

N° 365

SENAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juillet 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission commune d'information (1) sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle,

Par M. Bernard SEILLIER,

Sénateur.

Tome I : Rapport

(1) Cette mission est composée de : M. Jean-Claude Carle, président ; MM. Serge Dassault, Jean-François Humbert, Mme Gisèle Printz, vice-présidents ; Mmes Annie David, Sylvie Desmarescaux, secrétaires ; M. Bernard Seillier, rapporteur ; Mmes Christiane Demontès, Muguette Dini, rapporteurs-adjoints ; MM. Bertrand Auban, Auguste Cazalet, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Pierre Demerliat, Jean-Léonce Dupont, Yann Gaillard, Paul Girod, Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Serge Lagache, Jacques Legendre, Mme Valérie Létard, M. Jean-Luc Mélenchon, Mmes Colette Mélot, Janine Rozier, Esther Sittler, MM. Louis Souvet, Robert Tropéano.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	13
INTRODUCTION	17
PREMIÈRE PARTIE - CINQ CHAMPS D'ÉVALUATION	23
I. FORMATION PROFESSIONNELLE ET EMPLOYABILITÉ : UN COUPLE À CONSOLIDER.....	23
A. L'EMPLOI, PRINCIPALE FINALITÉ DE LA FORMATION : UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE.....	24
1. <i>La formation, passeport pour l'insertion professionnelle</i>	24
2. <i>Un recentrage du système de formation professionnelle sur les objectifs de la politique de l'emploi</i>	25
a) L'évolution de la philosophie générale du système de formation professionnelle : des objectifs mouvants.....	25
b) Un défi crucial pour demain : répondre aux « bouleversements inédits de l'emploi »	26
3. <i>Rapprocher la formation de l'emploi : la relance des dispositifs d'alternance et de l'apprentissage</i>	27
a) Assurer l'« employabilité » des jeunes et des adultes : l'émergence de la notion de professionnalisation.....	27
b) La modernisation et le développement de l'apprentissage.....	29
B. DES MARGES DE PROGRÈS : LA CAPACITÉ DU SYSTÈME DE FORMATION À RÉPONDRE AUX BESOINS DES JEUNES ET DE L'EMPLOI EN QUESTION	31
1. <i>Un système de formation professionnelle initiale déconnecté des besoins de l'emploi ?</i>	31
a) Une inadéquation entre l'offre et la demande de formation.....	31
b) Une offre de certification peu optimale.....	33
(1) Une spécialisation jugée « excessive » des diplômes professionnels.....	33
(2) Un éclatement des responsabilités	33
2. <i>L'objectif d'élévation du niveau général des formations face à ses limites.....</i>	35
a) Un « noyau dur » de sortants sans diplôme ou qualification : une faille du système éducatif.....	35
(1) Des chiffres rigides à la baisse	36
(2) Des handicaps face à l'insertion	37
b) Une hiérarchisation des filières qui conduit à une orientation par échecs successifs vers l'enseignement professionnel	39
C. DES FRONTIÈRES ENCORE ÉTANCHES ENTRE FORMATION INITIALE ET CONTINUE : DEUX UNIVERS AUX LOGIQUES SÉPARÉES ?	43
1. <i>Des dispositifs cloisonnés</i>	43
2. <i>Des voies de « rattrapage » limitées</i>	45
a) Des situations initiales figées ?	45
b) La validation des acquis de l'expérience : les limites d'un outil innovant.....	47

ANNEXE AU CHAPITRE I - LE SYSTÈME DUAL ALLEMAND	49
1. <i>Une vue d'ensemble</i>	49
2. <i>Description du système d'enseignement dual</i>	50
3. <i>La loi sur la formation professionnelle</i>	51
4. <i>La formation et le marché du travail</i>	51
5. <i>Mise en œuvre de la formation professionnelle</i>	52
6. <i>Trois cent cinquante professions agréées</i>	52
7. <i>Coordination entre l'entreprise et le centre de formation professionnelle.....</i>	53
8. <i>Qualification des entreprises</i>	53
II. L'ACCÈS À LA FORMATION : INÉGALITÉ ET COMPLEXITÉ.....	54
A. L'INÉGALITÉ D'ACCÈS : UNE RÉALITÉ AFFIRMÉE, VÉCUE, MESURÉE.....	54
1. <i>Les inégalités entre actifs.....</i>	54
a) Les salariés	54
b) Les chômeurs.....	56
2. <i>Les inégalités entre entreprises</i>	57
B. LA COMPLEXITÉ : FACILITÉ OU NÉCESSITÉ ?	57
1. <i>La juxtaposition des statuts, des responsabilités, des prestations</i>	58
a) La formation des scolaires : l'État et la région	58
b) La formation des salariés du secteur privé : l'entreprise, les partenaires sociaux	58
c) La formation des chômeurs : la région, l'assurance chômage, l'État	61
d) La formation des autres publics : les collectivités publiques.....	63
e) La formation des jeunes en insertion professionnelle : la région, l'État	65
2. <i>Une architecture illisible</i>	66
a) La complexité des conditions d'accès	66
(1) Les conditions d'accès des primo entrants	66
(2) Les conditions d'accès des salariés sous contrat de travail	66
(3) Les conditions d'accès des demandeurs d'emploi	68
(4) Les entreprises et la complexité	70
b) Les effets pervers du cloisonnement	71
(1) Les zones d'ombre	71
(2) Hasard et formation	73
(3) Les disparités de situations	74
c) La difficulté de simplifier	74
(1) L'approche par les statuts : une démarche logique sinon inéluctable	74
(2) La formation des salariés : raisons du choix de la branche	75
(3) Le palliatif des passerelles.....	75
(4) Les procédures administratives suivies par les entreprises	76
III. L'APPAREIL DE FORMATION : LES RIGIDITÉS D'UN MARCHÉ SEMI-ADMINISTRÉ.....	77
A. LE POTENTIEL D'ÉMULATION ENTRE LES GRANDS RÉSEAUX DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	78
1. <i>Vue générale de l'appareil de formation professionnelle initiale et continue</i>	80
a) Panorama de l'enseignement professionnel initial.....	80
b) La répartition des « parts de marché » de la formation continue	81
2. <i>Le secteur public face à l'intensification de la concurrence : entre cloisonnement et vocation à l'exemplarité.</i>	82
a) Les progrès et la restructuration de l'AFPA	83
(1) Une mission traditionnelle : la formation des publics non qualifiés sur l'ensemble du territoire	83
(2) Les phases et les enjeux de la restructuration	83
(3) L'étape de la décentralisation	84
(4) Les difficultés et les incertitudes	85

b) Les GRETA : des coûts élevés de fonctionnement qui entraînent des pertes de parts de marché.....	86
(1) Les missions et les structures	86
(2) La lucidité du diagnostic recueilli par la mission sénatoriale.....	87
(3) Sortir de l'ornière par la mutualisation et le partenariat.....	88
c) La formation continue demeure, pour les universités, un univers à conquérir	89
d) Le CNAM : un établissement de référence.....	90
3. <i>Le secteur associatif et l'insertion des publics en difficulté</i>	91
4. <i>Le secteur consulaire, son adaptabilité, et la dynamique de l'apprentissage</i>	91
a) Les formations rattachées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI).....	92
b) L'apprentissage et l'artisanat	93
(1) <i>Le constat général</i>	94
(2) <i>Les évolutions souhaitables</i>	94
5. <i>Le secteur privé : une place prépondérante sur le marché de la formation professionnelle et une certaine fragilité</i>	94
a) Le foisonnement des organismes et la liberté d'accès au marché de la formation continue	95
(1) L'origine du régime déclaratif.....	95
(2) Les mesures prises en 2002 pour limiter « l'inflation déclarative »	95
b) Les classifications de l'appareil de formation privée	97
(1) Le secteur « entreprise »	97
(2) Le secteur privé dit « lucratif »	98
6. <i>Les spécificités notables du secteur agricole</i>	98
 B. « OÙ VA L'ARGENT » ?.....	99
1. <i>L'intensification de la concurrence : une garantie contre le « tonneau des Danaïdes</i> ?	101
a) Certains acteurs du secteur privé prônent l'application rigoureuse du droit de la concurrence	101
(1) L'avis du Conseil de la concurrence de 2000	101
(2) La poursuite de l'offensive de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) en faveur de l'application stricte des règles de mise en concurrence.....	102
b) L'application du code des marchés publics à la formation professionnelle et à l'insertion	103
(1) Le principe de l'extension des règles de mise en concurrence à la formation professionnelle et à l'insertion depuis 2001	103
(2) Le durcissement des modalités de passation des marchés relatifs à l'insertion depuis 2005	104
c) Les difficultés portées à la connaissance de la mission	105
(1) Les acteurs traditionnels de l'insertion subissent de plein fouet le choc de la concurrence et de la généralisation des appels d'offres	105
(2) La position de la France en faveur de la spécificité de l'insertion au regard des règles de concurrence.....	105
2. <i>Le risque de corruption dans l'enseignement au niveau mondial et l'influence sectaire en France : un malaise dans la formation professionnelle</i>	108
(1) L'essor des formations dites « comportementales » : une « porte d'entrée » de l'influence sectaire	108
(2) Les recommandations	110
3. <i>La dénonciation du « gâchis » renvoie à des conflits d'objectifs et à des intérêts contradictoires</i>	112
a) La thèse du redéploiement des allégements de charges sur les bas salaires	113
b) L'efficacité des dépenses de formation des fonctionnaires.....	114
c) Un dysfonctionnement majeur : des filières de formation pratiquement inexistantes dans le secteur des services à la personne, le plus créateur d'emplois.....	115

IV. LE FINANCEMENT : CLOISONNEMENTS ET COMPLEXITÉ	117
A. LA FORMATION CONTINUE DES SALARIÉS : UN FINANCEMENT EXCLUSIF ET GÉNÉREUX	118
<i>1. Une contribution dynamique</i>	119
a) Une obligation légale récemment renforcée	119
b) Des entreprises volontaires	121
<i>2. Les organismes collecteurs : une structuration complexe, essentiellement professionnelle.....</i>	122
a) Une architecture obéissant à une triple logique professionnelle, territoriale et instrumentale	122
b) Une collecte segmentée mais concurrentielle.....	124
<i>3. Un système peu visible de plafonds emboités concernant les frais de gestion et le financement du paritarisme</i>	126
a) Des frais de gestion contenus	126
b) ... tout en finançant le paritarisme.....	127
<i>4. Une mutualisation à deux étages, opaque et faiblement redistributive</i>	128
a) La mutualisation au sein des OPCA	128
b) La mutualisation entre OPCA : le Fonds unique de péréquation	132
B. LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES CHÔMEURS : UN FINANCEMENT CLOISONNÉ SELON L'ÉLIGIBILITÉ À L'ASSURANCE CHÔMAGE	134
<i>1. La région et l'État.....</i>	134
<i>2. L'UNEDIC</i>	134
C. L'APPRENTISSAGE : UN FINANCEMENT SOUS TENSION, RECENTRÉ SUR LES ENTREPRISES ET LA RÉGION	136
<i>1. Les entreprises : des prélèvements accrus et théoriquement mieux ciblés sur l'apprentissage</i>	136
a) Des entreprises davantage mises à contribution	136
b) Un circuit partiellement dérivé vers les régions	137
<i>2. Des régions responsabilisées, un État privilégiant le levier fiscal et social.....</i>	139
<i>3. Une évaluation difficile</i>	140
a) Des besoins importants mais contrastés, des flux encore mal appréhendés	140
b) Un schéma de collecte probablement perfectible	141
V. LA GOUVERNANCE : LES SCORIES DE LA DÉCENTRALISATION	143
A. LE CONSTAT APRÈS VINGT ANS DE DÉCENTRALISATION : « IL N'Y A PLUS DE PILOTE DANS L'AVION »	143
<i>1. La spécificité du système français : l'importance du rôle de l'État et des partenaires sociaux.....</i>	144
a) La loi fondatrice du 16 juillet 1971	144
b) La réponse de l'État aux défis du chômage et des mutations économiques	145
c) L'implication des partenaires sociaux à travers la négociation collective et la gestion paritaire	146
<i>2. L'émergence progressive d'un nouvel acteur : la région.....</i>	152
a) 1983 : l'affirmation d'une compétence de droit commun, mais encore largement partagée par l'État	152
b) 1993 : un élargissement des moyens d'action et de coordination, axé principalement sur les jeunes	153
c) 2002 : les aménagements ponctuels des lois de modernisation sociale et démocratie de proximité	155
d) 2004 : vers l'achèvement de la régionalisation de la formation professionnelle ?	156

B. LA CONSÉQUENCE : UN MANQUE DE COORDINATION FONCTIONNELLE QUI ENTRAVE L'AFFIRMATION D'UNE GOUVERNANCE RÉGIONALE	158
1. <i>L'articulation avec l'État : des chevauchements multiples</i>	158
a) En amont : la « citadelle » de l'éducation nationale	158
b) En aval : la politique de l'emploi	161
c) En matière de formation professionnelle : les compétences résiduelles mais non négligeables de l'État	162
2. <i>L'articulation avec les partenaires sociaux : la difficile conciliation entre logiques territoriales et logiques de branche</i>	164
a) Le défi du croisement des logiques territoriales et de branche	164
b) L'absence d'une réelle structuration du dialogue social au niveau régional	165
3. <i>Des interférences inévitables avec d'autres acteurs importants de la formation</i>	167
a) Avec l'AFPA : des crédits régionalisés mais un organe qui reste national	167
b) Avec les départements : les effets collatéraux des politiques d'insertion	169
DEUXIÈME PARTIE - CINQ AXES DE PROGRESSION	173
I. SÉCURISER L'ACCÈS À L'EMPLOI PAR LA QUALIFICATION	173
A. QUALIFIER TOUS LES JEUNES : PASSER DE L'INCANTATION AUX ACTES	173
1. <i>Une orientation choisie, condition d'un parcours réussi</i>	173
a) Généraliser la découverte des métiers au collège	174
b) « Professionnaliser » les acteurs de l'orientation	175
c) Informer sur les débouchés : un devoir de transparence et de vérité	176
2. <i>Réduire le nombre de jeunes sortant sans « bagage » de formation initiale : un « enjeu d'intérêt national »</i>	178
a) Un impératif préalable : garantir la maîtrise des savoirs de base	178
b) Prévenir les « sorties précoces » : diversifier les parcours de réussite	180
c) Renforcer les moyens de suivi à la sortie du système éducatif : repérer et accompagner	180
3. <i>Offrir une « deuxième chance » d'accès à la qualification : ouvrir les frontières de la formation initiale</i>	182
a) Les vertus de l'entreprise « formatrice »	182
(1) L'intérêt de l'insertion par l'entreprise : quelques exemples de réussite	182
(2) Simplifier les outils : vers un rapprochement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation	182
b) Vers la mise en place d'une « formation qualifiante différée » ?	184
c) Amplifier le dispositif de validation des acquis de l'expérience	185
B. CONNECTER LES FORMATIONS AUX BESOINS DES JEUNES ET DE L'EMPLOI	186
1. <i>Renforcer l'attractivité de la filière professionnelle</i>	187
a) L'alternance, « forme naturelle » de la formation professionnelle initiale ?	187
b) Instituer un « statut du lycéen professionnel »	188
c) Construire des parcours plus souples et itératifs	189
2. <i>« Imbriquer » le système éducatif et le monde de la formation professionnelle</i>	190
a) Les établissements scolaires et universitaires : un potentiel à valoriser pour développer l'apprentissage, la VAE et la formation continue des salariés	190
b) Professionnaliser les études universitaires	191
c) Articuler l'offre de certification aux besoins de l'économie : clarifier et évaluer	193
II. ÉLARGIR L'ACCÈS À LA FORMATION PAR L'INDIVIDUALISATION	195
A. L'INDIVIDU, FIL CONDUCTEUR DE L'ACCÈS À LA FORMATION	195
1. <i>Améliorer l'accès à la formation continue des salariés en parachevant le DIF</i>	195
a) Le DIF, clé de l'égalité d'accès ou expression symbolique du consensus à la française ?	195
b) Vers la transférabilité du DIF	198

2. Rationaliser l'accès de l'ensemble des actifs à la formation professionnelle en instituant le compte d'épargne formation.....	201
a) Les failles du système suggèrent un recentrage sur l'individu.....	201
b) Une solution : le compte d'épargne formation	202
(1) Une piste consensuelle.....	202
(2) Ce que le compte d'épargne formation pourrait être.....	206
B. LA PERSONNE ET L'ENVIRONNEMENT DE LA FORMATION : DES PROGRÈS INDISPENSABLES.....	212
1. Mieux coordonner l'information, l'accueil et la prescription.....	213
a) Dédales et constellations.....	213
(1) L'information et l'accueil.....	213
(2) La prescription.....	215
b) Les pistes à suivre	215
(1) Les guichets uniques.....	215
(a) L'émergence d'une logique d'intégration	215
(b) La perspective d'une fusion de l'ANPE avec l'UNEDIC	216
(2) La coordination régionale.....	217
2. Développer les services aux PME et TPE.....	218
III. OPTIMISER L'APPAREIL DE FORMATION PAR L'INNOVATION ET L'ÉVALUATION.....	219
A. GÉNÉRALISER LA CULTURE, LES OUTILS ET LA PRATIQUE DE L'ÉVALUATION	219
1. Aujourd'hui, le contrôle des moyens l'emporte sur l'évaluation des performances	220
a) Un contrôle de l'État plus axé sur les « moyens mis en œuvre » que sur les résultats	220
(1) Les contrôles effectués par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP)	220
(2) L'intervention du contrôle général, économique et financier.....	221
(3) Un espoir : les investigations de la Cour des comptes annoncent un contrôle de l'efficacité de la formation professionnelle.....	222
b) Des outils de labellisation foisonnants.....	223
(1) Historique	223
(2) Le critère essentiel de la qualité des formateurs à travers le pulllement des certifications	223
(3) La certification ne peut être attribuée à un organisme qu'après deux ans d'existence et pour une durée de trois ans.....	223
2. Mesurer les résultats des formations	225
a) Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) : une mission d'évaluation qui risque d'être entravée par les divergences de vue de ses composantes	225
b) L'évaluation induite par la mise en place de la LOLF.....	226
c) Les efforts d'évaluation générale conduits par la DARES et le CEREQ	227
d) Les initiatives isolées présentées à la mission sénatoriale.....	229
e) Elargir les critères de l'évaluation	230
3. Rassembler les moyens existants au sein d'une autorité indépendante	232
B. DIFFUSER LES BONNES PRATIQUES ET LES EXPÉRIMENTATIONS REUSSIES.....	232
a) Les écoles de la deuxième chance : les nouvelles technologies, moteur de l'acquisition du socle des connaissances.....	233
(1) Une initiative européenne relayée par les collectivités locales.....	233
(2) Les principes de fonctionnement : « ne pas refaire ce qui a conduit les jeunes à l'échec scolaire ».....	233
(3) Les résultats obtenus justifient d'encourager fortement la généralisation des écoles de la deuxième chance.....	235

b) Le pragmatisme des missions locales et la remotivation des jeunes en situation difficile.....	236
(1) L'efficacité de la démarche d'insertion des jeunes : son caractère global, le suivi par un référent unique et le contact direct avec l'employeur	236
(2) Une illustration : l'expérience « défi jeunes » conduite à Marseille.....	239
c) Le « campus Veolia » et la mobilisation des partenariats pour une formation de qualité à des métiers « en tension ».....	240
(1) Les caractéristiques de cette expérience	240
(2) Une initiative exemplaire et partenariale	241
2. <i>Renforcer l'ingénierie de la formation</i>	242
a) Un enjeu fondamental : élucider les mécanismes de la transmission de savoir-faire utiles.....	242
b) Les lacunes de l'ingénierie	243
c) Le rôle de « laboratoire » du CNAM.....	243
d) Développer la « fertilisation croisée » entre la formation initiale et continue, tout particulièrement dans les universités	245
e) Favoriser le contact entre les jeunes et les intervenants extérieurs dans les lycées professionnels.....	245
IV. RATIONALISER LES FINANCEMENTS PAR LA NÉGOCIATION	247
A. UNE INFLEXION DE LA LOGIQUE FINANCIÈRE DE BRANCHE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES TERRITOIRES	247
<i>1. Un constat partagé : la nécessité d'une véritable coordination financière à l'échelon régional</i>	247
<i>2. Les conditions d'une expression paritaire cohérente au niveau régional</i>	248
a) L'organisation de « pôles paritaires »	248
b) Une rationalisation de la cartographie des OPCA	249
(1) Un rehaussement du plancher de collecte	249
(2) Une fusion des OPCA interprofessionnels	250
B. UN RÉEXAMEN DES DIFFÉRENTES CONTRAINTES FINANCIÈRES À LA LUMIÈRE DES OBJECTIFS POURSUIVIS	252
<i>1. L'encadrement des frais de gestion des OPCA est-il inadapté au développement de leur service de conseil ?.....</i>	253
a) Des plafonds trop faibles pour permettre le développement des services aux entreprises ?...	253
b) ... ou dont le calcul est trop fruste ?	253
c) Des questions probablement solubles dans celle d'une diminution du nombre des OPCA	253
<i>2. Les droits acquis au financement du paritarisme : facilités et crispations.....</i>	255
a) L'existence de pratiques contestables	255
b) Trancher le nœud gordien ?	256
<i>3. Mutualiser ou pas : il faut choisir</i>	257
a) Réfléchir à la mission de redistribution des OPCA	257
b) Clarifier le rôle du FUP	258
(1) Un lissage plurianuel des besoins de financement	258
(2) Des ambitions élargies	259
(a) <i>Le financement de la transférabilité du DIF ?</i>	259
(b) <i>Une mutualisation renforcée</i>	260
<i>4. Une prise en charge des OPCA préjudiciable à l'offre de formation ?</i>	260
a) Une complexité excessive ?	260
b) Une trop grande instabilité des modes de prise en charge des formations ?	261

C. LA RECHERCHE D'UNE ALLOCATION OPTIMALE DES MOYENS	263
1. <i>Vers une collecte, voire une gestion unifiée ?.....</i>	263
2. <i>Vers une perméabilité du financement de la formation professionnelle des salariés et des demandeurs d'emploi ?.....</i>	264
a) Le renforcement des incursions de l'assurance chômage en faveur des instruments de la formation professionnelle continue	264
b) Le rôle éventuel des OPCA comme plate-forme d'accès de l'ensemble de la population active à la formation continue	265
c) L'éventualité d'une institutionnalisation des « conférences de financeurs ».....	266
3. <i>Vers un « ticket modérateur » pour responsabiliser les bénéficiaires de la formation professionnelle ?.....</i>	267
4. <i>Vers un décloisonnement du circuit de la taxe d'apprentissage et du circuit de l'obligation légale ?.....</i>	268
5. <i>Pour un assouplissement de l'obligation légale, qui ne doit pas être considérée comme une taxe, mais comme un investissement</i>	269
a) Un pilotage du niveau et de l'affectation de l'obligation légale ?.....	269
b) Une remise en cause du compartimentage de l'obligation légale ?.....	269
c) La question de la pluriannualité de l'investissement en formation des entreprises	270
d) Les avantages d'une remise en cause du principe même de l'obligation légale	271
(1) Une mutualisation dévoyée, un principe du « former ou payer » obsolète	271
(2) Une suppression de l'obligation légale a priori rationnelle pour le plan de formation	273
(3) Quel financement après la suppression de l'obligation légale pour le plan de formation ?	273
(a) <i>Laisser les partenaires sociaux gérer la suppression de l'obligation légale</i>	274
(b) ... ou envisager une réforme nationale : un système de prélèvements et de subventions favorisant l'adaptation de l'offre de formation et la réalisation d'économies ?.....	274
(c) <i>Du « former ou payer » au « former ou épargner » : l'abondement d'un compte individuel dans une logique aboutie de sécurisation des parcours.....</i>	276
V. CONSTRUIRE LA GOUVERNANCE PAR LA TERRITORIALISATION ET LA CONTRACTUALISATION.....	279
A. LA TERRITORIALISATION : DE LA VISION GLOBALE À L'ACTION LOCALE	280
1. <i>L'État : l'équité du système.....</i>	280
a) Une fonction régulatrice	280
b) L'instance de concertation nationale : le CNFPTLV	283
2. <i>La région : la mise en cohérence.....</i>	286
a) La région, chef de file de l'ensemble des acteurs de la formation	286
b) L'instrument stratégique de programmation et d'engagement : le PRDFP	287
3. <i>Le bassin d'emploi : la mise en œuvre.....</i>	298
a) Le lieu privilégié pour la mise en œuvre des actions de formation	298
b) Le choix d'une « territorialisation souple ».....	300
B. LA CONTRACTUALISATION : D'UNE GESTION SÉPARÉE À UNE GESTION PARTAGÉE.....	302
1. <i>Développer les partenariats</i>	303
a) Un contexte favorable	303
b) Des perspectives prometteuses pour la territorialisation	303
2. <i>Contractualiser pour mieux gérer</i>	305
a) La diversité de la politique contractuelle, gage d'efficacité	305
(1) Les contrats de projets État-régions (CPER)	305
(2) Les contrats d'objectifs et de moyens (COM) et contrats d'objectifs territoriaux (COT)	306
b) La nécessité de développer « une culture de l'évaluation ».....	309

LES PROPOSITIONS DE LA MISSION	313
1. Sécuriser l'accès à l'emploi par la qualification.....	314
2. Elargir l'accès à la formation par l'individualisation et la responsabilisation	316
3. Optimiser l'appareil de formation par l'innovation et l'évaluation.....	318
4. Rationaliser et optimiser les circuits de financement en s'appuyant sur la négociation	321
5. Construire la gouvernance par la territorialisation et la contractualisation	322
CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN	325
CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS.....	329
GLOSSAIRE	335

Mesdames, Messieurs,

Au bout de six mois d'une vaste série d'auditions et de déplacements qui lui ont permis d'explorer l'ensemble de son champ d'investigation, la mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle 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 pléthora.

Alors que le nombre des contrats aidés croissait sans cesse¹, que le nombre des aides aux entreprises approchait 2 550 tous bailleurs confondus², le système de formation professionnelle s'est développé par sédimentation de dispositifs et ajouts de tuyaux d'orgues.

¹ Il est vrai cependant que la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a rationalisé la palette des contrats aidés.

² Selon l'observatoire des aides aux petites entreprises, cité dans le récent rapport du conseil d'orientation pour l'emploi sur les aides publiques.

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'accorde mal.

Tout ceci 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 atterrissant 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'accorder 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 présent 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.

Comme l'a dit John Fitzgerald Kennedy : « *Une seule chose est plus coûteuse que la formation permanente, c'est l'absence de formation* ».

Jean-Claude Carle
Président de la mission d'information

INTRODUCTION

En choisissant d'examiner la situation de la formation professionnelle, selon une analyse globale qui dépasse nécessairement le seul examen de notre système de formation continue, et de suggérer des pistes de réforme opérationnelles, la mission sénatoriale avait bien conscience d'affronter **un sujet à la fois essentiel mais également complexe, polémique et bien souvent contradictoire.**

Une segmentation excessive des conceptions et des structures de formation dans leur ensemble.

Fondamentalement, dans l'Union européenne, **la France se singularise par une excessive spécialisation des âges de la vie** : la jeunesse y est consacrée aux études et l'âge adulte au travail. Cette conception trop cloisonnée se conjugue avec une **césure, plus nette que dans les autres pays, entre le système éducatif et le marché du travail**. Au final, la France détient un record pour la proportion d'élèves scolarisés à l'âge de dix-huit ans (80 %, contre 54 % au Royaume-Uni et 75 % en moyenne pour l'Europe des Quinze en 2003). Pourtant, **le taux de chômage de nos jeunes est anormalement élevé et l'espérance de formation tout au long de la vie d'un français est, en nombre d'années, plus faible que dans l'ensemble de l'Europe.**

Au vu de ces résultats, et sans méconnaître ses succès et ses progrès, la mission souligne que **ce modèle français encore imprégné d'une conception trop « tayloriste » de la spécialisation des âges, des diplômes et du travail ne correspond pas suffisamment aux besoins accrus d'adaptabilité et de mobilité qui caractérisent notre temps. Sa rénovation constitue désormais un enjeu majeur.**

Pour y parvenir, le principal défi consiste à bousculer des cloisonnements et une « logique de statuts » encore vivace dans l'ensemble de notre pays et, en particulier, dans les secteurs de la formation professionnelle initiale, supérieure et continue. Les innombrables composantes de l'appareil de formation ou d'insertion sont, en effet, segmentées à un degré - unique au monde - qui défie toute compréhension et, plus grave encore, toute orientation rationnelle. **C'est en décloisonnant ce système que la somme des dévouements individuels des acteurs de la formation, auxquels la mission**

d'information tient à rendre un hommage appuyé, pourra se traduire par un système globalement plus efficace.

La formation continue : enjeu de société ou enjeu de négociation sociale ?

Les difficultés à surmonter sont nombreuses : elles se sont manifestées d'emblée lorsque la mission s'est attachée à cerner les clefs de compréhension des pratiques existantes en matière de formation continue.

Cette dernière est très largement reconnue comme **un « sésame » professionnel**, pour reprendre la formule utilisée par M. Gérard Larcher lors de son audition, et donc essentielle à l'adaptation de la France aux nouvelles régulations économiques et sociales.

Son efficacité est cependant parfois relativisée. « On en attend trop » disent certains en rappelant, d'ailleurs, une vérité première : c'est bien souvent « sur le tas » ou de manière informelle que se transmettent les enseignements essentiels de l'existence humaine ou professionnelle. D'autres ont fait allusion au **caractère ambivalent d'un système qui tout en affichant un but d'efficacité économique ou d'équité reste, en même temps, « conditionné » par de puissants enjeux de négociation sociale** et par la préservation des intérêts existants, voire même de certaines « rentes de situation » construites sur la restriction de l'accès à certaines professions par des obligations de formation à l'utilité contestable. Tout en souscrivant à la métaphore du « sésame » utilisée par M. Gérard Larcher, les parlementaires de la mission se sont ainsi demandés s'il ne fallait pas aussi « secouer le cocotier » de la formation professionnelle. **En bref, la dynamique de la négociation sur la formation professionnelle doit être guidée par un projet répondant aux besoins de la société.**

L'accroissement des dépenses et des critiques de la formation continue

La mission a relevé un paradoxe : la contestation croissante de la formation professionnelle continue s'accompagne de l'augmentation régulière de ses « parts de marché ».

D'un côté, on constate, à travers divers rapports publiés depuis 2000, une tendance à la radicalisation des critiques de la formation professionnelle. En effet, les arguments traditionnels étaient axés sur la dénonciation de l'« opacité » et de l'aggravation des inégalités de formation tandis que certaines études les plus récentes en viennent à préconiser une suppression pure et simple du dispositif actuel.

Dans ces conditions, soucieuse de préserver un système dont l'existence même est remise en cause, la mission sénatoriale se devait d'examiner attentivement les arguments qui conduisent à un tel diagnostic ; elle devait aussi se demander si, dans ce domaine comme dans d'autres, certains dysfonctionnements n'apparaissent pas désormais incompatibles avec les exigences de la société française et l'évolution des esprits.

Parallèlement à cette contestation grandissante, il convient de reconnaître que la croissance de ce secteur a été financée, en grande partie, de façon volontaire par les employeurs, bien au-delà de leur obligation légale : cette dernière avoisine 1,6 % de la masse salariale tandis que l'effort réel des entreprises équivaut au double. Reste à savoir si cette masse de dépenses témoigne d'une satisfaction à l'égard des structures en place, de la conscience aiguë des besoins de formation non satisfaits ou si elle correspond au prolongement, par un « effet de cliquet », de l'effort accru de formation qui a accompagné l'introduction des nouvelles technologies dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

La méthode de la mission d'information

Avec la volonté d'ordonner son analyse de systèmes segmentés autour de la vision la plus large possible, la mission d'information s'est attachée en l'espace de six mois à recueillir les points de vue des acteurs de la formation professionnelle les plus divers : non seulement en auditionnant plus d'une centaine de représentants et d'experts mais aussi en stimulant toutes les contributions par la mise en place d'un site internet. Soucieuse de confronter les prises de positions officielles à la réalité vécue et perçue par les utilisateurs, elle a bénéficié de la contribution d'étudiants qui ont enquêté auprès de salariés et de demandeurs d'emplois. En outre, la mission a tenu à se rendre sur le terrain où elle a constaté le dévouement et la créativité des acteurs de la formation : les expériences pilotes qui lui ont été présentées témoignent des gisements extraordinaires de progrès que recèle ce secteur.

• L'état des lieux

Complexité, cloisonnement et corporatisme : les trois C et l'enlisement des priorités

L'enseignement majeur des travaux de la mission se résume par un indice : l'organisation actuelle de la formation professionnelle constraint les acteurs de terrain à « renverser des montagnes », pour parvenir à des résultats intéressants. Notre système est, en effet, aujourd'hui dominé par une logique de fonctionnement qui se caractérise par trois « maux/mots » : **complexité, cloisonnement et corporatisme**.

Ces « trois C » ont tout d'abord des effets dévastateurs sur la mise en œuvre de priorités pourtant consensuelles : **elles s'égarent dans la complexité, se contredisent dans les corporatismes, et s'immobilisent dans les cloisonnements.**

Il en va ainsi de l'accès à la formation. Toutes les statistiques démontrent que ceux qui en ont le plus besoin en bénéficient le moins. A rebours de l'objectif initial, l'élévation générale du niveau des connaissances et des qualifications a ainsi été freinée par ces trois C dans une France qui compte encore un dixième d'illettrés dans sa population d'âge actif. Parmi eux, on compte 1,6 million de salariés en exercice : notre système de formation a le devoir de leur offrir des outils efficaces tout en

« déstigmatisant » les difficultés qu'ils n'osent bien souvent pas révéler dans un contexte où **l'intelligence de la main n'est pas reconnue à sa juste valeur.**

Le principe fondateur, en 1971, du système de formation professionnelle a ainsi été fortement ébranlé. Non seulement les inégalités de formation n'ont pas été réduites, mais, il a été également maintes fois déploré, au cours des auditions, que l'exercice de la « seconde chance » soit trop souvent confiné à des formations financées par des branches professionnelles pour des métiers relevant de la même branche professionnelle. **Même si la branche est le niveau historique pertinent de la régulation de la qualification**, de telles pratiques, en harmonie avec le fonctionnement du marché du travail des années soixante, font **aujourd'hui obstacle à la mobilité interbranche**. Plus grave encore, comment, dans ces conditions, financer la formation dans les secteurs d'avenir encore en gestation ? Le cas des services à la personne justifie, à lui seul, des mesures correctrices urgentes. Les emplois potentiels se chiffrent en millions, et il serait singulier, au moment où le nombre de stages relatifs aux consignes de sécurité dans l'entreprise explose, que notre pays en vienne à négliger la formation de ceux qui auront pour mission de veiller sur les personnes - seniors ou juniors - les plus fragiles.

Les trois C et la dispersion des moyens de formation

Le syndrome des « trois C » explique le caractère peu cohérent de notre appareil de formation.

Dès 1971, constatant la difficulté de l'éducation nationale à s'ouvrir au monde de l'entreprise, il a été décidé de créer, non pas un service public mais un « marché » de la formation continue. Trente-cinq ans plus tard, l'éducation nationale ne s'affiche plus comme une « citadelle », selon l'expression de M. Jacques Delors, si l'on en croit la réglementation prônant le partenariat et l'ouverture au monde professionnel. Cependant, un certain cloisonnement perdure dans les esprits, comme ont pu le signaler avec lucidité plusieurs intervenants issus eux-mêmes de l'éducation nationale.

En outre, les frontières entre formation continue et initiale apparaissent de plus en plus contradictoires avec l'unité et l'urgence des besoins. Par exemple, l'acquisition du « socle de connaissance » relève explicitement de la formation continue et en même temps constitue évidemment la mission fondamentale de l'enseignement initial : la mutualisation des moyens s'imposerait donc dans ce domaine comme dans d'autres. Une autre illustration de cette incohérence de la segmentation actuelle se manifeste dans l'enseignement supérieur : rien n'interdit à un salarié de s'inscrire à l'université en tant qu'étudiant ; or cette démarche, juridiquement irréprochable, a suscité les interrogations de la Cour des comptes puisque, financièrement, ce processus aboutit à financer la formation des salariés sur le budget normalement alloué à l'enseignement supérieur initial.

La dispersion des moyens de formation s'accompagne également du cloisonnement excessif des moyens de financement. Pour résumer l'essentiel, ceux-ci sont souvent affectés en fonction des légitimes priorités de chaque branche professionnelle ; cependant la somme de ces priorités ne correspond pas au défi global de mutation et de reconversion de notre appareil de production.

Les trois C et la gouvernance du système de formation professionnelle : « Il n'y a plus de pilote dans l'avion »

« **Il n'y a plus de pilote dans l'avion** » : telle est la formule employée par M. Jacques Delors devant la mission d'information pour résumer l'état actuel de la « gouvernance » de la formation professionnelle.

L'effet de dilution des trois C est, à cet égard, particulièrement dommageable. En outre, l'insuffisance des outils permettant d'évaluer l'efficacité des formations est manifeste ; le contrôle est, en effet, essentiellement accaparé par les « moyens mis en œuvre » par les organismes de formation et l'application d'une réglementation considérée sur le terrain comme assez largement touffue et difficilement compréhensible.

En outre, au niveau régional, la difficulté d'articuler la logique territoriale avec la logique de branche ne permet souvent pas de rassembler, à la même table de négociation, les partenaires les mieux à même de définir les actions de formation les mieux adaptées.

- **Les axes de progression**

Aux trois maux répondent trois remèdes : **la personne, les partenariats, la proximité**. La mission d'information préconise l'application de cette méthode des « trois P » pour donner un nouvel élan à notre système de formation professionnelle.

Les trois P au service de la sécurisation des parcours professionnels.

Sécuriser l'accès à l'emploi par la qualification, c'est tout d'abord adapter les formations aux besoins de demain et non pas d'hier. Les prochaines années seront marquées, en France, par des bouleversements inédits de l'emploi. Pour y faire face, il convient d'abandonner la « logique du stage » et une certaine tendance au « remplissage » artificiel de filières de formations sans débouchés réels. En revanche, la mission préconise de privilégier systématiquement les partenariats et la mutualisation des moyens pour remédier notamment à la saturation de l'offre de formation dans les « métiers en tension » et créer les nouvelles formations dont la France a besoin, en particulier dans les services à la personne.

L'atomisation des structures de formation et d'orientation égare et décourage la personne plus qu'elle ne la motive. La mission estime, à cet égard, prioritaire de décloisonner l'accès à la formation notamment **en introduisant un compte épargne formation** qui favorisera la restructuration de l'offre en fonction des besoins personnalisés. La prise en main de sa

destinée professionnelle par l'individu est unanimement reconnue comme le « moteur » de la formation : cette évidence doit déboucher sur la mise en place de nouveaux outils opérationnels et non plus se limiter à nourrir des formules incantatoires.

Les trois P et le renforcement de la performance de l'outil de formation

Pour optimiser les performances de l'appareil de formation, il faut d'abord développer la capacité de les évaluer. Après avoir été presque convaincue par divers intervenants institutionnels de la trop grande difficulté de cette tâche, la mission a constaté que certains chercheurs isolés apportent une démonstration par l'exemple de la possibilité de mesurer de façon réaliste et indépendante l'efficacité des stages au regard d'objectifs variés. En outre, certains organismes labellisent les formations en s'attachant à l'essentiel - la qualité des formateurs - à travers des critères indirects de viabilité financière des opérateurs de formation. Se fondant sur ces réalités concrètes, la mission recommande de stimuler ces initiatives et de rassembler les moyens disparates pour **créer un organe indépendant de régulation et d'évaluation de l'appareil de formation.**

Par ailleurs, pour renforcer l'efficacité de l'appareil de formation et innover dans l'ingénierie, point n'est besoin d'analyser longuement les modèles étrangers. Sur le terrain, en France, la mission a ciblé des pratiques exemplaires qui doivent être mieux connues et diffusées.

Rationaliser les circuits de financement constitue une tâche immense et délicate dans le contexte français. A titre de mécanisme de sauvegarde provisoire, la mission recommande **d'intensifier la mutualisation et d'encourager le regroupement des organismes de collecte** pour leur faire atteindre un seuil d'efficacité critique, et de **séparer l'argent** qui relève de la gestion paritaire de la formation professionnelle de celui nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie.

Les trois P et la gouvernance efficace par la territorialisation

La mission d'information a bien conscience que la vie économique ne s'arrête pas aux frontières administratives, comme le lui a fait observer le représentant des chambres de commerce et d'industrie. En même temps, l'adaptabilité territoriale de l'appareil de formation aux besoins de l'économie est essentielle : en effet, les prévisions d'emploi au plan national ne constituent que des indicateurs généraux ; concrètement, le « réglage fin » de l'articulation entre les besoins en emplois et les formations à mettre en place ne peut s'opérer qu'au niveau régional avec une attention toute particulière portée à l'analyse de la situation dans les bassins d'emplois, lieux privilégiés de l'action.

Simultanément, l'État doit demeurer le garant sur l'ensemble du territoire de l'équité du système de formation professionnelle. Il se doit d'être le moteur de la simplicité dans un océan de complexité.

PREMIÈRE PARTIE

CINQ CHAMPS D'ÉVALUATION

I. FORMATION PROFESSIONNELLE ET EMPLOYABILITÉ : UN COUPLE À CONSOLIDER

Le niveau de qualification et de formation de la population active conditionne le potentiel de croissance et de développement d'un pays. Cette affirmation, qui ne fait l'objet d'aucune remise en cause, confère à la politique de formation professionnelle une forte légitimité.

Cet aspect de la formation professionnelle est actuellement d'autant plus crucial que les mutations du marché du travail, dans un contexte d'évolution rapide des techniques de production et de renouvellement démographique, lancent un défi majeur au système de formation, appelé à fournir à court et moyen terme à l'économie les compétences nécessaires au dynamisme de la croissance et de l'emploi.

Le défi n'est pas nécessairement entièrement relevé à l'heure actuelle, ainsi que le reconnaissait Mme Sophie Boissard, directrice générale du centre d'analyses stratégiques, quand elle évoquait lors de son audition devant la mission les « *carences de notre système de formation face aux besoins de l'emploi* ».

Qu'en est-il exactement ? Si la nécessité d'établir un lien étroit, quoique non exclusif, entre la formation professionnelle et l'emploi a été réaffirmée comme une priorité ces dernières années, notamment à travers l'objectif de mieux répondre au défi de l'insertion professionnelle des jeunes et aux exigences d'une économie moderne, notre système de formation professionnelle initiale apparaît encore insuffisamment attentif aux besoins des entreprises et, même si les mentalités évoluent, le monde éducatif et le monde professionnel se présentent bien souvent comme « deux univers séparés ». Les marges de progrès sont donc significatives, en France, de ce point de vue, à la différence de l'Allemagne, dont le système de formation est évoqué en annexe au présent chapitre.

Par ailleurs, la performance globale de notre système de formation, dans sa capacité à assurer l'employabilité de chacun aux différentes étapes de son parcours, est entravée par plusieurs facteurs évoqués de façon récurrente au cours des auditions de la mission d'information : d'une part, le système

français de formation ne parvient pas à conduire tous les jeunes qui lui sont confiés à l'acquisition des compétences de base indispensables pour évoluer et se former tout au long de la vie, ainsi qu'à un diplôme ou une qualification leur assurant une transition aisée vers l'emploi ; d'autre part, le manque d'articulation entre la formation initiale et la formation continue suscite des cloisonnements entre les différents dispositifs qualifiants, et contribue à figer, voire redoubler, les inégalités issues de la formation initiale plutôt qu'à les corriger.

A. L'EMPLOI, PRINCIPALE FINALITÉ DE LA FORMATION : UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE

Ainsi que l'a souligné M. Gérard Larcher, alors ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, lors de son audition, la loi du 4 mai 2004 a opéré un rapprochement entre les domaines « jumeaux » de l'emploi et de la formation professionnelle : « *Quelle est la stratégie de l'État en matière de formation professionnelle ? Notre objectif est d'établir un lien entre la formation et l'emploi, ce qui n'a pas toujours été le cas. L'emploi devient l'objectif de la formation.* »

1. La formation, passeport pour l'insertion professionnelle

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), présidé par M. Jacques Delors, souligne, dans son rapport intitulé « La France en transition », que « *l'acquisition par tous d'un niveau de formation suffisant est un des mécanismes de protection sociale les plus efficaces lorsqu'on analyse les risques de chômage.* »¹

En outre, l'élévation du niveau général de formation des générations entrant sur le marché du travail constitue un élément indispensable de la compétitivité d'une économie, tel que cela a été réaffirmé en 2000 par les États européens dans le cadre de la « Stratégie de Lisbonne » : « *ce facteur devrait contribuer à une évolution des spécialisations productives vers des activités à plus forte valeur ajoutée (...) et à réduire l'importance du chômage des non qualifiés.* »²

De même, M. Gérard Larcher l'a clairement affirmé lors de son audition devant la mission : « *Pour les salariés, les hommes, les femmes, les demandeurs d'emploi et les jeunes qui veulent entrer dans le monde du travail, la formation professionnelle est un sésame indispensable : elle est la garantie d'une adaptation aux évolutions des différents métiers. Elle représente la possibilité d'un nouveau départ, d'un développement personnel et d'un projet de carrière.* »

¹ « *La France en transition - 1993-2005* », conseil de l'emploi, des revenus, de la cohésion sociale (CERC), Rapport n° 7, novembre 2006.

² *Ibid.*

Les études du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CERÉQ) confirment en effet l'existence d'un **lien très fort entre le niveau de formation et les conditions et trajectoires d'insertion sur le marché du travail** : ainsi, sur un échantillon de la population âgée de trente-cinq à quarante-cinq ans, le taux d'emploi varie de 70 % pour les non-diplômés à 85 % pour les diplômés du secondaire et 88 % pour les diplômés du supérieur ; 63 % des non-diplômés ont un emploi à durée indéterminée, alors que c'est le cas de plus de 80 % des diplômés ; 12 % des non-diplômés sont au chômage et 18 % sont inactifs, contre 6 % des diplômés du supérieur et 7 à 8 % des diplômés du secondaire¹.

2. Un recentrage du système de formation professionnelle sur les objectifs de la politique de l'emploi

a) L'évolution de la philosophie générale du système de formation professionnelle : des objectifs mouvants

Comme l'a souligné M. Michel Quéré, directeur du CERÉQ, lors de son audition devant la mission, la politique de formation professionnelle a connu, ces trente dernières années, un « *glissement des objectifs poursuivis* », correspondant à l'évolution du contexte économique et social : « *la loi de 1971, par exemple, visait à favoriser la promotion sociale. Il est ensuite davantage question de mettre en place des outils de lutte contre le chômage.* »

Dans un environnement de **plein emploi**, de forte croissance et de modernisation de l'organisation du travail, la **loi dite « Delors » du 16 juillet 1971**, faisant suite à l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970, pose les jalons de l'organisation de la formation professionnelle continue, devenue obligation nationale, dans le cadre de l'**« éducation permanente »**, principe qui s'inscrit dans une longue tradition, issue de Condorcet, fondant le caractère indispensable de la formation pour adultes sur la nécessité de combattre l'injustice née de l'absence de formation initiale : « *la formation professionnelle continue fait partie de l'éducation permanente. Elle a pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs aux changements techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social.* »

A partir du milieu des années soixante-dix, la crise économique et la **montée d'un chômage de masse**, conduisent à abandonner l'hypothèse de base des politiques de formation professionnelle menées jusqu'alors, à savoir celle d'une adéquation entre les besoins et les ressources en main-d'œuvre. Celles-ci s'orientent progressivement vers une fonction de « remède » au chômage, face à la préoccupation majeure de l'insertion des jeunes notamment, dont le taux de chômage est trois fois supérieur à celui des adultes.

¹ *Données issues du bulletin Bref du CERÉQ, n° 234, octobre 2006, « Les sept premières années de vie active de la Génération 98 ».*

Se développent, à la suite de l'accord interprofessionnel de 1983, les contrats en alternance (création d'un versement obligatoire aux organismes mutualisateurs), ainsi que le financement de programmes conjoncturels mêlant formation et contrat de travail, destinés à faciliter l'accès à l'emploi des jeunes et des moins qualifiés par la réduction des coûts de main-d'œuvre.

Le ministère du travail, en charge de l'emploi, devient l'acteur principal du système de formation, ciblant son intervention sur un registre de plus en plus social, qui se traduit par le déploiement massif de dispositifs de la politique de l'emploi. Comme le relève M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), dans son ouvrage sur la formation professionnelle continue, « *la séparation entre politique de soutien à l'économie et politique de l'emploi est renforcée. Le ministère du travail devient peu à peu le « ministère du chômage ». (...) La formation permettant la promotion sociale des adultes, déjà très peu développée pour les ouvriers et les salariés, est marginalisée. (...) La formation devient une mesure de traitement social du chômage et quelquefois prend la forme « occupationnelle » (stage-parking) de substitut à l'emploi...»¹.* ».

b) Un défi crucial pour demain : répondre aux « bouleversements inédits de l'emploi »

Lors de son audition, la directrice générale du Centre d'analyse stratégique, Mme Sophie Boissard a attiré l'attention de la mission sur l'ampleur du **défi de l'adaptation de l'offre de formation aux besoins de l'emploi**. En effet, ce centre, qui a pris la succession du Commissariat général au plan en mars 2006, conduit des réflexions de moyen terme sur les évolutions possibles du marché du travail au sein d'un groupe interministériel intitulé « Prospective des métiers et qualifications », qui réunit les partenaires sociaux ainsi que les acteurs du service public de l'emploi.

Comme l'a souligné Mme Sophie Boissard, « *les travaux conduits nous indiquent que nous sommes entrés dans une phase de bouleversements inédits de l'emploi, liés au renouvellement des générations. On enregistrera six millions de cessation d'activité quelles qu'en soient les modalités, sur l'ensemble du marché du travail à l'horizon 2015. (...) Le volume global des emplois à pourvoir devrait ainsi être de 7,5 millions en 2015 ; soit plus du tiers des emplois salariés. Nous nous situons ainsi dans une période de transition inédite. Serons-nous dès lors capables de saisir cette opportunité pour réorienter nos flux de main-d'œuvre vers les emplois à pourvoir ?* ». Ainsi, l'orientation des flux entrants vers les emplois plus productifs sera déterminante. En cas d'échec, les secteurs les plus dynamiques seraient confrontés à de vraies difficultés de recrutement alors que le nombre de demandeurs d'emploi resterait élevé. « *Le pire scénario n'est pas à exclure* », a-t-elle ajouté.

¹ « *La formation professionnelle continue* », Paul Santelmann, chef du service Prospective de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), *La Documentation française*, 2006.

Par ailleurs, « les créations d'emploi vont se concentrer aux deux extrémités du spectre des qualifications : la moitié des créations nettes d'emploi concerteront les postes de cadre, de technicien supérieur et d'ouvrier qualifié dans les métiers de services aux activités productives ; l'autre moitié concernera les postes d'employés qualifiés qui se substitueront aux ouvriers non qualifiés, dont le déclin paraît inéluctable. Cette deuxième catégorie de postes concerne tant les services aux entreprises, à l'instar du gardiennage ou la logistique par exemple, que les services à la personne. Cette catégorie va fortement progresser en raison de la croissance des besoins dans le domaine sanitaire et social, induite par le vieillissement. »

S'il est difficile, en revanche, de prédire quelles seront les évolutions entre les branches d'activité économique, la certitude énoncée par Mme Sophie Boissard, est qu'il faut dépasser la catégorie des branches professionnelles, élaborée dans une économie industrielle qui ne correspond plus à l'économie d'aujourd'hui. Ce découpage sectoriel des circuits de la formation professionnelle handicape les possibilités de reconversion, non pas au niveau des grands groupes, mais surtout dans les petites et moyennes entreprises et pour les conversions qui s'opèrent entre des branches professionnelles différentes.

3. Rapprocher la formation de l'emploi : la relance des dispositifs d'alternance et de l'apprentissage

La volonté de rapprocher les formations de l'emploi, à la fois pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et répondre aux besoins des entreprises en personnels qualifiés s'appuie notamment sur la relance de l'alternance et de l'apprentissage. Plusieurs réformes ont été entreprises ces trois dernières années en vue d'élargir l'accès à ces dispositifs, qui reconnaissent le caractère formateur du travail en entreprise et apportent aux jeunes une « prime » en matière d'accès à l'emploi.

a) Assurer l'« employabilité » des jeunes et des adultes : l'émergence de la notion de professionnalisation

La refonte des précédents dispositifs d'insertion en alternance - les contrats d'adaptation, de qualification et d'orientation - en un dispositif unique commun aux jeunes et aux adultes - le contrat de professionnalisation - traduit, comme l'a relevé Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, une mutation forte : « *Nous avons changé non seulement de vocable, par rapport au contrat de qualification, mais aussi d'horizon. En effet, la formation est désormais davantage liée à l'entreprise et à la recherche de compétences au service de l'investissement et du développement dans les entreprises.* »

Les premiers éclairages apportés par le ministère de l'emploi sur cette réforme corroborent cette analyse : « *Les contrats de qualification reposaient le plus souvent sur un projet de formation mis en œuvre par un organisme de formation et prévoyaient un temps d'activité professionnelle comme*

complément des enseignements. Les contrats de professionnalisation renversent les rôles respectifs de l'entreprise, chargée de fournir une situation de travail « apprenante » et un tuteur, et de l'organisme de formation, chargé d'assurer une mission d'accompagnement pour l'atteinte de la qualification. »¹

A cette fin, les branches professionnelles en assurent la mise en œuvre, devenant ainsi davantage responsables de la stratégie de développement de leurs métiers et qualifications.

La mission a pu juger, au fil de ses auditions, du caractère positif de ce dispositif, souligné notamment par M. Jean-Raymond Lépinay, président de l'Union nationale des missions locales : pour l'entrée dans l'emploi, « *l'outil le plus efficace (...) me semble être l'alternance. Le contrat de professionnalisation, notamment, est un outil décisif. Il a connu des débuts difficiles mais sa montée en charge est impressionnante. (...) L'alternance entre la formation et le travail est importante dans la mesure où l'on part d'un besoin réel et effectif de l'entrepreneur. Ce dernier s'investit concrètement dans la formation du jeune s'il est assisté. On peut donc consolider de manière importante l'insertion dans l'emploi. »* »

Le contrat de professionnalisation : premier bilan

Le contrat de professionnalisation est accessible à tous les jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans souhaitant compléter leur formation, quel qu'en soit le niveau, par une qualification complémentaire, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi.

La quasi-totalité des accords conventionnels, conclus au niveau des branches professionnelles, ont fixé les modalités de mise en œuvre de ces contrats et adopté des critères dérogatoires (durée, publics prioritaires, qualifications visées ...).

En 2006, 142 799 contrats ont été enregistrés (+ 50 % par rapport à 2005), dont 129 219 au profit de jeunes de moins de vingt-six ans. Les salariés de 26-44 ans représentent 10 % des bénéficiaires, et les plus de quarante-cinq ans seulement 1 %.

Le niveau de formation à l'entrée est pour 36,5 % inférieur au niveau IV (baccalauréat), 40 % au niveau IV et 23 % supérieur au niveau IV.

85 % des contrats sont à durée déterminée. La durée moyenne observée est de seize mois (22 % durent vingt-quatre mois). Seuls 7 % des contrats comprennent des actions de formation (enseignements généraux et professionnels, actions d'accompagnement...) dont la durée est inférieure au niveau minimum de 200 heures (36 % des actions de formations vont au-delà de 800 heures).

64 % des contrats sont conclus dans des entreprises de moins de cinquante salariés, 36 % dans des entreprises de plus de cinquante salariés et 20 % dans des entreprises de plus de deux cents salariés. Les secteurs d'activité concernés sont en majorité le tertiaire (76 %), le commerce (25 %), l'industrie (14 %) et la construction (8 %).

Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

¹ « Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle », rapport de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), octobre 2006.

b) La modernisation et le développement de l'apprentissage

Fondé sur la logique ancestrale de transmission des compétences et savoir-faire de génération en génération, l'apprentissage a pour but de conduire les jeunes à la maîtrise des connaissances théoriques et des aptitudes pratiques nécessaires à l'exercice d'un métier. Cette voie de formation, qui constitue, comme l'a reconnu M. Michel Quéré, directeur du CERÉQ, une « *deuxième chance au sein de la formation initiale* », conduit vers une qualification sanctionnée par un titre ou diplôme, en associant enseignements dispensés dans un centre de formation d'apprentis (CFA) et formation en entreprise - sous la responsabilité d'un maître d'apprentissage - dans le cadre d'un contrat de travail de type particulier.

Dans le cadre du Plan de cohésion sociale, l'État s'est engagé à faire porter le nombre d'apprentis de 360 000 en 2004 à **500 000 d'ici 2009**. Il s'agit notamment de conduire les jeunes vers l'emploi et de répondre au défi du renouvellement des générations dans les entreprises du secteur artisanal.

En effet, M. Alain Griset, président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers, a souligné, lors de son audition devant la mission, l'intérêt majeur de l'apprentissage pour ce secteur, qui « *représente environ 900 000 entreprises et connaît une progression significative* », avec l'enregistrement de 10 % d'entreprises supplémentaires depuis 2000 : « *l'utilité fondamentale de l'apprentissage comme système de formation efficace dans l'artisanat est aujourd'hui universellement reconnue. Il permet une intégration rapide dans le monde du travail des apprentis.* »

Afin d'atteindre en cinq ans l'objectif quantitatif fixé, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, au-delà de la réforme de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage (analysée dans le chapitre IV suivant), a engagé une **rénovation** de cette voie de formation, destinée notamment à en **renforcer l'attractivité auprès des jeunes et des entreprises** - par la mise en place d'un crédit d'impôt -. Cette réforme s'articule autour de deux principaux axes :

- une **amélioration du statut de l'apprenti**, qui repose notamment sur les mesures suivantes : à l'instar des étudiants, l'apprenti dispose désormais d'une « carte d'apprenti-étudiant des métiers » ; les revenus de l'apprenti sont exonérés d'impôt pour la part n'excédant pas le salaire minimum de croissance ; l'encadrement est renforcé au cours de la formation, afin de limiter les ruptures de contrat et les échecs aux examens (entretien individualisé, formation des formateurs, développement du tutorat...) ;

- le **développement et la modernisation de l'apprentissage**, dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens (COM) conclus entre l'État, les conseils régionaux, les chambres consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés ; ces contrats doivent permettre de créer les conditions d'une concertation et d'une mobilisation de tous les acteurs de l'apprentissage, au service du développement de cette voie de formation et dans le cadre d'une démarche générale de professionnalisation

des jeunes ; les objectifs définis visent notamment à adapter l'offre quantitative et qualitative de formation, en particulier au regard des perspectives d'emploi dans les différents secteurs d'activité, d'améliorer la qualité du déroulement des formations, de valoriser la condition matérielle des apprentis, de développer le préapprentissage, etc.

L'apprentissage : quelques données de cadrage

Le flux de nouveaux contrats d'apprentissage enregistrés a progressé de près de 12 % entre 2003 et 2005 (pour atteindre un flux d'entrées de 260 408 en 2005), après une légère diminution de 2001 à 2003.

Selon les dernières données fournies par la DARES pour l'année 2005, on relève les principales caractéristiques suivantes :

- plus des deux tiers des apprentis sont des hommes (68,7 %) ;

- près de 49 % des apprentis sont âgés de dix-sept ans ou moins, plus de 41 % ont entre dix-huit et vingt et un ans et seuls moins de 10 % sont âgés de vingt-deux ans et plus ;

- le niveau de formation des jeunes entrant en apprentissage s'est élevé depuis dix ans : les jeunes de niveau V *bis* et VI (troisième) représentent, en 2005, 42 % des entrants, contre 50 % en 1995 ; ceux de niveau V (CAP, BEP) moins de 35 %, contre 38,5 % en 1995 ; la part des entrants de niveau IV (baccalauréat) ou de niveau supérieur est passée, respectivement, de 8,2 % à 14,3 % et de 3 % à près de 9 % en dix ans ;

- de fait, le niveau des formations préparées s'est également élevé, même si les formations de niveau V restent majoritaires (64 % en 2005, contre plus de 80 % en 1995) ; la part des formations de niveau supérieur à bac + 2 est passée, en dix ans, de 5,8 % à plus de 13 % ;

- près de 62 % des jeunes entrant en apprentissage étaient scolarisés jusqu'alors ; seuls 3 % étaient au chômage avant de conclure un contrat ;

- la durée moyenne du contrat a diminué depuis dix ans, notamment en raison du développement de l'apprentissage aux niveaux supérieurs : 20 % des contrats sont d'une durée de douze mois ou moins (16 % en 1995), près de 22 % pour une durée comprise entre treize et vingt-trois mois (9 % en 1995), plus de 51 % des contrats sont conclus pour une durée de vingt-quatre mois (66 % en 1995) et moins de 7 % pour une durée supérieure ;

- quatre secteurs d'activité accueillent une large majorité des apprentis : l'industrie (21 %), la construction (23 %), le commerce (24 %), les services aux particuliers (20 %) ;

- près des deux tiers des apprentis sont formés dans des entreprises de moins de dix salariés, dont 40 % dans des entreprises de quatre salariés ou moins ; la part des apprentis accueillis dans des entreprises de plus de 250 salariés est passée de 5 % en 1995 à 9,4 % en 2005. Le développement de l'apprentissage dans les grandes entreprises est appelé à s'intensifier : en 2006, 1 300 entreprises ont signé la Charte de l'apprentissage : un premier bilan établi fin 2006 montre une hausse moyenne du nombre d'apprentis entre 2005 et 2006 de 36 % pour les entreprises du CAC 40, soit une augmentation de quelque 10 000 apprentis.

B. DES MARGES DE PROGRÈS : LA CAPACITÉ DU SYSTÈME DE FORMATION À RÉPONDRE AUX BESOINS DES JEUNES ET DE L'EMPLOI EN QUESTION

Si la nécessité d'établir un lien plus étroit entre la formation professionnelle et l'objectif d'accès à l'emploi a été réaffirmée, les marges de progrès sont encore significatives : d'une part, notre système de formation professionnelle initiale apparaît encore insuffisamment réactif à ces besoins ; d'autre part, l'incapacité de notre système éducatif à répondre à l'ambition de mener 100 % des jeunes à une qualification constitue une faille majeure, dans un contexte tendant à l'élévation générale du niveau de formation de la population active.

1. Un système de formation professionnelle initiale déconnecté des besoins de l'emploi ?

a) Une inadéquation entre l'offre et la demande de formation

De nombreux intervenants ont mis en avant les problèmes liés à l'inadéquation entre les qualifications des jeunes sortant du système de formation professionnelle initiale - à la fois en termes de niveau et de spécialité - et les besoins exprimés par les entreprises.

Cela renvoie tout d'abord aux **carences de notre système d'orientation**. Fondé sur la demande sociale des jeunes et des familles, ainsi que sur les contraintes de la carte des formations, il n'est pas organisé de façon à apporter une réponse optimale à la fois aux besoins exprimés par le tissu économique et aux exigences en termes d'aménagement du territoire.

Lors de son déplacement dans le bassin industriel de la Vallée de l'Arve, en Haute-Savoie, la mission a pu prendre la mesure de ces « désajustements », dans les secteurs en « tension » de la mécanique et du décolletage. Alors qu'il existe d'importants besoins de recrutement et que les débouchés offerts par les entreprises sont attractifs en termes de salaire, les filières de formation correspondantes sont désertées par les jeunes : le taux de remplissage des trente-quatre sections de niveau V des lycées professionnels et centres de formation d'apprentis du bassin de formation oscille ainsi entre 0,4 et 0,8 élève pour une place.

Cette désaffection est en grande partie liée au poids des représentations sociales : les métiers de l'industrie renvoient une image désuète et dévalorisée ; selon une enquête réalisée auprès des parents de collégiens de la Vallée de l'Arve, 80 % des parents ne souhaitent pas que leur enfant se dirige vers le secteur du décolletage, qui constitue pourtant l'un des principaux pôles d'emploi local.

Par ailleurs, le **manque de réactivité de la carte des formations** conduit à ce que certaines **filières, devenues obsolètes au regard des besoins de l'économie** et offrant des taux d'insertion médiocres, sont maintenues et continuent à attirer un nombre important de jeunes.

Cette prééminence de l'offre de formation a été pointée du doigt par M. Jean-Raymond Lépinay, président de l'Union nationale des missions locales, en matière d'apprentissage : « *l'offre de formation d'apprenti en France est largement en décalage avec les besoins des entreprises. D'une part, il existe de vraies béances par rapport aux besoins économiques concrets. D'autre part, des formations sont maintenues parce qu'elles ont été efficaces alors qu'elles ne sont plus en phase avec la réalité économique. Par ailleurs les régions, qui supportent le coût de la décentralisation, n'ont pas envie d'investir dans un développement de l'apprentissage qui supposerait de nouveaux locaux, de nouvelles machines et un redéploiement des enseignants.* »

En outre, le maintien de capacités d'accueil surdimensionnées dans certains BEP incite à s'interroger, dans la mesure où, alors que seuls 28 % des titulaires de BEP obtiennent ensuite un baccalauréat professionnel, ce niveau de formation ne correspond plus, dans certains secteurs, aux exigences de recrutement des entreprises.

Dans une étude parue en 2003, le CEREQ s'interrogeait, ainsi, sur l'« utilité » des CAP et BEP tertiaires, à partir du constat suivant : « *Profitant des opportunités ouvertes par l'arrivée d'une abondante main-d'œuvre juvénile détenant un baccalauréat professionnel ou un bac + 2, les employeurs ont alors modifié leurs exigences et la façon de pourvoir toute une série de postes tertiaires de base. Ces postes d'employés, autrefois occupés par des personnes peu diplômées comme les titulaires d'un CAP ou BEP tertiaire, sont donc aujourd'hui beaucoup plus largement attribués à des personnes ayant un niveau de qualification supérieur.* »¹

Ce phénomène est plus marqué dans certains domaines d'activité : ainsi, 92 % des aides-comptables débutants en 2001 sont au moins titulaires d'un baccalauréat, alors que ce n'est le cas que de 59 % de l'ensemble des employés du secteur. Or, le BEP « métier de la comptabilité » accueille encore aujourd'hui plus de 20 000 élèves.

Lors de son déplacement en Allemagne, la mission a pu constater les différences nous séparant du le « système dual » de formation professionnelle, présenté en annexe à la présente partie. Si celui-ci n'est pas exempt de critiques ou points faibles, il présente néanmoins l'avantage d'offrir une certaine garantie d'adéquation entre l'offre et la demande de formation, en étant articulé autour des besoins des entreprises et du slogan « pas de diplôme sans débouché ».

¹ « *Quelle utilité les CAP et BEP tertiaires aujourd'hui ?* », Centre d'études et de recherche sur les qualifications, Bref n° 196, avril 2003.

b) Une offre de certification peu optimale

(1) Une spécialisation jugée « excessive » des diplômes professionnels

La forte spécialisation des titres et diplômes professionnels apparaît, de l'avis d'un grand nombre d'intervenants entendus par la mission, en déphasage avec les besoins croissants d'adaptation sur le marché du travail : ainsi, M. Paul Santelmann a fait remarquer que « *les diplômes aujourd'hui en place ont été construits dans les années cinquante ou soixante, alors que la main-d'œuvre manquait en France, et qu'il fallait former des ouvriers spécialisés. Il est aujourd'hui nécessaire de former des personnes qui ne soient pas seulement des spécialistes* ».

Cette logique de « *décomposition extrêmement fine des fonctions* » ne correspond plus à la réalité, chacun étant appelé à exercer plusieurs métiers au cours de sa vie ; par ailleurs, les études du CEREQ montrent que 56 % des diplômés n'exercent pas un métier pour lequel ils étaient qualifiés.

Comme l'a relevé M. André Gauron, « *les partenaires sociaux au niveau confédéral reconnaissent la nécessité d'élargir le champ des diplômes. Par contre, ceux qui gèrent les diplômes titre par titre dans les commissions paritaires restent figés sur des diplômes trop pointus* » ; « *cette segmentation à l'extrême de l'enseignement* » contribue à expliquer, comme l'a également relevé un récent audit sur la carte de l'enseignement professionnel¹, que le coût moyen d'un lycéen professionnel, qui s'établit à 10 490 euros², soit de 30 % supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE.

Le ministère de l'éducation nationale, qui constitue le premier ministère certificateur, a engagé une rénovation de son offre de diplôme, consistant notamment à réduire à vingt le nombre de BEP, afin de recentrer ce diplôme sur sa finalité propédeutique et d'ouvrir à ses titulaires de plus larges possibilités de poursuites d'études vers le baccalauréat professionnel.

Toutefois, il reste encore des efforts à accomplir en vue de rationaliser la carte des certifications professionnelles, alors que l'éclatement des diplômes, et donc des filières, contribue à rigidifier l'offre de formation, entravant sa nécessaire réactivité aux évolutions des besoins de l'économie.

(2) Un éclatement des responsabilités

Comme le montre l'encadré suivant, au-delà des seuls diplômes délivrés par le ministère de l'éducation nationale, qui ne constitue que l'un des sept ministères certificateurs, le paysage de l'offre de certifications professionnelles est complexe et éclaté.

¹ *Rapport sur la carte de l'enseignement professionnel, Mission d'audit de modernisation, décembre 2006.*

² *A titre de comparaison, le coût moyen d'un lycéen général et technologique est de 10 130 euros, celui d'un collégien de 7 700 euros et celui d'un étudiant à l'université de 7 200 euros.*

Les diplômes, titres ou certifications professionnels : un paysage complexe

La « cartographie » des certifications professionnelles met en évidence une grande diversité de l'offre. On distingue notamment :

- les **diplômes ou titres nationaux**, délivrés par les différents ministères certificateurs ; ils sont élaborés, depuis 1948, en association avec les partenaires sociaux, dans le cadre des commissions professionnelles consultatives (CPC), organisées par grands secteurs d'activité et fonctionnant auprès des ministères certificateurs ;

- les **certifications de qualification professionnelle (CQP)** des branches, définies, depuis 1983, dans le cadre des commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) ; alors que les diplômes - notamment ceux délivrés par l'éducation nationale -, sont davantage guidés par les besoins et modes de fonctionnement du système éducatif, les CQP privilégient la description des qualifications en termes de savoir-faire et de compétences ;

- les **autres titres à finalité professionnelle**, délivrés par des établissements publics, les chambres consulaires ou des organismes privés ou associatifs...

Crée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, la Commission nationale de certification professionnelle (CNCP) a pour principale mission de mettre à jour l'offre existante, réunie au sein du répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Ce dernier recense, fin 2006, quelque 2 660 fiches descriptives de certifications, dont plus de 1 200 sont délivrées au nom de l'État :

- 613 diplômes délivrés par le ministère de l'éducation nationale (auxquels s'ajoutent les quelque 15 000 titres délivrés dans l'enseignement supérieur, dont près de 1 500 licences professionnelles) ; ces diplômes ont vocation à être préparés aussi bien par la voie scolaire, qu'en apprentissage, par la VAE ou en formation continue ; on compte ainsi **198 CAP**, **35 BEP** et 37 mentions complémentaires de niveau V, **73 baccalauréats professionnels**, **59 brevets professionnels** (qui ne s'acquièrent que par la voie de l'apprentissage ou de la formation continue) et 20 mentions complémentaires de niveau IV, **109 BTS**, 40 diplômes de métiers d'art de niveau III ;

- 291 titres professionnels délivrés par le ministère de l'emploi, élaborés par l'AFPA et préparés par cet organisme ou des centres agréés ;

- 196 titres ou diplômes délivrés par le ministère de l'agriculture ;

- 130 titres délivrés par le ministère de la jeunesse et des sports ;

- 14 par le ministère des affaires sociales et 3 par le ministère de la santé.

S'y ajoutent 452 CQP (en 2005), ne figurant pas toutes au RNCP.

De toute évidence, cet éclatement des responsabilités, ainsi que la diversité des titres délivrés - à la fois dans la nature, les modalités et les objectifs -, nuisent à leur lisibilité et à leur articulation.

Si des rapprochements sont mis en œuvre entre les ministères concernés, afin d'établir des équivalences ou reconnaissances de titres, les **cloisonnements** entre les filières de formation restent encore un obstacle à la construction de parcours cohérents. Tel est notamment le cas de la **filière sanitaire et sociale**, dans laquelle il existe des besoins de recrutements massifs. En effet, les résistances des appareils de formation font que les avancées sont lentes : comme l'a souligné M. André Gauron, « *nous devons*

réussir à faire sauter ce verrou au niveau du ministère des affaires sociales ». Il s'agit notamment d'offrir des débouchés aux diplômés du BEP « carrières sanitaires et sociales », délivré par l'éducation nationale, alors que ceux-ci, de l'avis de M. Jean-Paul Denanot, président de la commission formation professionnelle de l'ARF, « ne débouchent sur aucun métier ».

2. L'objectif d'élévation du niveau général des formations face à ses limites

La réponse du système éducatif au défi du chômage des jeunes par la massification de l'accès à l'enseignement secondaire et supérieur et l'allongement de la durée des études tend à montrer les limites de son efficacité.

Alors que la dépense intérieure d'éducation¹ a plus que doublé en trente ans et progressé de 70 % depuis 1985 en euros constants, s'établissant, en 2005, à 117,9 milliards d'euros, soit 7 % du PIB et 1 880 euros par habitant, le taux de chômage des jeunes est resté à un niveau élevé - puisqu'il s'établit à 21,1 % pour les moins de vingt-cinq ans en avril 2007, contre 7,4 % pour les actifs de vingt-cinq à quarante-neuf ans et 5,5 % des cinquante ans et plus -, et la problématique de leur insertion reste prégnante.

D'une part, notre système éducatif ne parvient pas à conduire tous les jeunes vers un niveau de qualification ou un diplôme leur permettant d'accéder à l'emploi. D'autre part, la prééminence accordée à la filière générale, « voie royale » vers la poursuite d'études longues, a conduit à dévaloriser l'image de l'enseignement professionnel, alors que celui-ci joue un rôle majeur dans l'élévation du niveau de qualification des jeunes et dans leur insertion.

a) Un « noyau dur » de sortants sans diplôme ou qualification : une faille du système éducatif

Si le nombre de jeunes quittant le système scolaire sans qualification a fortement diminué sur la longue période, les difficultés d'insertion qu'ils rencontrent se sont aggravées dans un contexte d'élévation du niveau général des formations. La persistance d'un « noyau dur », qui stagne à un niveau stable et encore élevé depuis près de dix ans, interpelle, au-delà du système éducatif, l'ensemble des acteurs de la formation auditionnés par la mission, compte tenu de son **coût social et humain** et du défi que ce problème pose à

¹ La dépense intérieure d'éducation (DIE) recense la totalité des dépenses en faveur du système éducatif (enseignement scolaire et universitaire, apprentissage...), effectuées par l'ensemble des agents économiques (Etat, collectivités locales, entreprises, ménages).

Pour le second degré, la DIE atteint 52,5 milliards d'euros en 2005 (+ 35 % depuis 1990 en euros constants), soit 8 650 euros en moyenne par élève et par an.

Pour l'enseignement supérieur, la DIE atteint 20,6 milliards d'euros en 2005 (+ 46 % depuis 1990 en euros constants), soit une dépense moyenne de 8 940 euros par étudiant, soit un peu moins que la moyenne de l'OCDE.

Le ministère de l'éducation y contribue à près de 66 %.

l'ensemble de notre système de formation, initiale comme continue : il s'agit, en effet, d'un « interstice à combler » pour éviter que les handicaps de départ se perpétuent, voire s'amplifient.

(1) Des chiffres rigides à la baisse

L'analyse du phénomène est complexe à étudier, dans la mesure où il fait l'objet de différentes définitions :

- d'un point de vue restrictif, et selon la définition française, **près de 60 000 jeunes, soit 8 % d'une génération, sortent du système scolaire « sans qualification »**, c'est-à-dire après le collège, en première année de CAP ou BEP (niveaux VI et V bis)¹ - 6 % des jeunes, contre 35 % dans les années soixante - ou à l'issue d'une seconde générale ;

- d'un point de vue plus large, et en référence au seuil minimal de qualification fixé par l'Union européenne dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, il convient d'ajouter à ces sorties sans qualification les **sorties sans diplôme de l'enseignement secondaire** (soit après un échec au CAP, au BEP ou au baccalauréat) ; s'ils étaient deux fois plus nombreux à la fin des années soixante-dix, cela concerne chaque année, à un niveau stable depuis dix ans, **environ 160 000 jeunes, soit près de 20 % d'une génération²** ;

- d'autres données, issues des enquêtes emploi de l'INSEE sur le niveau de diplôme ou d'inscription le plus élevé des 20-24 ans, montrent, qu'en 2005, 17 % des jeunes de cette tranche d'âge³ (19,4 % des garçons et 14,3 % des filles), soit environ 133 000 jeunes, poursuivant ou non des études, ne sont pas diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire⁴.

Au-delà de ces données, **environ 90 000 jeunes par an sortent sans diplôme de l'enseignement supérieur**, dont environ 20 % des entrants à l'université.

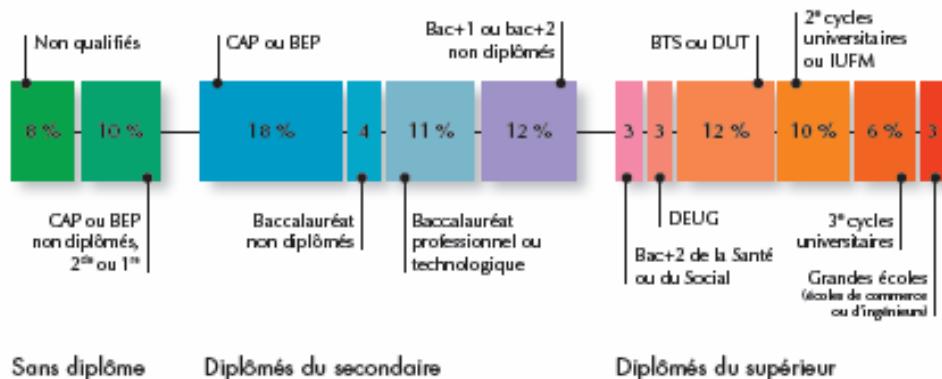
¹ Parmi les jeunes ayant quitté les bancs de l'école sans qualification en 1998, 51 % sortaient d'une première année d'enseignement professionnel, 38 % de collège et 11 % d'une section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA).

² Selon l'enquête « Génération 2001 du CERÉQ », cela concerne 21,3 % de l'ensemble des élèves et apprentis sortis du système éducatif en 2001, soit 163 000 jeunes.

³ Ils étaient 23 % en 1996 et 18 % en 2000.

⁴ Au niveau européen, la réduction du nombre de jeunes non qualifiés fait l'objet d'un suivi dans le cadre du processus de Lisbonne à travers le taux de diplômés de la fin du secondaire parmi les jeunes âgés de vingt à vingt-quatre ans. L'objectif à atteindre est fixé à 85 % en 2010 (la moyenne européenne s'établit à 77 % en 2005, contre 83 % en France).

Répartition par niveau de sortie du système éducatif



Source : Enquête « Génération 2001 », CEREQ, 2005 (champ : 762 000 sortants)

La nomenclature des niveaux de formation

Classification française	Niveau de formation	Equivalent classification CITE*
➤ Niveau VI	Pas de formation au-delà de la fin de la scolarité obligatoire	0
➤ Niveau V bis	Formation courte d'une durée maximum d'un an (sortie avant l'année terminale du second cycle court)	2
➤ Niveau V	Niveau de formation équivalent à celui du BEP ou du CAP	3c
➤ Niveau IV	Qualification d'un niveau équivalent à celui du baccalauréat ou du brevet professionnel	3
➤ Niveau III	Niveau du BTS, du DUT ou de fin de 1 ^{er} cycle de l'enseignement supérieur	5b
➤ Niveau II et I	Niveau comparable au supérieur à celui d'un 2 ^e cycle de l'enseignement supérieur	6

*Classification internationale type des enseignements (CITE) de l'UNESCO, utilisée pour les comparaisons entre pays (classement selon le diplôme obtenu).

(2) Des handicaps face à l'insertion

La « population » des jeunes sans diplôme ou qualification est loin de composer un ensemble homogène.

Toutefois, l'analyse de leur profil permet de mettre en évidence quelques caractéristiques fortes :

- des **parcours scolaires marqués par des difficultés précoce**s d'apprentissage : les études du ministère de l'éducation nationale tendent en effet à souligner une corrélation entre les jeunes sortant du système éducatif sans qualification et les 15 % d'élèves quittant l'enseignement primaire sans maîtriser les savoirs fondamentaux ;

- une certaine **concentration sociale et culturelle** du phénomène : plus des deux tiers des élèves sortis sans qualification sont des enfants d'ouvriers, de personnels de service ou d'inactifs¹ ; un enfant d'ouvrier a quatre fois plus de risque de sortir sans diplôme du système éducatif qu'un enfant de cadre ; par ailleurs, les jeunes issus de l'immigration constituent 36 % des non qualifiés, 29 % des non diplômés du second degré, et seulement 13 % des diplômés d'une école d'ingénieurs² ;

- enfin, les **problèmes d'orientation défaillante** constituent un élément clé d'explication des abandons précoces de scolarité : ainsi, M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'enseignement scolaire, a indiqué que « *les taux d'abandon au sein de la formation professionnelle initiale sont élevés pour les filières peu attractives. Cette situation est particulièrement forte en ce qui concerne les filières disposant de réels débouchés mais qui ne font pas l'objet d'un choix de la part des élèves. C'est notamment le cas du bâtiment ou de la confection industrielle* » ; de façon générale, 20 % à 25 % des élèves « décrochent » en première année de CAP, entre 9 % et 15 % en première année de BEP ; comme l'a relevé M. Claude Thélot, conseiller maître à la Cour des Comptes, lors de la table ronde organisée par la mission, la rigidité de l'offre de formation professionnelle initiale conduit à « *ce point capital, qu'il faut constamment avoir présent à l'esprit : le tiers des jeunes orientés dans les filières professionnelles n'ont pas choisi leur spécialité.* »

Ces caractéristiques constituent autant de handicaps cumulés face à l'insertion. Il en résulte une forte démobilisation, susceptible, dans certains cas, de dériver vers une attitude de rejet à l'égard des apprentissages et une situation proche de l'exclusion : M. Paul Santelmann a ainsi fait observer qu'« *une partie de ces jeunes ne peuvent entrer dans les dispositifs qualifiants classiques, ni entrer dans l'entreprise. Ils se trouvent dans une situation de décrochage à l'égard du travail.* »

De fait, si les jeunes sans diplôme ou qualification connaissent des **trajectoires d'insertion diverses, celles-ci restent largement marquées par le chômage ou la précarité :**

- une partie des jeunes non qualifiés ou non diplômés accède de façon rapide et durable à l'emploi (31 % des non qualifiés, 48 % des sortants non diplômés du niveau V) ; en effet, M. Jean-Louis Nembrini a indiqué que, dans certaines filières, comme l'hôtellerie, certains abandons « précoces » de formation s'expliquaient par le fait que « *les élèves sont démarchés par les entreprises, alors qu'ils n'ont pas terminé leur formation* » ; néanmoins, « *de telles démarches sont préjudiciables au projet de formation tout au long de la vie. En effet, l'insertion professionnelle s'opère alors à court terme* » ;

¹ D'après le panel de 23 000 élèves de sixième constitué en 1989 par la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du ministère de l'éducation nationale.

² Sont considérés comme jeunes issus de l'immigration ceux dont l'un des parents est né à l'étranger, sans critère de nationalité.

- au cours des trois premières années de vie active, 45 % des non qualifiés ont connu une première période de chômage de plus d'un an et le taux de chômage atteint encore 40 % trois ans après la sortie du système éducatif ; 28 % ont bénéficié d'un contrat aidé ; c'est également le cas de 22 % des jeunes sortis sans diplôme de l'enseignement supérieur ;

- enfin, comme l'a relevé M. Jean-Claude Tricoche, représentant de l'UNSA, « *les jeunes entrants non qualifiés sur le marché du travail peinent encore sept ans après* » : les études du CERÉQ confirment en effet que « *les jeunes non diplômés restent fortement soumis aux aléas de la conjoncture* » ; « *même lorsqu'ils travaillent, la majorité des jeunes sans diplôme gardent comme priorité l'accès ou le maintien dans un emploi stable* », alors que « *les plus diplômés sont, eux, plutôt centrés sur la progression de leur carrière* » ; « *désavantagés dès leur première embauche, les non diplômés progressent à pas comptés dans la hiérarchie des emplois : 60 % débutent sur des emplois non qualifiés, ils sont encore 53 % à occuper ce type de postes après trois ans de vie active et 44 % quatre ans plus tard* »¹.

Ainsi, comme l'a relevé M. André Gauron, conseiller à la Cour des comptes, lors de son audition devant la mission, « *le diplôme continue de payer* », même si « *globalement, le fait de posséder des diplômes constitue une garantie moindre qu'il y a vingt ans* ».

b) Une hiérarchisation des filières qui conduit à une orientation par échecs successifs vers l'enseignement professionnel

Notre système éducatif s'est développé vers le haut sur la base du postulat selon lequel l'acquisition d'un diplôme élevé serait le meilleur moyen de se prémunir contre le chômage.

De fait, la filière générale, conduisant à des études longues, reste attachée à une image noble, alors que, comme cela a été souligné par de nombreux intervenants, et notamment par M. André Gauron, « *au niveau du secondaire, la formation professionnelle est déconsidérée* ».

Comme l'ont souligné les représentants des familles, l'orientation vers une filière professionnelle relève, pour les parents, de la « *résignation* » et non d'un véritable choix raisonné de l'élève et de sa famille.

En revanche, M. André Gauron a mis en avant le « *paradoxe de la formation professionnelle* » : « *au-dessus du baccalauréat, ce sont les bons élèves qui se dirigent vers les formations professionnelles. Les IUT, fondés avant l'existence des baccalauréats technologiques pour professionnaliser les élèves issus des baccalauréats généraux, recrutent aujourd'hui les deux tiers de leurs étudiants parmi les bacheliers de l'enseignement général. La sélection y est forte. Les étudiants de BTS viennent pour un tiers d'entre eux des lycées d'enseignement général. Les deux autres tiers possèdent un*

¹ « *Les sept premières années de vie active de la Génération 98. Entre débuts de carrière et insertion* », Centre d'études et de recherche sur les qualifications, Bref n° 234, octobre 2006.

baccalauréat technologique. Notre système valorise la formation professionnelle à partir de l'enseignement supérieur. Ces formations sont considérées comme parmi les meilleures. »

Or, les résultats en termes d'insertion professionnelle, qui varient néanmoins fortement en fonction des spécialités de formation, montrent que la voie professionnelle, y compris au niveau du secondaire, peut constituer une véritable filière de réussite : en effet, 77 % des jeunes titulaires d'un CAP ou BEP (dont 67 % par la voie scolaire et 83 % par l'apprentissage) et 85 % des bacheliers professionnels dans une spécialité industrielle accèdent de façon stable et durable à l'emploi, alors que ce n'est le cas que de 64 % de ceux sortis de l'enseignement supérieur sans diplôme et de 69 % des titulaires d'un diplôme universitaire de niveau bac + 2.

A l'inverse, la logique d'« inflation » des études a également ses revers et produit des frustrations :

- alors qu'un jeune sur deux accède à l'enseignement supérieur, seulement 40 % en ressortent diplômés ; si le taux d'échec dans l'enseignement supérieur est ainsi de 20 % en moyenne, il atteint 61 % pour les bacheliers professionnels qui entreprennent des études supérieures ; en effet, comme l'a souligné M. André Gauron, « *il faut avoir le courage d'affirmer (...) que 22 % des jeunes entrant à l'université auraient préféré suivre d'autres études, mais n'en possédaient pas les moyens scolaires. Ils n'avaient par exemple pas obtenu une mention suffisante pour accéder aux classes préparatoires ou avaient été bloqués, pour la majorité d'entre eux, par la sélection à l'entrée du BTS ou de l'IUT* » ;

- la concurrence entre diplômés conduit à un « déclassement » d'une partie d'entre eux, à la défaveur des moins qualifiés, par exemple les titulaires d'un CAP ou d'un BEP à qui ces postes étaient auparavant réservés.

Situation professionnelle et conditions d'emploi de la « génération 2001 » trois ans après la sortie de formation initiale, selon le diplôme, le niveau et la spécialité de formation (en %)											
	Situation professionnelle				Taux de chômage	Statut de l'emploi			Parmi les EDD		
	Actifs		Inactivité	Reprise formation		CDI	EDD	non salarié	A temps partiel	Emplois aidés	
	Emploi	Chômage									
Non qualifié	51	34	9	6	40	47	48	5	22	29	23
CAP ou BEP non diplômé	63	28	3	6	31	54	12	4	12	15	41
CAP ou BEP	80	14	3	3	14	65	32	3	13	21	24
<i>Tertiaire</i>	78	13	5	4	15	62	36	2	22	22	10
<i>Industriel</i>	82	14	2	2	14	68	29	3	6	19	38
Bac non diplômé	74	18	2	6	20	63	33	4	12	20	27
Bac pro/techno	80	12	2	6	13	69	28	3	11	22	26
<i>Tertiaire</i>	74	14	3	9	16	62	36	2	19	26	17
<i>Industriel</i>	88	8	2	2	9	76	20	3	3	13	43
Bac +1/+2 non diplômé	72	16	3	9	18	62	34	5	11	37	15
Bac +2	88	7	1	4	7	73	24	3	5	18	15
<i>DEUG</i>	80	9	2	9	10	69	27	3	10	28	4
<i>BTS/DUT tertiaire</i>	86	9	1	4	9	70	29	1	6	20	12
<i>BTS/DUT industriel</i>	90	6	1	3	7	75	22	3	1	14	28
2^e cycle	85	9	1	5	10	72	25	3	10	17	6
3^e cycle	88	9	1	2	10	77	17	6	5	13	5
Ensemble	78	15	2	5	16	67	29	4	10	22	21

Source : « Quand l'école est finie... Premiers pas dans la vie active de la génération 2001 » CEREQ Enquête génération 2001 Interrogation du printemps 2004

Lors de son audition devant la mission, M. Alain Griset s'est ainsi exprimé dans des termes acérés : « *Le système est totalement en dehors de la réalité des besoins, aussi bien des jeunes que des entreprises. La persistance de l'idée de la nécessité de l'obtention du baccalauréat pour réussir un parcours de formation, de préférence universitaire, est tout à fait significative. La plupart des jeunes ont leur baccalauréat. C'est presque devenu un droit. Cependant, la moitié des étudiants de niveau bac + 1 sans diplôme n'ont que le droit de s'inscrire à l'ANPE. (...) L'entreprise reste très mal vue dans le milieu scolaire. L'objectif des pouvoirs publics doit être atteint. Un jeune de quatorze ou quinze ans ne doit pas nécessairement se diriger vers l'apprentissage, mais il doit disposer d'une réelle information sur les métiers dont on sait qu'ils sont susceptibles de l'embaucher dans l'avenir. Former des psychologues ou des sociologues en excès n'a pas de sens. C'est un gaspillage d'argent public et un drame humain* ».

Ainsi, « *La « fuite » dans les études longues qui ne correspondent pas toujours à un projet professionnel précis* », que mettait également en avant M. André Gauron dans un rapport sur la « Formation tout au long de la vie » paru en 2000¹, tient notamment au fait que la formation professionnelle continue n'apparaît pas, comme celui-ci l'a rappelé devant la mission, comme susceptible de tracer des « *parcours ascendants* » : « *contrairement aux entreprises allemandes, les entreprises françaises ont tendance à intégrer des jeunes avec un niveau de qualification de plus en plus élevé, et non à organiser la promotion professionnelle en développant les niveaux de qualification. La dernière étude du CEREQ sur la métallurgie montre que les intégrations se produisent au moins au niveau du Bac, sinon du BTS. Ce secteur ne se préoccupe pas de recruter des jeunes sans qualification pour les transformer en ouvriers qualifiés. Ainsi, la formation continue consiste de plus en plus en une adaptation aux évolutions économiques, comme l'indiquent les études de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ou de l'INSEE. Ce type de formation est donc essentiellement horizontal et ne trace pas des parcours ascendants dans les entreprises.* »

Ces constats renvoient au fait que les frontières entre la formation initiale et continue restent encore étanches. Même si le développement de l'alternance, évoqué plus haut, permet de créer des points d'articulation entre « apprendre » et « travailler », créant une zone de « mixité » de la formation entre la responsabilité de l'État et celle des entreprises, les logiques restent encore séparées, y compris au sein de ces dispositifs.

¹ « *La formation tout au long de la vie. Une prospective économique* », M. André Gauron, Conseil d'analyse économique, 2000.

C. DES FRONTIÈRES ENCORE ÉTANCHES ENTRE FORMATION INITIALE ET CONTINUE : DEUX UNIVERS AUX LOGIQUES SÉPARÉES ?

La forte césure entre la formation professionnelle initiale et continue a été relevée par un grand nombre d'intervenants entendus par la mission.

Ainsi, Mme Françoise Bouygard, déléguée générale adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle, a établi le constat suivant : « *cette coupure concerne les acteurs, ainsi que les outils et les dispositifs. Il nous semble que cette coupure fait système, d'une certaine manière, et de façon négative. Il est clair que pour tout individu, tout ce qui n'est pas acquis en matière de qualification, de diplômes et de compétences dans le cadre de la formation initiale, sera beaucoup plus difficile et beaucoup plus coûteux à obtenir dans le cadre de la formation continue. (...) Cette coupure ne nous semble pas propre à amener l'appareil de formation initiale à se positionner par rapport aux besoins en compétences du monde économique. La coupure est donc négative à la fois pour notre appareil de formation et pour les individus.* »

Cette césure conduit, d'une part, à un certain cloisonnement entre les dispositifs qui peut apparaître peu optimal.

D'autre part, la **prégnance de la formation initiale** dans le système français fait que les voies de « ratrappage » sont limitées, la formation continue contribuant davantage à redoubler les inégalités plutôt qu'à les corriger.

1. Des dispositifs cloisonnés

Comme l'a souligné M. Michel Quéré, directeur du CERÉQ, notre système de formation professionnelle est caractérisé par la « *particularité française de stricte séparation de la formation diplômante, qui dépend de l'État, et de la formation professionnelle à vocation qualifiante, qui dépend des partenaires sociaux, et surtout des branches.* » Si « *une certaine porosité existe, en particulier dans les dispositifs visant à favoriser l'insertion [tels que le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation] (...) les marges de progrès restent considérables* » : « *la prégnance historique du rôle de l'éducation nationale, et du poids du diplôme dans la problématique de l'insertion sont si forts que l'évolution reste relativement lente.* »

Une première conséquence de ce constat est que **les articulations entre les différents dispositifs d'accès à la qualification restent faibles, favorisant les cloisonnements, voire les effets de concurrence**, au détriment de leurs bénéficiaires.

Ainsi, comme l'a justement relevé M. Paul Santelmann, « *il n'existe pas, par exemple, de dispositif d'orientation commun aux lycées professionnels, à l'apprentissage, au contrat de professionnalisation et à l'AFPA. Or, ces quatre systèmes sont les principaux systèmes qualifiants.* »

Ces logiques séparées se relèvent, notamment, aux niveaux suivants :

- au sein de la formation professionnelle initiale : l'enseignement professionnel sous statut scolaire, en lycée professionnel, et l'apprentissage, ont vocation à préparer les jeunes aux mêmes diplômes d'État ; même si le regard porté par le système éducatif sur l'apprentissage a sensiblement évolué, dans un sens positif, les interactions entre ces deux voies restent faibles ; en effet, l'éducation nationale s'est jusqu'alors faiblement investie dans le développement de l'apprentissage, ce qui ne favorise pas les passerelles entre les deux systèmes ; par ailleurs, ainsi que l'a relevé M. Jean-Paul Denanot, président du conseil régional du Limousin et de la commission formation professionnelle de l'ARF, « *l'apprentissage entre aujourd'hui directement en concurrence avec les lycées professionnels. Ce problème est d'autant plus sérieux dans les régions peu peuplées. (...) Il est en effet difficile de former des groupes de trois ou quatre apprentis ou de trois ou quatre lycéens, ce qui occasionne des suppressions de postes et des transferts à des lycées professionnels ou à l'apprentissage. Les conflits sont relativement permanents sur ce point* » ;

- au sein des formations en alternance : il est possible de s'interroger, comme l'a fait M. Jean Gaereminck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, lors de son audition devant la mission, sur « *l'équilibre entre, d'une part, le contrat de professionnalisation, relevant de la formation professionnelle continue, d'autre part, le contrat d'apprentissage, relevant de la formation initiale* » ; en effet, « *comment arbitrer entre l'investissement dans la professionnalisation et celui dans l'apprentissage, alors que les décisions sont, dans le premier cas, largement entre les mains des professions et, dans le second, régulées par les conseils régionaux ? (...) ; faut-il privilégier l'atteinte d'une certification reconnue par une certification (diplôme, titre ou CQP) avec le risque de favoriser le glissement des contrats vers des poursuites d'études, ou bien l'atteinte d'une qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective avec le risque de gommer la dimension formatrice du contrat et la transférabilité de la formation acquise ?* »¹ ; à la différence de l'apprentissage, les contrats de professionnalisation ne visent pas principalement des diplômes ou titres d'État ; la moitié d'entre eux (voire les deux tiers dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment) conduisant à des qualifications de branche.

Comme l'a relevé M. Gérard Larcher lors de son audition, « *nous devons surmonter le cloisonnement entre formation initiale et formation continue, qui correspond à une logique purement financière.* »

En effet, **l'éclatement entre les statuts - lycéen, apprenti, stagiaire, jeune en contrat de professionnalisation - ne favorise pas une gestion optimale des structures de formation, ce qui est particulièrement dommageable pour assurer le maintien et le remplissage de certaines filières aux débouchés porteurs mais peinant à recruter.**

¹ « Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle », rapport de la DGEFP, octobre 2006.

2. Des voies de « rattrapage » limitées

Comme l'a souligné le recteur M. Jérôme Chapuisat, directeur délégué du CNAM, tant que la formation initiale sera perçue comme un « *produit fini* », le concept de formation tout au long de la vie restera vidé de toute réelle portée, au détriment, notamment, de ceux qui sont sortis du système éducatif avec un « bagage » fragile. En effet, en dépit du développement de l'alternance, comme on l'a vu, ou encore de la validation des acquis de l'expérience, la prégnance de la formation initiale fait que la formation professionnelle continue ne joue pas le rôle d'une « école de la deuxième chance ».

a) Des situations initiales figées ?

La formation initiale conditionne très largement l'usage et la réussite de la formation continue : en effet, comme l'a souligné M. Jean-François Veyssset, vice-président de la CGPME « *mieux une formation initiale est acquise, plus l'on dispose d'un savoir-apprendre, qui permettra ensuite d'actualiser son parcours et si possible de l'améliorer.* »

Cette situation ne sert pas l'efficacité globale du système, la formation continue contribuant à **redoubler les inégalités et handicaps issus de la formation initiale**. C'est ce qu'a estimé M. Paul Santelmann lors de son audition devant la mission : « *de toute évidence, un bon système de formation professionnelle continue est un système qui permet à ceux qui ont le moins réussi dans le cadre scolaire et occupent les emplois les moins qualifiés de bénéficier d'une seconde chance. Le système doit permettre à ces personnes d'accéder à une qualification supérieure à celle qui était la leur au départ, ou de se reconvertis. De ce point de vue, le système est peu efficace.* »

Plusieurs raisons justifient cet état de fait :

- la faible « *appétence* » des personnes les moins qualifiées à retourner en formation longue, dans la mesure où elles n'ont pas toujours été, pour reprendre l'expression employée par Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, les « *enfants heureux de l'école* » ;

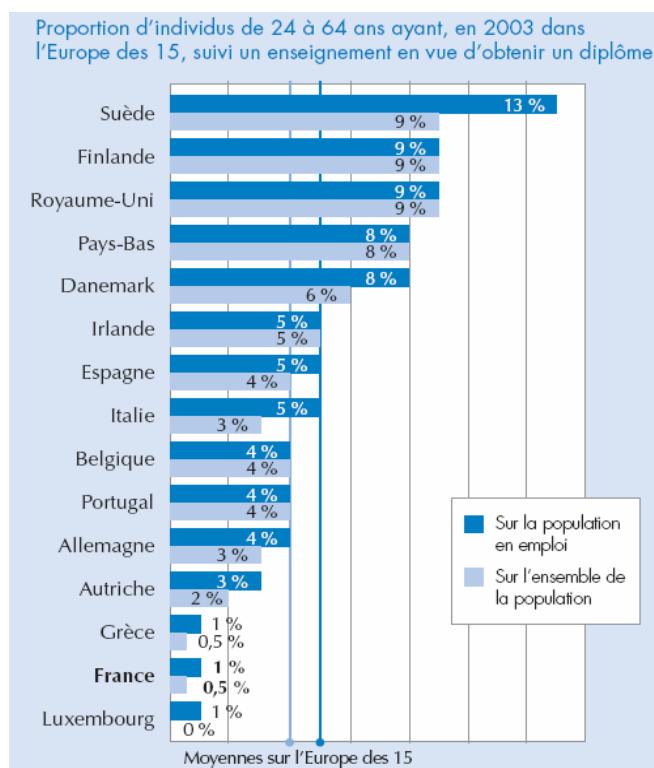
- le fait que les personnes les moins bien formées, *a fortiori* celles ayant connu l'échec scolaire, n'ont bien souvent pas les bases nécessaires pour réussir en formation continue, cette dernière n'ayant pas pour mission, ainsi que l'a relevé M. André Gauron, de « *suppléer aux lacunes et aux insuffisances de la formation initiale.* »

La formation continue ne joue ainsi qu'un rôle marginal en matière de promotion sociale et professionnelle des actifs : comme l'a souligné Mme Martine Möbus, chargée d'études au département formation continue du CERÉQ, « *notre système de mobilité sociale repose presque exclusivement sur la formation initiale et le diplôme qu'elle permet d'obtenir* ». Les constats relevés par M. Paul Santelmann lors de son audition devant la mission corroborent cette analyse : « *le niveau de formation moyen*

de la population active dépend presque exclusivement de la formation initiale. Après trente ans, l'accès à des formations qualifiantes est rare. (...) A partir de cet âge, pas plus de 50 000 personnes accèdent à une qualification professionnelle, qu'ils soient salariés ou demandeurs d'emplois. Les deux tiers de ces personnes suivent des formations qualifiantes de même niveau que leur niveau de départ. Les ouvriers et employés, en France, sont environ 12 millions. Parmi eux, seulement 15 000, après trente ans, accèdent à un niveau de qualification supérieur à celui qui était le leur au départ. (...) Une telle différence entre les générations n'existe dans aucun autre pays d'Europe. »

En effet, il existe en France une forte spécialisation des âges de la vie - la jeunesse étant consacrée aux études et l'âge adulte au travail et à la formation à l'initiative de l'entreprise, dans un objectif principal d'adaptation - : la part des jeunes de dix-huit ans scolarisés est ainsi parmi les plus élevées en France (80 % contre 54 % au Royaume-Uni, et 75 % en moyenne pour l'Europe des Quinze en 2003), alors que la reprise de formations « formelles », c'est-à-dire diplômantes, y est parmi les plus faibles, comme le montre le graphe suivant.

L'accès à la formation « formelle » en Europe



Source : Bref n° 235, CERÉQ, novembre 2006, « Vers une ouverture des frontières de la formation continue » ; Enquête « Forces de travail », 2003.

Le fait que la formation continue soit **faiblement diplômante** - alors que notre pays attache une grande valeur sociale au diplôme comme « signal de reconnaissance » - conduit, selon M. Claude Thélot, à ce qu'elle n'offre pas « *une alternative crédible à la formation initiale* ». Comme l'a regretté M. Paul Santelmann, « *aujourd'hui, personne ne croit que la formation continue permet de modifier une trajectoire professionnelle* », alors qu'il faudrait, afin de « dédramatiser » les choix d'orientation initiale et de limiter l'inflation parfois peu raisonnée des poursuites d'études, pouvoir, comme celui-ci l'a souhaité, « *montrer aux plus jeunes qu'il est possible de rattraper une carrière commencée en bas de l'échelle.* »

b) La validation des acquis de l'expérience : les limites d'un outil innovant

La validation des acquis de l'expérience (VAE), dont l'accès a été élargi par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, permet à toute personne engagée dans la vie active depuis au moins trois ans de se voir reconnaître ses compétences professionnelles, en vue de l'acquisition, en tout ou partie, d'un diplôme, d'un titre professionnel ou d'une certification.

Ce droit constitue un outil de promotion sociale, dont les enjeux économiques et sociaux sont majeurs face aux besoins croissants de qualification : en effet, 30 % de la population active n'a aucun diplôme alors même qu'elle a acquis des compétences par la pratique et qu'elle est qualifiée pour occuper un emploi.

La VAE connaît un **rythme de développement soutenu** : depuis 2003, 300 000 personnes ont assisté à des réunions d'information ; depuis 2002, plus de 45 000 titres et diplômes ont été obtenus par cette voie (près de 21 000 en 2005, soit une hausse de 28 % en un an), les plus demandés étant les diplômes d'aide soignant et d'auxiliaire de vie sociale.

Toutefois, comme l'a relevé un récent rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale, « *dans la mesure où seulement 0,5 % de la population active a participé à une réunion d'information sur la VAE en 2004, il est indispensable (...) de donner un nouvel élan à cette voie de certification.* »¹

En effet, la mission a pu identifier, au cours de ses auditions, certaines limites au dispositif.

Tout d'abord, la démarche de VAE s'inscrit dans **un processus lourd, long** - la durée moyenne d'instruction des dossiers est de neuf mois - et **complexe**, qui peut s'avérer dissuasif. Ainsi, en 2005, plus de 30 % des candidats ont abandonné la procédure en cours de démarche².

¹ « *La validation des acquis de l'expérience à l'éducation nationale* », rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale, novembre 2005.

² Ce chiffre concerne la VAE sur les diplômes de l'éducation nationale.

Par ailleurs, cette procédure, qui repose sur la présentation d'un dossier écrit, conserve un caractère « scolaire » et peut décourager, sans un accompagnement adapté, ceux qui ont été marqués par un échec à l'école. Comme l'a souligné M. Jean Michelin, directeur de la formation de la fédération française du bâtiment, les modalités de reconnaissance de cette expérience se font, quand elles mènent à des titres d'État, « *par rapport à des référentiels de diplômes d'abord construits pour la formation initiale de nos enfants* », qui sont inadaptés « *aux personnes qui sont devenues en dix ans ouvriers professionnels reconnus par leurs pairs.* »

Dans le même sens, l'évaluation des compétences exprimées en situation de travail, au-delà de celles des savoirs théoriques acquis en formation, suppose un changement de posture qui n'est pas encore bien intégré dans la « culture » des enseignants participant aux jurys de validation.

*

* * *

Au terme de l'examen de ce premier champ d'évaluation, il apparaît que la capacité de notre système de formation professionnelle à répondre au défi de l'« employabilité » de l'ensemble des actifs n'est pas encore à la hauteur des enjeux de notre économie moderne.

Or, la nécessité d'élargir l'accès de tous à une formation de base de qualité est une priorité d'autant plus forte, que, comme le relevait M. André Gauron dans un rapport sur la formation tout au long de la vie publié en 2000, « *à mesure que le niveau d'éducation s'élève, le lien entre faible niveau scolaire et exclusion se renforce* » ; « *ni les réformes de la loi de 1971 qui se sont succédées, ni les dispositifs d'insertion mis en place, n'ont eu pour objectif de répondre au défi que constituent, pour la société française, le faible niveau de formation passée et les sorties prématurées du système scolaire sans le capital de formation minimum nécessaire pour accéder à l'emploi.* »¹ De fait, les dispositifs d'aide à l'emploi et d'insertion sont venus combler une lacune, mais ils n'ont pas permis de répondre au problème de fond, qui renvoie à la façon dont doit désormais être conçue, compte tenu du caractère de moins en moins linéaire des parcours professionnels, l'articulation entre la formation et l'emploi, en vue de permettre à chacun, et notamment à ceux qui sont les moins qualifiés, d'évoluer dans ses compétences et de rester « employable » tout au long de sa carrière.

¹ « *Formation tout au long de la vie. Une prospective économique* », M. André Gauron, conseiller à la Cour des comptes, Conseil d'analyse économique, 2000.

ANNEXE AU CHAPITRE I

LE SYSTÈME DUAL ALLEMAND

Au cours du déplacement qu'elle a effectué en Allemagne, la mission a constaté que le système allemand de formation dual affichait, sans que le consensus social autour de la formation professionnelle s'en ressente, la primauté de l'économique et le rôle moteur de l'entreprise dans le fonctionnement du système.

1. Une vue d'ensemble

L'encadré ci-dessous présente un résumé des enseignements tirés du déplacement de la mission en Allemagne.

Un investissement considérable

- « *Une seule chose est plus coûteuse que la formation permanente, c'est l'absence de formation* » : John Kennedy, cité par le membre du directoire de l'entreprise Würth responsable de la formation.
- Une dépense globale de 200 milliards d'euros par an, 9 % du PIB, dans le champ de la formation et celui de la recherche.
- Le secteur privé dépense 25 milliards d'euros par an pour la formation en alternance, 10 milliards pour la formation continue.
- Le financement de l'apprentissage est assuré par l'État en ce qui concerne les établissements d'enseignement et par les entreprises en ce qui concerne les salaires des apprentis. Pas de système de contribution obligatoire, jugé inutile et producteur de bureaucratie.

Une orientation précoce, de nombreuses voies de rattrapage

- L'école primaire dure quatre ans, abandon de ce tronc commun vers l'âge de dix ans.
- Un clivage en trois filières à partir de dix ans.
- Une sélection à toutes les étapes du cursus scolaire.
- Des passerelles systématiques.

Un système largement tourné vers les besoins de l'entreprise

- L'intégration des jeunes en difficulté n'est pas totalement ignorée par le système de formation, mais ressortit essentiellement à la compétence des ministères de l'éducation et des affaires sociales et à celle des municipalités.

- Le monde de l'entreprise n'est pas absent des écoles.
- La sélection des candidats à l'apprentissage appartient à l'entreprise, qui inscrit les candidats retenus dans les écoles professionnelles avec lesquelles elle travaille.

• La capacité d'absorption du système d'apprentissage dépend essentiellement de la conjoncture économique : aucun dispositif financier ou autre n'oblige les entreprises à accueillir des apprentis.

• La formation continue a lieu à l'initiative du supérieur hiérarchique et est toujours en lien avec le travail. Les formations à l'initiative du salarié ont lieu en dehors du temps de travail et sont payées par lui.

Un système d'apprentissage impressionnant, conçu comme une voie d'excellence axée sur la maîtrise d'une compétence professionnelle

• Plus de 60 % d'une classe d'âge suivent une formation professionnelle en alternance, ce qui représente 1,6 million d'apprentis, sélectionnés en fonction de critères souvent exigeants ; 360 métiers sont enseignés suivant des référentiels définis au niveau fédéral et adaptés dans le cadre du Land ; 485 000 entreprises sont impliquées, dont 93 % des 4 000 entreprises comptant plus de 500 salariés.

• L'apprentissage n'est pas une voie de relégation : l'idée est d'attirer les jeunes talents.

• Une coopération institutionnalisée existe entre les établissements d'enseignement et les entreprises.

• Un contrôle étroit de la qualité du processus éducatif est assuré par les chambres de commerce.

• Les chambres de commerce repoussent toute tendance à la scolarisation de l'apprentissage.

Une large mutualisation des infrastructures et des personnels publics

• Les collèges professionnels accueillent aussi bien des élèves à plein temps que des élèves en apprentissage.

• Les professeurs de ces établissements peuvent être affectés à l'enseignement dans l'une ou l'autre voie.

2. Description du système d'enseignement dual

En Allemagne, la formation professionnelle a lieu parallèlement dans l'entreprise et dans un centre de formation professionnelle. En fonction du principe du système dual, l'entreprise se charge de la formation pratique alors que le centre de formation, que l'apprenti fréquente en général un ou deux jours par semaine, délivre une formation complémentaire, à la fois théorique dans le champ professionnel et en matière d'enseignement général. Ce régime repose sur le fait que l'apprenti acquiert à la fois l'expérience professionnelle nécessaire et les connaissances générales et aptitudes théoriques utiles. La formation se déroule largement dans les conditions dans lesquelles la profession apprise sera exercée dans la pratique. Ce n'est que dans l'entreprise, considère-t-on en effet, que l'apprenti peut, d'une part, apprendre à répondre aux exigences changeantes de la véritable situation professionnelle, d'autre part, se

rendre compte de la multiplicité des relations sociales qui structurent le monde du travail. L'apprenti peut utiliser dans des missions professionnelles concrètes et dans des conditions réelles les connaissances et aptitudes qu'il a acquises.

3. La loi sur la formation professionnelle

Conformément au rôle joué par les entreprises dans la formation, les normes et les règles relatives à cette formation ont été établies par les organismes d'autogestion économiques, en premier lieu par les chambres de commerce et d'industrie. Ce n'est qu'en 1969 que le Parlement allemand a adopté une loi sur la formation professionnelle regroupant les dispositions comprises dans d'autres lois et donnant force légale à beaucoup d'éléments qui relevaient jusque-là du droit statutaire des chambres de commerce et d'industrie. Le système de formation lui-même n'a pas été modifié par cette loi, amendée complètement en 2005.

La loi sur la formation professionnelle ne règle pas seulement la formation des jeunes à la suite de leur scolarité générale. Elle aborde aussi la formation continue et l'adaptation à l'évolution des métiers. Conformément aux compétences définies dans la constitution, la loi sur la formation professionnelle ne s'applique pas aux centres de formation, qui se trouvent sous la tutelle des Länder. La formation professionnelle, dont les entreprises sont considérées comme le principal pilier et qui applique le principe du « *learning by doing* », ne repose pas seulement sur la législation relative à la formation mais aussi sur un grand nombre d'éléments relevant du droit du travail. C'est ainsi que les relations juridiques entre l'entreprise et l'apprenti sont fondées sur un contrat de formation de droit privé auquel s'applique le régime du contrat de travail, dans la mesure où d'autres prescriptions ne s'y opposent pas. Il y a donc en principe liberté contractuelle. Chaque entreprise décide elle-même si elle veut former des apprentis et avec qui elle veut conclure un contrat de formation. C'est également le cas pour le jeune. Il n'y a pas de formation obligatoire, ni pour les entreprises, ni pour les jeunes. Il n'existe pas non plus de formation dirigée, mais seulement une orientation professionnelle et une intermédiation des agences pour l'emploi pour la répartition des places d'apprentissage.

4. La formation et le marché du travail

Les capacités en places d'apprentissage et les besoins en personnel qualifié sont, dans ce système, étroitement liés. Il n'est pas nécessaire d'avoir recours à des plans nationaux, ou même régionaux. En effet, les décisions prises par les différentes entreprises s'appuient sur leurs besoins de recrutement et s'additionnent pour former les besoins globaux. En outre, il existe des échanges constants entre les entreprises formant des apprentis et celles qui n'en forment pas, si bien que le marché du travail procède aux corrections nécessaires des décisions prises par chacune des entreprises. Ce

type de coordination entre le système de formation et celui de l'emploi est jugé extrêmement efficace. Les rapports étroits entre la formation et l'entreprise ont aussi des conséquences sur le financement de la formation. Celui-ci est à la charge de l'entreprise. Ainsi, les coûts occasionnés par la formation sont des frais généraux et entrent dans le calcul des prix de revient.

5. Mise en œuvre de la formation professionnelle

Bien que l'entreprise soit libre de décider si elle veut former des apprentis ou non, la formation elle-même doit obéir à certaines règles, concernant notamment les contenus de la formation. La loi sur la formation professionnelle amendée en 2005 précise que « la formation professionnelle doit donner, dans un déroulement régulier, les aptitudes, les connaissances et les capacités spécifiques (capacités professionnelles d'agir) nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle qualifiée dans un monde du travail en évolution. Elle doit en outre permettre à l'apprenti d'acquérir l'expérience professionnelle nécessaire ». Le ministre fédéral compétent doit, pour préciser les bases d'une formation homogène édicter des codes de formation fixant la dénomination de la profession envisagée, la durée de la formation (entre deux et trois ans en général) ainsi que les aptitudes, les connaissances et les capacités que doit acquérir l'apprenti pendant sa formation. Chaque entreprise est tenue de procéder à la formation professionnelle sur cette base, de façon méthodique et structurée par périodes et par matières. Cette structuration de la formation professionnelle par matières et par périodes doit être reprise dans le texte du contrat de formation. Pour aider les entreprises à établir ce plan de formation relatif au contrat individuel de formation, des instructions concernant la structuration par matières et par périodes sont publiées en annexe des codes de formation. Ces derniers temps, les teneurs de la formation sont formulés sous forme d'objectifs à atteindre.

6. Trois cent cinquante professions agréées

Il existe actuellement en Allemagne environ 350 professions agréées dans le cadre de la formation professionnelle, qui préparent à plus de 15 000 activités professionnelles, de telle sorte que c'est à la suite de la formation que la spécialisation se fait, et que le jeune, grâce à sa formation, est en mesure de faire son choix entre plusieurs activités. Sa mobilité est ainsi importante, d'autant que la formation dans l'entreprise lui donne des qualifications dont il peut tirer parti en tout lieu et qui ne sont pas directement liées à des aptitudes spécifiques. Les codes de formation revêtent ainsi une importance primordiale pour le système allemand de la formation professionnelle. Les entreprises collaborent activement à leur élaboration. Pour sa préparation, le ministre fédéral compétent a recours à l'Institut fédéral pour la formation professionnelle qui fait appel aux conseils des groupes de travail d'experts des différentes activités professionnelles désignés par les organisations nationales de l'économie et des syndicats.

7. Coordination entre l'entreprise et le centre de formation professionnelle

Le système dual de formation pose un problème important en ce qui concerne la répartition des contenus de formation entre l'entreprise et le centre de formation. L'objectif est de déterminer qui est le mieux susceptible d'apporter certaines connaissances à l'apprenti. Le schéma fondé sur la séparation : pratique dans l'entreprise et théorie à l'école, est considéré comme ne répondant plus aux exigences actuelles.

Par ailleurs, les différentes compétences, fixées par la Constitution, en matière de formation professionnelle (les entreprises dépendent du ministère fédéral de l'économie et les centres de formation professionnelle dépendent des ministres de la culture des Länder) rendent la coordination difficile.

8. Qualification des entreprises

La nécessité de tenir compte des différences entre les entreprises pour l'établissement des codes de formation ne signifie pas que chaque entreprise doive être en mesure de former des apprentis. Certaines entreprises ne peuvent former des apprentis en raison de leur structure, de leur forme, de leur degré de spécialisation, de leur programme de production, de leur offre en services, de la structure de leur personnel, etc. Par suite de l'évolution technique des contenus toujours plus complexes des formations, surtout industrielles, il est devenu nécessaire pour un grand nombre de professions d'enseigner les aptitudes dites de base sans lien direct avec la production, donc sous forme de cours. A cet effet, les grandes et moyennes entreprises ont créé des ateliers spécifiques de formation. Pour les entreprises qui, en raison de leur taille, ne peuvent se permettre de telles installations, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres syndicales ont créé des ateliers de formation interentreprises. Ces ateliers ne peuvent que compléter, et non remplacer, la formation dans l'entreprise.

Chaque apprenti doit fréquenter le centre de formation professionnelle, parallèlement à sa formation dans l'entreprise. Il s'agit de centres publics. Leur enseignement est principalement axé sur la profession envisagée et il est donné en général dans des classes spécifiques pour une profession.

II. L'ACCÈS À LA FORMATION : INÉGALITÉ ET COMPLEXITÉ

A. L'INÉGALITÉ D'ACCÈS : UNE RÉALITÉ AFFIRMÉE, VÉCUE, MESURÉE

Dans un contexte marqué par le changement rapide des techniques de production, par l'accélération de la concurrence internationale et sa diffusion dans l'ensemble du système productif, par le renouvellement constant de l'appareil de production, par la mobilité professionnelle accrue d'une grande partie de la population active, l'accès à la formation apparaît, pour les personnes, comme un élément clé de la sécurité professionnelle et, pour les entreprises, comme une condition essentielle de l'efficacité économique.

Dès lors, les inégalités d'accès semblent priver une partie importante des salariés et des entreprises d'atouts essentiels dans la compétition en cours. Elles constituent ainsi l'un des axes privilégiés de la réflexion sur les moyens de rationaliser l'emploi des 24 milliards d'euros de la formation professionnelle.

1. Les inégalités entre actifs

a) *Les salariés*

L'enquête « formation continue 2000 » du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) fournit, à propos des inégalités entre les salariés, une mesure reprise dans tous les rapports consacrés à la formation professionnelle¹, et sans doute toujours actuelle. Il n'est pas intéressant de s'interroger sur la portée de ces inégalités que l'on retrouve partout en Europe, il est vrai à un degré moins prononcé que dans notre pays.

A cet égard, M. Michel Quéré, directeur du CEREQ, a évoqué de façon pertinente une question souvent contournée : « *l'égalité peut-elle figurer parmi les finalités du système ? Est-ce un principe régulant ?* ». De fait, si l'on retient que les entreprises effectuent la plus grande partie des dépenses de la formation professionnelle (9,5 milliards d'euros en 2004, dont 7,7 milliards pour les salariés en 2004, sur les 24 milliards de la dépense totale) et si l'on présume que cette dépense est généralement guidée par le souci de l'efficacité économique, il est possible d'avancer que l'inégalité d'accès répond à une logique, celle de la rentabilité : la formation est un investissement et c'est pourquoi elle est dirigée vers les catégories les plus susceptibles de la traduire en gains de productivité, encore que la mesure de ces gains soit difficile à établir, comme le montrent aussi les enquêtes.

¹ Cf. en particulier le rapport présenté au conseil économique et social le 30 mai 2007 par Mme Edith Arnould-Brill, sur la sécurisation des parcours professionnels.

Pour autant, dans l'optique de sécurisation des parcours professionnels qui constitue de plus en plus clairement l'horizon de la politique de formation professionnelle, l'accès de l'ensemble de la population est véritablement, au-delà des mots d'ordre rebattus, une « ardente obligation » dont la réussite conditionne l'évolution de notre système économique et social. Ainsi la vision du politique n'est-elle pas nécessairement celle de l'entrepreneur, l'une doit tenir compte de l'autre, dans les limites de la responsabilité spécifique des uns et des autres.

Il est donc justifié et nécessaire de reprendre, après beaucoup d'autres, le panorama des inégalités entre salariés dans l'accès à la formation professionnelle continue.

Notons tout d'abord que, d'après le « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2007, le taux d'accès à la formation professionnelle continue est passé entre 1974 et 2005 de 18 % pour les salariés des entreprises de dix salariés ou plus, à 42 %. A partir de cette donnée globale, le taux d'accès à la formation évolue sensiblement en fonction de la situation des personnes, de leur niveau de formation, de leur sexe, de leur âge et de leur catégorie socioprofessionnelle.

De façon générale, comme le résume un document élaboré par le CERÉQ à l'intention de la mission, les inégalités d'accès selon les catégories socioprofessionnelles sont moins accentuées dans les grandes entreprises, qui fournissent une abondante formation, que dans les plus petites, où la formation se concentre de manière plus prononcée sur l'encadrement et la maîtrise. Par ailleurs, la question de l'accès à la formation des travailleurs âgés ne peut être examinée globalement selon le seul critère de l'âge : la catégorie socioprofessionnelle doit être prise en considération simultanément, les cadres se formant plus que les ouvriers à tous les âges de la vie.

En ce qui concerne les contrats à durée déterminée, il paraît assez évident que la perspective de la fin du contrat, et avec lui toute chance de pouvoir amortir la dépense de formation de l'entreprise, est un frein assez considérable. Les salariés en CDD disposent d'ailleurs d'un droit majoré à l'accès au congé individuel de formation (CIF), dont les financements commencent tout juste à être utilisés dans leur totalité. La question des inégalités entre hommes et femmes, renvoie essentiellement à la structure sexuée des emplois : les femmes salariées du secteur privé travaillent pour une large part dans des secteurs faiblement pourvoyeurs de formation continue (commerce, services à la personne).

A titre d'illustration, on retiendra que la tranche d'âge accédant le plus à la formation (taux d'accès de 30,5 %) est celles comprise entre quarante et quarante-neuf ans, le taux d'accès le plus bas étant celui de la tranche entre cinquante et soixante-quatre ans (23,5 %), celui des salariés entre trente et trente-neuf ans se situant à 29,4 %. En ce qui concerne le diplôme, les salariés sans diplôme ou titulaire d'un certificat d'études primaires (CEP) ont un taux d'accès de 13,6 %, contre 44,3 % pour les diplômés de l'enseignement

supérieur, 33,7 % pour les titulaires du baccalauréat, 23,4 % pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP et 25,2 % pour les possesseurs du brevet. Selon le commentaire du récent rapport de MM. Pierre Cahuc et André Zylberberg, « *l'accès à la formation professionnelle est donc principalement réservé aux salariés les plus qualifiés, âgés de moins de cinquante ans et travaillant dans les grandes entreprises* »¹. Selon une formule souvent entendue lors des auditions, la formation va à la formation.

Il faut aussi noter le taux d'accès plus important des salariés du secteur public : 45 %, contre 31 % pour ceux du secteur privé entre janvier 1999 et février 2000.

Enfin, en ce qui concerne le sexe, le taux d'accès s'établit à 35,6 % pour les hommes contre 36 % pour les femmes mais, comme l'indique l'enquête « formation continue 2000 », derrière ces moyennes, les inégalités sont nombreuses. Les taux d'accès à la formation des femmes cadres ou exerçant des professions intermédiaires sont proches de ceux des hommes de mêmes catégories, voire supérieurs, car elles travaillent plus souvent dans le public. En revanche, les employées et les ouvrières, nombreuses à exercer des emplois à temps partiel dans le privé, accèdent moins que leurs homologues masculins à la formation. Les contraintes familiales creusent les écarts entre hommes et femmes mais aussi entre femmes : toutes ne trouvent pas les moyens de réorganiser leur vie personnelle pour suivre des formations.

b) *Les chômeurs*

Mutatis mutandis, les raisons qui fondent la critique des inégalités d'accès à la formation du côté de salariés sont transposables aux chômeurs.

Ajoutons que la récurrence des inégalités est plus difficile à comprendre, et à admettre, en ce qui concerne les chômeurs, dans la mesure où l'accès de ceux-ci à la formation professionnelle emprunte, depuis juillet 2001, la voie du projet d'action personnalisé (PAP), confié à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), ce qui pourrait déboucher sur des arbitrages différents de ceux que pratiquent naturellement les entreprises. Le déroulement de cette procédure, instituée pour rationaliser une prescription de formation auparavant éclatée entre l'ANPE, les conseils régionaux, l'Association pour l'emploi des cadres, les services d'orientation de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), et qui fait de l'ANPE le point de passage en principe obligé des demandeurs d'emploi entrant en formation, est évoqué ci-dessous. On en présentera les principaux résultats en se référant à une étude, publiée par la DARES en juillet 2006, sur l'orientation des chômeurs vers la formation de 2002 à 2004.

Du point de vue de l'âge, 30 % des chômeurs de quarante-cinq ans et plus mentionnent la formation au cours de l'entretien pendant lequel une formation peut être prescrite par le conseiller de l'ANPE, contre 48 % des

¹ « *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive* », Pierre Cahuc et André Zylberberg, 10 juillet 2006.

moins de quarante-cinq ans. Six mois plus tard, 4 % des quarante-cinq ans et plus sont entrés en formation, contre 8 % des moins de quarante-cinq ans.

Du point de vue du sexe, l'accès des femmes à la formation est le même que celui des hommes.

Du point de vue de la qualification, les non-qualifiés sont moins nombreux à émettre un souhait de formation pendant l'entretien : 16 %, contre 24 % pour les plus diplômés. Les conseillers de l'ANPE compensent cependant cette tendance en faisant des propositions plus fréquentes : 25 % des chômeurs non qualifiés reçoivent une proposition de formation, contre 16 % des plus diplômés.

2. Les inégalités entre entreprises

Les inégalités entre entreprises représentent le second versant du leitmotiv de l'inégalité de l'accès à la formation professionnelle. Au cours de son audition, Mme Sophie Boissard, directrice générale du Centre d'analyse stratégique, a indiqué à la mission que les efforts de formation professionnelle sont proportionnels à la taille de l'entreprise. Ainsi, l'effort est-il trois fois plus important dans les grands groupes que dans les PME. Il varie aussi d'un secteur à l'autre, atteignant 4 % de la masse salariale dans le secteur de l'assurance contre 1,7 % dans l'industrie du bois, alors même que cette dernière va subir des mutations importantes. De son côté, M. Joël Ruiz, directeur général de l'AGEFOS-PME, a précisé que le taux de départ en formation dans les TPE est de 12 %, contre 22 % dans les PME de dix à cinquante salariés. Notons enfin que, selon le rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) « la France en transition 1993 2005 », 70 % des entreprises de dix à quarante-neuf salariés, contre 90 % des plus grandes, organisent des formations, et que ce sont les entreprises du secteur des banques et services financiers, ainsi que celles des services aux entreprises qui en organisent le plus, avant celles des services collectifs et sociaux, et de l'industrie et du commerce.

Cette situation appelle d'autant plus une correction volontariste que, on le constate à la lecture du quatrième chapitre ci-dessous, le système de prélèvement et de distribution de la collecte des entreprises fonctionne plutôt au profit des entreprises importantes, alors que les TPE et les PME créent la majeure partie de l'emploi dans notre pays et doivent faire face, avec des moyens plus difficiles à mobiliser, aux défis de la concurrence.

B. LA COMPLEXITÉ : FACILITÉ OU NÉCESSITÉ ?

Afin de compléter le panorama d'un système qui *a priori* ne répond pas de façon suffisamment efficace à la vocation que lui assignent les réalités économiques et sociales actuelles, il importe d'évoquer les cloisonnements qui génèrent la complexité et de montrer comment l'on tente de pallier ses principaux effets pervers en installant entre les dispositifs des passerelles qui n'en facilitent pas la lecture.

1. La juxtaposition des statuts, des responsabilités, des prestations

Les développements qui suivent n'ont pas vocation à présenter une description des dispositifs de la formation professionnelle, mais à évoquer leur logique de construction et d'articulation, en illustrant ce propos éclairant de M. André Cottenceau, chef de file formation de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) « *la France possède presque tous les dispositifs nécessaires, mais personne ne les connaît bien* ».

a) La formation des scolaires : l'État et la région

L'organisation de la formation professionnelle initiale est dessinée dans le premier chapitre ci-dessus, on se contentera de rappeler ici qu'elle est globalement le reflet problématique et contesté d'une séparation stricte des rôles entre une formation initiale diplômante organisée par l'État avec un concours financier des régions, et une formation professionnelle à ambition qualifiante portée par les partenaires sociaux, essentiellement au niveau des branches d'activité.

b) La formation des salariés du secteur privé : l'entreprise, les partenaires sociaux

Le dispositif destiné aux salariés du secteur privé, profondément recadré par la loi du 4 mai 2004, est principalement du ressort de l'entreprise et des partenaires sociaux, qui ont négocié et conclu l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 comprenant de nombreuses dispositions importantes auxquelles la loi du 4 mai 2004 a donné valeur législative.

Le besoin de formation du salarié est déterminé grâce au bilan de compétence et à l'entretien professionnel. Le processus de formation peut ensuite mobiliser plusieurs outils : les formations à l'initiative de l'employeur sont regroupées dans le plan de formation de l'entreprise, celles à l'initiative du salarié ont lieu dans le cadre du congé individuel de formation (CIF), celles décidées en commun par le salarié et l'employeur prennent la forme soit du droit individuel à la formation (DIF), soit de la période de professionnalisation. Il faut citer en outre la validation des acquis de l'expérience (VAE), qui permet aux salariés d'obtenir une certification de leurs compétences à la suite d'une procédure qui consacre le caractère formateur du travail. Rappelons cependant que, au-delà de l'entreprise d'appartenance du salarié, celui-ci peut avoir accès à la promotion professionnelle par le biais de formations telles que les cours du soir du conservatoire national des arts et métiers (CNAM), évoquée dans le troisième chapitre ci-dessous.

La portée des principaux outils de formation existants est rappelée dans le tableau suivant :

Modalités de départ en formation

	Plan de formation	Cif	Dif	Période de professionnalisation (PP)
	(C. trav., art. L. 930-1 ; C. trav., art. L. 932-1)	(C. trav., art. L. 931-1)	(C. trav., art. L. 933-1 ; C. trav., art. L. 931-20-2)	(C. trav., art. L. 982-1 et s.)
Objectif	Formation du personnel à l'initiative de l'employeur.	Permet au salarié de suivre à titre individuel et à son initiative la formation de son choix.	Permet au salarié de capitaliser des heures de formation utilisables avec l'accord de l'employeur.	Acquérir une qualification ou participer à action de professionnalisation en alternance.
Bénéficiaires	Tout salarié de l'entreprise.	Tout salarié de l'entreprise.	Tout salarié de l'entreprise.	Certaines catégories de salariés (qualification inadaptée, + 45 ans, + 20 ans d'activité professionnelle, créateur d'entreprise, handicapé, etc.).
Conditions de départ	- Choix du salarié par l'employeur ; - Conditions particulières si formation hors temps de travail.	- Condition d'ancienneté ; - Autorisation d'absence de l'employeur ; - Prise en charge financière par l'OPACIF.	- Condition d'ancienneté ; - Accord de l'employeur sur choix de la formation.	Conditions propres à chaque catégorie de bénéficiaires.
Durée	Variable selon formation choisie par l'employeur.	Maximum : - un an si formation à temps plein ; - 1 200 heures si formation à temps partiel ou discontinue.	- 20 heures par an plafonnées à 120 heures sur six ans.	Variable selon modalité de départ en formation (Dif, plan).
Formations accessibles	- Adaptation poste de travail ; - Evolution ou maintien dans l'emploi ; - Développement des compétences.	Adaptation, promotion, prévention, acquisition, entretien ou perfectionnement des connaissances.	- Promotion, acquisition, perfectionnement des connaissances ; - Action de qualification.	Formation permettant acquisition d'une qualification (liste des qualifications et publics prioritaires définis par accord de branche).
Formations hors temps de travail	Développement des compétences (limite 80 heures/an/salarié).	Possibilité pour partie hors temps de travail.	Hors temps de travail sauf accord contraire.	- PP dans le cadre du Dif ; - PP dans le cadre d'une formation au titre du plan (voir-ci-contre).
Rémunération	Maintien de la rémunération ou allocation de formation (formation hors temps de travail).	Maintien partiel de la rémunération.	Allocation de formation (formation hors temps de travail).	Allocation de formation (formation hors temps de travail).
Financement	Dépenses de formation imputables sur la participation.	Prise en charge par l'OPACIF.	Dépenses de formation imputables sur la participation.	Dépenses de formation imputables sur la participation.
Prise en compte de la formation	Formation hors temps de travail : engagements écrits de l'employeur.	Non obligatoire.	Non obligatoire.	Formation hors temps de travail : engagements écrits de l'employeur.

Source : *Liaisons sociales, législation sociale n° 8736, D1 formation professionnelle 279, novembre 2006*

Par ailleurs, il convient de rappeler le rôle essentiel que l'ANI et la loi confient aux branches professionnelles dans la mise en œuvre de la formation professionnelle des salariés.

Tout d'abord, la prégnance de la négociation de branche a été renforcée avec l'obligation, prévue par l'article L. 934-2 du code du travail, de négocier tous les trois ans et non plus tous les cinq ans.

Ensuite, la loi renvoie à la négociation de branche la définition des modalités de mise en œuvre de l'obligation légale de financement décrite dans le quatrième chapitre ci-dessous. En l'occurrence, les accords de branche doivent définir la répartition des financements collectés au titre de l'obligation légale entre les contrats et les périodes de professionnalisation. C'est ainsi qu'il appartient aux branches de définir l'équilibre souhaitable entre, d'une part, le recrutement de jeunes et d'adultes auxquels il convient de donner une qualification dans le cadre de leur recherche d'un emploi, d'autre part, le maintien dans l'emploi des salariés dont l'intégration professionnelle est fragilisée par l'évolution des techniques et des modes de production.

Il appartient aussi aux branches professionnelles de fixer la part du 0,9 % finançant le plan de formation (*cf. chapitre IV ci-dessous*), destinée au financement du DIF, ainsi que la part dédiée au congé de formation, au bilan de compétences et à la VAE. En effet, la loi n'institue pas de financement spécifique pour ces dispositifs.

Une autre responsabilité des branches professionnelles consiste à définir les objectifs et les priorités de la formation continue des salariés. C'est ainsi que les branches se sont vu reconnaître un rôle prospectif à travers la mise en place d'observatoires des métiers et des qualifications, et à travers le rôle des commissions paritaires nationales de l'emploi, chargées de suivre l'évolution de l'emploi et des qualifications dans la branche.

Les branches fixent aussi des priorités dans la mise en œuvre des actions entreprises dans le cadre du plan de formation, du DIF, des contrats et des périodes de professionnalisation. En ce qui concerne le plan de formation, les branches peuvent définir les frontières entre les actions d'adaptation et les actions de développement des compétences. Elles peuvent aussi identifier des priorités entre les trois catégories d'actions couvertes par le plan de formation : les actions d'adaptation au poste de travail, les actions d'adaptation aux évolutions de l'emploi et les actions d'adaptation au maintien dans l'emploi. Pour autant, la plupart des témoignages entendus au cours des auditions de la mission suggèrent que les entreprises conservent l'essentiel de leurs marges de manœuvre en la matière.

Les branches professionnelles peuvent aussi intervenir en matière de mise en œuvre du DIF afin de fixer des priorités entre les actions de formation susceptibles d'être menées dans ce cadre. A défaut d'un accord de branche, d'un accord d'entreprise ou d'un accord conclu au sein d'un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) interprofessionnel, la loi prévoit que les actions de formation entreprises dans le cadre du DIF pourront être des actions

de promotion, d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances, en fonction de l'énumération inscrite dans l'article L. 900-2 du code du travail, ou encore des actions de qualification prévues à l'article L. 900-3 du code du travail.

Enfin, les branches ont la capacité de définir les conditions d'accueil et d'insertion des jeunes et des adultes dans le cadre des contrats et des périodes de professionnalisation, ainsi que dans le cadre des contrats d'apprentissage, et de fixer les conditions de mise en œuvre et les objectifs à réaliser en matière d'égalité d'accès des femmes et des personnes handicapées à la formation.

Par ailleurs, les branches professionnelles ont également des compétences en ce qui concerne le déroulement des formations en dehors du temps de travail.

c) La formation des chômeurs : la région, l'assurance chômage, l'État

La formation des chômeurs est emblématique des complexités du système français de formation continue. Elle met en jeu trois acteurs principaux, la région, l'État et l'assurance chômage, et mobilise une palette diversifiée d'organismes - en particulier l'AFPA - et d'instruments souvent construits dans le cadre de la politique de l'emploi, apportant un flou certain à un système « *qui était censé répondre à un éventail de situations et de besoins de formation (individualisation), mais qui aboutit plutôt à une addition de formules standards en tuyaux d'orgue* »¹.

Dans les conditions indiquées dans le cinquième chapitre ci-dessous, la région détient désormais une compétence de principe en matière de formation des adultes à la recherche d'un emploi. L'article L. 214-12 du code de l'éducation dispose en effet que : « *la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ». A ce titre, la région définit et programme dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) des actions de formation destinées aux chômeurs. Dans ce cadre, la région peut financer des places de stages à l'intention des demandeurs d'emploi ou acheter des prestations de formation.

La formation professionnelle peut toucher les chômeurs par le biais des contrats aidés par l'État. Ceux-ci comportent généralement un volet formation professionnelle : contrat initiative-emploi (CIE) et contrat insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand ; contrat d'avenir (CA) et contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand.

¹ « *La formation professionnelle continue* », Paul Santelmann, *La Documentation française*, 2006, p. 92.

L'assurance chômage intervient dans le champ de la formation des demandeurs d'emploi depuis l'institution du programme d'aide au retour à l'emploi (PARE) dans le cadre de la convention d'assurance chômage, en juillet 2001. Le financement de formations, prescrites à des chômeurs indemnisés, s'est alors effectué dans le cadre de trois types d'aides :

- les formations homologuées, formations préexistantes - par exemple organisées par l'AFPA - prises en charge par l'ASSEDIC en tout ou en partie ;

- les formations conventionnées, achetées directement par l'ASSEDIC sur appel d'offres auprès des organismes de formation en fonction d'un cahier des charges élaboré par elle, l'objectif étant de répondre localement aux besoins de qualification immédiats de l'appareil productif ;

- les actions de formation préalables à l'embauche (AFPE), qui ne peuvent excéder trois mois et sont mises en place quand l'employeur en exprime le besoin, le chômeur étant déjà en contact avec l'entreprise.

La nouvelle convention d'assurance chômage, signée le 18 janvier 2006, prévoit que le financement de la formation par l'assurance chômage sera désormais effectué dans le cadre des formations conventionnées et des AFPE. Lors de son audition par la mission, M. Jean-Pierre Revoil, directeur général de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), a indiqué à cet égard que « *l'UNEDIC ne participe plus au financement des stages homologués. Ces actions étaient financées en partenariat avec les régions. Or, ces dernières ont choisi de prendre en charge l'intégralité du financement de ces mesures : c'est pourquoi l'UNEDIC n'intervient plus que pour financer les frais divers, l'hébergement, la restauration et le transport des individus* ».

Par ailleurs, la convention permet à l'assurance chômage de prendre en charge des dépenses liées à la VAE quand elles préparent à l'obtention de diplômes et titres à finalité professionnelle ou certifications de qualification professionnelle, à condition qu'aucun autre financeur ne couvre ces dépenses.

La convention a aussi prévu un encouragement à la conclusion de contrats de professionnalisation par le biais d'une aide à l'employeur et d'une aide spécifique complémentaire au retour à l'emploi versée au salarié. Elle a prévu de favoriser l'accès au CIF CDD des personnes en rupture de contrat à durée déterminée. Le directeur général de l'UNEDIC a indiqué à la mission d'information que « *les partenaires sociaux ont par ailleurs souhaité que les personnes qui travaillent régulièrement en CDD accèdent au congé individuel de formation. Ils ont en ce sens prévu que ces personnes puissent bénéficier de l'allocation chômage et d'un complément versé par l'OPACIF, afin de percevoir 80 % de leur ancien salaire. Ce dispositif est récent et son utilisation n'est pas encore généralisée* ». La convention a enfin créé des aides à la mobilité géographique (frais de séjour et de déplacement, frais de double résidence, frais de déménagement) si aucun autre financeur n'intervient.

d) La formation des autres publics : les collectivités publiques

Dans le cadre du présent rapport, il est impossible d'évaluer, même de la façon la plus succincte, les « autres dispositifs », parfois considérables, parfois marginaux, ceux qui organisent la formation professionnelle des agents publics de l'État, des agents territoriaux, des agents hospitaliers, des actifs non salariés et des publics particuliers que constituent, du point de vue de la formation professionnelle, les travailleurs handicapés, les travailleurs étrangers, les détenus, les illettrés et les réfugiés.

On se contentera, s'agissant de la formation des fonctionnaires de l'État, de rappeler quelques données extraites du « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2007. En 2004, les agents de la fonction publique de l'État ont bénéficié de 9,9 jours de formation en moyenne : 6,6 jours au titre de la formation initiale¹ et 3,3 jours au titre de la formation continue, et six agents sur dix (hors éducation nationale) ont suivi au moins une formation. Les agents de catégorie C et les ouvriers ont le plus faible taux d'accès aux formations : seuls 55 % des agents de catégorie C sont partis en formation en 2004, contre près de 75 % des agents de catégories A et B.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, on rappellera que les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de verser au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), pour la formation de leurs agents, une cotisation de 1 % de la masse salariale. L'effort financier des collectivités territoriales pour la formation peut dépasser ce montant obligatoire. Pour réaliser des actions de formation « au delà du 1 % », les collectivités font appel au marché concurrentiel de la formation sans exclure le CNFPT de leurs appels d'offres.

Lors de son audition par la mission, M. Jacques Charlot, directeur général du CNFPT a explicité le rôle de celui-ci. Une des missions essentielles du CNFPT, a-t-il ainsi indiqué en particulier, est de donner une « *cohérence de fonction publique* » à un secteur d'emploi qui regroupe entre 56 000 et 57 000 employeurs pour 1 800 000 fonctionnaires. La loi du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale, a clarifié cette vocation. Outre une explicitation des partages de compétences entre les centres de gestion et le CNFPT, ce texte présente un nouvel éclairage sur la formation : « *cette loi change profondément les objectifs du CNFPT. Nous devons mettre en place des formations négociées, en remplacement des formations prescrites ou administrées. Nous disposons de bases solides pour relever ce défi. Notre établissement paritaire et trentenaire a su construire un mode de formation qui ne détient pas de corps enseignant. Le CNFPT fait appel à un fichier comprenant 30 000 noms de formateurs potentiels, dont 10 à 12 000 sont activés chaque année. Ils interviennent pour quelques heures par an afin de*

¹ *La formation initiale des agents de l'Etat vise quatre types de publics : les fonctionnaires stagiaires en première titularisation lauréats d'un concours externe, les fonctionnaires stagiaires en nouvelle titularisation lauréats d'un concours interne, les fonctionnaires promus au choix ou par voie d'examen professionnel dans un nouveau corps, les agents non titulaires au cours de leur période d'essai.*

dispenser des formations. En outre, nous faisons appel à des organismes privés. Leur sélection se fait dans le respect du code des marchés publics qui impose l'établissement d'un cahier des charges et une mise en concurrence des offres. Notre mode de fonctionnement, si nous le comparons à d'autres écoles de la fonction publique, s'avère, dès l'origine, proche du fonctionnement de la formation professionnelle. L'autre thème de la loi du 19 février 2007 réside dans le développement du principe des parcours de formation. Nous devons construire une ligne continue, donner un objectif à l'ensemble des formations proposées. Ces parcours de formation doivent permettre la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. Ils peuvent parfois s'étendre sur plusieurs années en débouchant éventuellement sur un diplôme ou sur une véritable qualification indispensable pour occuper certains postes. La loi indique que certaines formations professionnelles obligatoires sont liées à des prises de poste. Les décrets préciseront les types de poste concernés ».

Par ailleurs, le catalogue du CNFPT va être profondément modifié : « notre offre va se réduire. Les envois de nos catalogues dans les collectivités territoriales, qui donnent parfois lieu à des inscriptions hasardeuses, vont être progressivement remplacés par une offre ciblée. Afin de répondre aux exigences liées au principe du parcours professionnel, notre offre de formation répondra à des situations professionnelles définies, à des besoins précis des collectivités. De plus, une nouvelle demande émerge et s'amplifie : la recherche de formation sur mesure. Nous mettons en place des formations destinées à des ensemble de collectivités afin de les accompagner sur leurs projets d'organisation de politique publique, pour lesquelles un diagnostic de besoin de formation des agents a été établi. Par exemple, les collectivités peuvent nous réclamer des formations pointues dans des domaines comme les finances, l'expertise ou l'agenda 21. Notre établissement va devenir de plus en plus un accompagnateur des projets des collectivités. Actuellement, nous le sommes déjà sur 25 % de nos activités. Cette proportion augmentera fortement dans les années à venir ».

En ce qui concerne enfin la formation dans le secteur agricole, M. Patrick Ferrere, directeur général de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), a expliqué, lors de son audition par la mission, que les problématiques de la formation professionnelle étaient distinctes pour les salariés et les exploitants agricoles. Il a indiqué que, d'ici à 2010, 30 % des actifs agricoles atteindront l'âge de la retraite, ce qui constitue un défi majeur pour la formation.

Evoquant les particularités de l'emploi agricole, il a précisé que l'on dénombrait :

- 145 000 entreprises agricoles employant des salariés, seules 3 500 d'entre elles en ayant plus de dix ;

- 1,2 million de salariés dans l'agriculture, correspondant à 300 000 « équivalents temps plein », et incluant 850 000 saisonniers qui ont vocation à devenir les « *permanents de demain* ».

Il a fait observer que la formation professionnelle agricole constituait un bon outil d'insertion des jeunes, en les préparant à des métiers très variés, et utilisait les mécanismes du contrat de professionnalisation et du certificat de qualification professionnelle (CQP). Il a également souligné que la formation avait également pour but de fidéliser les travailleurs agricoles saisonniers.

Pour parvenir à ces objectifs, a-t-il indiqué, la branche agricole a notamment :

- assoupli le dispositif du congé individuel de formation ouvert aux salariés sous contrat à durée déterminée (CIF-CDD) ;

- mis en place un système de transférabilité et de majoration de la durée du droit individuel à la formation (DIF) ;

- progressé dans le domaine de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

S'agissant de la mise en œuvre de cette stratégie, M. Patrick Ferrere a évoqué l'efficacité du fonctionnement de l'OPCA de branche que constitue le fonds national d'assurance formation des salariés des exploitations et entreprises agricoles (FAFSEA), en précisant notamment qu'un mécanisme spécifique de mutualisation permettait de répondre aux besoins des très nombreuses petites entreprises agricoles. Il a également fait observer, en ce qui concerne le rôle des partenaires sociaux, que le FAFSEA ne rémunérait pas les représentants syndicaux qui participent à sa gestion et que la collecte des financements de la formation professionnelle était maîtrisée par le canal de la Mutualité sociale agricole (MSA).

e) *La formation des jeunes en insertion professionnelle : la région, l'État*

Les jeunes en difficulté et sans qualification forment, à partir de la sortie du système scolaire et jusqu'à vingt-cinq ans (les droits au RMI sont ouverts à partir de cet âge), un public dont la formation professionnelle est du ressort des conseils régionaux. Elle donne lieu à des actions qualifiantes, ainsi qu'à des actions préqualifiantes et d'accompagnement, telles que des actions de mobilisation destinées à permettre l'élaboration d'un projet professionnel et à déterminer ses conditions de mise en œuvre, des actions de préqualification destinées à fournir les prérequis ouvrant la voie des actions de qualification, des mesures d'accompagnement liées à l'accueil, à l'information, à l'orientation et au suivi des jeunes en formation.

L'État conserve, de son côté, la compétence en matière d'accompagnement des jeunes, aux termes de l'article 13 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : « *toute personne de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion*

professionnelle a droit à un accompagnement, organisé par l'État, ayant pour but l'accès à la vie professionnelle » (article L. 322-4-17-1 du code du travail). Le même article de la loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu que cette compétence est mise en œuvre, « avec l'ensemble des organismes susceptibles d'y contribuer, par les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes mentionnées à l'article L. 311-10-2 du présent code et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale », et que « l'État peut associer, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens, et conformément à leurs compétences respectives, les régions ou la collectivité territoriale de Corse, les départements, les communes et leurs groupements aux actions d'accompagnement mentionnées à l'article L. 322-4-17-1. Les organisations représentatives d'employeurs et de salariés peuvent être parties à ce contrat. Ce dernier précise, par bassin d'emploi, au vu d'un diagnostic territorial, les résultats à atteindre en matière d'insertion professionnelle des jeunes mentionnés à l'article L. 322-4-17-1 et les moyens mobilisés par chaque partie. » (article L. 322-4-17-1 du code du travail).

2. Une architecture illisible

a) La complexité des conditions d'accès

(1) Les conditions d'accès des primo entrants

Le problème de l'accès des primo entrants à la formation a été clairement posé lors de l'audition de Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) : il n'y a pas de dispositif permettant de récupérer l'ensemble des jeunes sortis de l'école sans qualification, qui représentent chaque année 20 % d'une classe d'âge. Le modèle suédois offre à cet égard un contre-exemple, dans la mesure où tous les jeunes sortant du système scolaire sans le bac sont obligatoirement pris en charge par les collectivités territoriales et orientés vers des stages, des contrats, un retour vers le système scolaire, etc. Plusieurs propositions présentées dans la deuxième partie de ce rapport tendent à apporter au problème de la prise en charge des jeunes, en vue d'une formation qualifiante, une réponse adaptée aux spécificités françaises.

(2) Les conditions d'accès des salariés sous contrat de travail

L'accès des salariés sous contrat de travail à la formation professionnelle est organisé dans l'entreprise et en dehors, en fonction du dispositif mis en place par les partenaires sociaux en décembre 2004. Notons, en dehors de l'entreprise et à titre d'illustration, l'aide apportée par les FONGECIF, organismes paritaires collecteurs agréés au titre du CIF, aux salariés désireux de s'orienter dans la palette des dispositifs de formation qui leurs sont dédiés.

La situation ne présente cependant pas la plus parfaite fluidité. Le rôle des branches professionnelles dans la gestion du système est ici en cause : des difficultés se présentent quand le salarié souhaite recevoir, ou a besoin de recevoir, une formation susceptible d'être prise en charge par un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA), mais ne correspondant pas aux priorités définies par les partenaires sociaux pour la branche dont relève cet OPCa.

De ce côté, M. Xavier Baux, président de la Chambre syndicale des organismes de formation en alternance (CSOFA) a signalé à la mission que des formations ne sont pas financées par des organismes collecteurs faute de correspondre aux orientations prioritaires définies par la branche et a appelé les autorités responsables à remédier aux inconvénients de la logique de branche professionnelle. Il a illustré ce propos en citant des exemples de chefs d'entreprise déplorant l'impossibilité de trouver le financement de contrats de professionnalisation et a évoqué l'amertume des jeunes confrontés à ces situations.

M. Francis Da Costa, président de la commission formation du Mouvement des entreprises de France (Medef), a cependant rejeté cette critique en faisant valoir que les réticences initiales des branches à l'égard du financement de formations transversales par le prélèvement de 0,5 % destiné à la professionnalisation ont été justifiées par le fait que les besoins en compétences intéressant le cœur des métiers de branche n'étaient pas satisfaits. Certaines branches, a-t-il indiqué, ont depuis lors élargi leurs critères de prise en charge de la professionnalisation, à l'instar de la métallurgie, qui finance des qualifications de transporteurs dans la mesure où elle utilise ce type de compétences. D'autres branches ont décidé en revanche de cesser de financer certains contrats de professionnalisation relevant plus du régime de l'apprentissage. M. Francis Da Costa a aussi observé qu'une entreprise à qui l'on refusait le financement d'un contrat de professionnalisation conserve la possibilité de recourir au plan de formation en faveur du salarié concerné (cette question est évoquée au chapitre IV de la deuxième partie du rapport).

M. Dominique de Calan, secrétaire technique national du comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) a, pour sa part, justifié dans les termes suivants la gestion par les branches des entrées en contrat de professionnalisation : « *nous avons été critiqués car nous avons beaucoup moralisé les usages, notamment au travers des organismes proposant des contrats de qualification au mépris du principe de personnalisation. Il est vrai que nous avons assaini la plupart de ces faux contrats de qualification - aujourd'hui appelés contrats de professionnalisation -, pour lesquels des établissements, publics ou privés, recrutaient quelques dizaines de jeunes sans savoir si la filière proposée offrait des débouchés. Nous avons donc assaini les procédures, ce qui nous a valu nombre de reproches. Il nous a ainsi été reproché de refuser beaucoup de contrats de qualification, au point que les pouvoirs publics ont dû mettre en place une mission et que nous avons nous-mêmes dû créer un lieu de recours*

contre les contrats refusés de manière « anormale ». En trois ou quatre ans, ces cas ont représenté 410 dossiers sur les 140 000 contrats signés chaque année. Le refus de ces contrats était motivé par des critères légaux ou encore lorsque l'âge, la rémunération ou les perspectives de débouchés ne nous paraissaient pas convenables. Cet assainissement a fait l'objet de nombreuses critiques. »

Il est intéressant de conclure cette évocation sur un témoignage révélateur, dans un autre domaine, des ombres et lumières de l'accès des salariés à la formation. Rappelant devant la mission la distribution des financements de la formation professionnelle, M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a indiqué avoir « *dû déployer une grande énergie et faire preuve d'une infinie diplomatie pour obtenir qu'une fraction de ces moyens soit consacrée aux publics délaissés* » : « *je souhaite souligner un grand succès remporté en Ile-de-France grâce à la mobilisation des OPCA. Il s'agit de l'affaire Thomson, à Bagneux-sur-Loing, qui s'est déroulée dans le contexte de la fin des écrans plats et du tube cathodique, remplacé par l'écran plasma. A l'initiative du président directeur général et vice-président du groupe, qui ne pouvait se résoudre à la perte des compétences des salariés, Thomson a réalisé un effort remarquable pour trouver un véritable projet de reprise pour ces salariés, par le biais d'une entreprise espagnole spécialisée dans le secteur verrier automobile. Ces deux sociétés n'exercent pas le même métier. Thomson a été confronté au choix de procéder à des licenciements ou de procéder à un plan de mutation des hommes. L'OPCA de la région a su orienter Thomson dans la mise en œuvre de la seconde option. La mise en œuvre de ce plan a requis diplomatie et compréhension pour élargir le point de vue de chacun et passer d'une branche professionnelle à une autre* ».

(3) Les conditions d'accès des demandeurs d'emploi

L'accès des demandeurs d'emploi à la formation s'effectue depuis juillet 2001, on l'a indiqué, dans le cadre du PAP. On a vu précédemment de quelle façon l'institution de ce guichet unique n'ouvre pas la voie royale du stage de formation.

Il est intéressant d'évoquer les péripéties d'un processus dont M. Marc Ferracci, chercheur au Centre de recherche en économie et en statistiques - Institut national de la statistique et des études économiques (CREST-INSEE), résume ainsi l'économie dans une récente thèse de doctorat sur l'évaluation du dispositif de la formation professionnelle des chômeurs en France : « *l'accès à un stage de formation s'effectue en plusieurs étapes qui sont autant d'obstacles à franchir pour le candidat. Certes, toutes ces démarches sont censées être effectuées en étroite collaboration avec les agents de l'ANPE. Dans la pratique cependant, les individus candidats à une formation apparaissent largement livrés à eux-mêmes* ». Au moment de leur inscription à l'ANPE, les chômeurs ont un premier entretien avec un conseiller de l'Agence. S'ils sont toujours au chômage six mois après, un deuxième

entretien (nommé PAP 02) leur est proposé, au cours duquel une formation peut être évoquée et prescrite. Le demandeur d'emploi doit alors s'inscrire à une formation repérée au cours de l'entretien ou contacter l'AFPA, qui l'aidera à construire son parcours de formation. La prescription ne débouche donc pas automatiquement sur une inscription effective à la formation.

De fait, il existe une forte déperdition de population entre la discussion du projet de formation au cours du PAP 02 et la concrétisation du projet. Selon l'étude de la DARES mentionnée plus haut, la possibilité de suivre une formation est évoquée dans 44 % des entretiens, à l'initiative du chômeur ou à celle du conseiller ; une formation n'est prescrite qu'à 16 % des chômeurs à l'issue de l'entretien ; 48 % des intéressés acceptent la proposition ; six mois plus tard 7 % des demandeurs d'emploi dénombrés au départ sont effectivement entrés en formation. L'étude de la DARES indique encore que 56 % des chômeurs n'ayant pas concrétisé leur formation dans les six mois déclarent avoir effectué des démarches qui n'ont pas abouti, et 9 % déclarent n'avoir pas trouvé une formation leur convenant à l'issue de leurs démarches. En tout état de cause, indique encore la même étude, le suivi effectif d'une formation est souvent l'aboutissement d'un long parcours administratif dont la prescription ne constitue que la première étape. Deux exemples illustrent les étapes à franchir. Lorsque le projet de formation est très précis, le demandeur d'emploi doit souvent s'adresser aux organismes de formation susceptibles de l'accueillir, s'y informer sur les possibilités de financement et sur les possibilités de rémunération s'il n'est pas indemnisé. Cette démarche est d'autant plus délicate que l'offre de formation est éclatée et les intervenants multiples : ANPE, ASSEDIC, organismes de formation, État, région. Lorsque le projet de formation du chômeur est moins défini, l'ANPE peut lui proposer de s'adresser à l'AFPA, qui l'aidera à préciser son projet et à le mettre en œuvre. Les délais conduisant à une entrée effective en formation peuvent alors être longs, indique l'étude de la DARES : en 2003, les délais d'attente entre la prescription d'un entretien par l'ANPE et l'entretien avec un conseiller de l'AFPA étaient en moyenne de quarante-huit jours. A l'issue de l'entretien, un tiers des demandeurs d'emploi n'étaient pas orientés vers une formation mais renvoyés à l'ANPE pour y redéfinir un projet professionnel. Un tiers des demandeurs d'emploi orientés vers un stage de l'AFPA ont attendu au moins quatre mois pour entrer en formation.

Ainsi se trouve amplement confirmée l'analyse de M. Pierre Boissier, directeur général de l'AFPA : « *l'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi reste largement aléatoire* ». Pour clore le sujet, on citera la réponse, postée le 30 mars 2007, d'un internaute à la consultation publique lancée par la mission d'information sur le site du Sénat : « *c'est le parcours du combattant pour un chômeur : les opérateurs sont multiples : ANPE (État), Région (financeur), conseil général pour les RMistes (département), CCAS (commune/RMistes). Les réponses les plus courantes : « plus de budget à partir de novembre », « on peut financer 500 euros sur une formation qui en coûte 2 800 », « ce n'est pas dans le plan régional de formation », « les débouchés* ».

sont avérés mais il faut au préalable faire une demande par votre conseiller ANPE dans le cadre du projet d'action personnalisé et attendre la réunion de la prochaine commission dans trois semaines », « il existe des formations équivalentes dans des organismes moins chers » (*pour quelle qualité ?*) ».

(4) Les entreprises et la complexité

Il ne faut pas ignorer par ailleurs l'incertitude que la complexité de la mise en œuvre des dispositifs suscite dans les entreprises petites et moyennes. Cette réalité a été évoquée avec force par M. Eric de Ficquelmont lors de la table ronde organisée par la mission le 29 mai dernier. Celui-ci a souligné combien les entreprises déplorent des dispositifs financiers complexes qui les déresponsabilisent, évoquant l'incompréhension des différents taux de prélèvement et appelant à leur simplification. Cette perplexité a été confirmée tout au long des auditions de la mission. Ainsi M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), a-t-il estimé que l'obligation légale de participation des entreprises au financement de la formation professionnelle, souvent perçue comme une modalité de taxation, était inadaptée aussi bien aux très petites, petites et moyennes entreprises (TPE et PME) qu'aux grandes firmes disposant de leur propre système de formation. De son côté, M. Jean Michelin, directeur de la formation de la fédération française du bâtiment, a estimé que les grands groupes ont les moyens de travailler directement avec les organismes de formation et disposent de directeurs des ressources humaines capables de définir leurs besoins et de monter des formations, mais que tel n'est pas le cas des PME, auxquelles les organismes de branche doivent apporter un appui permanent.

Autre aspect de la complexité : les procédures auxquelles les entreprises sont soumises dans le cadre du contrôle de leurs obligations. On mentionnera, à titre d'illustration, la déclaration à la direction générale des impôts de la participation des employeurs à la formation professionnelle continue, effectuée par les entreprises de moins de dix salariés dans le cadre du formulaire n° 2483, qu'il est prévu de supprimer à partir du 1^{er} janvier 2008. La déclaration correspondante devra désormais figurer (ainsi que la taxe d'apprentissage et la contribution au développement de l'apprentissage, actuellement déclarées dans le cadre du formulaire n° 2482) dans la déclaration annuelle des données sociales (DADS) modifiée en conséquence. Ceci permettra de supprimer quelque deux millions et demi de déclarations. Dans cette perspective, cinq zones nouvelles seront ajoutées à la DADS : deux servant à identifier l'assujettissement de l'entreprise aux contributions à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue, les trois autres servant à déclarer la base d'imposition de chaque taxe, deux d'entre elles étant dédiées à la formation professionnelle en raison de l'existence de deux bases d'imposition, l'une commune à l'ensemble des entreprises, l'autre correspondant aux rémunérations versées aux titulaires de contrats à durée déterminée, sur lesquelles pèse une contribution spécifique : le 1 % au titre du CIF-CDD.

b) Les effets pervers du cloisonnement

On a mentionné plus haut certains inconvénients de la gestion selon une logique de branche professionnelle des outils de la formation des salariés confiés aux OPCA. Il s'agit d'un aspect marginal de la problématique du cloisonnement des dispositifs. Il convient d'envisager celle-ci dans une optique plus large.

(1) Les zones d'ombre

Qui dit cloisonnement dit interstices. Une des critiques du système les plus souvent entendues au cours des auditions de la mission a porté sur la prégnance de ces interstices que l'on tente incessamment de combler par la méthode des tuyaux d'orgue.

On a déjà évoqué certaines de ces « zones d'ombre ». Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), en a ainsi résumé les aspects essentiels :

« En tant que présidente de l'UNEDIC, je souhaite signaler que nous manquons d'un dispositif de formation longue et qualifiante pour les personnes en situation ou qui souhaiteraient se reconvertis ou changer d'orientation. Les dispositions au niveau de l'UNEDIC sont en adéquation avec les emplois, en particulier avec les « métiers en tension ». Pour le reste, la situation est plus compliquée. Les salariés sont partout appelés à être mobiles mais les dispositifs ne sont pas en mesure de leur offrir la plate-forme qui leur permettrait d'être vraiment mobiles. Or, un sondage de la semaine dernière indiquait que 54 % des Français pouvaient envisager de changer d'orientation dans l'année. Nos concitoyens ne sont pas donc pas aussi fermés que nous pourrions le croire sur ces questions. »

« Je dépasse maintenant les salariés stricto sensu. Le problème d'accès à la formation des demandeurs d'emploi non indemnisés ou des RMIstes est grave, car ces personnes auraient justement le plus besoin d'acquérir des qualifications. Elles doivent pourtant aller jusqu'à se former à l'ingénierie de leur propre formation. Cette situation n'est pas acceptable pour la CFDT et nous plaidons pour le décloisonnement des dispositifs, et pour que les besoins des personnes figurent au centre des systèmes d'État, des régions et des partenaires sociaux. Nous souhaitons que ce soit ces besoins, et non pas leurs statuts ou les financements afférents, qui décident, comme aujourd'hui. Le chemin est facilité pour un demandeur d'emploi indemnisé qui souhaite s'orienter dans un métier en tension ou pour un salarié demandant un congé individuel de formation. Les autres cas connaissent un véritable parcours du combattant. L'Association des départements de France, que nous avons officiellement et pour la première fois rencontrée à la CFDT il y a quinze jours, se désolait également de cette réalité. »

« Je comprends que nous discutons du DIF et des OPCA et des améliorations à apporter au dispositif, mais il faut aussi se préoccuper des « zones d'ombre » qui existent. A ce titre, et au risque de dépasser les limites

du sujet, je veux évoquer les jeunes sortis du système scolaire sans qualification. Tel est le cas de 150 000 jeunes chaque année, soit 20 % de la classe d'âge. Or, depuis dix ans, ce chiffre n'a pas augmenté, certes, mais n'a pas non plus baissé. Il est considérable. Il ne faut pas oublier cet élément lorsque le système de formation professionnelle est abordé. En effet, tous les individus ne sont pas à égalité et le système de formation professionnelle n'est pas l'école de la deuxième chance. Cette idée est généreuse mais elle n'est pas la réalité. Il faut donc reconnaître en toute lucidité que nous manquons d'un dispositif simple de type suédois, dans lequel les jeunes sans bac sont immédiatement pris en charge par leur collectivité locale. Au travers de formations par alternance, de stages ou de retour à l'enseignement académique, la nation s'engage à ce que ces personnes acquièrent une qualification. Il ne faut pas créer de nouveau un contrat mais une obligation. Cette obligation signifie que l'éducation nationale met en place des systèmes pour remédier à cette question. Il est inacceptable que cette situation perdure. Nous pensons que la mise en place du socle commun de base et de compétence est une première réponse mais il faudra en inventer d'autres. »

Notons alors l'inlassable alignement de nouveaux tuyaux d'orgue ne parvenant pas à couvrir l'éventail des situations dignes d'être prises en compte. Lors de son audition par la mission, M. Christian Charpy, directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) a évoqué des dispositifs mis récemment en place à l'intention de publics spécifiques de demandeurs d'emploi : « *la convention de reclassement personnalisé (CRP), créée en avril 2005, fait suite à la loi de cohésion sociale. Elle permet aux personnes licenciées économiques de choisir entre une situation de chômage classique et une CRP. Avec le premier choix, la personne s'inscrit à l'ANPE et perçoit 57 % de son salaire antérieur. Dans le cadre d'une CRP, le contrat de travail du salarié est rompu deux mois plus tôt, c'est-à-dire qu'il n'effectue pas sa période de préavis et devient stagiaire de la formation professionnelle. Le dispositif d'accompagnement est meilleur puisqu'il bénéficie d'une mobilisation conséquente des moyens de formation. [...] Récemment, l'État a créé un dispositif CRP+, que nous appelons le contrat de transition professionnelle (CTP) qui ressemble à la CRP. Cependant, il s'avère mieux doté, avec une indemnisation supérieure pour le salarié, des moyens de formation plus développés et un accompagnement mieux encadré* ». A propos du CTP, M. Joël Ruiz, directeur général de l'AGEFOS-PME, a indiqué à la mission, dans un sens comparable, que cet instrument était d'abord, plus qu'un nouveau contrat, un statut visant des personnes licenciées pour motif économique, qui vont alterner pendant une période des contrats à durée déterminée, des petits « jobs », de la formation, des périodes de chômage, sans être pénalisées au titre du régime d'allocation de l'assurance chômage. S'il existait un statut d'actif unifiant les statuts, a-t-il précisé, la création de ce dispositif particulier n'aurait pas été nécessaire. Il s'agissait donc de combler un vide.

Des pistes nouvelles répondant à des besoins non couverts ont été évoquées par M. Christian Charpy : « *nous souhaitons développer un travail approfondi avec les conseils régionaux, afin que leurs cartes de formation présentent des dispositifs spécifiquement destinés aux chômeurs non indemnisés. Aujourd'hui, ces derniers ne sont pris en charge nulle part ailleurs. En outre, l'État s'est largement désengagé des dispositifs dans le cadre de la décentralisation. Ainsi, la première volonté de l'Agence est d'offrir une garantie d'égalité d'accès aux formations entre personnes indemnisées et non indemnisées. De plus, nous avons le sentiment que, pour les allocataires du RMI et les chômeurs en fin de droits, la carte de formation n'est pas adaptée. Ces catégories ne sont pas prises en compte dans les dispositifs de formation. Nous menons donc une action d'expertise, de conseil et de lobbying auprès des conseils régionaux afin qu'ils créent des structures adaptées* ».

De son côté, M. Pierre Boissier, directeur général de l'AFPA, estimait à cet égard, et plus généralement, que : « *l'articulation entre les conseils régionaux et la multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de la formation doit être précisée. Le financement des formations est également assuré par l'État, l'assurance chômage et les conseils généraux, pour les bénéficiaires du RMI. De même, la prescription de formations appartient à l'ANPE et à ses cotraitants. Il faut que les conseils régionaux reconnaissent la prescription de l'ANPE pour accéder aux stages qu'ils financent* ».

Dans sa thèse déjà évoquée, M. Marc Ferracci pointe les raisons de ces situations et en résume les conséquences : « *la coexistence d'objectifs différents des financeurs (ainsi l'UNEDIC concentre-t-elle ses interventions sur la satisfaction immédiate des besoins en main-d'œuvre et l'ajustement des compétences) pose problème quand un stage doit être cofinancé ; en l'absence de diagnostic commun sur les besoins en formation, l'offre se construit de façon non concertée, ce qui suscite des doublons dans les stages proposés par l'État et par la région, et rend difficile le montage des cofinancements* ».

Aucun interlocuteur de la mission n'a tenté d'esquisser la démonstration inverse...

(2) Hasard et formation

Les cloisonnements des dispositifs ne suscitent pas que des zones d'ombre, l'accès à la formation dépend aussi parfois du hasard, non sans conséquences sur les conditions dans lesquelles se déroulera la formation prescrite. A titre d'exemple, M. Pierre Boissier, directeur général de l'AFPA, a évoqué au cours de son audition le caractère « *largement aléatoire* » de l'accès des demandeurs d'emploi à la formation : « *Le caractère aléatoire de l'accès à la formation se retrouve également dans le choix des instruments utilisés. Ainsi le choix du contrat de professionnalisation ou du stage qualifiant pour les jeunes est déterminé par leur interlocuteur. Les organismes de formation et les organismes d'information dépendant des OPCA privilégient le contrat de professionnalisation. En revanche, les missions*

locales orientent plutôt les jeunes vers les stages qualifiants. Le financement des frais pédagogiques est également aléatoire. La formation des demandeurs d'emploi indemnisés peut être prise en charge par le régime d'assurance chômage ou par les conseils régionaux. Ces deux acteurs définissent eux-mêmes les modalités de prise en charge. Or, le régime d'assurance chômage n'assume pas les frais de formation de la majorité des bénéficiaires de l'allocation de formation qu'il délivre. On assiste ainsi à un transfert de charges vers les conseils régionaux alors même que l'assurance chômage ne consomme pas l'intégralité de ses crédits de formation ».

(3) Les disparités de situations

Le régime des demandeurs d'emploi fournit à nouveau les illustrations les plus éclairantes des effets pervers des cloisonnements. En ce qui concerne l'hébergement, condition essentielle de la mobilité et de l'accès aux formations, spécialement dans le cas de l'alternance, M. Pierre Boissier a noté devant la mission qu'en la matière, « *on assiste à une pluralité de situations. [...] Les stagiaires de l'AFPA font figure de privilégiés puisqu'ils disposent d'un logement financé par les conseils régionaux. Certaines personnes peuvent utiliser l'APL alors que d'autres en sont exclues en raison de la double résidence. Enfin, l'allocation logement social peut être mobilisée dans certains cas* ».

La disparité est aussi profonde en ce qui concerne la rémunération des demandeurs d'emploi en formation. Les demandeurs d'emploi éligibles à l'ARE bénéficient de celle-ci pour toute formation inscrite dans le cadre du PAP.

c) *La difficulté de simplifier*

Il convient de prendre acte des raisons objectives qui ont conduit à articuler comme on sait le système de formation professionnelle et qui rendent, en toute logique, une simplification difficile à réaliser...

(1) L'approche par les statuts : une démarche logique sinon inéluctable

M. Joël Ruiz, directeur général de l'AGEFOS-PME, a indiqué à la mission que la multiplicité des contrats conduisant à la formation répond à celle des statuts. L'AGEFOS-PME, a-t-il noté, souhaite la simplification du système, mais les réponses à des besoins complexes sont nécessairement multiforme et doivent tenir compte de la technicité des problèmes à traiter. C'est aussi vrai, a-t-il conclu, pour le CTP que pour les entreprises de moins de dix salariés, qui sont très hétérogènes, s'étendant des « start-up », dont les besoins de formation sont très importants, à des entreprises, dont les besoins sont beaucoup moins importants.

De fait, à défaut de s'inscrire dans un « ordre naturel des choses » supposé immuable et incontournable, le système français a été construit par stratification en fonction d'un certain nombre de réalités structurelles dont certaines - la rigidité des statuts professionnels en particulier - ne sont pas « insusceptibles » de reculer peu à peu face aux défis du monde moderne et dont certaines autres - la multiplicité des situations individuelles concrètes par exemple - sont susceptibles de recevoir d'autres types de réponses que l'empilement des tuyaux d'orgue. On touche ainsi à l'une des constatations qui traverse l'ensemble du présent rapport : la nécessité de passer d'un système de solutions globales destinées à des populations délimitées, à des solutions « sur mesure » permettant la prise en compte et l'accompagnement des parcours individuels. En effet, le changement technologique, la croissance de l'économie des services et l'approfondissement des processus d'individualisation des préférences et des choix, conduisent à une nouvelle approche de la réponse aux besoins sociaux dans le domaine de la formation professionnelle - où le thème de la sécurisation des parcours professionnels rend compte de cette évolution - comme dans les autres secteurs de l'action collective.

L'approche par les statuts est ainsi une donnée cruciale mais pas essentielle du système de formation permanente.

(2) La formation des salariés : raisons du choix de la branche

Le rôle confié aux branches professionnelles par l'ANI du 5 décembre 2004, puis par la loi du 4 mai 2004, a répondu aux critiques, souvent adressées à celles-ci, de ne pas avoir la capacité de construire une politique. L'ampleur des négociations qui ont suivi l'accord de 2003, avec environ 450 accords traitant de la formation professionnelle dans 250 branches professionnelles et au niveau interprofessionnel, afin de définir des publics prioritaires et de mettre en place des observatoires prospectifs des métiers et qualifications, montre que cet objectif a connu un vrai succès. Dans ces conditions, les « effets pervers » de la politique de branche, tous provoqués par les insuffisances de la « transversalité », ne justifient pas une critique radicale du système, qu'il faut dès lors amender de façon pragmatique : la deuxième partie de ce rapport présente un certain nombre de propositions à cet égard.

(3) Le palliatif des passerelles

On a mentionné plus haut la possibilité donnée aux ASSEDIC par la nouvelle convention d'assurance chômage d'intervenir en dehors du périmètre entendu strictement des chômeurs indemnisés, spécialement en participant au financement des contrats de professionnalisation. Cette méthode des passerelles n'est cependant pas une panacée. Lors de son audition par la mission, M. Jean-Claude Quentin, secrétaire confédéral chargé de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage à la Confédération générale du travail Force ouvrière (CGT-FO), a noté à ce propos : « *Dans la convention d'assurance chômage que j'ai été conduit à négocier, un objectif*

de mise en œuvre de 80 000 contrats de professionnalisation par an a été inscrit. Ce dispositif vise à permettre à 80 000 chômeurs de retrouver un emploi dans une entreprise, leur contrat de travail étant accompagné d'une phase de formation pouvant aller jusqu'à 1 200 heures de formation. Nous avons l'argent pour remplir cet objectif. Or, cette convention s'applique depuis le 1^{er} janvier 2006 et, pour l'année 2006, nous n'avons pu monter que quelques dizaines de contrats. Ceci s'explique simplement. Le directeur de l'ASSEDIC, au plan régional, ne connaît pas son homologue de la formation professionnelle dans les OPCA. Ces deux intervenants sont donc incapables de travailler ensemble. Ceci signifie que, pour les contrats de professionnalisation, les emplois existent, l'argent existe et une incitation de 200 euros par mois est prévue pour l'employeur. Mais le contrat va être présenté par l'OPCA qui ignore qu'il existe, dans la convention d'assurance chômage, ce type de dispositions. Le directeur de l'ASSEDIC, quant à lui, ne sait pas que celui qui est capable de mener le projet est le responsable de l'OPCA. »

(4) Les procédures administratives suivies par les entreprises

On aura compris, à la lecture du passage consacré ci-dessus à la suppression du formulaire n° 2483, que les efforts méritoires de la direction générale des impôts en faveur de la simplification trouvent leur limite dans la complexité des dispositifs eux-mêmes, spécialement dans la diversité des contributions acquittées par les entreprises en faveur d'une politique dont l'efficacité n'implique pas nécessairement un raffinement si poussé des catégories de prélèvements. Des propositions figurent à cet égard dans le quatrième chapitre de la seconde partie de ce rapport.

*

* * *

C'est ainsi que la formation professionnelle signifie trop souvent l'homme éclaté, les stages au filtre des cloisonnements et des corporatismes, le parcours du combattant de l'individu et de l'entrepreneur. La seconde partie du présent rapport présente des pistes pour sortir de cette logique.

III. L'APPAREIL DE FORMATION : LES RIGIDITÉS D'UN MARCHÉ SEMI-ADMINISTRÉ

La mondialisation de l'éducation et de la formation accroît, comme le soulignent notamment les travaux du Comité mondial pour l'éducation et la formation tout au long de la vie présidé par M. Yves Attou, l'importance des lieux de savoir comme la télévision, la radio et internet. Les systèmes d'éducation traditionnels sont donc concurrencés par l'accès à des bases de données ou à des médias extrêmement riches et attractifs. En gardant à l'esprit l'importance de ce contexte - largement pris en compte par certains organismes où comme l'a indiqué le représentant de la Fédération de la formation professionnelle, les formateurs sont devenus plus « assembleurs » que « professeurs » - la mission a examiné l'appareil de formation professionnelle implanté sur notre territoire. *La coexistence d'un service public de l'enseignement professionnel initial et d'un marché de la formation continue.*

La vision la plus synthétique de l'ensemble de l'offre de formation professionnelle consiste à distinguer, d'une part, **l'enseignement professionnel initial organisé en service public**, d'autre part, le marché de la formation continue, cette dernière étant qualifiée par le code du travail d'**« obligation nationale »**. Comme l'a rappelé M. Jacques Delors lors de la table ronde organisée le 29 mai par la mission d'information, les promoteurs de la loi de 1971 avaient pour préoccupation d'ouvrir **« la citadelle »** de l'éducation nationale au monde professionnel. Dans cet esprit, et afin de stimuler l'adaptation des formations à la demande des utilisateurs, **la formation continue n'a pas été conçue, en 1971, comme un service public mais comme un marché ouvert.**

Le besoin de cohérence dans la démarche de formation

Au-delà des schémas simplifiés, **l'offre de formation professionnelle initiale et continue présente une complexité qui défie à la fois la compréhension et, plus concrètement, l'orientation** des élèves, des étudiants et des stagiaires, comme on l'a vu dans la première partie du rapport.

Les corporatismes et les cloisonnements qui accompagnent cette complexité ont, en outre, **tendance à endiguer la mise en œuvre de la plupart des réformes**, y compris celles qui sont dictées par l'urgence des priorités.

L'approche de la mission d'information a consisté à centrer ses observations sur l'offre de formation continue tout en élargissant systématiquement son analyse à l'ensemble du système de formation professionnelle qui, au-delà des segmentations institutionnelles, doit **former un tout cohérent**. La mission souligne à nouveau que **l'ouverture des frontières des différentes filières de formation constitue un objectif**

majeur qui nécessite le dépassement de distinctions traditionnelles - complexes dans leur détail et, au final, sans réelle justification logique - mais parfois présentées à la mission d'information comme des obstacles à l'évolution. Ainsi, par exemple :

- la formation en alternance des jeunes, c'est-à-dire la « pédagogie active » dont l'efficacité est démontrée, est tantôt classée en formation initiale sous statut scolaire pour les lycéens professionnels, en formation continue pour les jeunes sous contrat de professionnalisation et dans une zone intermédiaire pour les apprentis ;

- l'acquisition du socle minimal de connaissance apparaît à certains, comme l'a souligné la CGPME, comme une « mission régaliennes » de l'éducation nationale ; elle figure également au rang des priorités de la formation continue, conformément à l'article L. 900-6 du code du travail, si bien que, sur le terrain, la mission a pu constater que l'AGEFOS-PME de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, de façon pragmatique et astucieuse, utilisait le DIF comme instrument de lutte contre l'illettrisme ;

- enfin, la Cour des comptes a récemment estimé insuffisante la capacité des universités de mobiliser les financements de la formation continue pour former des salariés ; en même temps, aucune limite d'âge ne permet d'interdire à un salarié de s'inscrire dans une formation universitaire en tant qu'étudiant.

Tout cela a été évoqué dans les développements de la première partie du rapport.

Au total, **une même réalité pédagogique simple peut relever de mécanismes institutionnels totalement différents**. Un tel système complique singulièrement la tâche du réformateur car la modification d'une pièce du « puzzle » de la formation professionnelle suscite immanquablement bon nombre de « casse-tête » juridiques ou financiers.

Dans ce contexte, la mission, sans pouvoir prétendre être parvenue à dresser un panorama exhaustif de la formation professionnelle, s'est efforcée de donner un aperçu de sa diversité et de la logique de sa structuration. Elle s'est ensuite demandé si, à travers ce foisonnement et cette segmentation, le principe régulateur de la concurrence était en mesure de garantir une émulation suffisante et de limiter les déperditions financières de la formation professionnelle.

A. LE POTENTIEL D'ÉMULATION ENTRE LES GRANDS RÉSEAUX DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La mission d'information a pu constater, à travers de nombreuses auditions, que l'offre de formation professionnelle se caractérise, aujourd'hui en France, par **une extrême diversité**.

S'agissant plus particulièrement de l'offre de formation continue, les repères traditionnels, juridiques ou économiques, se révèlent insuffisants pour en percevoir la logique globale.

En premier lieu, le **statut juridique n'apporte qu'une information partielle et souvent trompeuse** : ainsi, environ la moitié des organismes de formation sont constitués sous forme associative, ce qui concerne aussi bien des opérateurs sous la tutelle de l'État, comme l'AFPA, des organismes sous la responsabilité des chambres consulaires ou des organisations patronales, ou encore des organismes issus de l'éducation populaire ou de l'action sociale. Une même catégorie juridique rassemble donc des dispensateurs dont les formations et les ressources diffèrent considérablement.

Ensuite, du point de vue économique, il a été plusieurs fois observé devant la mission que **l'activité économique des organismes déclarés auprès de la puissance publique ne se rapporte que pour la moitié d'entre eux à la formation** des adultes ou à la formation continue, sans fournir aucune information sur la nature exacte des services offerts.

Enfin, selon le CEREQ, la profession se compose essentiellement de PME mais **la mesure des effectifs employés se heurte à des difficultés considérables** en raison de l'existence de nombreux personnels extérieurs aux organismes, occupés occasionnellement et à temps partiel voire parfois en tant que bénévoles.

La méthode la plus proche des réalités de terrain a été suivie par la mission sénatoriale : elle a consisté à appréhender cet ensemble complexe et hétérogène à travers les **grands réseaux de formation**, répartis selon un critère de dépendance institutionnelle ; celui-ci détermine assez largement la nature des activités de formation, les modes de gestion des organismes et, comme a pu le constater la mission, leur « état d'esprit ». **Le principal enjeu de cet examen consiste à se demander si ces réseaux se partagent le marché de la formation continue ou s'y affrontent avec une intensité suffisante pour provoquer une certaine émulation.** Le facteur fondamental de l'évolution du système de formation continue est, à ce titre, l'intensification de la concurrence : comme l'estime le CEREQ, ce phénomène trouve notamment sa limite dans l'implantation territoriale des organismes et leurs dépendances institutionnelles.

1. Vue générale de l'appareil de formation professionnelle initiale et continue

a) Panorama de l'enseignement professionnel initial

La formation professionnelle initiale renvoie à des réalités variées selon les niveaux (secondaire ou supérieur) et les modalités de formation (sous statut scolaire ou par apprentissage).

A l'issue de la scolarité obligatoire, c'est à dire en fin de troisième, près de 40 % des élèves - selon une part stable depuis dix ans - s'engagent dans la voie professionnelle, soit sous statut scolaire, soit en apprentissage, dans des établissements publics ou privés relevant notamment du ministère de l'éducation nationale, du ministère de l'agriculture, ou encore des chambres consulaires, pour ce qui concerne les centres de formation d'apprentis (CFA).

Les structures et les effectifs de la formation professionnelle initiale

• Le second cycle professionnel

Le second cycle professionnel scolarise, en 2005, 724 000 élèves, du CAP au baccalauréat professionnel, dans près de 1 700 lycées professionnels publics et privés sous contrat. Cela représente le tiers de l'ensemble des lycéens (1,5 million d'élèves dans le second cycle général et technologique).

Le coût d'un lycéen professionnel atteint 10 490 euros par an en 2004 (10 170 euros pour un lycéen général ou technologique) et a augmenté de 35 % depuis 1990 (+ 36 % pour l'ensemble du second degré). La dépense consentie par lycéen en France est de 30 % supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE¹.

• L'apprentissage

Le nombre total d'apprentis s'établit, en 2005-2006, à 369 000 (contre 293 500 en 1995), dont 30 % de filles. Les deux tiers préparent un diplôme de niveau V (dont 47 % un CAP), 10 % un baccalauréat professionnel, 31 500 un BTS et 31 700 un diplôme de l'enseignement supérieur.

Les centres de formation d'apprentis (CFA) sont gérés, notamment, par des organismes privés (plus de 50 %), des chambres consulaires (32 %) ou des établissements d'enseignement (13 %). Leur tutelle pédagogique est exercée soit par le ministère de l'éducation nationale, soit par celui de l'agriculture.

• L'enseignement agricole

Le système de formation initiale relevant du ministère de l'agriculture scolarise, en 2005, 175 830 élèves (de la classe de 4^e jusqu'au BTS), et 30 200 apprentis, dans 850 établissements et 159 CFA, publics et privés. 65 % des élèves sont dans des formations professionnelles, du CAPA au BTSA, soit à « temps plein », soit dans des formations en alternance (au sein des maisons familiales rurales).

• L'enseignement supérieur professionnel

Sur un total de 2,27 millions d'étudiants en 2005 (contre 1,71 million en 1990), 15 % sont dans des filières professionnelles supérieures courtes, dont 230 000 en section de technicien supérieur (199 000 en 1990) et 112 600 en institut universitaire de technologie (74 300 en 1990).

¹ Source : Rapport sur la carte de l'enseignement professionnel, Mission d'audit de modernisation, Inspections générales des finances (IGF), de l'éducation nationale (IGEN), de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), décembre 2006.

D'autres suivent des formations plus longues au sein d'écoles d'ingénieurs (108 000 en 2005), de commerce (87 000) ou d'écoles paramédicales (124 000)...

A titre de comparaison, l'université (hors IUT et formations d'ingénieurs), accueille plus de la moitié de l'ensemble des étudiants, soit 1,28 million en 2005 (1,07 million en 1990).

L'osmose entre l'éducation nationale et le monde du travail est entrée dans les textes mais pas suffisamment dans les esprits et dans les faits.

Trente-six années après l'adoption de la loi de 1971, la volonté d'ouvrir les frontières de la formation professionnelle initiale est aujourd'hui très largement affichée dans les discours, les rapports et dans les textes. En témoigne par exemple la réglementation relative au label « lycée des métiers » instituée par l'article L. 335-1 du code de l'éducation : elle a été conçue pour encourager les lycées professionnels - qui accueillent le tiers de nos lycéens - à multiplier les partenariats. En dépit de ce consensus apparent, certains représentants de l'éducation nationale, dressant un constat particulièrement lucide de la situation actuelle, ont signalé à la mission la persistance, ici ou là sur le terrain, d'un esprit de cloisonnement et d'antagonisme entre l'enseignement et le monde de l'entreprise qui freine leur osmose, comme on l'a vu dans le chapitre I ci-dessus.

A cet égard, **la mission exhorte tous les acteurs de la formation et du monde de l'entreprise à transcender les démarcations traditionnelles en considération, notamment, de la priorité qui doit être donnée à l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté** : « *La France se moque de ses jeunes* » : tel est le cri d'alarme lancé devant la mission par le représentant des missions d'insertion locales afin de témoigner de l'intensité de la détresse d'un certain nombre d'entre eux.

b) La répartition des « parts de marché » de la formation continue

Globalement, selon les derniers indicateurs généraux publiés par la DARES en 2007, mais qui concernent l'année 2004, 53 250 établissements dispensateurs de formation ont renseigné leur bilan pédagogique et financier et 44 270 ont effectivement réalisé des actions de formation professionnelle. Parmi eux, **12 800, soit environ le quart du total, sont des organismes dont l'activité principale est l'enseignement ou la formation.**

Les 44 270 établissements dispensateurs de formation actifs ont dégagé, en 2004, **un chiffre d'affaires global de 8,8 milliards d'euros, en hausse de 10,4 %**. Les 12 800 opérateurs principaux de formation continue ont, quant à eux, dégagé un chiffre d'affaires de 5,4 milliards d'euros, en hausse de 9,1 % par rapport à 2003. Ce chiffre d'affaire représente 60 % du chiffre d'affaires global du marché et le nombre de ces organismes a progressé de 2,1 %.

L'activité de formation continue a progressé dans la plupart des catégories d'organismes d'enseignement et de formation, à l'exception toutefois des GRETA et des organismes consulaires.

Tableau 1
Répartition des produits selon le statut des prestataires en 2004 (en %)

Origine des produits reçus	Entreprise	Organismes collecteurs	Pouvoirs publics	Particuliers	Autres organismes de formation	Autres produits	Ensemble	Évolution 2004/2003
Statut des prestataires de formation								
AFPA	2,1	4,1	5,9	0,5	0,0	1,8	3,5	+9,6
Autres établissements publics ou parapublics	1,8	1,9	6,2	4,3	3,6	5,0	3,8	+19,3
Éducation nationale et Greta	8,2	8,7	15,7	16,3	6,6	7,8	11,3	-11,7
Individuels	4,0	2,8	1,8	5,1	22,9	2,2	3,7	+7,2
Organismes consulaires	2,6	2,9	1,5	2,8	1,5	3,1	2,3	-6,9
Privé à but lucratif	50,0	42,2	22,2	46,0	35,9	32,6	37,2	+12,3
Privé à but non lucratif	31,3	37,4	46,7	25,0	29,5	47,5	38,2	+14,1
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Évolution 2004/2003	+7,8	+8,1	+10,4	+16,6	-1,2	+10,0	+9,1	
<i>En % des financeurs</i>	<i>32,1</i>	<i>16,1</i>	<i>33,1</i>	<i>6,4</i>	<i>4,3</i>	<i>8,0</i>	<i>100,0</i>	

Champ : secteurs des organismes d'enseignement et de formation continue (secteurs APE : 802A, 802C, 804C, 803Z et 804D).

2 Premières Synthèses - Avril 2007 - N° 15.2

94 % des organismes appartiennent au **secteur privé** et réalisent 79 % du chiffre d'affaires de la formation continue. Les prestataires individuels, bien que nombreux sur le marché (30 %), ne détiennent qu'une faible part de marché : 4 %. Les organismes appartenant au **secteur public** ne représentent que 6 % des organismes mais ils réalisent 21 % des ventes de formation continue.

2. Le secteur public face à l'intensification de la concurrence : entre cloisonnement et vocation à l'exemplarité.

Les organismes publics et parapublics représentent, selon les dernières statistiques de la DARES, **un cinquième du marché de la formation continue**. Leur chiffre d'affaires est en baisse par rapport à 2003. Pourtant, le nombre de stagiaires qu'ils accueillent a progressé significativement (+ 4,5 %), ainsi que le nombre d'heures stagiaires (+ 6,7 %), ce qui s'explique par la diminution tendancielle et générale des durées de formation.

Majoritairement créés dans le prolongement de la loi de 1971 pour les GRETA et les centres de formation continue des universités, ou antérieurement pour des organismes tels que l'AFPA ou le CNAM, les opérateurs du secteur public ont la formation continue comme activité principale et, dans bien des cas, exclusive. Ces structures ont été créées à l'initiative de la puissance publique pour répondre à un large éventail de besoins et de publics (salariés, demandeurs d'emploi ou individuels), ou avec une mission précise de promotion sociale individuelle.

a) Les progrès et la restructuration de l'AFPA

L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est le principal organisme de formation continue du secteur public.

(1) Une mission traditionnelle : la formation des publics non qualifiés sur l'ensemble du territoire

Comme l'ont rappelé divers intervenants, l'action en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi est au cœur de la mission d'intérêt général de l'AFPA.

Essentiellement orientée vers les premiers niveaux de qualification, l'AFPA a accueilli 47 702 salariés en 2005 et est, par ailleurs, particulièrement impliquée dans l'insertion :

- des **demandeurs d'emploi** : 103 409 ont, en partenariat avec l'ANPE, bénéficié d'une formation ;

- des **personnes handicapées** : en 2005, 14 697 ont été accueillies en formation, y compris en formation à distance, ce qui représente une augmentation régulière depuis 2000 ;

- des **militaires en reconversion** : en 2005, 541 ont été formés en centre AFPA ;

- des **demandeurs d'emploi ultramarins** : 1 031 pour cette même année ;

- et des **détenus** : les prestations de l'AFPA réalisées s'inscrivent en complémentarité des programmes régionaux définis en coopération avec l'administration pénitentiaire pour accompagner la réinsertion sociale et professionnelle des détenus (1 648 services d'appui au projet de formation, 357 parcours de formation à distance, 113 000 heures de formation présentielle en 2002).

Les stagiaires accueillis à l'AFPA sont très majoritairement d'un niveau scolaire inférieur au CAP/BEP. Près de la moitié des demandeurs d'emploi sont dépourvus de diplôme professionnel avant d'entrer en formation à l'AFPA (49 %) ; en revanche, les salariés sont plus diplômés (69 %).

La mission souligne que cet organisme joue ainsi un rôle de rééquilibrage au sein d'un système de formation où perdurent de fortes inégalités territoriales et où « la formation va aux mieux formés ».

(2) Les phases et les enjeux de la restructuration

Commentant en 1999 le montant des dotations annuelles attribuées à l'AFPA, le rapport d'information (AN n° 1781, onzième législature) de M. Jacques Barrot estimait que « *l'ampleur des moyens mis en œuvre contraste avec la faiblesse relative des résultats* » en précisant cependant que depuis le sévère rapport de la Cour des comptes de 1997, des efforts de rigueur de gestion ont été engagés, en particulier grâce à l'institution de négociations salariales internes régulières.

Huit années plus tard, la mission sénatoriale a constaté le chemin parcouru et les **efforts importants de restructuration** consentis par cet organisme pour améliorer son offre de services et son fonctionnement interne.

Cette modernisation a tout d'abord été gouvernée par les deux objectifs fixés par le contrat de progrès conclu entre l'État et l'AFPA pour la période 1999-2003 : la **qualification des demandeurs d'emploi** et la **complémentarité des services qui leur sont proposés avec l'ANPE**. Il s'agissait essentiellement de mobiliser l'AFPA pour améliorer son dispositif d'orientation et évoluer d'une « logique de stage » à une **mission d'aide à la définition de parcours de formation pour les demandeurs d'emploi**. Le taux d'alimentation du dispositif AFPA par l'ANPE a ainsi doublé de 1999 à 2003.

Le contrat de progrès 2004-2008 s'est inscrit dans le processus de décentralisation en organisant la période transitoire de cinq ans permettant à l'AFPA d'assurer l'évolution de son activité et plus particulièrement l'articulation entre la politique de l'emploi, qui demeure de la compétence de l'État, et la politique en matière de formation professionnelle sous la responsabilité des régions. Il convient de noter que l'accompagnement des allocataires du RMI vers le retour à l'emploi s'est traduit par la multiplication, à partir de 2001, des contacts avec les collectivités territoriales au niveau infrarégional.

La « culture de marché » a été développée ainsi que la mise en place d'une comptabilité analytique. Afin de rompre avec une culture administrative et d'adopter une « démarche client », l'AFPA a également engagé une refonte de son ingénierie de formation afin d'adapter les contenus de formation aux besoins des demandeurs d'emploi. Cette politique s'est traduite par une réduction des durées moyennes de formation, permettant, à capacité d'accueil inchangée, d'accueillir un plus grand nombre de demandeurs d'emploi accédant à une formation qualifiante.

(3) L'étape de la décentralisation

L'AFPA se trouve à un moment important de son histoire puisque la **loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales**, « *parachevant le transfert de compétences dans le domaine de la formation professionnelle* », comme l'a indiqué le Gouvernement, a prévu le **transfert progressif aux régions des crédits de l'État consacrés aux stages AFPA**. Dix-huit régions ont, d'ores et déjà, anticipé ce transfert, dont la date butoir est fixée au 31 décembre 2008, dans le cadre de conventions tripartites. Selon la formule utilisée par M. Pierre Boissier, directeur général de l'AFPA au cours de son audition, « *nous sommes, de fait, dans une situation décentralisée* ».

Rappelant le caractère tripartite de l'AFPA qui associe les régions, les partenaires sociaux et l'État, le représentant de cet organisme a précisé que son activité se déploiera, lorsque la décentralisation sera totalement achevée, pour moitié avec les régions, le reste se répartissant à égalité entre les actions menées en application de l'accord national interprofessionnel, notamment autour des branches et de l'assurance chômage, et celles menées avec l'État.

(4) Les difficultés et les incertitudes

La mission d'information a pris connaissance avec intérêt des cinq objectifs généraux de l'AFPA qui lui ont été présentés par son représentant :

- la responsabilisation des personnes « *pour qu'elles prennent en main le développement de leurs compétences* » ;
- l'accent mis sur les capacités d'évolution des salariés face à la mobilité professionnelle ;
- l'amélioration de l'orientation, pour laquelle l'AFPA constate encore de « *vraies difficultés* » ;
- la formation des moins qualifiés ;
- et enfin l'optimisation de l'usage des fonds.

La direction de cet organisme a en outre analysé, lors de son audition, les carences actuelles du système de formation professionnelle. Précisant tout d'abord que **la formation des salariés et celle des demandeurs d'emploi constituent deux univers distincts**, M. Pierre Boissier a souligné que les **difficultés majeures subsistent dans le second**, comme il est rappelé dans le chapitre précédent :

- l'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi reste largement aléatoire ; l'insuffisance de l'orientation et la méconnaissance des qualifications sont, à cet égard, problématiques ;

- la saturation de certaines offres sur le marché de la formation pose également des problèmes incommensurables pour un demandeur d'emploi. Ainsi, les délais d'attente pour une formation de plombier ou de chauffagiste qui bénéficie de débouchés importants dans le secteur du bâtiment peuvent atteindre huit mois voire douze. Or, de telles formations exigent des investissements longs et coûteux en locaux et en équipements ;

- les modalités d'hébergement, c'est-à-dire une des conditions essentielles de la mobilité et de l'accès aux formations des stagiaires, constituent une autre source de complexité. Les priorités relatives au logement des jeunes en formation, fixées par le comité interministériel à l'offre de logement (CIDOL), pourraient être étendues aux adultes en formation. A cet égard, les stagiaires de l'AFPA font l'objet d'une attention particulière puisqu'ils disposent d'un logement financé par les conseils régionaux : cependant, certaines personnes peuvent utiliser l'APL alors que d'autres en sont exclues en raison de la double résidence et l'allocation logement social ne peut être mobilisée que dans certains cas.

Le directeur général de l'AFPA a enfin évoqué la difficile question du statut juridique de la formation en soulignant qu'il est difficile de déterminer si ce domaine doit être considéré comme un marché public, comme une délégation de service public ou comme une activité devant être subventionnée. Deux conseils régionaux, en l'occurrence PACA et le Nord-Pas-de-Calais, ont décidé de subventionner après 2009, s'exposant à des risques de requalification judiciaire.

La mission d'information, prenant acte du chemin accompli par l'AFPA, partage les objectifs et les préoccupations qui lui ont été exposés. **Elle souligne, de façon plus générale, l'importance vitale de la question de l'hébergement des stagiaires en formation ainsi que des jeunes sous statut scolaire et estime, en particulier, nécessaire de repenser les modalités d'attribution des aides au logement qui n'intègrent pas suffisamment les problématiques de la formation.**

b) Les GRETA : des coûts élevés de fonctionnement qui entraînent des pertes de parts de marché

(1) Les missions et les structures

Le réseau de formation continue rattaché au ministère de l'éducation nationale s'est constitué dans le prolongement de la loi du 16 juillet 1971 autour d'un instrument principal, créé en 1973 : les groupements d'établissements (GRETA). Dans un souci de proximité et pour mettre en synergie les différents moyens humains et matériels répartis sur l'ensemble du territoire, en s'appuyant sur les établissements scolaires (lycées et collèges), **il avait été délibérément choisi d'organiser les GRETA de façon déconcentrée et de développer une structure en réseau.**

Les GRETA rassemblent ainsi des établissements publics locaux d'enseignement - collèges, lycées d'enseignement général ou lycées professionnels - et fédèrent leurs ressources pour organiser des actions de formation continue pour les adultes. Ils n'ont pas la personnalité morale et doivent s'appuyer, pour leur gestion, sur un établissement support. Comme l'indique le rapport n° 2006-030 de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche publié en juin 2006, il existe actuellement plus de 290 GRETA en France, avec 6 500 lieux d'accueil des stagiaires. Un peu moins de 520 000 stagiaires ont été formés dans un GRETA en 2000, mais seuls 48 000 d'entre eux (9 %) ont obtenu un diplôme à l'issue de leur formation. 51 % de leurs ressources proviennent de fonds privés, 49 % de fonds publics.

Parallèlement, il a été fortement recommandé aux autorités académiques de coordonner les activités de formation initiale et continue, notamment dans le cadre du développement de la validation des acquis professionnels (VAP) puis de la validation des acquis de l'expérience.

Les académies se sont vu confier une charge nouvelle qui s'est progressivement développée en marge des préoccupations essentielles des recteurs.

Comme le précise le rapport conjoint des inspections générales précité, les recteurs « *ont confié le pilotage de la formation continue aux délégués académiques à la formation continue (DAFCO) qui, le plus souvent, se sont pleinement investis dans leurs missions au point de prendre, dans d'assez nombreuses situations, une place que les recteurs avaient quelque peu*

délaissée. Ainsi, la fonction de DAFCO est-elle actuellement particulièrement ambiguë dans de nombreuses académies, sorte d'hybride administratif entre conseiller technique de recteur et véritable chef de service.

« Deux types de fonctionnement ont pu être observés :

« - la conduite volontariste de certains DAFCO désireux de piloter fermement la formation continue à travers la mise en place d'un plan académique pensé et coordonné, la constitution d'un véritable « réseau » de la formation continue ainsi qu'une présence active aux réunions des conseils inter-établissements ;

« - une attitude plus passive se limitant à une agrégation des plans d'action des différents GRETA, interdisant toute politique académique cohérente, et conduisant inévitablement à des concurrences inutiles et pénalisantes inter-GRETA. »

Selon ce même rapport, un très large tissu d'établissements scolaires couvrant l'ensemble du territoire, des plateaux techniques performants et des compétences humaines variées font du réseau des GRETA un acteur majeur de la formation continue en région et les conseillers en formation continue (CFC), possèdent, en règle générale, une expertise incontestable du marché local. Le réseau des GRETA est ainsi perçu comme un acteur important du dispositif régional de formation initiale et continue, même si leur part de marché a régressé.

Cependant, dans un secteur qui s'est très largement ouvert à des intervenants privés et qui devrait encore évoluer avec le transfert de la gestion des activités de l'AFPA aux régions, le réseau des GRETA doit évoluer dans son mode de fonctionnement, intégrer les nouvelles conditions de passation des marchés publics et être en capacité de réagir plus vite face aux évolutions de la demande et de la concurrence.

(2) La lucidité du diagnostic recueilli par la mission sénatoriale

A partir de ces données générales, la mission d'information s'est efforcée de discerner avec plus de précisions les causes et les moyens d'enrayer la perte de compétitivité des GRETA sur le marché de la formation continue.

De ce point de vue, elle a salué la clarté et le réalisme du diagnostic établi par M. Louis Moschetti, proviseur du lycée Jules Haag et fait siennes ses conclusions : **compte tenu de leurs coûts élevés de fonctionnement, les GRETA ne sont aujourd'hui pas suffisamment compétitifs** et sont condamnés à perdre de nouvelles parts de marchés si des mesures de réorientation ne sont pas prises. Le parti pris de réalisme de la mission conduit à préciser que, selon les observations qu'elle a pu recueillir, la principale variable d'ajustement, de nature à infléchir la dégradation des comptes des GRETA, est le taux horaire de rémunération des formateurs qui représente environ les trois-quarts des charges de ces groupements.

A ce titre, la mission d'information a été frappée de constater à quel point la donnée fondamentale de l'équilibre financier des GRETA est régie par une norme coutumière. Selon les indications qui lui ont été apportées, nulle part, en effet, dans la masse volumineuse de la réglementation applicable à l'éducation nationale, ne figure la moindre référence au « barème de Montpellier » qui sert de base à la rémunération des formateurs des GRETA.

(3) Sortir de l'ornière par la mutualisation et le partenariat

Un certain nombre de rapports d'observations des chambres régionales des comptes à l'égard des GRETA, dont la situation financière se dégrade, témoigne de la gravité de la situation.

Le rapport conjoint des inspections générales souligne que « *la grande majorité des acteurs actuels de la formation continue s'accordent sur le handicap majeur que constitue l'absence de personnalité juridique des GRETA. L'activité de formation continue peut se réaliser dans des cadres juridiques très divers mais son efficacité dépendra fortement du statut choisi.* ». Ce rapport préconise, au terme d'une analyse détaillée, l'intégration au sein du Groupement d'intérêt public formation continue et INSERTION professionnelle (GIP FCIP) avec, à terme, une coordination avec la région et l'AFPA. D'après les indications portées à la connaissance de la mission d'information notamment par le Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN), cette solution aurait l'inconvénient de positionner la formation continue dans une « *superstructure académique* » insuffisamment adaptée au besoin de proximité auquel doit répondre le réseau des GRETA.

Pour contrecarrer les sombres perspectives des GRETA qui se profilent si, dans un contexte d'intensification de la concurrence, le *statu quo* était maintenu, la mission d'information préconise, tout en préservant le principe de rattachement des GRETA à l'éducation nationale, et en prenant en compte leurs liens étroits avec les lycées professionnels, plusieurs mesures correctrices :

- doter les GRETA d'un statut juridique et d'un conseil d'administration autonome ;

- 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 avec, corrélativement, la prise en charge par les entreprises d'une partie du financement de leurs équipements ;

- intensifier la mutualisation des équipements des lycées professionnels au bénéfice des petites entreprises, qui accueilleront en contrepartie des jeunes en formation et mettront leur personnel à la disposition des équipes pédagogiques ;

- et mettre en réseau les centres de formation initiale ou continue dans chaque bassin de formation et optimiser les modalités d'occupation des locaux et des équipements ;

c) La formation continue demeure, pour les universités, un univers à conquérir

Le rapport d'information (AN n° 3536, douzième législature, du 20 décembre 2006) relatif à l'enquête de la Cour des comptes sur la formation continue dans les universités de M. Michel Bouvard souligne avec sévérité « *la méconnaissance de l'activité de formation continue, de ses publics, de son coût, de son financement et de ses résultats, tant dans les universités elles-mêmes qu'au niveau ministériel* ».

En témoignent tout d'abord les données disponibles, dont la fiabilité est, d'après la Cour des comptes, sujette à caution : en 2004, la formation continue universitaire a officiellement concerné 335 600 stagiaires et les universités auraient perçu 207 millions d'euros de recettes au titre de cette activité. Ainsi, **les universités assureraient une part de marché de la formation continue avoisinant 4,1 %**, et accueilleraient 4,5 % des 7,5 millions de stagiaires. Évaluée en heures/stagiaires, la part de marché serait près de deux fois supérieure (7,5 %), compte tenu de la durée plus longue des formations délivrées par les établissements universitaires. En termes de diplômes, la part de marché des universités serait également plus favorable puisqu'elle atteindrait 30 % des formations supérieures.

Toutefois, précise ce rapport, ces informations sont loin de refléter la réalité. Le nombre de stagiaires en formation continue dans les universités est tout d'abord très approximatif. D'une part, **les adultes en reprise d'études ne sont pas pris en compte, alors qu'ils représenteraient près de 150 000 personnes**. D'autre part, les personnes qui suivent des formations culturelles du type « **universités du troisième âge** » sont, selon les universités, comptabilisées ou non parmi les stagiaires en formation continue, si bien que leur nombre est estimé de manière très aléatoire à **87 000**. Si l'on comptabilisait de manière distincte les auditeurs en formation culturelle, la population des stagiaires en formation continue s'élèverait à environ 250 000 individus ; elle atteindrait au moins 400 000 personnes si l'on tenait compte des adultes en reprise d'études. Le système d'information à la disposition du ministère restitue donc la réalité de l'activité de formation continue dans les universités de manière incomplète.

La mission d'information souligne la nécessité de remédier à ces insuffisances dans l'évaluation de la formation continue dans les universités et y voit une illustration particulière de son analyse globale de la formation professionnelle.

En effet, **les difficultés relevées par la Cour des comptes proviennent fondamentalement d'une conception trop cloisonnée de la formation** et des diverses composantes de son organisation. Il convient, par

exemple, de signaler que la formation continue est, de façon générale, conçue comme une obligation nationale par le code du travail mais fait partie des missions de service public de l'enseignement supérieur. Cette remarque, à caractère juridique, a des conséquences essentielles en matière de financement des universités au titre de la formation continue puisque rien n'empêche à un salarié de s'inscrire en tant qu'étudiant pour suivre une formation universitaire. Dans une telle hypothèse, c'est le budget de l'enseignement supérieur qui finance sa formation et non pas les contributions prélevées sur la masse salariale des entreprises.

Convaincue que les solutions passent par l'ouverture des frontières de la formation, la mission préconise, de façon générale, pour améliorer l'osmose entre le monde du travail et celui de la formation, de favoriser la présence de représentants du monde de l'entreprise dans les conseils d'administration des établissements d'enseignement, ce qui permettrait non seulement de les dynamiser, mais aussi de progresser dans la mutualisation des financements.

d) Le CNAM : un établissement de référence

Le CNAM, fondé en 1794, est un établissement d'enseignement supérieur. A la fois « Collège de France des techniques » et université de la deuxième chance, le CNAM se dédie à la formation professionnelle supérieure des adultes ayant au moins le niveau baccalauréat. Le CNAM assure également une mission de recherche technologique et de diffusion de la culture scientifique et technique.

Etablissement public financé par l'État, le CNAM fonctionne en réseau avec les vingt-huit associations régionales réparties sur l'ensemble du territoire de métropole et d'outre-mer. Accueillant plus de 85 000 auditeurs, dans 150 centres d'enseignement, le CNAM peut délivrer des diplômes d'État (licence, master, doctorat) ainsi que des certifications professionnelles et des titres propres à l'établissement. Les formations dispensées recouvrent l'ensemble des champs des métiers tertiaires et industriels.

Pour l'essentiel, la mission d'information a conclu de l'audition de Mme Laurence Paye-Jeanneney, administratrice générale, et de M. le Recteur Jérôme Chapuisat, directeur délégué du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) que **le secteur public peut et doit renforcer son rôle de « laboratoire » de bonnes pratiques et de progrès dans l'ingénierie de la formation professionnelle au sens large »** (cf. chapitre III de la deuxième partie de ce rapport).

S'agissant de la place du CNAM dans l'appareil de formation, Mme Laurence Paye-Jeanneney a rappelé que **cet organisme est sous la tutelle de l'éducation nationale et la mission d'information souligne que le Cnam s'y trouve, de temps à autre, « un peu à l'étroit ».**

Au sein du secteur public, ces formations longues et destinées aux niveaux de qualification supérieurs, sont complémentaires de celles de l'AFPA.

Par ailleurs, le ministère de l'éducation nationale intervient dans le champ de la formation continue par l'intermédiaire du Centre national de l'enseignement à distance (CNED). Etablissement public administratif, le CNED est composé de huit instituts qui reçoivent, selon son rapport d'activité pour 2005, un flux diversifié d'inscriptions, dont le total avoisinait 40 000 par an au début des années 2000.

3. Le secteur associatif et l'insertion des publics en difficulté

Les organismes du secteur associatif sont nés pour la plupart au cours des années quatre-vingt, au moment où les efforts des pouvoirs publics se sont portés sur la formation des demandeurs d'emploi qui génère aujourd'hui environ 14 % du produit global de la formation.

Comme l'indiquent les études du CEREQ, les organismes dont la date de création est plus ancienne se rattachent à la lignée de l'éducation populaire. Les associations culturelles et d'insertion relèvent pour 70 % d'initiatives privées, dont près d'un tiers de travailleurs sociaux.

D'autres associations se sont développées dans la même mouvance, sans pour autant afficher une vocation d'aide au public en difficulté aussi exclusive. Ces structures sont ancrées dans un environnement socio-culturel élargi à d'autres activités que la formation (près de la moitié des associations d'insertion assurent de manière principale des activités d'animation et d'action sociale, les autres associations s'orientant davantage vers une activité d'enseignement au sens large). 60 % déclarent être rattachés à la convention collective des organismes de formation, signe de leur inscription forte dans la profession.

4. Le secteur consulaire, son adaptabilité, et la dynamique de l'apprentissage

L'existence des organismes de formation rattachés au secteur consulaire remonte pour une large part à la période antérieure à la loi de 1971. Dès leur création, initiée par des institutions publiques nationales ou territoriales, ils se sont impliqués dans le champ de la formation pour répondre aux besoins de l'entreprise et de l'artisanat. L'origine publique de leur création leur confère des caractéristiques similaires à celles du secteur public, notamment au niveau de leur autonomie limitée de gestion et de la pluralité des publics destinataires de leurs actions. On notera par ailleurs que le statut des chambres de commerce et d'industrie (CCI) facilite la création de nouvelles structures pour répondre au développement de la demande de

formation : près de 30 % des organismes dépendant des CCI ont été créés depuis 1986.

Le secteur consulaire a joué un rôle fondamental dans la structuration de l'apprentissage qui demeure aujourd'hui un axe prépondérant de sa politique d'offre de formation.

■ Les organismes qui gèrent l'apprentissage				
Effectifs d'apprentis à la rentrée scolaire 2003 ▼				
Rentrée scolaire 1995 ▼				
• Associations, entreprises, organisations professionnelles, groupements	137 000	47 %	183 300	51 %
• Chambres des métiers	77 700	26 %	74 200	21 %
• Chambres de commerce et d'industrie	29 400	10 %	39 400	11 %
• Établissements d'enseignement public ou privé	22 900	8 %	32 600	9 %
• Établissements d'enseignement agricole	15 500	5 %	23 400	6 %
• Collectivités locales et territoriales	10 900	4 %	8 600	2 %
<i>Total</i>	<i>293 400</i>	<i>100 %</i>	<i>361 500</i>	<i>100 %</i>

Source : « Enquête 51 », ministère de l'Éducation nationale. Traitement : Céreq, 2005.

a) Les formations rattachées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI)

Le rapport annuel d'activité des chambres de commerce et d'industrie publié en 2006 dresse, en quelques « chiffres clés », un aperçu de l'appareil de formation qu'elles gèrent et qui représente globalement 900 millions d'euros par an de chiffre d'affaires ainsi que 31 000 formateurs dans 500 établissements, dont 160 CFA.

Au cours de son audition, M. Jean-François Bernardin, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) a actualisé ces données en brossant un panorama des publics accueillis chaque année dans l'ensemble de ces établissements de formation professionnelle :

- un peu plus de **100 000 étudiants**, dans des écoles professionnelles très diverses, qui ne se limitent pas aux écoles de commerce les plus prestigieuses ;

- environ **100 000 apprentis** accueillis au sein d'un appareil de formation tout particulièrement présent dans « l'interbranche », avec des spécialités comme la comptabilité ou la vente, et qui se caractérise par le souci de développer l'accès à des diplômes de niveau supérieur ;

- et **500 000 stagiaires de la formation professionnelle continue**.

La mission approuve, en second lieu, la philosophie qui anime le pilotage de l'offre de formation dépendant des CCI :

- elle repose sur une **prise de conscience aiguë des transformations du marché de l'emploi**, aujourd'hui extraordinairement diversifié et mobile, qui s'accompagne d'une difficulté croissante à identifier clairement les formations conduisant à l'emploi ; la mission s'associe, en outre, à la remarque selon laquelle **la détermination des fonctions précises requises par un emploi est de plus en plus malaisée** ;

- cette considération amène à souligner **l'erreur qui consisterait à penser que la formation générale est moins utile qu'auparavant** ; en particulier, nul ne devrait entrer en apprentissage sans disposer du socle minimal de connaissances afin, notamment, de ne pas limiter ses possibilités d'évolution et de mobilité professionnelle ;

- s'agissant de l'enseignement supérieur, sur 2 millions d'étudiants, 800 000 sont dans des filières « professionnalisantes » : à cet égard, les chambres de commerce et d'industrie se sont efforcées de développer des **filières d'apprentissage qui conduisent à des diplômes d'enseignement supérieur** ;

- l'apprentissage est l'une des voies de formation les plus efficaces, à condition d'éviter, d'une part, de diriger les apprentis vers des « impasses » professionnelles, d'autre part, de procéder à des orientations trop prématurées ou définitives ; à ce titre, il est essentiel de ménager des possibilités de retour à l'enseignement général au moins jusqu'à seize ans et de multiplier les passerelles.

Enfin, l'appareil de formation rattaché aux CCI prend en compte la logique des besoins :

- en instaurant des mécanismes flexibles d'adaptation des formations : M. Jean-François Bernardin a, par exemple, signalé que celles qui dépendent de la chambre de commerce placée sous sa présidence **connaissent un taux annuel de fermeture et d'ouvertures d'environ 15 %** en évoquant, par comparaison, la rigidité relative de l'éducation nationale ;

- en s'efforçant de déterminer avec plus de précision les coûts de formation et l'évaluation de leur efficacité : des études réalisées sous l'égide des CCI, permettent de mesurer l'insertion des jeunes et leur devenir professionnel, jusqu'à trois ans après leur sortie de formation.

La mission d'information s'associe enfin à la suggestion qui lui a été présentée : élaborer **un plan à cinq ans sur les perspectives d'emploi afin de financer la formation aux métiers de demain, plutôt qu'à ceux d'hier** et de fixer les priorités avant de définir les moyens de les atteindre.

b) L'apprentissage et l'artisanat

Particulièrement soucieuse de revaloriser toutes les activités qui reposent sur « l'intelligence de la main » et consciente des difficultés d'accès à la formation dans les petites entreprises, la mission d'information a notamment entendu M. Alain Griset, président de l'assemblée permanente des chambres de métiers (APCM).

(1) Le constat général

La formation professionnelle est un sujet essentiel pour l'artisanat, qui compte 900 000 entreprises, un chiffre en augmentation de 10 % par an depuis 2000, et crée environ 75 000 emplois chaque année.

Les chambres de métiers exercent une mission de formation initiale conformément à une loi du 25 juillet 1925, « dite Courtier », qui a permis de structurer l'apprentissage dans notre pays. Selon le sentiment exprimé par les représentants de l'artisanat, cette filière de formation efficace et qui permet aux jeunes de s'intégrer dans le monde du travail n'est pourtant redevenue un mode de formation reconnu que depuis trois ans.

M. Alain Griset a considéré comme essentielle la recherche d'efficacité de la formation des apprentis pour développer des compétences adaptées aux entreprises, seule réelle finalité pour les sections d'apprentissage, car « on ne forme pas pour former ». S'agissant de l'insertion des jeunes en difficulté, il a estimé que l'apprentissage accueille actuellement ceux que l'éducation nationale considère un peu comme ayant échoué. Or, les chambres de métier ne souhaitent pas se limiter à ce public, car on peut se former à un diplôme professionnel après le Bac ; d'ores et déjà, un quart des jeunes accueillis dans ces filières de formation ont le niveau du Bac.

(2) Les évolutions souhaitables

S'agissant des diplômes, M. Alain Griset a précisé qu'il existe une filière complète d'accès à l'artisanat, du niveau V au niveau II, par l'apprentissage, mais que les passerelles vers la filière académique sont malaisées, car l'éducation nationale ne reconnaît pas suffisamment les diplômes de la filière artisanale.

La mission souligne la pertinence de cette remarque et recommande d'améliorer l'articulation entre l'enseignement général et l'apprentissage. En outre, elle préconise que, conformément à leur souhait, les chambres de métiers soient davantage associées à l'information au niveau des collèges afin de permettre aux jeunes, dès quatorze ou quinze ans, d'être mieux éclairés sur les métiers offrant des perspectives d'emploi et sur leurs besoins de recrutement.

5. Le secteur privé : une place prépondérante sur le marché de la formation professionnelle et une certaine fragilité

L'offre privée domine le marché de la formation professionnelle continue : selon les indicateurs publiés par la DARES en avril 2007, retracant l'activité au titre de l'année 2004, **94 % des organismes de formation appartiennent au secteur privé et réalisent 79 % du chiffre d'affaires du marché**. Les prestataires individuels, bien que nombreux sur le marché puisqu'ils représentent 30 % des opérateurs, ne détiennent qu'une faible part du chiffre d'affaires (4 %).

En dépit de l'inflation apparente des organismes de formation, recensés à travers 45 000 déclarations d'activité, il convient de noter que 85 % du produit de la formation est généré par 17 % des organismes qui réalisent plus de 150 000 euros de chiffre d'affaires annuel.

a) Le foisonnement des organismes et la liberté d'accès au marché de la formation continue

(1) L'origine du régime déclaratif

La déclaration préalable des dispensateurs de formation a été instituée par la loi du 31 décembre 1975 : il s'agit de mettre à la charge de toute personne physique ou morale de droit privé souhaitant exercer l'activité de dispensateur de formation, deux obligations principales :

- procéder à la déclaration dite préalable de son existence, de ses objectifs et ses moyens ;

- et d'établir annuellement un « bilan pédagogique et financier » des stages effectués. L'idée qui a inspiré le bilan pédagogique et financier (BPF) est de permettre la comparaison entre les déclarations des entreprises sur leur participation à la formation et les documents établis par les formateurs. La loi du 24 février 1984 et le décret du 23 janvier 1985 ont, par la suite, précisé la nature du bilan pédagogique et financier et ont imposé à l'ensemble des dispensateurs de formation publics et privés d'en établir un alors que la déclaration d'existence n'est obligatoire que pour les structures privées. Le BPF remplit une double fonction : il s'agit d'un instrument de contrôle sur pièce, et d'un outil permettant de constituer des bases de données pour apprécier les caractéristiques d'ensemble de l'offre de formation.

La déclaration d'existence constitue une simple démarche administrative et ne présente en rien les caractéristiques d'une labellisation par l'État. De ce fait, elle a donné lieu à une véritable inflation déclarative (plus de 10 000 par an) de personnes ayant des motivations diverses ou anticipant une éventuelle activité dans la formation. Ce phénomène a été amplifié par le nombre de déclarants voulant profiter de la disposition en matière d'exonération de TVA des dispensateurs de formation.

(2) Les mesures prises en 2002 pour limiter « l'inflation déclarative »

En 2001, lors de la discussion du projet de loi de modernisation sociale, le Gouvernement, a indiqué que 60 000 organismes avaient déposé une déclaration préalable alors que seule la moitié d'entre eux exerçait une réelle activité de formation ; puis il a exposé les deux inconvénients majeurs de cette inflation déclarative :

« - elle obscurcit totalement la réalité de l'offre de formation, par la multiplication des déclarations sans rapport avec la formation, et pouvant même, dans certains cas, masquer des dérives diverses (fraude fiscale, sectes, etc.) ;

« - elle surcharge les fichiers des services, entravant de fait les activités directement consacrées au contrôle de la formation professionnelle. »

Face à cette situation, la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a apporté une double modification au régime d'accès au marché de la formation continue :

- d'une part, elle a remplacé dans l'article L. 920-4 du code du travail la déclaration préalable par une déclaration d'activité ; cette déclaration doit être adressée à l'autorité administrative de l'État chargée de la formation professionnelle dès la conclusion de la première convention ou du premier contrat de formation à des fins d'enregistrement ; elle est également communiquée à la région ;
- d'autre part, elle a imposé aux personnes réalisant des prestations de formation professionnelle de justifier des titres et qualités de leur formateur et de leur adéquation avec leur activité de formation.

Résumé du dispositif en vigueur

Aucun agrément n'est requis comme préalable à l'exercice de l'activité de dispensateur de formation.

L'administration est simplement informée de cette activité par le biais d'une déclaration d'activité que les organismes dispensateurs de formation doivent adresser au préfet de région :

- ce document comporte les informations administratives d'identification de la personne physique ou morale, ainsi que les éléments descriptifs de son activité ;
- il est accompagné de la première convention de formation, du premier bon de commande ou de la première facture établie pour la réalisation d'actions de formation ;
- dans les quinze jours à dater de la réception de la déclaration, le préfet de région délivre un numéro d'enregistrement qui doit figurer sur tous les documents conclus par l'organisme de formation ;
- enfin, une déclaration rectificative doit être effectuée en cas de modification d'un ou des éléments de la déclaration initiale ou de cessation d'activité.

Lorsque les prestations réalisées ne correspondent pas à la définition des actions de formation visées à l'article L. 900-2 du code du travail, l'enregistrement peut être annulé par décision motivée du préfet après mise en demeure préalable.

(Articles L. 920-4, R. 921-4 et R. 921-5 du code du travail et circulaire DGEFP n° 2006-10 du 16 mars 2006)

Les personnes physiques ou morales qui réalisent des actions de formation adressent chaque année à l'autorité de l'État chargée de la formation professionnelle le bilan pédagogique et financier de leur activité. Ce document est accompagné du bilan, du compte de résultat et de l'annexe du dernier exercice clos. (C. trav., articles L. 920-5 et L. 920-5-1).

La déclaration devient caduque lorsque les bilans pédagogiques et financiers ne font apparaître aucune activité de formation au titre de deux années consécutives, ou lorsque, pendant cette même période, ces bilans n'ont pas été adressés à l'autorité administrative de l'État chargée de la formation professionnelle.

C. trav., article L. 920-4 Circ. DGEFP-GNC n° 2002/47, 31 oct. 2002 circulaire DGEFP n° 2006-10, 16 mars 2006.

L'organisme de formation est tenu d'établir un règlement intérieur applicable aux stagiaires.

(extraits du guide 2007 « formation professionnelle continue » publié aux Editions Législatives)

La mission d'information constate ainsi que le Parlement s'est attaché à renforcer la transparence de l'offre de formation et à permettre un premier « filtrage » des organismes que ne permettait pas la déclaration préalable.

Ces nouvelles règles ont sensiblement réduit la croissance des organismes de formation : alors que, depuis 1997, 12 000 nouveaux organismes se déclaraient chaque année, les services de contrôle de la formation professionnelle n'ont enregistré que 9 564 déclarants en 2002 et 5 842 en 2003. De plus, 844 demandes d'enregistrement sur 11 291 vérifiées en 2003 ont été refusées.

La mission, au cours de ses investigations, a réfléchi aux moyens de nature à préserver la liberté d'accès à ce marché tout en apportant de nouvelles garanties aux acheteurs de formations qui ont parfois bien des difficultés à se repérer à travers le foisonnement de l'offre : elle estime qu'il convient, pour l'essentiel, de réfléchir au renforcement des garanties de solidité financière des organismes susceptibles de proposer des formations représentant des budgets importants pour les employeurs publics ou privés. Elle recommande ainsi d'instituer :

- une exigence de solvabilité minimale qui pourrait prendre la forme du dépôt obligatoire d'une garantie bancaire ;**
- et un agrément régional qui pourrait être délivré par le conseil économique et social de la région.**

b) Les classifications de l'appareil de formation privée

(1) Le secteur « entreprise »

Le secteur « entreprise » se compose des associations de formation liées aux branches professionnelles, autrefois dénommées « ASFO », et des organismes liés aux entreprises.

Près des trois quarts de ces organismes ont été créés avant 1975, à l'initiative de branches professionnelles et la plupart ont la formation continue comme activité principale, dont les contenus sont généralement fortement orientés par les spécialités de la branche.

Les associations liées aux entreprises sont de création plus récente et correspondent à une externalisation de la formation continue hors de l'entreprise, à l'initiative de l'entreprise elle-même, d'un professionnel, ou d'un ensemble d'entreprises créant ainsi un centre de ressources commun. Cette structure se positionne alors en sous-traitant, ou en opérateur privilégié de l'entreprise. Le public accueilli comporte aussi bien les salariés de l'entreprise que ses clients.

La quasi-totalité des CQP, qui sont des titres créés et délivrés par les branches, se prépare dans des organismes de formation du « secteur entreprise » qui entretiennent avec ces dernières des relations spécifiques

en tant que sous-traitant ou qu'opérateur privilégié. Il n'est donc pas étonnant de constater que ces prestataires apparaissent en situation de quasi-monopole sur les formations orientées vers les CQP pour un public de salariés, et que leur offre soit fortement orientée par les besoins des entreprises et des branches auxquelles ils sont rattachés.

(2) Le secteur privé dit « lucratif »

Comme l'a rappelé à la mission M. Jean Wemaere, président de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) qui regroupe plus de 350 organismes de formation réalisant un chiffre d'affaires global de plus d'un milliard d'euros et forme chaque année 1,5 million de stagiaires, **plus des deux tiers des actions de formation continue sont aujourd'hui assurés par le secteur privé.**

S'agissant de la mise en place d'un éventuel agrément pour l'ouverture des organismes de formation ou de l'instauration de garanties de solidité financière, ce représentant du secteur privé a rappelé l'esprit de la loi « Delors » qui a permis à toute personne susceptible de mettre ses compétences à la disposition des stagiaires de devenir opérateur de formation ; il a précisé que la régulation résultait de la performance des organismes et de l'appréciation des acheteurs en faisant observer que sur les 45 000 organismes déclarés seuls 4 000, voire 1 000 opérateurs, ont une véritable réalité économique et un chiffre d'affaires important.

En outre, un fonds de garantie, mis en place au sein de la fédération, prend en charge certaines défaillances financières : la transposition d'un tel mécanisme à l'ensemble de la profession constituerait une garantie financière pour les acheteurs de formation.

En ce qui concerne les formateurs, M. Jean Wemaere a évoqué la variété de leurs origines professionnelle et l'existence d'une convention collective définissant le statut des intervenants. Le métier de formateur a évolué : il ne se limite plus à la transmission des savoirs et s'est élargi à des actions d'évaluation ou de suivi individuel : le formateur est ainsi devenu un peu moins « professeur » et plus « assembleur ».

Enfin, répondant à une interrogation de la mission, il a attribué la lenteur du développement de la formation à distance en France, qui recèle un fantastique potentiel démultiplificateur, aux délais d'adaptation de la réglementation.

6. Les spécificités notables du secteur agricole

D'ici à 2010, 30 % des actifs agricoles atteindront l'âge de la retraite ce qui constitue un défi majeur pour la formation des exploitants et des salariés confrontés à des métiers en pleine transformation.

L'audition des représentants du monde de l'agriculture a notamment permis de nourrir la réflexion générale de la mission en mettant en évidence plusieurs caractéristiques spécifiques de la formation professionnelle dans ce secteur :

- elle constitue, tout d'abord, un bon outil d'insertion des jeunes en les préparant à des métiers très variés, en utilisant les mécanismes du contrat de professionnalisation et du certificat de qualification professionnelle (CQP) ;

- en outre, pour que la formation puisse aller à ceux qui en ont le plus besoin, la branche agricole a assoupli le dispositif du congé individuel de formation ouvert aux salariés sous contrat à durée déterminée (CIF-CDD) et mis en place un système de transférabilité et de majoration de la durée du droit individuel à la formation (DIF) ;

- enfin, l'esprit de mutualisation au profit des plus petites entreprises imprègne le fonctionnement de l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) de branche que constitue le fonds national d'assurance formation des salariés des exploitations et entreprises agricoles (FAFSEA). Il a également été signalé, en ce qui concerne le rôle des partenaires sociaux, que le FAFSEA ne rémunérait pas les représentants syndicaux qui participent à sa gestion et que la collecte des financements de la formation professionnelle était maîtrisée par le canal de la Mutualité sociale agricole (MSA).

Pour illustrer la segmentation qui résulte de la logique d'organisation de la formation continue, et la complexité qui en résulte notamment pour les pluriactifs en zone de montagne, il convient de signaler que relèvent du FAFSEA : certaines entreprises de l'agroalimentaire comme les grandes maisons de vins et spiritueux, les entreprises forestières, l'Office national des forêts (ONF), l'ensemble du secteur du cheval, y compris les courses et les hippodromes, ainsi que certaines activités annexes à l'agriculture comme les parcs zoologiques ou les entreprises du paysage. Par ailleurs, le secteur agroalimentaire se divise en deux secteurs, coopératif et privé, qui relèvent d'organismes collecteurs distincts.

La prise en charge des formations liées à la sophistication croissante des matériels agricoles relève de la formation continue ; en revanche, les formations permettant, par exemple, de faire face à la complexité réglementaire relèvent du « développement », c'est-à-dire de l'accompagnement à la gestion, la vulgarisation ou la recherche appliquée. Une contribution spécifique finance ces dernières actions.

B. « OÙ VA L'ARGENT » ?

La formation continue apparaît, depuis les années 1970, comme un « univers en expansion ». Les sommes en jeu, de l'ordre de 24 milliards d'euros en 2004 et vraisemblablement proches de 30 milliards d'euros à l'heure actuelle, ont conduit la plupart des rapports publiés au cours des dix dernières années, à préconiser l'amélioration de l'efficacité de la dépense de formation professionnelle.

Tout en partageant pleinement ce point de vue, la mission a tenu à rappeler un fait dont la portée est rarement mise en évidence : ces montants résultent pour partie (15 milliards sur 24, selon les indications d'un magistrat de la Cour des comptes) d'un effort volontaire de la part des entreprises. L'indicateur, à ce titre le plus notable, est que les employeurs consentent, en matière de formation professionnelle, des contributions financières doubles de leur obligation légale (3 % au lieu de 1,6 % de la masse salariale). Il est vraisemblable que cette évolution s'explique par le fait qu'**au cours des années quatre-vingt, l'informatisation et la mise en place de nouvelles technologies ont justifié un effort important d'adaptation des salariés**. Par la suite, les budgets consacrés à la formation sont demeurés à un niveau élevé, et ont même continué leur progression, vraisemblablement sous l'effet conjugué de la prise de conscience de l'utilité intrinsèque des stages mais aussi, pour partie, de la loi générale du « cliquet » selon laquelle l'augmentation des dépenses suscite plus aisément le consensus social que leur remise en cause.

Plus prosaïquement, il convient de rappeler que le chiffre d'affaires des opérateurs de la formation continue provient :

- de conventions conclues avec l'État (fonds de la formation et de la promotion sociale, fonds national pour l'emploi...), le conseil régional, les autres collectivités territoriales ainsi que d'autres organismes (ASSEDIC, FAS,...) pour la formation de publics spécifiques ;
- de conventions conclues directement avec les employeurs privés ou publics, assujettis ou non à la participation pour la formation de leurs salariés ;
- de la sous-traitance dans le cadre de contrats de prestations de service pour le compte d'un autre organisme de formation ou d'un organisme collecteur paritaire agréé (OPCA) ;
- de particuliers finançant eux-mêmes leur formation ;
- et enfin de produits divers comme la vente d'outils pédagogiques.

Au-delà de ces données et de l'examen général du fonctionnement du système de formation professionnelle, la mission commune d'information a abordé la question de **l'efficacité des dépenses de formation** sous plusieurs angles spécifiques :

- tout d'abord, partant du principe que la formation continue est, non pas un service public comme la formation initiale, mais une « obligation nationale » à laquelle doit satisfaire une offre organisée en marché, elle s'est interrogée sur **l'application des mécanismes concurrentiels** à ce secteur ;
- ensuite, **la mission s'est demandé si ce marché ne faisait pas preuve d'une certaine « myopie » à l'égard de l'emprise sectaire**, qui semble se développer principalement dans les formations dites « comportementales » ;

- enfin, elle a tenté de synthétiser divers arguments, entendus au cours des auditions à propos de l'efficacité des dépenses de formation qui renvoient, au final, aux **objectifs souvent conflictuels assignés à la formation professionnelle et, en même temps, aux divergences d'intérêt qui se manifestent dans ce domaine.**

1. L'intensification de la concurrence : une garantie contre le « tonneau des Danaïdes » ?

En France, l'existence d'un marché de la formation professionnelle continue se traduit, en principe, par une concurrence entre les organismes de formation et les produits de formation qu'ils proposent.

La mission d'information a constaté que **l'application du principe de concurrence et la généralisation du recours à la procédure d'appel d'offre**, y compris en matière d'insertion des publics fragilisés, résulte de notre droit en vigueur, lui-même soumis à la norme européenne. Cependant, **les acteurs de l'insertion**, dont les parts de marché sont menacées par cette mise en concurrence, ont signalé à la mission des difficultés concrètes auxquelles ils doivent faire face. Dans le cadre européen, **la France a très récemment formalisé une prise de position** et présenté des arguments juridiques tendant à exclure du champ de la concurrence ces activités d'insertion.

a) Certains acteurs du secteur privé prônent l'application rigoureuse du droit de la concurrence

(1) L'avis du Conseil de la concurrence de 2000

Le marché de la formation professionnelle continue est dominé par une multitude d'opérateurs et de très nombreux acheteurs - entreprises, particuliers, administrations -. Les opérateurs publics et parapublics ne constituent que 6 % des organismes de formation et réalisent 21 % du chiffre d'affaires. L'offre de formation est donc majoritairement sous statut privé et les entreprises, qui assurent 40 % de la dépense de formation continue, en sont les principaux clients. Cependant, dans les années quatre-vingt-dix, les prestataires publics n'avaient pas encore mis en place une comptabilité suffisamment précise pour proposer, sur le marché, des formations à des prix conformes à la vérité des coûts.

Dans ce contexte, l'avis du conseil de la concurrence n° 00-A-31 du 12 décembre 2000, relatif à une demande d'avis présenté par la Fédération de la formation professionnelle (FFP), a précisé « *les règles et principes juridiques qui devraient présider à l'intervention des personnes publiques dans le secteur de la formation professionnelle, de telle sorte que puisse être évitée toute situation de concurrence déloyale envers des prestataires privés de formation professionnelle présents sur les mêmes marchés* ».

Au titre des principes généraux, cet avis rappelle :

- que le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie celui de la Constitution du 4 octobre 1958, place la formation professionnelle parmi les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps ;

- et que « *la formation professionnelle, ne constitue pas, à la différence de l'éducation nationale, un service public* ».

Puis, il affirme l'application du principe de la concurrence aux interventions des opérateurs publics et du secteur consulaire :

- les interventions de l'AFPA sur le marché concurrentiel de formation doivent être conduites « *à égalité de concurrence avec les opérateurs privés, tant du point de vue de l'accès aux marchés que de la prise en compte du coût complet des prestations fournies* » ;

- de la même façon, « *la nature publique des GRETA et des centres de formation des chambres de commerce et d'industrie ne les fait pas échapper aux règles du droit de la concurrence* ».

En outre, l'avis constate que les organismes publics de formation peuvent bénéficier d'éléments positifs liés à la notoriété ou à l'image du service public : « *il ne peut être exclu que, pour tel type de formation professionnelle continue, un des opérateurs publics se trouve en position dominante localement* ».

Enfin, la conclusion de l'avis rappelle que les opérateurs publics, en tant que dispensateurs de formation, ne doivent pas user de l'accès privilégié à l'information résultant de leur participation aux instances de concertation pour évincer leurs concurrents du privé.

La mission d'information estime que la modernisation des modes de gestion des opérateurs publics et, en particulier, leurs efforts pour mettre en place une comptabilité analytique est essentielle pour permettre le respect de l'équilibre concurrentiel.

(2) La poursuite de l'offensive de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) en faveur de l'application stricte des règles de mise en concurrence

Comme l'a rappelé la Fédération, qui représente un certain nombre d'organismes de formation privés, l'avis rendu par le conseil de la concurrence en décembre 2000, selon lequel la formation professionnelle constitue un marché et non une activité de service public, a constitué une étape importante de son « combat ».

Elle a ensuite constaté que, depuis 2001, les prestations de formation professionnelle entrent dans le champ d'application du code des marchés publics et sont soumises à des obligations de publicité et de mise en concurrence, comme toute autre prestation de service ; cette orientation, contestée par les partisans d'un retour au système de la subvention, a été pleinement confirmée par le nouveau code des marchés publics de 2006.

S'interrogeant sur les conditions de facturation des prestations délivrées par les structures publiques ou parapubliques (AFPA, GRETA, CCI) qui bénéficient de fonds publics ou utilisent leurs relations privilégiées avec les pouvoirs publics pour préempter certains marchés, la FFP a indiqué à la mission d'information qu'elle intervenait, le cas échéant en agissant en justice, afin que les règles de la concurrence soient respectées.

La FFP précise, par exemple, sur son site internet, qu'*« elle a ainsi obtenu du tribunal administratif de Paris, saisi en septembre 2002, que le CNAM ait une comptabilité analytique ne lui permettant plus d'utiliser les aides publiques dont il bénéficie pour pratiquer des prix abusivement bas sur le marché de la formation professionnelle ».*

La FFP « *a également saisi, au cours de l'été 2006, le tribunal administratif de Paris à l'encontre de la décision de l'État validant l'utilisation des excédents du paritarisme pour le financement des actions de formation réalisées dans le cadre du nouveau contrat d'insertion CIVIS, qui sont attribuées en quasi-totalité à l'AFPA, sans mise en concurrence. Par ailleurs, une instruction est en cours devant le conseil de la concurrence concernant les distorsions de concurrence dont bénéficierait l'AFPA en raison de l'ambiguïté de son positionnement au sein du service public de l'emploi* ».

b) L'application du code des marchés publics à la formation professionnelle et à l'insertion

(1) Le principe de l'extension des règles de mise en concurrence à la formation professionnelle et à l'insertion depuis 2001

Traditionnellement, les prestations de qualification et d'insertion professionnelles étaient financées par le biais de subventions.

Le décret du 7 mars 2001 portant code des marchés publics a profondément « changé la donne » :

- en fusionnant, de façon générale, les règles applicables à l'État ainsi qu'aux collectivités territoriales et en harmonisant les règles nationales avec les règles d'origine communautaire ;

- et en faisant clairement entrer les services, y compris l'insertion et la formation professionnelles, dans le champ des marchés publics, tout en ouvrant la possibilité d'une procédure allégée, prévue par l'article 30 du code, pour les services de qualification et d'insertion professionnelles.

En conséquence, comme le précise la circulaire DGEFP 2002/30 du 4 mai 2002, les nouvelles règles applicables à la commande publique « *s'engagent à distinguer clairement les démarches de subventionnement et d'achat (...). A la différence des subventions qui constituent une contribution financière de la personne publique à une opération initiée et menée par un tiers pour répondre à des besoins que celui-ci a définis, l'objet du marché doit être précisément défini par la personne publique en vue de répondre à son besoin. Dans les deux cas, les services de l'État sont invités à ouvrir largement le « tour de table » de façon à pouvoir sélectionner les organismes offrant la meilleure qualité de service*

A la suite de l'entrée en vigueur du code des marchés publics de 2001 et des conclusions d'une table ronde regroupant tous les acteurs - financeurs, prescripteurs, partenaires sociaux, offreurs de formation privés et publics - deux autres circulaires destinées à outiller les services ont été rédigées :

- la circulaire DGEFP 2002/31 du 4 mai 2002 détaille, en cas de recours aux marchés publics, le régime applicable aux services de qualification et d'insertion professionnelles afin de mettre en place les conditions d'une expression transparente et efficace des besoins publics ;

- La circulaire DGEFP 2002/32 du 4 mai 2002 relative aux coûts de référence des subventions en matière d'insertion et de qualification professionnelles est destinée à aider les services de l'État, dans le cadre de la liberté d'octroi de la subvention et de la suppression des barèmes de la formation professionnelle, en donnant des repères aux gestionnaires garants de l'optimisation de la gestion des crédits publics. Elle s'appuie désormais sur la notion de coûts complets et identifie des coûts moyens constatés qui pourront servir de référence dans le cadre de l'analyse des dossiers de subventionnement par les services instructeurs.

(2) Le durcissement des modalités de passation des marchés relatifs à l'insertion depuis 2005

Alors que les marchés portent sur les services sociaux, les services d'éducation, ainsi que les services de qualification et d'insertion professionnelles étaient soumis, en ce qui concerne leur passation, à des formalités limitées, ils sont désormais soumis à la procédure adaptée prévue par l'article 28 du code des marchés publics, c'est-à-dire à des obligations de publicité et de mise en concurrence préalables.

Comme l'a indiqué le Gouvernement pour justifier cette évolution, c'est conformément à un avis du Conseil d'État, qu'il a été décidé de sécuriser les achats publics en imposant au pouvoir adjudicateur le suivi d'une procédure adaptée définie à l'article 28 du code des marchés. La jurisprudence communautaire en matière de droit de la commande publique imposant le respect de règles minimales de publicité et de mise en concurrence pour l'ensemble des marchés publics, le Gouvernement a modifié sur ce point le code des marchés publics par le décret n° 2005-1008 du 24 août 2005. Le nouveau code de 2006 issu du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 n'introduit, sur ce point, aucune contrainte supplémentaire.

En pratique, la procédure adaptée reste plus souple que le droit commun puisque ses modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. Dans le respect des principes énoncés à l'article premier du code, la procédure de l'article 28 prévoit ainsi une publicité et une mise en concurrence adaptées. En particulier, aucune obligation de conclure un appel d'offres ou une autre des

procédures formalisées prévues par le code des marchés publics n'est donc imposée pour ce type de marchés.

L'article 28 prévoit également que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient, ou si son montant estimé est inférieur à 4 000 euros hors taxes. Si les marchés de services visés par l'article 30, et notamment les services d'éducation, de formation et d'insertion professionnelles, correspondent à l'un des cas dérogatoires prévus par l'article 28, ils pourront être passés sans publicité ni mise en concurrence.

Enfin, s'agissant plus particulièrement des services sociaux et sanitaires ou des services d'insertion professionnelle, le Gouvernement a rappelé que cette obligation de mise en concurrence ne concerne que les marchés publics. Cette obligation ne s'impose pas dans le cas des subventions, c'est-à-dire de financements accordés de manière unilatérale par la personne publique suite à la demande spontanée d'un organisme, le plus souvent privé, qui souhaite mener un projet ou accomplir une mission, raison d'être de son existence. (réponse ministérielle publiée au J.O.AN le 5 décembre 2006, page 12748).

c) Les difficultés portées à la connaissance de la mission

- (1) Les acteurs traditionnels de l'insertion subissent de plein fouet le choc de la concurrence et de la généralisation des appels d'offres

L'offre de formation de services de qualification et d'insertion professionnelles, destinée aux publics fragilisés et à certains demandeurs d'emploi, est constituée principalement de petites structures associatives ou de PME. Ces organismes, majoritaires dans le secteur de l'insertion, ont eu l'occasion, notamment lors du déplacement de la mission d'information à Marseille, d'évoquer leurs difficultés à répondre de manière satisfaisante aux appels d'offres, faute de personnels suffisants et qualifiés pour instruire leurs dossiers de candidatures.

- (2) La position de la France en faveur de la spécificité de l'insertion au regard des règles de concurrence

Résumant la position de la France exprimée au niveau européen, le Gouvernement a indiqué qu'il était « *attaché à une amélioration de l'encadrement communautaire des services économiques d'intérêt général* », en estimant notamment nécessaire « ***le traitement spécifique des services sociaux d'intérêt général (SSIG) dans le marché intérieur***. Ces services accomplissent en effet une mission fondamentale de cohésion sociale et sont, compte tenu de leur évolution et de leur potentiel d'emploi, partie intégrante de la stratégie de Lisbonne pour la croissance européenne. (...) Il est important de veiller à ce que les règles transversales en matière de concurrence et de libre circulation des services dans le marché intérieur prennent en compte la spécificité des services sociaux. » (Réponse ministérielle publiée dans le JO Sénat du 10 août 2006, page 2113).

Plus précisément, la réponse des autorités françaises au questionnaire du comité de protection sociale sur les services sociaux d'intérêt général de mars 2007 comporte les principaux axes suivants.

De façon générale, la France plaide pour le traitement spécifique des services sociaux d'intérêt général (SSIG) :

- ellealue tout d'abord l'initiative du comité de la protection sociale d'engager une discussion approfondie sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG), dans le prolongement de la communication de la commission du 26 avril 2006 ;

- elle regrette ensuite que la commission paraisse postuler implicitement dans sa communication que les services sociaux d'intérêt général relèvent de la sphère économique et souhaite que soit opérée une claire distinction entre, d'une part, les services sociaux d'intérêt général à caractère non économique, qui ne sont pas soumis aux règles communautaires de la concurrence et du marché intérieur, d'autre part, **les services sociaux d'intérêt général qui, bien que relevant de la sphère économique, présentent des caractéristiques propres qui exigent une application adaptée de ces règles**.

La position française prône également l'inclusion des formations professionnelles visant à l'insertion dans le champ de ces services :

- selon le souhait formulé par notre pays, les SSIG doivent pouvoir accomplir leurs missions d'intérêt général dans le cadre d'un mandat confié par les pouvoirs publics sous des formes très diverses : autorisation administrative, conventionnement ou habilitation législative ; les autorités françaises estiment nécessaire, par ce biais, de réduire l'insécurité juridique à laquelle sont confrontés les différents acteurs des SSIG et appellent à l'élaboration au niveau communautaire d'un cadre juridique spécifique pour les SSIG ;

- considérés d'un point de vue sectoriel, les SSIG se rencontrent dans les secteurs d'activité suivants : secteurs social et médico-social ; secteurs socioéducatifs, notamment dans le cadre d'un mandat judiciaire, secteurs socioculturels, services à la personne, logement social, protection sociale complémentaire, insertion par l'activité économique et service public de l'emploi. S'agissant des services de formation professionnelle, la France a observé que les « services d'éducation et formation », mentionnés dans certaines définitions, sont toutefois le plus souvent omis. Par conséquent, il conviendrait de les citer afin de bien prendre en compte les situations correspondant au rendu d'un service universel et non lucratif aux demandeurs d'emploi ;

- enfin un certain nombre de critères sont proposés pour délimiter les activités qui relèveraient des SSIG avec, notamment, la solidarité et l'intervention des pouvoirs publics dans la relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires, qui peut aller jusqu'à la gratuité ; à titre

d'exemple, le document présenté par la France cite les activités de placement et d'accompagnement réalisées par l'Agence nationale pour l'emploi ainsi que les prestations d'accompagnement et d'orientation mises en œuvre par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Au final, la position française rappelle que les services sociaux d'intérêt général relèvent le plus souvent de choix de puissance publique, irréductibles aux seules problématiques de concurrence et estime que l'article 86 §2 du Traité CE permet de justifier les dérogations aux règles de la concurrence sur une base plus large et donc plus protectrice des spécificités propres aux SSIG que la directive sur les services.

En contrepartie, « *les caractéristiques des SSIG justifient une vigilance particulière des pouvoirs publics sur l'offre de services, qui peut se traduire en amont par un régime d'autorisation préalable destiné à vérifier la qualité des opérateurs selon des critères légaux et réglementaires, et en aval par des pouvoirs de contrôle étendus permettant d'agir rapidement en cas de dysfonctionnement susceptible de porter atteinte à l'intégrité des personnes. Les pouvoirs publics qui en sont souvent les financeurs essentiels, ont également la responsabilité d'assurer une répartition équilibrée de l'offre sur le territoire et de maîtriser les coûts.*

« *Par ailleurs, ces services constituent très fréquemment des activités qui, dépendantes massivement de financements publics et prenant en charge des personnes insolubles, n'ont pas de viabilité économique. Elles ne s'exercent pas sur un marché et n'affectent pas la concurrence dans la mesure où elles ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une initiative privée et n'améliorent pas la position concurrentielle de l'entité qui les assure.* »

A la lumière de ses travaux centrés sur l'efficacité de la formation professionnelle, la mission d'information a souhaité se limiter à apporter de simples remarques factuelles à ce débat sur l'opportunité de réduire le champ d'application du principe de concurrence.

Elle observe, de façon pragmatique, que le segment de marché le plus concurrentiel de la formation continue semble ne pas avoir été en mesure d'éradiquer totalement la présence sectaire (cf. ci-après) et, plus généralement, les dysfonctionnements corporatistes.

En même temps, elle constate, au vu des efforts entrepris par le secteur public de la formation professionnelle, les vertus de l'émulation.

La mission ajoute enfin qu'elle estime par-dessus tout essentiel d'introduire une culture et une pratique de l'évaluation systématique de l'efficacité des formations pour en améliorer l'adaptation aux besoins concrets.

2. Le risque de corruption dans l'enseignement au niveau mondial et l'influence sectaire en France : un malaise dans la formation professionnelle

De façon générale, l'attention de la mission a été attirée sur un rapport de l'Unesco, rendu public le 6 juin 2007 intitulé « *Corrupt schools, corrupt universities : What can be done ?* » qui donne un aperçu, au niveau mondial, de la montée de la corruption à l'école et à l'université. Ce rapport évoque des pratiques de perception illégale de droits d'inscription, de fraude aux examens, de détournements de fonds et d'appels d'offres truqués qui nuisent gravement aux systèmes d'éducation du monde entier. Dans l'enseignement supérieur, la corruption se traduit notamment par des pratiques frauduleuses dans le domaine de l'éducation transfrontalière et par l'apparition de fausses universités délivrant de faux diplômes et par des octrois frauduleux d'habilitation d'enseigner. Le nombre de prétendues universités proposant de faux diplômes sur Internet serait par ailleurs passé de 200 à 800 entre 2000 et 2004.

La mission d'information note que le seul cas isolé de fraude avérée en France est cité page 77 de ce document et concerne un contrat de restauration scolaire ayant donné lieu, il y a une dizaine d'années, à une surestimation d'un peu plus de 10 % du nombre de repas servis.

Par ailleurs, ce rapport n'établit pas de lien entre cette montée, au niveau mondial, des pratiques frauduleuses et l'influence sectaire. En revanche, la mission a été alertée sur la présence de cette dernière sur le marché de la formation professionnelle de notre pays.

(1) L'essor des formations dites « comportementales » : une « porte d'entrée » de l'influence sectaire

Les mouvements sectaires se sont d'abord développés dans le domaine de la santé où la recherche de méthodes alternatives de guérison, dites « holistiques », ainsi que l'essor de techniques de développement personnel, représentent des enjeux financiers importants. Selon le rapport de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) publié en 2006, l'essor de ce marché peut être resitué dans un contexte général marqué, pour un certain nombre de personnes :

- psychologiquement, par une perte de repères, et par de faux espoirs ;
- professionnellement, par un sentiment d'insécurité ou de tension ;
- et par la simultanéité du vieillissement démographique et de la promotion médiatique d'un idéal de jeunesse et de beauté.

Ces mouvements sectaires opérant dans le domaine de la santé se sont ensuite diversifiés dans la formation professionnelle : celle-ci, en pleine expansion, draine des fonds importants qui ne pouvaient laisser inactifs des organisations ou des individus toujours à la recherche d'un enrichissement.

Dès 1999, la commission d'enquête parlementaire sur « les sectes et l'argent » conduite à l'Assemblée nationale par M. Jacques Guyard et M. Jean-Pierre Brard, alertait sur « *l'influence que certaines sectes ont acquise dans des réseaux de formation et les perturbations qu'elles ont apportées dans le fonctionnement de plusieurs entreprises* » et elle préconisait une réaction déterminée de l'ensemble des acteurs concernés.

Dans le prolongement de cette alerte parlementaire, le ministère de l'emploi a adressé à ses services déconcentrés - les directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle - des instructions sur la nécessité d'une plus grande vigilance sur des pratiques induisant des risques ou des dérives de caractère sectaire. L'accent a été mis notamment sur les risques pouvant découler de l'ambiguïté de la notion de développement personnel au regard de la formation professionnelle. L'engouement pour les thérapies alternatives, l'attrait pour le « *coaching* » ou « *team-building* » symbolisent cette tendance.

Lors de son audition par la mission d'information, M. Jean-Michel Roulet, président de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), a indiqué que les observations de cet organisme concernant le secteur de la formation professionnelle étaient essentiellement fondées sur les plaintes ou signalements faits, généralement par les familles des victimes ou les syndicats, auprès de la mission interministérielle, des associations de défense des victimes, ou par l'intermédiaire d'élus locaux. On recense peu de plaintes, mais les signalements se comptent par dizaines. Pour l'instant, une seule condamnation a été prononcée pour abus de confiance dans le cadre de la loi du 12 juin 2001 relative à la prévention à la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, dite « loi About-Picard ».

En ce qui concerne les techniques permettant à ces formateurs d'entrer sur le marché, M. Jean-Michel Roulet a détaillé le scénario consistant à répondre, dans un premier temps, à un appel d'offres lancé par une grande entreprise pour une formation relative au « développement personnel » des collaborateurs. Au départ, la prestation du fournisseur de formation est à la fois de qualité et d'un coût peu élevé. La société fait alors état de sa satisfaction auprès du formateur, qui utilise cette première étape comme « carte de visite » pour proscrire de plus petites entreprises ne disposant pas des mêmes moyens de contrôle, et auxquelles il propose d'autres formations, accompagnées, le cas échéant, de « modules » pour les week-ends ou le soir, avec des méthodes plus douteuses. Le but est de soumettre les personnes formées à l'emprise mentale du formateur et de leur soutirer des financements pour la secte. Le nombre des « méthodes » ainsi utilisées, recensées par les renseignements généraux (RG), est passé en quelques années de 80 à 200 et aucune zone du territoire ne semble épargnée.

Certaines entreprises seraient aujourd’hui totalement contrôlées par des adeptes de sectes qui reversent une partie importante de leurs revenus, par le biais de formations très coûteuses, à leurs « gourous ».

Pour les alerter de ces dangers, la MIVILUDES a envoyé un millier de courriers aux chambres consulaires et aux chambres économiques, en leur demandant de signaler les cas et d’évaluer le risque. Un bilan des réponses sera dressé dans les dix prochains mois.

M. Jean-Michel Roulet a, au final, globalement estimé **qu’environ 10 % des dépenses de formation professionnelle sont détournés au profit de sectes.**

(2) Les recommandations

La mission rappelle que les préfectures peuvent prendre des décisions de refus ou d’annulation d’enregistrement des déclarations présentées par de prétendus organismes de formation en se fondant sur un motif de non-conformité aux dispositions légales régissant la formation continue ; le plus souvent, ces refus ont été confirmés par la jurisprudence administrative.

L’apparente montée de l’emprise sectaire dans la formation professionnelle constitue, en outre, pour la mission d’information, le révélateur de dysfonctionnements généraux.

La mission constate, au terme de ses investigations, deux phénomènes simultanés :

- premièrement, selon les spécialistes qu’elle a entendus, l’emprise sectaire sur la formation professionnelle s’accroît, de même que l’offre de stages de formation dite comportementale qui constituent leur terrain de prédilection - ce qui ne doit évidemment pas conduire à « diaboliser » toutes les formations de ce type ;

- deuxièmement, d’après les indications recueillies par la mission, l’activité des services de contrôle ne permet pas d’éradiquer le risque sectaire à travers le foisonnement des formations comportementales ; les contrôleurs semblent donc particulièrement démunis de critères fiables ou de moyens sérieux d’endiguer un phénomène en expansion.

Il convient de se demander si l’enregistrement audiovisuel des formations, au moyen d’une simple caméra numérique ne constituerait pas un procédé utile, à la fois pour le contrôle des mauvaises pratiques mais aussi pour la diffusion des bonnes : la mission appelle à une réflexion dans ce domaine qui paraît, pour l’instant, entravé par des obstacles juridiques et éloigné de la conception française de la formation, essentiellement « présentelle ».

Compte tenu de la situation, la mission estime que l’occasion est tout simplement propice à recommander une certaine modération dans le développement des formations dites « comportementales » :

- non seulement parce qu'elles constituent trop souvent la « porte d'entrée » privilégiée de l'influence sectaire ;

- mais aussi pour des raisons plus profondes tenant à la nécessité de réhabiliter, dans notre pays, des savoir-faire concrets et utiles qui, bien enseignés, peuvent également comporter des éléments de sagesse et de développement personnel particulièrement efficaces.

Comme l'ont rappelé M. Jacques Delors et bien d'autres, en faisant référence aux raisons du déclin de la compétitivité globale de l'économie française, notre enseignement souffre surtout, au niveau universitaire, d'un flux excessif d'étudiants qui s'orientent, par défaut, vers des études de psychologie et de sciences humaines. Il semblerait préjudiciable que l'offre de formation continue connaisse, à son tour, une mésaventure en favorisant, en nombre excessif, l'accueil de bataillons de salariés dans des formations comportementales éloignées de la réalité des métiers ou des techniques opérationnelles.

Fondamentalement, la mission estime cependant que les sectes apportent de fausses solutions à de vrais problèmes vécus par les adeptes potentiels ou les français en difficulté :

- une sensation générale d'égarement ;
- la « lassitude professionnelle », comme le note la mission de lutte contre les sectes ;
- ou la « fatigue » à l'égard du système éducatif traditionnel, selon la formule utilisée par une stagiaire de l'alternance entendue à Marseille par les parlementaires.

La mission sénatoriale insiste, à ce titre, sur trois orientations générales :

- en premier lieu, les auditions ont largement fait ressortir la persistance de **l'atomisation du traitement administratif des publics fragiles**, en particulier des demandeurs d'emplois, confrontés à des services publics ou à des organismes fragmentés dans leurs structures et compartimentés dans leurs actions ; les réflexions sur la « sécurisation des parcours professionnels » insistent au contraire, comme l'a indiqué à la mission la rapporteure des derniers travaux du CES consacrés à ce sujet, sur la **nécessité de considérer la personne dans sa globalité** ; il s'agit ainsi de ne pas laisser aux sectes le monopole de l'approche « holistique » de l'**individu**. La proposition de créer le compte d'épargne formation, présentée dans le chapitre ci-dessus, s'inscrit assez naturellement dans cette perspective dans la mesure où l'individu à la recherche d'une formation, actuellement perdu dans les dédales du système, peut être une proie facile pour les démarcheurs sectaires.

- en ce qui concerne plus particulièrement l'insertion des jeunes en difficulté, la mission insiste avec force sur l'importance de la prise en compte des « facteurs périphériques » à la formation que sont le logement et les difficultés de transports ;

- de façon plus générale, pour apporter une réponse au fréquent désarroi des personnes fragiles ou en difficulté devant le système éducatif traditionnel, la mission appelle à systématiser le suivi personnalisé des stagiaires et des jeunes en formation, surtout s'ils sont à la dérive, par un référent unique ; l'audition du représentant des missions locales a démontré l'importance fondamentale de cette démarche en lançant à la mission un véritable cri d'alarme à l'égard du traitement des jeunes ;

- enfin, à titre d'annotation complémentaire, la mission fait observer que les sectes visent, après une phase de manipulation psychologique, à obtenir une implication financière totale des adeptes, qui peut les conduire à la ruine ; à l'extrême opposé, l'apparente « gratuité » des formations sérieuses ne favorise pas toujours la motivation des stagiaires qui les suivent, ce qui a conduit un certain nombre d'intervenants à préconiser une contribution des salariés à la formation, M. Jacques Delors regrettant lui-même de ne pas l'avoir instituée dès 1971 et M. de Virville témoignant que ce procédé décuple, chez nos voisins européens, l'esprit critique et les exigences de qualité du « consommateur » de stage.

3. La dénonciation du « gâchis » renvoie à des conflits d'objectifs et à des intérêts contradictoires

Comme l'indiquent les représentants des organismes de formation privée, le meilleur indicateur de la qualité de leurs prestations est celui de la fidélité de leur clientèle. Ce schéma idéal d'un marché parfaitement régulé par la loi de l'offre et de la demande est cependant contredit par un certain nombre de faits, la présence sectaire constituant une illustration extrême de la relative « myopie » du marché de la formation professionnelle.

Ce constat amène à s'interroger sur les stratégies envisageables pour améliorer l'efficacité des dépenses. De ce point de vue, deux approches se manifestent : la première consiste à rappeler l'ampleur des besoins de formation et la nécessité de consentir un effort d'amélioration générale du niveau des moins bien formés, qui détermine assez largement le niveau de compétitivité globale des économies modernes.

La seconde approche, privilégiée par la mission d'information, préconise une transformation globale de la philosophie et de l'organisation du système de formation professionnelle ; cette orientation, qui imprègne l'ensemble du rapport de la mission, repose sur le constat que les mécanismes actuels aboutissent assez largement à négliger la formation aux métiers d'avenir et ceux pour lesquels les perspectives d'embauche sont les plus élevées.

Par ailleurs, la mission a souhaité évoquer le cas de la formation des fonctionnaires qui, par définition, s'écarte de la logique de sécurisation de l'accès à l'emploi et doit être centrée sur la modernisation effective de l'administration.

a) La thèse du redéploiement des allégements de charges sur les bas salaires

L'idée selon laquelle la priorité serait non pas tant de rationaliser la dépense de formation professionnelle mais de l'accroître repose sur deux principaux constats :

- d'une part, le déclin du travail non qualifié apparaît comme irrémédiable ;

- d'autre part, la proportion non négligeable d'illettrés (aux alentours de 10 % de la population d'âge actif) et celle, qui est vraisemblablement du triple, de personnes ne maîtrisant pas le socle minimal des connaissances, constituent un facteur de diminution de la compétitivité relative de notre économie ainsi qu'un obstacle aux reconversions.

C'est dans un tel contexte que, lors de son audition, M. André Gauron, conseiller-maître à la Cour des comptes et ancien président du Haut Comité de l'éducation et de l'économie, a indiqué que la politique d'exonération de charges sociales soulevait, de manière sous-jacente, la question du choix entre une première option, qui consiste à financer des emplois non qualifiés à hauteur de quelque 20 milliards d'euros et une seconde orientation, qui consisterait à accompagner la mutation des entreprises vers des emplois qualifiés. Il a illustré son propos en prenant l'exemple de l'industrie textile qui, après avoir sollicité des pouvoirs publics, pendant de nombreuses années, l'accroissement des exonérations de charges pour résister aux délocalisations, avait pris conscience, qu'à l'image de l'industrie allemande, la formation des salariés aux nouvelles compétences nécessaires à la confection de « textiles techniques », aux débouchés assurés, constituait une solution alternative plus satisfaisante.

Pour aller dans le sens d'un tel raisonnement, on pourrait d'ailleurs faire observer que les statistiques financières peuvent faire l'objet de présentations à géométrie variable : ainsi selon le compte de l'éducation, les dépenses consacrées à la formation continue se sont limitées en 2005 à 10,8 milliards d'euros soit 9,1 % de la dépense totale d'éducation initiale et continue. La différence avec le chiffre plus couramment évoqué de 24 milliards d'euros, qui résulte du compte de la formation professionnelle, s'explique par l'exclusion des dépenses d'apprentissage et d'exonérations de charges sociales afférentes aux contrats en alternance et aux contrats d'apprentissage.

En fin de compte, la mission estime prioritaire l'attention portée à la généralisation de la maîtrise du socle minimal des connaissances et à la qualification des salariés ; elle demeure cependant convaincue que, pour atteindre ces objectifs, il convient avant tout d'améliorer la performance du système de formation plutôt que de s'aventurer dans un accroissement mécanique des moyens qui lui sont consacrés.

b) L'efficacité des dépenses de formation des fonctionnaires

Comme le note le CEREQ¹, la formation continue est présentée comme l'un des vecteurs essentiels de la modernisation de l'État et un levier de la « *gestion prévisionnelle des emplois et des compétences* » (GPEC). Ainsi, face à l'évolution des missions de la fonction publique et aux départs en retraite massifs auxquels elle aura à faire face, le rapport M. Bernard Cieutat invitait, dès 1997, à repenser la formation initiale et continue des fonctionnaires pour « *lisser et organiser autrement les recrutements* » et « *faire de la formation continue une obligation prise en compte dans le déroulement de la carrière* ».

D'après les données de l'enquête « Formation continue 2000 », le taux d'accès à la formation continue des agents de la fonction publique est nettement supérieur à celui des salariés du privé : 47 % contre 32 %. Non seulement les agents de la fonction publique accèdent davantage à la formation que les salariés du privé, mais ils suivent des formations en moyenne plus longues. Si 60 % d'entre elles durent moins de 24 heures (environ trois jours) dans les deux secteurs, les formations d'une à deux semaines sont plus fréquentes dans la fonction publique. Au total, les agents de la fonction publique passent en moyenne 201 heures en formation sur quatorze mois, contre 143 heures pour les salariés du privé.

Les contenus et les modalités des formations semblent plus similaires que différents entre la fonction publique et le secteur privé : ce sont essentiellement des stages financés par l'employeur, visant l'adaptation à l'emploi.

La mission d'information, sans procéder à une analyse exhaustive des modalités de formation dans l'ensemble des trois fonctions publiques, s'est interrogée sur l'un de ses aspects les plus sensibles : la préparation des concours internes de la fonction publique.

Lors de son audition, M. Jacques Charlot, directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale a rappelé que le CNFPT, qui a succédé en 1987 au centre de formation des personnels communaux (CFPC), est financé par un prélèvement de 1 % de la masse salariale des collectivités ayant au moins un emploi à temps plein, ce qui lui assure un budget de l'ordre de 300 millions d'euros.

Avec cette somme, l'établissement forme chaque année près de 617 000 stagiaires pour une durée moyenne légèrement inférieure à trois jours ; il a ajouté que le budget de formation du CNFPT est en croissance très forte, augmentation liée, d'une part, à la hausse de la masse salariale dans les collectivités territoriales - de l'ordre de 5 % par an -, d'autre part, à la compression des frais de gestion de l'établissement.

¹ Bref n° 184, mars 2002.

Or, la préparation des concours internes représente, pour le budget 2005, environ 30 % des actions de formation du CNFPT. Le nombre de postes offerts à ces concours étant extrêmement limité, la mission estime qu'une réflexion sur un éventuel redéploiement d'une partie de ces sommes devrait être engagée. En effet, la préparation aux concours internes ne participe pas directement à la modernisation de l'administration, et, compte tenu du faible *ratio* entre le nombre de reçus et celui des candidats, n'est pas non plus en mesure de satisfaire l'objectif de promotion professionnelle de candidats de plus en plus « surdiplômés ».

c) Un dysfonctionnement majeur : des filières de formation pratiquement inexistantes dans le secteur des services à la personne, le plus créateur d'emplois

Le rapport de M. Camdessus paru en 2004, *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, indique, à propos du potentiel de développement des services à la personne, « pour donner une idée de l'ampleur du phénomène, il suffit de savoir que si chaque ménage français consommait deux heures de services de ce type par semaine, cela permettrait de créer deux millions d'emplois ». Le vieillissement de la population, la généralisation du travail des femmes et la complexité croissante de leur vie quotidienne ont des effets massifs sur l'augmentation des besoins en la matière.

Le récent avis du conseil économique et social consacré au développement des services à la personne sur le rapport présenté par M. Yves Vérollet en janvier 2006 souligne l'ampleur de l'effort de formation conduit chez nos voisins européens :

- en Allemagne, « le processus de formation tout au long de la vie est pris très au sérieux. Certaines entreprises ont obtenu des certifications ISO qui imposent, entre autres des processus de formation continue du personnel » ;

- au Royaume-Uni, « les personnes non diplômées nouvellement embauchées dans le secteur des services à la personne âgées ont une obligation d'entreprendre une formation dans les six mois de leur embauche. L'étude de l'office européen de conseil, recherche et formation en relations sociales révèle une série de bonnes pratiques, dans les services aux enfants et aux personnes âgées. »

S'agissant de la France, le CES constate que « les filières de formation initiale aux métiers des services à la personne sont très insuffisamment développées eu égard aux besoins de ce secteur, qu'il s'agisse des filières de l'éducation nationale ou de celles de la formation professionnelle » et que « les contrats de professionnalisation, l'apprentissage, et de manière générale la formation initiale en alternance, sont aussi très peu développés, pour ne pas dire inexistants » et recommande d'engager un effort massif de formation et de qualification.

Concluant sur ce rapide survol de l'offre de formation professionnelle, la mission estime que sa fragmentation, qui reflète en partie l'hyperspecialisation des diplômes et des qualifications, relève fondamentalement d'une conception de la division du travail aujourd'hui périmée. Le fonctionnement de l'économie et du monde du travail a changé : elle impose désormais une démarche de formation plus apte à répondre aux besoins de mobilité intellectuelle et professionnelle des salariés. **Il convient, dans ces conditions, de donner un élan nouveau à un système de formation et de certifications qui, dans son ensemble, peine à s'adapter aux logiques de dépassement du taylorisme.**

Cette segmentation se traduit également par le fait qu'*« un salarié en stage a peu de chances de croiser un chômeur de longue durée ou un jeune en grande difficulté, un cadre ne croisera que ses homologues, un ouvrier également »*, selon le constat dressé par M. Paul Santelmann. A l'inverse, **la mission d'information préconise, autant que faire se peut, le brassage des publics**, sinon dans les stages, du moins dans des locaux communs ou au moment des repas comme c'est la règle, par exemple sur le campus Veolia.

La mission insiste également sur un **révélateur des dysfonctionnements du système de formation dans son ensemble** : comme l'a souligné le conseil économique et social, dans le secteur des services à la personne, le plus dynamique en termes de créations d'emplois, *« les filières de formation initiale ou continue relevant de la formation professionnelle sont pratiquement inexistantes »*.

IV. LE FINANCEMENT : CLOISONNEMENTS ET COMPLEXITÉ

Le système français de formation se caractérise par une stricte séparation de la formation diplômante, qui dépend de l'État, et de la formation professionnelle à vocation qualifiante, qui dépend des partenaires sociaux, particulièrement des branches.

Comme le relève M. Michel Théry, du CERÉQ, « *la vision française distingue les formations dont dépendent les personnes selon leur situation, si elles sont salariés en activité, chômeurs, étudiants ou élèves. Cette vision statutaire est construite comme une périodisation de la vie des individus, qui veut que la jeunesse soit le temps de la formation, sous l'autorité de l'État, et que l'âge adulte soit celui de la seule dépendance à l'égard de l'entreprise pour laquelle on travaille. Les accidents sont gérés, épisodiquement, par l'assurance chômage, l'argent que les conseils régionaux investissent sur ces questions, voire par l'État qui intervient pour les chômeurs qui ne sont pas pris en charge par l'ASSEDIC.*

« *L'avantage d'un tel mode de fonctionnement est qu'il est relativement clair. L'inconvénient majeur est qu'il ne permet nullement la réalisation d'un guichet unique.* »

Ainsi qu'il ressort du tableau suivant, **la formation professionnelle continue et l'apprentissage ont drainé environ 24 milliards d'euros en 2004** ; il s'agit du dernier chiffre consolidé et, comme on le verra, la dépense s'avère en constante progression.

Les dépenses pour la formation professionnelle en 2004

(milliards d'euros)

	Apprentis	Jeunes en insertion professionnelle	Salariés	Agents publics	Demandeurs d'emploi	Total
Entreprises	0,9	0,9	7,7	-	-	9,5
État	1,1	0,5	1	-	1,5	4,1
Régions	1,3	0,7	0,1	-	0,6	2,7
Collectivités publiques (en tant qu'employeurs)	-	-	-	5,4	-	5,4
UNEDIC	-	-	-	-	1,3	1,3
Ménages	0,3	-	0,4	-	0,3	1
Total	3,6	2,1	9,2	5,4	3,7	24

Source : Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2007

Dans le champ central des investigations de la mission - la formation professionnelle hors sphère publique -, l'effort ressort en 2004 à environ **17 milliards d'euros**, dont plus de 9 milliards d'euros (près de 10 milliards aujourd'hui) à la charge des entreprises au profit des salariés en place, un peu moins de 4 milliards d'euros en direction des chômeurs et presque autant en faveur de l'apprentissage.

Par ailleurs, il ressort que **95 % des financements de la formation dépendent de prélèvements obligatoires...**

L'Union européenne (UE) participe au financement de la formation professionnelle, notamment au travers du Fonds social européen (FSE), qui intervient en complément des financements nationaux, régionaux, publics ou privés, dans un but de cohésion économique et sociale entre les différentes régions de l'UE. Il est parfois difficile d'isoler les financements servant exclusivement à la formation, car le champ d'action du FSE inclut d'autres types de dépenses. En 2004, 109 millions d'euros ont été transférés du FSE vers les entreprises françaises.

A la formation des salariés, des demandeurs d'emploi et des apprentis, correspondent trois filières de financement, relativement étanches et marquées par une grande complexité.

A. LA FORMATION CONTINUE DES SALARIÉS : UN FINANCEMENT EXCLUSIF ET GÉNÉREUX

On rappelle que les salariés peuvent suivre, au cours de leur vie professionnelle, des actions de formation professionnelle continue dans un cadre normatif renouvelé par la **loi « Fillon » du 4 mai 2004 relative à la formation des salariés tout au long de la vie et au dialogue social** qui, pour l'essentiel, a repris les termes de l'Accord National Interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 signé par l'ensemble des organisations représentatives de salariés et d'employeurs.

La formation continue s'effectue ainsi au travers du **plan de formation de l'entreprise (PDF)**, du **droit individuel à la formation (DIF)**, droit introduit par la loi de mai 2004 permettant à chaque salarié de capitaliser vingt heures de formation, cumulables pendant six ans, dans la limite de 120 heures, dans le cadre de **congés de formation**, auxquels ont droit tous les salariés (congé individuel de formation (CIF), congé de bilan de compétences (CBC) et congé de validation des acquis de l'expérience (CVAE) et au cours des **périodes de professionnalisation**¹.

¹ Destiné aux salariés de tous âges ayant un emploi mais dont la qualification est jugée insuffisante au regard de l'évolution des technologies et de l'organisation du travail, ce dispositif ne doit pas être confondu avec le contrat de professionnalisation qui s'adresse aux jeunes et aux demandeurs d'emploi.

1. Une contribution dynamique

a) *Une obligation légale récemment renforcée*

Le système contributif actuel a été mis en place dans les années soixante-dix pour obliger les entreprises à investir dans la formation de leurs salariés. **Toutes les entreprises sont normalement assujetties à l'obligation de participer au financement de la formation professionnelle.** Elles sont tenues de verser tout ou partie de leur participation à des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés), organismes créés par les partenaires sociaux, agréés par l'État, auxquels elles adhèrent.

A partir d'un effectif de dix salariés, les entreprises doivent consacrer à la formation professionnelle une contribution dénommée **obligation légale**, qui représente **1,6 % de leur masse salariale**, selon la décomposition suivante :

- 0,2 % doit être versé à **des OPCA chargés du financement des congés individuels de formations (CIF)** ;

- 0,5 % doit être alloué à **des OPCA au titre de la professionnalisation** ;

- les entreprises doivent enfin **consacrer 0,9 % de la masse salariale au « plan de formation »**. Si elles engagent un volume de dépenses inférieures à ce montant, elles doivent, à leur choix, verser la différence à un OPCA - ce qu'elles font presque toujours - ou au Trésor. Le système français se conforme ainsi au **principe du « former ou payer »**.

L'obligation légale des **entreprises de moins de dix salariés**, désormais fixée à **0,55 % de leur masse salariale**, est nettement plus faible, mais elles doivent verser l'intégralité de leur contribution au titre du plan de formation à un OPCA.

Il est à noter que le **taux de l'obligation légale a été rehaussé¹ par la loi du 4 mai 2004 précitée, surtout pour les très petites entreprises** : auparavant, il s'élevait, pour les entreprises d'au moins dix salariés, à 1,5 % et, pour les autres entreprises, à 0,4 % en 2004 et, selon les cas, à 0,15 % ou 0,25 % antérieurement. Cette augmentation s'est effectuée, pour les entreprises de dix salariés et plus, au profit de la professionnalisation et, pour les entreprises de moins de dix salariés, principalement au profit du plan de formation.

Pour éviter les effets de seuil, un taux intermédiaire, fixé à 1,05 % pour les entreprises de dix à dix-neuf salariés, a été instauré depuis 2005².

¹ *Rehaussements cohérents avec l'instauration du DIF.*

² *Régime spécifique instauré à compter de 2005 par l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-892 du 2 août 2005 relative à l'aménagement des règles de décompte des effectifs des entreprises. Pour compenser cette diminution de ressources, le Fonds unique de péréquation (infra) s'est vu affecter, à compter de 2006, une fraction du droit sur les tabacs fixée à 114 millions d'euros par an, en vertu de l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 2006.*

Le tableau suivant donne l'éclatement de l'obligation légale des entreprises selon leur effectif :

Décomposition de l'obligation légale des entreprises selon leur effectif			
Obligation légale des entreprises selon leurs effectifs	Moins de 10 salariés (taux rehaussés au 1/1/2005)	De 10 à 19 salariés (catégorie créée à compter de 2005)	A partir de 20 salariés (taux rehaussés au 1/1/2005)
CIF	-	-	0,2 %
Professionnalisation	0,15 % (0,1 %)	0,15 %	0,5 % (0,4 %)
Plan de formation	0,4 % (0,15 %)	0,9 %	0,9 %
OBLIGATION LEGALE	0,55 % (0,25 %)	1,05 %	1,6 % (1,5 %)

*Entre parenthèse : taux en vigueur antérieurement
à la loi du 4 mai 2004*

Principe du « former ou payer »	
Versement obligatoire aux OPCA	

En contrepartie de ces versements, les OPCA prennent en charge, dans une perspective de **mutualisation des ressources**, redistribuées en fonction des besoins, le financement des **actions de formation** et développent des **services de proximité** au bénéfice des entreprises adhérentes ou des salariés : conseil, information, aide à l'élaboration des projets de formation... Une mutualisation entre OPCA est, par ailleurs, organisée au travers d'un Fonds unique de péréquation (FUP) (*infra*).

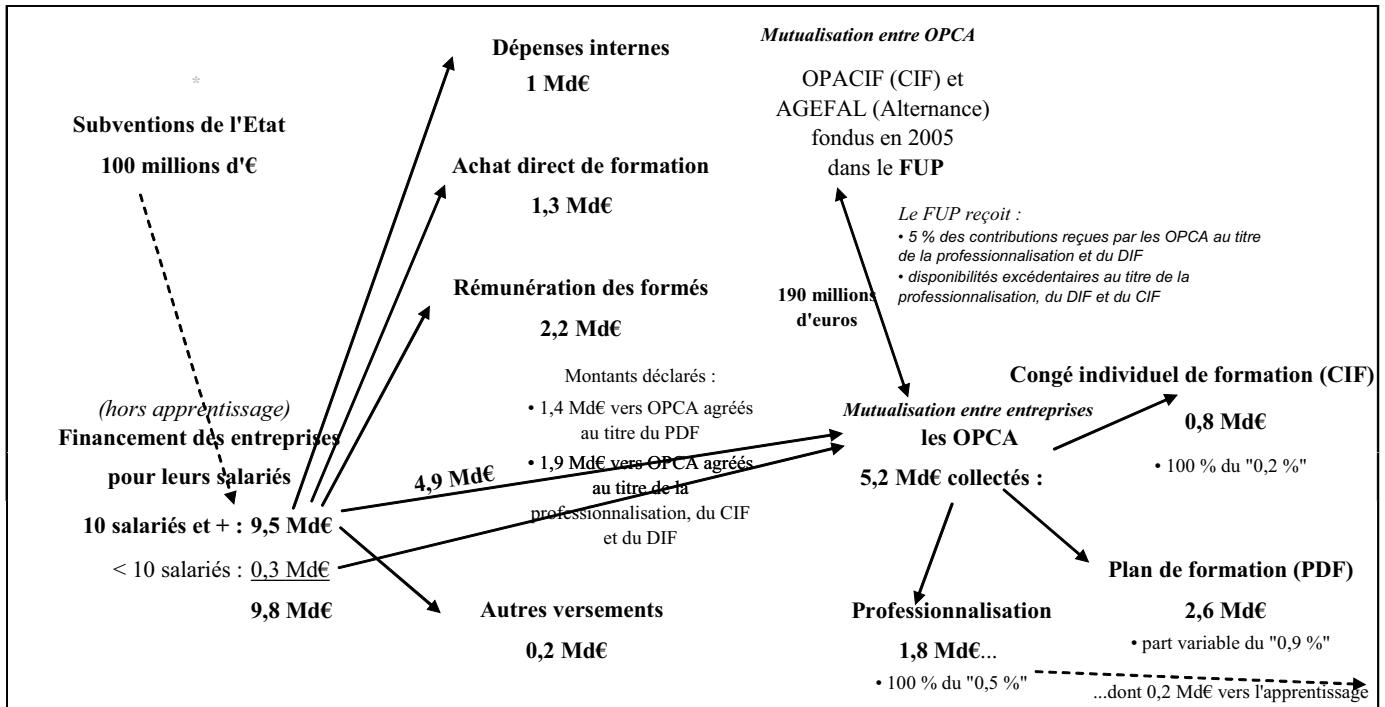
Toutes les actions que l'entreprise effectue à son initiative, dans le cadre du plan de formation, d'un DIF, d'un bilan de compétences ou d'une VAE, s'imputent sur le « 0,9 % ».

Enfin, les **taux précédents constituent des minima** : les partenaires sociaux peuvent décider de taux de contribution plus élevé - ce qui se rencontre rarement et, le cas échéant, principalement au profit de la professionnalisation - selon des modalités différencierées. Par exemple, l'OPCA AGEFOMAT¹ bénéficie du versement d'une quote-part conventionnelle complémentaire à l'obligation légale de 0,20 % pour les entreprises de dix salariés et plus et de 0,25 % pour les très petites entreprises.

Le tableau suivant, dressé à partir de données chiffrées pour 2005, figurant dans l'annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2007, permet d'apprécier les flux financiers résultant de la formation professionnelle continue des salariés :

¹ Le champ d'intervention de l'AGEFOMAT est celui de la convention collective 3131 (IDCC 1404) relative aux entreprises de commerce, de location et de réparation de tracteurs, machines et matériels agricoles, de matériels de travaux publics, de bâtiment et de manutention, de matériels de motoculture de plaisance, de jardins et d'espaces verts.

Le financement de la formation professionnelle continue des salariés en 2005¹



La collecte du plan de formation est logiquement la plus importante (2,6 milliards d'euros), suivie de la collecte au titre de la professionnalisation (1,8 milliard d'euros) et de la collecte au titre du CIF (0,8 milliard d'euros). La collecte totale atteint 5,2 milliards d'euros en 2005, en progression de 9 % par rapport à 2004, à la faveur des rehaussements de taux décidés par la loi du 4 mai 2004 précitée.

b) Des entreprises volontaires

En pratique, les entreprises - particulièrement les grandes - font mieux que l'obligation légale : en 2004, les entreprises de dix à dix-neuf salariés ont consacré 1,74 % de leur masse salariale à la formation professionnelle et les entreprises de plus de 2 000 salariés, près de 4 % de leur masse salariale, ce taux progressant avec le nombre de salariés pour les entreprises d'une grandeur intermédiaire. **La moyenne générale approche les 3 %.**

En 2005, les entreprises de moins de dix salariés ont dépensé 320 millions d'euros pour la formation continue de 10 millions de salariés, contre **7,9 milliards pour les entreprises de dix salariés et plus**, qui en occupent 4,4 millions. **L'effort moyen de formation par salarié** représente

¹Il apparaît que les versements aux OPCAs déclarés par les entreprises via la déclaration fiscale n° 2483 sont très inférieurs aux ressources correspondantes déclarées par les OPCAs, ce qui pose le problème de la fiabilité du traitement statistique des informations résultant de cette déclaration.

ainsi 791 euros dans les entreprises de dix salariés et plus, où il apparaît plus de **dix fois supérieur** à l'effort moyen des entreprises de moins de dix salariés, qui ressort à 74 euros¹.

Le taux de participation effectif des entreprises a fortement augmenté des années soixante-dix au début des **années quatre-vingt-dix**. Depuis, on observe **un léger tassement du taux de participation** qui recouvre une baisse du taux de participation des entreprises de plus de 2 000 salariés et une faible hausse de la participation des petites entreprises (tableau suivant).

Evolution du taux de participation financière (en %)

Déclaration au titre des salaires versés en :	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
10 à 19 salariés	1,73	1,69	1,77	1,84	1,69	1,62	1,64	1,69	1,74
20 à 49 salariés	1,87	1,90	1,89	1,97	1,94	1,95	1,85	1,79	1,97
50 à 249 salariés	2,52	2,52	2,53	2,44	2,39	2,40	2,37	2,28	2,37
250 à 499 salariés	nc	nc	nc	2,99	2,89	2,94	2,78	2,74	2,77
500 à 1999 salariés	3,48	3,47	3,54	3,55	3,49	3,46	3,41	3,28	3,32
2000 salariés et plus	4,87	4,73	4,65	4,42	4,35	4,29	4,07	3,77	3,95
Ensemble	3,25	3,24	3,23	3,22	3,16	3,16	3,02	2,88	2,97

Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 2483, CEREQ

Le taux de participation des entreprises de dix salariés et plus à la formation professionnelle s'élève précisément à 2,97 % en 2004. La hausse constatée par rapport à 2003 est essentiellement due au rehaussement de 0,4 % à 0,5 % de la contribution obligatoire au titre de la professionnalisation.

2. Les organismes collecteurs : une structuration complexe, essentiellement professionnelle

a) Une architecture obéissant à une triple logique professionnelle, territoriale et instrumentale

Les OPCA sont créés par voie d'accords conclus entre organisations syndicales d'employeurs et de salariés. Chaque accord définit son champ d'application (géographique, professionnel ou interprofessionnel), la composition paritaire du conseil d'administration et les règles de fonctionnement de l'OPCA (conditions de prise en charge des formations...).

¹ Source : jaune « Formation professionnelle » annexé au projet de loi de finances pour 2007, données provisoires pour 2005.

Pour collecter et gérer les contributions des entreprises, les organismes collecteurs doivent impérativement obtenir un **agrément de l'État**, délivré après vérification des capacités et du mode d'organisation de l'organisme demandeur :

- pour la collecte des contributions « plan de formation » et « professionnalisation » ;
 - pour la collecte des contributions « congé individuel de formation ».
- Ces deux agréments ne peuvent, sauf dérogation, se cumuler.

Dispositifs de formation professionnelle des OPCA depuis la loi du 4 mai 2004

Dispositifs	Formations visées – Objectifs
Plan de formation des entreprises	A l'initiative de l'employeur, trois types d'actions distinctes : <ul style="list-style-type: none">- les actions d'adaptation au poste ;- les actions de formation liées à l'évolution de l'emploi ou qui participent au maintien dans l'emploi ;- les actions de développement des compétences.
Contrat de professionnalisation	La période de professionnalisation : favoriser le maintien dans l'emploi des salariés en contrat à durée indéterminée.
	Le contrat de professionnalisation : favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle de publics ciblés, en organisant une alternance entreprise/formation. Le droit individuel à la formation (DIF) : quota d'heures utilisable à l'initiative du salarié avec l'accord de son employeur.
Congé individuel de formation (CIF)	Le CIF : droit, pour toute personne engagée dans la vie professionnelle depuis au moins deux ans, de suivre une action de formation à sa seule initiative et à titre individuel.

Source : Cour des comptes

Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement veille à ce que les seules actions de formations prévues par la loi soient financées par les OPCA... En théorie, ces **actions doivent être menées en concertation avec les régions, qui définissent des politiques de formation, ainsi qu'il sera exposé dans le chapitre V ci-dessous « Construire la gouvernance par la territorialisation et la contractualisation ».**

La loi quinquennale du 20 décembre 1993¹ a simplifié la cartographie des OPCA en instaurant un **seuil minimal de collecte**, fixé par voie réglementaire à 100 millions de francs (**15 millions d'euros**²) afin d'empêcher la survie d'OPCA trop petits, en promouvant le regroupement national de la collecte par grands secteurs d'activité (OPCA de branche) et en proposant une collecte régionale interprofessionnelle (OPCA régionaux).

Au terme de cette réforme, les quelque 255 organismes préexistants (pour 320 branches) ont laissé la place à une centaine d'OPCA. On décompte aujourd'hui **98 OPCA**, dont :

- trente et un OPCA gestionnaires du CIF (OPACIF) dont vingt-six OPCA interprofessionnels régionaux (FONGECIF) et cinq nationaux (AGECIF) ;
- vingt-cinq OPCAREG, organismes paritaires collecteurs agréés interprofessionnels et régionaux ;
- deux organismes nationaux interprofessionnels et interbranches : l'OPCIB-IPCO, qui coordonne les vingt-cinq OPCAREG et héberge quatorze branches professionnelles, et l'AGEFOS-PME, OPCA interprofessionnel qui héberge en outre trente-huit branches ;
- quarante OPCA de branche nationaux.

b) Une collecte segmentée mais concurrentielle

Les OPCA interprofessionnels et les OPCA de branche collectent respectivement 23 % et 77 % de la collecte totale. Les OPCA interprofessionnels sont structurés en deux réseaux : les 25 OPCAREG³, coordonnées par l'OPCIB-IPCO⁴, d'une part, et l'AGEFOS-PME⁵, qui anime un réseau de vingt-quatre délégations régionales, d'autre part.

¹ Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

² En vertu de l'article R. 964-1-3 du code du travail, l'agrément est retiré dans le cas où le montant des collectes annuelles n'atteint pas, pendant deux années consécutives, le seuil de 15 millions d'euros. Cependant, « par exception, un organisme collecteur paritaire à compétence nationale peut être agréé dans certains secteurs professionnels, notamment artisanaux, libéraux ou agricoles, lorsque le seuil [précédent] ne peut être atteint en raison de l'insuffisance de la masse salariale des entreprises des secteurs considérés et de la spécificité de l'activité de ces secteurs ». Il est à noter que le plancher ne vise pas le « hors champ », c'est-à-dire les OPCA de branche hors accords interprofessionnels (il s'agit des OPCA dont les organisations patronales n'adhèrent pas aux organismes syndicaux patronaux représentatifs au niveau national : MEDEF, CGPME et UPA). Environ un tiers des OPCA de branche (ex : l'UNIFAF) sont dans cette situation. Au titre de l'année 2005, 22 OPCA n'atteignaient pas le seuil de 15 millions d'euros.

³ OPCA à compétence régionale et interprofessionnelle. Du côté patronal, le MEDEF est le syndicat gestionnaire des OPCAREG.

⁴ Nouvel OPCA né de la fusion, le 1^{er} janvier 2007, de l'Organisme paritaire collecteur interbranches (OPCIB) et de l'Instance de coordination des OPCAREG (IPCO). Dans le même temps, l'agrément pour la professionnalisation est supprimé pour tous les OPCAREG, cette compétence étant rapatriée au sein de l'OPCIB-IPCO. La structuration mixte qui en résulte apparaît complexe, mais elle se rapproche désormais, pour la professionnalisation, de celle des OPCAREG.

⁵ Du côté patronal, la CGPME est le syndicat gestionnaire des OPCAREG.

Les conventions collectives de branche¹ déterminent leur **OPCA prioritaire**, qui peut être soit un OPCAREG ou l'AGEFOS-PME), soit un des OPCAs de branche. **Concernant le plan de formation**, l'article R. 964-13 du code du travail autorise la branche à déterminer un seuil minimum de versement à l'OPCA prioritaire, qui ne peut toutefois atteindre 100 % de l'obligation légale ou conventionnelle. En pratique, ce seuil est couramment fixé à un taux compris entre 20 % et 30 % de l'obligation légale, et il n'excède jamais 90 %.

Il est remarquable que ce plancher de perception des OPCAs soit incompréhensible : il n'est pas affecté par les actions de formation effectuées par l'entreprise, qui ne peuvent donc s'imputer sur le « 0,9 % » que dans la limite du seuil précité. Ce n'est qu'au-delà de ce seuil, pour ce qu'il est convenu d'appeler la « partie libre de la collecte », que l'entreprise peut, indifféremment, imputer ses propres actions de formation ou opérer des versements à un autre OPCAs. Les entreprises des branches hébergées par les OPCAs interprofessionnels conservent cependant une totale liberté de choix de leur OPCAs sur l'ensemble de la collecte. En revanche, les entreprises de moins de dix salariés sont toujours contraintes de verser la totalité de leur obligation à l'OPCA prioritaire.

Par ailleurs, la loi du 4 mai 2004 a supprimé la règle du reversement par les OPCAs de branche aux OPCAs interprofessionnels de 35 % du montant des contributions reçues des entreprises de plus de dix salariés au titre de l'alternance (ex-professionnalisation).

D'après le rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2007, il en résulte que « *les OPCAs interprofessionnels sont conduits à rechercher de nouveaux types d'intervention en direction des entreprises en vue d'obtenir des ressources supplémentaires en provenance de la partie libre de la collecte. Les OPCAs interprofessionnels se trouvent donc en position de concurrence avec les OPCAs de branche* ».

Une concurrence accrue entre les OPCAs, germe d'une rationalisation à venir ?

« *Disposant d'un réseau serré d'agences régionales, [les OPCAs interprofessionnels] constituent, pour les entreprises sur le terrain, des partenaires plus proches. L'hébergement de branches professionnelles constitue, pour l'AGEFOS-PME, un moyen privilégié d'accès à la partie libre de la collecte des adhérents des branches concernées. Les branches peuvent alors, au gré de leurs intérêts, quitter un OPCAs au profit d'un autre considéré comme offrant de meilleurs services : ainsi, la branche du « commerce de détail des sports et loisirs » a quitté l'AGEFOS-PME il y a quatre ans au profit du FORCO, pour y retourner par la suite.*

¹ On dénombre 330 conventions collectives nationales enregistrées auprès de l'administration, sur lesquelles 230 ont désigné un OPCAs. Les entreprises relevant de branches n'ayant pas exercé de choix doivent recourir à un OPCAs interprofessionnel.

« L'existence des deux réseaux d'OPCA interprofessionnels (OPCAREG et AGEFOS-PME) dépend de plus en plus de leur capacité à développer des moyens propres. La question de l'intégration, voire de la fusion de ces deux réseaux, a déjà été posée. Des dispositions récentes viennent d'être prises dans ce sens, comme la création le 20 septembre 2004, par accord entre partenaires sociaux, d'une Instance de concertation entre les deux réseaux interprofessionnels : l'Instance paritaire nationale de coordination (IPNC). Il en va de même du rapprochement de l'OPCIB, OPCA regroupant de petites branches professionnelles, et de l'IPCO, organisme coordonnateur des OPCAREG interprofessionnels, annonçant peut-être un mouvement dont il conviendra de suivre l'évolution. En effet, outre que la dispersion actuelle entraîne des doubles emplois coûteux, elle manque de clarté sur le terrain aux yeux des entreprises et des salariés, notamment au plan régional ».

Source : rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2007

Lorsqu'une entreprise a satisfait son obligation auprès d'un OPCA, toute action de formation engagée par l'entreprise peut alors donner lieu à un **remboursement** par l'OPCA ou, sur la base d'une **subrogation**, être payée directement par l'OPCA à l'organisme de formation. Il s'agit du procédé majoritaire, peut-être contestable dans son esprit dans la mesure où il ne tend pas vers une plus grande proximité entre les entreprises et les organismes de formation.

Enfin, il est à noter que les modes d'organisation des OPCAs sont très diversifiés, avec une collecte parfois décentralisée.

3. Un système peu lisible de plafonds emboîtés concernant les frais de gestion et le financement du paritarisme

a) Des frais de gestion contenus ...

Les OPCAs opèrent des prélèvements pour **frais de gestion** exprimés en pourcentage de leur collecte. Un arrêté du ministère de l'emploi en date du 4 janvier 1996 en fixe le **taux maximum¹** à **9,9 %**, taux porté à 11,9 % pour l'AGEFOS-PME et le réseau des OPCAREG, en raison d'une collecte plus difficile auprès des entreprises de moins de dix salariés.

Ces frais se décomposent², plus précisément, en deux masses qui font, chacune, l'objet d'un plafonnement particulier, portant en réalité sur des assiettes distinctes :

¹ Certains OPCAs affichent des taux nettement inférieurs au plafond.

² En vertu de l'arrêté du 4 janvier 1996 relatif au plafonnement des frais de gestion et d'information des organismes collecteurs agréés au titre des articles L. 952-1, L. 953-1, L. 961-9 du code du travail et de l'article 30 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984).

• 4 % des décaissements de l'exercice pour « les dépenses de gestion administrative et financière des contrats de formation pris en charge » (taux majoré d'un point pour l'AGEFOS-PME et le réseau des OPCAREG) ;

• 5,9 % de la collecte encaissée au cours de l'exercice pour « les dépenses de collecte, de conseil, de services de proximité et d'information » (taux également majoré d'un point pour l'AGEFOS-PME et le réseau des OPCAREG).

La DGEFP, ici accommodante, tolère une fongibilité entre dépenses de gestion *stricto sensu* et dépenses de collecte et ne s'attache, en définitive, qu'au respect de l'enveloppe globale de gestion.

b) ... tout en finançant le paritarisme...

Dans la limite du plafond général de frais de gestion précité, il est prévu un plafonnement particulier des **frais liés à la gestion paritaire**, à hauteur de **1,5 % au maximum** des sommes collectées. Environ 40 millions d'euros sont ainsi reversés aux principales organisations syndicales. Pour certaines confédérations, il s'agit d'une ressource non négligeable (*infra*).

Ce 1,5 % se décompose en **deux catégories d'affectation** :

• **0,75 % versé au FONGEFOR** (Association de gestion du fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue)¹ ; il s'agit d'un **versement impératif**, à l'exception du « hors champ »².

En vertu de l'article R. 964-1-15 du code du travail, les attributions au FONGEFOR (24 millions d'euros en 2005) sont réparties « à parité » entre le collège des organisations syndicales représentatives salariales et le collège des organisations syndicales représentatives patronales, au niveau national. Elles sont ensuite sous-réparties entre les différentes organisations (par parts égales entre les cinq organisations de salariés et selon une clé dégressive entre le MEDEF, la CGPME puis l'UPA, conformément à un accord survenu entre ces organisations).

L'article précité précise que « *ces organisations contribuent collectivement, aux niveaux national et interprofessionnel, au développement de la formation professionnelle continue* », énumère les actions qu'elles doivent mener dans ce cadre, mentionne qu'« *un compte rendu d'utilisation des fonds perçus est adressé chaque année, par chacune des organisations, au fonds national, qui le transmet au ministre chargé de la formation professionnelle* » et ajoute que « *dans le cas où il est constaté que les emplois de fonds ne sont pas justifiés ou ne sont pas conformes à leur objet, ils donnent lieu à un versement de même montant au Trésor public* » ;

¹ Obligation résultant de l'article R. 964-1-15 du code du travail, issu du décret n° 96-703 du 7 août 1996.

² Il s'agit des OPCA de branche hors accords interprofessionnels (i.e. dont les organisations patronales n'adhèrent pas aux organismes syndicaux patronaux représentatifs au niveau national), qui en représentent environ le tiers. Deux OPCA d'une certaine importance sont concernés : UNIFAF et UNIFORMATION.

• dans la limite de 0,75 % des sommes collectées par les OPCA « au titre des agréments qui leur ont été accordés », en rémunérations versées aux organisations professionnelles membres des conseils d'administration des OPCA¹ afin de « rémunérer les missions et services qui sont effectivement accomplis ».

Claude Thélot, conseiller maître à la Cour des comptes, estime que « dans l'état actuel des choses, la partie de la collecte affectée au financement des organisations patronales et syndicales est trop opaque, au sens où les contreparties de ce financement ne sont pas assez visibles. Nous sommes collectivement coupables de ne pas rendre le financement des organisations patronales et syndicales plus intelligible et plus transparent ».

4. Une mutualisation à deux étages, opaque et faiblement redistributive

Les OPCA ont pour fonction de mutualiser des fonds destinés au financement du plan de formation, de la professionnalisation et du congé individuel de formation. Chaque OPCA affecte la collecte réalisée auprès des entreprises adhérentes au financement de leurs dépenses de formation, en fonction de priorités définies par son conseil d'administration paritaire.

Il y a donc, en principe, dissociation entre le montant des cotisations versées par les entreprises et les prestations que leur fournit l'OPCA. Il existe, en outre, un « deuxième étage » de mutualisation, entre OPCA, au travers du Fonds unique de péréquation (FUP).

Avant toute analyse, une difficulté statistique mérite d'être signalée : en raison, notamment, de l'insuffisance des informations recueillies via la déclaration fiscale n° 24-83, « l'étendue de la mutualisation et le système très complexe de la redistribution des sommes par les organismes collecteurs demeurent (...) largement ignorés », ainsi que le souligne M. André Zylberberg, directeur de recherche au CNRS. De fait, la « 24-83 » ne permet pas de connaître les retours des OPCA faits aux entreprises. **Il serait particulièrement utile de disposer d'un outil statistique fiable permettant d'évaluer précisément l'étendue de la mutualisation, qui constitue la principale fonction des OPCA.**

a) La mutualisation au sein des OPCA

Certes, ainsi que le rappelle M. Michel de Virville, secrétaire général et directeur des ressources humaines du groupe Renault, « la formation d'un salarié dans une petite entreprise représente un coût rédhibitoire, pour peu qu'elle soit un peu consistante. **La mutualisation est donc indispensable pour**

¹ Obligation résultant de l'article R. 964-1-14 du code du travail, issu du même décret n° 96-703 du 7 août 1996. Là encore, certains OPCA présentent des taux nettement inférieurs au plafond de 0,75 %.

pouvoir solvabiliser les besoins en formation des petites entreprises ». En réalité, au niveau macroéconomique, la mutualisation par OPCA de branche se traduit par des **transferts des petites entreprises**, peu utilisatrices de formations et pour lesquelles l'obligation légale ne constitue qu'un prélèvement parmi d'autres, **vers les grandes entreprises**, volontiers consommatrices de formation continue, alors bénéficiaires nettes.

Pour le plan de formation, il n'y a pas de solidarité entre entreprises de plus et de moins de dix salariés, qui, soumises à des taux différents (0,9 % et 0,5 %), font l'objet d'« enveloppes » distinctes au sein de chaque OPCA. **Concernant le plan de formation des entreprises de dix salariés et plus, la mutualisation est, bien souvent, largement fictive¹ dans la mesure où le passage par les OPCA n'est pas obligatoire** : les organismes collecteurs ont compris que, si certaines entreprises ne rentraient pas dans leurs fonds, elles pourraient décider de gérer leur plan de formation elles-mêmes... Ainsi, les grandes entreprises disposent souvent d'un « **droit de tirage** » naturel en actions de formation à auteur de leur contribution. La DGEFP² y voit « *un détournement de l'esprit de la loi* » et observe que « *cette pratique explique pour partie que les partenaires sociaux n'ont pas été en mesure de peser sur l'accès à la formation* ».

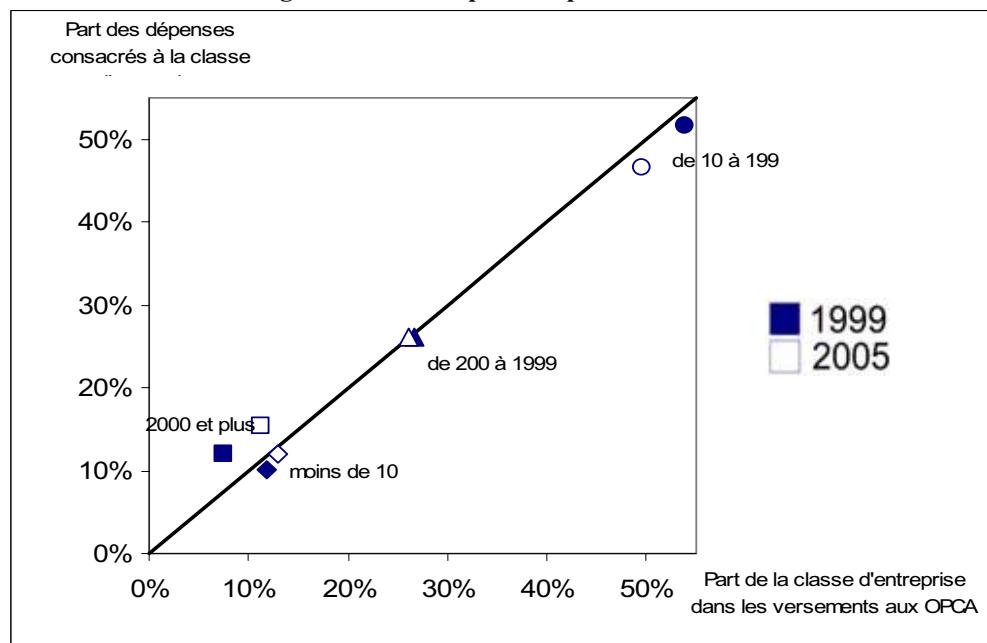
Le graphique suivant ne contredit pas³ le constat d'une absence globale de mutualisation pour le plan de formation :

¹ Si certains contrôles ponctuels de l'IGAS confirment un très faible niveau de mutualisation que relèvent, par ailleurs, de nombreux observateurs, il est malheureusement impossible d'évaluer exactement l'étendue de la mutualisation, ni au travers de la déclaration n° 2483 (*supra*), ni par le croisement de cette déclaration avec les états statistique et financier (souscrits par chacun des OPCAs), ces derniers globalisant les ressources de l'organisme paritaire.

² « Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle », rapport coordonné par Jean-François Dumont sous la direction de Pierre Le Douaron, octobre 2006.

³ Si le graphique montre que les transferts sont faibles entre classes d'entreprises établies selon leur nombre de salariés, il ne permet pas d'établir l'absence de mutualisation entre les entreprises au sein d'une même classe.

Une mutualisation globalement inopérante pour les OPCA-Plan de formation



Source : DARES

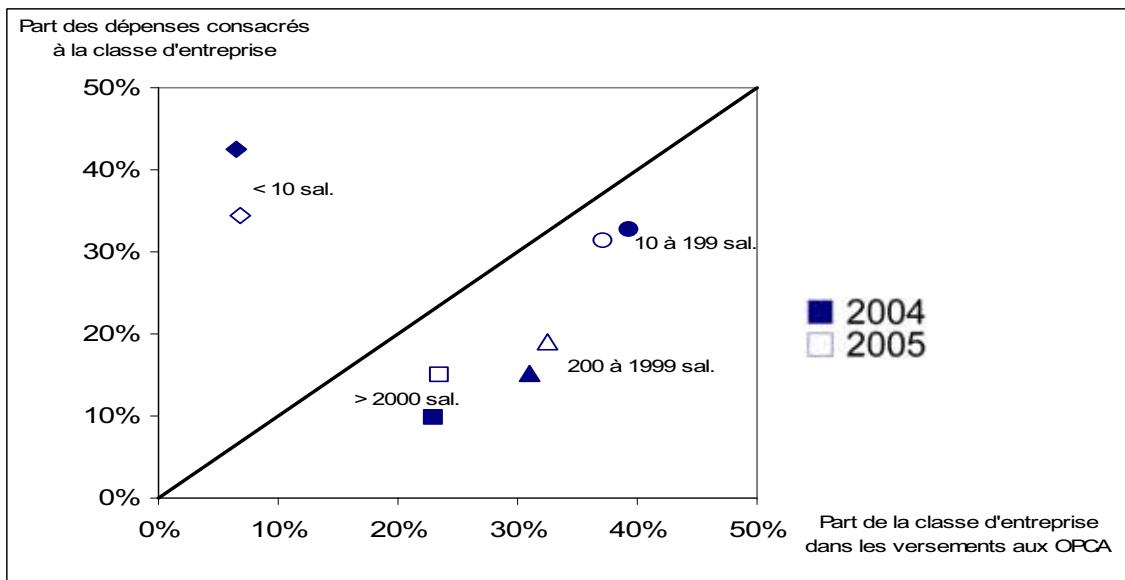
Note de lecture : le graphique donne la part dans le versement aux OPCA et la part dans les dépenses des OPCA de quatre classes de taille d'entreprises, pour 1999 et 2005. Une classe située au-dessus de la bissectrice reçoit plus qu'elle ne donne et inversement. Par exemple, en 2005, les entreprises de 10 à 199 salariés ont versé 49,6 % des fonds collectés par les OPCA-Plan de formation et ont été destinataires de 46,5 % des charges des OPCA.

Ainsi, bien souvent, le rôle central de certains OPCA s'apparente plutôt à celui de gestionnaire de trésorerie qu'à celui d'interface de redistribution en fonction des besoins constatés...

Certes, les accords de branche désignant un OPCA obligatoire avec un plancher de perception élevé sont de nature à favoriser un certain degré de mutualisation. Et, en toute logique, **la mutualisation se fait plus consistante pour le plan de formation des entreprises de moins de dix salariés, la professionnalisation et le CIF**, qui font l'objet de versements obligatoires de la part des entreprises.

Concernant ces deux dernières contributions les graphiques suivants attestent d'une réelle mutualisation, dont l'intensité paraît cependant aller décroissante pour la professionnalisation :

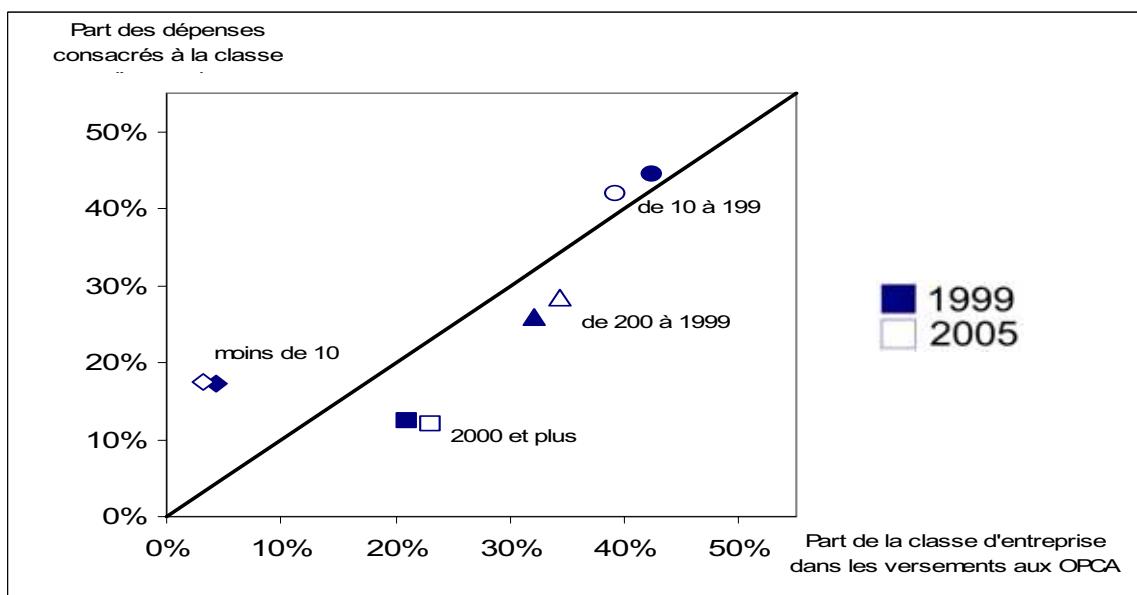
Les OPCAs-Professionnalisation favorisent l'alternance dans les petites entreprises



Source : DARES

Note de lecture : le graphique donne la part dans le versement aux OPCAs et la part dans les dépenses des OPCAs de quatre classes de taille d'entreprises, pour 2004 et 2005. Une classe située au-dessus de la bissectrice reçoit plus qu'elle ne donne et inversement. Par exemple, en 2005, les entreprises de 10 à 199 salariés ont versé 39,3 % des fonds collectés par les OPCAs professionnalisation et ont été destinataires de 31,4 % des charges des OPCAs.

L'effet redistributif des OPCAs-CIF-CDI



Source : DARES

Note de lecture : le graphique donne la part dans le versement aux OPCAs et la part dans les dépenses des OPCAs de quatre classes de taille d'entreprises, pour 1999 et 2005. Une classe située au-dessus de la bissectrice reçoit plus qu'elle ne donne et inversement. Par exemple, en 2005, les entreprises de 10 à 199 salariés ont versé 39,2 % des fonds collectés par les OPCAs CIF-CDI et ont été destinataires de 42,0 % des charges des OPCAs.

Mme Martine Möbus, du CEREQ, relève que « *les syndicats allemands sont (...) très curieux de notre système de mutualisation des dépenses. Une partie d'entre eux souhaiterait même adopter un système comparable. Cependant, des facteurs historiques expliquent que les Allemands ne tiennent pas à adopter un cadre réglementaire aussi important. D'ailleurs, les Allemands n'ont pas l'habitude des négociations interprofessionnelles. Les négociations s'y déroulent avant tout au niveau des branches. Par ailleurs, l'employeur allemand n'est soumis à aucune obligation de financer la formation ou de former ses salariés. Le plus souvent, les initiatives en la matière sont mixtes, et reviennent à l'individu, à l'entreprise et à l'État, qui soutiendra les individus, par le moyen de prêts ou de bourses* ».

b) La mutualisation entre OPCA : le Fonds unique de péréquation

Outre la mutualisation via les OPCA, il est pratiqué une **mutualisation entre les OPCA**, y compris les OPCA interprofessionnels, mais elle ne draine qu'une proportion relativement faible des fonds de la formation professionnelle et **ne concerne pas les contributions au titre du plan de formation**¹.

Jusqu'en 2005, cette mutualisation s'effectuait, d'une part, au travers du COPACIF², organisme de péréquation entre les OPACIF, c'est-à-dire les OPCA collecteurs des fonds relatifs au CIF, d'autre part, au travers de l'AGEFAL³ pour les fonds destinés aux formations en alternance.

La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a fondu le COPACIF et l'AGEFAL en un **Fonds unique de péréquation (FUP)** des fonds de la formation professionnelle continue gérés par les partenaires sociaux aux niveaux national et interprofessionnel⁴. Dans ce nouveau cadre, **les OPCA interprofessionnels participent désormais à l'effort de péréquation**.

En premier lieu, le FUP recouvre les excédents financiers des OPCA collectant des fonds au titre du CIF et de la professionnalisation. Les excédents collectés correspondent au montant des disponibilités excédant le tiers des charges de chaque OPCA comptabilisées au cours du dernier exercice clos⁵.

¹ En l'absence de péréquation pour le plan de formation, les règles de détermination et de mobilisation des excédents sont relativement souples : les disponibilités d'un OPCA ne peuvent excéder le montant des charges constatées au cours du même exercice. En outre, l'excédent peut être affecté par l'OPCA, avant le 30 juin de l'année suivante, au financement d'actions de formation au bénéfice de demandeurs d'emploi dans le cadre de formations conventionnées. A défaut, il est reversé au Trésor public, ce qui est bien entendu très rare : en 2006, un seul OPCA a exposé des disponibilités excédentaires reversées au Trésor Public, cela pour un montant de 41 454 euros.

² Comité paritaire du congé individuel de formation.

³ Association de gestion des fonds des formations en alternance.

⁴ Les partenaires sociaux ont indiqué que leurs décisions concernant le FUP se prendraient en amont, au niveau du Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP), ce qui ne facilite pas la gouvernance du Fonds.

⁵ En vertu de l'article R. 964-8 du code du travail.

En pratique, la DGEFP constate une augmentation notable du nombre des contrats de professionnalisation dans le secteur des petites, voire des très petites entreprises. Or, « *les OPCA qui collectent et gèrent leur contribution ne disposent pas de ressources propres leur permettant de financer cette demande croissante. De fait, le FUP en leur accordant des fonds réservés permet de compenser cette insuffisance structurelle de ressources et de soutenir le dynamisme du secteur* ».

Cependant, en 2005 et encore en 2006, les « remontées » vers le FUP ont été relativement importantes, notamment en raison du rehaussement des taux des contributions affectées à la professionnalisation et au CIF. Mais, pour l'avenir, cette ressource est appelée à se tarir progressivement, à la faveur d'une appropriation croissante par les OPCA des possibilités d'affectation alternatives du « 0,5 % », qu'il s'agisse des périodes de professionnalisation, du DIF ou des centres de formation des apprentis (CFA)¹... Par exemple, l'OPCA MEDIAFOR relève que « *le niveau de reversement au FUP connaît une inflexion sensible depuis 2006* » et qu'« *en 2008, il est fort probable que [ses] ressources disponibles soient insuffisantes pour couvrir l'ensemble des demandes relevant de la professionnalisation (période de professionnalisation, DIF)* ».

La DGEFP estime ainsi que les excédents reçus au titre de la professionnalisation, qui ont culminé à 262 millions d'euros en 2006, reflueront, à droit constant², à 140 millions d'euros en 2007, tandis que les excédents reçus au titre du CIF ne dépasseront pas 15 millions d'euros.

En second lieu, il est prévu que les OPCA agréés au titre de la professionnalisation affectent chaque année au FUP un pourcentage compris entre 5 % et 10 % du montant des contributions qu'ils ont reçues des entreprises. Ce taux a été fixé à 5 % par arrêté du 21 juillet 2005 (JO du 30 juillet 2005).

Au total, les montants redistribués par le FUP demeurent relativement faibles : les 205 millions d'euros de fonds payés au titre de la formation en 2006 représentent moins de 4 % de l'ensemble des ressources collectées par les OPCA, et moins de 8 % des ressources collectées au titre du CIF et de la professionnalisation. Au cours de l'exercice 2005, le FUP a versé 66 millions d'euros pour couvrir les besoins de quinze OPCA et 25,5 millions d'euros pour le financement d'actions spécifiques.

¹ En conséquence de la réforme de 2004, les OPCA peuvent désormais affecter à des CFA jusqu'à l'intégralité de leur collecte au titre de la professionnalisation, et non plus seulement 35 % au maximum de cette collecte (article R. 964-16-1 du code du travail).

² La DGEFP précise cependant que « *le montant des excédents reçus au titre de la professionnalisation a été calculé sur la base d'une dérogation demandée par les partenaires sociaux. Cette dérogation aux dispositions de l'article R. 964-1-8 du code du travail portait sur un calcul établi sur six mois de charges au lieu des quatre mois prévus. La DGEFP, en accord avec le ministère, a informé le 2 mai dernier les partenaires sociaux que cette dérogation n'avait plus lieu d'être. De fait, le montant des disponibilités excédentaires passera de 140 millions d'euros à 240 millions d'euros selon les estimations des services du FUP* ».

B. LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES CHÔMEURS : UN FINANCEMENT CLOISONNÉ SELON L'ÉLIGIBILITÉ À L'ASSURANCE CHÔMAGE

En 2004, le financement public (État et régions) de la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi a dépassé 1,5 milliard d'euros, tandis que l'UNEDIC a consacré plus de 200 millions d'euros à la formation des chômeurs indemnisés.

1. La région et l'État

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a confié aux régions la responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle, hormis les actions du ressort des entreprises et de l'assurance chômage. Ainsi, chaque **région** :

- adopte un **plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP)** ;

- organise le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la VAE.

Nonobstant les contrats aidés, l'**État** intervient encore *via* l'**Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**, en attendant que ce levier ne soit intégralement décentralisé au profit des régions, au plus tard le 31 décembre 2008.

2. L'UNEDIC

Le rôle de l'assurance chômage s'est affirmé avec la mise en place du PARE¹ en 2001. En principe, les **financements de l'UNEDIC sont destinés à la formation de ses allocataires** et ne peuvent se substituer aux autres financements existants qui leur sont accessibles.

L'assurance chômage intervient notamment au travers d'**actions de formation préalables à l'embauche (AFPE)** - de loin les plus efficaces - et d'actions de formation dans les métiers en tension, dites « **formations conventionnées** », l'UNEDIC pouvant alors prendre en charge les dépenses liées à la VAE. Les « **formations homologuées** », qui correspondaient à une offre de formation préexistante, sont progressivement abandonnées.

M. Jean-Pierre Revoil, directeur de l'UNEDIC, indique : « *Nous nous sommes aperçus que le taux de reclassement conventionné était effectivement meilleur que le taux de reclassement des dispositifs homologués, que nous les financions ou non. Bien sûr, les formations préalables à l'embauche apparaissaient comme l'outil le plus efficace (...)* ».

¹ Plan d'aide au retour à l'emploi défini par la nouvelle convention UNEDIC mise en œuvre le 1^{er} juillet 2001.

La situation des chômeurs indemnisés en formation

Depuis 2001, l'AREF (allocation d'aide au retour à l'emploi-formation) propose un montant équivalent à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) perçue par les chômeurs éligibles à l'assurance chômage. L'AREF est versée pendant la durée de la formation. Jusqu'en 2001, les allocations chômage étaient dégressives, sauf pour les demandeurs d'emploi entrant en formation qui bénéficiaient alors d'un régime leur permettant de percevoir une indemnité constante durant toute la durée de la formation. D'après M. Marc Ferracci, chercheur au Centre de recherche en économie et statistiques (CREST - INSEE), « *ce système constituait une puissante incitation à entamer une formation. Nous pouvons penser que le système était encore moins efficace car des gens choisissaient de suivre une formation, non pas avec un objectif professionnel, mais uniquement pour bénéficier d'une allocation à taux constant. Depuis 2001 et la mise en place du PARE, la dégressivité des allocations est supprimée. Le régime est identique que l'on soit ou non en formation. Cela est plus cohérent*

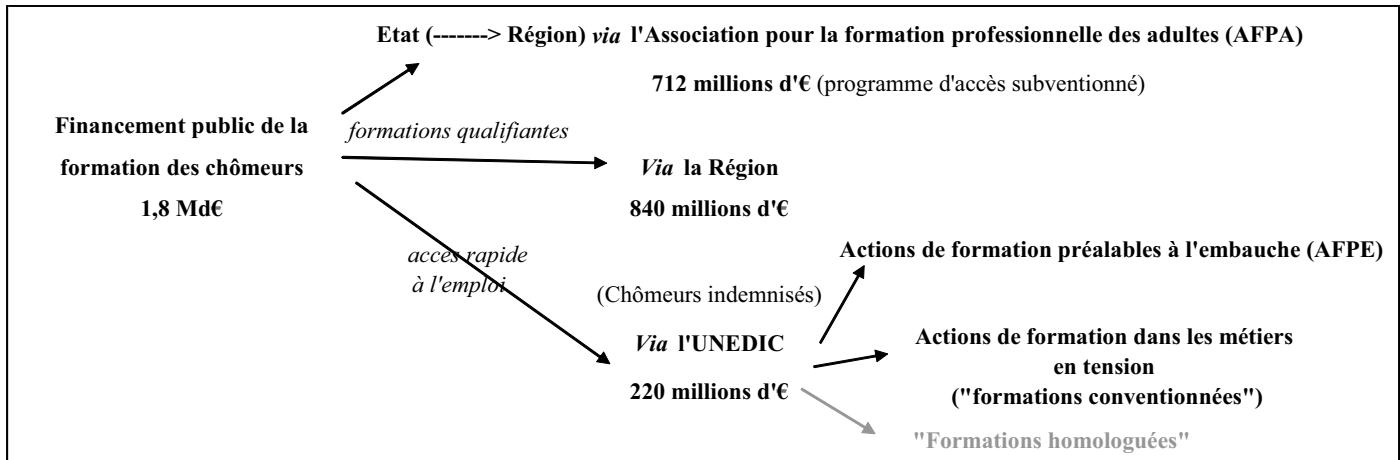
 ».

Ainsi qu'il sera observé dans le chapitre II « Optimiser l'appareil de formation par l'innovation et l'évaluation » de la deuxième partie, l'évaluation de l'efficience du système de formation des chômeurs butte sur de nombreux obstacles, en premier lieu l'évolution de la conjoncture. Des difficultés se manifestent aussi en recourant à des taux de reclassement, « (qui dépendent) de l'échelle choisie. Au cours d'une période longue, par exemple, un chômeur peut trouver du travail, puis de nouveau perdre son emploi, ce qui fausse les chiffres ». Enfin, M. Marc Ferracci, chercheur au Centre de recherche en économie et statistiques (CREST - INSEE), rappelle que « lorsque nous évaluons un dispositif, nous sommes confrontés à un problème méthodologique très lourd appelé biais de sélection. (...) Si les chômeurs les plus qualifiés, les plus diplômés et les plus motivés sont envoyés en formation, c'est-à-dire les demandeurs d'emploi ayant des qualités intrinsèques, le retour à l'emploi de ces chômeurs ne sera pas lié à la formation qu'ils auront reçue mais à leurs qualités propres ».

Or, la question posée par le financement de la formation des chômeurs est beaucoup moins celle de son niveau intrinsèque que celle de son efficacité : il serait généralement justifiable de dépenser plus pour une formation réellement favorable à l'employabilité du demandeur d'emploi...

Le tableau suivant, dressé à partir de données chiffrées pour 2004, figurant dans l'annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2007, permet d'apprécier les flux financiers résultant de la formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi :

Le financement de la formation professionnelle des chômeurs salariés en 2004



Ainsi qu'il sera examiné au chapitre II « Elargir l'accès à la formation par l'individualisation » du titre I, la pluralité des financeurs s'avère encore préjudiciable à l'efficacité du dispositif d'orientation et de formation des chômeurs, malgré la logique d'intégration qui est aujourd'hui à l'œuvre.

C. L'APPRENTISSAGE : UN FINANCEMENT SOUS TENSION, RECENTRÉ SUR LES ENTREPRISES ET LA RÉGION

Le financement de l'apprentissage, qui représente **3,7 milliards d'euros en 2005**, est assuré par trois acteurs principaux : l'État, les régions et les entreprises. Pour atteindre l'objectif de 500 000 apprentis à l'horizon 2010, le plan de cohésion sociale de 2005 a initié une **réforme de l'apprentissage** qui s'est traduite, sur le plan financier, par une optimisation des moyens. Au regard de la formation professionnelle continue des salariés, pour laquelle les moyens paraissent globalement suffisants au regard des besoins immédiats, le financement de l'apprentissage paraît plus tendu.

1. Les entreprises : des prélèvements accrus et théoriquement mieux ciblés sur l'apprentissage

a) Des entreprises davantage mises à contribution

Les entreprises contribuent principalement au financement de l'apprentissage au travers de la **taxe d'apprentissage (TA)**, qui représente **0,50 % des salaires versés**. À compter de **2006**, pour chaque entreprise de 250 salariés ou plus, ce taux est porté à **0,60 % si le nombre de jeunes de moins de vingt-six ans en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation est inférieur à un certain seuil**, fixé à 1 % de l'effectif annuel moyen pour 2006¹.

¹ Seuil porté à 2 % en 2007 et à 3 % pour les années suivantes.

En outre, depuis **2005**, une **contribution au développement de l'apprentissage (CDA)**, destinée aux régions, se superpose à la taxe d'apprentissage. Les entreprises y sont soumises à un taux fixé à 0,06 % en 2005, à 0,12 % en 2006, puis à **0,18 %** à compter de 2007. Il convient d'ajouter que, parallèlement, **plusieurs motifs d'exonération de la taxe d'apprentissage ont été supprimés**.

Afin de clarifier les flux financiers, les entreprises ont désormais l'obligation de verser l'intégralité de ces montants à un **OCTA (organisme collecteur de la taxe d'apprentissage)**. Cette intermédiation ne remet pas en cause le **principe de libre affectation de la collecte** par l'entreprise : les OCTA¹ reversent ensuite la taxe d'apprentissage aux centres de formation des apprentis (CFA) et aux écoles assurant des premières formations technologiques et professionnelles selon la destination fixée par les entreprises, dans les limites d'une réglementation, il est vrai, demeurée contraignante. Pour sa part, M. Francis Da Costa, président de la commission formation du MEDEF, déplore « *le fait qu'au cours des dernières années les réformes successives aient taxé les entreprises de façon toujours plus importante : suppression des exonérations, surtaxe pour les entreprises de plus de 250 salariés n'ayant pas embauché un quota de jeunes en alternance, tout en réduisant le champ de la libre application de la taxe d'apprentissage* ».

b) Un circuit partiellement dérivé vers les régions

La taxe d'apprentissage est **scindée en deux parties** :

- le « **quota** » (**52 % de la TA**), réservé au financement des CFA et des sections d'apprentissage ; dans cette enveloppe, 22 % de la TA sont désormais affectés à un **Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA)**² qui a pour mission, d'une part, d'assurer une péréquation interrégionale entre les CFA, d'autre part, de financer des contrats d'objectifs et de moyens (COM) avec les régions visant au développement de l'apprentissage³. En 2005, vingt-trois COM ont été conclus.

Le quota d'apprentissage librement affecté par l'entreprise au CFA de son choix représente ainsi 30 % de la TA. Dans la limite de cette enveloppe, les entreprises qui accueillent des apprentis doivent cependant verser un concours financier minimal de 1 500 euros aux CFA chargés de leur formation ;

- le « **barème** » (**48 % de la TA**), affecté par les entreprises aux écoles assurant des premières formations technologiques et professionnelles, dont l'apprentissage⁴, suivant une répartition calibrée¹ ; les entreprises peuvent

¹ *Les OCTA reversent la contribution au développement de l'apprentissage au Trésor public.*

² *Fonds créé par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.*

³ *Les ressources du FNDMA sont réparties entre ses deux sections par arrêté ministériel : l'arrêté du 16 août 2006 a fixé à 42 % les ressources du FNDMA affectées à la péréquation et à 58 % celles affectées aux COM. Au titre de la collecte 2006, les ressources du FNDMA se sont élevées à 406,5 millions d'euros.*

⁴ *Cette part est marginale.*

déduire du montant de la taxe d'apprentissage, sur la part du « barème », les dépenses liées à l'accueil de stagiaires de la formation initiale.

Il est à noter que **la réforme de l'apprentissage a rehaussé les moyens obligatoirement réservés au développement de l'apprentissage en portant le « quota » de 40 % à 52 %** à compter de la collecte 2006. Au titre de la collecte 2005, le quota a représenté 740 millions d'euros.

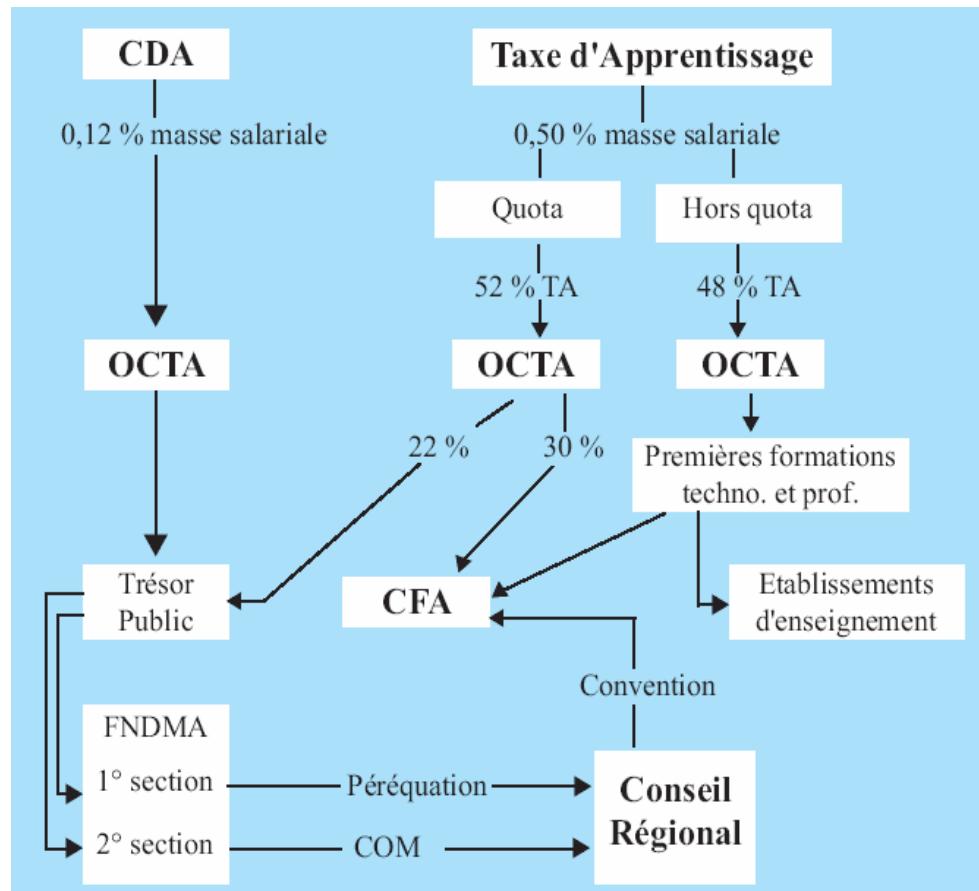
Les propos de M. Jean François Bernardin, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), laissent à penser que **l'augmentation des moyens réservés à l'apprentissage au travers du FNDMA serait en partie illusoire** : « *La partie non affectée directement par les entreprises représente 50 % du quota. En réalité, en additionnant le fonds de péréquation et le fonds de modernisation, 50 % des quotas sont dérivés de l'affectation directe des entreprises vers les conseils régionaux. Nous avions pourtant montré, il y a quelques années, que l'augmentation du fonds de modernisation conduisait inexorablement à une réduction de l'effort des régions, tout en annonçant officiellement un effort accru. Globalement, l'argent disponible pour l'apprentissage a donc diminué. L'Etat doit reprendre la main sur le fonds de modernisation. Il n'est pas question d'accepter une augmentation de la taxe qui permette aux régions d'en avoir la libre utilisation. L'Etat a tout à fait la possibilité de contracter avec les régions. Nous n'avons pas obtenu ce que nous demandions pour le fonds de modernisation* ».

Pour M. Alain Griset, président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM), « *le financement des centres de formation demeure donc relativement peu clair. Nous souhaitons qu'un minimum de ressources, environ 35 000 euros par an, soit versé aux centres de formation afin d'éviter qu'ils ne se trouvent dans l'incapacité d'exercer leurs fonctions. Le fonctionnement des centres, la taxe d'apprentissage ainsi que l'organisme gestionnaire sont pris en charge par les conseils régionaux. Nous considérons qu'il faudrait cerner de façon plus claire l'obligation des conseils généraux quant à ce financement* ».

¹ *Le « barème » est destiné à répartir le subventionnement selon le niveau de formation des établissements d'enseignement. La loi du 18 janvier 2005 a instauré une répartition unique du barème pour l'ensemble des entreprises, selon les niveaux de formation des écoles (A = 40 % ; B = 40 % ; C = 20 %) en liaison avec les référentiels de l'éducation nationale :*

*• A (niveaux V et IV) : CAP, BEP, bac professionnel...
• B (niveaux III et II) : Bac +2 à Bac +5 : DEUST, BTS, IUT, licence professionnelle...
• C (niveau I) : écoles supérieures de gestion, écoles d'ingénieurs, UFR préparant au DESS...
Le décret du 28 octobre 2005 a ainsi supprimé la référence aux catégories socioprofessionnelles (OQ, CM, CS) sur lesquelles le barème était basé.*

La collecte des fonds de l'apprentissage auprès des entreprises : un circuit complexe



Source : Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), taux au 1^{er} janvier 2006.

Par ailleurs, 196 millions d'euros proviennent des fonds de la professionnalisation (*supra*), ces transferts caractérisant particulièrement la métallurgie ou le bâtiment.

Il est à noter que les OCTA - à la différence des OPCA - ne financent pas le paritarisme. Ne prodiguant pas de conseil aux entreprises, leurs frais de fonctionnement sont, par ailleurs, relativement faibles. Leur nombre important pose cependant un problème de lisibilité.

2. Des régions responsabilisées, un État privilégiant le levier fiscal et social

Les CFA sont financés avant tout par la taxe d'apprentissage, complétée par des **subventions régionales** (625 millions d'euros en 2005).

Les régions interviennent aussi en allouant aux entreprises une **indemnité compensatrice de 1 000 euros** au moins par année de formation d'apprenti (715 millions d'euros en 2005). En outre, elles mettent en place des aides matérielles spécifiques pour les apprentis (logement, transport...) et apportent leur soutien à l'équipement des CFA.

L'État apporte, dans le cadre des COM, un financement complémentaire par l'intermédiaire du FNDMA. En 2005 et en 2006, 117 millions d'euros puis 198 millions d'euros ont été versés aux régions afin de mettre en œuvre leurs COM.

Afin de rationaliser le financement de l'apprentissage en renforçant l'autonomie financière des régions, **la contribution au développement de l'apprentissage (supra) vient en remplacement des deux dotations de décentralisation** relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage, progressivement supprimées.

En revanche, l'État assume pleinement le financement des **exonérations de charges** dont le salaire des apprentis fait l'objet (815 millions d'euros en 2005) ainsi que d'un nouveau **crédit d'impôt de 1.600 euros par apprenti**¹ présent au moins un mois par an dans l'entreprise (472 millions d'euros en 2005). A terme, en 2009, l'avantage résultant du crédit d'impôt - un peu plus de 700 millions d'euros - devrait équilibrer globalement, auprès des entreprises, la charge résultant de la contribution au développement de l'apprentissage, dans une logique d'encouragement à l'embauche d'apprentis.

3. Une évaluation difficile

a) Des besoins importants mais contrastés, des flux encore mal appréhendés

Les besoins de l'apprentissage sont en augmentation. En juin 2005, dans le cadre du plan de cohésion sociale, Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a confié à M. Henri Lachmann, président du conseil de surveillance de Schneider Electric, une mission de valorisation de l'apprentissage. Constatant que « *la taxe d'apprentissage couvre le financement de l'apprentissage, mais également une grande partie de la formation professionnelle et technologique dispensée dans les collèges, lycées, universités ainsi que les grandes écoles* » alors qu'elle « *devrait être exclusivement réservée à l'apprentissage* », la mission conseille² d'**« accroître les ressources propres à l'apprentissage » tout en simplifiant sa collecte ».**

Pour sa part, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie estime qu'**« il est impératif de trouver de nouvelles ressources pour soutenir le développement de l'apprentissage notamment du côté de l'État (...) et des régions (utilisation du FNDMA) »**, relevant que « *les entreprises ont été largement mises à contribution dans le cadre des réformes récentes* »... Les Chambres de commerce et d'industrie considèrent cependant que le prélèvement du Trésor de 22 % de la taxe avant versement aux

¹ Montant porté à 2 200 euros lorsque le jeune fait l'objet d'un accompagnement renforcé (CIVIS) ou si la qualité de travailleur handicapé lui est reconnue.

² Communiqué de presse du 11 janvier 2007.

régions risque d'« éloigner les financements des lieux de formation ». Elles souhaitent préserver l'originalité d'une taxe qui « garantit 100 % de (son) utilisation pour la formation des jeunes » en direction des « formations professionnelles dont les entreprises sont satisfaites, qu'elles soient ou non en apprentissage » et qui « favorise la proximité géographique et l'adaptabilité des formations ».

Une certitude demeure : l'intermédiation systématique des OCTA a abouti à un fléchage plus fréquent des sommes versées dans le cadre du « quota », modifiant l'allocation finale aux CFA et aboutissant logiquement à diminuer les ressources de certains d'entre eux. Or, rien ne permet de présumer que l'attribution par les régions de fonds du FNDMA tende à rétablir l'allocation antérieure des ressources. Par ailleurs, le détail de l'attribution de la collecte de 2006, qui porte sur les salaires de 2005, ne sera connu qu'au cours du troisième trimestre 2007, tandis que l'impact du FNDMA sur les dépenses totales des régions destinées à l'apprentissage n'a pas fait l'objet d'une évaluation globale.

Il est ainsi difficile, à ce stade, de mesurer les conséquences de l'intermédiation obligatoire des OCTA sur la collecte des CFA, même regroupée par branche ou par territoire, ainsi que l'impact de l'intermédiation du FNDMA sur le niveau global des moyens de l'apprentissage. Mais il est vraisemblable que la situation financière des CFA soit aujourd'hui plus contrastée que par le passé.

Pour M. Alain Griset, président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers, il est regrettable que le système actuel ne fixe pas de critères de prise en charge de l'apprentissage s'imposant aux régions, car la liberté actuelle déboucherait sur des niveaux de financements trop hétérogènes...

b) Un schéma de collecte probablement perfectible

Les entreprises ont une totale liberté pour le choix de leurs OCTA, qui sont au nombre de 130 en 2005 (51 nationaux et 79 régionaux). Elles peuvent même partager leur versement entre plusieurs OCTA.

Dans ce contexte, favorable à une certaine émulation, les entreprises sont parfois amenées à recevoir, au titre d'un même exercice, une dizaine de propositions de collecte avec autant de bordereaux déclaratifs, au risque de se tromper et de payer deux fois leur taxe d'apprentissage...

En principe, les entreprises choisissent un OCTA en fonction des orientations qu'il affiche. Si les entreprises conservent ensuite la faculté de désigner les affectataires de leurs contributions, elles s'en remettent parfois à leur OCTA pour en décider.

Depuis 2004, une retenue pour frais de gestion des OCTA est prévue ; elle est plafonnée suivant un tarif dégressif, échelonné de 3 % à 1,5 % de la collecte en fonction de l'importance des fonds qui leur sont versés.

Il résulte de ces quelques indications que **les OCTA sont probablement trop nombreux** : une architecture simplifiée autour d'une double logique de branche et de territoire permettrait de faciliter les choix des entreprises et d'engendrer certaines économies d'échelle.

V. LA GOUVERNANCE : LES SCORIES DE LA DÉCENTRALISATION

L'état des lieux dressé dans les chapitres précédents conduit à soulever la **question fondamentale** de la gouvernance du système de formation professionnelle. En effet, comment en est-on arrivé là ?

A la question « *qui administre la formation professionnelle ?* », le rapport Lindeperg, publié en 1999, affirmait que le code du travail apporte une réponse de principe d'une grande clarté.

L'article L. 900-1 de ce code, même modifié par la loi du 4 mai 2004, dispose en effet que « *La formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. Elle comporte une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. Ces formations ultérieures constituent la formation professionnelle continue (...). L'État, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises, concourent à l'assurer.* »

Cette disposition révèle le fait que la formation professionnelle est régie par une pluralité d'acteurs, sans réelle hiérarchisation de leurs responsabilités respectives.

Le constat qui ressort des travaux de la mission est qu'effectivement, la décentralisation ne s'est pas traduite par l'émergence d'une gouvernance cohérente du système, faute d'une réelle coordination des interventions de ses différents acteurs.

A. LE CONSTAT APRÈS VINGT ANS DE DÉCENTRALISATION : « IL N'Y A PLUS DE PILOTE DANS L'AVION »

Auditonné par la mission, M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), a résumé ainsi les bases du système de gouvernance de la formation professionnelle dans notre pays : « *la loi de 1971 a cherché à associer et responsabiliser les partenaires sociaux dans un système de formation professionnelle jusqu'alors dominé par l'État sans que cela conduise à créer un véritable partenariat entre ces différents acteurs, auxquels se sont ajoutées les régions à partir de 1983.* »

1. La spécificité du système français : l'importance du rôle de l'État et des partenaires sociaux

a) *La loi fondatrice du 16 juillet 1971*

Comme cela a été rappelé en avant-propos du rapport, c'est la loi de juillet 1971 qui a véritablement posé les fondements du système de formation professionnelle continue français.

Il faut souligner que cette loi est intervenue au lendemain de l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels. En effet, **le lien entre la négociation sociale et la loi est l'une des particularités du système français** qui trouve son illustration dans l'expression usuelle de « *loi négociée* ».

Lors de la table ronde du 29 mai 2007, organisée par la mission au Sénat, M. Jacques Delors a précisé qu'à l'époque, **cinq objectifs** avaient été assignés au dispositif mis en place en 1971 :

- former les jeunes sortis de l'école sans qualification ;
- préparer à la conversion des activités à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise ;
- entretenir et perfectionner les connaissances ;
- développer la promotion professionnelle ;
- favoriser le développement personnel des individus.

Il a également indiqué que **la gouvernance d'ensemble de ce système était assurée par le ministère du travail, le Conseil national de la formation professionnelle et les partenaires sociaux**.

Quant au contenu de cette loi, il s'organisait autour des principaux axes suivants :

- la pluralité des acteurs, notamment des financeurs et des offreurs de formation ;
- une politique coordonnée et concertée entre l'État et les partenaires sociaux ;
- le congé de formation des salariés et des aides financières aux stagiaires de la formation professionnelle ;
- la participation des employeurs au financement de la formation.

Conçues dans un contexte économique et social de croissance économique et de plein emploi (avec un taux de chômage de 2,5 % et un taux de croissance proche de 5 % en moyenne par an), les dispositions de la loi de 1971 se sont brutalement trouvées confrontées à la montée massive du chômage et de la précarité des emplois.

La formation continue est ainsi devenue progressivement, au cours des décennies suivantes, un instrument de lutte ou de prévention du chômage, **avec le souci de la part de l'État d'opérer une diversification des responsabilités en direction d'autres acteurs.**

b) La réponse de l'État aux défis du chômage et des mutations économiques

Sans être exhaustif, il n'est pas inutile de rappeler quelques étapes significatives qui révèlent l'amplification et la diversification des politiques conduites par l'État en réponse aux difficultés du marché de l'emploi.

Dans les années soixante-dix, l'État a mis en place **les premières actions spécifiques visant l'insertion** des jeunes dans le monde du travail.

Par ailleurs, on a assisté à un mouvement de déconcentration à partir de 1975, avec des programmes de formation professionnelle continue de l'État confiés au préfet de région. **L'espace régional est devenu le niveau de gestion et de mise en œuvre opérationnelle de la politique de l'État**, avec la création des délégués régionaux à la formation professionnelle (DRFP).

Dans les années quatre-vingt, alors que l'article 82 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 accorde aux régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, les **partenaires sociaux ont été incités à conclure des accords interprofessionnels** élargissant leur champ de compétence dans le domaine de la formation professionnelle continue. Ils ont concerné le financement du congé individuel de formation, les formations en alternance des jeunes de moins de vingt-six ans, les conventions de conversion pour les salariés licenciés économiques, le développement des négociations de branche et la création de l'allocation formation reclassement (AFR) pour les demandeurs d'emploi indemnisés entrant en formation.

L'accent a été mis sur les **dispositifs d'aide à la formation** des **demandeurs d'emploi**, qui se sont diversifiés (création des PAIO et des missions locales, actions en faveur des chômeurs de longue durée), et sur le soutien aux efforts de formation des entreprises (« engagements de développement de la formation » [EDDF], crédit d'impôt formation).

Dès cette époque, l'État a commencé à se soucier de coordination, comme en témoigne la loi du 23 juillet 1987 qui introduit des contrats d'objectifs susceptibles d'être conclus entre l'État, les régions et les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels pour « *fixer des objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation et notamment de formation professionnelle alternée pour les jeunes* ». Comme le précise le rapport Lindeberg, il faudra cependant attendre cinq ans et la loi de 1992 sur l'apprentissage pour qu'un décret d'application en définisse les conditions opérationnelles de mise en œuvre.

Dans les années quatre-vingt-dix, l'État a manifesté la volonté de **rationaliser et d'améliorer la qualité des formations**, avec des résultats mitigés.

La loi du 4 juillet 1990, notamment, a proposé un **contrôle renforcé** des organismes concernés et a créé le crédit formation individualisé pour les jeunes (CFI) qui jetait les bases d'un « droit à la qualification ».

Puis, la loi quinquennale du 20 novembre 1993, bien que centrée sur l'emploi, a introduit trois séries de réformes : le développement et l'harmonisation des filières de formation en alternance ; le transfert aux régions des actions de l'État en faveur des jeunes ; la rationalisation des circuits de financement liés à la participation des entreprises.

Enfin, la loi du 4 février 1995 a posé le principe d'un agrément des organismes de formation par l'État, après avis du conseil régional (jamais mis en œuvre) et a créé une Commission nationale des comptes de la formation professionnelle.

A la fin de cette décennie, l'État a invité les partenaires sociaux à faire de la formation professionnelle continue un droit individuel transférable et garanti collectivement, ce qui a abouti, au terme d'une nouvelle négociation interprofessionnelle, à l'accord finalement conclu en 2003.

c) L'implication des partenaires sociaux à travers la négociation collective et la gestion paritaire

L'une des spécificités « originelles » du système de formation professionnelle réside dans le rôle accordé aux partenaires sociaux, pour sa conception et sa mise en œuvre. Cette spécificité est inscrite dans le paysage socio-économique à travers la négociation collective et la gestion paritaire.

• **La négociation collective**

La négociation collective intervient à différents niveaux : au niveau national interprofessionnel, de celui des branches professionnelles et de celui de l'entreprise.

La méthode de la négociation nationale interprofessionnelle, dont on a rappelé précédemment l'importance, s'est progressivement répandue par accords spécifiques aux secteurs agricoles, du commerce et de l'artisanat, de l'économie sociale, du travail temporaire, des hôpitaux. Les vertus de la négociation collective dans le domaine de la formation ont été reconnues par l'État employeur lui-même, donnant lieu à la négociation d'un accord-cadre et à des accords d'application au niveau de chaque ministère.

Quant à la négociation **de branche**, elle consiste, pour les organisations qui sont liées par une convention de branche (ou, à défaut, par un accord professionnel), à se réunir au moins tous les cinq ans, et depuis l'accord national interprofessionnel (ANI) de 2003 tous les trois ans, pour négocier sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés (article L. 933-2 du code du travail). Les négociations ont lieu, en pratique, au niveau national et l'accord conclu constitue un avenant (ou une annexe) de la convention ou de l'accord professionnel.

Elles couvrent un vaste champ d'actions. Le contenu concret de la négociation de branche dans le domaine de la formation professionnelle est évoqué dans le chapitre II de la première partie du rapport. On rappellera ici simplement que la liste des sujets de négociations prévue par l'article L. 934-2 du code du travail est particulièrement étendue.

La négociation de branche

Le contenu de cette négociation est extrêmement large puisque aux termes de l'article **L. 934-2 du code du travail**, il porte « **notamment** » sur les points suivants :

- 1 - La nature des actions de formation et leur ordre de priorité ;
- 2 - La reconnaissance des qualifications acquises du fait d'actions de formation ;
- 3 - Les moyens reconnus aux délégués syndicaux et aux membres des comités d'entreprise pour l'accomplissement de leur mission dans le domaine de la formation ;
- 4 - Les conditions d'accueil et d'insertion des jeunes dans les entreprises du point de vue de la formation professionnelle, notamment dans le cadre des contrats d'insertion en alternance ;
- 5 - Les objectifs en matière d'apprentissage, les priorités à retenir en termes de secteurs, de niveaux et d'effectifs formés ainsi que les conditions de mise en œuvre des contrats d'apprentissage ;
- 6 - Les actions de formation à mettre en œuvre en faveur des salariés ayant les niveaux de qualification les moins élevés, notamment pour faciliter leur évolution professionnelle ;
- 7 - La définition et les conditions de mise en œuvre des actions de formation en vue d'assurer l'égalité d'accès des hommes et des femmes à la formation professionnelle ;
- 8 - Les conditions d'application, dans les entreprises qui consacrent à la formation de leurs salariés un montant au moins égal à l'obligation minimale légale ou celle fixée par convention ou accord collectif de branche relative à la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue, d'éventuelles clauses financières convenues entre l'employeur et le salarié avant l'engagement de certaines actions de formation et applicables en cas de démission, les versements effectués au titre de ces clauses étant affectés par l'entreprise au financement d'actions dans le cadre du plan de formation ;
- 9 - La recherche de réponses adaptées aux problèmes spécifiques de formation dans les petites et moyennes entreprises et en particulier dans celles ayant moins de dix salariés ;
- 10 - Les conséquences éventuelles des aménagements apportés au contenu et à l'organisation du travail ainsi qu'au temps de travail sur les besoins de formation ;
- 11 - Les conséquences de la construction européenne sur les besoins et les actions de formation ;
- 12 - Les conséquences sur les besoins et les actions de formation du développement des activités économiques et commerciales des entreprises françaises à l'étranger ;
- 13 - Les modalités d'application par les entreprises des dispositions de l'éventuel accord de branche résultant de ladite négociation.

Les résultats des négociations de branche ont été variables selon les périodes. Par le passé, il a été reproché aux accords de branche de négliger les aspects qualitatifs de la formation tels que les orientations prioritaires des formations, l'égalité d'accès, la qualification et ses modalités de reconnaissance et de faire peu de place aux procédures d'évaluation.

D'un niveau modeste dans les années quatre-vingt, les négociations de branche se sont beaucoup développées ensuite sous l'effet des incitations législatives et interprofessionnelles sus rappelées. Il faut souligner que les négociations de branche portant sur la formation sont souvent élargies aux questions relatives à l'emploi, aux mutations technologiques ou aux conditions de travail et bénéficient de l'impulsion donnée à ces thèmes.

C'est ainsi qu'elles ont connu un net développement depuis vingt ans, et surtout, comme on l'a vu au chapitre II de la première partie du rapport, un essor « *sans précédent* », après l'ANI de 2003 et la loi de 2004, avec près de 450 accords de branche conclus.

La branche professionnelle est devenue, au terme de ce processus, un niveau essentiel des politiques de formation professionnelle.

En revanche, la négociation d'entreprise sur la formation professionnelle dans notre pays a toujours été considérée comme d'un niveau modeste. Le défaut d'incitation légale ou conventionnelle à négocier au niveau de l'entreprise sur la formation professionnelle explique en partie cette moindre implication, ainsi que les attributions consultatives du comité d'entreprise sur ce même sujet.

La négociation d'entreprise est prévue dans les entreprises où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives mais à titre facultatif. A l'échelon de chacune, c'est le comité d'entreprise qui est chargé de suivre la gestion de la formation qui relève de la responsabilité de l'employeur.

Jusqu'à une période récente, les accords d'entreprise représentaient un très faible pourcentage de la totalité des accords conclus et, de surcroît, la question de la formation n'y était abordée que de manière incidente. La question de la réduction du temps de travail a cependant rouvert de nouveaux espaces de négociation, notamment sur l'équilibre entre temps de travail et temps de formation. Puis la réforme de 2004 (avec notamment le droit individuel à la formation, les contrats et périodes de professionnalisation) a apporté de nouvelles perspectives de négociation à ce niveau¹.

¹ « *La formation professionnelle, objet et enjeu de la négociation collective* » par Jean-Marie Luttringer - Juillet 2004.

• La gestion paritaire

Parallèlement, la gestion paritaire a gagné peu à peu du terrain dans le domaine de la formation continue. Ce principe est présent dès la loi de 1971 pour le financement du système.

Comme on l'a vu dans le chapitre IV ci-dessus, une part de la contribution due par les entreprises pour le développement de la formation professionnelle continue est administrée par les partenaires sociaux au sein d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) créés par voie d'accords collectifs et agréés par l'État.

On notera ici surtout le fait que les partenaires sociaux ont parallèlement mis en place des organes de **régulation, à leur propre initiative**, au niveau national interprofessionnel, au niveau des branches et au niveau interprofessionnel régional.

Il existe ainsi un certain nombre de structures, qui ont chacune leur propre légitimité, comme l'a rappelé M. Francis Da Costa, président de la commission formation du MEDEF : « *Les huit organisations d'employeurs et de salariés représentatives au plan national et au plan interprofessionnel ont confié au Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) la « maintenance » des accords interprofessionnels sur la formation, le soin d'en préciser les modalités d'application et celui d'assurer la liaison avec les pouvoirs publics. Les commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) au niveau des branches professionnelles et les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE) au niveau régional, exercent de leur côté des compétences définies.* »

Ces organes font partie du dispositif de gouvernance dès l'origine :

1°) Les secrétaires techniques nationaux du CPNFP, MM. Dominique de Calan, Bernard Falck et René Bagorski, ont ainsi rappelé aux membres de la mission que, depuis plus de vingt ans, les partenaires sociaux concluent des accords nationaux interprofessionnels prévoyant la mise en place de tels comités chargés de leur interprétation, analyse et suivi. De même, pour l'application de l'ANI de 2003, a été constitué un Comité paritaire national pour la formation professionnelle composé de vingt membres - dix pour les organisations syndicales et dix pour la partie patronale - et comprenant des secrétaires techniques élus par leur collège respectif (deux pour chaque collège). Il se réunit en moyenne deux fois par trimestre.

Comme l'a rappelé M. Bernard Falck, la structure de gouvernance et de régulation au niveau des partenaires sociaux est la suivante : « *les partenaires sociaux, au niveau interprofessionnel ou au sein de chaque branche, négocient des accords. Sur le plan financier, ceux-ci sont mis en œuvre par les OPCAs ou, dans le cadre du congé individuel de formation, dans les organismes paritaires agréés (OPA). Ces organismes paritaires mettent ainsi en œuvre, dans le cadre des financements de la formation*

professionnelle, les dispositions prises, et les ajustements sont réalisés par branche par les Commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) ou, au niveau interprofessionnel régional, par les commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi (COPIRE). La gouvernance paritaire a donc un caractère politique, les OPCA ou les organismes paritaires collecteurs agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF) ayant un rôle de mise en œuvre et de financement des politiques de formation qui ont ainsi été décidées. Comme cela a été précisé, le CPNFP a un rôle de suivi de l'ensemble des accords. »

Le CPNFP est donc une structure souple de gouvernance et de régulation.

Il s'intéresse à l'évolution des missions des organismes collecteurs agréés, en participant notamment à un groupe de travail avec la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), où il a proposé une révision du plan comptable, des modifications sur la fiscalité des OPCA et les services apportés aux entreprises.

Ce système est piloté en concertation permanente avec les autres acteurs et en particulier **l'État**, avec qui a été signée, le 31 mars 2006, une convention pour les contrats de professionnalisation pour les adultes (comme pour la gestion du FUP ou la politique de lutte contre l'illettrisme), mais également avec **les conseillers régionaux** (au sein du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie), et avec les autres organismes, tels que l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ou l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), **par le biais de conventions**.

2°) Les commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE), ont été instituées, quant à elles, par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi avec pour objectif général la promotion de la politique de formation dans leur champ de compétence professionnelle.

Un rôle particulier leur a été reconnu en matière de formations alternées, puisqu'elles définissent les qualifications professionnelles ou les préparations aux diplômes de l'enseignement technologique. Les CPNE sont aussi consultées préalablement à la conclusion des contrats d'objectifs par l'État, la région et les branches professionnelles et font connaître leur avis aux organismes gérant les fonds des congés individuels de formation ainsi que les priorités professionnelles et géographiques qu'elles définissent.

Aujourd'hui, comme l'a souligné M. Francis Da Costa du MEDEF, « *les partenaires sociaux travaillent au sein des CPNE sur les métiers et les qualifications, et les branches ont montré une grande réactivité à l'égard des demandes des entreprises en matière de qualifications et de compétences professionnelles, la contrepartie de cette souplesse étant la difficulté des organismes de formation à suivre les évolutions de la politique des CPNE* ».

On notera que beaucoup de CPNE ont, à leur tour, mis en place des commissions paritaires territoriales de l'emploi (CPTE) qui ont généralement vocation à travailler sur l'activité et l'emploi au niveau départemental, en cohérence si possible avec la vision nationale. L'échelon CPTE, même sans structures, est un lieu de connaissance mutuelle des enjeux concernant l'évolution économique des technologies de l'emploi et des formations.

3°) Les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE), instituées comme les CPNE par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, ont un rôle général d'étude, de proposition et de promotion en matière de politique de formation professionnelle régionale. Elles sont aussi particulièrement chargées de suivre l'activité et les orientations des OPCA interprofessionnels chargés de l'alternance ou du congé individuel de formation (FONGECIF).

L'ANI de 2003 a conforté leur rôle, « *sans qu'il puisse être normatif* », qui est de :

- participer à l'étude des moyens de formation, de perfectionnement et de réadaptation professionnels, publics et privés, existant pour les différents niveaux de qualification ;

- rechercher avec les pouvoirs publics et les organismes intéressés les moyens propres à assurer leur pleine utilisation, leur adaptation et leur développement et de formuler à cet effet toutes observations et propositions utiles ;

- promouvoir, dans le cadre des missions définies ci-dessus, la politique de formation dans les régions de leur ressort ;

- examiner, en fonction des travaux des CPNE et avec tous les acteurs et organismes concernés, les problèmes spécifiques que peuvent rencontrer, en matière de formation professionnelle, les entreprises ayant un faible effectif.

Ces différents éléments constituent le panorama actuel, pour le moins complexe, de la gouvernance de la formation professionnelle, complexité notamment renforcée par la pluralité des **organisations syndicales**, la diversité de leurs cultures et de leurs stratégies.

Par ailleurs, le principe selon lequel le champ d'application professionnel d'un accord collectif résulte de la capacité d'engagement des organisations signataires, détermine ce champ d'application en fonction du périmètre d'influence desdites organisations. Ainsi par exemple, les instances de régulation susmentionnées (CPNFP, CPNE, COPIRE) n'englobent pas les **secteurs professionnels considérés comme « hors champ »** pourtant très importants que sont l'agriculture, la coopération agricole, le secteur sanitaire et social. Ces derniers ont été conduits, à leur tour, à constituer leurs propres structures.

Enfin, parmi les éléments à prendre en compte dans le cadre d'une réflexion sur le système français, il faut encore noter qu'une partie des fonds de la formation professionnelle participe au financement du paritarisme, et qu'il y a une certaine difficulté pour les partenaires sociaux à être présents sur l'ensemble du territoire, dans un pays où, par ailleurs, le taux de syndicalisation demeure faible.

2. L'émergence progressive d'un nouvel acteur : la région

a) 1983 : l'affirmation d'une compétence de droit commun, mais encore largement partagée par l'État

• L'affirmation d'une compétence de droit commun en faveur des régions

Simple lieu de déconcentration des pouvoirs de l'État dans les années cinquante et soixante, les régions sont devenues des établissements publics en 1972 avant de devenir des collectivités territoriales de plein exercice en 1982 et de se doter d'un conseil élu pour la première fois au suffrage universel en 1986.

Cette consécration s'est accompagnée d'un élargissement de leurs compétences parmi lesquelles la formation professionnelle et l'apprentissage, prolongement naturel des nouvelles attributions régionales en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de planification.

A l'origine de ce transfert de compétences, il y a la **loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État**, qui a accordé aux régions une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Il leur revient désormais d'élaborer, en toute autonomie, leur politique de formation et d'apprentissage, de définir leurs propres priorités, d'arrêter librement le choix de leurs actions et le mode de conventionnement avec les organismes de formation.

Les régions se sont vu reconnaître toute liberté pour répartir leurs dépenses entre les différents domaines de formation. A cet effet, un **fonds régional** de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFP), servant de réceptacle de ces crédits ainsi que de ceux votés par le conseil régional, est créé dans chaque région et sa gestion est confiée au conseil régional.

• Une compétence étatique encore forte

En contrepartie, l'article 82 de la loi du 7 janvier 1983 a maintenu à l'État des compétences d'attribution, limitativement énumérées, encore importantes :

- la compétence normative : elle couvrait la définition du cadre législatif et réglementaire et le contrôle de l'application de l'obligation légale de financement de la formation par les employeurs ;

- les actions de portée nationale : elles concernaient les stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, ou des formations destinées à des stagiaires ou des apprentis sans considération d'origine régionale. Il en est ainsi des actions de formation financées par le Fonds national de l'emploi (dont celles assurées par l'AFPA) et des actions de formation en faveur des publics spécifiques : les illettrés, les détenus, les réfugiés et les personnes handicapées ;

- les actions de portée générale : elles découlaient des programmes établis au titre des orientations prioritaires de l'État et définies annuellement par le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, après concertation avec les organisations professionnelles et syndicales au sein des instances prévues à cet effet. Il ne s'agissait pas, pour ce type d'actions, d'une exclusivité de l'État, mais d'une obligation nationale à laquelle les partenaires sociaux et les régions devaient également contribuer ;

- les études et les actions expérimentales : il s'agissait des études nécessaires à la préparation des politiques menées par l'État ainsi que de la définition des moyens permettant d'assurer l'information sur les politiques engagées.

Au total, au moment du vote de la loi de 1983, les 4/5^e des moyens publics d'intervention en matière de formation professionnelle continuaient à relever de la responsabilité de l'État.

Cette répartition des attributions traduisait bien l'approche selon laquelle la formation professionnelle était encore conçue comme un instrument de long terme de développement économique et de qualification des actifs. Ce n'est que progressivement, avec la montée du chômage, qu'elle est devenue un moyen de gestion conjoncturelle du chômage.

Mais, si l'État gardait un large champ d'attribution, obligation lui était faite désormais de consulter les régions sur le choix et la localisation de ses actions.

b) 1993 : un élargissement des moyens d'action et de coordination, axé principalement sur les jeunes

• Des revendications régionales...

Comme l'a rappelé M. Roger Karoutchi¹, la décennie qui suit la loi fondatrice de 1983 a vu les régions plaider fortement pour :

- une meilleure reconnaissance : face à la multiplicité et à la complexité des partenariats avec l'État et les entreprises dans la formation des

¹ Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation : « Formation professionnelle et apprentissage : la Décentralisation à l'âge de la maturité ».

actifs, les régions ont demandé une clarification de leurs compétences. En particulier, elles ont toutes fait du transfert des programmes mis en oeuvre par l'État pour la formation et l'insertion des jeunes, leur première revendication, dans une logique de coordination plutôt que de gestion des programmes ;

- une consultation plus systématique : absentes des instances légales de concertation instituées avant la décentralisation de 1983 pour recueillir les avis des partenaires sociaux sur les projets de loi et de décrets et sur la mise en œuvre des programmes de l'État, les régions ont demandé à être systématiquement consultées, au sein du Comité de coordination des **programmes régionaux d'apprentissage (CCPRA)** ;

- *un pouvoir de coordination élargi* : même si l'État les y avait incitées en l'absence de toute base légale, les régions n'arrivaient pas à développer, vis-à-vis des autres acteurs, une compétence de coordination des actions de formation menées sur leurs territoires, ce qui les a poussées progressivement à solliciter de nouveaux outils d'expertise et d'aide à la décision comme les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (OREF) et les centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF).

• ... largement satisfaites par la loi quinquennale du 20 décembre 1993

En réponse, la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a introduit cinq innovations :

- *le transfert des programmes antérieurement mis en oeuvre par l'État pour la formation et l'insertion des jeunes en difficulté* : deux blocs de compétences ont ainsi été transférés ; d'abord, les actions qualifiantes destinées à des jeunes de seize à vingt-cinq ans en juin 1994 ; ensuite, les actions de pré-qualification et d'insertion ainsi que le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes selon un calendrier défini par la région et au plus tard le 31 décembre 1998 ;

- *la création d'un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFFP)* : élaboré par la région en concertation avec l'État (et notamment les recteurs) et après une large concertation des départements, du Conseil économique et social régional (CESR) et des acteurs socioéconomiques, le PRDFFP a affirmé la région dans son rôle d'animation et de mise en cohérence, au niveau territorial, des dispositifs de formation professionnelle initiale et continue des jeunes ;

- *l'extension des compétences du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage (CCPRA)* : créé par la loi du 7 janvier 1983, le CCPRA, composé de représentants de l'État, des partenaires sociaux et des conseils régionaux, avait à l'origine pour mission de veiller à la cohérence et à la coordination des actions menées en matière de formation et d'apprentissage et de proposer des mesures d'harmonisation des programmes

des régions afin d'assurer une égalité des chances d'accès à l'apprentissage et à la formation. La loi quinquennale a élargi ces missions à la formulation de recommandations ;

- la mise en place d'espaces jeunes dans les missions locales (ML) et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) : ils ont eu pour mission de permettre aux jeunes de moins de vingt-six ans à la recherche d'un emploi ou d'une formation de trouver dans un même lieu l'ensemble des services dont ceux-ci ont besoin ;

- l'extension des compétences consultatives des COREF : alors que l'article 77 de la loi quinquennale a institué une obligation de consultation des COREF par l'ANPE et l'AFPA, plusieurs obstacles sont venus limiter la portée de cette règle : la mauvaise lisibilité des missions de l'AFPA du fait de son double positionnement en tant qu'élément du service public de l'emploi et en tant qu'organisme de formation soumis aux règles de la concurrence sur le marché de la formation ainsi que l'absence de l'AFPA dans l'élaboration du PRDFP.

c) 2002 : les aménagements ponctuels des lois de modernisation sociale et démocratie de proximité

• **Des lois d'ajustement...**

D'une part, la **loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale** a approfondi la décentralisation avec :

- la création d'un comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle dans chaque région, coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional ;

- la réforme de la collecte de la taxe d'apprentissage ;

- la coordination des financements des CFA autour du conseil régional.

D'autre part, elle a renforcé le contrôle exercé sur les organismes de formation avec la mise en place d'une déclaration d'activité.

Enfin, elle a étendu la validation des acquis de l'expérience (VAE) à toutes les certifications professionnelles et a intégré la formation dans les négociations de branche.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a confié des compétences nouvelles aux conseils régionaux :

- l'extension du PRDFP aux formations délivrées aux adultes ;

- la définition d'un schéma régional des formations de l'AFPA, à partir du 1^{er} janvier 2003 ;

- la prise en charge par les régions de l'indemnité compensatrice forfaitaire, dite prime d'apprentissage, versée aux employeurs d'apprentis et dont le montant est désormais modulable. En contrepartie, et sur la base de la

dépense prévisible qu'il supportait en 2002, l'État s'engage à compenser la charge qui en résulte.

• ... moins ambitieuses que prévues

Dans son rapport publié en juin 2003, « *Régionalisation de la formation professionnelle* », le député Pierre-André Périssol a considéré que les lois de 2002 n'avaient pas su aller au-delà des aménagements techniques.

En ce qui concerne les politiques de formation, il a observé une articulation incomplète entre les compétences de l'État en matière d'emploi et celles des régions relatives à la formation, notamment en ce qui concerne certains dispositifs de formation comme les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE). Par ailleurs, le transfert de la coordination des dispositifs de VAE aux seules régions qui le souhaitaient conjointement avec l'État a eu pour effet d'en limiter la portée opérationnelle.

En ce qui concerne les structures, la Cour des comptes n'a pas manqué de pointer, dans son rapport de 2002, la dispersion des commanditaires qui empêche une structuration de l'offre régionale de formation, ce qui conduit à une situation paradoxale où ce sont les organismes de formation qui mettent en concurrence les financeurs eux-mêmes plutôt que l'inverse. De plus, ce marché est resté fortement déséquilibré par le positionnement ambigu de l'AFPA, à la fois service public pour l'emploi et organisme de formation.

Du côté des multiples réseaux d'accueil, d'information et d'orientation, leur cloisonnement a rendu leur action illisible auprès des jeunes.

Enfin, en ce qui concerne l'apprentissage, le rapport Périssol précité relevait que « *les inégalités considérables entre CFA et l'absence de transparence doivent trouver des solutions, soit dans une amélioration du système existant - les dispositions de la loi de modernisation sociale vont dans ce sens mais sont-elles vraiment opératoires et suffisantes ? - soit dans une réflexion plus large, même si elle est complexe, sur la correction des inégalités territoriales liées à l'organisation de la taxe d'apprentissage* ».

Par conséquent, en réponse aux insuffisances des lois de 2002, une nouvelle impulsion est apparue, une fois encore, nécessaire.

d) 2004 : vers l'achèvement de la régionalisation de la formation professionnelle ?

Dans un objectif de clarification, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales réaffirme le principe selon lequel, à partir du 1^{er} janvier 2005, **les régions ont l'entièr responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi**, dès lors que ces formations ne relèvent pas de l'entreprise ou de l'assurance chômage. Ce principe implique que les conseils

régionaux définissent et mettent en oeuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle.

Le champ d'intervention des conseils régionaux est étendu, en outre, à trois autres domaines :

- ils se voient confier l'organisation, sur leur territoire, du réseau des centres et points d'information et de conseil sur la **VAE** et doivent assister les candidats ;

- ils ont obligation d'assurer **l'accueil en formation qualifiante** de la population résidant sur leur territoire, ou dans une autre région, si la formation désirée n'y est pas accessible. Une convention doit fixer les conditions de prise en charge de la formation par les conseils régionaux concernés ;

- ils deviennent responsables des **formations sanitaires et sociales**, y compris les aides accordées aux étudiants.

Afin de leur permettre d'avoir une maîtrise globale de la politique régionale, la loi du 13 août 2004 confie explicitement aux régions la responsabilité d'adopter et de mettre en œuvre le PRDFFP, jusqu'alors sans pilote clairement identifié. De plus, elle donne aux régions plus de liberté pour définir les formations visées par ce PRDFFP.

En ce qui concerne spécifiquement l'apprentissage, l'autonomie des régions est renforcée : d'une part, elles se voient confier l'enregistrement des contrats d'apprentissage ; d'autre part, elles obtiennent la liberté de déterminer la nature, le niveau et les conditions d'attribution de la prime d'apprentissage versée aux employeurs d'apprentis.

En ce qui concerne la formation professionnelle continue, la loi prévoit un financement de la protection sociale des stagiaires dès lors que l'action de formation est prise en charge, y compris pour les formations non rémunérées. Elle ouvre également la possibilité pour les régions d'accorder aux stagiaires une rémunération supérieure aux barèmes nationaux.

Surtout, conformément à une demande exprimée par le Sénat¹, elle prévoit un transfert progressif aux régions des crédits consacrés aux stages AFPA traditionnellement à la charge de l'État. **Les régions deviendront donc les donneurs d'ordre exclusifs de l'AFPA au titre de la commande publique.** Les crédits transférés se rapportent à la formation, à la rémunération des stagiaires et aux prestations associées à la formation (accompagnement, hébergement et restauration).

La loi prévoit que ce transfert, qui a vocation à être effectif **au plus tard le 31 décembre 2008**, peut intervenir auparavant pour les régions qui auront signé, avec le préfet de région et l'AFPA, une convention tripartite définissant le schéma régional des formations et le programme d'activité régional de cette association.

¹ Rapport d'information n° 447 de M. Michel Mercier, sénateur, « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », 1999-2000.

Au terme de ce long processus, peut-on conclure que la régionalisation de la formation professionnelle est achevée ?

Selon un avis largement partagé, elle donne toujours l'impression d'être encore « à construire ». De nombreuses questions restent, en effet, en suspens. En particulier, quel peut être l'avenir de cette nouvelle organisation sans l'attribution aux régions d'un pouvoir de coordination à portée prescriptive ?

Comme cela a été souligné lors des auditions, les lois de décentralisation ont surtout laissé ouverte la question de la gouvernance d'ensemble du dispositif.

B. LA CONSÉQUENCE : UN MANQUE DE COORDINATION FONCTIONNELLE QUI ENTRAVE L'AFFIRMATION D'UNE GOUVERNANCE RÉGIONALE

Le problème majeur est désormais celui de l'articulation entre les acteurs centraux de la formation que sont l'État, les régions et les partenaires sociaux.

Comme l'ont constaté toutes les personnalités auditionnées, l'organisation d'ensemble, issue d'une superposition de réformes et d'une mise en place progressive, laisse apparaître un **grave défaut de coordination**.

Pour les régions, l'exercice de leurs nouvelles compétences s'apparente à **une lutte, souvent épuisante, contre les rigidités du système**. Le manque de coordination se présente ainsi comme la principale « scorie » des lois de décentralisation et l'obstacle majeur à l'émergence d'une gouvernance efficace.

1. L'articulation avec l'État : des chevauchements multiples

Au terme de l'évolution qui vient d'être rappelée, en principe, l'État ne conserve plus que des compétences limitées, de nature régaliennes, en matière de formation professionnelle : la compétence normative, le contrôle de la formation continue, le financement et l'organisation des actions de portée générale intéressant l'apprentissage et la formation professionnelle continue.

Dans les faits, les interférences avec les régions sont cependant nombreuses pour trois raisons essentielles.

a) En amont : la « citadelle » de l'éducation nationale

Les compétences de l'État en matière d'éducation limitent fortement les marges d'action des régions. On a examiné au chapitre I de la première partie du rapport les dysfonctionnements liés au cloisonnement excessif entre formation initiale et formation professionnelle.

On a également souligné l'articulation insuffisante entre le réseau chargé de l'orientation des jeunes relevant généralement de l'État et les multiples acteurs de la formation.

Il faut ajouter que, depuis les années quatre-vingt, la question de l'articulation entre les compétences de l'État et celles des régions s'est encore accentuée car ces dernières ont acquis **des responsabilités croissantes dans le champ de l'enseignement**. Ce processus s'est encore amplifié avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, de sorte que le pouvoir des élus locaux présente désormais une vraie légitimité dans ce domaine.

La région est chargée, en particulier, de la construction et de l'équipement **des lycées**, des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels maritimes et finance **une partie des établissements universitaires**. Elle assure la construction, l'extension et la rénovation des lycées et établissements d'enseignement secondaire et leur fonctionnement.

Depuis l'acte II de la décentralisation, il faut rappeler que la région est aussi compétente :

- pour l'organisation de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de l'entretien général et technique dans les lycées,
- pour le financement de la formation et pour les aides aux étudiants des formations sanitaires et sociales.

En matière **d'enseignement supérieur**, la région tend à agir pour l'amélioration de la vie étudiante, sur la structuration des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche, le rayonnement international et l'attractivité des établissements d'enseignement supérieur publics. Avec les nouveaux contrats de projet État-régions, c'est ainsi près de 50 % des investissements universitaires qui incombent désormais aux régions.

Pourtant toutes les auditions ont montré l'insuffisante **conciliation entre les exigences du système éducatif et celles du monde économique**, question largement examinée au chapitre I.

Ce cloisonnement entrave l'action des régions. Deux exemples, parmi d'autres, le montrent aisément.

La carte des formations a souvent été au cœur des préoccupations exprimées par les personnes auditionnées par la mission.

Dans le même sens, le rapport de la mission d'audit IGF/IGEN **sur la carte de l'enseignement professionnel** de décembre 2006 a bien relevé la faiblesse de la planification régionale qui se limite trop souvent au rappel d'objectifs généraux, très peu quantifiés.

Il faut rappeler que la carte de la formation professionnelle est établie dans chaque académie en concertation avec la région mais celle-ci a, en général, des difficultés à se saisir de cette compétence. Outre la nouveauté de

l'exercice pour elles, le rapport invoque deux éléments de nature différente expliquant cette situation.

Le premier est une difficulté théorique : l'adéquation des formations aux besoins des bassins d'emploi, ou la « **relation formation-emploi** », est une question délicate à résoudre car elle suppose des connaissances dont les régions ne disposent pas directement.

Le deuxième élément est d'ordre « politique » : les documents de planification devraient permettre de mettre en évidence **les nécessaires évolutions de la carte pour l'ensemble des réseaux de formation initiale** (offre sous statut scolaire des différents ministères et offre d'apprentissage). Ces évolutions devraient inclure des ouvertures de divisions, voire des créations d'établissements, mais également des fermetures de divisions, voire d'établissements ou tout au moins des regroupements, notamment dans les régions qui connaissent une décrue démographique et/ou dans celles où l'implantation des formations, issue de l'histoire, n'est plus adaptée. On voit bien toute la difficulté de l'exercice pour les régions face aux différents intérêts en jeu.

Le pilotage de l'offre de formation reste donc imprécis et le rapport susmentionné souligne « *la prééminence de l'appareil de formation dans l'évolution de la carte scolaire* ». Les conseils régionaux n'apparaissent pas encore en capacité d'assurer leur responsabilité dans ce domaine.

L'autre exemple est celui **des formations sanitaires et sociales**. Le rapport sur la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage présenté par M. Roger Karoutchi¹ a également bien mis en relief les enjeux du transfert aux régions de cette compétence. M. Jean-Paul Denanot, président de la commission formation professionnelle de l'ARF, a insisté sur le fait que « *les effectifs à renouveler vont être très importants, ce qui suppose un travail en commun avec l'éducation nationale sur le contenu des diplômes d'aides soignants et les besoins à satisfaire en matière d'aide à la personne.* »

M. Jean-Paul Denanot a aussi cité l'exemple de la formation des aides soignants : « *Aujourd'hui, l'éducation nationale forme des BEP Carrières sanitaires et sociales qui ne débouchent sur aucun métier. Nous tentons de développer l'idée qu'elle pourrait former les aides soignants et peut-être des infirmiers. Le chantier ouvert est important. L'ensemble des acteurs devront être impliqués. Les métiers d'aide à la personne constituent en effet une mine de futurs emplois.* »

¹ *Rapport d'information n° 455 (2004-2005) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation.*

b) En aval : la politique de l'emploi

L'État dispose d'une compétence générale en matière d'emploi c'est-à-dire qu'il lui appartient de **définir la politique de l'emploi au plan national.**

Or il y a un lien très étroit entre les champs d'intervention de la formation et de l'emploi. On l'a vu, depuis les années quatre-vingt, les politiques de formation ont multiplié en France les dispositifs visant à améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi.

Dans ce cadre, l'État a été amené à financer **des stages et des contrats destinés aux demandeurs d'emplois, jeunes et adultes**, qui contiennent, pour la plupart, un volet formation professionnelle.

L'État a mobilisé également des moyens importants pour mettre en œuvre ses politiques d'emploi en agissant sur **l'offre de formation** - il subventionne notamment l'AFPA - et en confiant à ses services déconcentrés (DRTEFP et DDTEFP) la gestion financière de ses dispositifs de soutien.

Il a mis en place des structures aux niveaux national et local qui forment ce qu'on appelle **le service public de l'emploi**.

Le service public de l'emploi

Les différentes missions du service public de l'emploi ont un lien direct avec le champ régional de la formation professionnelle puisqu'il est chargé de :

- mettre en œuvre les mesures propres à promouvoir l'emploi et à réduire le chômage, en coordination avec les autres départements ministériels, en liaison avec les partenaires sociaux et en prenant en compte les besoins locaux ; parmi ces mesures figurent celles de la formation professionnelle ;
- veiller à l'application des dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles destinées à assurer le bon fonctionnement du marché du travail ;
- réaliser des statistiques, études et recherches, relatives à l'emploi aux niveaux régional, départemental et local et fournir les éléments nécessaires au service des études et de la statistique pour l'élaboration des informations au niveau national ;
- faciliter l'accès à l'emploi par le recueil et la diffusion des offres, l'accueil et l'inscription des demandeurs d'emploi, le conseil et l'orientation professionnelle ;
- réaliser et proposer des actions de formation professionnelle adaptées aux besoins des entreprises et des travailleurs, notamment à ceux privés d'emploi ;
- assurer des revenus de remplacement aux travailleurs privés d'emploi, assister et contrôler les efforts de recherche d'emploi ;
- favoriser l'insertion professionnelle de publics placés en situation de vulnérabilité sur le marché du travail ;
- faciliter la réponse aux problèmes de main-d'œuvre des entreprises par l'assistance à l'embauche, la prévention des licenciements et l'accompagnement des opérations de reconversion ;
- mettre en œuvre, gérer les aides à l'emploi et contrôler leurs conditions d'utilisation.

Les conséquences des interférences entre les actions de l'État et celles des régions du fait de ces missions sont connues. On en soulignera deux principales :

- le manque de lisibilité : de nombreux sujets sont partagés entre plusieurs intervenants. Comme on l'a noté dans le chapitre II de la première partie de ce rapport, plusieurs financeurs peuvent intervenir en matière de prise en charge des programmes ou des rémunérations des stagiaires. Les compétences sont partagées et les publics renvoyés d'un interlocuteur à l'autre dans ce qui s'apparente trop souvent à « *un parcours du combattant* ». Pour les demandeurs d'emploi, par exemple, la prescription de formation appartient essentiellement à l'ANPE et à ses cotraitants, mais il faut que les conseils régionaux valident cette prescription pour que les intéressés accèdent aux stages financés par la région ;

- des disparités de prise en charge : comme on l'a vu aussi dans le chapitre II de la première partie de ce rapport, les régions sont confrontées à la logique des statuts et des financements, et d'une manière générale au manque de porosité du système. Ainsi, par exemple, les stagiaires de l'AFPA, hébergés gratuitement sur financement des conseils régionaux, font figure de privilégiés en la matière. Or, l'accès à l'hébergement est de plus en plus une condition de l'accès à la formation. Certaines personnes peuvent mobiliser l'aide personnalisée au logement (APL), d'autres ne le peuvent pas en raison de problèmes de double résidence, et d'autres encore peuvent bénéficier de l'allocation de logement social.

c) En matière de formation professionnelle : les compétences résiduelles mais non négligeables de l'État

Enfin, d'autres interférences résultent des compétences conservées par l'État dans le domaine de la formation professionnelle elle-même.

L'État a conservé au terme de l'évolution sus-rappelée des **compétences propres** en matière de formation qui touchent des catégories spécifiques : les détenus, les réfugiés, les résidents de l'outre-mer, les militaires en reconversion, les Français établis hors de France, les illettrés, les personnes handicapées...

Ces compétences sont **loin d'être « résiduelles » en termes de publics**. Ainsi par exemple, comme l'a indiqué Mme Marie-Thérèse Geoffroy, directrice de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), lors de son audition devant la mission, **l'illettrisme concerne 9 % de la population âgée de dix-huit à soixante-cinq ans ayant été scolarisée en France, soit près de 3,1 millions de personnes**.

Cette compétence générale en matière de lutte contre l'illettrisme conduit à des « chevauchements » car les collectivités n'ont pu se désintéresser de ce sujet qui constitue le point de départ de beaucoup de problèmes d'insertion et d'employabilité.

L'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, établissement public, a été créée pour coordonner les moyens mis en œuvre par l'État, les collectivités locales et les entreprises dans ce domaine.

La lutte contre l'illettrisme s'appuie en région sur un « plan régional de lutte contre l'illettrisme », document traduisant les engagements des services déconcentrés de l'État et ceux des collectivités territoriales autour d'objectifs définis en fonction des besoins de populations cibles localement identifiées. Selon l'ANLCI, à ce jour dix-sept régions se sont dotées, ou sont sur le point de le faire, de tels plans.

Sur le terrain, la mission d'information a constaté à la fois la volonté d'agir des régions mais aussi leur crainte d'un désengagement financier de l'État.

Or, la lutte contre l'illettrisme ne peut être efficace que si elle est concertée avec les différentes collectivités déjà impliquées dans cette lutte, et que si elle ne se résume pas à des annonces mais est assortie des financements nécessaires.

Par ailleurs, l'État dispose de compétences partagées. A titre complémentaire, l'État intervient en faveur de la formation professionnelle **des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés.**

Vis-à-vis des jeunes, l'État intervient notamment pour promouvoir l'apprentissage : outre l'organisation et le financement d'actions de portée générale, l'État peut également effectuer des études et actions expérimentales pour la préparation de ces actions ; il est compétent pour le contrôle pédagogique de l'apprentissage et le financement des CFA à recrutement national...

A l'égard des demandeurs d'emploi, l'État finance des actions du Fonds national pour l'emploi (FNE), des formations réalisées par l'AFPA...

En direction des actifs occupés, l'État finance la formation des agents de la fonction publique, la formation continue des ingénieurs, les conventions de formation et d'adaptation du FNE...

Malgré des textes successifs qui posent un objectif de clarification des compétences régionales et de l'État, force est de constater que **des dispositifs de formation continuent de relever d'une compétence partagée.**

Cette imbrication des compétences est à l'origine de nombre de difficultés d'application. Il suffit, à titre d'illustration, de se reporter aux débats concernant la politique de l'apprentissage.

A l'occasion du vote de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, d'un côté, les conseils régionaux ont eu le sentiment que l'État venait remettre en cause les acquis de la loi « libertés et responsabilités locales » ; d'un autre côté, notamment lors du débat au Sénat sur le remplacement du Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage (FNPTA) par un Fonds national de développement et de

modernisation de l'apprentissage pour financer l'objectif de 500.000 apprentis en cinq ans, le Gouvernement s'est ainsi justifié : « *nous savons que l'apprentissage est une compétence des régions, mais nous voulons le développer, nous voulons faire en sorte qu'on y recoure davantage et qu'on améliore la qualité du service.* Or cela a un coût. L'État ne va pas en transférer ipso facto la charge sur les régions mais, en respectant les compétences de celles-ci, il va alimenter subsidiairement le financement. *Nous voulons le faire de manière claire, sans pour cela recréer une administration d'État chargée de l'apprentissage* ». »

La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a suscité les mêmes débats en ce qui concerne **l'apprentissage junior**.

Cet entrecroisement de compétences contribue souvent à faire de la région « *la variable d'ajustement* » des politiques de formation.

Comme l'ont souligné les personnes rencontrées lors des déplacements de la mission dans les régions, et notamment Mme Martine Calderoli-Lotz, vice-présidente du conseil régional d'Alsace, présidente de la commission formation professionnelle continue : « *la position de l'État reste prégnante et c'est donc la position de l'État qui est à revoir, car il continue à intervenir beaucoup. Or par ailleurs, il y a une difficulté d'articulation entre le pouvoir des branches professionnelles et la sphère des pouvoirs publics. Par exemple, pour les contrats de professionnalisation, les taux de prise en charge sont décidés par l'État mais à un niveau insuffisant pour couvrir le coût réel des formations. Les régions sont donc appelées à compenser les écarts tout en devant assurer la maîtrise des finances locales.* »

C'est en ce sens que, vue des régions, la décentralisation dans le domaine de la formation, paraît être restée « *au milieu du gué* ». »

2. L'articulation avec les partenaires sociaux : la difficile conciliation entre logiques territoriales et logiques de branche

La montée en puissance des régions dans le domaine de la formation professionnelle a également mis en évidence l'insuffisante articulation entre les logiques de branche et les logiques territoriales dans notre pays.

La place prééminente accordée aux branches professionnelles et la prise en compte insuffisante de l'organisation territoriale soulèvent aussi la question de la gouvernance d'ensemble du système de formation professionnelle.

a) Le défi du croisement des logiques territoriales et de branche

La place faite aux partenaires sociaux qui, comme on l'a rappelé ci-dessus, disposent d'un large champ d'autonomie d'organisation et d'action, a des conséquences directes sur l'administration régionale de la formation professionnelle.

Non seulement les régions se trouvent confrontées à une **multiplicité** d'interlocuteurs mais aussi à une **organisation géographique très inégale** de ces derniers. Historiquement, le syndicalisme français s'est développé à partir des syndicats de métiers et des bourses du travail qui regroupaient les salariés sur une base interprofessionnelle locale (au niveau des communes). Ces bourses du travail ont ensuite donné naissance à des unions locales, départementales ou régionales, selon les spécificités de ces secteurs. De plus, ces instances décentralisées n'ont pas acquis le même pouvoir de décision que les organisations de branche.

Il faut souligner également la **disparité de moyens entre les branches**. Certaines branches, parmi les plus de 300 qui existent aujourd'hui en France, ont les moyens d'avoir une politique de formation et une démarche prospective, tandis que d'autres, de dimension plus restreinte, n'ont pas les outils nécessaires pour conduire une réflexion globale.

Par ailleurs, la **logique de branche a ses limites**, comme cela a déjà été évoqué. Ainsi, la place respective des formations liées à une qualification requise par une branche, et l'organisation de formations « transversales » à plusieurs branches, est-elle difficile à solutionner. Le niveau « centralisé » de traitement des problèmes qui est celui de beaucoup de branches, se concilie mal avec la gestion des besoins quantitatifs et en qualifications qui s'opère, de plus en plus, dans la proximité locale des PME et des TPE, créatrices d'emplois.

Enfin, les **outils de régulation mis en place par les accords professionnels présentent certaines faiblesses**. Les CPNE connaissent un fonctionnement irrégulier selon les branches, ce qui prive les OPCA d'orientations stratégiques suivies. De plus, peu de CPNE sont organisées au niveau territorial régional, ce qui rend, là encore, très aléatoire la construction de partenariats avec les régions.

b) L'absence d'une réelle structuration du dialogue social au niveau régional

Les deux logiques parallèles, territoriale d'un côté, sectorielle de l'autre, ont un effet direct sur le cloisonnement des dispositifs en fonction des publics.

Comme l'a souligné le Centre d'analyse stratégique¹ : « *la décentralisation graduelle de la formation des chômeurs aux régions et la mobilisation accrue de la formation par l'assurance chômage dans le cadre d'une généralisation de l'accompagnement individualisé des chômeurs (2000-2005) ont renforcé le rôle des territoires comme espaces de mutualisation et de construction des parcours individuels, à la croisée des intérêts sectoriels et territoriaux. Mais à ce jour, les deux segments demeurent largement déconnectés, comme si les objectifs de la formation professionnelle continue des salariés en poste et celle des actifs sans emploi relevaient de deux logiques distinctes.* »

¹ Centre d'analyse stratégique n° 62 –juin 2007.

L'ANI du 5 décembre 2003 et la loi du 4 mai 2004 ont accru ce déphasage.

Comme il a été souligné à maintes reprises lors des auditions de la mission, la difficulté est que les deux grands textes législatifs, la loi du 4 mai 2004 et celle du 13 août 2004, ne sont pas « *sécants* ».

D'un côté, la loi du 4 mai 2004 représente la mise en forme législative de l'accord entre les partenaires sociaux du 5 décembre 2003.

De l'autre, la loi du 13 août 2004 s'inscrit dans la poursuite de la décentralisation dans le domaine de la formation professionnelle.

Il s'agit de « deux blocs législatifs » qui ne se recoupent pas même si les deux lois manifestent une volonté commune de passer d'un pilotage par l'offre de formation à un **pilotage par la demande**. Les négociations de branche, qui ont lieu maintenant tous les trois ans, au lieu de cinq ans auparavant, confirment cette tendance. Cette définition des priorités est censée ensuite être suivie d'une politique volontaire pour que les outils intermédiaires, les OPCA et les organismes de formation, aillent dans le sens des besoins des entreprises.

La compétence régionale renforcée suppose parallèlement un dialogue social plus dynamique au niveau territorial. La qualité du dialogue social territorial entre pouvoirs publics et partenaires sociaux au plan régional apparaît désormais déterminante. Pour agir dans le domaine de la formation professionnelle, les régions doivent davantage travailler avec les professionnels et les partenaires sociaux. Une large coordination dans le domaine des stratégies comme dans celui des financements est donc nécessaire.

Or, c'est plutôt les logiques de branche qui sont sorties renforcées jusqu'à présent. Deux ans après le début de son application, la DGEFP souligne dans un premier bilan publié fin 2006 que « *la branche professionnelle est devenue le lieu privilégié de définition et de mise en œuvre des politiques de formation des salariés* ».

Comme l'a confirmé M. Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, « *la situation de la formation professionnelle se présente aujourd'hui comme la résultante d'une juxtaposition de réformes : la réforme de la formation professionnelle, par la loi du 4 mai 2004, et la consécration de la compétence générale des régions sur la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi, par la loi du 13 août 2004. Ce défaut de cohérence se traduit par une insuffisance des possibilités de dialogue au niveau régional et manifeste l'existence de logiques puissantes et non réconciliées* ».

3. Des interférences inévitables avec d'autres acteurs importants de la formation

Les régions doivent compter également avec deux acteurs incontournables au plan local que sont les services de l'AFPA et, de manière croissante, les autres collectivités territoriales au premier rang desquelles figurent les départements.

a) Avec l'AFPA : des crédits régionalisés mais un organe qui reste national

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit un transfert aux régions des crédits consacrés aux stages AFPA avant le 1^{er} janvier 2009.

Les régions deviendront les donneurs d'ordre exclusifs de l'AFPA au titre de la commande publique. Les crédits transférés concomitamment se rapportent à la formation, à la rémunération des stagiaires et aux prestations associées à la formation des demandeurs de l'emploi qui est « *le cœur de métier* » de l'AFPA (accompagnement, hébergement et restauration). Cette décentralisation se traduira par le passage d'un interlocuteur unique à vingt-deux interlocuteurs régionaux. Ceci suppose que l'AFPA tienne compte désormais des priorités des régions et de leur harmonisation.

Cette évolution **mettra fin au monopole de l'AFPA**, préalablement attributaire des subventions de l'État, les régions étant à même de mettre l'association en concurrence avec d'autres opérateurs. Dans ce contexte, l'AFPA pourra chercher à investir de nouveaux secteurs, tels que la formation des salariés.

L'AFPA comme les régions ont adopté une attitude active face à la perspective de ces bouleversements. **Cette démarche leur a déjà permis notamment de conclure dix-huit conventions tripartites avec l'État afin d'expérimenter sans délai la décentralisation de la formation professionnelle.**

L'attention de la mission a été appelée sur les défis d'une telle réforme, notamment par Mme Elisabeth Kahn de la mission emploi et formation professionnelle du ministère de l'économie.

En premier lieu, en raison de ce transfert de compétences et de financement, l'AFPA va se trouver dans **une réelle incertitude face à la demande qui lui est adressée**. En effet, l'AFPA doit à la fois se situer, sur son « cœur de métier », dans une perspective de concurrence avec d'autres opérateurs, mais aussi, se mettre à la recherche de métiers alternatifs, notamment en direction des salariés, et non plus des seuls demandeurs d'emploi. Elle se trouvera donc **en état de concurrence**, non seulement sur son « cœur de métier », mais aussi sur le « métier » d'autres opérateurs de la formation professionnelle. « *Ce changement représente un véritable bouleversement pour l'opérateur* », comme l'a souligné Mme Elisabeth Khan.

D'où l'**importance des conventions avec les régions**. Dans la mesure où l'AFPA passe une convention avec les régions, les priorités de son offre bénéficient d'une orientation claire en fonction des demandes des régions.

Mais si elle ne parvient pas à maintenir ce dialogue, elle se trouvera dans une situation de flou stratégique. Le fait de conclure des conventions constitue une étape avant la mise en concurrence avec d'autres opérateurs dans laquelle l'AFPA sera à terme placée, d'où l'**importance de la qualité du dialogue** qui sera instauré avec les régions et de la coordination avec les politiques régionales.

Il est actuellement prématûr d'établir un bilan de l'articulation des schémas régionaux de l'AFPA avec les programmes régionaux de développement de la formation professionnelle dans la mesure où, d'une part, ces programmes ne sont pas tous adoptés, d'autre part, les négociations entre l'AFPA et les collectivités régionales sur les schémas régionaux de formation sont pendantes dans certaines régions.

Mais plusieurs collectivités régionales envisagent, par exemple, la mise en place d'un service public régional de formation professionnelle en confiant, notamment à l'AFPA, un rôle structurant. Ainsi, les articulations des schémas régionaux de l'AFPA avec les politiques des collectivités régionales devront s'organiser, sans exclure, dans chaque territoire concerné, une nécessaire complémentarité des offres de formation venant des autres organismes de formation que l'AFPA.

Par ailleurs, le fonctionnement de l'AFPA est appelé à évoluer dans le sens d'une plus grande efficience.

Il faut rappeler que l'**AFPA est un instrument « bicéphale »** qui intervient aussi dans le cadre du service public de l'emploi, piloté par l'État.

La position de l'État vis-à-vis de l'AFPA a été rappelée par Mme Elisabeth Khan : l'**AFPA, en tant qu'organisme, n'a pas vocation à être décentralisée**. Si les négociations avec les régions pour la mise en œuvre de formations auront bien lieu avec les représentations locales, seules les instances nationales de l'AFPA, qui doit optimiser son dispositif sur l'ensemble du territoire, contracteront avec les régions.

Le rapport de Pierre Cahuc et André Zylberberg avait porté un jugement sévère sur le second contrat de progrès État-AFPA. C'est la raison pour laquelle dans les nouvelles conventions figure systématiquement un article prévoyant une réflexion conjointe sur l'offre de formation de l'AFPA et que cette dernière s'est engagée dans un programme de révision de toutes les fonctions support de l'organisme, avec l'**objectif de diminuer les coûts de 20 % à l'horizon 2009**. Ce rapport critiquait aussi le nombre excessif des indicateurs d'activité mentionnés dans le contrat, ainsi que l'absence de recours à une méthode d'évaluation fondée sur des comparaisons entre « groupe test » et « groupe témoin ».

Le troisième contrat de progrès (2004-2008) entre l'État et l'AFPA précise ainsi mieux l'articulation de l'AFPA avec les partenaires que sont l'ANPE, les maisons de l'emploi et l'UNEDIC. Il est particulièrement demandé à l'AFPA de se positionner sur les métiers en tension, d'anticiper les évolutions du contenu des emplois et de cibler son action sur les jeunes sans qualification. Ce troisième contrat comprend de nombreux indicateurs dont, en particulier, un indicateur mesurant le taux de placement dans l'emploi six mois après la sortie du stage.

Enfin, comme l'ont rappelé M. Pierre Boissier, directeur général de l'AFPA, et M. Jean-Paul Denanot, président de la commission formation professionnelle de l'ARF, **le cadre juridique de l'achat des prestations de formation est un facteur d'incertitude pour les régions.**

Normalement, les relations qu'elles entretiendront avec l'AFPA pour satisfaire leurs besoins exprimés par leurs programmes régionaux de développement de la formation professionnelle, devraient avoir lieu selon les procédures de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics, mais les régions sont encore dans l'attente de clarifications juridiques.

La question du respect, par cet organisme, du principe de vérité des coûts dans le cadre des appels d'offre est notamment soulevée.

L'incidence de la décentralisation de la formation professionnelle sur l'AFPA doit également être analysée dans le cadre évolutif **du droit communautaire** applicable à la formation professionnelle, notamment des demandeurs d'emploi, dont la qualification au regard des travaux sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) est encore imprécise et source d'incertitudes juridiques tant au niveau national qu'europeen ou local.

L'élaboration à venir au niveau communautaire d'un cadre juridique spécifique pour les SSIG devrait réduire l'insécurité juridique et éclairer les choix à venir en matière d'organisation et de mode de financement du domaine transféré aux régions.

Toutes ces interrogations pèsent lourdement dans la gestion régionale de la formation professionnelle des prochains mois.

b) Avec les départements : les effets collatéraux des politiques d'insertion

A travers leur compétence générale en matière d'aide sociale, les départements jouent un rôle essentiel dans le domaine de l'insertion, qui recoupe celui de la formation professionnelle, comme le montre l'exemple des bénéficiaires du RMA.

La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA) a conduit à la création du **contrat insertion-revenu minimum d'activité** qui a considérablement renforcé leur rôle dans celui de la formation professionnelle.

Les départements interviennent pour accompagner les personnes dans ces différentes étapes du parcours d'insertion sociale et professionnelle, en agissant à un double niveau d'engagement :

- au titre de leurs compétences obligatoires par la mise en œuvre de leurs programmes départementaux d'insertion ;

- au titre de leurs compétences volontaires en matière d'accompagnement vers l'emploi et la formation.

A cet effet, plusieurs départements ont mis en place des mesures parfois très novatrices qui montrent qu'ils se sont vite saisis de leurs nouvelles responsabilités, comme la mission a pu le constater lors de son déplacement à Strasbourg au conseil général du Bas-Rhin.

Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales publié en janvier 2007 sur l'évaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, portant décentralisation en matière de RMI, estime, en effet, que « *dans un contexte difficile, les départements se sont bien appropriés leurs nouvelles responsabilités* ». Il souligne les progrès dans la construction des parcours d'insertion : meilleur suivi des bénéficiaires (avec notamment l'appel à des prestataires privés), amélioration des taux de contractualisation, diversification de l'offre d'insertion, meilleure adaptation des parcours au profil des bénéficiaires...

Ces progrès se heurtent toutefois à un certain nombre de freins. Les deux principaux sont le partenariat « non stabilisé » entre les départements et l'ANPE, mais aussi, **la multiplication et la concurrence entre les différents contrats aidés, qui finissent par nuire à l'insertion professionnelle.**

Face à ces difficultés, l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS), qui regroupe les principales associations du secteur sociosanitaire, appelle d'ailleurs à « *l'émergence de négociations entre la région et les départements qui la composent, permettant de définir le partage des rôles et des financements pour les actions de formation à destination des bénéficiaires de minima sociaux* ».

Lors de la table ronde susmentionnée, M. Jacques Delors a fait ce constat sévère sur la gouvernance actuelle du système de formation professionnelle : « *il n'y a plus de pilote dans l'avion, les acteurs sont trop nombreux* ».

Revenant sur le bilan de la loi de 1971, M. Jacques Delors a, pour résumer, identifié quatre causes principales de la dégradation du système bâti initialement « *Tout d'abord, l'objectif de réconcilier le monde du travail avec l'éducation nationale a échoué, cette dernière est demeurée dans sa « citadelle » ; ensuite, les organisations syndicales ont distingué entre les formations organisées par l'entreprise et les autres formations au lieu d'adopter une conception d'ensemble ; en outre, la complexité du sujet s'est constamment accrue. Or, la simplicité commande l'efficacité ; il faut évoquer enfin les effets néfastes du corporatisme.* »

Ce constat, partagé pleinement par la mission d'information, l'a conduite à formuler des propositions pour une meilleure gouvernance globale ainsi que pour la mise en place d'une cohérence territoriale.

Il est clair que le lieu de cette mise en cohérence ne peut être que la région. Ce besoin de cohérence et de pilotage est de plus en plus vivement ressenti par les acteurs de la formation, comme le prouve la multiplication des instances de coordination dans les régions.

M. Jean-Paul Denanot, président de la commission formation professionnelle de l'ARF, l'a ainsi exprimé aux membres de la mission d'information : « *Je crois que l'ensemble des acteurs attendent davantage de coordination au niveau régional. Les régions ont pour l'instant tenté de répondre à cette sollicitation de manières très diverses. Les conférences des financeurs sont une solution adoptée par de nombreuses régions. Je voulais moi-même initialement organiser une telle conférence, mais celle-ci n'a pu ensuite avoir lieu. En partenariat avec l'État et le préfet, j'ai mis en place un GIP État-région qui associe également l'ensemble des acteurs (partenaires sociaux, missions locales, ANPE...), à l'exception de l'ASSEDIC. Nous disposons ainsi d'un lieu de ressources sur la formation au niveau territorial, que nous avons d'ailleurs appelé « centre de ressources. Les régions ont cherché à mener ce type d'initiative à la demande consensuelle de l'ensemble des acteurs qui souhaitaient davantage de lisibilité dans le paysage de la formation professionnelle. Quatre ou cinq GIP se sont donc mis en place (Centre, Provence-Alpes-Côte d'Azur...) ainsi que des conférences des financeurs dans d'autres régions (Rhône-Alpes, Poitou-Charentes...). Les différents acteurs ont largement pris conscience de la nécessité de se concerter afin de définir des orientations politiques suffisamment claires et non contradictoires entre les financeurs. Il me semble en effet particulièrement regrettable de constater que des fonds publics sont utilisés en concurrence les uns des autres. »* »

DEUXIÈME PARTIE

CINQ AXES DE PROGRESSION

I. SÉCURISER L'ACCÈS À L'EMPLOI PAR LA QUALIFICATION

La capacité de chacun à développer, adapter et construire de façon permanente ses compétences, tout au long de sa vie professionnelle, est largement conditionnée par la réussite en formation initiale.

Permettre à tous d'accéder à un premier niveau de qualification doit constituer un défi prioritaire, pour notre Ecole mais également pour l'ensemble de la nation. L'échec collectif conduisant à ce que 160 000 jeunes quittent chaque année le système éducatif sans diplôme ou qualification a un coût social et humain tel qu'il convient de dépasser tout clivage.

Il convient d'abord de **sortir de la logique d'orientation par échecs successifs**, qui contribue à dévaluer l'image des formations professionnelles, à démobiliser les jeunes et à les ancrer dans des trajectoires d'insertion précaires. Comme l'a souligné M. Jacques Delors lors de la table ronde organisée par la mission, « *chaque jeune a en lui un trésor qu'il s'agit de faire sortir* », en acceptant de prendre en compte la diversité des talents.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de **renforcer les points de contact entre le système éducatif et le monde professionnel, en vue de connecter les formations aux besoins en compétences de notre économie et de nos territoires**. Ainsi que l'a souhaité M. Jean-François Roubaud, président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), « *nous devons repenser la formation des jeunes et des moins jeunes en fonction des débouchés qui existent.* »

A. **QUALIFIER TOUS LES JEUNES : PASSER DE L'INCANTATION AUX ACTES**

1. Une orientation choisie, condition d'un parcours réussi

La question de l'orientation, à la fois initiale et continue, est revenue de façon récurrente au cours des auditions de la mission. Il s'agit en effet d'un enjeu central, puisqu'une bonne orientation, qui soit choisie et non pas subie, constitue, selon la formule employée par un représentant de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) lors de son audition devant la mission, le « *socle d'une vie réussie* ».

a) Généraliser la découverte des métiers au collège

La construction du projet personnel et professionnel de l'élève est un processus continu, qui doit se préparer le plus en amont possible, en lien étroit avec sa famille. Or, l'insuffisance de l'« éducation au choix », relevée notamment par M. Claude Thélot, explique en partie les carences de notre système actuel d'information et d'orientation initiale : « *le collège ne doit pas se limiter à un lieu d'apprentissage de certaines disciplines et connaissances, mais il doit également permettre aux élèves de réfléchir davantage à leur orientation. Cependant cette éducation au choix est mal réalisée. Elle devrait aider les jeunes, et particulièrement les plus démunis, à forger, non pas un projet professionnel, prématuré à cet âge, mais un projet de formation, présentant ce que l'adolescent a envie d'apprendre et le champ dans lequel il compte s'investir durant ses années d'études.* »

Aussi bien les représentants des parents d'élèves que des milieux professionnels ont ainsi souligné la nécessité de renforcer l'**information sur les métiers, les différentes filières et leurs débouchés, y compris en termes de perspectives de carrière**, au niveau du collège notamment, où les choix d'orientation en fin de troisième sont déterminants. Celle-ci doit être organisée **en association étroite avec les parents¹, « coconstructeurs » du projet de leur enfant**, et avec la participation des représentants des milieux professionnels.

A cette fin, le Gouvernement a mis en place, à partir de la rentrée 2005, l'**option de « découverte professionnelle »**, visant à apporter aux élèves de troisième une première approche concrète des métiers, une ouverture sur leur environnement économique et un contact direct avec des acteurs de la vie professionnelle. Ce dispositif, proposé dans plus de 80 % des collèges cette année, est, comme l'a reconnu M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'enseignement scolaire, « *certes perfectible* », mais « *sans précédent dans l'histoire de l'éducation nationale* » : il suscite une mobilisation de l'ensemble des équipes éducatives et permet de développer des partenariats entre les établissements scolaires et le monde professionnel.

Compte tenu des retours très positifs entendus par la mission d'information, celle-ci propose de **généraliser cette option de trois heures, pour le moment facultative, à l'ensemble des élèves de troisième**.

La plus-value du stage de trois jours, désormais obligatoire en classe de troisième, trouverait mieux à s'inscrire dans ce cadre, alors qu'il apparaît pour le moment, dans bien des cas, insuffisamment préparé et encadré.

Il faudrait également étendre cette découverte des métiers en amont, dès la classe de cinquième, voire l'introduire, sous des formes diverses, dès l'école primaire, afin de stimuler la curiosité des jeunes enfants à l'égard de leur environnement professionnel et de pallier leur manque de connaissance concrète de la réalité et de la diversité des métiers.

¹ *On relèvera en ce sens que l'entretien individuel d'orientation, en cours de généralisation, à partir de cette année, dans les classes de troisième et de première associe les parents.*

Au-delà, la mission tient à souligner que **l'information sur les métiers n'est pas suffisante en elle-même. Elle devrait s'accompagner d'une pratique des activités manuelles**, afin de faire prendre conscience aux enfants de l'importance de l'habileté manuelle aux côtés de l'agilité intellectuelle et donc de l'égale dignité des filières ou métiers techniques. A cet égard, les quatre heures « d'atelier » que proposaient les classes pilotes, dans les années cinquante, ont apporté la preuve de leur succès. La mission regrette que ce contact direct avec la matière ait depuis perdu de son importance au sein des programmes scolaires de l'école primaire et du collège, et souhaite que la place de ces activités y soit réaffirmée.

Dans ce cadre, les milieux professionnels ont un rôle majeur à assumer. Leur implication directe, par exemple par l'organisation de journées « portes ouvertes » dans les entreprises, apparaît en effet indispensable pour **renforcer l'attractivité des métiers** et montrer la réalité des conditions de travail. C'est ce qu'a souligné M. Abdelaziz Bouramala, lors de la table ronde organisée sur le thème « d'une orientation subie à une orientation choisie » : « *Les entreprises devraient s'efforcer d'être plus transparentes pour que le public puisse voir comment elles fonctionnent, et ne les réduise pas à des postes derrière des machines-outils. Une entreprise comprend en effet également des services, des bureaux de méthode ou des bureaux d'étude. Il faut redonner confiance aux parents pour qu'ils n'hésitent pas à orienter leurs enfants vers des contrats d'alternance, des qualifications propres à l'industrie ou les travaux publics par exemple. J'ai ainsi participé au projet « ouvre-boîte », qui invite des collégiens de troisième à passer une journée dans l'entreprise. Ils paraissent certes au début peu intéressés, mais lorsqu'ils sont convenablement pris en charge et que les différents domaines d'activité de l'entreprise leur sont expliqués, ils repartent respectueux de notre travail.* »

Par ailleurs, certaines branches, comme le bâtiment, la métallurgie ou l'artisanat ont mené des campagnes d'information et de promotion des métiers ayant des besoins en personnels qualifiés. Il s'agit de changer leur image souvent désuète, et de montrer aux jeunes et aux familles les opportunités qu'ils ouvrent. Le secteur du bâtiment a accompagné ces initiatives d'un effort important pour donner des perspectives plus attractives, en termes de revalorisation des grilles salariales, de modernisation des conditions de travail ou de promotion. Les résultats sont probants puisque les filières du bâtiment sont désormais plébiscitées par les jeunes, comme la mission a pu le constater lors de son déplacement en Haute-Savoie, à la différence des métiers de l'industrie et de la mécanique, pour lesquels il reste encore de larges efforts à mener pour changer les représentations.

b) « Professionnaliser » les acteurs de l'orientation

L'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'information diffusée aux élèves passe par une meilleure formation des acteurs du système éducatif, en vue de renforcer leur ouverture sur le monde professionnel.

En effet, aux côtés des parents, les **enseignants et conseillers d'orientation-psychologues** (Co-Psy) sont au premier front pour guider les élèves dans leur projet. Or, comme l'a reconnu M. Jean-Louis Nembrini, « *il peut être difficile pour des enseignants qui, comme moi, n'ont jamais quitté l'école de se figurer la réussite par l'entreprise.* »

L'idée de leur donner davantage de possibilités d'effectuer des stages en milieu professionnel semble faire consensus, y compris chez les principaux intéressés. Ainsi, M. Gérard Aschiéri, secrétaire général de la Fédération syndicale unitaire (FSU) a reconnu que « *ces périodes pourraient constituer un apport dans la formation continue d'un enseignant de filière professionnelle et technologique, comme d'un enseignant de filière générale.* »

Un premier pas a été fait dans ce sens, avec l'introduction, dans le cahier des charges de la formation initiale des maîtres¹, d'un stage en entreprise de trois semaines, pour les enseignants des disciplines professionnelles notamment. Dans le prolongement de cette avancée, la mission propose que des **stages d'immersion** en entreprise, au sein de collectivités publiques ou d'associations, soient rendus **obligatoires pour l'ensemble des enseignants et des personnels d'orientation, au cours de la formation initiale, ainsi qu'en formation continue**, de façon à approfondir et actualiser en permanence la connaissance concrète de leur environnement extérieur. Par ailleurs, ces derniers devraient être **renommés « conseillers d'orientation professionnelle et psychologues » (COP2), afin de souligner cette double dimension essentielle.**

Cette mesure suppose une mobilisation des milieux professionnels pour accueillir ces personnels éducatifs. Or, il semble que ceux-ci soient prêts à appuyer le développement de telles initiatives, qui existent déjà actuellement mais de façon encore trop confidentielle : ainsi, M. Jean Michelin, directeur de la formation de la fédération française du bâtiment, a évoqué une expérimentation menée avec l'éducation nationale, organisant « *le retour d'enseignants dans le domaine de l'entreprise pendant une année scolaire complète ; tous sont satisfaits, mais nous devons passer de l'expérimentation, qui touche quarante enseignants, à une échelle plus large concernant 400 personnes par an.* » Il pourrait également être envisagé, en sens inverse, et dans ce même objectif de rapprochement de deux « univers » parfois un peu trop éloignés, d'envisager l'accueil d'acteurs de la vie professionnelle au sein des établissements scolaires, comme le permet le statut de « professeur associé ».

c) Informer sur les débouchés : un devoir de transparence et de vérité

L'information sur les débouchés qu'offrent les différentes filières de formation est indispensable pour éclairer les jeunes et leur famille dans leurs choix d'orientation.

¹ Arrêté du 19 décembre 2006 portant cahier des charges de la formation des maîtres en institut universitaire de formation des maîtres (JO du 28 décembre 2006).

Cela a été souligné par de nombreux intervenants, en premier lieu les représentants des étudiants et des familles, ou encore M. Jean-Claude Quentin, secrétaire confédéral de Force ouvrière, qui a ainsi regretté, lors de son audition devant la mission, que nous soyons « *incapables d'indiquer, à nos jeunes qui s'orientent vers la vie professionnelle ou aux adultes qui se reconvertissent en cours de carrière, vers quel secteur il vaut mieux qu'ils se dirigent pour être le plus en adéquation avec les demandes du marché du travail. Ceci pose tout le problème de l'orientation et de la nécessité de faire en sorte que l'information qui est transmise soit la plus cohérente possible avec les besoins de l'économie.* »

Cette exigence a été rappelée aux établissements d'enseignement supérieur¹, à la suite, notamment, des recommandations de la commission du débat national Université-Emploi, présidée par le recteur Patrick Hetzel.

Il est impératif, dans le même sens, **que l'ensemble des établissements de formation, y compris les lycées professionnels, CFA ou IUT, collectent et diffusent, pour chacune des filières professionnelles, les données relatives à l'insertion de leurs diplômés** (suivi du taux d'insertion, rapidité d'obtention du premier emploi, statut de l'emploi, niveau moyen de rémunération...).

Par ailleurs, les collèges pourraient être amenés à suivre les trajectoires d'insertion de leurs anciens élèves, qu'ils aient intégré une filière générale ou professionnelle.

Les « conseils locaux de la formation », organisés au niveau des bassins d'emploi, dont la mission proposera la mise en place dans le chapitre V suivant, serviront de cadre de dialogue à l'ensemble des membres de la communauté éducative², afin notamment de **sensibiliser les élèves et les familles aux possibilités de débouchés offertes par les différentes filières**.

Par ailleurs, la mise en place d'un « schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle des jeunes », présenté le 27 mars dernier par M. Pierre Lunel, nommé délégué interministériel à l'orientation en septembre 2006, offre également un cadre pour assurer la diffusion de ces données. Ce schéma a en effet vocation à se décliner au niveau régional, en prenant appui sur un travail en réseau des différentes structures en charge de l'orientation, relevant de l'État (centres d'information et d'orientation -CIO- du ministère de l'éducation nationale, du ministère de la jeunesse et des sports, ANPE...), des régions ou des chambres consulaires.

¹ Les universités ont déjà l'obligation, depuis le décret n° 86-195 du 6 février 2006, de faire état des statistiques sur l'insertion de leurs étudiants.

² Aux termes de l'article L. 111-3 du code de l'éducation, issu de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, « la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à l'accomplissement de ses missions. Elle réunit les personnels des écoles et établissements, les parents d'élèves, les collectivités territoriales ainsi que les acteurs institutionnels, économiques et sociaux, associés au service public de l'éducation. »

La mission souhaite, dans ce sens, et comme cela sera développé dans le chapitre V suivant, **confier aux régions la responsabilité de coordonner les services d'orientation**, afin d'assurer une meilleure cohérence de l'information diffusée, de la rapprocher des besoins de l'économie et des exigences en termes d'aménagement du territoire.

2. Réduire le nombre de jeunes sortant sans « bagage » de formation initiale : un « enjeu d'intérêt national »

a) Un impératif préalable : garantir la maîtrise des savoirs de base

La maîtrise des savoirs « fondamentaux », en premier lieu celle de la langue, constitue la condition première de l'accès à la qualification.

Cette **mission prioritaire de l'Ecole** a été réaffirmée par la loi du 23 avril 2005¹, par laquelle la nation s'engage à ce que chaque élève acquiert, à l'issue de la scolarité obligatoire, un « **socle commun de connaissances et de compétences** ». Défini comme un ensemble de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être, ce « socle » constitue ce qu'il est indispensable de maîtriser pour réussir son parcours de formation, son insertion sociale et professionnelle.

Or, comme l'a souligné M. Jean-François Veyssset, vice-président de la CGPME, certains individus « *sont tellement éloignés du socle des connaissances (...) qu'il est difficile de leur apprendre les premiers rudiments d'une professionnalisation, même à faible qualification* ».

En effet, les études du ministère de l'éducation nationale tendent à montrer une forte **corrélation entre, d'une part, les 15 % d'élèves entrant au collège avec de graves difficultés dans la maîtrise de la lecture et des savoirs de base, d'autre part, la cohorte d'élèves sortant sans qualification du système scolaire**.

Les tests réalisés auprès des jeunes de dix-sept ans lors des journées d'appel et de préparation à la défense (JAPD) révèlent que 21,3 % d'entre eux ne sont pas considérés comme des « lecteurs efficaces » (24 % des garçons et 18,5 % des filles). Parmi eux, près de 7 % ont de très graves difficultés et 4,6 % (5,9 % des garçons) sont en situation d'illettrisme, c'est-à-dire dans une position de fragilité qui constitue un facteur majeur d'exclusion sociale et professionnelle.

¹ Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Les chiffres de l'illettrisme

L'illettrisme est l'absence de maîtrise des compétences de base suffisantes pour faire face de manière autonome à des situations courantes.

Selon les données transmises par la présidente de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), Mme Marie-Thérèse Geffroy, **3,1 millions de personnes, soit 9 % de la population de dix-huit à soixante-cinq ans ayant été scolarisée en France, sont en situation d'illettrisme** (59 % sont des hommes et la moitié a plus de quarante-cinq ans).

Si 57 % des personnes concernées sont en situation de travail, ce phénomène concerne 26 % des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI).

La lutte contre l'illettrisme fait partie intégrante de la formation tout au long de la vie. Des initiatives sont menées par les différents acteurs de la formation professionnelle : l'État, les collectivités territoriales, dans le cadre des plans régionaux de lutte contre l'illettrisme, mais également les entreprises et les branches professionnelles, qui financent, *via* leurs organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), des actions de maîtrise des savoirs de base.

Ainsi, douze accords de branche font référence à la maîtrise des savoirs de base et quinze organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), avec le concours du fonds unique de péréquation (FUP), ont déployé 14 millions d'euros pour la lutte contre l'illettrisme.

Une partie du programme d'insertion et de lutte contre l'illettrisme (IRILL) mis en place par le ministère de l'emploi est consacrée à la lutte contre l'illettrisme dans les entreprises. Les actions à venir seront centrées sur le salarié qui pourra bénéficier du droit individuel à la formation (DIF) et d'un accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

L'ANLCI a signé des accords-cadres avec les AGEFOS-PME de douze régions, et mène des actions de sensibilisation auprès des décideurs, en diffusant 30 000 plaquettes d'information « La formation de base, l'atout gagnant de votre entreprise ». Elle participe enfin à la valorisation des bonnes pratiques en organisant dans vingt-quatre régions, avec l'appui du Forum social européen, le Forum permanent des pratiques.

M. Gérard Larcher a évoqué, lors de son audition devant la mission, une expérimentation intéressante, engagée dans trois régions : les **jeunes repérés en difficulté de maîtrise de la langue lors des JAPD, qui ne savent souvent pas vers qui s'orienter, sont mis en relation avec la Mission locale**.

Il semblerait pertinent d'envisager de généraliser une telle initiative, même si la priorité, à l'avenir, est de faire en sorte qu'aucun élève ne quitte l'école primaire sans une solide maîtrise du langage et des savoirs « fondamentaux ».

b) Prévenir les « sorties précoces » : diversifier les parcours de réussite

Les représentants des familles, entendus par la mission, ont insisté sur la nécessité de proposer des parcours plus diversifiés aux élèves peu à leur aise au sein d'un **système éducatif qui priviliege, plus que dans d'autres pays, l'abstraction à une approche plus concrète des savoirs.**

Ainsi, comme l'avait souligné un parent d'élève à l'occasion des consultations menées dans le cadre du débat national pour l'avenir de l'école, « *l'école va bien pour les enfants qui vont bien* ». Reste à l'adapter aux quelque 20 % pour lesquels le cadre ordinaire ne favorise pas l'épanouissement et la réussite.

Une meilleure valorisation, dans les cursus scolaires, des activités valorisant le « geste », manuelles, sportives ou artistiques, permettrait de mieux reconnaître les compétences de chaque enfant et de s'appuyer sur ces points forts pour les « raccrocher » aux apprentissages. Il s'agit de faire évoluer les mentalités, afin de lutter contre la hiérarchisation des formes d'intelligence, qui reste encore fortement ancrée dans nos mentalités. Comme l'a souligné M. André Gauron, « *chacun connaît un rapport au savoir propre et l'acquisition de connaissances ne fonctionne pas de la même manière pour tous. Certains sont dotés d'une approche concrète et ont besoin d'apprendre par la pratique, plutôt qu'à travers des pédagogies abstraites* ».

A cet égard, la **pédagogie « active » de l'alternance peut s'avérer profitable** à des élèves ne parvenant pas à trouver leur place au sein du « moule » du collège actuel. **Les expérimentations menées depuis 2003, en faveur d'élèves des classes de quatrième** – concernant environ 20 000 élèves, soit 3,5 % des effectifs –, **devraient pouvoir être étendues**, même de façon ponctuelle et transitoire. M. Jean-Louis Nembrini, directeur général des enseignements scolaires, en a, en effet, confirmé les atouts : « *les résultats tendent à prouver que ces jeunes retrouvent le goût pour les études générales. En effet, les stages donnent une dimension concrète à des savoirs abstraits. L'alternance ne doit pas être conçue comme une orientation précoce mais comme un moyen d'activer le goût pour la maîtrise du socle commun* ».

c) Renforcer les moyens de suivi à la sortie du système éducatif : repérer et accompagner

A plus court terme, chaque jeune quittant le système éducatif en situation d'échec, sans diplôme ou qualification suffisante, devrait se voir proposer une prise en charge et un accompagnement adapté.

Comme l'a souligné Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), « **nous manquons d'un dispositif simple de type suédois, dans lequel les jeunes sans bac sont immédiatement pris en charge par leur collectivité locale. Au travers de formations par alternance, de stages, ou de retour à l'académisme, la nation s'engage à ce que ces personnes acquièrent une qualification. Il ne faut pas créer de nouveau un contrat, mais une obligation.** »

Alors que la première année suivant la sortie du système scolaire représente - pour reprendre la formule employée par M. Jean-Paul Denanot, président de la commission formation professionnelle de l'ARF - « *l'année de tous les dangers* » -, le relais doit être immédiat pour être efficace.

A cet égard, une **coordination forte par une mise en réseau des différents acteurs concernés** - académies, conseils régionaux, missions locales, maisons de l'information sur la formation et l'emploi (MIFE), etc. - s'impose pour réduire les « temps d'errance » et faire preuve d'une nécessaire réactivité dans les solutions proposées.

Les marges de progrès sont importantes dans la plupart des régions. En effet, M. Jean-Raymond Lepinay, président de l'Union nationale des missions locales, a fait observer que « *les dispositifs perdent en crédibilité en raison de leur isolement et de leur fractionnement au sein du parcours* » : ainsi, le « délai de carence » d'un an, pendant lequel les établissements scolaires, dans le cadre de la mission générale d'insertion (MGI), ont la responsabilité et l'obligation de proposer un suivi vers l'accès à la qualification, en permettant le retour en formation initiale ou l'entrée en formation qualifiante, lui est apparu inadapté : « *la transition avec l'éducation nationale est déplorable. (...) Le problème est qu'un jeune qui quitte le système de l'éducation nationale ne va pas revenir dans les locaux de celle-ci. Ce serait mieux s'il pouvait être convoqué ailleurs* ».

Il ne s'agit pas, cependant, d'opposer les structures les unes aux autres, dans la mesure où chacune aboutit à des résultats positifs, mais de mieux les articuler, afin d'éviter les formes de « zapping » d'un dispositif à l'autre. La **généralisation d'outils communs et automatiques de suivi**, « activés » dès que l'élève abandonnerait le cursus de formation avant son terme ou sans avoir obtenu le diplôme visé, apparaît comme un préalable nécessaire pour ne pas « perdre de vue » les élèves concernés.

Comme le souligne un récent rapport des inspections générales de l'éducation nationale¹, ces outils sont actuellement inexistant ou insuffisamment développés pour aboutir à une connaissance précise du phénomène, et donc y apporter, de façon individualisée, sur la base d'un bilan de compétences et de motivation, les solutions préventives et curatives adaptées. Ces outils devraient être pilotés par les établissements scolaires et les autorités académiques, en lien et avec l'appui des centres d'information et d'orientation (CIO). Cette proposition s'inscrit en cohérence avec les recommandations formulées par M. Pierre Lunel, délégué interministériel, dans le « schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle des jeunes » cité plus haut : celui-ci suggère, en effet, de confier aux CIO un rôle de coordination locale du recensement et du suivi des jeunes sortis du système éducatif sans qualification.

¹ « *Sorties sans qualification. Analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier* », Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), juin 2005.

3. Offrir une « deuxième chance » d'accès à la qualification : ouvrir les frontières de la formation initiale

a) Les vertus de l'entreprise « formatrice »

(1) L'intérêt de l'insertion par l'entreprise : quelques exemples de réussite

Comme l'a reconnu M. Jean-François Veyset, vice-président de la CGPME, « *des jeunes femmes et des jeunes gens (...) ont besoin de parcours différents. C'est pourquoi la CGPME considère avec beaucoup d'intérêt l'insertion par l'entreprise, afin de redisposer ces jeunes à un désir d'apprendre.* »

Un tel exemple de réussite a été apporté par M. Michel de Virville lors de son audition. Le groupe Renault a développé depuis douze ans un programme concernant chaque année 600 à 700 jeunes sortis du système de formation initiale sans qualification et « *souvent en situation d'échec scolaire dur* » : « *des entreprises d'intérim les prennent en charge et leur font faire des alternances entre des séquences de travail [dans les usines de Renault] et chez nos fournisseurs et des séquences de formation. (...) Le taux d'obtention du diplôme, qui est défini avec l'éducation nationale et est centré sur le type de production réalisé par l'entreprise, atteint les deux tiers ou les trois quarts des promotions. Les taux de placement sont à l'issue de ces formations absolument remarquables (...) Une partie de ces jeunes est recrutée par Renault, mais la majorité d'entre eux est recrutée par d'autres entreprises.* »

Lors de son déplacement à Marseille, la mission a pu découvrir d'autres expériences destinées à accompagner des jeunes en difficultés et sans qualification vers un emploi durable, dans le cadre d'un partenariat entre la mission locale, la municipalité et une entreprise (la Société générale en l'occurrence). Comme cela sera présenté dans le chapitre III suivant, avec l'exemple du « Campus Veolia » et des « Ecoles de la deuxième chance » notamment, le succès de ces initiatives réside dans quelques principes clés, étroitement imbriqués les uns aux autres : la motivation du jeune, sa valorisation dans le cadre d'une activité professionnelle rémunérée, les **perspectives d'embauche offertes** en cas de réussite, **reposant sur un engagement fort des entreprises partenaires**, et enfin l'obtention d'un diplôme reconnu, qui apporte une « plus-value » à la formation et constitue un « viatique » pour la suite de la vie professionnelle.

(2) Simplifier les outils : vers un rapprochement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation

L'intérêt de l'alternance pour « *consolider l'insertion dans l'emploi* » des jeunes en difficulté a été mis en avant par M. Jean-Raymond Lepinay notamment.

Toutefois, comme cela a été souligné dans la première partie du présent rapport, la coexistence de deux types de contrats - le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation -, relevant l'un de la

formation initiale, l'autre de la formation continue, réduit la lisibilité de ces types de formation pour les jeunes ou les entreprises et conduit à des cloisonnements qui en limitent l'efficacité.

Ainsi, dans un souci de simplification, M. Jean-Claude Tricoche, secrétaire national de l'UNSA, a suggéré, lors de son audition devant la mission, de fusionner les deux en un contrat unique de « *formation-insertion en alternance* » : « *force est de constater que les contrats d'apprentissage se développent vers l'insertion et que les contrats de professionnalisation servent souvent de formation différée. En dehors de la réglementation, la différence entre les deux dispositifs n'apparaît pas clairement, ni aux jeunes ni aux chefs d'entreprise. Il nous semble qu'un seul dispositif reposant sur la qualification et l'insertion conférerait plus de clarté à l'ensemble.* »

De même, M. François Fayol, membre du bureau national de la CFDT, s'est interrogé sur la « *coexistence du contrat de professionnalisation et de l'apprentissage* » : « *il s'agit dans les deux cas de pédagogie de l'alternance et des mêmes objectifs. Il faudra examiner cette question pour tenter de fusionner les deux formations. Cet aspect fait partie des incohérences du système.* »

En revanche, cette « fusion » ne suscite pas l'adhésion des représentants des employeurs entendus par la mission, au motif que ces deux types de contrats relèvent de financements et de logiques - celle de la formation initiale pour l'apprentissage, celle de la formation professionnelle continue pour le contrat de professionnalisation - différents. Ainsi, M. Francis Da Costa, président de la commission formation du MEDEF, a souligné que les partenaires sociaux avaient souhaité « *distinguer nettement* » ces deux types de contrats, les contrats de professionnalisation, « *d'un format plus ramassé* » que l'apprentissage, n'ayant pas vocation à « *satisfaire une offre de formation* ». De même, M. Jean-François Roubaud, président de la CGPME, a estimé « *qu'il existe véritablement deux étages de formation, initiale et professionnelle. Il est à mon sens difficile de les fusionner en un seul pour des raisons de simplification ; nous sommes véritablement dans deux mondes différents* ». Cependant, lors de la même audition, M. Jean-François Veysset, vice-président de la CGPME a reconnu que « *pour optimiser les ressources, il ne faut pas hésiter à fondre les origines de financement, mais non le dispositif, qui doit pour sa part rester défini par l'obtention d'un diplôme ou d'une certification de qualification professionnelle, qui sera l'accompagnant de la formation pour une meilleure insertion.* »

Dans ce sens, la mission souhaite, **tout en conservant à chacun des deux contrats ses spécificités, parvenir à une plus grande mutualisation, en rapprochant ces deux types de contrats au sein d'un cadre uniifié de « contrat d'insertion en alternance ».** Il s'agit, pour des publics souvent proches, ayant pour première motivation l'accès à une qualification reconnue et l'insertion dans l'emploi, de ne pas avoir à arbitrer entre l'un ou l'autre et parvenir à un meilleur remplissage des filières de formation. Ce cadre uniifié

reposera notamment, comme cela sera exposé dans le chapitre IV suivant, sur une unification des modalités de financement.

Au-delà, cette logique de souplesse doit également prévaloir pour accroître les capacités d'accueil au sein des « entreprises formatrices ». Deux pistes ont été avancées par M. Jean-François Veyset, vice-président de la CGPME : il s'agit d'abord de faire en sorte que les entreprises puissent accueillir deux personnes en alternance, qui ne soient pas présentes en même temps dans l'entreprise, dans la mesure où « *les jeunes en apprentissage consacrent la moitié de leur temps en CFA* » ; par ailleurs, « *une autre évolution, plus globale, concerne davantage les branches et les grandes entreprises. On a parfois limité abusivement la présence cumulée d'apprentis, de jeunes en contrat de professionnalisation et de stagiaires. Il faudrait - et les régions doivent nous y aider - construire des parcours différenciés de tous ces jeunes en alternance dans l'entreprise, pour ne pas avoir un cumul pendant les périodes de congés scolaires* ».

b) Vers la mise en place d'une « formation qualifiante différée » ?

Dans le cadre de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003, les partenaires sociaux ont appelée de leurs vœux la mise en place d'un accès à une « formation qualifiante ou diplômante différée » en faveur des personnes sorties de formation initiale « *avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue* »¹.

Autant les représentants du MEDEF que de l'UNSA ont attiré l'attention de la mission sur l'intérêt d'une telle mesure, fondée sur un souci d'équité. Il s'agit, pour ces derniers, d'introduire « *la possibilité de redéployer une partie des moyens de la formation initiale sur les jeunes sortant prématûrement du système de formation ou qui en sortent non qualifiés* », afin de « *pouvoir donner une deuxième chance à ceux qui n'ont pas pu suivre le même rythme que les autres en formation initiale, une fois que le jeune a pu être confronté à la réalité du travail et à ses difficultés.* »²

Cette démarche rejoint, dans son principe, l'idée avancée par M. Claude Thélot, d'un « *droit différencié* » de formation pour les jeunes gens sortis du système éducatif, qui serait « *inversement proportionnel à la durée de leur formation initiale* ».

Sensible à cette approche répondant au défi prioritaire de l'accès à la formation des jeunes les moins qualifiés, la mission propose la **création d'un « compte-épargne-formation », dont les modalités seront précisées dans le chapitre II suivant**. En effet, l'accès à un premier niveau de qualification constitue une première étape capitale, certes, mais que la mission souhaite

¹ *Accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation professionnelle tout au long de la vie, Chapitre I du Titre IV (« l'accès spécifique à la formation de certains salariés »).*

² *Voir l'audition de M. Tricoche, UNSA.*

inscrire dans une logique plus globale de sécurisation des parcours des personnes se trouvant les plus éloignées de l'emploi, à un moment où à un autre de leur vie professionnelle.

c) Amplifier le dispositif de validation des acquis de l'expérience

En ouvrant le droit de faire reconnaître les compétences acquises dans le cadre de l'activité professionnelle, le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) reconnaît le caractère formateur du travail en entreprise et offre une « deuxième chance » de consolider son « bagage » initial, après avoir « fait ses preuves » dans l'activité professionnelle.

C'est ainsi que M. Abdelaziz Bouramoula a présenté sa démarche de VAE entreprise au GRETA Arve-Faucigny de Bonneville en Haute-Savoie, lors de la table ronde organisée par la mission : *« arrivé en troisième, je n'étais pas un mauvais élève, mais ma situation personnelle ne m'a pas permis de continuer et j'ai dû choisir une voie rapide pour trouver un emploi dans une entreprise. Je me suis donc tourné vers la solution BEP-Bac professionnel. J'ai eu au fil des années quelques regrets à l'égard de cette situation. Je souhaitais « une revanche sur le passé ». Grâce à la VAE, j'ai pu valider mon expérience et les connaissances accumulées entre le Bac pro et maintenant. (...) J'ai donc voulu valider un BTS productique, que j'ai obtenu au bout de huit mois. Il m'a apporté une grande satisfaction et m'a permis d'évoluer dans l'entreprise. »*

Toutefois, de tels parcours de réussite se développent mais restent encore de trop rares exceptions. Comme cela a été souligné dans la première partie du présent rapport, la démarche de VAE s'inscrit dans un cadre peu incitatif et demeure trop « formelle », si bien que l'effort reste encore insuffisant en faveur des personnes les moins qualifiées. Le potentiel est pourtant conséquent, en particulier, comme cela a été souligné par Mme Claude Azéma, membre du conseil économique et social, dans le **secteur des services à la personne**.

A cet égard, il apparaît nécessaire de **renforcer l'information et l'accompagnement des candidats les moins bien armés, pour les aider à formaliser leur projet et leur apporter un appui tout au long de la démarche, en y impliquant de façon plus dynamique l'ensemble des organismes d'accueil, à savoir notamment les « points relais conseil », mais également l'ANPE, les OPCA, les missions locales ou les CIO...**

En outre, les aides à la prise en charge des frais d'accompagnement sont variables d'une région à l'autre. Les représentants des maisons familiales rurales, entendus par le président de la mission, ont suggéré que les centres de formation soient incités, par des modalités de financement plus adaptées, par exemple sous la forme d'un forfait, à passer d'une logique de formation en face à face scolaire à une logique d'accompagnement. En effet, la démarche de

VAE doit être davantage soutenue, dans la mesure où elle s'avère au final plus rentable pour la collectivité que le financement d'une formation longue¹.

En outre, la VAE ne doit pas seulement être « statique », en attestant des compétences acquises, mais s'inscrire dans une démarche « dynamique », de promotion sociale et professionnelle. L'appui de l'employeur s'avère, à ce titre, déterminant pour la réussite de la démarche et l'incitation à l'entreprendre, en faisant l'objet d'une reconnaissance dans la progression de carrière ou d'une valorisation salariale. Par ailleurs, comme l'a souligné M. René Bagorski, la VAE doit aboutir à l'obtention d'une certification « *reconnue au minimum par la branche et par le répertoire national des certifications professionnelles* », pour être ainsi « *monnayable sur le marché du travail* », et non seulement valable dans une seule entreprise.

Au-delà, la mission tend à souligner l'intérêt de **développer la VAE pour reconnaître les compétences acquises par les élus locaux et les personnes engagées dans la vie publique et associative**, dans le cadre de leurs responsabilités, en vue de favoriser leur reconversion dans le champ du service public à la fin de leur mandat. Cette proposition s'inscrit dans la logique de sécurisation des parcours individuels et professionnels qui sera plus largement développée dans le chapitre II suivant.

B. CONNECTER LES FORMATIONS AUX BESOINS DES JEUNES ET DE L'EMPLOI

Les besoins en compétences et en emplois de notre économie supposent non seulement de mener chacun vers la maîtrise des savoirs de base et l'acquisition d'une qualification, mais également d'articuler les formations suivies à ces besoins.

Les propositions formulées plus haut en vue d'améliorer l'orientation des jeunes s'engageant vers une formation professionnelle, en l'articulant davantage aux perspectives de débouchés, y contribuent.

Il s'agit, en outre, de répondre aux attentes de « professionnalisation » des formations initiales, exprimées par les représentants des employeurs ainsi que par les étudiants entendus par la mission. En effet, au-delà de l'intérêt de l'alternance comme « deuxième chance » d'accès à la qualification et à l'emploi, ce mode de formation apparaît désormais plébiscité par l'ensemble des jeunes : ainsi, 95 % d'entre eux reconnaissent que l'apprentissage prépare bien à l'emploi².

¹ Le comité interministériel pour le développement de la VAE, mis en place en février 2006, a ainsi lancé une campagne d'incitation à entreprendre une démarche de VAE auprès de demandeurs d'emplois, en leur proposant une prise en charge de leurs frais par l'assurance chômage.

² Selon une enquête réalisée en septembre 2006 par l'Institut français d'opinion publique (IFOP) sur la situation des jeunes face à l'emploi.

Renforcer l'attractivité de la filière professionnelle, par un engagement plus fort des milieux professionnels et une organisation plus souple des parcours, mais également favoriser une plus forte interaction entre notre système éducatif et le monde de la formation professionnelle devraient contribuer à répondre au mieux à ces attentes.

1. Renforcer l'attractivité de la filière professionnelle

a) *L'alternance, « forme naturelle » de la formation professionnelle initiale ?*

Dans le souci de « revaloriser » l'enseignement professionnel, M. Claude Thélot a formulé le vœu que les parcours en alternance y deviennent « la règle », comme c'est le cas dans l'apprentissage : « *en effet, certains éléments ne peuvent être appris à l'école, et d'autres chez l'employeur. L'alternance consiste à articuler deux lieux de formation, l'un plus théorique et l'autre plus pratique. (...) Ces considérations supposent une présence et un investissement bien plus importants des entreprises, et plus généralement des employeurs, dans l'enseignement professionnel. Je crois que, contrairement à il y a dix ans, les esprits sont désormais mûrs pour cette évolution. Elle concerne les entreprises privées, mais aussi les entreprises publiques et l'État, qui devrait dans ce domaine jouer davantage son rôle d'employeur. Il faut alors définir une alternance équilibrée, dans laquelle les volets théorique et pratique se répondent.* »

De même, M. Michel de Virville, secrétaire général et directeur des ressources humaines du groupe Renault, a souligné lors de son audition que « *les formations professionnelles initiales, y compris pour les techniciens et les ingénieurs, devraient aller de plus en plus vers l'alternance, avec des degrés d'alternance variable. Je suis convaincu (...) que la forme naturelle de la formation professionnelle initiale est l'alternance.* »

M. Jean Michelin, directeur de la formation de la Fédération professionnelle du bâtiment, a également insisté sur le manque de « *professionnalisation* » des jeunes sortant de formation initiale, et suggéré que « *la dernière année de lycée professionnel ou technique, pour un baccalauréat professionnel, un BTS ou une licence professionnelle, se fasse systématiquement en contrat d'apprentissage.* »

Ainsi, l'**introduction d'une plus forte dose d'alternance dans les parcours en lycées professionnels¹** dans le cadre du statut d'apprenti, ou, plus largement, le cadre plus souple de l'alternance sous statut scolaire, pratiquée dans l'enseignement agricole par les Maisons familiales rurales, est à la fois

¹ *On rappellera qu'actuellement, les cursus en lycée professionnel comprennent des périodes de formation en entreprise ou milieu professionnel, dont la durée s'échelonne de douze à seize semaines en CAP, de cinq à huit semaines en BEP, de seize à dix-huit semaines dans le cadre de la préparation d'un baccalauréat professionnel, et enfin de huit à douze semaines pour la préparation d'un BTS.*

dans l'intérêt des entreprises, qui pourront repérer et recruter des collaborateurs plus directement mobilisables dans l'activité professionnelle, et celui des jeunes. A cet égard, comme l'a souligné M. André Gauron, **une priorité va au développement de la préparation en alternance des brevets de technicien supérieur (BTS)** : « *peut-être faut-il maintenant répondre aux souhaits des jeunes désirant quitter le lycée après le Bac et imaginer que les BTS peuvent être préparés en-dehors des établissements scolaires.* »

b) Instituer un « statut du lycéen professionnel »

La contrepartie du développement de l'alternance dans l'enseignement professionnel pourrait conduire à envisager la création d'un « statut du lycéen professionnel ».

Comme l'a souhaité M. Claude Thélot, cela « *permettrait en particulier de concrétiser cette position intermédiaire entre le lycéen général et l'apprenti, à travers trois points très importants : le stage, qui (...) doit être correctement encadré et validé, les conditions de travail, qui doivent être bien définies, même sans contrat de travail, et la rémunération, contrepartie des stages réalisés en plus grand nombre et dans une plus grande ampleur au titre de l'alternance. Il me semble qu'une telle politique (...) serait pourtant susceptible de revaloriser l'enseignement professionnel et de le rendre plus « choisi » et moins « subi ». Elle suppose naturellement une très grande ténacité, une volonté politique considérable et des moyens non négligeables, dès lors que l'idée de revalorisation est prise au sérieux.*

Au-delà de la rémunération des stages réalisés, la mission souhaite que ces périodes d'activité soient également prises en compte dans le décompte des annuités de retraite.

L'objectif est de mieux positionner les lycées professionnels, dans lesquels les régions ont consenti des investissements et équipements conséquents, au regard de l'apprentissage, en cessant de renvoyer les deux dos à dos comme des filières concurrentes, et en assurant un meilleur équilibre entre ces voies complémentaires. En effet, le revenu dont dispose l'apprenti constitue un élément majeur d'attractivité pour les jeunes, parfois perçu comme un élément de « déséquilibre » à la défaveur de l'enseignement professionnel : ce revenu confère en effet aux jeunes une **autonomie financière**, dont ils ont parfois besoin pour suivre dans de bonnes conditions, et jusqu'à son terme, un parcours de formation.

La mission a conscience de l'impact financier qu'aurait une telle mesure, et des obstacles auxquels pourrait se heurter sa généralisation. Il ne faudrait pas, en effet, que les difficultés des lycéens à trouver des entreprises d'accueil pour effectuer leurs stages s'en trouvent renforcées. C'est pourquoi une telle mesure volontariste devrait s'accompagner de la mise en place d'un **cadre incitatif pour les entreprises**, en contrepartie de leur engagement à s'investir plus massivement dans la formation initiale des jeunes.

c) *Construire des parcours plus souples et itératifs*

La recherche d'une plus grande fluidité des parcours constitue un facteur essentiel pour faire des filières professionnelles une véritable voie alternative au sein de la formation initiale.

Outre l'introduction d'une plus forte dose d'alternance, il s'agit également de **favoriser des cursus plus itératifs**, dans le cadre de la possibilité de « retour » en formation professionnelle dont les modalités seront exposées dans le chapitre II ci-après.

L'organisation des enseignements en **parcours modulaires** constitue un préalable pour introduire cette souplesse nécessaire.

En outre, le développement de la préparation du baccalauréat professionnel en trois ans¹, qui permet aux élèves en ayant les capacités, par exemple ceux souhaitant se réorienter à l'issue d'une filière générale, de ne pas repasser par la préparation d'un BEP en deux ans, constitue sans doute une piste à approfondir : comme l'a relevé M. Jean-Louis Nembrini lors de son audition devant la mission, « *ce dispositif instauré depuis trois ou quatre ans n'a pas encore pris toute son ampleur. Or il me semble qu'il permettrait l'instauration d'une voie d'excellence au sein des lycées professionnels, débouchant sur les licences professionnelles.* »

La mission s'interroge, à cet égard, sur la pérennité du BEP, puisque, comme cela a été souligné dans la première partie du présent rapport, celui-ci constitue, à la différence du CAP, un diplôme à vocation propédeutique et non pas professionnelle. Elle souhaite qu'une réflexion soit engagée, en lien étroit avec les représentants des professions, sur le devenir de ce diplôme, notamment dans les secteurs où il ne correspond plus au niveau de qualification pertinent et recherché par les employeurs.

Par ailleurs, dans ce même objectif de renforcer la souplesse de l'organisation des parcours, les **chefs d'établissements devraient bénéficier d'une plus large autonomie** pour individualiser, d'une part, le contenu et la durée des cursus, afin de mieux les adapter aux besoins et aux acquis préalables des élèves. Il s'agit, d'autre part, d'élargir leurs marges d'initiatives pour recruter des intervenants contractuels ou professeurs associés issus du monde professionnel, afin de leur permettre de répondre, avec davantage de réactivité, aux besoins, parfois ponctuels, de formation.

¹ *Expérimenté à partir de la rentrée 2001 dans quatorze spécialités industrielles, ce dispositif concerne 1 300 élèves et 300 apprentis.*

2. « Imbriquer » le système éducatif et le monde de la formation professionnelle

a) *Les établissements scolaires et universitaires : un potentiel à valoriser pour développer l'apprentissage, la VAE et la formation continue des salariés*

Une plus grande implication du système éducatif dans le développement de l'apprentissage, comme dans celui de la validation des acquis de l'expérience et de la formation continue des salariés, apparaît comme un **levier pour créer des points de contact entre le monde scolaire et universitaire et le monde du travail, ainsi que pour construire des passerelles entre ces modes de formation.**

D'une part, cette mixité des publics, favorisée dans le cadre du label de « lycée des métiers » institué par la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, constitue un moyen de rendre visible, pour les jeunes en formation initiale, la possibilité de retourner dans une formation de type promotionnel une fois quittés les bancs de l'école.

D'autre part, cela permet d'introduire une plus grande cohérence entre les différentes voies de formation, tel que l'a souligné M. Jean-Paul Denanot, président du conseil régional du Limousin et président de la commission formation professionnelle de l'ARF, en évoquant l'exemple de sa région : « *Le Limousin est assez atypique à cet égard, la plupart de ses centres de formation d'apprentis étant situés auprès des lycées professionnels. Cette situation permet une certaine cohérence entre l'apprentissage et les lycées professionnels. Je souhaiterais, malgré la résistance institutionnelle et professionnelle, que les lycées deviennent davantage des lycées des métiers, c'est-à-dire soient dotés des trois composantes : formation initiale traditionnelle, apprentissage et formation professionnelle tout au long de la vie. Ceci permettrait de réaliser des économies d'échelle de moyens. Les lycées professionnels pourraient en outre disposer d'une meilleure vision de la situation en matière de formation. La résistance à un tel type de projet reste cependant forte, notamment de la part du personnel enseignant. En tant qu'« ancien » de l'éducation nationale, je tente de convaincre de l'intérêt de tous du groupement des trois publics (élèves de la formation initiale, stagiaires de la formation professionnelle et apprentis) surtout en milieu rural. (...) Nous devons encore réfléchir aux mesures de stabilisation des personnels et d'accompagnement, notamment en termes de diversité des rythmes. Ces mesures n'éviteront peut-être pas la concurrence, mais permettront sans doute de l'atténuer. (...) Je crois que les autres régions commencent désormais à prendre conscience que la mise en place d'un CFA auprès d'un lycée professionnel est possible et permet une certaine simplification.* »

La mission considère en effet que l'appropriation de l'apprentissage par le système éducatif contribuerait à en renvoyer une image plus noble et à favoriser la fluidité des passages entre le cursus académique et le statut d'apprenti. En effet, l'apprentissage peut constituer, comme cela a été souligné par M. Michel Quéré, « *une deuxième chance au sein de la formation initiale* ». Or, cette voie y reste encore marginale, puisque seuls 7 % environ des apprentis (hors universités¹) - avec de fortes disparités selon les académies - sont scolarisés dans des structures relevant de l'éducation nationale². Les lycées professionnels disposent des moyens matériels et humains de former des apprentis : les conseils régionaux, compétents en matière de développement de l'apprentissage, ont tout intérêt à valoriser ce potentiel, dans lequel ils ont eux-mêmes investi massivement.

De même, la mise en place de structures d'appui aux équipes éducatives, telles qu'un « CFA académique sans murs », formule mise en place dans l'académie de Créteil et évoquée par M. Bernard Saint-Girons, directeur général de l'enseignement supérieur, lors de son audition³, constituent des moyens de favoriser l'implication des établissements scolaires dans l'apprentissage et d'assurer, dans le même temps, un meilleur maillage de l'offre de formation pour les apprentis.

Au-delà, comme Mme Annie Thomas l'a suggéré, il serait opportun de valoriser les locaux et matériels des lycées professionnels « *qui ne sont pas utilisés pendant quatre mois* », pour que ceux-ci « *accueillent pendant les vacances des salariés qui ont besoin de se reconvertir* ». Enfin, l'université, qui « *constitue un vivier exceptionnel de qualification et d'expertise* », « *pourrait être un formidable acteur de la formation tout au long de la vie* », en s'emparant davantage de la formation continue des salariés et de la VAE.

b) Professionnaliser les études universitaires

Le besoin de renforcer la « professionnalisation » des études universitaires a été exprimé par les étudiants entendus par la mission, mais également par les représentants des employeurs et des salariés.

¹ On compte 62 900 étudiants apprentis dans l'enseignement supérieur dont 31 600 dans des établissements de l'enseignement supérieur.

² Soit environ 19 000 apprentis dans les quatre-vingt-quinze Centres de formation d'apprentis (CFA) gérés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) qui les hébergent ; 1 800 apprentis dans les 109 sections d'apprentissage (SA), créées sur la base d'une convention entre le conseil régional, un EPLE et une profession ; 1 500 apprentis dans quatre-vingt-cinq unités de formation par apprentissage (UFA), formule issue d'une expérimentation menée par la région Rhône-Alpes à la fin des années quatre-vingt : à la différence des SA, la responsabilité administrative et financière relève d'un CFA « hors les murs » géré par une association régionale créée par un partenaire professionnel.

³ « L'ensemble des établissements ont la possibilité de faire appel à ce CFA. De la sorte, les enseignants et les personnes issues des corps d'inspection peuvent finaliser le projet pédagogique et construire la relation avec l'entreprise ».

Les travaux de la commission précitée, créée à l'initiative du précédent gouvernement et présidée par le recteur Patrick Hetzel, ont mis l'accent sur ce point, et avancé des propositions destinées à **rapprocher les universités du monde de l'emploi**. La mission souhaite qu'elles soient mises en œuvre, comme cela est déjà en partie le cas, afin de mieux positionner l'université au regard de sa mission d'insertion des jeunes dans l'emploi.

Une mesure tend notamment à développer les partenariats entre universités et centres de formation d'apprentis (CFA), ainsi que les passerelles entre les études universitaires et les formations professionnelles supérieures. En effet, comme l'a souligné M. André Gauron, l'échec en premier cycle tient notamment au fait que « *22 % des jeunes entrant à l'université auraient préféré suivre d'autres études* ».

Par ailleurs, Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, a insisté, lors de son audition, sur les points suivants, qui apparaissent également comme des avancées essentielles à mettre en œuvre : « *chaque diplôme devrait comporter des « modules de professionnalisation », qui constitueraient le « bagage de base » nécessaire aujourd'hui pour tout diplômé voulant entrer dans un métier ou une entreprise. Ce bouquet pourrait comporter la maîtrise des outils informatiques, la maîtrise d'une langue, le travail en équipe ou l'organisation du travail. Deuxièmement, il nous semble qu'à l'université, la formation par alternance, que nous estimons, est insuffisamment utilisée. Cette formation est intéressante pour les populations en difficulté, mais aussi au niveau du supérieur. Or l'université française est extrêmement timide en la matière. Pour nous, la formation par alternance ne se réduit pas à un simple stage. Elle doit permettre l'acquisition d'une forme de connaissance des savoirs, d'expérimentation, puis de retour. Nous sommes toujours très surpris de constater que les jeunes sont intéressés par ces questions.* »

Enfin, la mission considère qu'il serait également souhaitable de **consolider la représentation des milieux économiques et professionnels au sein des conseils d'administration**. Cette remarque vaut également pour les lycées professionnels, puisque la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005¹ a proposé, dans le cadre d'une expérimentation, que le président du conseil d'administration soit distinct du chef d'établissement et puisse être choisi au sein des personnalités extérieures à l'établissement, comme c'est le cas dans l'enseignement agricole. Il serait bon de faire le point sur l'état d'application de cette mesure, ou de la réactiver, dans le cas où elle n'aurait pas encore été mise en œuvre.

¹ L'article 39 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 dispose ainsi que « sur proposition de leur chef d'établissement, les lycées d'enseignement technologique ou professionnel peuvent mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation permettant au conseil d'administration de désigner son président parmi les personnalités extérieures à l'établissement siégeant en son sein. Cette expérimentation donnera lieu à une évaluation. »

c) *Articuler l'offre de certification aux besoins de l'économie : clarifier et évaluer*

Comme cela a été souligné dans la première partie du présent rapport, l'éclatement des responsabilités en matière de définition des diplômes, titres ou certifications professionnels réduit la lisibilité de l'offre et constitue un frein à l'articulation cohérente des parcours de formation, en formation initiale comme continue.

A la différence d'autres pays, il n'existe pas de référentiels de métiers communs à l'ensemble des acteurs intervenant dans l'élaboration des diplômes ou titres professionnels : chacun des sept ministères certificateurs dispose de ses prérogatives propres, de même que les branches pour ce qui concerne la définition des certifications de qualification professionnelle (CQP).

La situation est différente en Allemagne, par exemple, où la Loi Fédérale a institué 340 « codes de formation » élaborés avec la collaboration active des entreprises et définissant les principaux champs de métiers, qui se déclinent, ensuite, dans l'offre de diplômes. En outre, M. Pierre Boissier, directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), a cité l'exemple des Pays-Bas, où il existe « *un organisme national de gestion des référentiels en charge de la formation initiale professionnelle et de la formation continue. L'organisme national paritaire, comprenant également des représentants de l'État, élabore des référentiels de qualification reconnus par tous.* » Ce dispositif permet, d'une part, de **mieux articuler les référentiels de formation aux besoins de l'emploi**, d'autre part, « *de combiner des diplômes impliquant l'acquisition de savoirs fondamentaux délivrés par l'éducation nationale et des diplômes fondés sur la mise en situation de travail. (...) En outre, cet organisme national peut diffuser sa connaissance des contenus de métiers à l'ensemble du réseau d'information et d'orientation.* »

A la lumière de ces expériences, il serait souhaitable de parvenir à une **plus grande mise en cohérence de l'offre de certification**, en partageant les expertises des différents acteurs. Cet effort d'harmonisation, destiné notamment à éviter les doublons et favoriser les équivalences, devrait ainsi **limiter la tendance à l'inflation du nombre de titres ou diplômes**. Cela passe d'abord par la généralisation d'une **concertation interministérielle accrue**, en rapprochant les travaux de leurs instances paritaires consultatives¹, pour passer d'une logique de cloisonnement à une logique de complémentarité entre les titres et les filières de formation. Au-delà, comme cela a été souligné lors de l'audition des responsables du ministère de l'éducation nationale, « *la logique du guichet unique pourrait utilement être appliquée dans ce*

¹ *L'article D. 335-36 du code de l'éducation offre pour cela un cadre de concertation à réactiver. Cet article prévoit en effet que « lorsque plusieurs commissions professionnelles consultatives, concernées par la même branche d'activités, ont été constituées auprès de différents ministères, leur regroupement périodique doit être prévu au sein d'une formation commune (...). »*

domaine », afin de retrouver une certaine vision globale, dans le respect des spécificités propres à chaque organisme certificateur.

Cette exigence de rationalisation devrait s'accompagner d'une meilleure mise en avant, dans les référentiels, des **compétences** acquises et sanctionnées par le titre, afin d'en améliorer la lisibilité pour les employeurs.

Il s'agit, enfin, de renforcer **l'évaluation de la pertinence et de l'adaptation de l'offre de diplôme ou certifications existante, au regard des débouchés qu'ils offrent.**

Cela suppose notamment d'associer plus étroitement les représentants des professions concernées dans la procédure d'habilitation des titres, dans le cadre d'une gestion véritablement paritaire, afin de **prendre en compte, comme critère de création, d'évaluation et de révision, les perspectives et les résultats en termes d'insertion professionnelle**, comme cela est le cas pour les licences professionnelles. Il serait enfin souhaitable de généraliser la constitution de « dossiers d'opportunités » en vue de la création et de la rénovation des titres ou diplômes, qui pourraient également comporter des recommandations en termes de flux d'entrée en formation.

*

* * *

Le rapprochement des formations professionnelles, notamment initiales, des besoins des entreprises en personnels qualifiés, est une exigence non seulement pour la compétitivité de notre économie, mais également une exigence de la nation à l'égard de sa jeunesse.

Comme la mission l'a souligné au travers des propositions formulées dans ce présent chapitre, cela nous impose de dépasser tout clivage, de mobiliser l'ensemble des acteurs - éducatifs ou professionnels - et des outils, afin de tendre, dans une approche partagée, vers ces objectifs.

Pour reprendre les propos de Mme Laurence Paye-Jeanneney, administratrice générale du Conservatoire national des arts et métiers, la « *réconciliation* » des savoirs et des compétences constitue « *un formidable enjeu, qui relève également de l'éducation nationale* ». Il s'agit toutefois de prolonger cet effort de formation tout au long du parcours professionnel, en vue d'amener chacun à évoluer dans son savoir et ses compétences, en vue de les adapter aux mutations du marché du travail.

II. ÉLARGIR L'ACCÈS À LA FORMATION PAR L'INDIVIDUALISATION

Faut-il, selon l'avis donné par président Jacques Delors au cours de la table ronde du 29 mai 2007, procéder à la « *totale remise à plat* » d'un système trop cloisonné, trop complexe, trop corporatiste ? Ne faut-il pas admettre aussi les vertus d'une construction qui doit posséder quelque efficacité puisque, dans le cadre de ses prescriptions, les entreprises investissent en masse en faveur de la formation continue, construction dont un mérite incontestable est d'avoir fait passer la formation continue dans nos mœurs ? Observons aussi que la réforme de la formation continue des salariés est l'objet d'un fort consensus des partenaires sociaux et n'a pas encore déployé l'ensemble de ses effets. Un « *remise à plat* » ne risquerait-elle pas, alors, d'être prématurée, voire intempestive ? Observons encore que le modèle français de formation des salariés concourt discrètement et sûrement à la modernisation des relations sociales en France. La « *remise à plat* » du système issu des lois de 1971 et 2004 poserait question de ce côté là. Ces éléments incitent à la circonspection. C'est pourquoi la mission d'information a fait le choix de rechercher dans le germe de renouvellement et de consolidation du système que constitue l'individualisation le remède nécessaire à ses effets pervers : circonspection n'est pas immobilisme.

A. L'INDIVIDU, FIL CONDUCTEUR DE L'ACCÈS À LA FORMATION

1. Améliorer l'accès à la formation continue des salariés en parachevant le DIF

a) *Le DIF, clé de l'égalité d'accès ou expression symbolique du consensus à la française ?*

Rappelons que le droit individuel à la formation (DIF) donne aux salariés en CDI le droit de recevoir une formation de vingt heures chaque année. Le choix de la formation est effectué en accord avec l'employeur, en principe à l'occasion de l'entretien professionnel prévu dans l'ANI de décembre 2003. Le quota de vingt heures, cumulable pendant six ans, peut déboucher sur le droit à une formation de cent vingt heures. Les salariés à temps partiel ou en CDD, disposent d'un droit fixé au prorata de leur temps de travail. Le DIF est pris en principe en dehors du temps de travail et donne alors droit à une allocation de formation correspondant à 50 % du salaire net. Si la formation a lieu pendant le temps de travail, le salarié perçoit l'intégralité de son salaire.

Les auditions de la mission ont permis de constater le très fort consensus des partenaires sociaux, sous certaines réserves et conditions, autour de cet instrument souvent présenté comme un remède aux inégalités d'accès à la formation professionnelle.

M. Jean-Claude Tricoche, secrétaire national de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), chargé de la formation professionnelle, a fait du DIF une présentation assez significative de la façon dont les partenaires sociaux ont conçu ce dispositif. Le système de formation, a-t-il indiqué, doit viser l'adaptation des salariés aux évolutions internes de l'entreprise qui les emploie, l'entreprise étant alors responsable de la mise en œuvre des dispositifs correspondants, mais il doit aussi tenir compte de la réalité contemporaine du travail, la mobilité accrue de l'emploi en particulier, et donner aux salariés la possibilité de développer les compétences susceptibles d'assurer leur employabilité tout au long de leur vie professionnelle. Cette problématique ne peut guère être prise en compte par l'employeur du moment, à qui il n'appartient pas d'assurer « l'employabilité à vie ». Il faut donc, a-t-il estimé, que l'individu gère de façon autonome une partie de sa formation continue. Le DIF exprime cette idée, mais il reste attaché à l'entreprise, l'initiative du salarié étant encadrée en droit et, plus encore dans les faits, l'information des salariés n'étant pas suffisante pour susciter l'appétence des moins qualifiés pour la formation. A cet égard, l'échec de la réorientation de la formation vers les moins qualifiés montre que le système souffre d'un grave défaut de pilotage. Il faut donc que le DIF dépende de l'initiative de l'individu, a-t-il conclu.

Pour M. Jean Michelin, directeur de la formation de la Fédération française du bâtiment, la philosophie de l'ANI de 2003 est de « *rendre la formation continue à l'entreprise* » à travers la construction d'un dialogue entre l'employeur et le salarié. La création du DIF est emblématique de cette démarche. Dans cette logique, a-t-il précisé, le concept d'une « *offre de formation continue* » devrait céder la place à celui de « *réponse à un besoin* » exprimé par l'employeur et le salarié au cours de l'entretien professionnel. La définition des modalités de la formation, puis la recherche d'un prestataire, interviennent en fonction des conclusions de ce premier échange. De même, a-t-il ajouté, le DIF ne doit pas être interprété comme une obligation pesant unilatéralement sur l'entreprise, mais doit entretenir une relation directe avec l'exercice du métier : c'est pour cette raison qu'il doit faire l'objet d'un accord entre l'employeur et le salarié.

M. Jean-Claude Quentin, secrétaire confédéral chargé de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), a insisté sur l'importance de la personnalisation des formations, à travers la mise en œuvre du DIF, du bilan de compétences et de la validation des acquis de l'expérience (VAE). L'un des objectifs du DIF, a-t-il aussi indiqué, est de permettre une relance du dialogue social au sein des entreprises, notamment dans le cadre de l'entretien professionnel annuel sur les besoins de formation des salariés. Toutefois, a-t-il

précisé, cet aspect n'est pas encore suffisamment valorisé et un risque serait que le DIF dérive vers un substitut au plan de formation, ce qui n'est pas sa vocation. Par ailleurs, les inégalités d'accès à la formation sont fortes et le DIF devrait permettre d'inverser cette tendance.

Pour Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), une des caractéristiques essentielles de l'ANI de 2003 et de la loi de 2004 est la recherche d'une meilleure mobilisation des salariés, avec notamment une véritable « coconstruction » de leur formation grâce au DIF. L'entretien professionnel tous les deux ans, accompagné d'une information sur l'état des droits du salarié au DIF, et le passeport formation, document récapitulatif des connaissances, compétences et aptitudes professionnelles d'un salarié, sont de bons outils pour accompagner vers la formation les salariés ayant généralement connu l'échec scolaire et ne se sentant pas à l'aise face à l'idée de se former.

M. Jean-Pierre Therry, chargé de la formation en direction des régions à la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), a estimé qu'un objectif du DIF était de « mettre en appétit » les salariés qui ne partent jamais en formation.

M. Alain Lecanu, secrétaire national chargé du pôle emploi-formation de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), a indiqué que le DIF constituerait une avancée quand le cumul d'heures sera suffisant pour accéder à des formations intéressantes.

Pour M. René Bagorski, conseiller confédéral de la Confédération générale du travail (CGT), les partenaires sociaux ont promu la notion de salarié « acteur » de son parcours professionnel et élaboré des financements, des dispositifs et des moyens permettant de renforcer le pouvoir d'initiative des salariés. Ils ont même créé un droit attaché à la personne : le DIF.

M. Francis Da Costa, président de la commission formation du Mouvement des entreprises de France (Medef), rappelant que les premiers niveaux de qualification n'étaient pas spontanément demandeurs de formation et estimant qu'un dispositif uniquement axé sur l'initiative individuelle ne saurait réduire les inégalités d'accès à la formation, a néanmoins lié le DIF à l'objectif d'améliorer l'accès des salariés à des actions de formation.

M. André Cottenceau, chef de file formation de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), a estimé que le DIF permettait d'approfondir le dialogue entre le salarié et le chef d'entreprise, ce dialogue existant déjà naturellement dans les petites entreprises.

On voit que la convergence n'exclue pas les nuances.

Le DIF est aussi l'objet de critiques sévères. M. André Zylberberg, directeur de recherche au CNRS et coauteur du rapport « *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive* », a qualifié cet instrument de « *de tuyau de plus dans une usine à gaz, et qui n'a encore pas fait la preuve de son efficacité* ». Le rapport de MM. Pierre Cahuc et André Zylberberg

propose d'ailleurs la suppression pure et simple du DIF. Notant que le système actuel de la formation professionnelle équivaut à faire payer l'ensemble des salariés et des entreprises pour la formation des travailleurs les plus qualifiés, le rapport estime en effet que le DIF ne fait que renforcer cette tendance. De plus, l'obligation légale faite par ailleurs aux employeurs d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail incite les employeurs à diriger, encore plus que par le passé, les salariés vers des formations inutiles afin de satisfaire à leurs obligations formelles et de se couvrir contre des attaques potentielles. Le DIF, qui offre un accès gratuit à des formations n'améliorant nullement les perspectives professionnelles, mais sont mises en œuvre simplement parce qu'elles sont en apparence gratuites et constituent une obligation pour les employeurs, ne peut qu'accentuer cette tendance. Derrière ce bref exposé des effets pervers du principe « former ou payer », le débat sur l'utilité du DIF est ainsi ouvert.

En attendant son évaluation par les intéressés eux-mêmes (ceux-ci ont souligné l'imminence et la nécessité de cette évaluation), il est loisible de se demander si l'une des vertus majeures du DIF - qui opère, ne l'oublions pas, la réconciliation des pôles antagonistes de la loi de 1971, le congé individuel de formation (CIF) et le plan de formation - ne serait pas d'exprimer avec toute l'ampleur désirable, autour de l'idée neuve de sécurisation des parcours professionnels, le consensus actif des partenaires sociaux sur la formation continue de salariés.

Le consensus à la française serait ainsi passé par la mise en place de ce que plusieurs interlocuteurs de la mission ont appelé une « bombe à retardement », accumulant dans l'entreprise un volant d'engagements financiers difficiles à évaluer et impossibles à provisionner.

b) Vers la transférabilité du DIF

Les auditions de la mission ont permis de faire le point sur le débat relatif à la transférabilité du DIF. Celle-ci a été repoussée par la partie patronale lors de la négociation de l'ANI de décembre 2003, souhaitée par l'ensemble des syndicats de salariés, prévue par l'article L. 933-6 de la loi de mai 2004 en cas de licenciement¹, instituée conventionnellement dans certains groupes d'entreprises et dans certaines branches professionnelles afin de

¹ « *Le droit individuel à la formation est transférable en cas de licenciement du salarié, sauf pour faute grave ou faute lourde. Dans ce cas, le montant de l'allocation de formation correspondant aux heures acquises au titre du droit individuel à la formation et n'ayant pas été utilisées est calculé sur la base du salaire net perçu par le salarié avant son départ de l'entreprise. Les sommes correspondant à ce montant doivent permettre de financer tout ou partie d'une action de bilan de compétences, de validation des acquis de l'expérience ou de formation, lorsqu'elle a été demandée par le salarié avant la fin du délai-congé. A défaut d'une telle demande, le montant correspondant au droit individuel à la formation n'est pas dû par l'employeur. Dans le document mentionné à l'article L. 122-14-1, l'employeur est tenu, le cas échéant, d'informer le salarié qu'il licencie de ses droits en matière de droit individuel à la formation, notamment de la possibilité de demander pendant le délai-congé à bénéficier d'une action de bilan de compétences, de validation des acquis de l'expérience ou de formation. En cas de démission, le salarié peut demander à bénéficier de son droit individuel à la formation sous réserve que l'action de bilan de compétences, de validation des acquis de l'expérience ou de formation soit engagée avant la fin du délai-congé. En cas de départ à la retraite, le droit individuel à la formation n'est pas transférable.*

fidéliser l'emploi, ce qui démontre qu'il est techniquement possible et qu'il peut fonctionner.

Les arguments hostiles à la transférabilité ont été résumés par M. Francis Da Costa, président de la commission formation du Mouvement des entreprises de France (Medef). Il est prématuré, a-t-il indiqué à la mission, de modifier le DIF, dont la transférabilité, prévue selon des modalités variées dans un tiers des accords de branches et par différents accords d'entreprises, avait été écartée par la partie patronale lors de la négociation de l'ANI de 2003 afin de ne pas financer ce droit et dans la mesure où une transférabilité généralisée nécessiterait un provisionnement, grevant ainsi les comptes des entreprises. La budgétisation par les entreprises d'un DIF transférable, a-t-il ajouté, poserait problème. La transférabilité créerait en outre une distorsion de concurrence entre un salarié se présentant à l'embauche avec un compte DIF à solder et un salarié ne disposant pas de droits accumulés dans un précédent emploi. Les branches qui ont négocié la transférabilité, a-t-il conclu sur ce point, ont un intérêt à la réaliser, à l'exemple du bâtiment, doté de caisses habituées aux opérations de mutualisation.

La mission d'information juge de son côté la transférabilité du DIF inéluctablement inscrite dans la logique du recentrage de la formation permanente sur la personne, au-delà des cases statutaires sur lesquelles est actuellement bâti le système. On ne peut en effet comprendre que le droit individualisé du salarié à la formation dépende du contrat de travail et cesse en même temps que lui pour renaître *ex nihilo* à la conclusion d'un autre contrat de travail. Si l'objectif du DIF est de favoriser l'accès à la formation des salariés qui en restent écartés, de rendre ceux-ci coauteurs de leur formation en fonction de la nécessité d'envisager dans la durée la construction de leur sécurité professionnelle, de constituer un segment du parcours de formation à construire tout au long de la vie active, la transférabilité apparaît incontournable.

Ajoutons que le DIF, détaché du contrat de travail pour être attaché véritablement à la *personne* du salarié, devenant en quelque sorte un bien personnel du salarié (ou plus exactement sa clé personnelle d'entrée en formation), devrait être une puissante incitation à l'entrée en formation, spécialement dans les petites et moyennes entreprises, actuellement bien mal loties de ce côté (rappelons que le taux de départ en formation dans les TPE est de 12 %, contre 22 % dans les PME de dix à cinquante salariés, et de plus de 40 % pour l'ensemble des entreprises).

Notons aussi, du point de vue de l'entreprise, que la transférabilité, et la nécessité corrélative de solder en monnaie le compte DIF non utilisé au moment du départ de l'entreprise, inciteront très fortement celle-ci à former : c'est ainsi que le DIF apparaîtra comme une *obligation de former*, alors que les entreprises sont actuellement soumises à une *obligation de payer* dans le cadre de l'obligation légale.

L'environnement financier de la transférabilité peut être maîtrisé.

Tout d'abord, le « nouveau DIF transférable » impliquera la suppression de l'obligation légale de 0,9 % « plan de formation », actuellement peu efficace, dès lors inutile. L'incitation nécessaire à suivre régulièrement les formations courtes indispensables à l'entretien de l'employabilité sera alors assurée dans les conditions plus efficaces créées par la transférabilité du DIF, comme il est indiqué ci-dessus.

Ceci dit, l'essor du DIF pourrait, en première approche, représenter pour les entreprises une charge nettement plus élevée que le versement de 0,9 % de la masse salariale. En effet, la durée moyenne des formations actuellement financées par l'entreprise s'établit autour de 12 heures par an et par salarié, alors que la durée du DIF s'élève par hypothèse à 20 heures annuelles. Un DIF mieux popularisé et largement utilisé par ses bénéficiaires peut ainsi provoquer mécaniquement une augmentation importante des temps de formation, et par conséquent des charges des entreprises. C'est d'ailleurs cette perspective que, dans le cadre juridique existant, certaines personnes auditionnées par la mission d'information ont qualifiée de « bombe à retardement ».

Il y a des raisons de penser que la transférabilité du DIF peut être réalisée dans des conditions permettant de désamorcer la « bombe à retardement ».

Un ensemble d'éléments incite en effet à croire que la charge incombant aux entreprises du fait du DIF transférable ne devrait pas augmenter de façon significative :

- d'une part, les entreprises, « libérées » des fortes contraintes que le contrôle administratif de l'imputation des 0,9 % fait actuellement peser sur leurs choix de formation, pourront, en accord avec le salarié demandant la mobilisation de son DIF, sortir de la coûteuse logique des stages, actuellement privilégiée par les contrôleurs de l'administration dans la mesure où les stages extérieurs sont faciles à identifier et à vérifier. Les entreprises pourront ainsi recourir plus librement et plus largement à des solutions non seulement moins coûteuses que les stages, mais aussi plus appropriées aux besoins des PME et TPE car davantage liées à la situation de travail : le tutorat accompagné, la rotation de postes, l'abonnement à des revues professionnelles ou la participation à des conférences, pour les entreprises les plus « intellectuelles » ;

- d'autre part, quel que soit le succès du DIF transférable, il est peu probable que la totalité des salariés le prennent. En fait, une partie de l'obligation DIF ne sera probablement pas mobilisée et devra donc être monétarisée à la sortie de l'entreprise, aux fins du transfert¹. Une partie

¹ Le transfert devrait être opéré par le truchement du compte d'épargne formation proposé par la mission, dans les conditions détaillées ci-après.

significative de la dépense globale dépendra ainsi des critères de la monétarisation, dont il convient de laisser la responsabilité aux partenaires sociaux. Notons, à cet égard, que la monétarisation ne tiendra sans doute pas compte de cet élément important du coût actuel des formations financées par le 0,9 % que constitue la rémunération de salariés en formation.

La « faisabilité » du DIF transférable étant ainsi établie, la description des détails « techniques » de sa mise en œuvre ne sont pas du ressort de la mission d'information. Néanmoins, dans la mesure où la mission a conçu la transférabilité du DIF comme un pivot de la mise en place d'un compte d'épargne formation destiné à accompagner la personne tout au long de la vie, certains éléments « techniques » communs à l'ensemble des segments du futur compte d'épargne, indispensables à son fonctionnement, intéressent le DIF transférable et sont mentionnés dans le tableau, présenté ci-dessous, sur les usages du compte d'épargne formation.

Un dernier point mérite d'être évoqué : pour manifester visiblement le caractère profond du DIF transférable, il serait approprié de modifier la signification du sigle, actuellement trop évocateur d'une démarche unilatérale non conforme à l'économie du DIF et moins encore à celle du compte d'épargne formation dont la mission préconise la création. **Afin de manifester plus clairement sa dimension négociée et sa place centrale dans le dispositif de formation tout au long de la vie, le DIF pourrait alors devenir un « droit indispensable à la formation ».**

2. Rationaliser l'accès de l'ensemble des actifs à la formation professionnelle en instituant le compte d'épargne formation

On envisagera ici la problématique de l'accès :

- à l'étape suivant immédiatement la prescription d'une formation, dans le cas d'un primo entrant ou d'une personne présentant un besoin de reconversion ;

- à l'étape suivant immédiatement l'expression d'un désir de formation, dans le cas des salariés en emploi et - comme on va le voir - des retraités désireux de mobiliser leurs compétences pour le bien de la collectivité.

Les étapes précédentes du chemin vers la formation - l'accueil, l'orientation et la prescription - ne peuvent faire l'objet de l'approche intégrée proposée ci-dessous par la mission. Elles seront examinées en fin de chapitre.

a) Les failles du système suggèrent un recentrage sur l'individu

On mentionnera ici, pour mémoire, les failles les plus évidentes du système français de formation professionnelle, développées dans d'autres parties du présent rapport : les quelque 160 000 jeunes sortis du système scolaire sans qualification, l'existence d'une vaste zone grise entre la scolarité

et l'insertion dans le monde du travail, la fréquence croissante des parcours professionnels marqués par des ruptures subies ou voulues.

Comment faire en sorte que ces populations trop souvent dissimulées dans les interstices de la tuyauterie en place aient accès, dans des conditions satisfaisantes, aux formations nécessaires à leur insertion et à leur progression ? Tel est manifestement l'un des enjeux majeurs de la rénovation du système.

La solution se présente avec une certaine évidence : il convient de transcender le cloisonnement des statuts en saisissant l'individu lui-même tout au long des étapes cruciales de son parcours.

b) Une solution : le compte d'épargne formation

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont proposé de **surmonter les difficultés et les inégalités d'accès à la formation professionnelle en mettant en place un outil permettant à l'individu d'accéder à la formation et à la qualification de façon simple, rapide et efficace lors des étapes délicates de son parcours postscolaire**. L'ensemble des propositions présentées à ce titre depuis nombre d'années - la plus récente et non la moindre étant la proposition de compte d'épargne formation, évoquée par le Président de la République au cours de la campagne électorale et rappelée par le Premier ministre à l'occasion d'un déplacement à Lyon le 1^{er} juin dernier - dérivent de l'idée de mettre à la disposition de l'individu, selon des modalités variées faisant toujours appel à la responsabilité de la personne, un « droit différencié » mobilisable pour acquérir une qualification utile à l'employabilité.

Dans la première partie de ce rapport, **la mission a constaté la complexité croissante d'un système évoluant par juxtaposition de nouveaux tuyaux d'orgue. Il lui paraît indispensable d'interrompre ce processus en introduisant dans la machinerie de la formation un « germe mutagène de la simplicité »**. C'est pourquoi elle a décidé d'explorer la piste et d'évaluer la « faisabilité » du compte d'épargne formation. Elle a jugé l'outil non seulement « faisable » mais aussi souhaitable, sinon indispensable, pour donner à l'idée de formation tout au long de la vie, dont le Président Jacques Delors relevait avec vigueur, lors de la table ronde du 29 mai, le caractère jusqu'à présent nébuleux, un contenu précis et concret, utile à nos compatriotes à la recherche d'une sécurité professionnelle fondée sur la qualité des compétences mises à la disposition de l'économie.

(1) Une piste consensuelle

Le compte d'épargne formation - ou ce qui y ressemble - a été l'objet d'un certain nombre de réflexions substantielles lors des auditions de la mission. Ces réflexions prennent généralement appui sur des propositions plus ou moins élaborées, développées depuis plusieurs années dans des cadres très divers.

M. Claude Thélot, conseiller-maître à la Cour des comptes, a envisagé la création d'un « droit différencié » en faveur des jeunes peu qualifiés à la sortie du système scolaire : « *les jeunes gens qui sortent de l'école avec un niveau d'étude, de qualification ou de diplôme donné devraient, en entrant dans la vie professionnelle, disposer de droits inversement proportionnels à la durée de leur formation initiale. Ainsi, les 150 000 sortants chaque année du système scolaire sans diplôme ni qualification disposeraient d'un droit à la formation plus long que celui des polytechniciens. Le système du DIF, qui accorde vingt heures de formation à chacun de façon indifférenciée, ne va guère dans ce sens. L'idée du droit différencié à laquelle j'ai fait allusion a été formulée, sur un plan intellectuel, par de nombreuses personnes. Sur le plan politique, elle n'a été reprise que par peu de gens, et sur un plan concret, elle n'a été jugée opérationnalisable par personne. Par conséquent, nous devons étudier les conditions auxquelles une telle mesure pourrait être mise en œuvre, et je pense qu'elle peut l'être. Nous pouvons créer un droit à la formation professionnelle continue inversement proportionnel à la durée de la formation initiale. Les conditions opérationnelles sont sans doute plus complexes que nous ne l'imaginons, mais nous pouvons tout de même réfléchir d'un point de vue opérationnel à la mise en œuvre et à l'existence de ce type de droit différencié, qui serait opposable. Nous pouvons y parvenir et ainsi dépenser notre argent plus intelligemment que nous ne le faisons actuellement. Nous mènerions donc une double action, d'une part du côté des entreprises, en énonçant des objectifs en termes de résultat et non en raisonnant selon une logique de moyens, d'autre part, du côté des personnes, qui bénéficieraient d'un droit articulé à leur formation initiale à travers lequel se concrétiseraient les objectifs assignés aux employeurs. Un des apports fondamentaux de votre travail pourrait consister à aider la société française à définir les conditions concrètes d'une telle action* ».

Visant les mêmes tranches d'âge dans une optique un peu différente puisqu'il ne s'agit plus seulement d'offrir un outil de rattrapage aux jeunes lâchés par le système scolaire mais d'accompagner dans un périple de plus en plus diversifié l'ensemble de la jeunesse abordant le marché du travail dans des conditions profondément différentes de ce que les générations précédentes ont connu, Mme Sophie Boissard, directrice générale du Centre d'analyse stratégique, a proposé de favoriser par un financement public la poursuite de la formation au cours de l'étape d'une dizaine d'années précédant de plus en plus la stabilisation dans l'emploi : « *le passage de l'adolescence à la vie professionnelle s'étale sur dix ans chez nos voisins européens. Il est probable que cette période s'allongera en France et convergera vers la moyenne européenne. Les jeunes vont sortir du secondaire entre seize et dix-huit ans et se stabiliseront sur le marché du travail vers vingt-cinq ans ou vingt-huit ans. [...] Cette période ne sera pas composée de dix années d'études concentrées dans le temps. Elle alternera des phases d'acquisition des savoirs de base, qui ne seront pas nécessairement des savoirs professionnels et des phases d'allers-retours vers la vie professionnelle. L'alternance en entreprise et les « petits boulot » constitueront des sas d'accès à la vie professionnelle.*

Toutefois, la possibilité restera ouverte d'accéder à des formations complémentaires beaucoup plus tard dans l'existence. L'organisation du financement global de cette période de dix ans mérite examen. Faut-il concevoir des droits de tirage pour le bénéficiaire ? [...] Le droit de tirage pourrait servir à réaliser une orientation intelligente, à mon sens. En effet, ce droit peut être exercé sur la base d'un projet professionnel préalablement validé. En outre, ce droit intègre nécessairement une partie de prêt, afin d'engager le bénéficiaire dans sa démarche de formation. Ainsi, la collectivité accompagne l'individu vers un secteur qui lui paraît pertinent. De surcroît, la collectivité peut assurer un contrôle annuel de suivi du plan de formation initiale. Ainsi le droit de tirage peut être l'instrument qui permettra de refonder l'orientation. [...] Je serais favorable à ce qu'une expérimentation soit conduite. Chaque jeune sortant du système secondaire se verrait proposé une bourse pluriannuelle autour de la construction d'un projet professionnel. Ce projet ferait l'objet d'une série de validations associant des représentants du système éducatif, du monde économique ou associatif local, ainsi que du système bancaire. Cette réunion permettrait d'associer différents acteurs autour d'un projet applicable sur plusieurs années ».

Notons que les partenaires sociaux ont envisagé de leur côté, de façon à la fois plus large, puisque la jeunesse n'est pas seule visée, et plus étroite, puisque seuls les salariés sont concernés, la mise en place d'un droit individuel à la formation qualifiante différée, dans un esprit de rattrapage évoquant plus directement la proposition de M. Claude Thélot que celle de Mme Sophie Boissard. M. Francis Da Costa, président de la commission formation du Mouvement des entreprises de France (Medef), a fait allusion, lors de son audition, à ce projet non abouti faute du financement public sollicité dès l'abord par les partenaires sociaux avec une parfaite équanimité. L'article 4-1 de l'ANI du 5 décembre 2003 stipule les mesures suivantes :

« Dans un souci d'équité, les salariés, qui ont arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue, et qui souhaitent poursuivre ultérieurement des études en vue d'une promotion sociale, devraient avoir accès à une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée totale maximale d'un an, mise(s) en œuvre notamment dans le cadre du congé individuel de formation.

Pour que cette ou ces formation(s) permette(nt) aux salariés un accroissement sensible de leur qualification professionnelle, ils pourront bénéficier :

- d'un concours à l'élaboration de leur projet professionnel, avec l'appui d'un accompagnement dans ou hors de l'entreprise et d'un bilan de compétences,

- de la validation des acquis de leur expérience avant de suivre la formation qualifiante correspondant à leur projet.

Les coûts des actions d'accompagnement, de bilan de compétences et de validation des acquis de l'expérience sont alors pris en charge par le FONGECIF compétent.

Les parties signataires du présent accord souhaitent que les salariés concernés puissent bénéficier, au moment de leur départ en formation, d'un abondement financier des pouvoirs publics correspondant au coût moyen d'une année de formation. A cette fin, elles demandent l'ouverture d'une concertation avec les pouvoirs publics ».

Sur le créneau plus étroit et non moins sensible de la réponse aux besoins des chômeurs et des salariés menacés de plan social, M. Pierre Boissier, directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), a présenté des propositions susceptibles de s'articuler avec l'ensemble des dispositifs évoqués pour les jeunes en insertion et salariés en emploi. Il s'agit de fournir un appui aux demandeurs d'emploi, « *prisonniers d'un système très complexe et cloisonné qui nourrit leur passivité* ». A cette fin, « *il faudrait passer à une logique de droit individuel, voire de coresponsabilité. Toutefois la généralisation d'un droit individuel à la formation pour les demandeurs d'emploi sur le modèle du DIF est impossible. Le DIF est limité à vingt heures annuelles alors qu'une formation qualifiante lourde représente six cents à mille heures, soit cinquante ans de capitalisation. Une assurance individuelle de qualification, reposant sur une combinaison de capitalisation et d'intervention de fonds publics, devrait être mise en œuvre. Cette assurance pourrait intervenir en cas de rupture dans le parcours professionnel, qui requiert une requalification. Ainsi on pourrait concevoir d'ouvrir un compte de qualification au moment de la première inscription à l'assurance chômage, ainsi qu'à la sortie du système scolaire pour les jeunes sans diplôme. La logique de droit individuel permet en effet de motiver les individus qui deviennent responsables de leur projet. La logique d'indemnisation resterait la même, mais on pourrait concevoir un système alimenté par le transfert du DIF. La somme initiale servirait à déclencher l'intervention publique de l'assurance chômage ou des conseils régionaux. En outre, la montée en puissance de l'assurance chômage pour les indemnisés permettrait aux conseils régionaux de consacrer leur argent aux non-indemnisés et de régler le problème des primo accédants au marché de l'emploi. Les organismes paritaires collecteurs agréés finançant les contrats de professionnalisation auraient également vocation à participer à ce système. En définitive, la primauté reviendrait au projet de qualification, qui conditionne le versement de fonds publics sur le compte individuel* ».

Précisons que le mécanisme décrit par Pierre Boissier n'est pas exclusif d'une approche plus large des problèmes à résoudre : « *tous les mécanismes de droits individuels évoqués actuellement posent des problèmes financiers dans la mesure où le coût pour la collectivité serait considérable. Ces problèmes sont particulièrement aigus pour les primo accédants qui n'ont pas constitué de droits. L'idée serait ainsi de substituer une logique assurantielle à l'idée d'un droit général à la formation, empruntant la forme*

d'un plan épargne formation. En effet, le besoin de formation se fait sentir en cas de rupture professionnelle et de requalification. Il semble ainsi que la réponse appropriée pourrait s'inspirer du système de sécurité sociale dans lequel les comptes ne sont activés qu'en cas d'accident. Un tel compte serait alimenté par le transfert du DIF lors du licenciement. On pourrait sans doute transférer le DIF vers un compte formation qui serait ensuite abondé lors de la rupture professionnelle par les OPCA, par le régime d'assurance chômage et par les conseils régionaux. Toutefois, le droit ne serait constitué qu'au terme de l'élaboration d'un projet de formation dont le financement dépendrait de l'outil mobilisé ».

L'ensemble de ces contributions dessine en pointillés ce que pourrait être un outil intégré d'accès à la formation tout au long de la vie, misant sur la responsabilité de l'actif, centré sur les besoins les moins bien satisfaits par le système existant, construit à partir des ressources de ce même système, introduisant le germe de la simplicité dans les mécanismes de la formation professionnelle.

On notera aussi que l'article L. 900-3 du code du travail, qui résulte de la loi du 4 mai 2004 et n'a jamais reçu de dispositif d'application, énonce de façon assez synthétique la visée du compte d'épargne formation :

« Tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s'y engage a droit à la qualification professionnelle et doit pouvoir suivre, à son initiative, une formation lui permettant, quel que soit son statut, d'acquérir une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme :

« - soit enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles prévu à l'article L. 335-6 du code de l'éducation ;

« - soit reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche ;

« - soit figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi d'une branche professionnelle ;

« L'État et la région contribuent à l'exercice du droit à la qualification, notamment pour les personnes n'ayant pas acquis de qualification reconnue dans le cadre de la formation initiale ».

La mission d'information s'est attachée à préciser les détails de ce programme et à dégager ses implications.

(2) Ce que le compte d'épargne formation pourrait être

Il est tentant de présenter le compte d'épargne formation à partir de deux observations du président Jacques Delors, au cours de la table ronde organisée par la mission le 29 mai dernier, en appliquant l'une et en s'attachant à démentir l'autre. « *Il faut être inventeur de simplicité* », a préconisé Jacques Delors, citant Jean Monnet, premier commissaire général au plan : tel est en effet l'objectif du compte d'épargne formation, qui trouvera

tout son sens s'il parvient à instiller le germe de la simplicité dans les mécanismes abscons de la formation professionnelle. « *Il ne faut plus parler d'éducation tout au long de la vie, car tous les hommes politiques que j'ai rencontrés en Europe [...] pensent que ce principe consiste à additionner l'éducation première et la formation continue, alors que c'est une imbrication entre les deux, qui favorisera l'optimisation des moyens et nous permettra de gagner beaucoup d'argent en réalisant certaines économies et en apprenant mieux le contenu de la pédagogie* », a ensuite déploré M. Delors, dégageant ainsi en creux l'économie d'un compte d'épargne formation efficace et utile : il ne peut s'agir que d'un outil transversal, bousculant les cases statutaires et les tuyaux d'orgue, réunifiant l'homme éclaté afin de l'accompagner effectivement dans son parcours de formation tout au long de sa vie, non seulement la vie active mais aussi au-delà, car l'utilité sociale de la formation ne disparaît pas au seuil de la retraite.

En fonction de ces exigences, la mission a formulé la proposition dont le tableau ci-après décrit l'architecture globale.

Usages du compte d'épargne formation

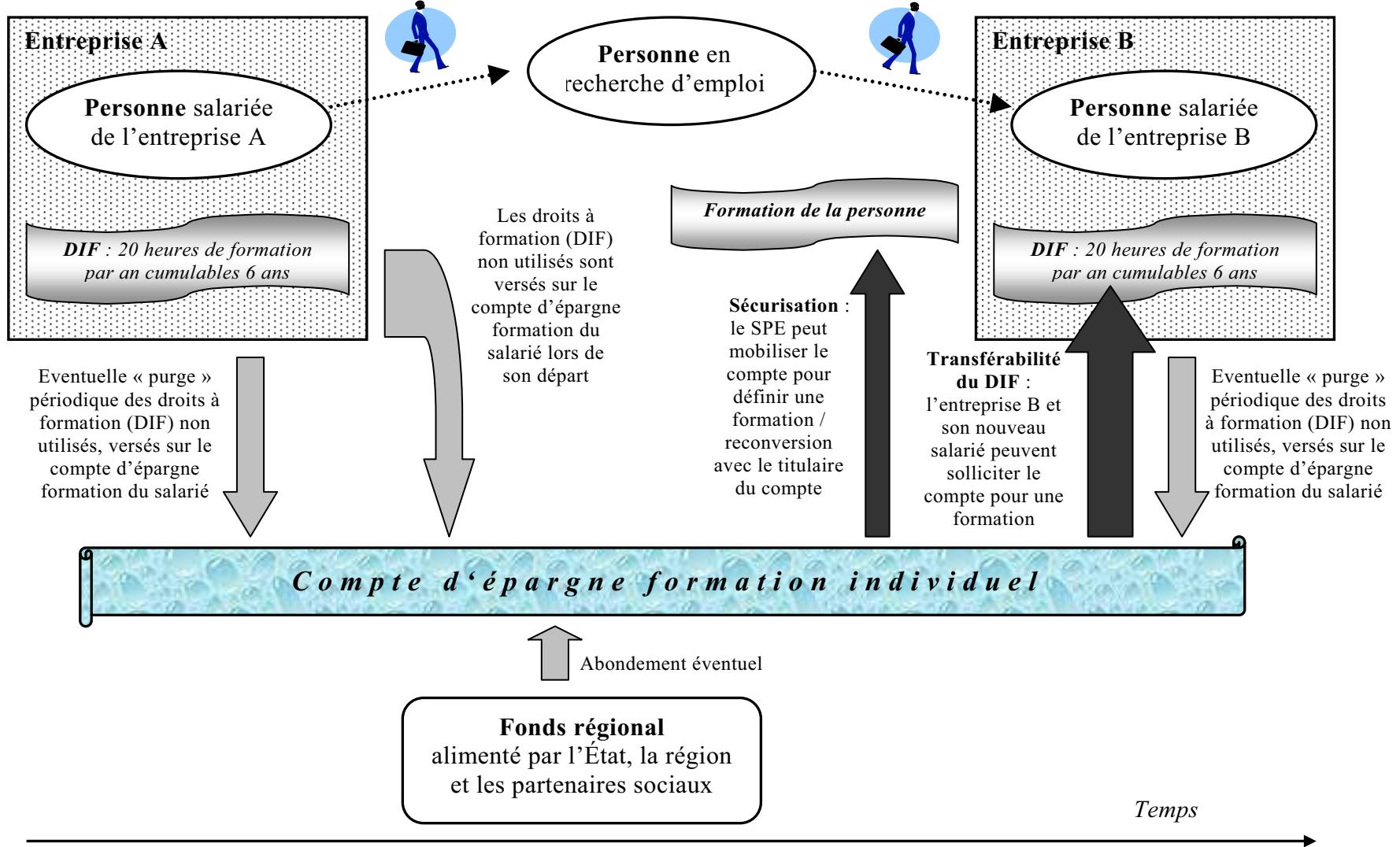
Salariés Dif	Reconversion	Salariés Cif	Primo entrants	Retraités
<ul style="list-style-type: none"> - Compte ouvert au titre de l'activité salariée ; - activé au cours de l'activité salariée ; - transférable 	<p>Compte activé au moment où apparaît la nécessité d'une reconversion du salarié menacé ou licencié</p>	<p>Compte activé au cours de l'activité salariée</p>	<p>Compte ouvert de façon volontaire lors du premier contact avec un organisme d'accueil</p>	<p>Compte activé au cours de la retraite</p>
Le compte d'épargne formation est tenu par un organisme national (type Urssaf)				
<ul style="list-style-type: none"> - Droit mis en œuvre par les entreprises (dans le contexte de la suppression du versement de 0,9 % plan de formation) ; - monétarisé et inscrit au compte d'épargne formation si l'entreprise ne l'a pas mis en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> - Compte abondé par les montants éventuellement capitalisés au titre du Dif et au titre du droit de tirage primo entrants ; - abondé éventuellement par un fonds régional <i>ad hoc</i> en vue de financer une formation prescrite, conforme aux priorités régionales 	<p>Compte abondé par le 0,2 % Cif mutualisé au sein d'un fonds régional <i>ad hoc</i>, en vue de financer une formation conforme aux priorités régionales</p>	<p>- Compte abondé par l'État au moment de son ouverture</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Compte abondé par les montants éventuellement capitalisés au titre du Dif et au titre du droit de tirage primo entrants ; - abondé éventuellement, au titre de la politique des seniors, par un fonds régional <i>ad hoc</i> en vue de financer une formation conforme aux priorités régionales
<p>Montant monétaire calculé par l'employeur au moment de la sortie de l'entreprise en fonction de bases de calcul fixées par la négociation sociale</p>	<p>Montant exprimé sous forme monétaire</p>	<p>Montant exprimé sous forme monétaire</p>	<p>Montant exprimé sous forme d'un droit de tirage monétaire fixé de façon inversement proportionnelle au niveau de qualification acquis en scolarité initiale</p>	<p>Montant exprimé sous forme monétaire</p>
<p>Orienté vers une formation liée à l'emploi occupé</p>	<p>Orienté vers l'acquisition d'une qualification</p>	<p>Orienté vers l'acquisition d'une qualification</p>	<p>Orienté vers l'acquisition d'une qualification</p>	<p>Orienté vers une formation tournée vers le bénévolat</p>
<p>Formation décidée par consensus entre le salarié et l'employeur</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formation prescrite par les organismes d'accueil et d'orientation compétents ; - validée par le fonds régional <i>ad hoc</i> en fonction des priorités définies par une instance décisionnelle régionale 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation présentée par le salarié ; - validée par le fonds régional <i>ad hoc</i> en fonction des priorités définies par une instance décisionnelle régionale 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation prescrite par les organismes d'accueil et d'orientation compétents ; - validée par le fonds régional <i>ad hoc</i> en fonction des priorités définies par une instance décisionnelle régionale 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation présentée par le retraité ; - validée par le fonds régional <i>ad hoc</i> en fonction des priorités définies par une instance décisionnelle régionale

Quel est l'objet de cette construction ? **Il s'agit de saisir l'homme et la femme à la recherche d'un financement pour leur formation au-delà de statuts professionnels aux frontières poreuses, de moins en moins conformes à la vie vécue** : où situer, par exemple, les droits à formation des actifs, jeunes ou non, qui égrènent les CDD et le chômage pendant plusieurs années : sont-ils salariés ou chômeurs ? **Le compte d'épargne formation doit être conçu pour donner à ces personnes un accès simple et visible aux actions qui leur permettront de conforter leur employabilité en acquérant les qualifications indispensables.** L'idée de compte est ainsi intimement liée à celle de sécurité professionnelle : dans le monde d'aujourd'hui celle-ci passe par la formation continue au sens propre du terme, certaines personnes, certains groupes tombant, comme on l'a vu, dans les zones d'ombre du système, il s'agit d'infléchir celui-ci de façon à leur offrir des conditions d'accès satisfaisantes sans créer de nouveaux tuyaux, et donc en partant de l'existant, dans la mesure où - une nouvelle fois - le propos n'est pas de lancer l'illusoire « grand soir » d'une formation professionnelle qui fait l'objet d'un rare consensus social dans son principe et dans les grandes lignes de son architecture, mais d'instiller dans le système tel qu'il fonctionne le « germe mutagène de la simplicité ».

De ce point de vue, **il est opportun de construire le compte d'épargne formation à partir du DIF transférable proposé ci-dessus.**

Comme l'indique le tableau précédent (*cf.* deux premières colonnes) et comme le tableau ci-dessous l'illustre, le compte, alimenté d'une part par la monétarisation des DIF non utilisés et par toute autre épargne constituée à cette fin par le titulaire, abondé d'autre part par un fonds régional *ad hoc* rassemblant les contributions des différents partenaires institutionnels de la politique de formation continue, servira à l'occasion des **transitions professionnelles** - entrecoupées ou non par des périodes de chômage - justifiant l'acquisition par le salarié d'une formation qualifiante plus ambitieuse que celles financées par la seule entreprise dans le cadre des actions d'adaptation au poste de travail.

LE COMPTE D'EPARGNE FORMATION ET LA SECURISATION DES PARCOURS ENTRE DEUX EMPLOIS



Par ailleurs, si le compte d'épargne formation correspond très largement à la nécessité de conduire l'individu vers des formations qualifiantes lourdes à l'occasion des ruptures intervenant dans son parcours professionnel, il n'en est pas moins opportun de construire un *continuum* embrassant la totalité de la vie active et au-delà.

Le compte doit ainsi permettre aux **primo entrants** de combler leur éventuel déficit de formation ou d'organiser de façon rationnelle les allers-retours qui ponctuent de plus en plus fréquemment la période précédant la stabilisation des jeunes dans l'emploi.

La création par l'État d'un **droit différencié inversement proportionnel au niveau de qualification acquis à la sortie du système scolaire** et abondant le compte d'épargne formation serait souhaitable à cet égard.

Par ailleurs, il serait **justifié d'inclure le CIF, avec ses spécificités intactes, dans le compte d'épargne formation** : il s'agit bien d'un aspect important du parcours de formation de l'individu.

Le compte d'épargne formation doit aussi permettre d'utiliser au cours de la retraite les montants éventuellement accumulés pendant la vie professionnelle soit au titre du DIF, soit au titre du droit différencié des primo entrants. **Les sommes éventuellement capitalisées et non dépensées au cours de la vie active doivent ainsi être maintenues sur le compte d'épargne au moment de la retraite.** Elles serviront à financer des formations d'intérêt social liées au bénévolat : formation à l'accompagnement des jeunes en établissement scolaire, formations visant l'exercice d'une activité dans les structures associatives et caritatives, formation à l'exercice du tutorat en entreprise...

Notons aussi que **le compte d'épargne formation pourrait, en outre, être étendu aux actifs non salariés** relevant actuellement de collectes et d'institutions spécifiques, selon des modalités que la mission n'a pas étudiées.

Un aspect particulier du dispositif, largement évoqué par les personnes auditionnées, est crucial. Il s'agit de **la responsabilisation à la fois des entreprises et des personnes formées**.

Le projet de formation doit être construit en fonction des besoins effectifs de la personne formée et, à cet égard, le fait que les financements « appartiennent » à la personne concernée et le fait qu'une partie de ces financements peuvent être mobilisés tout au long de la vie devraient concourir à la responsabilisation.

Du côté des entreprises, la suppression du prélèvement obligatoire de 0,9 % devrait, comme on l'a vu ci-dessus, libérer une capacité d'initiative actuellement très encadrée par le fonctionnement des mécanismes administratifs de contrôle de l'imputation sur l'obligation légale des actions de formation financées par l'entreprise.

En ce qui concerne les **mécanismes de fonctionnement du compte d'épargne**, les actions de formation, dûment prescrites par l'organisme prescripteur compétent (à l'exception de celles entreprises dans le cadre du DIF, prescrites par l'accord du salarié et de son employeur), devraient être financées grâce à **l'abondement du compte d'épargne formation de l'intéressé par un fonds régional ad hoc**, qui peut être un OPCA interprofessionnel. Le fonds régional *ad hoc* sera à la fois le « pot commun » où les principaux financeurs de la formation professionnelle continue (région, UNEDIC, État, OPCA...) mutualiseront les budgets dégagés par eux en faveur de cette politique et l'ordonnateur des financements accordés à un titulaire de compte d'épargne formation pour suivre une formation éligible.

La formation devra être « éligible » : en effet, **la mobilisation du compte pour une formation cofinancée par les contributeurs du fonds régional ad hoc devra être conditionnée par le respect des priorités définies par une instance décisionnelle régionale** chargée du pilotage « politique » du système. Il peut s'agir de priorités sectorielles ou territoriales, ou bien encore d'un ciblage sur une entreprise en danger, l'objectif étant de favoriser une adéquation raisonnable entre les formations financées par le compte d'épargne et les besoins en emplois constatés au plan territorial. L'instance décisionnelle régionale devra réunir l'ensemble des partenaires intéressés. **Cette instance pourrait être, par exemple, le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).**

Le caractère essentiel du dispositif ainsi profilé est la simplicité : un seul outil répondra à une grande variété de situations, les titulaires de comptes d'épargne formation n'ayant pas plus de deux interlocuteurs :

- l'employeur, dans le cadre de la mise en œuvre du DIF, pour des formations légères liées au poste de travail occupé ;
- le fonds régional *ad hoc* dans certaines situations sensibles nécessitant la mise en œuvre de formations lourdes requalifiantes (passé, comme on l'a vu, le cap de l'accueil et de la prescription, qui fait l'objet des développements ci-dessous).

B. LA PERSONNE ET L'ENVIRONNEMENT DE LA FORMATION : DES PROGRÈS INDISPENSABLES

Les développements qui suivent concernent peu les salariés désireux de mobiliser leur DIF : l'entreprise est leur interlocuteur naturel dans le cadre du dialogue social encouragé par cet outil spécifique.

En revanche les autres publics mentionnés dans le tableau précédent ont nécessairement affaire à un ou plusieurs médiateurs spécialisés en amont de l'accès à la formation. Il leur appartient, en effet, de s'orienter dans le système, puis de franchir le cap de la prescription, avant que la formation pertinente identifiée lors de cette étape, dûment validée comme on l'a vu

précédemment en fonction des priorités définies en région, trouve son financement dans le cadre du compte d'épargne formation. Dans ce domaine aussi, l'émergence de la personne comme sujet du parcours de formation implique que de notables progrès soient réalisés.

Il ne faut pas non plus oublier les besoins de cet autre client de la formation continue qu'est l'entreprise, personne morale trop souvent exposée aux complexités du système, quand il s'agit des PME et TPE dépourvues des moyens humains de décrypter ses dédales.

1. Mieux coordonner l'information, l'accueil et la prescription

a) Dédales et constellations

Il convient de distinguer en la matière deux volets distincts des opérations préalables à l'entrée en formation : l'information et l'accueil d'une part, la prescription de l'autre.

(1) L'information et l'accueil

Le tableau ci-après présente un panorama non exhaustif des lieux d'accueil et d'information des trois principaux publics de la formation professionnelle continue.

**Accueil et information des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés :
mesures et lieux d'accueil et d'information**

MESURES DE FORMATION	LIEUX D'ACCUEIL ET D'INFORMATION
JEUNES ÂGÉS DE 16 A 25 ANS	
Stages agréés et conventionnés par les conseils régionaux	PAIO, mission locale, maison de l'emploi, Assedic, ANPE
Parcours d'accès à la vie active (PAVA)	PAIO, mission locale, maison de l'emploi, Assedic, ANPE
Contrat d'apprentissage*	Chambres consulaires, CFA, PAIO, mission locale, maison de l'emploi
Contrat d'apprentissage dans la fonction publique*	Ministères, CFA, PAIO, mission locale, maison de l'emploi
Contrat de professionnalisation*	PAIO, mission locale, maison de l'emploi, OPCA, Assedic, ANPE
Contrat d'avenir*	PAIO, mission locale, maison de l'emploi, Assedic, ANPE
Demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus	
Formations des bénéficiaires du régime d'assurance chômage percevant l'allocation de retour à l'emploi - formation (AREF) : <ul style="list-style-type: none"> • stages financés par les Assedic • stages conventionnés par les conseils régionaux • stages de l'AFPA 	Assedic, ANPE, maisons de l'emploi, APEC
Formations des non bénéficiaires du régime d'assurance chômage relevant du régime public de rémunération des stagiaires : <ul style="list-style-type: none"> • stages agréés et conventionnés par les conseils régionaux • action préparatoire au recrutement (APR) • stages de l'AFPA 	Assedic, ANPE, maisons de l'emploi
Congé individuel de formation pour les anciens salariés en CDD (CIF-CDD)	Assedic, OPCA-CIF (FONGECIF, OPCA de branche agréés)
Contrat de professionnalisation*	Assedic, ANPE, maisons de l'emploi, OPCA
Contrat d'avenir*	Assedic, ANPE, maisons de l'emploi
SALARIÉS	
Plan de formation de l'entreprise	Entreprise
Droit individuel à la formation (DIF)	Entreprise, OPCA
Congé individuel de formation (CIF)	Entreprise, OPCA-CIF (FONGECIF, OPCA de branche agréés)
Période de professionnalisation	Entreprise, OPCA
<p>* Seuls les contrats de travail avec formation obligatoire sont retenus. Ne figurent pas les contrats suivants : contrat initiative emploi (CIE), contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), contrat de réinsertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA).</p>	
Source : Centre INFFO - Direction juridique observatoire	

Sous réserve des initiatives encore insuffisamment consolidées de mise en place de guichets uniques évoquées ci-dessous, le diagnostic présenté à ce sujet en 1999 par M. Gérard Lindeperg dans un rapport sur les acteurs de la formation professionnelle, reste largement d'actualité. Seuls l'ANPE et les Centres d'information et d'orientation (CIO) de l'éducation nationale, rappelait M. Lindeperg, constituent véritablement chacun un réseau national disposant de points d'implantation maillant le territoire. Mais ils restent centrés sur des publics spécifiques : les demandeurs d'emploi pour l'ANPE, les jeunes scolarisés pour les CIO. Le constat qui s'impose, estimait-il, est celui de la juxtaposition de services d'information et d'orientation sectorisés, segmentés sur des publics ciblés et captifs, sans cohérence d'ensemble ni véritable complémentarité ou mise en réseau des services rendus aux personnes et aux entreprises. En conséquence, « *l'absence de coordination, les contradictions d'intérêts, la complexité des dispositifs, des mesures, des financements, entraînent un enchevêtrement des compétences qui provoque des dérives concurrentielles. Il en résulte une grande confusion qui pénalise aussi bien les utilisateurs que les financeurs. Au total les destinataires de l'information ont bien du mal à identifier la structure capable de répondre à leurs besoins et à se frayer un chemin dans un tel labyrinthe* ».

(2) La prescription

Le chapitre II de la première partie du rapport a évoqué le parcours parfois laborieux des chômeurs au cours de la phase de prescription d'une formation qualifiante.

On ne reviendra pas ici sur cet aspect de la démarche d'entrée en formation.

b) *Les pistes à suivre*

(1) Les guichets uniques

Compte tenu de la situation rappelée ci-dessus, **seule l'entrée volontariste dans une logique de guichets uniques apparaît de nature à améliorer le service rendu aux personnes et, partant, les conditions d'accès à la formation**. On sait pourtant les difficultés concrètes auxquelles se heurte sur le terrain cette idée de bon sens.

(a) L'émergence d'une logique d'intégration

La création des maisons de l'emploi a été un premier pas dans cette direction.

Rappelons qu'elles ont été instaurées par le plan de cohésion sociale de décembre 2004, afin de rassembler dans un même lieu l'ensemble des membres du service public de l'emploi, l'AFPA, les missions locales, les PAIO, les chambres consulaires, les organismes de développement économique et d'insertion professionnelle, ainsi que les acteurs locaux. Elles permettent aux demandeurs d'emploi, salariés et entreprises d'accéder à tous

les services utiles à leurs démarches : offres d'emploi, propositions de formation et informations concernant l'indemnisation. Elles sont créées à l'initiative des maires, présidents d'agglomération et de communauté de communes, présidents des conseils généraux ou régionaux. Elles interviennent en vue du retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées, en développant des programmes d'accompagnement individualisés, ou de reclassement. Elles aident également les personnes sans emploi à reprendre ou créer une entreprise.

Pour autant, l'ensemble des commentaires présentés à la mission au cours des auditions montrent les difficultés d'acclimatation de ces institutions.

Selon M. Jean-Pierre Revoil, directeur général de l'UNEDIC, leur mise en place est lente : cinquante fonctionnent réellement.

Selon Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), leur situation est extrêmement variable, elles sont parfois un lieu d'affirmation des prérogatives respectives des participants plutôt qu'un cadre de travail en commun. Celles qui réussissent le mieux sont celles où l'habitude de travailler ensemble a été acquise depuis un certain temps.

Enfin, M. Yves Aubert, président du conseil général du Val-d'Oise, secrétaire général adjoint de l'Assemblée des départements de France, a précisé de son côté que les quatre maisons de l'emploi labellisées dans le Val-d'Oise sont loin d'être opérationnelles.

La convention tripartite signée le 5 mai 2006 par l'État, l'UNEDIC et l'ANPE va aussi dans le sens d'une meilleure coordination des acteurs. Rappelons qu'elle prévoit la mise en place d'un « dossier unique » (DUDE) pour le demandeur d'emploi et la mise en commun des réseaux informatiques de l'UNEDIC et de l'ANPE. Toutefois cette démarche ne s'étend pas à la formation professionnelle.

(b) La perspective d'une fusion de l'ANPE avec l'UNEDIC

Commentant ces aménagements dans leur récent rapport, MM. Pierre Cahuc et André Zylberberg estiment qu'*« il n'est pas certain que ces montages plus ou moins complexes, qui visent surtout à ménager les susceptibilités des acteurs tout en maintenant leurs prérogatives, soient les bonnes réponses aux problèmes soulevés par le rapport Marimbert »*.

De son côté, M. Christian Charpy, directeur général, de l'ANPE, a indiqué à la mission *« qu'à l'avenir, une meilleure coordination entre les différents financeurs est indispensable. [...] Face à la diversité des financements et des prises en charge, le dispositif d'orientation et de formation doit être simplifié et réellement coordonné. Les demandeurs d'emploi se perdent dans les méandres du système. La logique du guichet unique, qui porte sur l'indemnisation et le placement du demandeur d'emploi, doit s'étendre, sans monopole, aux entrées en formation. Dans ce cadre, les questions relatives au rapprochement opérationnel entre l'UNEDIC et*

l'ANPE, ainsi qu'une meilleure coordination entre le service d'orientation de l'AFPA et l'Agence, se posent ».

Faut-il aller au-delà de cette perspective minimale et nécessaire ?

La mission ne peut qu'approuver le projet de fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC, porteur d'économies d'échelle et placé dans une logique authentique de guichet unique étendue à la prescription des formations.

Convient-il d'intégrer les services d'orientation de l'AFPA à l'ensemble qui résultera de cette fusion ? Selon M. Christian Charpy, « *les psychologues de l'AFPA, qui réalisent des tests d'orientation pour les demandeurs d'emploi, pourraient être rapprochés de l'ANPE. Deux thèses coexistent : certains estiment qu'il est préférable de disposer de psychologues de l'AFPA proches des demandeurs d'emploi ; d'autres considèrent que les psychologues doivent rester proches des formateurs. Je pense que si nous devons fondre l'UNEDIC et l'ANPE, il n'est pas utile d'ajouter de la complexité à ce nouvel outil en intégrant la branche orientation de l'AFPA* ».

La mission d'information estime de son côté logique, sinon facile à réaliser, l'intégration des services d'orientation de l'AFPA dans l'ensemble à constituer.

Il conviendra ainsi d'expertiser les difficultés liées au fait que l'ANPE est un établissement public à caractère administratif employant des agents contractuels de droit public, tandis que l'UNEDIC est une association « loi 1901 », et d'expertiser les modalités envisageables d'une intégration de certains personnels de l'AFPA.

(2) La coordination régionale

On a rappelé dans le chapitre II de la première partie de ce rapport que la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale avait accordé à l'État la compétence en matière d'accompagnement des jeunes vers l'accès à la vie professionnelle. On se rend compte, par ailleurs, dans la logique de décloisonnement proposée dans l'ensemble de ce rapport, que l'accueil, l'information et l'orientation forment un tout qu'il serait nécessaire d'organiser en fonction de la nécessité de rendre le service disponible sur l'ensemble du territoire pour l'ensemble des publics. La proximité et le rassemblement des moyens sont ici primordiaux. Il conviendrait donc de confier à la région une mission de coordination de l'ensemble des partenaires concernés. Cette mission pourrait être mise en œuvre dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), dans les conditions évoquée dans le chapitre V ci-dessous.

2. Développer les services aux PME et TPE

Les OPCA exercent une fonction générale de soutien aux entreprises en matière d'organisation de la formation : comptabilité des actions, conseil en formation, réalisation du plan de formations, surveillance de l'utilisation des fonds par les prestataires. En conséquence de la réforme de la formation professionnelle, **il est communément admis que cette fonction de conseil aux entreprises est appelée à se renforcer. La mission d'information, soucieuse au premier chef de simplifier l'accès des PME et TPE à la formation de leurs salariés, ne peut qu'exprimer son fort soutien à cette évolution.**

La plupart des OPCA estiment souhaitable de développer non seulement leur fonction d'information et de conseil aux entreprises, mais encore leur rôle de soutien « personnalisé » aux entreprises dans le cadre du montage de projets de formation, voire une fonction de service aux individus demandeurs de formation.

Ce besoin du conseil est, par ailleurs, accru par la complexité de la réglementation applicable (par exemple, l'OPCA « UNIFORMATION » relève que « *le développement de cette fonction devient d'autant plus indispensable que les textes et dispositifs qui régissent la formation professionnelle continue se complexifient* »), alors même que « *la complexité de [la] réglementation mobilise toujours plus de moyens humains sur le registre de la gestion dans le cadre des mêmes plafonds réglementaires relatifs aux frais de fonctionnement* » (OPCA « HABITAT FORMATION »).

Là encore, la mission d'information voit dans ces perspectives un axe indispensable de l'évolution des OPCA.

*
* * *

III. OPTIMISER L'APPAREIL DE FORMATION PAR L'INNOVATION ET L'ÉVALUATION

Constatant que l'énergie et le dévouement des acteurs de la formation professionnelle ne parviennent pas à produire tous leurs effets bénéfiques en raison de la fragmentation et l'inadaptation de la logique d'ensemble de l'appareil de formation professionnelle aux besoins de notre temps, la mission s'est attachée à mettre en évidence trois principales voies d'amélioration.

La première est de généraliser la culture, les outils et la pratique de l'évaluation des performances du système de formation : la tâche est difficile mais particulièrement nécessaire.

La seconde consiste à faire connaître les expériences qui réussissent sur le terrain, à en analyser les composantes et à encourager les expérimentations similaires.

Enfin, la mission souligne le caractère essentiel de l'amélioration de l'ingénierie de la formation professionnelle.

A. GÉNÉRALISER LA CULTURE, LES OUTILS ET LA PRATIQUE DE L'ÉVALUATION

La mission d'information a constaté que le contrôle de la formation professionnelle, essentiellement juridique ou financier, est aujourd'hui encore trop éloigné de l'évaluation des performances.

Pourtant cette évaluation est non seulement possible, comme le montrent un certain nombre de travaux, mais également plus nécessaire que jamais.

Au vu de la situation actuelle, la mission d'information estime qu'il conviendrait de dynamiser les moyens existants en les fédérant dans un organisme d'évaluation et de régulation de la formation professionnelle.

1. Aujourd’hui, le contrôle des moyens l’emporte sur l’évaluation des performances

a) Un contrôle de l’État plus axé sur les « moyens mis en œuvre » que sur les résultats

- (1) Les contrôles effectués par la Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et les directions régionales du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP)

Le rapport d’information précité de M. Jacques Barrot avait souligné en 1999 le caractère « *notoirement insuffisant* » du dispositif de contrôle de la formation professionnelle en évoquant la faiblesse des effectifs qui lui sont affectés.

Lors de son audition par la mission d’information, M. Gérard Larcher a signalé que 2 009 contrôles des organismes de collecte et de formation avaient été effectués en 2006 et qu’ils incorporaient « *l’observation des bonnes et des mauvaises pratiques* ».

Le rapport publié en juin 2006 par la Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), « *Le contrôle de la formation professionnelle en 2003 et 2004* », détaille cette activité :

- des services régionaux de contrôle de la formation professionnelle (SRC), des directions régionales du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ;

- de la Sous-direction du contrôle national de la formation professionnelle (SD-CNFP) de la Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

S’agissant du **fondement juridique de ce contrôle**, on peut observer que l’administration fait référence :

- à une quinzaine d’articles du code du travail (articles L. 991-1, L. 950-1, L. 900-2, L. 900-3, L. 953-1, L. 953-3, L. 953-4, L. 991-2, L. 119-1-1, L. 119-1-2, L. 991-3, L. 983-4, L. 118-2-4 et L. 991-3) pour le suivi de l’activité de la formation professionnelle et des organismes collecteurs de la taxe d’apprentissage ;

- à une seule et unique prescription pour le contrôle de l’utilisation des fonds structurels dans le cadre des conventions du Fonds social européen : « *Sans préjudice de la responsabilité de la Commission dans l’exécution du budget général de l’Union européenne, les États membres assument en premier ressort la responsabilité du contrôle financier de l’intervention.* » (paragraphe 1 de l’article 38 du règlement (CE), n° 1260/99 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions sur les fonds structurels).

Or, d’après les indications recueillies par la mission d’information, environ **80 % des moyens de contrôles sont absorbés par cette dernière tâche**.

Ce rapport fait état, au niveau national, d'une décision définitive de redressement d'un organisme collecteur et de deux propositions de redressement au titre d'actions cofinancées par le Fonds social européen. En outre « *le contentieux représente 1 % de l'activité des services régionaux* » qui rassemblaient au 30 juin 2005 des effectifs représentant 153,1 emplois « *équivalents à temps plein* ».

Seule la formation professionnelle des fonctionnaires chargés du contrôle fait l'objet d'appréciations qualitatives dans ce document qui évoque un « bilan très satisfaisant » et le jugement positif des quelque cent stagiaires familiarisés :

- avec la complexité croissante du droit de la formation professionnelle ;

- et sensibilisés au risque sectaire, en coordination avec la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES).

Centré tout au long de ses 114 pages sur les éléments quantitatifs, juridiques et financiers de la formation, ce rapport rappelle cependant, dans sa conclusion, que « *la durée moyenne des actions de formation tend, depuis plusieurs années, à diminuer* » et précise : « *les contrôles sur le terrain ont révélé que cette tendance, quand elle n'était pas maîtrisée, pouvait conduire à une dilution de l'action de formation dans des processus de durée plus ou moins indéfinis, qui, outre leur faible efficacité pédagogique, pouvait conduire à une surévaluation des dépenses, au détriment des objectifs de professionnalisation poursuivis.* »

La mission d'information, tout en reconnaissant la difficulté de l'appréciation qualitative des formations, estime qu'il s'agit là d'une priorité. Au cours de son audition par la mission d'information le mercredi 7 février 2007, M. Gérard Larcher a indiqué que 2009 contrôles avaient été effectués en 2006 et que, sans se limiter à une simple vérification de régularité, ces contrôles s'étendaient également à l'évaluation des « *bonnes et mauvaises pratiques* ». Cependant, un certain décalage subsiste entre la volonté exprimée par le ministre et les indications publiées dans les rapports d'activité de ses services de contrôle dont les effectifs demeurent, il est vrai, limités.

(2) L'intervention du contrôle général, économique et financier

Le contrôle général économique et financier, rattaché au ministère des Finances, et qui a succédé au contrôle d'État en 2005, exerce une surveillance des organismes ayant un certain degré de proximité avec l'État. Son texte fondateur est un décret du 26 mai 1955, modifié par le décret du 10 mai 2005.

La mission emploi et formation professionnelle, qui en dépend, s'ordonne autour d'organismes dépositaires de la politique publique de lutte contre le chômage et comporte trois volets principaux : le premier est axé sur l'accès et le retour à l'emploi, autour de l'ANPE, de l'UNEDIC et des Maisons

de l'emploi ; le second porte sur la formation professionnelle, avec le contrôle de l'AFPA et de quelques OPCA historiques percepteurs de taxes ; enfin, le troisième volet concerne l'insertion de publics spécifiques, comme les travailleurs handicapés, ceux qui sont originaires d'outre-mer et les étrangers.

Comme l'a indiqué, lors de son audition, Mme Elisabeth Kahn, chef de la mission emploi et formation professionnelle, son activité de surveillance porte sur le pilotage des organismes, ainsi que l'évolution de leur masse salariale, de leurs effectifs et de leur trésorerie. Le contrôle s'effectue notamment par la participation aux organes de gouvernance et par l'exercice d'un pouvoir de visa ou d'avis sur les décisions de l'organisme, avec une tendance croissante à privilégier les avis.

Soucieux d'identifier les mécanismes permettant de recenser et de remettre en cause d'éventuels « stages parking », les membres de la mission se sont demandé si ce contrôle pouvait aboutir à évaluer la performance des formations, dispensées notamment par l'AFPA.

La représentante du contrôle général économique et financier a précisé à ce sujet que « *l'évaluation de la performance est un sujet complexe dont le traitement, qui suppose un appareillage scientifique, échoit normalement à la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), ainsi qu'à l'AFPA elle-même, qui se trouve impliquée dans une démarche d'auto-évaluation. Par ailleurs, la cellule administrative qu'elle dirige n'a pas vocation à traiter du redéploiement des gains de productivité* ».

(3) Un espoir : les investigations de la Cour des comptes annoncent un contrôle de l'efficacité de la formation professionnelle

L'article L. 111-7 du code des juridictions financières autorise, depuis 2000, la Cour des comptes à pratiquer des contrôles sur « *les organismes qui sont habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires, de même que sur les organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire* ».

Sur ce fondement, la cour indique, dans son rapport pour 2007, qu'elle a procédé au contrôle de certains parmi les plus importants organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) gérés par les organisations professionnelles de salariés et d'employeurs dont la collecte représente 30 % de la collecte globale, qui s'est élevée à 5,15 milliards d'euros en 2005. Elle formule ainsi des « *critiques sur l'organisation de la collecte, la gestion de ces organismes et le financement de la gestion paritaire* ».

La mission sénatoriale note que ce rapport comporte une précision qu'elle interprète comme une annonce : la Cour « *ne se prononce pas à ce stade sur l'efficacité des actions de formation menées ni sur leur place dans les différents dispositifs qui concourent à la formation professionnelle* ».

La mission d'information estime nécessaire que cette juridiction puisse, en toute indépendance, prolonger ses investigations en apportant, le cas échéant, une précieuse contribution à l'évaluation de l'efficacité de la formation professionnelle dans son ensemble.

b) Des outils de labellisation foisonnantes

(1) Historique

L'Office professionnel de qualification des organismes de formation et des conseils (OPQFC) occupe une place centrale dans la labellisation de l'offre : il s'agit d'un organisme indépendant dont la mission est de délivrer des qualifications aux organismes de formation quels que soient leur statut et leur taille : certains départements au sein d'universités, les centres du CNAM et des chambres de commerce ont ainsi été labellisés.

Son origine remonte à l'après-guerre et à l'impulsion du ministère de l'équipement de l'époque qui souhaitait clarifier l'offre de formation dans le secteur du bâtiment. En 1949, est ainsi né un Office professionnel de qualification qui s'est progressivement étendu à différents secteurs et métiers. En 1994, la Fédération de la formation professionnelle a élaboré un protocole d'où est issu l'Office actuel, sous le statut d'association loi de 1901 sans but lucratif.

(2) Le critère essentiel de la qualité des formateurs à travers le pullvement des certifications

Auditonnés par la mission d'information, MM. Bernard Monteil, président, et Hervé Barbotin, secrétaire général de l'OPQFC, ont insisté sur l'importance de l'évaluation du professionnalisme des organismes de formation pour garantir la qualité des prestations auprès des stagiaires, des financeurs et des entreprises. **Ils ont souligné que le point-clé réside dans la qualité des personnes en charge de la formation et de la relation entre les formateurs et les personnes formées, cette fonction permettant d'arriver à une « coconstruction » de la prestation.**

Les représentants de cet organisme ont d'emblée mentionné que l'évaluation du professionnalisme des formations comporte une part de subjectivité. En premier lieu, les certifications sont foisonnantes : on en recense plus de 150 formes différentes. Leurs référentiels sont variables : par exemple, l'AFNOR (association française de normalisation) certifie les prestations, tandis que la norme ISO concerne l'organisation interne.

(3) La certification ne peut être attribuée à un organisme qu'après deux ans d'existence et pour une durée de trois ans

L'évaluation par l'OPQF n'est qu'une photographie à un instant donné des compétences et du sérieux de l'organisme ; c'est la raison pour laquelle elle doit être renouvelée et, à cet égard, l'office limite la validité de ses qualifications à trois ans.

Interrogé sur la possibilité d'une intervention de l'office plus en amont, au moment de la déclaration en préfecture des organismes de formation, et sur la possibilité d'évoluer vers un régime d'agrément, le président de l'OPQF a indiqué que la qualification ne peut être obtenue par un organisme qu'au bout de deux ans d'existence. Avant ce terme, il existe une qualification provisoire sous la forme d'un certificat probatoire. Par ailleurs, s'il existe 45 000 formateurs déclarés, seuls 7 000 environ sont réellement actifs.

En revanche, il a lui-même estimé souhaitable de renforcer le suivi et la continuité dans le contrôle, en faisant observer que la qualité de certains organismes évolue de façon quelquefois très rapide et peut dépendre de l'arrivée ou du départ d'une seule personne. Il a insisté également sur la nécessité d'une évaluation neutre et impartiale. Un suivi annuel permettrait de signaler les changements survenus en cours d'année et de décider, le cas échéant, un retrait des qualifications.

Le contrôle de l'OPQF porte notamment sur le niveau de chiffre d'affaires qui doit être supérieur, au minimum, à 76 000 euros par an, ce qui permet de supposer l'existence d'une certaine valeur ajoutée de la structure et un minimum d'efforts de recherche et de développement.

Par ailleurs, le nouveau code des marchés publics prévoit la présentation des certificats de qualification professionnelle lorsque les organismes répondent aux appels d'offres. Il a estimé que la valeur d'un label dépendait aussi de l'appréciation des acteurs du marché de la formation : organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), ministère de l'emploi, etc.

La mission estime nécessaire de simplifier et de hiérarchiser les divers labels existants en introduisant, au minimum, un socle de références communes.

Selon le président de l'OPQF, il serait par exemple envisageable d'harmoniser les critères de qualification de l'office avec ceux de la certification ISO. Toutefois, pour les PME et les TPE, le problème est plus complexe car ces entreprises de formation n'ont pas toujours les moyens de se doter de ce type de garanties.

La mission a constaté l'importance accordée aux critères de solidité financière dans la démarche de certification des organismes de formation. Par ailleurs, elle témoigne du besoin de renforcer les garanties de pérennité de ces organismes à l'égard des acheteurs. **Elle recommande donc d'introduire, au moment de la déclaration d'existence des organismes, une exigence de solvabilité minimale qui pourrait prendre la forme du dépôt d'une garantie bancaire.**

2. Mesurer les résultats des formations

« Demandez à un parent ou à un enseignant américain pourquoi un élève a de mauvais résultats en mathématiques, ils vous répondront fort probablement que c'est une question d'intelligence. Posez la même question au Japon ou en Corée, parents et enseignants imputeront en général ces mauvais résultats à des efforts insuffisants de la part de l'élève. Dans d'autres pays, les parents blâmeront les enseignants. » L'Observateur de l'OCDE, n° 242, mars 2004.

Bien des intervenants ont souligné devant la mission d'information la difficulté d'évaluer l'efficacité de l'appareil de formation professionnelle.

Ces difficultés peuvent être liées à des facteurs institutionnels, comme en témoigne l'audition du président du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Sous l'impulsion de l'État, l'effort d'évaluation s'est cependant accru. En outre, la mission d'information a également pris connaissance du résultat de travaux universitaires à la fois réalistes et qui stimulent la réflexion sur l'allocation optimale des moyens consacrés à l'insertion ou à la formation professionnelle.

Enfin, il convient de prendre en compte la diversité des objectifs visés par la formation professionnelle sans les limiter aux seuls critères de l'accession directe à l'emploi pour la formation des demandeurs d'emplois et du gain salarial à la suite d'un stage effectué par un salarié.

a) Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) : une mission d'évaluation qui risque d'être entravée par les divergences de vue de ses composantes

Comme l'a rappelé à la mission d'information son président, M. Dominique Balmay, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), créé depuis moins de deux ans, a un **rôle d'observateur de la formation professionnelle** dont les missions sont les suivantes :

- donner un avis sur la législation et la réglementation applicables en matière de formation continue et d'apprentissage ;

- évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle, avec l'élaboration d'un rapport d'évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de formation continue tous les trois ans ;

- veiller sur les comptes de la formation continue, avec la production d'un rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières destinées à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Une « commission des comptes » fonctionne, à cet effet, au sein du CNFPTLV.

Il n'a cependant pas caché à la mission sénatoriale que cet organisme, qui comprend soixante-deux membres, au rang desquels figurent des représentants de dix ministères, de chacune des régions, des organisations syndicales, des organismes consulaires et des représentants du Parlement, a connu une mise en route assez difficile, en estimant qu'il fonctionne aujourd'hui normalement.

M. Dominique Balmay a ensuite souligné l'insuffisance de l'évaluation en matière de formation continue, qui tient d'abord à la difficulté d'en déterminer les critères, ceux-ci pouvant être l'efficacité économique, la « *fluidité sociétale* » (ascenseur social), la régulation sociale ou la qualité de l'offre au regard du marché de l'emploi. La loi est muette sur ce point et le CNFPTLV a l'intention de dégager ces critères qui sont fondamentaux pour la gouvernance de la formation professionnelle. A cette fin, le conseil a mis en place une « commission de l'évaluation », appuyée par un « comité scientifique », qui s'attache à déterminer un « chemin critique » vers une évaluation pertinente, tâche rendue difficile par le manque d'information statistique, particulièrement au niveau régional, les renseignements tirés de la « déclaration 24-83 » ne donnant pas lieu à une exploitation sectorielle ou géographique.

La mission approuve pleinement cette orientation tout en s'interrogeant sur ses délais de mise en œuvre : pour l'instant, les débats qui ont eu lieu au Conseil national de la formation professionnelle ont eu pour principal mérite d'établir un « *langage commun* », selon la formule de son président, qui a observé qu'il n'en va peut-être pas de même dans les instances de décision.

Toute réflexion approfondie sur les objectifs et l'efficacité de la formation professionnelle implique, en effet, de poser les questions éminemment sensibles du financement des syndicats et de l'équilibre entre les grands réseaux de formation professionnelle.

b) L'évaluation induite par la mise en place de la LOLF

L'État s'est efforcé de mettre en place depuis de nombreuses années des démarches d'évaluation des dispositifs qu'il finance. Ainsi, dès la mise en place du premier contrat de progrès liant l'État et l'AFPA, un comité d'évaluation a été constitué. Présidé par une personnalité indépendante, il est chargé d'évaluer le déroulement du contrat, son exécution par les parties signataires et la réalisation des objectifs fixés dans le contrat.

Dans le cadre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dite LOLF, la formation professionnelle continue s'inscrit dans le programme intitulé « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » de la mission « Travail et emploi ». Ce programme comporte lui-même deux actions : « Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle » et « Amélioration de l'accès des actifs à la qualification », qui concerne plus particulièrement la formation professionnelle.

Comme le rappelle le site du ministère en charge du budget consacré à la LOLF qui s'intitule « *performance-publique.gouv.fr* », l'intention de cette loi organique est d'introduire « *une culture de résultats, de dépenser mieux et d'améliorer l'efficacité de l'action publique* ».

Cependant, l'étude précitée de MM. Pierre Cahuc et André Zylberberg, consacrée à la « dérive » de la formation professionnelle, a sévèrement critiqué les indicateurs retenus dans la loi de finances pour 2005 afin d'évaluer la performance de la formation professionnelle :

- il cite tout d'abord les propos contenus dans l'annexe n° 5 de M. Jean-Michel Fourgous, consacrée à la formation professionnelle, du rapport (AN n° 1863-5) sur le projet de loi de finances pour 2005, qui met en garde contre le risque de prolifération des indicateurs et d'*« une bureaucratisation excessive du dispositif d'évaluation »* ;

- plus fondamentalement, il fait valoir que la mesure de taux d'insertion de telle ou telle catégorie de personnes - des stagiaires de l'AFPA, par exemple, à l'issue d'une formation - est *« une donnée sans aucune valeur si elle n'est pas mise en comparaison avec la donnée analogue pour un groupe témoin. »*.

Deux exercices budgétaires plus tard, le rapport spécial de M. Serge Dassault, annexe 3, « Travail et emploi » au rapport général n° 78 (2006-2007) sur le projet de loi de finances pour 2007, a constaté la diminution et la rationalisation des indicateurs dans la présentation du programme pour 2007. Ce rapport regrette néanmoins l'absence de suivi du nombre des apprentis, alors que cet indicateur d'activité s'imposerait pour suivre la progression vers l'objectif du plan de cohésion sociale d'atteindre le chiffre de 500.000 apprentis, et la disparition de deux indicateurs qui concernaient opportunément les « métiers en tension ».

En outre, le perfectionnement des indicateurs de réussite laisse encore à désirer. Si la mission considère excessifs les propos de l'étude de M. Pierre Cahuc qui évoquent, à l'égard de ces indicateurs, une entreprise de *« désinformation des citoyens »*, elle reconnaît cependant le bien fondé de sa remarque de fond : pour juger de l'efficacité d'un médicament, il est, par exemple, de coutume de procéder à une comparaison entre deux groupes témoins, l'un absorbant le produit actif et l'autre pas. La mission souscrit à l'idée de faire progresser l'évaluation des stages de formation en s'inspirant de cette méthode, même s'il est vraisemblable que l'interprétation des résultats laisse subsister une part d'incertitude compte tenu du rôle, difficile à mesurer, de l'ensemble des facteurs influençant les résultats constatés.

c) *Les efforts d'évaluation générale conduits par la DARES et le CEREQ*

La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) est chargée d'assurer la production régulière et fiable des statistiques utiles au ministère et aux acteurs sociaux. Pour sa part, le CEREQ, dont les analyses ont apporté un éclairage particulièrement utile aux

travaux de la mission, est un établissement public qui dépend du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, du ministère délégué à l'enseignement scolaire, ainsi que du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Pôle public d'expertise au service des acteurs de la formation et de l'emploi, le CERÉQ concilie production de statistiques, recherches, études et accompagnement d'actions.

S'agissant des évaluations récemment conduites pour mesurer l'efficience des politiques menées en matière de formation professionnelle, la DARES a publié un certain nombre de travaux qui démontrent **l'efficacité de l'alternance**. Ces études montrent que le passage par un contrat en alternance a des effets très favorables sur l'insertion professionnelle : 76 % des jeunes passés par l'apprentissage et 84 % des jeunes passés par un contrat de qualification occupent un emploi non aidé, deux ans après leur sortie de mesure. La consolidation de la situation professionnelle s'améliore au cours de la troisième année, notamment pour les anciens apprentis : 80 % se retrouvent en emploi aidé trois ans après leur sortie de mesure, soit cinq points de plus que l'année précédente. Les caractéristiques individuelles des bénéficiaires (sex, diplôme) et le domaine professionnel du métier appris jouent un rôle important dans la qualité de l'insertion. Les femmes et les moins diplômés ont ainsi plus de difficultés à se stabiliser dans l'emploi. Le secteur des services aux particuliers offre moins de perspectives d'embauches en CDI.

Ces résultats confirment ceux d'autres travaux universitaires récents sur les effets positifs de l'alternance en matière d'insertion professionnelle. **Deux raisons primordiales expliquent cette efficacité** : d'une part, les jeunes entrés en mesure disposent d'un réseau de contacts qui leur permet, à l'issue du contrat, de recevoir un plus grand nombre d'offres d'embauche ; d'autre part, ils acquièrent une expérience pratique et spécifique valorisée par les employeurs, notamment dans les métiers riches en savoir-faire informels (comme dans le bâtiment, par exemple).

En revanche, les travaux d'évaluation de l'impact sur le retour à l'emploi des stages suivis par les chômeurs sont pour l'instant assez rares en France et peu probants. Toutefois, des études utilisant les données administratives françaises (UNEDIC, ANPE), de plus en plus riches et adaptées à ce type d'étude, commencent à voir le jour. (*cf. ci-dessous les développements consacrés aux travaux de M. Marc Ferracci*).

La difficulté à mettre en évidence un effet positif global des stages de formation pour les demandeurs d'emploi doit être replacée dans le contexte actuel de chômage de masse et de forte mobilité professionnelle. En dépit des outils de formation, les chômeurs de longue durée sont concurrencés par des chômeurs plus récents ou plus jeunes, qui ont la faveur des recruteurs. La récurrence du chômage fonctionne comme une trappe ou un cercle vicieux en partie à cause de la stigmatisation que les employeurs lui attachent.

Par ailleurs, plusieurs études invitent à une orientation plus importante de l'effort de formation vers les moins qualifiés : celle-ci reste toutefois difficile à mettre en œuvre sur le terrain. Malgré la mise en place d'un accompagnement renforcé dans le cadre du PARE, une étude récente montre que l'accès des moins qualifiés à la formation reste inférieur à celui des plus diplômés. Pourtant, en amont, les conseillers ANPE orientent davantage les moins qualifiés vers la formation. A l'origine de ce paradoxe, on trouve plusieurs facteurs explicatifs : difficultés plus importantes des moins qualifiés pour réorganiser leur vie familiale et personnelle ou pour trouver un financement, moindre motivation pour la formation qui se traduit parfois par l'absence totale de démarches individuelles. L'étude montre également que le parcours d'accès à une formation est long, que les interlocuteurs sont multiples et les formalités parfois complexes, ce qui est de nature à décourager les personnes les plus éloignées de la qualification.

Enfin, plusieurs travaux tendent à montrer que les stages sont d'autant plus efficaces qu'ils intègrent des périodes d'emploi en entreprise, ce qui confirme les résultats relevés pour l'alternance.

d) Les initiatives isolées présentées à la mission sénatoriale

Constatant que les contrôles institutionnalisés ne s'aventurent guère dans l'appréciation qualitative des formations ni dans la mise au point d'indicateurs d'efficacité, la mission d'information s'est efforcée de mettre en évidence les initiatives prises dans ce domaine. Celles-ci demeurent paradoxalement isolées alors que le progrès de l'évaluation constitue la seule et unique méthode permettant de juger de la pertinence de l'allocation des ressources du pays à la formation.

La mission a ainsi procédé à l'audition de M. Marc Ferracci, chercheur au Centre de recherche en économie et en statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (CREST-INSEE) et auteur d'une thèse de doctorat sur « *L'évaluation du dispositif de la formation professionnelle des chômeurs en France* », cofinancée par l'Université Paris I et l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

Il a confirmé à la mission sénatoriale qu'il existait en France des travaux sur la formation des jeunes chômeurs, mais presque rien sur celle des adultes, alors qu'en Allemagne, aux États-Unis ou dans les pays scandinaves, ces études sont nombreuses. Or, il est essentiel de s'attacher à mesurer les effets de la formation sur le rythme de retour à l'emploi et sur la stabilité de l'emploi retrouvé.

Présentant les résultats de son enquête sur le système de formation des chômeurs, M. Marc Ferracci a insisté, avec réalisme, sur le caractère éminemment complexe et la difficulté pour les chômeurs d'accéder à la formation à travers diverses étapes à franchir : la prescription de formation (ANPE), le bilan de compétences, la recherche d'un prestataire de formation parmi une offre pléthorique et, enfin, celle d'un financement.

Paradoxalement, a-t-il indiqué, la formation a plutôt tendance, dans un premier temps, à rallonger la durée de l'épisode de chômage (de cent jours environ) en raison d'un « effet d'enfermement ». Cependant, elle allonge la durée de l'emploi retrouvé (d'environ 330 jours en moyenne).

Il a défendu, en conclusion, l'idée d'un service public de l'emploi placé sous la responsabilité de la puissance publique, dans la perspective de traiter globalement les effets collatéraux du chômage sur la société, citant notamment la violence et la délinquance.

Plus généralement, il a jugé regrettable que le système de formation soit sous l'influence d'une offre pléthorique, les prestataires ayant tendance à placer les prescripteurs devant le fait accompli, et a relevé la nécessité de renforcer la notation ou la certification.

La mission sénatoriale constate que ce chercheur apporte la preuve par l'exemple de la possibilité et de l'intérêt d'une démarche d'évaluation et recommande de mobiliser l'université pour l'évaluation de l'efficacité du système de formation en faisant participer des universitaires à l'ensemble des travaux d'évaluation et en leur confiant des expertises spécifiques. Lors de son audition, M. André Zylberberg, directeur de recherche au CNRS, et coauteur, avec M. Pierre Cahuc, de l'étude intitulée « La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive » (mars 2006), jugeant nécessaire de faire entrer la culture de l'évaluation dans les politiques publiques, a noté qu'une telle démarche requiert la mobilisation de techniques spécifiques (avec un groupe test et un groupe de contrôle), que maîtrisent notamment les universitaires et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Il a cité l'exemple de la Suède qui a réussi à redéployer les deux tiers de son système après avoir évalué les résultats de sa politique de formation.

e) Elargir les critères de l'évaluation

La mission d'information a pris bonne note des efforts d'évaluation menés par les organismes de formation : ainsi l'AFPA s'efforce-t-elle, notamment, de mesurer la satisfaction des bénéficiaires à l'issue de leur parcours de formation et aboutit à un bilan jugé positif à plus de 70 %.

Les membres de la mission insistent cependant sur la nécessité d'élargir les critères et les perspectives de l'évaluation. Les réalités de terrain incitent, en effet, à prendre en compte des facteurs qui échappent à l'analyse traditionnelle de l'efficacité de la dépense de formation professionnelle.

Par exemple, l'audition des missions locales a mis en évidence l'importance fondamentale des « facteurs périphériques » à la formation pour l'accès à l'emploi des jeunes en difficulté : ainsi, certains surdiplômés ne parviennent pas à s'insérer pour des raisons tenant au logement, aux transports ou à leur vie familiale. S'agissant de l'orientation, M. Jacques Delors a, de façon tout aussi réaliste, rappelé que la période du service militaire constituait autrefois, pour les garçons, une occasion propice à la réflexion sur leur projet professionnel.

Ces observations conduisent à ne pas se contenter d'évaluer les effets bénéfiques de la formation en élaborant des indicateurs d'insertion durable dans l'emploi, d'augmentation des revenus ou de réussite aux diplômes : à ce sujet, la mission a, par exemple, été informée de la signification très relative des notes obtenues par les candidats au baccalauréat au cours de la session qui a suivi la « crise du CPE ».

Prenant en compte ces réalités, certains pays accordent une attention particulière aux effets des dispositifs de formation sur :

- la réduction de la criminalité, comme l'illustre, par exemple, l'expérience des « *job corps* » conduite aux États-Unis ;
- et la diminution du recours à la « médicalisation » des difficultés liées à l'exclusion.

« Laboratoire du social »

Un conseiller pédagogique, établi dans trois cabinets de médecine générale, aide des personnes à accéder à des possibilités appropriées de formation, leur apporte un soutien permanent afin d'optimiser leur assiduité, leur progression et leurs acquisitions. Le projet a réussi à attirer de nombreuses personnes qui n'ont qu'une faible, voire aucune, qualification préalable et qu'il est habituellement difficile d'intéresser à une formation. Tous les rapports sur le projet ont rendu compte **d'effets positifs sur la santé comme un regain de confiance en soi, une reprise de l'activité physique et un renforcement des relations sociales**. L'évaluation à long terme dira si ce modèle améliore la fréquentation des programmes de formation et l'acquisition de qualifications, et contribue à une **diminution des consultations médicales et des consommations de médicaments, comme des antidépresseurs et des tranquillisants**.

(Royaume-Uni)

(Source : Commission européenne : document de travail des services de la commission « Les pratiques d'éducation et de formation tout au long de la vie et les indicateurs » ; novembre 2001).

La mission sénatoriale insiste également sur l'importance de la prise en compte du rôle essentiel de la famille en pensant tout particulièrement à son rôle insuffisant dans l'orientation des enfants et, à plus long terme, aux futurs enfants des jeunes aujourd'hui en échec scolaire. De très nombreuses études rejoignent, en effet, les constatations de bon sens : dans tous les pays, les résultats des élèves et leur insertion future dépendent beaucoup des caractéristiques de la famille.

3. Rassembler les moyens existants au sein d'une autorité indépendante

Mutualiser les moyens de contrôle et d'évaluation existants

La faiblesse et la dispersion actuelle des moyens de contrôle et des outils d'évaluation de la formation professionnelle ont conduit la mission à envisager leur **mutualisation au sein d'un organe de régulation**. En particulier, l'Office professionnel de qualification des organismes de formation et des conseils (OPQFC) dispose de compétences en matière de contrôle de qualité de l'appareil de formation qui pourraient être étendues et coordonnées avec les travaux de la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), créée par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, aujourd'hui placée sous l'autorité du ministre en charge de la formation professionnelle et dont la mission consiste à répertorier et à rationaliser l'offre de certifications professionnelles.

B. DIFFUSER LES BONNES PRATIQUES ET LES EXPÉRIMENTATIONS REUSSIES

Dès le début de ses travaux, la mission d'information a pris le parti de ne pas limiter son approche de la formation professionnelle à l'analyse de ses dysfonctionnements. Convaincue de l'effet d'entraînement que suscitent les pratiques exemplaires, la mission d'information a entrepris de mieux les faire connaître. Elle s'est rendue sur le terrain pour en analyser l'alchimie et apporter son soutien au dévouement des acteurs de la formation. Elle a également ouvert, sur le site internet du Sénat, un compartiment destiné à recueillir les témoignages de tous horizons.

Cette démarche a également été sous-tendue par une considération de fond : l'expérimentation réussie, dans des secteurs d'activités très réglementés, se développe souvent aux frontières de la conformité juridique et, pour cette raison, a tendance à rester dans l'ombre. Au cours de son audition, M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), a fourni une illustration frappante de ce phénomène en citant l'exemple extrêmement astucieux d'une formation à la vente se déroulant non pas en milieu clos mais dans des établissements de la grande distribution : cette mise en contact des jeunes avec diverses équipes de professionnels et employeurs potentiels s'est traduite par un succès inespéré en termes d'embauche ; cependant, « *un peu en dehors des clous* » de la réglementation, cette initiative n'a pas nourri la « *réflexion centrale en ingénierie de formation* ». A ce sujet, la **mission d'information recommande, de façon générale, d'encourager l'expérimentation et l'innovation en leur accordant, le cas échéant, un cadre juridique dérogatoire**.

a) Les écoles de la deuxième chance : les nouvelles technologies, moteur de l'acquisition du socle des connaissances

(1) Une initiative européenne relayée par les collectivités locales

Les Écoles de la deuxième chance (E2C), qui visent à lutter contre l'exclusion, sont l'une des initiatives européennes proposées dans le Livre Blanc « *Enseigner et apprendre : vers une société cognitive* », présenté par Mme Edith Cresson lors du Sommet des chefs d'État de Madrid de décembre 1995, puis adopté par les ministres de l'éducation des États membres de l'Union européenne.

Cette initiative répond à une nécessité croissante : en France, le taux d'emploi des personnes de dix-huit à vingt-cinq ans est parmi les plus bas d'Europe et la situation des jeunes vivant dans les quartiers s'est régulièrement dégradée depuis plusieurs années.

La ville de Marseille s'est, dès juillet 1995, portée candidate à l'organisation de la première école de la deuxième chance en Europe avec le soutien de la région, du département et de la chambre de commerce et d'industrie. Dans la zone métropolitaine marseillaise, chaque année, plus de 4 000 jeunes sortent sans diplôme et sans qualification reconnue du système d'enseignement initial.

(2) Les principes de fonctionnement : « *ne pas refaire ce qui a conduit les jeunes à l'échec scolaire* »

La mission, au cours de son déplacement à Marseille, a analysé cette expérience qui vise à remédier au dysfonctionnement majeur de notre système de formation : les sorties sans diplômes ou sans qualification d'environ 160 000 jeunes chaque année.

D'après les indications apportées par l'équipe dirigeante de cet établissement, le fonctionnement des écoles de la deuxième chance se fonde sur trois grands principes :

- renforcer la prise en compte de la situation sociale des stagiaires et de leur sentiment d'exclusion ;
- associer dès le départ les entreprises à l'effort de formation ;
- utiliser des pédagogies actives.

Chaque école de la deuxième chance doit cependant s'adapter à son territoire et à son environnement institutionnel et économique afin de mobiliser tous les acteurs qui adhèrent à ses principes fondateurs.

La réussite du projet repose sur trois conditions essentielles :

- les jeunes qui s'engagent dans le dispositif doivent être volontaires et devenir « acteurs » de leur insertion ;
- les écoles de la deuxième chance accueillent les jeunes tels qu'ils sont, sans autre critère que leur motivation ; elles développent une pédagogie

basée sur l'individualisation et la dynamique collective, et ouvre des pistes de réussites personnelles ;

- le rôle déterminant et l'implication des entreprises dans le projet des écoles de la deuxième chance.

La mission souligne que les parcours sont fondés sur l'alternance et l'individualisation ; ce dispositif repose fondamentalement sur la présence soutenue des adultes.

Tout jeune devient stagiaire de la formation professionnelle : sa rémunération varie, selon sa situation familiale, entre 300 et 600 euros.

La durée du parcours au sein de l'école de la deuxième chance est flexible. Selon le rythme de chaque jeune, la sortie de l'école peut indifféremment intervenir au terme de six mois pour certains, au terme de vingt-quatre mois pour d'autres. Le parcours-type est cependant de dix mois mais, en pratique, sa durée moyenne avoisine sept mois.

Les écoles de la deuxième chance s'inspirent notamment des expériences des « *accelerated schools* ». L'alternance en entreprise, qui intervient dès les premières semaines d'entrée à l'école, est gérée de manière progressive afin d'éviter de déstabiliser les élèves, ainsi que les entreprises d'accueil. La confrontation directe avec le monde du travail constitue un principe de réalité indispensable pour structurer le projet professionnel.

La période d'intégration du jeune est déterminante. Dès son entrée, il est invité à réaliser un bilan pour faire émerger l'ensemble des compétences qu'il possède. Un travail est ensuite mené pour construire un ou plusieurs projets professionnels.

L'individualisation des parcours se traduit par des enseignements délivrés en groupes réduits ; par ailleurs, chaque élève bénéficie d'un suivi individualisé assuré par **un « référent » unique**. Les formateurs sont des salariés sous contrat de droit privé dont la durée du travail est de trente-neuf heures par semaine et qui se caractérisent par leur polyvalence.

La mission a, en outre, été frappée par le lien établi par les écoles de la deuxième chance entre l'usage des technologies de l'information et la maîtrise du socle de base.

En effet, l'apprentissage des technologies de l'information et de la communication (TIC), du multimédia et d'internet représente un puissant levier de motivation et de valorisation des élèves. La maîtrise des TIC est un vecteur d'ouverture sur le monde et d'autonomie grâce, notamment, aux logiciels d'autoformation adaptés.

Compte tenu de l'utilisation TIC dans le monde du travail, il est, en outre, capital de prévenir les nouvelles formes d'*« analphabétisation »* : l'enseignement délivré pour la maîtrise du socle de base (lire, écrire, compter) s'inspire des ateliers pédagogiques personnalisés (APP).

(3) Les résultats obtenus justifient d'encourager fortement la généralisation des écoles de la deuxième chance

L'école visitée par la mission sénatoriale a accueilli plus de 410 stagiaires pour la seule année 2006, le nombre d'inscriptions n'ayant cessé d'augmenter depuis 2002. Au total, près de 2 500 jeunes adultes ont été stagiaires de l'école de la deuxième chance de Marseille depuis sa création.

Les stagiaires de l'école de la deuxième chance regroupent 55 % d'hommes et 45 % de jeunes femmes, ce qui renvoie à un fait général relevé au cours des auditions : l'illettrisme frappe tout particulièrement les garçons des quartiers dits sensibles. A la date de leur entrée, l'âge moyen des stagiaires est d'un peu plus de vingt ans et ils ont quitté l'éducation nationale depuis environ trois ans ; à Marseille, 55 % proviennent des quartiers « Nord » et près de 23 % habitent le territoire d'Euroméditerranée ; 91 % des stagiaires entrés en 2006 sont français et douze nationalités sont représentées.

Plus de 1 700 entreprises, majoritairement très petites ou petites, sont partenaires de l'E2C : localisées principalement à Marseille, elles embauchent et accueillent des stagiaires dans plus de cent métiers différents : l'éducation, la santé, l'action sociale, le commerce, les services et la construction sont les activités les plus représentées. Cette structure reflète une stratégie centrée sur l'accès à l'emploi puisque les principaux secteurs partenaires sont aussi ceux qui proposent le plus grand nombre d'emplois aux jeunes adultes sans qualification : hôtellerie restauration, commerce, grande distribution, bâtiment et travaux publics.

Le coût moyen d'un stagiaire est inférieur à celui d'un collège (moins de 7 000 € par an). Un projet d'hébergement est en cours de réalisation.

On recense plus de 60 % de sorties « positives » et 66 % d'accès à l'emploi pour les 1 600 stagiaires sortis d'avril 1998 à fin 2006. Dans ces conditions, l'école a engagé la phase expérimentale d'extension de ses activités, dont l'objectif est le quadruplement de ses capacités d'accueil. En effet, sur les 4 500 jeunes qui quittent le système scolaire sans diplôme à Marseille, 1 500 jeunes par an relèvent du dispositif de l'E2C.

A ce jour, près de quarante écoles de la deuxième chance ont été créées en Europe. En France, quatorze écoles sont en activité, créées et soutenues par les conseils régionaux, les conseils généraux, les villes et communautés d'agglomération, les organismes consulaires. Certaines écoles disposent de plusieurs « sites, antennes ou opérateurs décentralisés », ce qui porte à près de trente le nombre d'établissements en opération. De nouveaux projets sont en cours de développement, au sein de la région Ile-de-France, en Bourgogne, en Auvergne, en Loire-Atlantique, en Guadeloupe et en Martinique.

A supposer la généralisation des écoles de la deuxième chance sur l'ensemble du territoire, la mission note qu'une proportion significative des jeunes en échec scolaire pourrait y trouver un outil de réinsertion.

b) Le pragmatisme des missions locales et la remotivation des jeunes en situation difficile

- (1) L'efficacité de la démarche d'insertion des jeunes : son caractère global, le suivi par un référent unique et le contact direct avec l'employeur

L'insertion des jeunes constitue l'un des défis majeurs auxquels notre pays est confronté.

Les missions locales doivent quotidiennement trouver des solutions concrètes et adaptées à ceux qui sont le plus en difficulté. Elles portent, de ce fait, un regard plus réaliste et plus global sur le système de formation professionnelle qu'elles tentent de mobiliser. **Les missions locales sont particulièrement bien placées pour mettre en évidence les limites de la formation stricto sensu au regard des facteurs dit « périphériques » mais cependant essentiels que sont la motivation des jeunes, l'orientation à travers la complexité ou les contradictions des différentes filières et enfin les difficultés familiales, de logement ou de transport.**

L'accueil de plus d'un million de jeunes chaque année dont certains sont aujourd'hui fortement diplômés.

Les quelques 600 missions locales constituent un réseau mal connu du grand public mais particulièrement apprécié par les élus : ces associations, chargées d'une mission de service public partagée entre l'État, les régions et les autres collectivités territoriales, s'efforcent, en effet, d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans, en difficulté, à s'insérer au plan professionnel et social.

Le rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de M. Bertrand Schwartz avait préconisé, en 1981, une « *remise en jeu économique et sociale des jeunes* », par une politique d'ensemble de qualification, de développement de l'alternance et du tutorat en entreprise. Telle est, notamment, l'origine de la création du réseau des missions locales (ML) et permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes instituées par une ordonnance du 26 mars 1982.

Leur vocation, très large, est d'aider à l'insertion sociale et professionnelle les jeunes de seize à vingt-cinq ans les moins qualifiés ou ayant des difficultés de toute nature. Cette action s'inscrit en particulier dans les priorités des plans régionaux de développement de la formation professionnelle.

Plus de 11 000 personnes, soit environ la moitié des effectifs de l'ANPE, travaillent dans les missions locales. Leur financement, entièrement public, est assuré par l'État, les collectivités territoriales et le Fonds social européen (10 %).

Le Plan de cohésion sociale et la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, ont conforté le rôle et la participation du réseau des ML-PAIO au service public de l'emploi.

Selon le rapport d'activité 2005 du Conseil national des missions locales, les 404 missions et 100 permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO) ont accueilli **1,15 million de jeunes** dans l'année. Parmi eux, 960 000 jeunes ont été reçus en entretien (entretien individuel par un conseiller, atelier ou information collective). Le réseau a permis à 455 000 jeunes l'accès à un emploi ou à une formation professionnelle dans l'année.

L'activité globale du réseau a fortement augmenté. Avec plus de 3 millions d'entretiens individuels assurés auprès des jeunes en 2005 contre 2,5 millions en 2004, l'accompagnement des jeunes dans leur parcours d'insertion s'est renforcé. Cet accompagnement soutenu au bénéfice d'un plus grand nombre de jeunes sans qualification résulte de la mise en place en mai 2005 du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). Avec le CIVIS les missions locales mettent en œuvre le droit à l'accompagnement pour tous les jeunes confrontés à un risque d'exclusion professionnelle, institué par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. 122 280 jeunes sont entrés dans ce programme en 2005.

L'audition de M. Jean-Raymond Lepinay, président de l'Union nationale des missions locales (UNML) a fait ressortir des enseignements fondamentaux sur la façon d'adapter les parcours de formation et d'insertion aux réalités humaines telles qu'on les rencontre sur le terrain.

Rappelant, tout d'abord, que chaque mission locale est présidée par un élu, il a ensuite présenté à la mission sénatoriale les résultats inédits du tout récent dépouillement d'une enquête nationale exhaustive sur leur activité globale au cours de l'année 2006 : parmi les 1,1 million de jeunes qui ont été accompagnés dans leur démarche d'insertion, 44 % d'entre eux n'avaient aucun diplôme et 21 % étaient titulaires d'un BEP ou d'un CAP. **Une part résiduelle de ces jeunes accueillis par ces associations en 2006 était fortement diplômée : la mission d'information s'inquiète de ce phénomène récent qui concerne, par exemple, des titulaires d'une formation bac + 5 se trouvant en difficulté depuis plusieurs années, notamment en raison de problèmes de logement.**

Une méthode d'insertion efficace : à rebours de la dispersion et de la « logique de l'offre ».

La mission d'information a été frappée de constater à quel point l'efficacité de l'insertion des jeunes repose sur une démarche qui prend le contre-pied exact des défauts de cloisonnement et de dispersion parfois reprochés au système de formation professionnelle ou au service public de l'emploi.

Le représentant des missions locales a en effet décrit la méthode de prise en charge des jeunes qui comporte trois moments essentiels :

- l'accès et la préparation à l'emploi qui incorporent la découverte de l'entreprise et la préqualification ;

- le rapprochement du jeune avec l'entreprise ;
- et enfin l'entrée, ainsi que le maintien, dans l'emploi.

La mission d'information a également noté avec intérêt un certain nombre de préceptes dont la pertinence est généralisable bien au-delà de l'action des associations en charge de l'insertion des jeunes en difficulté.

- La « réactivité » des différents acteurs au cours du processus est fondamentale : il s'agit d'éviter les ruptures et les lenteurs au moment où le jeune est prêt à enchaîner les étapes de son parcours d'insertion, faute de quoi, bien souvent, « tout le travail est à reprendre à zéro ».

- L'accompagnement du jeune au cours de ces trois séquences par un référent unique et bien identifié est également un facteur essentiel de réussite. A l'inverse, les missions locales mettent en garde contre toute forme de « segmentation » de ce cheminement vers l'emploi, qui se traduit par d'éventuelles remises en cause de la pertinence des parcours définis par la mission locale et par de nouvelles orientations susceptibles de déstabiliser le jeune dans son élan. Ce besoin de cohérence avait été pris en compte par l'État qui a confié le pilotage exclusif du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) aux missions locales.

S'agissant des actions de qualification, seuls 20 % des jeunes pris en charge par les missions locales ont eu accès à une formation en 2006. A cet égard, M. Jean-Raymond Lépinay a estimé que, dans la pratique, la « logique de l'offre » de formation l'emporte trop souvent sur l'ajustement aux besoins.

Dans ces conditions, l'accès à l'intérim ou à des « petits boulots » apparaît souvent, comme décisif et plus efficace que bien des actions de qualification, à condition de veiller à donner des moyens de « survie financière » au jeune, entre deux phases d'intérim et en facilitant son accès au logement. En outre, la mobilité et le logement constituent souvent, bien plus encore que la formation, des facteurs d'insertion essentiels.

Le concept « d'emploi durable » apparaissant aujourd'hui assez largement comme une illusion, en raison de la mobilité actuelle du marché du travail, les missions locales, s'efforcent de maintenir l'accompagnement du jeune au moins jusqu'à la fin de la période d'essai lorsqu'il obtient un contrat à durée indéterminée, et également de « gérer l'interstitiel » entre deux contrats à durée déterminée (CDD).

Un cri d'alarme en faveur des 1,1 million de jeunes accueillis chaque année

M. Jean-Raymond Lépinay a enfin lancé un cri d'alarme que la mission sénatoriale tient à amplifier, en rappelant que notre pays se place dans les derniers rangs de l'Union européenne pour le taux d'emploi de ses jeunes et que l'impression d'être délaissés qu'ils éprouvent interpelle non seulement les pouvoirs publics, mais aussi les entreprises. De plus les systèmes d'insertion sont eux-mêmes soumis à un « compartimentage » qui induit des

effets de seuil importants et une « fracture » pour les jeunes âgés de plus de vingt-six ans qui, en principe, ne relèvent plus des missions locales mais, le cas échéant, du revenu minimum d'insertion et de dispositifs gérés par les conseils généraux.

La mission, rendant hommage à l'action des missions locales qui « transforment des parcours chaotiques en parcours plus linéaires », souligne que l'origine des difficultés des jeunes ne doit plus être rattachée au seul échec en fin de scolarité obligatoire :

- d'une part, dans les premiers cycles universitaires, trop d'étudiants « perdent deux ans pour n'obtenir aucun diplôme » ;

- d'autre part, les acteurs de l'insertion constatent, dans leur public, un accroissement de la proportion de jeunes diplômés à bac+5 ou d'ingénieurs, eux aussi parfois « en galère ».

(2) Une illustration : l'expérience « défi jeunes » conduite à Marseille

Dans le cadre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), la mission locale de Marseille (MLM) s'est engagée à accompagner 2 000 jeunes en difficulté vers un emploi durable. Cet accompagnement est personnalisé et renforcé en faveur des jeunes sans qualification (niveau VI et V).

Au cours de son déplacement de terrain à Marseille, l'attention de la mission sénatoriale a été attirée sur l'expérimentation suivante : un établissement de crédit, la Société Générale, s'est mobilisé au travers du projet intitulé « Défi Jeunes » en prenant l'engagement de recruter douze jeunes sans qualification et à les former au métier de chargé(e) d'accueil. Pour réaliser cet objectif, la mission locale a construit avec cette entreprise un parcours de formation en alternance d'une durée de quatre ans, permettant l'acquisition des compétences et l'obtention des diplômes (BEP Vente, bac professionnel commerce, BTS NRC). Le financement du projet est assuré par le conseil régional et le futur employeur.

Soixante jeunes ont été présélectionnés par la mission locale, dix-sept ont été présentés à la Société Générale et douze jeunes ont été finalement retenus pour ce parcours qui comporte quatre étapes pédagogiques préalables à l'obtention d'un brevet de technicien supérieur et d'un contrat à durée indéterminée de chargé(e) d'accueil au sein de l'établissement bancaire.

Le dialogue entre les acteurs de ce projet, les stagiaires et les parlementaires de la mission a fait ressortir plusieurs enseignements.

- De façon générale, l'évolution démographique accroît les besoins de formation professionnelle : on constate aujourd'hui, par exemple, en région PACA et, plus généralement en France, une certaine pénurie de main-d'œuvre dans le secteur de la vente. En même temps, le vieillissement de la population active conduit les entreprises à anticiper le départ de ses salariés âgés.

- La volonté d'insertion est la « pierre angulaire » de l'efficacité de tels dispositifs. Le « Défi jeune » constitue, dans ce contexte, une expérimentation qui vise avant tout à « donner envie de faire un pari professionnel » à des jeunes en difficulté. La « clef d'entrée » de ce dispositif est donc la motivation : la présence avérée de ce facteur fondamental peut conduire l'employeur à augmenter sa prévision de recrutement initiale, comme le démontre l'expérience marseillaise.

- Cette motivation est, bien entendu, liée à la garantie d'embauche en cas de succès : l'engagement d'une entreprise constitue le pilier du partenariat avec les acteurs de l'insertion et les régions qui jouent un rôle majeur dans l'orientation de la formation vers les besoins sectoriels.

- La tendance des entreprises à privilégier le recrutement des diplômes ou des surdiplômés se vérifie sur le terrain. Les entreprises ont tendance à recruter au niveau BTS, notamment dans le secteur de la vente, même si on peut être un excellent vendeur en possédant un BEP.

- Grâce à de tels dispositifs, certaines situations d'échec se révèlent finalement être une chance. Cette circonstance ne saurait éluder, en amont, le problème de l'orientation : certains élèves ont exprimé devant les parlementaires leur ennui et leur « fatigue » scolaire, ne trouvant pas de « but » suffisamment concret dans l'enseignement général. En même temps, ils redoutent l'orientation et la spécialisation trop précoce. La mission estime, dans ces conditions, nécessaire de mieux impliquer les acteurs de l'orientation que sont les parents pour éviter aux jeunes de s'engager dans des filières inadaptées.

c) Le « campus Veolia » et la mobilisation des partenariats pour une formation de qualité à des métiers « en tension »

(1) Les caractéristiques de cette expérience

La mission d'information, au cours de ses déplacements de terrain, a visité un des centres de formation du Campus Veolia, conçu afin de **réunir en un même lieu, en collaboration avec l'éducation nationale, un système de formation initiale et continue** développant des compétences communes à l'ensemble des activités du Groupe Veolia Environnement : l'eau, l'énergie, la propreté et le transport.

Comme l'a rappelé M. Eric Marie de Ficquemont aux membres de la mission, en 1994, Veolia Environnement a décidé d'investir dans la professionnalisation de ses collaborateurs en créant un Centre de formation des apprentis (CFA) agréé par l'éducation nationale, en partenariat avec le conseil régional, au château de Jouy-le-Moutier. Ce centre transformé, au cours des années suivantes, en campus intégré rassemble, aujourd'hui plusieurs entités :

- Tout d'abord, le CFA initial accueille environ 750 apprentis et les prépare à quinze diplômes de tous niveaux, du CAP au master. Ces diplômes de

création parfois récente, qui correspondent à des métiers de l'environnement, sont reconnus par l'éducation nationale. L'élément mobilisateur, pour la dynamique de ces formations, est que le stagiaire entreprenant une formation en alternance bénéficie *in fine* de l'engagement du groupe à l'embaucher en contrat à durée indéterminée et à temps complet en cas de succès.

- En outre, le campus contient également un centre de formation professionnelle continue pour les salariés de Veolia : 15 000 stagiaires par an y sont accueillis.

- Quel que soit le niveau d'études ou le niveau hiérarchique dans l'entreprise, l'ensemble des utilisateurs du campus partage le même restaurant, les mêmes lieux de détente. Ils sont hébergés dans les mêmes conditions, dans le même « hôtel » sur place.

Première structure de formation en France fondée par une société privée dans le secteur de l'environnement, ce campus, dont le budget global de fonctionnement avoisine 30 millions d'euros par an bénéficie, sur 24 hectares, d'infrastructures - 52 salles de cours, une halle technologique, des laboratoires, des ateliers, 2 auditoriums, des espaces ludiques, un centre de documentation et deux résidences hôtelières de 300 chambres - dont la qualité et l'entretien extrêmement soigneux diffusent un message de « respect » aux stagiaires, comme l'ont souligné les interlocuteurs de la mission sénatoriale.

(2) Une initiative exemplaire et partenariale

Le rapport de M. Patrick Hetzel, *De l'Université à l'Emploi*, (commission du débat national université-emploi, octobre 2006) constate qu'au Japon et en Grande-Bretagne, des universités favorisent l'implication directe des entreprises dans la définition du contenu de certains cursus ciblés sur les besoins de l'économie. A titre d'exemple, Ford a créé, avec l'université de Loughborough en Grande-Bretagne, un *Bachelor of Science* en logistique des approvisionnements dans le secteur automobile. Ce partenariat a débouché sur la création d'un centre « Ford » sur le campus de l'université, les formations sont dispensées à la fois par des universitaires et des cadres de Ford.

Ce rapport évoque ensuite le caractère exemplaire, en France, du partenariat entre le groupe Veolia Environnement et plusieurs universités pour mettre en place un master et une licence professionnelle préparant aux métiers des services à l'environnement, en contrat d'apprentissage ou en formation continue. Ces dispositifs permettent à plus de 170 étudiants par an, de bénéficier d'un taux de réussite aux diplômes de l'ordre de 95 % et d'un recrutement automatique en CDI pour les apprentis reçus aux diplômes.

Par ailleurs, les travaux de la commission du débat national université-emploi préconisent « *d'encourager chaque fois que possible la mixité des publics en formation au sein d'un même groupe : le retour en formation au cours de la vie professionnelle aura ainsi valeur d'exemple pour les étudiants en formation initiale qui bénéficieront en retour de l'apport d'expérience de leurs aînés.* »

La mission ne peut que constater, à son tour, la réussite de ce campus qui cumule les vertus de la pédagogie active, de l'accueil des stagiaires dans des conditions matérielles exemplaires et du partenariat entre l'entreprise, l'éducation nationale, les collectivités territoriales et le milieu consulaire. A ces considérations, s'ajoute l'importance du brassage des stagiaires de la formation continue et des apprentis d'horizons et de niveau de qualification extrêmement divers : **la mission estime fondamental de favoriser autant que faire se peut la mixité des publics, à rebours d'une conception excessivement cloisonnée de la formation.**

Alors que la tendance à l'externalisation des formations par les grandes entreprises s'est intensifiée ces dernières années, la mission insiste sur l'efficacité de ce type de campus qui constitue un nouvel avatar de « l'entreprise formatrice ».

La mission observe que la promesse d'embauche des stagiaires dans des métiers « en tension » réclamant des compétences bien identifiées est la clef de voûte de cette expérience réussie.

2. Renforcer l'ingénierie de la formation

a) Un enjeu fondamental : élucider les mécanismes de la transmission de savoir-faire utiles

Le thème de l'ingénierie de la formation, qui justifierait à lui seul une analyse extrêmement approfondie, est essentiel. En effet, l'efficacité réelle de la formation repose sur une « équation » à quatre variables : la compétence des personnes formées ou à former, l'exigence du profil de poste de l'emploi, le contenu de la formation et la formation des formateurs.

De ce point de vue, la formation continue ne doit pas se contenter de répliquer le modèle traditionnel de la formation initiale : les formateurs ne peuvent plus se contenter de transmettre des savoirs formalisés en espérant qu'ils seront appliqués efficacement. Les intervenants doivent, grâce à leur parcours professionnel au sein de l'entreprise ou à des formations adéquates, être mieux à même de délivrer des enseignements suffisamment concrets pour s'adapter aux destinataires de la formation professionnelle continue, constitués d'un public plus âgé, ayant quitté le système scolaire depuis longtemps, et dont les atouts résident principalement dans l'expérience qu'ils ont acquise.

Globalement, l'appareil de formation à visée qualifiante, préparant aux diplômes titres et certificats professionnels est « pléthorique », selon l'étude de M. Paul Santelmann consacrée à la formation professionnelle continue (documentation française 2006), et comporte de nombreuses structures organisées de façon mimétique dont certaines sections sont désertées. Les départs massifs en retraite des formateurs et des enseignants créeront au cours des prochaines années, une occasion unique de redéployer cet appareil de formation en privilégiant les mises en réseaux et la restructuration des enseignements sur la base de référentiels mis au point par des spécialistes de l'ingénierie.

S'agissant des métiers autrefois considérés comme « manuels », les formations efficaces, qui visent à développer, chez le salarié, la « capacité à faire » vont bien au-delà de l'apprentissage par la seule reproduction des gestes du tuteur ; elles cherchent aussi à enseigner au salarié pourquoi il effectue tel ou tel geste et dans quel but, comment il peut remédier à tel dysfonctionnement et quelles conséquences son action peut avoir sur l'ensemble du processus de production. L'objectif ultime est de développer la capacité d'initiative du salarié et de favoriser son adaptation permanente aux évolutions de son emploi.

b) Les lacunes de l'ingénierie

La mission estime parfaitement fondé le diagnostic de M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'AFPA, qui considère que **les deux grandes lacunes de la formation professionnelle sont liées à l'insuffisance de l'orientation des personnes et aux faiblesses en ingénierie des organismes de formation.**

L'atomisation de l'appareil de formation ne permet pas aux opérateurs de disposer des ressources méthodologiques suffisantes pour offrir aux formateurs un appui de qualité, notamment lorsque ceux ci s'adressent aux publics en difficulté qui nécessitent un outillage « haut de gamme ».

Parallèlement, **l'internationalisation de l'économie conduit à s'interroger sur le caractère parfois trop « national » du système français de formation professionnelle** : selon l'INSEE, 1,9 million de salariés travaillent dans des filiales de groupes étrangers implantées sur notre territoire (*Images économiques des entreprises et des groupes au 1^{er} janvier 2005*) ; en outre, la population immigrée en France, les travailleurs frontaliers et les entreprises françaises disposant de filiales à l'étranger ou exportant leur production sont autant de facteurs qui induisent un brassage international des savoirs qui doit être mieux pris en compte par l'appareil de formation.

c) Le rôle de « laboratoire » du CNAM

Comme l'a fait observer Mme Laurence Paye-Jeanneney, administratrice générale du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), l'efficacité de cet établissement repose sur une ingénierie dont le modèle est encore trop peu connu et sans équivalent à l'étranger, sauf dans les pays où le Cnam a été appelé à ouvrir des centres dans le cadre de partenariats avec des collectivités locales et des partenaires du monde économique et social.

La mission souligne ainsi que la tendance qui consiste à privilégier l'observation et, parfois, l'imitation de pratiques conduites à l'étranger ne doit pas conduire à négliger le gisement d'innovation et d'efficacité que constitue la pratique du Cnam.

- L'établissement public fonctionne, tout d'abord, en réseau avec les vingt-huit centres régionaux répartis sur l'ensemble du territoire.

- **Au niveau central**, il dispose d'un corps spécifique de professeurs titulaires de chaires, qui se charge de la **définition de l'offre de formation et du contrôle de la qualité des formations** dispensées sur l'ensemble du territoire. Les **centres régionaux** font appel à des personnels compétents en fonction de leurs besoins, ce qui leur assure une **capacité d'adaptation** plus forte.

- **La logique d'offre est un risque combattu en permanence** : les formations dispensées, qui recouvrent l'ensemble des champs de métiers tertiaires et industriels, répondent à un souci permanent d'adaptation aux besoins et aux demandes locales émanant des 150 centres d'enseignement qui assurent un maillage du territoire.

- **Les formations peuvent être assurées à distance**, grâce aux technologies de l'information, mais tout en conservant un nécessaire accompagnement, dispensées en dehors du temps de travail et sous la forme de modules courts, selon un système d'unités de valeur.

- **Les méthodes employées s'écartent des pratiques académiques et font intervenir en majorité des professionnels**, puisque seuls 500 enseignants sur 5 500 sont des universitaires.

- Le CNAM accueille **des publics très divers**, âgés de vingt à soixante-cinq ans ; il accueille près de 30 % d'auditeurs issus de l'immigration, contre 2 à 3 % seulement dans les universités. A cet égard, une réflexion est en cours sur un projet d'école de l'intégration. Par ailleurs, les formations sont facturées aux entreprises à des tarifs en général plus élevés que ceux proposés aux personnes venant de leur propre initiative. L'établissement propose des services de conseil et d'accompagnement à ceux qui n'ont pas de projet précis.

- Dépassant la distinction entre formation initiale et continue, le CNAM **ne considère pas la formation initiale comme un produit fini** : au contraire, il propose à chacun de s'engager dans une formation « continuée » et ce « modèle CNAM » pourrait être amené à jouer un rôle-clé dans le cadre de la montée en puissance des compétences des régions en matière de formation professionnelle. Un projet en cours permet à des étudiants des filières littéraires de s'engager dans un parcours de professionnalisation dans des secteurs techniques offrant d'excellentes perspectives d'accès à l'emploi.

Cette université des métiers, selon les indications de sa représentante, se sent souvent mieux compris par le monde de la formation professionnelle que par son organisme de tutelle l'éducation nationale ; la mission apporte son soutien au souhait qu'elle a formulé d'élargir sa tutelle aux ministères en charge de la formation professionnelle et de l'industrie. Une telle évolution doit s'accompagner d'une plus grande autonomie, notamment dans le recrutement de ses enseignants.

Le CNAM travaille d'ores et déjà avec certaines branches professionnelles pour leur apporter une aide en matière d'ingénierie de formation : tel est le cas actuellement avec le secteur automobile par exemple, en vue d'adapter les compétences des garagistes.

La mission encourage la diffusion plus large de ce savoir faire du CNAM vers :

- les nombreux organismes qui n'ont pas une taille suffisante pour pouvoir financer des recherches en ingénierie de formation ;

- et ceux, comme les établissements scolaires ou universitaires où doit être donnée l'impulsion nécessaire à une remise en question de pratiques pédagogiques parfois inadaptées aux besoins.

d) Développer la « fertilisation croisée » entre la formation initiale et continue, tout particulièrement dans les universités

Cette réussite appelle corrélativement à développer dans les universités des outils d'excellence de la formation continue. Comme le note le rapport de M. Hetzel précité, une telle orientation constituerait « *un fantastique levier d'évolution de la formation initiale* » car si les universités développent leurs actions dans ce sens, elles pourront aisément capter les évolutions sociétales en matière de formation et aussi mettre en place de véritables dispositifs de **fertilisation croisée entre la formation continue et la formation initiale**. « *Si la formation tout au long de la vie se développe, alors les étudiants percevront différemment leur formation initiale.* »

e) Favoriser le contact entre les jeunes et les intervenants extérieurs dans les lycées professionnels

De nombreux intervenants ont souligné, lors des auditions, que la qualité des formations repose de manière fondamentale sur celle des formateurs.

Comme l'indiquent les travaux du CERÉQ (Bref n°213 2004), le statut des formateurs- indépendants ou salariés, occupant un poste stable ou en contrat à durée déterminée, à temps partiel ou à temps complet – est extrêmement variable ; cependant, les modes de gestion de main-d'œuvre que privilégient les organismes de formation sont relativement homogènes. « *La flexibilité apparaît comme un leitmotiv des modes de gestion de la main-d'œuvre dans l'univers de la formation continue : en 2002, 33 % des salariés d'entreprises déclarées comme organismes de formation étaient à temps partiel contre 21 % pour l'ensemble des salariés des secteurs tertiaires, et 17 % étaient en CDD contre 6 % pour l'ensemble du tertiaire. Les prestataires, qu'ils aient ou non la formation comme activité principale, ont également largement recours à des intervenants extérieurs.* »

M. Jean Wemaere, président de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) a confirmé à la mission d'information la variété de l'origine des formateurs et signalé l'existence d'une convention collective

définissant le statut des intervenants. Il a ensuite jugé nécessaire de réfléchir à des cursus de formation pour « normer » le statut de formateur et le faire évoluer. Il a souligné que le premier certificat de qualification professionnelle (CQP) de « formateur consultant » venait d'être mis en place et analysé l'évolution du métier de formateur, qui ne se limite plus à la transmission des savoirs et s'est élargi à des actions d'évaluation ou de suivi individuel : le formateur est ainsi devenu un peu moins « professeur » et plus « assembleur ».

S'agissant de l'enseignement professionnel initial, l'article L. 932-2 du code de l'éducation prévoit qu'il peut être fait appel, dans les établissements publics locaux d'enseignement, à des professeurs associés. Ceux-ci sont recrutés, par contrat, à temps plein ou à temps incomplet et doivent justifier d'une expérience professionnelle d'une durée de cinq ans.

Le décret d'application n° 2007-322 du 8 mars 2007 relatif aux professeurs associés des établissements publics locaux d'enseignement relevant du ministre chargé de l'éducation nationale précise que les professeurs associés sont recrutés par le recteur d'académie, sur proposition des chefs d'établissement concernés, par contrat d'une durée maximale de trois ans renouvelable dans la limite de six ans. Conformément à la loi, les demandeurs d'emploi ont, à compétence et à profil comparables, priorité pour exercer les fonctions de professeur associé à temps plein. Ils assurent des activités d'enseignement en formation initiale qui incluent notamment le suivi et le conseil ainsi que l'évaluation et la validation des acquis des élèves.

En ce qui concerne la limite d'âge de recrutement de ces professeurs associés, la règle de principe est énoncée par l'article 20 de loi n° 47-1465 du 8 août 1947 modifiée relative à la limite d'âge des auxiliaires : « Art. 20. - Tout employé auxiliaire ou agent contractuel de l'État, des départements, des communes et de tous services publics peut, sur sa demande, être maintenu en activité jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans, s'il réunit les conditions intellectuelles et physiques suffisantes. »

La mission d'information, sur cette base juridique, et en y apportant, le cas échéant, les correctifs nécessaires, recommande de recourir de façon plus déterminée que ce n'est le cas actuellement à des préretraités ou à des retraités du monde de l'entreprise pour permettre la transmission des savoirs entre les seniors et les jeunes en formation. Le compte d'épargne formation proposé dans le chapitre II ci-dessus pourrait être mobilisé pour financer la formation de ces personnes à leur nouvelle tâche.

IV. RATIONALISER LES FINANCEMENTS PAR LA NÉGOCIATION

La mission considère que toute évolution du système de financement de la formation professionnelle doit requérir le consentement, sinon l'initiative des partenaires sociaux, dont la présence et la légitimité irriguent l'ensemble du système de formation professionnelle, notamment au travers de l'UNEDIC pour la formation des chômeurs et des OPCAs pour celle des salariés.

Dans cette perspective, la mission appelle ici l'attention sur un fait de nature à compromettre l'acceptabilité de ses propositions en matière de financement : les organisations syndicales sont enclines à une certaine méfiance vis-à-vis de ce type d'avancées, pour être susceptibles d'infléchir le niveau de leurs ressources, ainsi qu'il sera examiné *infra* (« Trancher le nœud gordien ? »).

Parmi les principaux facteurs d'amélioration du financement de la formation professionnelle figure en premier lieu, selon un diagnostic largement partagé, **l'harmonisation des politiques de branche et des politiques territoriales**. En second lieu, il apparaît que **certaines modalités de financement de la formation professionnelle méritent un réexamen à la lumière des objectifs qui les sous-tendent**. Enfin, à l'issue d'une réflexion visant à palier, à terme, certains défauts structurels du système (inefficience, cloisonnement), **les axes d'une réforme ultérieure du financement de la formation professionnelle** se dessinent.

A. UNE INFLEXION DE LA LOGIQUE FINANCIÈRE DE BRANCHE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES TERRITOIRES

La nébuleuse des OPCAs est au cœur de la problématique de l'articulation entre les branches et les territoires. Sans doute, une rationalisation s'impose-t-elle, en préalable à l'émergence d'une véritable gouvernance régionale.

1. Un constat partagé : la nécessité d'une véritable coordination financière à l'échelon régional

Avec l'achèvement de la décentralisation dans le domaine de la formation professionnelle, ainsi que l'observe M. Dominique Balmay, président du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), l'État ne conserve plus que des fonctions essentiellement régaliennes : « *Les pouvoirs publics continuent à construire les textes, à contrôler leur application et occasionnellement à apporter des financements complémentaires pour orienter l'action des décideurs vers des objectifs voulus par l'État. Par conséquent, l'essentiel des décisions est aujourd'hui entre les mains des conseils régionaux et des partenaires sociaux des branches professionnelles*

M. Michel Quéré, directeur du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CERÉQ), souligne qu'il existe « *un problème de gouvernance du système, qui n'est pas suffisamment coordonné, au sein de la puissance publique et entre les différents acteurs, publics ou privés. Les autres pays européens ne suivent pas la même logique. Il s'agira pour la France de mettre en place un système tripartite, qui implique davantage l'entreprise dans ce dispositif de formation* ».

M. Dominique Balmay observe que « *si les textes expriment le désir que les partenaires sociaux et les conseils régionaux soient les principaux décideurs dans ce domaine, les circuits de financement et surtout les financeurs restent fourmillants et éclatés. Leur coordination et leur mise en cohérence n'ont pour l'instant pas atteint le niveau de stabilité souhaité. Outre les conseils régionaux et la contribution obligatoire des entreprises gérée par les branches professionnelles ou interprofessionnelles à travers des organismes collecteurs, nous trouvons parmi les financeurs l'État, le régime d'assurance chômage, des financeurs privés, des financeurs européens, les conseils généraux et même parfois les communes. La cohérence de l'ensemble n'est pas déterminée par les textes. Le pivot de cet ensemble de financeurs pourrait se situer au niveau du conseil régional* ».

« *Lorsque la Cour des comptes fait état de l'éclatement des financements à travers les OPCA dans le domaine de la formation continue, elle confirme (un) risque de corporatisme par enfermement du financement de la formation professionnelle. Pourtant, aujourd'hui, l'emploi se développe dans des métiers qui sont de plus en plus transversaux. Le marché de l'emploi appelle une fluidité des métiers et des qualifications. Par conséquent, l'organisation de la formation professionnelle doit aller dans le sens de cette transversalité* ».

2. Les conditions d'une expression paritaire cohérente au niveau régional

a) L'organisation de « pôles paritaires »

Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, estime qu'« il s'agit maintenant d'organiser une gouvernance au niveau de la région, sans pour autant qu'elle soit pilotée par le conseil régional, souvent malgré son envie. Il convient de désigner des chefs de file, mais chaque acteur doit faire un pas vers l'autre, et il faut s'organiser en fonction du financeur pour déterminer l'acteur qui répondra au besoin des personnes, la manière de le faire et le moment. Cette organisation, qui doit être formelle, nécessite de se connaître, de se parler et de se respecter.

« *Il faut que les paritaires soient capables de s'organiser, sachant qu'il existe un pôle ASSEDIC, un pôle OPCA, avec différents OPCA. L'idée de la CFDT, partagée par d'autres organisations syndicales, est de commencer par s'organiser par pôles paritaires, et de trouver la gouvernance*

régionale nécessaire pour que tous les salariés, les demandeurs d'emploi et les exclus puissent avoir accès à la formation professionnelle ».

Il est certain qu'une représentation paritaire régionale, qui engloberait l'UNEDIC et les OPCA, serait susceptible de faciliter une véritable gouvernance régionale, **dont les modalités seront décrites dans le chapitre V « Construire la gouvernance par la territorialisation et la contractualisation » ci-dessous.**

Quoi qu'il advienne, une diminution du nombre des OPCA est un préalable indispensable à une expression paritaire, aussi interprofessionnelle et coordonnée que possible, des besoins régionaux...

b) Une rationalisation de la cartographie des OPCA

M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, affirme que « l'articulation entre les régions et les branches doit être renforcée en favorisant un regroupement des grands réseaux d'OPCA ». Ainsi que le constate Mme Françoise Bouygard, déléguée adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle, « *il faut renforcer la territorialisation des fonds de la formation continue* ».

Une rationalisation au niveau régional peut être recherchée au travers de regroupements entre OPCA de branches, de manière à favoriser l'émergence d'interlocuteurs suffisamment concentrés au niveau régional, et entre les grands OPCA interprofessionnels existants.

(1) Un rehaussement du plancher de collecte

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 (*supra*) a eu pour effet de réduire le nombre des OPCA en fixant un plancher de collecte de 15 millions d'euros. Le nombre des organismes paritaires collecteurs s'est alors réduit à une centaine.

Si cet épisode « *nous interroge sur la capacité des partenaires sociaux à concevoir un système économe¹* », ainsi que l'indique M. Michel Théry, du CEREQ, Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, estime que « *nous ne pourrons pas éviter longtemps un certain nombre de débats. Le premier de ces débats est le rôle et le nombre des OPCA. Cette question n'a pas été abordée pendant la négociation* [qui a conduit à l'ANI]».

M. Alain Lecanu, secrétaire national chargé du pôle emploi-formation de la CFE-CGC, indique qu'« *une réflexion commune élargie pourrait (...) aboutir, à l'exemple de la protection sociale, à un regroupement d'un certain nombre d'OPCA (...). Nous soulignons cependant la nécessité de procéder à ce type de plan de regroupement selon une cohérence des métiers. Par exemple, l'OPCA des papiers et des cartons et l'OPCA du bois pourraient voir leurs activités regroupées. Une réflexion sur le seuil de collecte au-delà duquel l'OPCA apparaîtra viable reste cependant à mener* ».

¹ La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a été élaborée sans l'accord des partenaires sociaux.

Ainsi, il conviendrait d'augmenter à nouveau le plancher de collecte afin de favoriser des regroupements sous forme d'OPCA interprofessionnels, propices à l'émergence d'un pôle régional susceptible d'être piloté par l'ensemble des acteurs. Cette concentration présenterait d'autres avantages, notamment en termes d'économies d'échelle et de services rendus (*infra*).

Certains syndicats évaluent que le seuil de 15 millions d'euros, qui subit d'ailleurs l'érosion monétaire depuis 1993¹, pourrait être utilement rehaussé, dans un premier temps, à 30 millions d'euros, voire 50 millions d'euros. D'aucuns évaluent à 100 millions d'euros la « masse critique » à partir de laquelle la fourniture de services adaptés serait à la portée de tous les OPCAs. En définitive, une fixation à 50 millions d'euros paraîtrait équilibrée pour ménager une expression de branche satisfaisante.

M. Olivier Gourle, secrétaire confédéral de la CFTC, apporte un bémol : « *si le nombre d'OPCA est jugé excessif, sa réduction, et donc le regroupement, n'entraîne cependant pas nécessairement un gain en efficacité. De plus, prendra-t-elle en compte plus pertinemment les caractéristiques très spécifiques de certaines branches, et facilitera-t-elle l'accès à des financements supplémentaires ? Ce système de financement existe en toute logique pour les métiers comme la bijouterie, où les matériaux utilisés sont chers, et dont les coûts de formation sont de fait plus élevés. Les règles de prise en charge pourront-elles être communes, dans le cas d'un seul OPCA ? Le regroupement pourrait être tentant, pour prendre des décisions plus globales, mais sa pertinence n'est pas garantie. L'expertise sur une branche est aussi importante, et lorsqu'un besoin de formation s'exprime, ces OPCAs spécialisés détiennent une légitimité à choisir la formation. Qui sera le porte-parole en cas d'OPCA unique ? La question du nombre d'OPCA n'est pas aussi simple qu'elle le paraît* ».

(2) Une fusion des OPCAs interprofessionnels

M. Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, estime « *qu'il est possible d'amener les partenaires sociaux à approfondir l'approche interprofessionnelle. Elle permettrait de favoriser l'égalité entre les petites et les grandes branches professionnelles. Il faut d'abord se demander s'il est nécessaire de conserver plusieurs réseaux interprofessionnels. L'approche interprofessionnelle doit-elle être renforcée, puisqu'elle se prête plus à l'approche territoriale ?* ». Ainsi, il semblerait utile à la DGEFP² « *de progresser plus résolument vers un regroupement des trois réseaux interprofessionnels AGEFOS, OPCAREG et FONGECIF* ». De fait, les trois réseaux nationaux interprofessionnels sont implantés au niveau régional, voire départemental.

¹ Indexé sur l'indice général des prix à la consommation, le plancher s'élèverait aujourd'hui à près de 18,5 millions d'euros.

² « Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle », rapport coordonné par Jean-François Dumont sous la direction de Pierre Le Douaron, octobre 2006.

En pratique, Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, relève qu'« **aucune raison ne justifie ainsi que les FONGECIF bénéficient d'un traitement spécifique. De même, la double présence d'un OPCa « MEDEF » [c'est-à-dire les OPCAREG] et d'un OPCa « CGPME » [c'est-à-dire l'AGEFOS-PME] n'a pas de sens.** Je considère maintenant le reste, c'est-à-dire les quarante et un OPCa pro, ou de branche : chimie, métallurgie (OPCAIM), agriculture... Certains épousent la frontière d'une branche, assurant ainsi une vraie cohérence entre une politique de branche, et le collecteur. ».

M. Alain Lecanu, secrétaire national chargé du pôle emploi-formation de la CFE-CGC, ne dit pas autre chose, même s'il reste plus nuancé pour la fusion des FONGECIF : « *Nous prônons ainsi, notamment à l'échelon régional, la création d'une structure commune qui permettrait un éclairage des positions des partenaires sociaux. (...) Un regroupement nous paraît donc nécessaire au niveau régional interprofessionnel.* Lors des négociations concernant les statuts des AGEFOS et des OPCAREG, nous avons tenté d'aboutir à ce réseau unique. Notre projet demeurait cependant plus réservé que les schémas préconisés dans les rapports de la DGEFP, incluant le FONGECIF dans les réflexions à mener. La cohérence régionale des AGEFOS et des OPCAREG nous paraît davantage constituer une priorité afin d'en diminuer les frais de gestion ».

Il semble, en définitive, qu'aucun obstacle insurmontable ne s'opposerait à une fusion des OPCAREG avec l'AGEFOS-PME, voire avec les FONGECIF (ce qui n'impliquerait *a priori* qu'une individualisation comptable pour le CIF)... Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, relève le paradoxe suivant : « plus l'OPCA est important, plus il détient les moyens de sa politique. Il apparaît donc une forme d'incohérence dans le mode d'organisation choisie par les partenaires sociaux. Pour la CFDT, elle représente une forme d'affaiblissement de la place des partenaires sociaux en région, en raison de son éclatement ». Par ailleurs, un OPCa interprofessionnel régional unique pourrait préfigurer le fonds régional appelé à jouer un rôle central dans le financement du compte d'épargne formation, ainsi qu'il a été exposé dans le chapitre II ci-dessus.

Cependant, il apparaît que les esprits ne sont pas mûrs au sein des organisations patronales... M. Francis Da Costa, président de la commission formation du MEDEF, estime que « *l'OPCIB-IPCO et l'AGEFOS-PME sont tous deux spécifiques. La coordination entre les deux réseaux est assurée par une instance paritaire nationale de coordination (IPCN). Le MEDEF et la CGPME ne sont pas favorables à une fusion des deux réseaux, ces deux OPCa étant déjà numéro 3 et 1 en termes de volume de collecte* ».

M. Jean-Claude Tricoche, secrétaire national chargé de la formation professionnelle de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), propose une autre piste : « *les FONGECIF devraient de notre point de vue se charger de la collecte du 0,5 % DIF et professionnalisation car la mise en*

œuvre nous semble avoir une logique régionale ». Il s'ensuivrait effectivement une augmentation notable des fonds interprofessionnels gérés à l'échelon régional... Effectivement, **une attribution de la collecte des fonds de la professionnalisation et du congé individuel de formation (CIF) à une même structure interprofessionnelle régionale constituerait une piste alternative de renforcement des fonds interprofessionnels gérés au niveau régional.**

B. UN RÉEXAMEN DES DIFFÉRENTES CONTRAINTES FINANCIÈRES À LA LUMIÈRE DES OBJECTIFS POURSUIVIS

La première des contraintes qui vient à l'esprit est matérielle, et concerne les entreprises : elle résulte de la double déclaration et de la double collecte concernant la formation professionnelle, les unes pour l'apprentissage, les autres pour la formation continue des salariés. Si la perspective d'une déclaration unifiée se dessine nettement à l'horizon 2008, ainsi qu'il a été vu **dans le chapitre II « L'accès à la formation : inégalité et complexité » de la première partie ci-dessus**, il ne serait pas, pour autant, mis un terme à la pluralité des collecteurs, OCTA pour la taxe d'apprentissage, OPCA pour l'obligation légale. Par ailleurs, on rappellera que si tous les employeurs sont soumis à l'obligation légale destinée au financement de la formation professionnelle continue, seules les entreprises qui exercent une activité commerciale, industrielle ou artisanale employant des salariés sont soumises à la taxe d'apprentissage, tandis que les activités relevant des bénéfices non commerciaux (BNC) en sont exonérées. Dans ces conditions, il paraîtrait envisageable que les entreprises puissent confier à un OPCA unique de soin de collecter l'ensemble des fonds destinés à la formation professionnelle, obligation légale et taxe d'habitation, à charge pour cet OPCA de reverser, le cas échéant, à un OCTA et à d'autres OPCA les fonds qui leur reviennent. Il est à noter que, d'ores et déjà, certains OPCA sont délégataires de la collecte pour certains OCTA, ce que les textes n'interdisent nullement par ailleurs.

Il conviendrait donc d'inviter les partenaires sociaux à désigner systématiquement un OPCA -il pourrait s'agir de l'OPCA prioritaire¹- délégataire pour l'ensemble de la collecte au titre de la formation professionnelle, dans un cadre normatif adapté, précisant notamment l'étendue de la délégation.

Cette recommandation préliminaire étant formulée, on observe que, d'une façon générale, la complexité des modalités de financement de la formation professionnelle traduit la pluralité des objectifs qui lui sont assignés. Or, il ressort qu'il y a parfois loin des intentions à la réalité du système.

¹ Voir le chapitre IV « Des financeurs peu partageurs » de la première partie.

1. L'encadrement des frais de gestion des OPCA est-il inadapté au développement de leur service de conseil ?

a) *Des plafonds trop faibles pour permettre le développement des services aux entreprises ?... .*

Compte tenu de la nécessité de développer la fonction générale de soutien aux entreprises en matière d'organisation de la formation, ainsi qu'il a été vu dans le chapitre II « Elargir l'accès à la formation par l'individualisation » ci-dessus, d'aucuns avancent que le niveau actuel du plafonnement des frais de gestion des OPCA ne leur permettent pas de développer dans les meilleures conditions l'ensemble des missions de soutien qui leur sont dévolues.

Par exemple, un OPCA estime que le plafond de 5,9 % s'appliquant aux dépenses de conseil et de collecte (*supra*) est insuffisant pour ce qui le concerne : « *Considérant la structure des entreprises du secteur, qui est en large majorité composé d'entreprises de petite taille, voire de TPE (...), les partenaires sociaux militent pour que soit appliqué (...) le pourcentage prévu pour les organisations interprofessionnelles dont l'effectif des cotisants est constitué à plus de 70 % par des employeurs occupant moins de cinquante salariés, soit : 6,9 %. Une telle mesure permettrait (...) de renforcer l'accès à la formation des salariés de ces entreprises et d'optimiser le développement de l'information et le conseil auprès de ses adhérents* ».

b) ... ou dont le calcul est trop fruste ?

M. Claude Thélot, conseiller maître à la Cour des comptes, livre l'observation suivante : « Les OPCA peuvent en effet prélever jusqu'à 9,9 % de la collecte au titre de leurs frais de gestion, auxquels il faut ajouter 2 % pour les OPCA interprofessionnelles, auxquels il faut encore ajouter 2 % pour la création des observatoires. Ce taux n'est pas excessif en soi, mais il est excessif dans la mesure où l'assiette des prélèvements croît de façon très importante. (...) Nous avons eu tort de définir des taux stables. Ces taux devraient dépendre des montants collectés ».

Un OPCA (Plastifaf) estime, de même, que « les règles actuelles de calcul de plafonnement par décret des frais de gestion de l'OPCA, ne permettent pas de développer dans les meilleures conditions l'ensemble des missions qui lui sont dévolues ».

c) *Des questions probablement solubles dans celle d'une diminution du nombre des OPCA*

Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, relève que « de petits OPCA (...) ne sont pas en mesure de jouer un rôle de service. Ils ne parviennent qu'à collecter et mutualiser. (...) Il faut par ailleurs être très pragmatique, et plaider pour des OPCA de dimension supérieure, en baissant légèrement le nombre. Ainsi, ils pourront assurer les services définis dans la

réforme ». De même, M. Alain Lecanu, secrétaire national chargé du pôle emploi-formation de la CFE-CGC, a déclaré : « *Un regroupement nous paraît (...) nécessaire au niveau régional interprofessionnel. Lors des négociations concernant les statuts des AGEFOS et des OPCAREG, nous avons tenté d'aboutir à ce réseau unique. Notre projet demeurait cependant plus réservé que les schémas préconisés dans les rapports de la DGEFP, incluant le FONGECIF dans les réflexions à mener. La cohérence régionale des AGEFOS et des OPCAREG nous paraît davantage constituer une priorité afin d'en diminuer les frais de gestion.* Leurs missions en termes d'information, de communication et de gestion de la formation restent, en effet, identiques. J'ajouterais que différents acteurs autres que la CGE-CGC préconisent cette structure unique. Une réflexion commune élargie pourrait également aboutir, à l'exemple de la protection sociale, à un **regroupement d'un certain nombre d'OPCA, dont la taille dans le domaine de la collecte serait ainsi rendue suffisante. La visibilité s'en trouverait améliorée, les frais de gestion diminués selon la règle de l'effet de taille** ».

D'ores et déjà, M. Pierre Martin, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA), indique qu'il est prévu « de regrouper au 1^{er} janvier 2008 les trois grands fonds d'assurance formation (FAF) de l'alimentation, des services et du bâtiment afin d'aboutir à **une meilleure rationalisation** et une meilleure mutualisation. Ce projet de fusion reste cependant suspendu à l'adoption des textes définitifs ».

Par ailleurs, il n'est pas indifférent de constater que, sur la quarantaine d'OPCA de branches, quatorze¹ sont encore totalement dépourvus d'antennes locales - configuration assurément peu favorable au développement de services de conseil aux entreprises - et que parmi ces quatorze OPCAs, dix ont une collecte inférieure à 27 millions d'euros²...

En définitive, la question de la pertinence du plafonnement général des frais de gestion et de son calcul paraît largement soluble dans une autre question, celle de la diminution du nombre d'OPCA, non seulement dans une perspective de gouvernance régionale (supra), mais aussi dans celle de parvenir à une taille critique, avec un volume minimal de cotisations propice aux économies d'échelle et donc à la fourniture de services adaptés.

M. Alain Lecanu, secrétaire national chargé du pôle emploi-formation de la CFE-CGC, formule cependant certaines objections : « le travail des OPCAs comporte (...) deux limites : leur rôle d'interface entre les entreprises et les structures qui proposent des formations **reste limité pour des raisons fiscales** (les OPCAs accomplissent en la matière la tâche d'accompagnement dévolue habituellement à des entreprises privées) ; **les OPCAs ne doivent pas prendre la place des employeurs** (les employeurs doivent conserver la

¹ Réponse DGEFP.

² Jaune « Formation professionnelle » annexé au projet de loi de finances pour 2007, chiffres 2005.

responsabilité de l'employabilité de leurs salariés). Si demain, les OPCA gèrent l'intégralité du processus, en choisissant et en payant le dispositif, l'employeur se désintéressera du coût, de la qualité et du retour sur investissement de la formation. Nous devons donc demeurer vigilants quant aux limites à ne pas franchir ».

Il est à noter que la DGEFP a formé avec le CPNFP¹ un groupe de travail sur la réforme du plan comptable des OPCA, qui implique une réflexion de fond sur la mission de ces organismes.

A terme, une orientation plus prononcée vers le service aux entreprises pourrait ne pas être sans conséquences sur le régime fiscal des OPCA, récemment stabilisé dans le sens d'une exonération des impôts commerciaux, ni, probablement, sur **leur situation au regard du droit de la concurrence**, dans la mesure où les entreprises de conseil en formation ne bénéficient pas d'une situation aussi privilégiée.

Certaines hypothèques juridiques et fiscales, qu'il conviendra de lever au bénéfice d'une expertise approfondie et avec l'aide éventuelle du législateur, pèsent ainsi sur une évolution profonde du rôle des OPCA dans le sens d'une mission fortement recentrée sur le conseil aux entreprises.

2. Les droits acquis au financement du paritarisme : facilités et crispations

a) L'existence de pratiques contestables

D'après la Cour des comptes, **l'assiette du plafond de 0,75 %** des sommes collectées par les OPCA en rémunérations versées aux organisations professionnelles, membres des conseils d'administration, **ne devrait pas comprendre les versements volontaires des entreprises**, alors que certains OPCA n'hésitent pas à recourir à cette facilité.

En outre, les **services « effectivement accomplis »**, qui sont la contrepartie nécessaire de ces versements, **ne font que rarement l'objet de justificatifs précis**.

Si certains OPCA veillent à ne pas atteindre le plafond légal de 0,75 %, d'autres estiment, au contraire, qu'ils bénéficient d'un véritable « droit de tirage » à due concurrence. C'est le cas de l'AGEFOS-PME, qui accorde même des défraiements allant au-delà des 0,75 % pour « la participation à toute réunion ou mission non statutaire décidée par le conseil d'administration »... Ces défraiements, pour critiquables qu'ils soient, se cantonnent à des travaux administratifs donnant normalement lieu à rémunération et tiennent dans la limite de l'enveloppe générale prévue pour les frais de gestion.

¹ Comité paritaire national pour la formation professionnelle.

b) Trancher le nœud gordien ?

D'aucuns avancent que la question du financement des syndicats au travers de la formation professionnelle est partie liée au problème de l'amélioration de leur représentativité. Cette représentativité butterait actuellement sur le fait qu'un certain nombre d'organisations syndicales n'auraient pas besoin de nouvelles adhésions dans la mesure où des fonds importants leur sont, d'ores et déjà, alloués... Quoi qu'il en soit, les organisations syndicales sont enclines à repousser les réformes impliquant une refonte du financement de la formation professionnelle, pour être susceptibles de remettre en cause une partie substantielle¹ de leurs ressources, basée sur une assiette - la collecte - particulièrement progressive.

Si la formation professionnelle des salariés doit rester la « chose » des partenaires sociaux, il convient, sans attendre, de réfléchir à de nouvelles modalités de financement du paritarisme afin d'éviter que certaines réformes, particulièrement nécessaires, ne soient systématiquement rejetées, parfois pour de mauvaises raisons. Une piste de travail consisterait à s'inspirer du mode de financement des partis politiques.

Il ne s'agit certainement pas de tarir les ressources des organisations syndicales, dont chacun sait que le rôle devrait se trouver renforcé dans le cadre d'une démocratie sociale responsable, mais de mettre en place un financement alternatif à celui procuré par la formation professionnelle, afin de clarifier le débat. Ainsi que l'a exprimé M. Jean-Claude Tricoche, secrétaire national chargé de la formation professionnelle de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) : « *pour diminuer les réticences, il faudrait commencer par réformer le financement des organisations syndicales.* Nous avons discuté de ce point avec plusieurs candidats à la présidentielle et sur ce sujet, nous sommes d'accord avec M. Nicolas Sarkozy. Les organisations syndicales jouent un rôle de partenaire social au-delà de leur mandat ; dans ces conditions, le financement doit être public et transparent ».

Il convient donc de distinguer ce qui relève directement de la participation des partenaires sociaux à la gestion de la formation professionnelle (le « 0,75 % » versé aux organisations professionnelles membres des OPCA) et ce qui n'en relève pas directement (le « 0,75 % » versé au FONGEFOR) et doit par conséquent être financé dans le cadre du budget de l'État au titre du fonctionnement de la démocratie. Par ailleurs, dans le contexte général du développement des services aux entreprises rendu par les OPCA, il semblerait judicieux de relever à 1 % le plafond de 0,75 % de rémunérations versées aux organisations professionnelles membres des OPCA.

¹ Il semble que cette part puisse représenter environ 10 % des ressources de certaines grandes centrales syndicales et jusqu'à 30 % des recettes des plus petites organisations syndicales. Les comptabilités des syndicats, qui ne sont pas unifiées, présentent des architectures plus ou moins décentralisées, rendant parfois difficile l'estimation de leur véritable niveau de ressources et donc l'expression de ratios fiables.

En attendant, les OPCA se trouvent, sur la partie libre de la collecte, dans une **situation de concurrence renforcée par ces questions de financement**, susceptible de les pousser à une surenchère financière auprès des entreprises et d'engendrer ainsi des pratiques parfois contestables...

3. Mutualiser ou pas : il faut choisir

a) Réfléchir à la mission de redistribution des OPCA

On sait que la mutualisation par OPCA de branche se traduit par des **transferts des petites entreprises**, peu utilisatrices de formation, **vers les grandes entreprises**. A tout le moins, les grandes entreprises - parfois confortées sur ce point par les promesses de certains OPCA - considèrent volontiers qu'elles disposent, concernant le plan, d'un droit de tirage en actions de formation à hauteur de leur contribution, au détriment de la mutualisation.

Mme Marie-Dominique Pinson, responsable formation de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), observe que « *les petites entreprises sont dans une impasse. Nous devons nous occuper d'un grand nombre d'entreprises, de dossiers et de personnes, mais nous ne disposons pas des moyens nécessaires pour cela, bien que les petites entreprises versent autant que les grandes. La mutualisation doit être redynamisée afin que nous puissions accompagner ces petites entreprises. Nous devons faire passer ces messages-là* ».

Sans remettre en cause la mutualisation, l'idée d'un deuxième cloisonnement par catégories d'entreprises déterminées selon leur taille - il existe déjà un premier cloisonnement, pour le plan de formation, entre les entreprises de plus de dix salariés et les très petites entreprises - pourrait être explorée par les partenaires sociaux, afin d'éviter ces transferts déraisonnables vers les grandes entreprises, dès lors que, dans une perspective de sécurisation des parcours, ce sont les employés des petites entreprises qui ont les besoins les plus importants en formation...

Par exemple, un cloisonnement pourrait être instauré, pour le plan de formation des entreprises de dix salariés et plus, entre les entreprises de moins de 200 salariés et les entreprises plus importantes. Cependant, il ne faudrait pas aboutir à une nouvelle complexification de la gestion financière des OPCA qui s'effectuerait au détriment de leur mission de conseil.

Or, dans l'état actuel du droit, le rôle des OPCA, pour ce qui concerne le plan de formation, s'apparente davantage à un simple travail de trésorerie plutôt que de redistribution, ne justifiant pas des frais de gestion au niveau où ils sont admis...

A défaut de mesurer précisément l'étendue de la mutualisation et de garantir son effectivité, les partenaires sociaux seraient probablement inspirés de mettre un terme à une mutualisation largement théorique, allégeant ainsi les frais de gestion... La suppression de l'obligation légale pour le plan de formation préconisée *infra* mettrait *de facto* un terme à la mutualisation.

b) Clarifier le rôle du FUP

(1) Un lissage pluriannuel des besoins de financement

Le FUP s'est vu affecter, à compter de 2006¹, une fraction du droit sur les tabacs fixée à 114 millions d'euros annuels, compensant la perte de recettes subie par les organismes collecteurs en conséquence de la mise en place d'un régime spécifique pour les employeurs de dix salariés à moins de vingt salariés, caractérisé par une obligation légale ramenée de 1,6 % à 1,05 % de la masse salariale².

Par delà la réalisation d'un engagement de l'État³, la présente mesure doit être rapprochée de l'article 145 de la loi de finances pour 2007, qui opère une « ponction » de 175 millions d'euros sur le FUP au profit de l'AFPA⁴.

Il s'impose de clarifier le rôle financier du FUP, qui ne saurait être considéré comme l'instrument privilégié du recyclage des liquidités surabondantes de la formation professionnelle des salariés au profit de l'État, l'historique des relations de l'État avec le COPACIF et l'AGEFAL - auxquels le FUP a succédé - invitent à la vigilance :

Historique des prélèvements de l'État sur les organismes de prééquation des fonds de la formation professionnelle

(en millions d'euros)

Année	Organisme prélevé	Montant prélevé
1996	COPACIF	223,3
1997	AGEFAL	208,9
1998	AGEFAL	76,2
1999	AGEFAL	76,2
2001	COPACIF	76,2
2007	FUP	175

Certains de ces prélèvements - celui de 2007 effectué en faveur de l'AFPA, d'autres destinés à financer l'apprentissage - **aboutissent à décloisonner les circuits financiers de la formation professionnelle. Ils n'en constituent pas moins une opportunité financière pour l'État, car ils viennent *in fine* en diminutions de sa dépense.** Ainsi, pour 2007, l'État a pu diminuer sa subvention au profit de l'AFPA en conséquence du prélèvement

¹ En vertu de l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 2006.

² En vertu de l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-892 du 2 août 2005 relative à l'aménagement des règles de décompte des effectifs des entreprises.

³ L'article 4 de l'ordonnance précitée a prévu, en conséquence, que les organismes bénéficiant de ces versements perçoivent une compensation dans des conditions déterminées en loi de finances.

⁴ L'article 13 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a prévu qu'une partie des fonds recueillis en faveur du FUP peut être affectée au financement d'actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

opéré sur le FUP. Les partenaires sociaux ont déploré ce prélèvement, ressenti comme « confiscaire », des fonds de la formation destinée aux salariés. Si le FUP réunit provisoirement des sommes importantes (*supra*), M. Francis Da Costa, président de la commission formation du MEDEF, est fondé à rappeler que « *la montée en puissance de la professionnalisation et du DIF devrait rapidement réduire à zéro les versements des OPCA au FUP dès 2007, au plus tard en 2008* ».

De fait, le retour de la croissance économique pourrait encore renforcer la demande de contrats de professionnalisation - déjà progressive en raison d'une appropriation grandissante des acteurs - et engendrer, compte tenu, par ailleurs, de la montée en puissance des DIF « prioritaires », un **spectaculaire effet de ciseaux à la fin de la décennie : les « remontées » liées aux collectes excédentaires se tariraient rapidement alors que de plus en plus d'OPCA nécessiteraient un apport substantiel du FUP.** On rappellera qu'en 2001, à la faveur de la reprise économique, une régulation avait dû être opérée sur les contrats de qualification en raison des précédentes opérations d'assèchement des « trésoreries dormantes » de l'AGEFAL... **L'État doit s'interdire toute mobilisation des « trésoreries dormantes » du FUP aboutissant à soulager le budget général, dans la perspective d'une réinjection à court terme de ces disponibilités dans les secteurs prioritaires**, permettant donc un lissage pluriannuel des besoins de financement.

(2) Des ambitions élargies

(a) Le financement de la transférabilité du DIF ?

M. Alain Lecanu, secrétaire national chargé du pôle emploi-formation de la CFE-CGC, a déclaré à propos du DIF : « *La situation, après deux ans de questionnements approfondis, n'apparaît pas clarifiée. Les sommes en jeu sont pourtant énormes, après six ans de mise en œuvre et à raison de 120 heures par salarié. Cet aspect, dans un premier temps, doit être résolu. Ensuite, conclure à la nécessité d'une gestion mutualisée, du type de celle en cours dans les AGEFOS, ne nous choquerait pas, à la condition d'une économie paritaire et suivie. En revanche, le problème du passage d'une branche à l'autre n'en serait pas résolu. L'existence du FUP constitue une piste* ».

De fait, **le FUP pourrait être mobilisé pour favoriser la transférabilité du DIF afin de résoudre le problème de la mobilité interbranche des salariés.**

D'ores et déjà, l'AGEFOS-PME est en train de construire un outil innovant, sur la base d'une contribution volontaire de l'entreprise, qui va gérer le DIF au niveau de l'AGEFOS-PME, pour les chefs d'entreprise et les salariés. Toutefois, **M. Francis Da Costa, président de la commission formation du MEDEF**, relève que, dans la mesure où il ne resterait plus d'argent au FUP en 2008, « *si nous souhaitions financer le DIF par le FUP, il faudrait créer une nouvelle contribution des entreprises. Le MEDEF*

s'opposerait à la création d'une telle contribution. Les entreprises de plus de dix salariés financent déjà la formation professionnelle à hauteur de 3 % de leur masse salariale. Il est inutile d'en ajouter ».

Une telle mesure suppose effectivement d'être financée. Afin de ne pas créer de nouvelle contribution à la charge des entreprises, l'hypothèse d'un **redéploiement de l'obligation légale au titre du plan de formation** pourrait être étudiée par les partenaires sociaux... La mission estimerait cependant préférable que ce redéploiement s'effectue dans le cadre conjoint d'une suppression de l'obligation légale pour le plan de formation (*infra*) et de l'instauration d'un compte d'épargne formation, dont les modalités ont été exposées dans le chapitre II « Elargir l'accès à la formation par l'individualisation » ci-dessus.

(b) Une mutualisation renforcée

Afin de conforter les moyens au profit des territoires, des secteurs ou des entreprises où se manifestent des urgences prioritaires, la mission suggère de **renforcer la mutualisation au sein du FUP, en rehaussant¹ de 5 % à 10 % le montant des contributions reçues par les OPCA agréés au titre de la professionnalisation reversées au FUP.**

En cohérence avec le renforcement de la capacité redistributive du FUP, **son conseil d'administration devra comporter trois représentants des collectivités territoriales désignés par l'AMF, l'ADF et l'ARF.**

4. Une prise en charge des OPCA préjudiciable à l'offre de formation ?

a) *Une complexité excessive ?*

D'après M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'AFPA, « *la finalité du système est perdue de vue dès lors que les acteurs sont confrontés à des problèmes de gestion et de régulation de flux financiers* ». Prenant l'exemple du **contrat de professionnalisation**, « *censé simplifier les procédures* », il mentionne que « *300 accords de branche définissent les termes de ce contrat. Les organismes de formations et les OPCA doivent donc gérer plusieurs accords de branche, qui prévoient des préparations différentes aux mêmes métiers. Les modalités de remboursement de l'organisme de formation elles-mêmes sont différentes en fonction des accords* ».

M. Xavier Baux, président de la Chambre syndicale des organismes de formation en alternance (CSOFA), explique que « *dans la majeure partie des cas, une entreprise qui signe un contrat de professionnalisation demande à l'organisme de préparer l'essentiel du dossier. Or aujourd'hui, quinze*

¹ *Cette mesure serait transitoire dans la perspective de l'instauration d'un compte d'épargne formation, qui suppose la mise en place d'un fonds régional ad hoc précisément appelé à intervenir au profit des territoires, des secteurs ou des entreprises où se manifestent des urgences prioritaires.*

feuillets sont au minimum nécessaires pour signer un contrat de professionnalisation. S'il manque une virgule, le dossier peut être renvoyé par l'antenne régionale de l'OPCA à laquelle il a été adressé. Il me semble qu'un effort de simplification et de visibilité s'impose. **Qu'est-ce qui interdirait à l'ensemble des OPCA d'adopter la même procédure, claire et lisible par tous ? Nous y gagnerions un temps précieux que nous pourrions consacrer à la recherche d'employeurs ».**

Mme Marie-Christine Soroko, déléguée générale de la Fédération de la formation professionnelle, relève même que le remboursement « *constitue un grave problème dans la mesure où il suffit que manque une pièce pour que l'organisme collecteur renvoie le dossier à l'organisme de formation*. Or, l'avance effectuée par les organismes de formation est un poids véritable. Il est indispensable, pour résoudre ces problèmes, que les relations avec les OPCA soient plus fluides et que les délais de paiement soient réduits ». **M. Jean Wemaere, président de la Fédération de la formation professionnelle**, précise que « les prestations financées par les organismes collecteurs sont toujours payées une fois le service effectué. De surcroît, plus la formation est longue et plus le paiement est tardif. Il faut parfois attendre 60, 90, voire 180 jours avant de recevoir le paiement. Ces délais engendrent des coûts qui pénalisent l'innovation au sein du dispositif. Les sommes versées aux banques du fait des retards provoqués par la bureaucratie constituent en effet un manque à gagner pour l'efficacité générale du système ».

b) Une trop grande instabilité des modes de prise en charge des formations ?

La loi du 4 mai 2004 a donné aux branches le pouvoir de fixer leurs priorités (on parle des « priorités de branches ») en termes de formation dans le cadre de **commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE)**¹.

Instances créées par un accord collectif de branche, elles sont principalement chargées d'assurer, au sein de leur branche professionnelle, le lien entre la politique de formation professionnelle et l'évolution de l'emploi.

Elles communiquent ainsi **aux OPCA** les priorités, professionnelles ou territoriales, qu'elles définissent et déterminent les qualifications professionnelles qui leur paraissent devoir être développées **dans le cadre des dispositifs d'insertion par l'alternance**.

Il résulterait de ce pilotage, selon les représentants de la Fédération de la formation professionnelle (FFP), des modifications *ex abrupto* des conditions de prise en charge des OPCA qui viendraient contrarier les anticipations des entreprises et des organismes de formation.

¹ Instaurées par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969.

M. Jean Wemaere, président de la Fédération de la formation professionnelle, estime qu'« *il faudrait que les destinataires des formations connaissent mieux les conditions d'éligibilité aux différents dispositifs, et que la réglementation ne change pas au gré des collectes ou des niveaux de remplissage des opérateurs de branche. Lorsqu'un opérateur de branche connaît une baisse des effectifs de ses stagiaires, l'OPCA a tendance à favoriser l'accès à cet opérateur* ». **Mme Marie-Christine Soroko, déléguée générale de la Fédération de la formation professionnelle**, précise : « *Les OPCAs prennent en charge certaines formations à 100 %. Pour ce faire, les OPCAs doivent recevoir l'accord de la CPNE de la branche. Or, les modalités de prise en charge évoluent au gré de la collecte des OPCAs. Les organismes de formation ne sont pas suffisamment informés de ces évolutions. Un organisme peut en effet travailler avec différents OPCAs. Si les modalités de prise en charge sont différentes pour chaque OPCPA et changent très régulièrement, et que les modalités de prise en charge ne sont pas rendues publiques, l'organisme de formation ne peut pas toujours renseigner correctement l'entreprise qui lui demande une formation* ».

« *Le plus souvent cependant les critères sont modifiés lorsque l'argent manque, plutôt que lorsque les sommes disponibles sont trop importantes. Cependant, la CPNE peut tout à fait faire le choix de modifier les critères d'éligibilité plutôt que reverser les sommes au FUP. Il semble normal que les partenaires sociaux décident des priorités des branches. Cependant, la situation se complique parce que les priorités peuvent changer tous les six mois, par exemple parce que les entreprises effectuent des choix différents, ou parce qu'elles ne sont pas suffisamment informées. (...) Les décisions des CPNE sont connues par les OPCAs plusieurs mois après qu'elles ont été prises. (...) C'est pourquoi nous avions souhaité que les décisions de CPNE soient systématiquement affichées dans un site Internet* ».

Si les difficultés qui précèdent méritent d'être relevées, elles ne correspondent probablement pas à la généralité des cas. Lorsque les critères de prise en charge sont largement définis, il peut en résulter un flou susceptible d'engendrer la critique d'un éventuel « arbitraire » des OPCAs, mais lorsque ces critères se font plus précis, ces organismes encourrent alors le reproche d'une gestion tatillonne des prises en charge.

Il est certain que les priorités, désormais fixées par les branches, le sont plus rigoureusement que lorsqu'elles étaient définies par les OPCAs, ce qui oblige parfois les organismes de formation à fournir un travail d'adaptation accru en vue de leur prise en charge des contrats de professionnalisation, mais il s'agit là d'une conséquence attendue de la réforme. Pour sa part, M. Xavier Baux, président de la Chambre syndicale des organismes de formation en alternance (CSOFA), en arrive à constater que, « *dans une certaine mesure, le pouvoir exorbitant donné aux branches a conduit à un certain nombre de dérives et a, de surcroît, abouti au fait qu'un certain nombre de contrats possibles n'ont pas été financés* ».

C. LA RECHERCHE D'UNE ALLOCATION OPTIMALE DES MOYENS

Votre rapporteur estime, avec Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, qu'il convient d'agir « **en faveur du décloisonnement des dispositifs, et pour que les besoins des personnes figurent au centre des systèmes d'État, de régions, de partenaires sociaux** ». Il convient « que ce soient ces besoins, et non pas leurs statuts, ou les financements afférents qui décident, comme aujourd'hui ». Les pistes qui sont ici proposées ont pour objectif d'**alimenter une réflexion globale sur les grands axes d'évolution du financement de la formation professionnelle**. Cette réflexion est soutenue par des **logiques de décloisonnement des financements et de responsabilisation des acteurs**, qui s'imposent à l'issue d'un examen attentif du système, tout en fixant l'horizon d'une plus grande **sécurisation des parcours**.

Par ailleurs, la réforme de la formation professionnelle de 2004 est encore récente et la nécessité de sa bonne assimilation par l'ensemble des acteurs ne commande pas une refonte dans l'urgence. La DGEFP en rappelle le potentiel¹ : « *les financements mutualisés, autrefois étroitement articulés à des dispositifs d'accès à la formation (plan, alternance, CIF), sont aujourd'hui déconnectés de dispositifs dédiés à l'exception des financements du CIF. Les fonds mutualisés ne sont plus liés aux seuls contrats de professionnalisation et permettent de financer, sans autre réserve que la conclusion préalable d'un accord au niveau de la branche, l'apprentissage, le fonctionnement de l'observatoire, le financement des DIF prioritaires, les périodes de professionnalisation. Dès lors, leur sens est d'être l'outil de la mise en œuvre de la politique de la branche* ».

1. Vers une collecte, voire une gestion unifiée ?

D'après Mme Françoise Bouygard, déléguée adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle, « *Il existe un système de collecte, dédié à la formation professionnelle continue, de cette participation des entreprises. Mais d'autres organismes collectent d'autres cotisations [, notamment les URSSAF]. Ne pourrait-il pas exister un seul système de collecte des cotisations ? Il entraînerait une réforme très profonde* ». Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, s'interroge également : « Faut-il donc plaider pour un « URSSAF de la formation professionnelle », soit un organisme collecteur central ? Nous ne sommes pas parvenus encore à ce point, mais nous y avons parfois pensé ».

Le FUP semble pouvoir endosser ce rôle. Mme Annie Thomas poursuit : « *je pense effectivement qu'il vaut mieux utiliser ce qui existe et fonctionne déjà, et un lieu où les partenaires sociaux ont l'habitude de*

¹ « Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle », rapport coordonné par M. Jean-François Dumont sous la direction de M. Pierre Le Douaron, octobre 2006.

travailler, et de procéder à des arbitrages sur des financements de dossiers. Il serait envisageable d'élargir les compétences du FUP, déjà habitué à travailler avec l'ensemble des OPCA. Centraliser la collecte permettrait de recentrer les OPCA sur leur rôle de conseil et d'ingénierie, et d'éviter des intérêts de gestion propres aux branches. Dans le système de protection sociale, le fait que l'URSSAF collecte les cotisations n'empêche pas les caisses d'allocations familiales de mener leurs propres politiques, ni d'ailleurs la sécurité sociale dans son ensemble. Nous pourrions nous rapprocher de ce fonctionnement ».

M. Michel Quéré, directeur du CEREQ, remarque qu'« il semble intéressant de dissocier gouvernance et financement. Il serait sans doute pertinent de distinguer, parmi les fonctions des dispositifs de collecte, ce qui relève de la gestion de ce qui relève du financement des formations. Il semblerait tout à fait possible de réaliser des économies d'échelles pour la gestion des sommes collectées, indépendamment de la configuration du système des formations ».

Pour sa part, **M. Francis Da Costa, président de la commission formation du MEDEF**, indique que son organisation syndicale n'est pas favorable « à un système de prélèvement national des contributions de formation des entreprises. Le lien entre l'entreprise et son OPCA doit en effet être maintenu afin d'assurer un service de qualité ».

2. Vers une perméabilité du financement de la formation professionnelle des salariés et des demandeurs d'emploi ?

Un décloisonnement des financements est bien entendu nécessaire à une allocation des ressources au plus près des besoins. De nombreux observateurs s'accordent sur la nécessité de mettre un terme au système actuel d'entrée par financeur. C'est à la condition de l'émergence d'une gouvernance régionale partagée, légitime pour l'ensemble des acteurs (**ainsi qu'il sera exposé dans le chapitre V ci-dessous « Construire la gouvernance par la territorialisation et la contractualisation »**), que chacun d'entre eux (État, région, partenaires sociaux pour l'UNEDIC et les OPCA) sera en mesure d'accepter de participer à certains financements croisés dans le cadre d'une stratégie qui s'avère, dans sa globalité, avantageuse pour tous.

a) Le renforcement des incursions de l'assurance chômage en faveur des instruments de la formation professionnelle continue

D'ores et déjà, l'assurance chômage favorise la signature de contrats de professionnalisation en attribuant deux aides, l'une d'un montant de 200 euros au profit de l'entreprise qui recrute le chômeur, l'autre destinée au salarié, d'un montant équivalent à la différence entre 120 % de l'allocation chômage dont il bénéficiait et la rémunération qui lui est versée.

Par ailleurs, M. Jean-Paul Domergue, directeur des affaires juridiques de l'UNEDIC, indique que « *les partenaires sociaux ont (...) souhaité que les personnes qui travaillent régulièrement en CDD accèdent au congé individuel de formation. Ils ont en ce sens prévu que ces personnes puissent bénéficier de l'allocation chômage et d'un complément versé par l'OPACIF, afin de percevoir 80 % de leur ancien salaire. Ce dispositif est récent, et son utilisation n'est pas encore généralisée*

De nombreux salariés souhaitent mettre en œuvre un projet professionnel sans oser démissionner d'une entreprise pour suivre une formation qualifiante, qui leur permettrait pourtant d'acquérir un métier qui leur convienne mieux. Sans doute, d'après **M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'AFPA**, faudrait-il réfléchir, avec les responsables de l'assurance chômage, « *aux moyens qui permettraient aux ouvriers souhaitant mettre en œuvre un véritable projet professionnel de démissionner de leur poste. Ils pourraient alors se reconvertis* ».

b) Le rôle éventuel des OPCA comme plate-forme d'accès de l'ensemble de la population active à la formation continue

Les OPCA jouent un rôle d'intermédiaire en montant des projets et en aidant les entreprises à s'insérer dans des politiques qui leur permettent de bénéficier de fonds publics. Ce sont des interfaces obligatoires pour les entreprises qui, par exemple, veulent profiter de financements européens.

Réiproquement, on peut avancer que **les OPCA pourraient utilement s'ouvrir à d'autres publics que les salariés**.

En attendant, M. Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, déplore « *que nous [ayons] une grande difficulté, dans le cadre [des contrats de transition professionnelle], à mettre en place des formations financées par les OPCA. Au moment des travaux préparatoires, nous nous sommes rendu compte que les textes, tels qu'ils étaient établis, ne permettaient pas aux OPCA de financer des actions de formation au bénéfice de ces personnes. En effet, elles ne sont plus salariées au sens juridique du terme, mais dans une situation ad hoc ne s'apparentant pas à un contrat d'activité. L'expérimentation a créé cette situation nouvelle. Nous avons donc pris une disposition spécifique, dans le texte de l'ordonnance, pour permettre aux OPCA ces financements. Or, aucun OPCA de branche n'a contribué. Les seules structures de cette nature qui ont participé sont des OPCA interprofessionnels*

Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, rappelle cependant que « *depuis quelques années, nous sommes sortis de ces frontières strictes, puisque certains OPCA financent par exemple des opérations de lutte contre l'illettrisme, c'est-à-dire pour des personnes non salariées et désocialisées* » et que, par ailleurs, « *une partie des excédents de la formation des salariés, remontant des OPCA vers le (...) FUP, permet de financer la formation des demandeurs d'emploi* qui prendraient un contrat de

professionnalisation, qu'ils soient indemnisés par l'UNEDIC, ou qu'ils bénéficient de l'ASS (Allocation de solidarité spécifique) »...

C'est évidemment sous la condition d'un dialogue social régional organisé (**ainsi qu'il sera exposé dans le chapitre V ci-dessous**) qu'une ouverture des OPCA à d'autres publics, profitable à l'efficience de l'ensemble du système de formation professionnelle, serait recevable pour les partenaires sociaux, les branches et les entreprises.

c) L'éventualité d'une institutionnalisation des « conférences de financeurs »

Dans le contexte de certaines restructurations, M. Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, rappelle que « *ces dernières années, dans le cadre d'importants licenciements économiques et de plans sociaux d'envergure, notamment dans le Nord, nous avons assisté à des exemples très intéressants d'organisation sous forme de conférence des financeurs* ». Pour Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, « *la conférence des financeurs présente l'intérêt d'avoir suscité un débat permettant de repérer les besoins, les financeurs, les zones d'ombre et les priorités de formation. Le travail qui en découle est considérable, que chacun accepte à son niveau : paritaires, institutionnels et État* ».

M. Christian Charpy, directeur général, de l'ANPE, relève qu'« *au regard de la diversité des financeurs, partenaires sociaux, ASSEDIC, conseils régionaux, l'Agence désire qu'il ne subsiste ni redondance, ni lacune. C'est pourquoi, l'ANPE souhaite être présente auprès de ces trois partenaires afin de détecter les complémentarités et, surtout, d'éviter les absences de financements dans les dispositifs de formation. Des conférences régionales de financeurs pourraient voir le jour afin d'assurer une bonne répartition des tâches en matière de financement pour les actions de formation*. Par ailleurs, il estime que « *puisque l'État français a décidé une décentralisation de la formation professionnelle vers les régions, il (...) paraît cohérent de confier le pilotage [de la conférence des financeurs] au président de la région concernée, en collaboration avec le conseiller économique et social* ».

Malgré des avantages évidents en termes de synergies financières et de prise en charge des besoins « orphelins », les objections à la mise en place de « conférences de financeurs » ne manquent pas.

D'après M. Jean Michelin, directeur de la formation de la Fédération française du bâtiment, il arrive qu'« *une conférence des financeurs (prenne) de court les entreprises, qui peuvent avoir leurs propres projets, et devront les intégrer aux programmes définis hors de l'entreprise, ou par des personnes qui n'en sont pas représentatives. Un organisme collecteur n'est pas le représentant direct de l'entreprise* ».

D'une façon générale, les entreprises n'ont pas, spontanément, la volonté de financer la formation de non salariés au travers des OPCA auxquels ils versent une contribution. C'est dire que l'institutionnalisation

d'une « conférence des financeurs » à l'échelon régional n'aura d'efficacité qu'à raison de la qualité de la représentation des différents acteurs, et particulièrement des partenaires sociaux. Par ailleurs, **il se peut qu'une approche exclusivement financière des relations à construire avec la région soit trop réductrice, ainsi qu'il sera exposé dans le chapitre V ci-dessous.** En tout état de cause, l'émergence d'un « pôle paritaire régional » (*supra*) serait de nature à favoriser une représentation satisfaisante des partenaires sociaux au sein d'une structure de coordination *ad hoc*, quelle qu'elle soit.

3. Vers un « ticket modérateur » pour responsabiliser les bénéficiaires de la formation professionnelle ?

M. Michel de Virville, secrétaire général et directeur des ressources humaines du groupe Renault, rappelle que « *la première (des spécificités françaises) est la gratuité de la formation professionnelle ; pour un Français, jeune ou moins jeune, jamais celle-ci ne constitue une dépense personnelle. Elle est soit payée par le public - c'est le cas de la formation initiale ou de celle des demandeurs d'emploi -, soit par l'entreprise dans le cadre de l'exercice d'un métier. Ceci est positif, dans la mesure où l'accès à la formation professionnelle est plus large et ne dépend pas des ressources des individus. L'aspect négatif de ce système réside toutefois dans le fait que la personne qui suit la formation ne se trouve jamais dans une situation de consommateur. Le rapport entre le formé et l'appareil manque à mon sens de critique sur le plan qualitatif. Tous nos collaborateurs espagnols sont extrêmement exigeants à l'égard de la qualité de la formation qui leur est délivrée, car ils la paient...».* S'il « ne propose pas que nous nous engagions dans cette voie », il pense « que cette surveillance est une caractéristique très importante de la formation » et « que la mutualisation sert actuellement à financer la formation telle qu'elle existe, plus qu'à répondre aux besoins des entreprises telles qu'elles sont. Tout ce qui existe ne se trouve naturellement pas en porte à faux avec les besoins des entreprises, mais le système devrait beaucoup plus systématiquement proposer un ticket modérateur, qui donnerait accès à la formation aux petites entreprises et aux demandeurs d'emploi, ce qui aurait pour conséquence de tirer le dispositif de formation vers les besoins exprimés sur le terrain ».

Si l'on accepte de réfléchir « sans tabous » à une meilleure responsabilisation des acteurs, on ne peut que conclure à l'intérêt d'imposer un ticket modérateur pour l'accès à la formation des entreprises et des salariés (voire, dans certaines hypothèses, des demandeurs d'emploi), avec pour conséquence de favoriser une meilleure adaptation du dispositif de formation aux besoins réels.

4. Vers un décloisonnement du circuit de la taxe d'apprentissage et du circuit de l'obligation légale ?

Depuis la réforme de 2004, les OPCA peuvent affecter à des CFA leur collecte au titre de la professionnalisation sans autres limites que celles fixées par voie conventionnelle¹, et non plus dans le respect du plafond légal, fixé à 35 % la collecte, qui prévalait.

Par exemple, certains accords de branche prévoient que 50 % au maximum des fonds de la professionnalisation peuvent être affectés à un CFA. Ainsi, **il existe un principe de « fongibilité asymétrique » plafonné, utilisé par de nombreux accords de branche, entre la collecte au titre de la professionnalisation et l'apprentissage.**

Faut-il envisager d'instaurer une fongibilité symétrique ? M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la CGPME, constate : « *La fongibilité existe pour l'instant en faveur de l'apprentissage ; nous n'avons pas de besoins financiers pour le contrat de professionnalisation ; cela n'est donc pas actuellement une priorité* ».

Toutefois, M. André Gauron, conseiller à la Cour des comptes, donne l'exemple du secteur de l'automobile qui a créé, avec l'éducation nationale, des formations en apprentissage abandonnées dans les cursus de formation initiale. Il observe que les entreprises « *souhaiteraient pouvoir financer directement ces formations par apprentissage sans avoir à se plier au carcan administratif actuel, dans lequel la taxe d'apprentissage n'est pas la même chose que l'obligation légale* ».

Si, dans leur ensemble, les moyens de la formation continue des salariés paraissent aujourd'hui suffisants, des tensions se manifestent pour le financement de l'apprentissage. Faudrait-il envisager d'autres formes de fongibilité, certes plafonnées, des différentes enveloppes de la formation continue vers l'apprentissage ?

Une fongibilité allant dans le sens d'une réaffectation partielle du plan de formation vers l'apprentissage pourrait être envisagée, mais il faut garder à l'esprit que, dans un avenir proche, la montée en puissance du DIF est de nature à « assécher » le plan de formation, ainsi, d'ailleurs, que les fonds de la professionnalisation pour le DIF « prioritaire ». En outre, certaines branches, telles que la métallurgie, ont à la fois des besoins importants en apprentissage et en plan de formation, réduisant *a priori* la portée de nouvelles possibilités de redéploiement².

¹ En vertu de l'article R. 964-16-1 du code du travail, les accords de branche prévoient « les pourcentages maximums du montant des contributions collectées par les organismes paritaires collecteurs agréés au titre des contrats ou des périodes de professionnalisation et du droit individuel à la formation, affectés à ce type de dépenses ».

² Certains secteurs, comme la grande distribution, présentent cependant un gros potentiel de développement de l'apprentissage.

5. Pour un assouplissement de l'obligation légale, qui ne doit pas être considérée comme une taxe, mais comme un investissement

a) Un pilotage du niveau et de l'affectation de l'obligation légale ?

M. Claude Thelot, conseiller maître à la Cour des comptes, considère que, « bien que l'accord de l'automne 2003 ait été signé par toutes les organisations, (...) cet accord a eu le tort d'augmenter les taux de prélèvement sur les entreprises sans que nous ne nous soyons réellement préoccupés d'évaluer les résultats du dispositif précédent ». (...) Je pense qu'il faudrait envisager la question du point de vue de la finalité et des objectifs de la formation professionnelle, ce qui serait bien entendu plus difficile, mais reste nécessaire. A partir de ces objectifs, nous pourrions déduire les modalités, l'ampleur et les circuits de financement de la formation professionnelle ».

M. Dominique Balmay, président du CNFPTLV estime que le régime financier de la formation professionnelle n'est pas suffisamment « priorisé ». Selon lui, « si des objectifs précis étaient assignés au système de formation professionnelle, il faudrait en tirer des conséquences sur les obligations de financement. Nous pouvons nous demander, par exemple, s'il est justifié d'imposer aux entreprises aujourd'hui, qui sont déjà, sur le plan juridique, astreintes au devoir d'adaptation des qualifications de leur main-d'œuvre, de dépenser en plus 0,9 % de leurs salaires en direction de l'entretien des connaissances de leur personnel. Cette contrainte juridique, vécue généralement par les employeurs comme une taxe fiscale supplémentaire, peut aussi être vue comme une obligation d'investissement.

Parmi les priorités à définir dans le domaine de la formation professionnelle, nous pourrions assigner aux obligations financières des objectifs beaucoup plus précis. Il pourrait se mettre en place (...) une conférence de la formation professionnelle, réunissant de façon triennale l'ensemble des acteurs, pouvoirs publics compris. Cette conférence définirait les priorités, les orientations et les modalités financières afin de remplir les objectifs fixés ».

Dans un schéma « idéal » au regard de la logique de performance qui devrait irriguer l'action publique ainsi qu'il a été exposé dans le chapitre III ci-dessus « Rationaliser les financements par l'innovation et l'évaluation », les taux et l'affectation des prélèvements seraient effectivement pilotés en fonction de l'évaluation des différents dispositifs et de la définition des objectifs qui leurs sont assignés.

b) Une remise en cause du compartimentage de l'obligation légale ?

Dans le cadre de la réforme de 2004, l'OPCA de l'agriculture (FAFSEA) a été légalement autorisé à pratiquer une certaine fongibilité entre les trois « enveloppes » de collecte que sont le CIF, la professionnalisation et le plan de formation¹.

¹ L'importance des fonds mobilisés au titre du CIF-CDD lié à l'emploi des saisonniers a pu justifier une telle adaptation de l'obligation légale, cantonnée au secteur de l'agriculture.

Certains OPCA estiment qu'une telle fongibilité leur offrirait des marges de manœuvre intéressantes. Par exemple, l'OPCA « FORMAHP » estime que « *l'absence de fongibilité des différentes contributions ne facilite pas la mise en œuvre effective du principe de « formation tout au long de la vie » nécessitant l'articulation et la combinaison des différents dispositifs* ». L'OPCA « NUIFORMATION » livre une observation similaire.

Il serait intéressant de réfléchir aux modalités d'une fongibilité entre le plan de formation et la professionnalisation mais à l'exclusion du CIF dans la mesure où les employeurs seraient spontanément moins portés à abonder les fonds correspondants et où les OPCA ne sont pas les mêmes, compte tenu des règles actuelles d'agrément. Cependant, cette fongibilité s'articulerait mal avec la perspective éventuelle d'une suppression de l'obligation légale cantonnée au plan de formation.

c) La question de la pluriannualité de l'investissement en formation des entreprises

Les employeurs qui engagent, au cours d'une année, un montant de dépenses supérieur à celui prévu par l'obligation légale, peuvent reporter l'excédent sur les trois années suivantes. Ainsi, dans une certaine mesure, les entreprises ont-elles la faculté de pratiquer une gestion pluriannuelle des dépenses de formation qu'elles engagent. Par ailleurs, pour le plan de formation des entreprises de plus de dix salariés, les OPCA tiennent un compte au nom de chacune de leurs entreprises qui bénéficient ainsi d'un « droit de tirage » (*supra*) susceptible de leur permettre d'élaborer un plan de formation plus coûteux en mobilisant leurs contributions antérieures non utilisées...

M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'AFPA, confirme que la stratégie de formation suppose d'anticiper les évolutions des métiers représentés au sein de l'entreprise, notamment à l'occasion d'innovations importantes, et conclut à la nécessité d'une grande souplesse dans la mobilisation des moyens.

Il observe cependant que « *cette souplesse est rendue difficile par l'obligation, chaque année, de négocier avec les partenaires sociaux la reconduction du plan de formation, ou la nécessité de dépenser davantage que l'année précédente. Les responsables d'entreprises choisissent d'ailleurs le plus souvent de simplement reconduire le plan de formation, en le considérant comme une régulation sociale plus que comme un investissement économique* ». Au total, il déplore l'existence d'une mécanique « *qui oblige à faire un plan de formation qui représente le même investissement que l'année précédente, [ce qui] est sans équivalent en Europe* ».

d) Les avantages d'une remise en cause du principe même de l'obligation légale ...

Il n'est pas indifférent de constater que l'obligation légale ne se rencontre qu'au sein de rares pays que sont la France, l'Espagne et le Québec...

(1) Une mutualisation dévoyée, un principe du « former ou payer » obsolète

En premier lieu, on rappellera que **le principe du « former ou payer » aboutit à une mutualisation dévoyée et inéquitable** : les salariés les moins qualifiés accèdent peu à la formation, tandis que les petites entreprises sont obligées de supporter une partie importante du coût d'une formation dont elles n'éprouvent pas forcément le besoin.

En second lieu, **l'obligation légale n'apporte, en réalité, aucune incitation financière à la formation** : soit l'entreprise forme peu ou pas du tout, et elle paie de toute façon la même chose (l'obligation légale), soit elle décide d'engager des dépenses qui excèdent l'obligation légale, et elle n'a aucun « bonus » fiscal ou social particulier à attendre de ce comportement. **Il s'agit donc d'un système déresponsabilisant en deçà de l'obligation légale, et non mobilisateur au-delà.**

Ce dernier aspect, comme le soulignent MM. Pierre Cahuc et André Zylberberg¹, rend au surplus le système aveugle aux « externalités positives »² de la formation continue. Ces auteurs ne préconisent pas moins que la suppression de l'obligation légale et de mettre en œuvre « *un système plus simple, plus efficace et plus équitable, fondé sur les prélèvements et les subventions : les entreprises déterminent les sommes investies dans la formation professionnelle et obtiennent, en contrepartie, des subventions proportionnelles à leurs dépenses. Dans ce système, les subventions nécessitent des prélèvements, les entreprises cotisant à un fonds spécifique pour la formation professionnelle. Ainsi, l'obligation légale disparaît* ». Ils constatent, par ailleurs, que **de nombreux pays étrangers ont instauré des systèmes de prélèvements et de subventions**, sachant que la partie prélèvement peut résulter d'une contribution *ad hoc* ou ne pas être différenciée au sein des prélèvements obligatoires...

M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'AFPA, note que « *le système de mutualisation et de collecte des fonds de la formation professionnelle est inadapté aux petites et moyennes entreprises. Les entreprises versent aux collecteurs les sommes qu'elles doivent, mais ne récupèrent pas nécessairement leur investissement. Les grandes entreprises, elles, n'ont pas besoin de structures externes pour gérer leur stratégie de formation de leurs salariés. Elles ne versent donc que ce qu'elles doivent dans*

¹ « *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive* », étude parue le 10 juillet 2006.

² *Les bienfaits de la formation professionnelle se diffusent à l'ensemble de l'économie, au-delà des avantages procurés à la personne formée et à son entreprise.*

le cadre du congé de formation et de l'alternance (...) La dynamique de mutualisation et de collecte, en tout état de cause, ne constitue pas plus une incitation pour les PME que pour les grandes firmes ».

Pour sa part, M. Michel Théry, du CEREQ, rappelle que « *les partenaires sociaux, dans l'accord de 2003, ont souhaité revenir sur le principe de l'obligation fiscale. Ils se sont fixé des rendez-vous, qui n'ont pas été tenus. Cet élément est une indication de la difficulté du système à fonctionner. Depuis une vingtaine d'années les partenaires sociaux font savoir qu'ils se débarrasseraient volontiers d'une obligation fiscale née, en 1970, de l'impuissance des acteurs à s'entendre ».*

A cet égard, l'article 27 de l'ANI, reproduit ci-dessous, est cependant demeuré sans suite.

Article 27 de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle

« Les parties signataires du présent accord considèrent que le développement de la formation professionnelle continue peut être favorisé par une plus grande autonomie des partenaires sociaux dans la définition des objectifs de la formation professionnelle et dans l'affectation des moyens qui leur sont consacrés.

« Dans cette perspective, elles décident de procéder le 31 décembre 2004 au plus tard, à l'examen des modalités et des incidences d'un passage d'une obligation fiscale à une obligation conventionnelle en matière de formation professionnelle continue.

« Les parties signataires du présent accord se concerteront, à cette occasion, avec les pouvoirs publics ».

Plus de trente ans après l'instauration de l'obligation légale, qui visait à faire comprendre aux entreprises que la formation constituait un investissement nécessaire, le **risque d'une désincitation massive au financement de la formation professionnelle semble pouvoir être écarté dans l'hypothèse d'une suppression de l'obligation**, dès lors que les entreprises consacrent spontanément, en moyenne, 3 % de leur masse salariale à la formation professionnelle, soit presque le double de l'obligation légale...

Enfin, en troisième lieu, on relèvera que le **principe du « former ou payer » aboutit à un contrôle de l'imputabilité des formations** qui aboutit à en rigidifier les critères de façon particulièrement préjudiciable aux **petites entreprises**, volontiers portées vers des modes de formation innovants compte tenu de leur souplesse de fonctionnement mais aussi de capacités financières parfois limitées.

(2) Une suppression de l'obligation légale a priori rationnelle pour le plan de formation

M. Michel Théry rappelle que la question de la suppression de l'obligation légale « *est complexe car elle ne renvoie pas nécessairement aux mêmes problématiques, autrement dit ce qui relève du plan de formation n'est pas la même chose que ce qui se joue dans le cadre de l'alternance, ou dans une logique d'implication du salarié par le DIF* », concluant que « *plutôt qu'adopter une position de principe sur ces questions, il convient, semble-t-il, d'en évaluer les différents aspects* ».

De fait, la question doit être examinée au regard des différents instruments. Elle semble moins pertinente pour le CIF et le DIF, davantage attachés au salarié et se prêtant peut-être moins à un financement spontané de la part des employeurs.

Par ailleurs, au terme de l'article L. 932-1 du code du travail, l'employeur « *a l'obligation d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail* » et il « *veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations* », obligations déjà relayées par les tribunaux et qui correspondent à l'essentiel des actions relevant du plan de formation.

Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, il semblerait donc logique de supprimer l'obligation légale pour le plan de formation.

Il est à noter que la suppression de l'obligation légale constitue le contexte privilégié d'une mise en place du compte d'épargne formation, ainsi qu'il a été vu dans le chapitre II « Elargir l'accès à la formation par l'individualisation » (voir aussi *infra*).

(3) Quel financement après la suppression de l'obligation légale pour le plan de formation ?

La suppression de l'obligation légale peut revêtir une signification fort différente selon la nature du système envisagé pour lui succéder.

La première option - de très loin la plus facile à mettre en œuvre pour les pouvoirs publics - consiste à laisser décider les partenaires sociaux conformément à leurs vœux. La deuxième option est interventionniste : il s'agit d'instaurer un système de prélèvement/subvention, que les partenaires sociaux ne paraissent pas être spontanément disposés à mettre en place. La troisième option consiste à mettre en place un compte d'épargne formation centré sur le DIF, dont le financement serait permis grâce à la suppression du « 0,9 % ». On peut encore envisager qu'il n'y ait plus rien d'obligatoire pour qui que ce soit - configuration qui se rencontre à l'étranger, notamment en Allemagne - mais il faut sans doute évacuer cette hypothèse qui aboutirait très probablement à une diminution drastique du volume de formation commandé par les PME, dont il convient au contraire de renforcer les moyens en formation.

(a) Laisser les partenaires sociaux gérer la suppression de l'obligation légale...

Dans le schéma de financement actuel, caractérisé par une assiette de prélèvements servant de base au financement du paritarisme, **les partenaires sociaux pourraient être enclins à maintenir l'équivalent de l'obligation légale par voie conventionnelle.**

Or, seule une remise en cause de ce canal de financement (*supra*) permettrait une réaction des branches assurément conforme à leur intérêt professionnel. Mais alors, **un risque opposé serait encouru : celui d'une fixation de certains taux conventionnels à un niveau trop bas**, susceptible d'aboutir à une diminution du volume général de formations pris en charge telle qu'il ne permette plus d'accomplir l'effort de formation effectivement nécessaire pour entretenir l'employabilité des salariés.

Il conviendrait aussi d'anticiper l'effet d'une suppression de l'obligation légale sur l'emploi des 5.000 salariés des différents OPCA ainsi que sur le système de recouvrement des cotisations conventionnelles que ces organismes devraient éventuellement organiser, en lieu et place de l'État.

(b) ... ou envisager une réforme nationale : un système de prélèvements et de subventions favorisant l'adaptation de l'offre de formation et la réalisation d'économies ?

La mise en place par voie conventionnelle d'un système de prélèvements et de subventions unifiés paraît difficile.

Mais les avantages d'un système de prélèvements et de subventions sur la maîtrise de la demande et sur la qualité de l'offre de formation sont patents, avec des entreprises enfin responsabilisées et incitées à former leurs salariés quel que soit le niveau de leur dépense de formation. Dans un tel système, elles ne consomment que ce dont elles ont besoin - elles ne disposeraient plus d'une « enveloppe » de dépense préfinancée au travers de l'obligation légale, mettant ainsi un terme à certains phénomènes de « pilotage par l'offre » -, et elles bénéficient toujours d'une « prime à la formation » sous la forme de subventions proportionnelles aux dépenses engagées. Ces subventions constituent un encouragement permanent à former les salariés, là où le système actuel laisse l'intégralité de la formation effectuée au-delà de l'obligation légale à la charge de l'entreprise, sans aucun avantage particulier.

Dans le cadre d'une détermination légale, les taux de la contribution pourraient être calqués sur les taux actuels (0,4 % pour les entreprises de moins de dix salariés et 0,9 % pour les entreprises plus importantes), ou bien sensiblement baissés, en cohérence avec la nécessité de dégager des moyens au profit d'un DIF devenu transférable. Cette progressivité, sur la base d'un subventionnement strictement proportionnel aux montants engagés par l'entreprise pour son plan de formation, entraînerait logiquement des transferts au profit des très petites entreprises. Un subventionnement dégressif créerait un élément de solidarité supplémentaire au profit des petites entreprises, notamment celles de dix salariés et plus, qui inverserait la tendance actuelle (*supra*).

Pour l'ensemble des entreprises, des économies probablement importantes pourraient être attendues du passage à un système de prélèvements et de subventions, avec une satisfaction plus évidente de leurs véritables besoins en formation. Ces économies sont, évidemment, difficilement quantifiables, dans la mesure où leur chiffrage renvoie à une inconnue : la proportion de formations inadaptées, fantaisistes ou sectaires, donnant lieu à une tarification excessive ou reconduites par habitude et non par nécessité.

Des économies probables mais difficilement quantifiables

De toute évidence, les organismes de formation concernés seraient incités à plus de rigueur ou bien se trouveraient marginalisés par une responsabilisation financière « au premier euro » d'employeurs ainsi portés à un surcroît de vigilance. Sans qu'il soit possible, en l'absence d'évaluation satisfaisante des organismes de formation, d'avancer un chiffre précis, il ne paraît pas inconsidéré de situer dans une fourchette de 5 % à 15 % les contributions des entreprises qui aboutissent au financement de formations ne correspondant pas à leurs besoins avérés, cela dans le cadre du plan de formation.

D'autres économies, certes de moindre importance, porteraient sur l'enveloppe des frais de gestion des OPCA (qui représente environ 10 % de leur collecte, *supra*), soit parce qu'ils seraient contournés pour la gestion du plan de formation, soit parce qu'ils seraient déchargés *de facto* de leur mission de mutualisation.

Au total, s'il fallait se résoudre à illustrer le propos par un ordre de grandeur, le total de ces économies pourrait approcher, nonobstant la très grande marge d'incertitude résultant d'une absence globale d'évaluation du système de formation, 500 millions d'euros annuels au profit des entreprises, pour un résultat équivalent en termes de formation « utile ».

Si l'organisation d'un système de prélèvements et de subventions peut faire l'objet d'une ambition partagée par l'État et les branches, elle nécessite au préalable d'apporter des réponses à nombre d'interrogations difficiles, comme celles de la détermination de l'organisme collecteur, de la gestion de cette collecte et du pilotage des prises en charge, qu'il s'agisse des taux de subventionnement ou de la fixation des priorités...

Les régions, un organisme *ad hoc* ou les OPCA pourraient recevoir les contributions obligatoires des entreprises, susceptibles d'alimenter un fonds destiné à subventionner les entreprises consommatrices de formation ; dans une perspective élargie, les actions de ce fonds auraient vocation à s'inscrire dans la logique émergente de sécurisation des parcours, tout comme la proposition d'instaurer un « compte d'épargne formation ».

(c) Du « former ou payer » au « former ou épargner » : l'abondement d'un compte individuel dans une logique aboutie de sécurisation des parcours

Une dernière option consisterait à **supprimer l'obligation légale au niveau de l'ensemble des salariés pour mettre en place une obligation légale à l'égard de chacun des salariés** : le « 0,9 % » abonderait un même compte d'épargne formation individualisé, attaché à la personne tout au long de son existence professionnelle.

Chaque année, les montants consacrés par l'employeur à chaque salarié pour sa formation s'imputeraient sur son obligation légale et le reliquat serait reversé sur un « compte d'épargne formation » appartenant au salarié. L'employeur garderait la main sur le compte de chacun de ses salariés pour financer les actions de formation du plan. En cas de licenciement ou de démission, le salarié acquerrait ainsi une épargne qu'il pourrait mobiliser pour se former dans une logique incontestable de sécurisation des parcours professionnels.

Cette épargne pourrait faire l'objet d'abondements par le service public de l'emploi, qui la solliciterait dans le cadre du parcours de retour à l'emploi qu'il définirait. Le titulaire du compte lui-même aurait la possibilité de l'abonder afin de financer sa propre formation, et cette démarche pourrait être encouragée par le recours à un crédit d'impôt...

Le crédit de formation résultant de cette épargne constituerait, le cas échéant, un facteur incitatif pour un nouvel employeur, qui trouverait attaché au salarié recruté les moyens de sa formation. Ce compte serait exprimé sous forme monétaire, mais il ne pourrait en aucun cas être monétisé, même lors du départ en retraite, afin d'encourager réellement la formation tout au long de la vie, particulièrement pour les « seniors ». La gestion de ces comptes pourrait être confiée à des organismes de type URSSAF.

A la confluence des grandes orientations de la formation professionnelle, une variante de l'option exposée ci-dessus consisterait à **« gager », auprès des entreprises, la mise en place d'une obligation de formation à l'égard de chacun des salariés au travers d'un DIF transférable via un compte d'épargne formation individualisé, par la suppression de l'obligation légale pour le plan de formation**. Il s'agit du compte d'épargne formation présenté au chapitre II « **Elargir l'accès à la formation par l'individualisation** ».

Comparé à l'option de base, cette variante n'aboutirait nullement à une diminution des droits à formation du salarié, car :

- le coût annuel moyen du DIF, sur la base de 20 heures de formation par an, excède largement 0,9 % du salaire¹ ;

¹ *Et a fortiori 0,4 % pour les TPE (taux de l'obligation légale pour le plan de formation). Les entreprises de dix salariés et plus effectuent en moyenne un peu plus de 12 heures de formation (2005) au profit de chacun de leurs salariés, le passage à 20 heures engendrant un surcoût théorique de l'ordre de 60 % (cf. chapitre II « Elargir l'accès à la formation par*

- une partie importante du plan de formation peut être exécutée sous la forme de DIF, dans la mesure où l'on constate qu'environ 75 % des formations du plan sont effectuées avec l'accord du salarié, si ce n'est à sa propre demande... Dès lors, la suppression du « 0,9 % » ne se traduirait pas, pour un volume d'action reconduit dans le cadre du plan de formation, par la nécessité de dégager des moyens financiers importants qui ne seraient pas imputables sur un DIF.

Le DIF continuerait à être géré au sein de l'entreprise comme il l'est aujourd'hui, à cette différence que lors du départ de l'entreprise, le crédit non utilisé serait reversé au compte d'épargne formation. Afin de ne pas pénaliser les salariés demeurant très longtemps au sein d'une même entreprise, une « purge » des droits pourrait s'effectuer tous les six ans, l'employeur ayant ainsi l'obligation de reverser au compte d'épargne l'équivalent monétaire des heures de formation non mobilisées.

La présente solution est satisfaisante dans la mesure où elle part de l'instrument probablement le plus abouti de la formation professionnelle - le DIF - pour aboutir, dans le cadre d'un compte d'épargne de formation individuel, à sa transférabilité dans une logique de sécurisation des parcours.

Certes, elle engendrerait un **surcoût théorique important** pour certaines entreprises, particulièrement les très petites entreprises, qui supporteraient une forte progression de leur participation au titre du plan de formation ou du DIF, aujourd'hui fixée à un plancher proche de 0,5 % de la masse salariale, pour atteindre plus de 2 % en moyenne (cf. note *supra*). Mais **cet écart, quel qu'il soit, pourra se trouver résorbé par le jeu cumulé :**

- de la **fin des critères d'imputabilité** (l'accord entre l'entreprise et le salarié suffirait pour la définition de l'action de formation), dont la rigueur actuelle, nécessaire pour permettre le contrôle, empêche la prise en compte de nombreuses actions de formation innovantes ou atypiques ;

- de la **possibilité de mener certaines actions de formation en dehors du temps de travail** dans le cadre du DIF, ce qui s'avère moins coûteux ;

l'individualisation » supra). Dans une autre approche, sur la base d'un coût de 15 euros par heure de formation et par heure de travail non effectuée, le coût moyen du DIF, sur la base de 20 heures, ressortirait à 600 euros environ par an et par salarié pour l'entreprise, ce qui représente un taux de contribution excédant 2 %. Le crédit destiné au salarié dont le DIF n'est pas mobilisé pourrait être cantonné à 300 euros par an, n'incluant que le coût de sa formation. Sur cette base de calcul, en cas de séparation d'un salarié au bout de six ans, l'employeur devrait alors verser 1 800 euros au salarié, ce qui n'est pas négligeable pour une TPE. Heureusement, les voies d'une résorption de l'écart de coût pour les entreprises ont été tracées (infra).

- du taux de conversion monétaire de l'heure de formation retenu par les partenaires sociaux pour l'abondement du compte d'épargne formation par l'employeur lors du départ du salarié¹ ;

- en tant que de besoin, d'un abondement du fonds régional *ad hoc* (voir chapitre II « Elargir l'accès à la formation par l'individualisation ») lors du départ du salarié¹, de nature à ajuster la contribution de l'entreprise (les TPE ne devront pas voir leur charge totale de formation augmenter) sans diminuer l'abondement final du compte du salarié.

En outre, la généralisation d'une coresponsabilité de l'employeur et de l'employé dans la définition de son parcours de formation au sein de l'entreprise serait de nature à améliorer la qualité de l'offre dans le sens d'un meilleur rendement de la formation, voire de la réalisation d'économies, ainsi qu'il a été argumenté dans l'encadré ci-dessus.

¹ Ou lors de la « purge » du compte.

V. CONSTRUIRE LA GOUVERNANCE PAR LA TERRITORIALISATION ET LA CONTRACTUALISATION

Pour parvenir à remettre de la cohérence dans le système de formation, la construction d'une nouvelle gouvernance, plus efficace, apparaît comme une question fondamentale et prioritaire.

Les évolutions législatives et conventionnelles récentes qui ont été rappelées dans la première partie du présent rapport ont même renforcé l'acuité de cette question, comme l'a bien résumé Mme Françoise Bouygard, déléguée adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle : « *la gouvernance d'ensemble reste un objectif. La loi du 4 mai 2004, relative à la formation professionnelle, est passée au Parlement en même temps que la loi sur les responsabilités locales, sans véritable lien entre les deux. Nous avons également indiqué que l'accord des partenaires sociaux de 2003 accordait une place prééminente aux très nombreuses branches et négligeait l'organisation territoriale. Simultanément, les partenaires sociaux, dans le cadre des conventions d'assurance, mettaient également au point une politique de formation en direction des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage, selon des logiques et des outils propres. Ceux-ci ne coïncident pas nécessairement avec les outils des conseils régionaux ou avec ceux des mêmes partenaires sociaux dans le cadre stricto sensu de la formation professionnelle continue. Il existe donc une question de gouvernance entre acteurs, conseils régionaux, partenaires sociaux et l'État, pour les compétences résiduelles lui restant. On note également un problème d'articulation entre des politiques ayant chacune ses propres logiques : les politiques de développement économique, du ressort des conseils régionaux, les politiques de formation professionnelle, relevant aussi des conseils régionaux, mais également des partenaires sociaux et des entreprises, et les politiques d'emploi et de lutte contre le chômage, de la responsabilité de l'État. Il reste un long chemin à parcourir sur ces sujets* ».

Ce chemin, qui n'est pas aisé en effet, est celui de l'organisation d'une coordination entre les différents décideurs, au-delà de la simple logique des financements, selon l'analyse de M. Balmay, président du CNFPTLV : « *si les textes expriment le désir que les partenaires sociaux et les conseils régionaux soient les principaux décideurs dans ce domaine, les circuits de financement, et surtout les financeurs, restent fourmillants et éclatés. Leur coordination et leur mise en cohérence n'ont pour l'instant pas atteint le niveau de stabilité souhaité* ».

Des auditions auxquelles la mission a procédé, il ressort clairement que la gouvernance qui reste à bâtir doit permettre de réaliser **une cohérence territoriale opérationnelle**.

La mission partage pleinement l'idée avancée notamment par M. Jean Gaeremynck, délégué à l'emploi et à la formation professionnelle, selon laquelle **l'enjeu territorial**, et notamment régional, au sens géographique, est essentiel dans la pertinence, l'efficacité et la réponse des politiques d'emploi et de formation professionnelle par rapport à leurs objectifs.

Cette approche doit conduire à chercher à dépasser la notion traditionnelle de compétences, basées sur les logiques verticales, pour des logiques territoriales, fondées sur la proximité et l'intérêt des personnes concernées.

Au-delà, la mission s'est interrogée sur les modalités de la construction d'une telle gouvernance.

S'appuyant sur l'état des lieux précédemment dressé, la mission d'information considère que celle-ci doit être fondée sur **le pilotage par la région des objectifs et des moyens** et que de ce choix doit découler **un nouveau type de partenariats** entre les acteurs de notre système de formation professionnelle.

A. LA TERRITORIALISATION : DE LA VISION GLOBALE À L'ACTION LOCALE

La conviction des membres de la mission est que cette nouvelle gouvernance passe par une clarification des compétences respectives des acteurs centraux du système et par une approche concrète de la situation des personnes au regard des objectifs de leur formation.

A cet égard, trois niveaux distincts, mais complémentaires, sont à distinguer : l'État, la région et le bassin d'emploi.

1. L'État : l'équité du système

a) Une fonction régulatrice

Le fait de conserver à l'État son rôle de cadrage normatif sur les politiques d'emploi, de travail, de formation professionnelle ne fait pas débat.

L'accent doit **désormais être mis davantage sur son rôle de garant de l'équité de ces politiques**. Sur les quatre volets déterminants qui ont été distingués dans la première partie du présent rapport, à savoir l'accès à la formation et à l'emploi, l'appareil de formation et le financement, ce principe d'équité doit être fermement décliné et garanti par l'État.

Comme l'a suggéré M. Claude Thélot, conseiller-maître à la Cour des comptes, il est souhaitable que l'État « **soit le garant de la qualité des formations sur l'ensemble du territoire en définissant des objectifs nationaux, spécialement en termes d'égalité de traitement, tout en trouvant un point d'équilibre entre le souci de proximité et l'exigence de lisibilité** ».

Cette question recoupe celle des objectifs assignés au système, a précisé M. Claude Thélot : « *il existe des énoncés généraux des finalités de la formation professionnelle, mais pas de véritables définitions d'objectifs opérationnels et hiérarchisés ; il appartient aux partenaires sociaux, en lien avec les régions et l'État, d'engager une réflexion dans ce domaine. Cette réflexion devrait identifier, notamment, une priorité en faveur des moins qualifiés* ».

L'objectif d'équité doit ainsi conduire à maintenir le rôle de l'État **vis-à-vis des publics les plus défavorisés ou vulnérables**. L'État peut légitimement conserver ses compétences vis-à-vis de publics « spécifiques » afin qu'il n'y ait pas d'exclus de la formation et garantir à tous, en quelque sorte, « un filet de sécurité ». L'État est ainsi dans son rôle lorsqu'il intervient, comme l'a rappelé M. Gérard Larcher lors de son audition, pour aider à trouver des solutions pour les demandeurs d'emploi non indemnisés ou les salariés victimes de mutations économiques.

L'intervention de l'État est aussi indispensable en cas d'atteinte à la personne et aux familles. A cet égard, il convient de saluer le rôle de **la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes)**. On a rappelé, dans la première partie du rapport, les dérives sectaires constatées dans le secteur de la formation professionnelle. Il est évident que l'État ne peut laisser ce dossier entre les seules mains de la sphère civile ou associative, sachant de surcroît que la lutte contre les dérives sectaires est née d'une prise de conscience associative puis parlementaire et que l'État n'a fait que répondre à ces sollicitations.

L'équité doit également conduire l'État à veiller tout particulièrement à **la bonne utilisation des fonds affectés au financement du système**. Sur le financement public, c'est en particulier le rôle qui a été confié à la mission emploi et formation professionnelle du ministère de l'économie. Comme l'a rappelé sa responsable Mme Elisabeth Kahn, l'objectif du contrôle porte notamment sur la qualité du pilotage des organismes, c'est-à-dire sur la mesure de leur performance et de leur efficience en termes d'utilisation des fonds publics dont ils sont dépositaires, en cohérence avec la LOLF lorsque les organismes contrôlés sont financés sur crédits budgétaires.

Lors de son audition, M. Claude Thélot a rappelé, pour sa part, l'importance du contrôle spécifique exercé par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes dans un contexte marqué par la régionalisation : « *Désormais, pour l'essentiel, la formation professionnelle est décentralisée. Ce sont donc les régions qui ont la main et qui, au travers des PRDFP, sont censées définir des stratégies de développement de la formation professionnelle. Il s'agit d'un des points qui sera contrôlé par la Cour des comptes et les chambres régionales au cours des deux prochaines années. Elles examineront quelles stratégies sont adoptées, en quoi les stratégies des régions se distinguent. Elles étudieront l'intérêt d'une telle démarche, le lien de ces stratégies avec les besoins des régions et se demanderont si les besoins des régions constituent un axe de réflexion*

pertinent. Les régions pourraient en effet former des individus qui souhaitent travailler dans d'autres régions. La Cour des comptes et les chambres régionales se pencheront également sur la relation entre la stratégie que la région entend développer et la prospective des emplois et des besoins, sur l'existence de compétences en région pour mener une telle étude, et sur l'intérêt et la portée générale de la décentralisation. »

Enfin, dans le cadre du maintien de l'équité, l'État doit **prévenir le risque que la régionalisation ne débouche sur des inégalités territoriales injustifiables.**

Comme l'ont rappelé de nombreux intervenants, et notamment M. Gérard Larcher : « *Il ne faudrait pas, par ailleurs, que des éléments d'inégalité territoriale se développent en raison de la décentralisation.* »

A cet égard, le maintien du caractère national de l'AFPA n'apparaît pas infondé comme l'a exposé Mme Elisabeth Kahn : « *pour répondre à votre interrogation sur les aspects nationaux et régionaux, je dirai que le fait que l'AFPA soit reconnue comme un organisme national constitue une forme de garantie, car structurellement, l'AFPA a l'obligation de veiller à l'optimisation de son appareil de formation sur le territoire, de veiller à ce que les stagiaires qui ne sont pas originaires de la région du centre auquel ils s'adressent soient traités à égalité avec les autres, et de mettre en place des mécanismes interrégionaux ou nationaux pour assurer cette égalité de traitement.* L'AFPA ne sera pas nécessairement responsable de ces organismes, mais le simple fait qu'il s'agisse d'un organisme national fait d'elle un interlocuteur de cette harmonisation, qui, pour sa part, relève davantage d'une problématique politique que d'une problématique technique.

M. Balmary, président du CNFPTLV, a aussi exprimé la crainte d'un « **localisme excessif** ». Selon ce dernier, « *il s'agit de préserver et d'accroître la cohérence du système et d'éviter un éclatement des responsabilités et des financements pouvant conduire à un localisme excessif. Les régions se sont saisies avec vigueur et dynamisme des questions de formation professionnelle... Cette appropriation très nette de la part des conseils régionaux de leurs responsabilités nouvellement étendues dans le domaine de la formation professionnelle ne doit pas les entraîner vers un enfermement à l'intérieur de leurs frontières, car il subsiste de fortes inégalités selon les régions. Certaines sont bien équipées, d'autres connaissent des déficits en matière de dispositifs de formation professionnelle. L'égalité d'accès à la formation professionnelle présente un visage géographique contrasté auquel nous devons prêter attention.* »

Le maintien de l'équité sur l'ensemble du territoire ne peut revenir qu'à l'État, qui dispose à cet effet des instruments normatifs et de contrôle nécessaires.

Toutefois, au fil des auditions, les membres de la mission ont noté que cet objectif d'équité était pénalisé, en particulier, **par le fractionnement excessif des compétences de formation entre un trop grand nombre de ministères**, allant de celui en charge de l'économie et de l'emploi à l'éducation nationale en passant par le travail, l'intérieur, l'agriculture, ou le budget.

Afin de permettre une approche interministérielle cohérente de l'ensemble des enjeux de la formation, la mission d'information propose :

- de placer sous l'autorité du Premier ministre un secrétaire d'État ou un Haut Commissaire chargé de coordonner l'action des administrations compétentes en matière de formation professionnelle initiale et continue ;
- ou, le cas échéant, de **désigner un ministère chef de file chargé d'assurer la coordination au plus haut niveau**. Compte tenu du diagnostic établi, **ce rôle pourrait revenir au ministère de l'éducation nationale**, car son implication totale dans le système constitue, à la fois, le point de départ de la réforme du système et la condition *sine qua non* de sa réussite en particulier pour le développement de l'apprentissage.

Dans les Assemblées, on retrouve parallèlement la même dispersion des compétences entre les différentes commissions législatives intéressées (affaires sociales, affaires culturelles, finances, économiques, lois).

Pour permettre une approche transversale, seule en mesure de prendre toute la dimension de ce vaste et complexe domaine, la mission suggère que soit rassemblée, par symétrie, au sein de la commission permanente chargée de l'éducation dans chaque Assemblée, la compétence sur l'ensemble des formations, qu'elles soient initiales ou continues, scolaires, universitaires ou professionnelles.

b) L'instance de concertation nationale : le CNFPTLV

Dans ce paysage d'une gouvernance en construction, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie est appelé à jouer **un rôle essentiel** car l'objectif qui lui a été assigné est précisément de « *trouver les voies de la cohérence dans l'action* ».

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie est une institution récente qui s'inscrit dans le cadre de la réforme issue de l'ANI de 2003. Il a été créé par la loi du 4 mai 2004 et installé le 14 avril 2005.

Composé de soixante-deux membres, le Conseil **a l'avantage de rassembler tous les décideurs de ce domaine**, membres du Parlement, ministères, conseils régionaux, partenaires sociaux, chambres consulaires, organismes et personnalités qualifiées.

En outre, les missions qui lui ont été confiées lui confèrent une vue d'ensemble du système, car il est chargé de :

- donner un avis sur la législation et la réglementation applicables en matière de formation continue et d'apprentissage ;

- évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle, avec la production d'un rapport d'évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de formation continue tous les trois ans ;

- veiller sur les comptes de la formation continue, avec la production d'un rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières destinées à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Après une mise en route un peu « difficile », le Conseil est aujourd’hui opérationnel, selon son président M. Dominique Balmay : « *avec une composition aussi riche et diverse, les oppositions d'intérêts, tout à fait légitimes sur le plan des idées, les responsabilités des uns et des autres, les questions financières ont pesé un poids déterminant et entraîné une lourdeur dans la mise en place du conseil. Il nous a fallu du temps pour nous accorder sur un règlement intérieur. Mais aujourd’hui, les commissions sont constituées, le Conseil travaille.* »

Outre l'examen des nombreux textes d'application de la réforme, son travail le plus important réside, aux yeux de son président, dans l'élaboration progressive par ses membres « *d'un langage commun* » et « *des conditions d'une compréhension meilleure des missions que la loi et la négociation collective ont confiées à des décideurs variés* ».

La construction de ce langage commun passe, en particulier, par des groupes de réflexion qui permettent d'utiles échanges d'informations, de préoccupations et de réflexions. Le Conseil a notamment montré son efficacité, au cours des derniers mois, en se saisissant du sujet de la validation des acquis de l'expérience (VAE) et de la recherche des points de passage obligés de son développement.

Sur la méthode de travail du Conseil, il faut remarquer qu'elle a consisté à partir des réalisations concrètes, observées sur le terrain, en recueillant les expériences « *les plus fécondes* » et les difficultés. Il s'agit d'un choix délibéré, rappelé par son président : « *Nous refusons les méthodes technocratiques partant de grands principes abstraits. Le mandat de ce groupe de travail est de rechercher tous les éléments en matière de formation qui permettent de converger vers une sécurisation des parcours professionnels. J'ai le sentiment que le Conseil national a trouvé son équilibre et qu'il est maintenant un bon espace de concertation.* »

Par ailleurs, le CNFPTLV a pris le parti de conduire une réunion sur deux en province. Les principaux responsables et acteurs régionaux de la formation professionnelle y participent. Ainsi, souligne M. Dominique Balmay, « *notre démarche est guidée par cette volonté de partir du concret, des réalités du terrain. En allant au contact des décideurs, nous espérons que le vocabulaire se diffusera.* »

Toutes les activités du Conseil visent ainsi à **renforcer la cohérence globale du système** et la liste de ses derniers travaux suffit à le situer au cœur du dispositif. Selon l'expression de son président, toutes ses activités constituent autant de briques de la « *maison commune de la formation* » en cours de construction. Outre les avis sur les projets de textes que le Gouvernement lui a soumis, au cours de sa première année de fonctionnement, le Conseil a procédé en particulier à :

- la construction d'un vocabulaire à usage commun des données physiques et financières des plans régionaux de développement de la formation ;
- une clarification des circuits de financement de l'apprentissage ;
- l'analyse des contrats d'objectifs et de moyens conclus entre l'État et les conseils régionaux en matière d'apprentissage ;
- l'examen des conditions d'appropriation par les régions de leurs nouvelles missions dans le domaine des formations du secteur sanitaire et social ;
- la réflexion concrète sur le développement de la validation des acquis de l'expérience ;
- la liaison opérationnelle avec les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle et le Conseil d'orientation pour l'emploi sur le thème de la sécurisation des parcours professionnels¹.

Compte tenu de la situation privilégiée du CNFPTLV, la mission d'information s'est demandé, à la suite de M. Claude Thélot, si la question des objectifs nationaux de la formation, qui est pour certains une question primordiale, ne **pourrait pas lui être confiée**.

Comme l'a remarqué M. Claude Thélot, cette question ne peut être entièrement laissée à l'État, ou aux partenaires sociaux ou encore aux régions : « *il faut travailler avec ces trois partenaires, que nous devons intéresser à la question des objectifs, mais en ayant le souci de faire des choix plutôt que de produire un texte volumineux qui affirmera une chose et son contraire. Le problème consiste à hiérarchiser, préciser et quantifier nos propos et de choisir ce que nous jugeons important et à l'aune de quoi nous définirons le financement, le fonctionnement et l'évaluation.* »

Mais le président Dominique Balmay, a proposé **plutôt, le cas échéant, la tenue d'États généraux de la formation professionnelle** : « *est-ce la vocation du Conseil de définir des objectifs ? Nous pourrions réfléchir et suggérer aux pouvoirs publics, aux partenaires sociaux et aux conseils régionaux des orientations. Cependant, nous aboutirions probablement à des formulations compliquées et à des hypothèses diverses entre lesquelles il faudrait choisir. Le Conseil n'est pas politiquement en*

¹ Rapport d'activité 2005-2006 du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie Comité (CNFPTLV) - Janvier 2007.

capacité de choisir. Les choix sont de la responsabilité des pouvoirs publics. C'est pourquoi j'ai évoqué la mise en place d'une conférence trisannuelle des États généraux de la formation professionnelle, qui serait conduite par le Gouvernement en s'appuyant éventuellement sur le Conseil national. »

La question de la fixation de grands objectifs nationaux reste donc ouverte mais le CNFPTLV qui, peu à peu, s'installe dans le paysage de la formation professionnelle, contribue utilement, par ses travaux, à cette réflexion.

2. La région : la mise en cohérence

a) La région, chef de file de l'ensemble des acteurs de la formation

La question du pilotage du système de formation professionnelle est apparue à maintes reprises au cours des travaux de la mission et notamment dans les propos du président du CERC, M. Jacques Delors. Cette clarification apparaît comme un préalable à l'émergence d'une nouvelle gouvernance.

A l'instar de la majorité des personnes auditionnées, la mission considère que le lieu de la mise en cohérence des politiques de formation **est la région qui doit devenir le chef de file des acteurs intervenant au niveau territorial.**

Ce pilotage revient **légitimement** à la région car il s'inscrit dans la **logique même de la décentralisation** dont le processus a été retracé dans la première partie du présent rapport, et a été consacré par l'article L. 214-12 du code de l'éducation qui reconnaît à la région une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

La région dispose aujourd'hui d'un large éventail d'instruments spécifiques et de possibilités d'interventions financières dont le Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle (FRAFP) retrace, au sein de chaque budget régional, l'évolution croissante.

Le choix de la région en tant que chef de file est aussi cohérent au regard des enjeux économiques de la formation. Parallèlement au mouvement de décentralisation qui a élargi ses compétences en matière de formation professionnelle, la région s'est vu attribuer par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 des compétences spécifiques confortant sa vocation **d'échelon territorial stratégique pour la planification, l'aménagement et le développement économique.**

L'action des régions s'appuie sur **les schémas régionaux d'aménagement et de développement économique** qui expriment les orientations fondamentales à moyen terme et associent de manière étroite l'ensemble des acteurs économiques. Ces schémas régionaux fixent les objectifs de localisation des grands équipements d'intérêt régional. Par ailleurs, le conseil régional établit, après accord de chacune des collectivités concernées par les projets situés sur leur territoire, **le programme**

prévisionnel des investissements relatifs aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole. A ce titre, le conseil régional définit la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves (article L. 214-5 du code de l'éducation).

La région est donc au carrefour des politiques structurelles conduites au niveau territorial.

Mais pour jouer pleinement son rôle de pilotage et affirmer son autorité vis-à-vis de l'État et des partenaires du monde socioéconomique, la région a besoin d'un **instrument stratégique suffisamment adapté et puissant pour être efficace.**

b) L'instrument stratégique de programmation et d'engagement : le PRDFFP

En théorie, le plan régional de développement de la formation professionnelle (PRDFFP) apparaît comme l'instrument, par excellence, de programmation et de mise en cohérence régionales. Conformément à l'**article L. 214-13 du code de l'éducation**, il repose sur le principe d'un partenariat actif avec tous les acteurs présents au niveau régional.

Il est d'abord établi à partir d'un **diagnostic préalable très large**. En général, la région s'appuie sur les travaux diversifiés des observatoires régionaux (tels que ceux des OREF), des services de l'État ou encore de l'AFPA.

Ce plan est **élaboré en concertation avec l'État, les collectivités territoriales concernées et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés** représentatives à l'échelon national.

Pour son élaboration, la région est tenue, en outre, de s'entourer de **nombreuses consultations préalables** : celles des conseils généraux, du conseil économique et social régional, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers et des chambres d'agriculture au niveau régional, du conseil académique de l'éducation nationale, du comité régional de l'enseignement agricole et du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Ensuite, par son contenu, le PRDFFP est un document **qui, au fil des réformes, s'est élargi et qui vise à l'exhaustivité**.

Il a pour objet de :

- définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes ;

- favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation en favorisant un accès équilibré des femmes et des hommes à chacune de ces filières de formation.

Il comporte, en outre :

- des actions de formation et d'information destinées à favoriser leur insertion sociale ;
- les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience.

Par ailleurs, il prend en compte :

- les **orientations et les priorités** définies par les **contrats d'objectifs** signés avec l'État ;

- les dispositions relatives à la formation professionnelle qui figurent au **schéma prévisionnel des formations** des collèges, des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole prévu à l'article L. 214-1 du présent code et, pour sa partie agricole, au schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole prévu à l'article L. 814-2 du code rural ;

- pour sa partie consacrée aux **jeunes**, il couvre l'ensemble des filières de formation des jeunes préparant l'accès à l'emploi et veille à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans ces filières de formation professionnelle. Il inclut le cycle d'enseignement professionnel initial dispensé par les établissements d'enseignement artistique ;

- pour sa partie consacrée aux **adultes**, il couvre l'ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi.

Enfin, on notera qu'il vaut à la fois schéma prévisionnel d'apprentissage, schéma régional des formations sociales et schéma régional des formations sanitaires.

Pourtant, le PRDFP ne joue pas encore pleinement le rôle qu'il pourrait remplir au regard de ces dispositions ambitieuses et apparaît trop souvent comme un instrument assez « théorique », selon la formule de M. Jean-Paul Denanot, président de la commission formation professionnelle de l'ARF.

Ceci s'explique pour plusieurs raisons :

- **Le diagnostic préalable est trop souvent parcellaire et insuffisamment relié à l'emploi**

Les régions disposent de nombreux outils de diagnostic qui se sont mis en place avec l'aide de l'État mais qui donnent le sentiment d'agir « *chacun de leur côté* ».

Les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) qui se sont progressivement mis en place dans le cadre des contrats de plan État-régions sont censés apporter aux régions les études susceptibles de nourrir leurs travaux, y compris en matière d'évaluation des politiques

régionales de formation professionnelle. Par ailleurs, les centres d'animation, de recherche, et d'information sur la formation (CARIF) qui se sont également mis en place dans le cadre des contrats de plan État-régions, sont censés fournir aux professionnels, une information sur l'offre de formation, sur la réglementation et son environnement économique. A cela s'ajoutent les analyses des conseils économiques et sociaux régionaux (CESR).

Mais ces avis, de nature disparate, apparaissent bien souvent insuffisamment axés sur les **aspects prospectifs et sur les réalités territoriales** de l'économie et de l'emploi, faute souvent de contacts suivis avec les créateurs d'emplois, notamment les entreprises, et d'un appareil statistique adapté

De leur côté, les branches professionnelles ont créé des instruments d'anticipation¹. Cependant, leurs observatoires ont tendance à travailler sur les cœurs de métier et à méconnaître les métiers transversaux qui doivent aussi être pris en compte. Les observatoires de l'emploi sont difficilement en mesure de dépasser l'approche macroéconomique et de diffuser des données concernant les secteurs et les métiers **dans les territoires**. Or, ceux-ci restent au centre des problématiques de la recherche d'emploi.

Par ailleurs, l'anticipation implique le recueil d'informations intéressant la stratégie des **entreprises**. Ceci suppose l'existence de certains types d'échanges avec les partenaires sociaux, qui ne sont pas encore suffisamment développés dans notre pays.

La région dispose donc d'un socle de connaissances et d'indicateurs territoriaux imparfait.

• La coordination ne fonctionne pas de manière optimale

Pour les aider à développer une approche concertée, les régions ont été dotées d'une instance de coordination : les **comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle** (CCREFP²) qui ont remplacé depuis 2002 les comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) apparus en 1966.

Ils sont en théorie le lieu de la coordination entre les politiques d'emploi et de formation professionnelle menées par les différents acteurs, État, conseil régional et partenaires sociaux. Leur rôle est précisément de favoriser la concertation entre les acteurs afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation et d'emploi.

Cependant, le fonctionnement des CCREFP n'apparaît pas optimal. Une enquête publiée en octobre 2006 par la DGEFP fait apparaître une situation contrastée entre des régions où le CCREFP est reconnu comme

¹ Il faut noter toutefois le développement positif des contrats d'études prospectives.

² L'article L. 910-1 du code du travail vise à la fois le CNFPTLV et les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle.

essentiel et celles où il reste très informatif et peu stratégique. Le travail en séance plénière y apparaît plutôt formel et s'effectue surtout au niveau des commissions. L'enquête précise que la compétence d'évaluation introduite par la loi dans le champ des missions du CCREFP ne semble pas encore mise en place pour la plupart d'entre elles.

Comme l'a signalé M. Jean Gaeremynck, délégué à l'emploi et à la formation professionnelle, « *les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) constituent une première amorce des instances de coordination. Nos collègues des directions régionales participent à ces instances, notamment les commissions. Leur appréciation révèle une très grande diversité de situation. Dans certains cas, la coordination est parfaitement réussie, dans d'autres non. Il faut sans doute rechercher le dépassement de la notion de compétence dans ces modes de collaboration des acteurs. Sinon, il ne se produira aucune évolution.* »

• Le contenu du PRDFP est hétérogène et non contraignant

Les objectifs et les engagements du PRDFP, lorsque la région parvient, généralement au prix d'un marathon éprouvant, à le faire adopter, apparaissent souvent insuffisamment précis. A cela, il faut ajouter que leur durée est très variable, de trois à sept ans, et que compte tenu de leurs dates de départ, ils arrivent à échéance de manière échelonnée, sans lien par exemple avec le calendrier des contrats de projets État-régions dont une nouvelle génération vient d'être signée (2007-2013).

Par ailleurs, la loi prévoit que les objectifs du PRDFP sont déclinés par la voie contractuelle. **Mais, dans les faits, tous les acteurs ne se sentent pas financièrement engagés.** Les régions déplorent notamment que des négociations menées au niveau des rectorats et des autorités académiques soient par la suite privées d'effets en raison des décisions prises au niveau de leur ministère de tutelle. En général, il n'est pas aisément possible d'y inclure des organismes essentiels comme l'ANPE.

De fait, le PRDFP couvre des dispositifs qui relèvent au final de champs de compétences très divers :

- des compétences propres de la région, tels que le schéma régional de l'apprentissage ou les dispositifs pour l'insertion des jeunes ;
- des compétences partagées entre l'État et la région comme le schéma prévisionnel des formations en lycées ;
- des partenaires sociaux comme les contrats d'insertion en alternance ;
- ou encore du « multipartenariat » tel que les contrats d'objectifs avec les organismes professionnels.

Ces remarques conduisent la mission à formuler plusieurs propositions en vue de permettre un réel pilotage par la région, à travers le PRDF dont l'importance doit être reconnue et développée.

1°) Confier le pilotage de la formation professionnelle au président du conseil régional, sous l'autorité duquel le PRDFP est élaboré

Le PRDFP doit être conçu comme **l'instrument d'une stratégie globale** de formation, incluant les aspects d'orientation et d'emploi, pour s'étendre à l'ensemble des régions.

Son élaboration doit être basée sur :

- un *diagnostic approfondi et partagé* mettant à profit les analyses et prévisions des différents organismes susceptibles d'apporter des informations approfondies et « fines » au niveau régional et des bassins d'emploi : outre ceux déjà cités (CESR, CCREFP, COPIRE...), **le réseau des employeurs locaux** ne doit pas être négligé mais faire l'objet d'échanges réguliers avec ces différentes sources d'informations pour mieux faire connaître les besoins ;

- *un pilotage régional*, assuré par le président du conseil régional ou un élu représentant celui-ci, et associant étroitement l'État (le rectorat, la DRTEFP et les autres services déconcentrés) et les partenaires sociaux vis-à-vis desquels un véritable dialogue social doit s'instaurer ;

- *une large concertation* avec les acteurs présents au niveau de la région et des bassins d'emploi, comme les conseils généraux, les organismes d'orientation et de formation, les organismes consulaires, ou encore les associations familiales, actuellement non consultées.

Comme l'a relevé avec pertinence Mme Françoise Amat, secrétaire générale du CNFPTLV, le PRDFP va, en réalité, dans le même sens que les lois du 4 mai et du 13 août 2004. En réunissant autour d'une même table l'ensemble des acteurs, **la concertation autour du PRDFP permet de disposer d'une vision à long terme et de programmer la formation** : « *Les lois du 4 mai et du 13 août 2004 manifestent une volonté d'aller vers un pilotage par la demande. Les négociations de branche qui ont lieu maintenant tous les trois ans, au lieu de cinq ans auparavant, confirment cette tendance. 450 accords de branche ont été signés suite à la loi du 4 mai 2004. Cette définition des priorités est ensuite suivie d'une politique volontaire pour que les outils intermédiaires, les OPCA et les organismes de formation aillent dans le sens des besoins des entreprises.* »

Tout ceci repose sur une forte mobilisation des régions qui, d'ores et déjà, manifestent un intérêt considérable à ce défi tant la synergie avec les autres domaines de compétences régionaux devient évidente.

2°) Instaurer un dialogue social régional

Pour les membres de la mission, il est indispensable que le PRDFP soit préparé et décliné dans le cadre **d'un dialogue social régional organisé**.

On l'a dit, le point crucial de la construction d'une gouvernance cohérente est l'articulation entre les branches et les régions. **La question est donc bien d'arriver à structurer, de manière officielle, le dialogue social au niveau régional.**

Comme l'a souligné le président du CNFPTLV, **la question de la coordination entre les branches, encadrées par la loi du 4 mai 2004, et les régions, régies par la loi du 13 août 2004**, est bien une des tâches prioritaires à laquelle il faut désormais s'atteler : « *L'urgence consiste à les rapprocher et faire en sorte qu'ils vivent ensemble.* »

La mission considère également que les régions comme les partenaires sociaux doivent se saisir de cette question, effectivement cruciale et urgente, **en s'appuyant notamment sur les travaux constructifs du CNFPTLV.**

Ceci étant, il faut tenir compte aussi du fait que les partenaires sociaux sont représentés de façon disparate selon les branches et les organismes paritaires implantés régionalement.

La difficulté est qu'il ne faut pas, selon Mme Françoise Bouygard, déléguée adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle, réfléchir globalement selon la logique branche/territoire. En effet, on constate que « *certaines branches possèdent les moyens d'une véritable politique de formation et d'une prospective sur ces questions, notamment grâce à des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications efficaces. Mais parmi les 320 branches existant en France, et ce chiffre donne un premier indice, d'autres ne peuvent pas se permettre une telle politique. Il ne faut donc pas élaborer une réflexion globalisant toutes les branches, mais penser que certaines peuvent mener des politiques réelles de branches et de secteurs d'activités, et les décliner sur les territoires, tandis que pour d'autres secteurs, il faut systématiquement viser l'entrée territoriale.* »

Il semble qu'une solution serait de promouvoir davantage les regroupements interprofessionnels et leur représentation au niveau régional ou territorial, selon les spécificités susmentionnées. Selon la formule utilisée par M. Jean-Claude Quentin, secrétaire confédéral chargé de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage, de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO) : « *La prégnance des branches professionnelles dans ce domaine est trop importante. Il faut absolument rééquilibrer la structure professionnelle nationale et la structure interprofessionnelle territoriale.* »

L'approche interprofessionnelle permet, entre autres, de favoriser l'égalité entre les petites et les grandes branches professionnelles. Au-delà, il faudrait se demander s'il est nécessaire de conserver plusieurs réseaux interprofessionnels ou si l'approche interprofessionnelle transversale doit être davantage renforcée, puisqu'elle se prête plus à l'approche territoriale.

Par ailleurs, les formules de « structuration » du dialogue social régional qui ont été proposées lors des auditions sont variées et pourraient être adaptées selon les cas en tenant compte de ce qui fonctionne déjà.

Elles vont de la « *conférence des financeurs* » pour la Confédération française démocratique du travail (CFDT) au « *groupement d'intérêt public* » pour l'Association des régions de France (ARF). De son côté, M. René Bagorski, conseiller confédéral de la CGT, a évoqué, compte tenu de la multiplicité des financeurs (État, conseils régionaux, Europe, entreprises, UNEDIC, ménages...), l'idée d'un « *pôle public financier régional* » composé des représentants de l'État, des conseils régionaux et des partenaires sociaux.

S'agissant des conférences de financeurs, la mission note que, souvent, elles ont été réunies dans des situations d'urgence (le lancement des plans sociaux, par exemple) alors que les enjeux nécessitent désormais un cadre pérenne de dialogue et d'action. Par ailleurs, **l'approche financière ne doit pas être le seul moteur des relations à construire avec la région.**

En ce qui concerne les GIP, la difficulté consiste à y faire entrer tous les partenaires concernés. Comme l'a indiqué M. Jean-Paul Denanot, citant l'exemple du Limousin, si la région a pu créer un groupement d'intérêt public (GIP) fondé sur la parité État-région et associant les partenaires sociaux pour aborder les questions fondamentales, notamment l'orientation, l'ASSEDIC est cependant restée en dehors de ce groupement.

Quelle que soit la formule finalement retenue, l'idée est d'essayer de faire émerger des « **pôles paritaires** » régionaux qui soient des interlocuteurs réellement représentatifs et décisionnaires au niveau de la région. Ce pôle devrait pouvoir accueillir les représentants des organisations professionnelles en tant que telles et ceux des organismes gestionnaires paritaires.

En effet, comme l'a exposé Mme Annie Thomas de la CFDT : « *Cette organisation, qui doit être formelle, nécessite de se connaître, de se parler et de se respecter. Il faut que les paritaires soient capables de s'organiser, sachant qu'il existe un pôle ASSEDIC, un pôle OPCA, avec différents OPCA. L'idée de la CFDT, partagée par d'autres organisations syndicales, est de commencer par s'organiser par pôles paritaires et de trouver la gouvernance régionale nécessaire pour que tous les salariés, les demandeurs d'emploi et les exclus puissent avoir accès à la formation professionnelle.* »

Dans cette perspective, la simplification du paysage des OPCA, avec leur regroupement au sein d'OPCA interprofessionnels régionaux, constituerait une étape sans doute décisive, comme cela a été examiné dans le chapitre IV ci-dessus du présent rapport.

Quoi qu'il en soit, M. Jean-Paul Denanot, au nom de l'ARF, a rappelé le caractère indispensable de cet aspect de la gouvernance régionale : « *l'ensemble des acteurs attend davantage de coordination au niveau régional. Les régions ont pour l'instant tenté de répondre à cette sollicitation de manières très diverses. Les conférences des financeurs sont une solution*

adoptée par de nombreuses régions. Je voulais moi-même initialement organiser une telle conférence, mais celle-ci n'a pu ensuite avoir lieu. En partenariat avec l'État et le préfet, j'ai mis en place un GIP État-région qui associe également l'ensemble des acteurs (partenaires sociaux, missions locales, ANPE...), à l'exception de l'ASSEDIC. Nous disposons ainsi d'un lieu de ressources sur la formation au niveau territorial, que nous avons d'ailleurs appelé « centre de ressources ». Les régions ont cherché à mener ce type d'initiative à la demande consensuelle de l'ensemble des acteurs qui souhaitaient davantage de lisibilité dans le paysage de la formation professionnelle. Quatre ou cinq GIP se sont donc mis en place (Centre, Provence-Alpes-Côte d'Azur...), ainsi que des conférences des financeurs dans d'autres régions (Rhône-Alpes, Poitou-Charentes...). Les différents acteurs ont largement pris conscience de la nécessité de se concerter afin de définir des orientations politiques suffisamment claires et non contradictoires entre les financeurs. Il me semble en effet particulièrement regrettable de constater que des fonds publics sont utilisés en concurrence les uns les autres. Néanmoins, la création d'une institution régionale par la loi simplifierait grandement le système en évitant tout recours au volontariat. »

Actuellement, les régions expérimentent donc, de manière empirique, les modalités d'un dialogue dont chacune ressent bien l'ardente nécessité mais manquent un peu de recul pour mettre en place une formule unique et consensuelle.

Ces initiatives vont **dans le sens d'une participation plus affirmée des partenaires sociaux locaux aux décisions sur les territoires**. En effet, comme l'a reconnu Mme Françoise Bouygard, déléguée adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle, « *ceux qui travaillent dans les entreprises ou les dirigent, possèdent une connaissance immédiate des besoins en formation, notamment des formations d'adaptation au poste, et des formations à court terme. Passer d'un système dans lequel ils sont très présents à un système dont ils sont absents nous semblerait inconsidéré* ».

M. Dominique Balmay, président du CNFPTLV, y voit un moyen de lutter contre les corporatismes : « *Les régions doivent travailler avec les professionnels et les partenaires sociaux. Une coordination plus large dans le domaine des stratégies comme dans celui des financements apparaît souhaitable. En effet, les partenaires sociaux risquent d'être tentés par un autre excès, celui du corporatisme* ».

3°) Définir des orientations claires, précises et cohérentes

L'idée est de définir des objectifs qui articulent de manière cohérente orientation, formation et emploi.

Comme l'a souligné le récent rapport du Conseil économique et social susmentionné, « *la distinction persistante des compétences entre l'emploi d'une part, et la formation professionnelle d'autre part, est un frein à l'émergence d'une politique globale de sécurisation des parcours professionnels* ». Or, les régions n'ont hérité que de la compétence en matière

de formation : « *ni l'orientation, ni l'emploi ne sont aujourd'hui de leur responsabilité principale* ».

La conviction des membres de la mission est que le PRDFP doit être le moyen d'un rapprochement de toutes ces actions. **L'intérêt pour les autres partenaires est de pouvoir peser sur les choix qui relèvent de la région et dont on a rappelé combien ils sont devenus importants désormais en matière d'équipements et d'infrastructures.**

De la qualité du dialogue régional qui se sera instauré dépendra celle des objectifs du PRDFP, et il apparaît essentiel de lier ces deux points.

Sur le contenu du PRDFP, contrairement à son image de texte déclaratif, il faut insister sur l'intérêt qu'il peut représenter lorsqu'il intègre les aspects pratiques des formations.

Cet atout a bien été relevé par M. Bernard de Saint-Girons, directeur général de l'enseignement supérieur au ministère de l'éducation nationale : « *Le PRDFP permet ainsi de dépasser les généralités pour aborder les éléments concrets que sont les cartes de formation. Il permet ainsi de débattre du problème de l'affectation des élèves qui quittent les classes de troisième pour intégrer une formation. Le PRDFP permet ainsi d'opérer la rencontre entre la carte des lycées et celle des moyens de transport public. En effet, la région peut recréer une unité puisqu'elle dispose de la compétence sur la définition du PRDFP et sur les transports publics. En effet, il peut être plus simple d'affecter un élève dans un autre département en raison des réseaux de transport public.* »

Selon un avis également largement partagé, le PRDFP est donc appelé à un réel avenir si les régions veulent bien s'en saisir et y associer les partenaires compétents à l'échelon de la région autour d'objectifs négociés et répondant aux besoins identifiés au niveau des territoires.

4°) Rendre le PRDFP prescriptif

Enfin, il est clair que le PRDFP, une fois conclu, **doit avoir valeur d'engagement** pour tous ceux qui ont été associés à son élaboration et à sa conclusion.

Par ailleurs, ainsi que l'a noté M. Pierre Boissier, directeur général de l'AFPA, les conseils régionaux ont besoin d'un cadre juridique renforcé pour rendre effectives les orientations du PRDFP. Il suggère à cet égard que la formation soit appréhendée comme un service public : « *Le recours à la procédure de délégation de service public semble bien adapté. Une telle organisation débute par une étape de prescription initiale pour les formations qualifiantes lourdes. Elle s'accompagne d'une labellisation de stages, confiée soit aux ASSEDIC soit aux conseils régionaux, permettant de rendre effective la logique des plans régionaux de développement des formations. Ainsi, l'identification d'un besoin permettrait l'activation des fonds publics sur un compte de formation répondant à cette demande. En outre, on pourrait instaurer une agence administrative indépendante définissant le champ du*

service public de la formation qualifiante. Elle pourrait ainsi garantir aux autorités de Bruxelles le libre accès des opérateurs dans ce secteur à condition qu'ils respectent les règles en vigueur. »

Pour éviter qu'il ne soit qu'une « construction théorique », selon l'expression M. Jean-Paul Denanot, vice-président de l'ARF, la mission considère qu'il faut, en premier lieu, que l'État tienne ses engagements.

Cette question a été souvent soulevée à propos de l'éducation nationale. Comme l'a regretté M. Jean-Paul Denanot, prenant l'exemple de la région : Limousin « *la loi nous charge d'élaborer le PRDFF avec le concours de l'éducation nationale. Lorsque les cartes de formations sont connues, les recteurs sont comptables de leurs moyens. En outre, l'autonomie des établissements est jalousee par les différents acteurs. Ces éléments rendent difficile l'évolution de la carte des formations. J'avais suggéré à la rectrice précédente de travailler ensemble (rectorat, ministère de l'agriculture et régions) sur une évolution de la carte des formations au cours d'une période de trois ans. Cette démarche n'a fonctionné qu'un temps. Le recteur décide en effet unilatéralement d'ouvrir ou de fermer les sections, alors qu'une concertation devrait se tenir. Je m'adresse donc au législateur pour qu'il rende le PRDFF prescriptif.* »

Par ailleurs, il est important que **les partenaires sociaux** s'engagent.

Au-delà de la question du dialogue social régional, M Jean-Paul Denanot a pointé une difficulté pratique : « *les branches professionnelles ne sont pas toujours capables d'exprimer leurs besoins. Je me suis battu, y compris avec mes services, en faveur d'une signature rapide des contrats d'objectifs par l'ensemble des branches professionnelles. C'est un engagement réciproque de la branche et de l'organisme formateur. Les formations ne doivent plus être « sans lendemain », l'argent étant trop précieux et les besoins importants. Pour « former juste », les régions doivent connaître précisément les besoins. Les branches professionnelles ont souvent des visions à très court terme, bien que nous relevions, pour un certain nombre d'entre elles, des besoins récurrents (bâtiment, hôtellerie-restauration).* »

Une telle difficulté pourra, sans doute, être mieux surmontée à l'avenir par la **mutualisation des moyens, notamment prospectifs, au niveau territorial**. L'association du monde professionnel aux objectifs du PRDFF est dans l'intérêt même d'une bonne gouvernance régionale car à défaut, celui-ci tend à se concentrer sur l'offre de formation, sans tenir compte suffisamment des besoins de l'économie locale.

Il est nécessaire que les partenaires soient associés, en amont, dès le **processus d'élaboration** pour pouvoir faire valoir leur approche. Comme l'a confirmé M. Francis Da Costa, président de la commission formation du MEDEF, les difficultés sont réelles de ce point de vue : « *Je siège, en Haute-Normandie, au CESR, qui est consulté pour le PRDFF. Les représentants de l'économie ont parfois du mal à se positionner parce qu'ils ne sont pas toujours invités comme ils le devraient à contribuer au PRDFF.*

Le comité consultatif emploi régional formation professionnelle, est chargé de travailler à ce PRDFP, mais les entreprises et les syndicats de salariés n'y sont pas suffisamment associés. Si la collaboration était véritable, il serait envisageable de favoriser le développement de l'apprentissage, en sachant qu'il existe des emplois auxquels conduisent ces formations. »

Si, sur l'association du monde économique à l'élaboration du PRDFP, un consensus semble se dessiner, le caractère prescriptif éventuel du PRDFP doit plutôt s'articuler avec la politique contractuelle de la région, a rappelé de son côté M. Francis Da Costa du MEDEF : « *il faut prendre garde au fait que par « monde économique » on entend parfois un ensemble de personnes qui ont déjà contractualisé des engagements avec les conseils régionaux. Il faut envisager une association des branches représentant les entreprises en régions, qui représentent la véritable économie. Il faut d'ailleurs remarquer que les contractualisations ont déjà une réalité. Les contrats de moyens en région se traduisent par des engagements de la profession.* »

D'autres acteurs, tels que les chambres consulaires, doivent être amenés à intégrer le PRDFP dans leurs plans d'action. Comme l'a déclaré M. Jean-François Bernardin, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), : « *Nous avons obtenu des textes sur la réforme des Chambres qui nous obligent à réaliser des schémas sectoriels régionaux de formation afin de savoir quelles formations offrent des perspectives d'emploi. J'ai proposé d'intégrer progressivement dans notre schéma les chambres de métiers et les autres organismes formateurs. Le PRDFP ne se limite pas à l'activité d'une Chambre ; il faut éviter les gaspillages.* ».

Il est clair que l'attitude des acteurs au niveau des engagements notamment financiers, prévus doit être exemplaire pour entraîner le reste des partenaires à entrer dans la logique stratégique du PRDFP.

Il convient de souligner enfin que, conclu pour une période se déroulant sur plusieurs années, le PRDFP doit faire l'objet d'un suivi avec le maintien d'un dialogue ouvert et confiant entre les signataires. Celui-ci doit permettre d'aborder et de résoudre les difficultés d'application non prévues initialement.

Comme l'a bien exprimé Mme Françoise Bouygard, déléguée adjointe de la DGEFP, « *pour que les diverses légitimités discutent ensemble et construisent une politique avec une valeur ajoutée, et répondant aux cas individuels et concrets, les partenaires sociaux ne doivent pas être les seuls à montrer l'exemple, mais l'État et les conseils régionaux ont aussi une responsabilité. Nous menons cette réflexion, même si nous n'apportons peut-être pas aujourd'hui une réponse aussi concrète, dans l'ingénierie de la réforme, que celle que vous auriez souhaitée. En effet, nous pensons que nous ne pouvons élaborer de réponse concrète que collectivement. Se passer du collectif revient à vouer cette réforme à l'échec, à bloquer la négociation, et à rester au statu quo et se contenter de réformes marginales.* ».

La mission recommande donc la mise en place d'une **coopération régionale** des acteurs publics, associatifs, professionnels et privés autour **d'un projet transversal de territoire, le PRDFP qui aurait désormais un caractère prescriptif.**

En conséquence, elle propose de modifier la loi dans ce sens afin que les différents acteurs soient engagés par leur signature, chacun dans leur champ de compétences, et que soit ainsi renforcée la nécessaire responsabilisation des partenaires.

3. Le bassin d'emploi : la mise en œuvre

a) Le lieu privilégié pour la mise en œuvre des actions de formation

La question du territoire pertinent pour l'action est assez délicate.

Le territoire est un espace d'observation, de partenariats et d'actions concertées dans le champ de l'emploi et de la formation. Agir au niveau du territoire doit permettre d'assurer l'interface entre tous les acteurs : branches professionnelles, secteurs d'activité, OPCA de branche, groupes d'entreprises, État et collectivités territoriales, autres acteurs institutionnels, réseaux économiques de la région ou du bassin d'emploi, etc.

Tirant les conséquences de l'évolution du système de formation qui a été synthétisé encore récemment par le Centre d'analyse stratégique¹ : (*« La déconcentration des interventions centrales et la montée en puissance de politiques territoriales ont pour point de rencontre le territoire »*), la mission d'information suggère que l'approche territoriale pour les actions de formation soit faite à **l'échelon du bassin d'emploi**.

La mission considère que le bassin d'emploi est le territoire d'action pertinent, d'ailleurs reconnu par l'État, notamment **pour mener sa politique de l'emploi**. Les représentants des partenaires sociaux auditionnés ont ainsi appelé l'attention sur « *les mutations territoriales* » qui conduisent à reconstruire les questions au niveau du bassin d'emploi. Paradoxalement, la mondialisation a remis le territoire local au centre des réflexions, en particulier du fait des délocalisations. Le maillage du bassin d'emploi, ses ressources en compétences, ses infrastructures et son environnement, redeviennent autant d'atouts et d'enjeux pour la réussite économique de la France.

Le bassin d'emploi est l'espace à l'intérieur duquel **la plupart des actifs** résident et travaillent et où les **entreprises** trouvent généralement l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

Le niveau du bassin d'emploi présente donc plusieurs atouts.

Il permet d'abord une **logique partenariale**, qui met autour d'une table, élus, chefs d'entreprises, partenaires sociaux, associations et services publics.

¹ Lettre n° 62- juin 2007.

Ensuite, il permet de traiter les besoins spécifiques existant dans les bassins en difficulté et dans les pôles de compétitivité. De nombreuses expérimentations peuvent ainsi être menées sur les territoires afin d'accompagner les entreprises dans la définition de leurs besoins, de les sensibiliser aux besoins spécifiques des publics fragilisés et de les engager dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en partenariat avec les autres acteurs locaux, tels que les chambres de commerce, les organismes de formation et les collectivités territoriales.

Ainsi, comme l'a signalé M. Jean-Raymond Lépinay, président de l'Union nationale des missions locales (UNML), les missions locales disposent, par exemple, de leurs propres réseaux locaux d'accès à l'emploi, à l'échelle des bassins d'emplois, auxquels participent des employeurs qui acceptent de prendre en compte la nécessité de recruter une certaine proportion de jeunes en difficulté.

Le choix de bassin d'emploi facilite également la mutualisation des moyens en s'appuyant sur les orientations définies au niveau régional et l'implication des instances régionales mises en place pour le pilotage de la formation professionnelle.

Il pourrait rendre possible une plus grande fongibilité des fonds disponibles, par la recherche de synergies, ou encore par un déploiement de politiques territoriales concertées, allant de l'orientation à l'emploi, sur des projets précis susceptibles d'être évalués quant aux résultats.

Il est aussi mieux adapté à la conduite de projets, qui engage les différents acteurs locaux et les décideurs des autres niveaux dans un processus « vertueux » : diagnostic - plan d'action - évaluation. Ces projets peuvent, en quelque sorte, être « modularisés » et évalués, selon les objectifs ou les besoins identifiés.

De tels projets existent déjà et donnent des résultats intéressants, a rappelé M. Jean Michelin de la Fédération française du bâtiment : « *Je ne vous ai pas parlé de toutes les initiatives que nous menons ici ou là, lorsqu'un conseil général décide par exemple de mettre en œuvre le CI-RMA, c'est-à-dire le retour des RMistes au travail. Nous savons dans ce cas nous adapter en créant un groupement d'employeurs et de qualification dans un bassin d'emploi. Les ouvrages d'art du TGV-Est ont exigé que nous formions des coffreurs-plancheurs ; nous sommes donc allés chercher des demandeurs d'emploi dans les bassins d'emploi locaux et avons pu les former avec l'AFPA.* »

De même, pour l'AGEFOS-PME, cette approche permet d'optimiser la réponse aux besoins concrets de formation ; « *nous analysons les besoins et les compétences en partenariat actif avec les OREF et ASSEDIC. Les plates-formes Emploi-PME aident les entreprises à formuler des fiches de poste et nous relayons ces informations au service public de l'emploi, au conseil régional. Nous aidons, avec nos autres partenaires, à articuler les dispositifs existants. Nous proposons désormais ce type de partenariats aux maisons de*

l'emploi. Enfin, nous permettons la mobilisation de ressources financières. Après avoir assuré l'assistance technique FSE du ministère de l'emploi sur la période 1998-2001, chaque AGEFOS-PME a été partenaire de l'État et des régions, notamment sur les programmes en faveur des salariés des plus petites entreprises ».

Cette approche est **cohérente** enfin avec les évolutions du service public de l'emploi. **La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005** a précisé le service public de l'emploi, dans son périmètre et dans son contenu, afin notamment de mieux l'ancrer à l'échelon territorial.

En fonction de ces éléments, et à titre expérimental, la mission propose **la mise en place de conseils locaux de la formation (CLF)** au niveau des bassins d'emploi.

Ce conseil local de la formation se réunirait trois à quatre fois par an, et plus si nécessaire, à l'initiative de la région, pour échanger des informations, faire des propositions et trouver des solutions concrètes à des **difficultés signalées dans l'articulation entre orientation et formation.**

Présidé par un représentant du président de région, le conseil local de la formation serait composé **notamment** de représentants de l'État, et en particulier de la communauté éducative (les proviseurs et principaux des lycées et collèges inclus), des partenaires sociaux, des prestataires de formation, ainsi que des associations de parents d'élèves pour aborder concrètement les difficultés d'orientation.

Dans le cadre de ces rencontres, la mission est favorable à une **approche pragmatique**, avec un véritable souci d'efficacité par rapport à l'emploi. Il paraît aussi essentiel que les opérations fassent en outre l'objet d'un suivi pour encourager les « formules » qui fonctionnent.

b) Le choix d'une « territorialisation souple »

La mission considère que l'approche par le bassin d'emploi doit être assortie de souplesse.

Il convient de rappeler d'abord que la définition d'un bassin d'emploi est avant tout **pragmatique** : elle tient compte des réalités historiques, culturelles, économiques et d'une masse critique nécessaire au développement des activités.

Ensuite, aux yeux des membres de la mission, l'approche territoriale doit être entendue de manière souple car le « marché de l'emploi et des formations » est **aussi interrégional**.

La régionalisation ne doit pas être un frein aux changements de territoire et il serait dommageable que les actions opérées en fonction des besoins locaux d'emplois aboutissent à pénaliser les candidats à une formation correspondant à un besoin situé hors de la région. Un système de compensations interrégionales a été évoqué par certains pour faciliter la

mobilité des stagiaires (notamment par M. Pierre Boissier, directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes).

Il ne faut donc pas négliger les logiques interrégionales, les pôles de regroupements, les pôles de compétitivité, les enjeux de la mobilité et les perspectives au niveau européen.

La formation professionnelle doit effectivement tenir compte de la **mobilité transrégionale** en Europe et des projets INTERREG de coopération territoriale européenne transfrontalière et transnationale.

Pour la période 2007-2013, la Commission européenne a d'ailleurs lancé une nouvelle génération de programme dit programme d'éducation et de formation tout au long de la vie. Son volet formation continue des jeunes et des adultes s'adresse aux apprentis, aux salariés, aux partenaires sociaux et aux demandeurs d'emploi et vise à soutenir les politiques de formation tout au long de la vie conduites par les États membres. Il appuie les projets d'ingénierie à caractère transnational et les projets de mobilité européenne en cours de formation.

Tous ces éléments militent en faveur d'une « *territorialisation souple* » et d'une approche pragmatique des dossiers, comme d'ailleurs les régions n'hésitent déjà pas à le faire.

Les membres de la mission ont pu s'en rendre compte notamment en Alsace avec des partenariats et des formules innovantes tenant compte de la proximité avec l'Allemagne.

Au fond, la définition du territoire doit être appréhendée le plus possible **en fonction des besoins identifiés**. M. René Bagorski, en sa qualité de représentant de la CGT l'a ainsi clairement justifié : « *Je crois d'abord que le territoire pertinent est fonction du périmètre de pouvoir de chacun. Une entreprise est aujourd'hui entourée de trois niveaux, dont deux normatifs : le niveau de la négociation et du dialogue avec les partenaires sociaux, notamment lié à une approche sectorielle. Deux lois, celle du 4 mai 2004 sur la formation professionnelle tout au long de la vie et celle du 13 août 2004 sur les responsabilités locales des régions, fixent en effet le périmètre de la formation professionnelle. La contractualisation entre l'Europe, l'Etat, les régions et les organisations professionnelles et syndicales constitue le troisième niveau. Le niveau pertinent est celui qui sera déterminé par un besoin clairement identifié. Une synergie des moyens peut ensuite se mettre en œuvre. Le maillage branche-territoire aux niveaux d'un bassin d'emploi, d'un département, d'une région et de la nation sera alors permanent.* »

Enfin, pour aller plus avant, la mission souhaite que l'approche territorialisée de la formation professionnelle permette de faire évoluer davantage le système de formation professionnelle d'une gestion séparée à une gestion partagée.

B. LA CONTRACTUALISATION : D'UNE GESTION SÉPARÉE À UNE GESTION PARTAGÉE

Compte tenu de la répartition des compétences et financements sus rappelée, le **développement des partenariats** entre les acteurs de la formation qu'ils soient politiques, administratifs, économiques ou sociaux, apparaît **incontournable**.

La mission est donc convaincue de la nécessité de faire émerger des solutions de nature à insuffler davantage **la notion de partenariat et de partage** dans un système de formation professionnelle aujourd'hui trop cloisonné.

Comme l'a dit M. Jean Michelin, directeur de la formation de la Fédération française du bâtiment, « *la première légitimité du système est constituée par l'intérêt de l'entreprise au sens large, c'est-à-dire du couple employeur-salarié. Le conseil régional a reçu un certain nombre de missions, en particulier l'apprentissage. L'État, enfin, a tout son rôle à jouer. Nous devons veiller à ce que l'équilibre entre ces trois partenaires soit préservé et s'établisse par une contractualisation, comme nous savons le faire pour l'apprentissage, par exemple, qui donne lieu à des contrats d'objectifs de moyens ou territoriaux, obligeant branches, régions et État à négocier sur des objectifs quantitatifs comme qualitatifs. Chacun doit bien rester dans son champ de légitimité. Il existe actuellement une tendance de certains à ignorer ce que l'autre partenaire fait et à s'approprier des champs de compétences qui ne relèvent pas de leur responsabilité.* »

La contractualisation est un des axes-clé de la réflexion sur l'avenir du système, de l'avis unanime, à défaut d'une option faisant « table rase » qui n'a pas été retenue par la mission.

Comme M. Jean-Claude Quentin, secrétaire confédéral chargé de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage, de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO) l'a clairement démontré devant les membres de la mission : « *il est clair que nous faisons face, aujourd'hui, à un empilement de différents dispositifs, provenant de différents acteurs qui ne se connaissent pas, ne dialoguent pas et ont des intérêts propres. Je ne vais pas vous faire l'injure de citer, ici, les différents dispositifs d'accompagnement de l'emploi, de formation, d'exonération des entreprises ou de contrats particuliers, mais je crois que le rapport de l'IGAS les a chiffrés à 6 000. La notion de contractualisation est donc également très importante pour nous, notamment car elle interpelle le territoire.* »

1. Développer les partenariats

a) *Un contexte favorable*

Lors de la table ronde du 29 mai dernier, il a été admis que le pari de la formation est de « *faire en sorte que chacun des acteurs travaille plus et mieux ensemble* » et de parvenir à conjuguer « *cohérence et diversité* ».

Au cours de cette matinée, les vertus du partenariat ont été unanimement vantées : complémentarité, subsidiarité, décloisonnement, rationalisation, économies...

Un exemple significatif de rassemblement de différents dispositifs et de mise en concertation de différents partenaires, a été présenté par M. Bernard Gentric, contrôleur général, membre de la mission du contrôle général, économique et financier de la Mission emploi et formation professionnelle concernant la politique **en faveur des personnes handicapées**.

Depuis plusieurs années l'AGEFIPH a passé de nombreuses conventions au niveau régional et au niveau national, avec l'ANPE. La dernière de ces conventions a été renouvelée avec l'ambition d'accroître le nombre de travailleurs handicapés accédant à la formation, ambition qui se retrouve également dans le cadre de la convention entre l'AGEFIPH et l'AFPA, puisque **le nombre de personnes handicapées représente 9,7 % du nombre total de stagiaires de cet organisme**.

Le budget de l'AGEFIPH est renforcé par un programme sur trois ans, intitulé Handicompétence qui a pour but d'étendre l'accès à la formation et à la qualification des travailleurs handicapés par le biais d'un certain nombre d'outils (notamment la formation en entreprise préalable à l'embauche, des formations courtes essentiellement ciblées sur des pré-requis nécessaires à l'entrée en formation avant qualification). Surtout, cette démarche Handicompétence s'inscrit **dans un projet régional mis en place en concertation avec l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi**. Grâce à celui-ci, l'entrée en formation de **13 à 15 000 personnes handicapées supplémentaires chaque année est attendue**.

Non seulement cette approche offre des résultats, mais **le contexte apparaît aujourd'hui propice** à une évolution des esprits comme tendent à le prouver les travaux du CNFPTLV et les perspectives de la réforme de l'État et de modernisation du dialogue social.

b) *Des perspectives prometteuses pour la territorialisation*

Parallèlement, il faut reconnaître le fait que les régions se sont réellement investies dans leurs nouvelles responsabilités en matière de formation professionnelle. De l'avis du CNFPTLV, les régions se sont saisies « *avec vigueur et dynamisme* » des questions de formation professionnelle.

Aujourd’hui, la formation professionnelle s’élève quasiment à la deuxième place dans les budgets des régions, avec une augmentation de l’ordre de 20 % entre les années 2005 et 2006, puis de 17 % entre 2006 et les budgets en cours d’élaboration pour 2007.

On a donc assisté à une appropriation très nette et positive de la part des conseils régionaux de leurs responsabilités nouvellement étendues dans le domaine de la formation professionnelle.

Certes, une plus grande implication soulève la question des ressources disponibles pour les régions qui ne financent qu’un dixième du total de la formation professionnelle de notre pays.

Mais sans attendre l’hypothèse de recettes supplémentaires¹, de nombreuses initiatives nouvelles ont été prises : par exemple, au sujet de la validation des acquis de l’expérience pour l’assistance aux candidats pour l’élaboration de leur dossier ou dans le champ des formations sanitaires et sociales, en particulier, pour ouvrir des écoles localement absentes et tenir compte de besoins particulièrement criants.

Lors de son audition M. Jean-Paul Denanot a fourni des exemples concrets de cette implication régionale, notamment dans le Limousin : « *Des ateliers pédagogiques personnalisés existent partout en France et sont souvent financés par l’État et la région. Le Limousin reprend ce modèle d’individualisation des parcours. A travers une structure permanente, l’objectif est de créer des centres permanents de formation professionnelle dans les secteurs tertiaire, industriel ou le bâtiment. Plus récemment, compte tenu de la pression dans notre région des problématiques d’aide à la personne, nous avons créé des plates-formes spécialisées de formation aux métiers d’aide à la personne. Ce dispositif commence à porter ses fruits. Les besoins exprimés par l’ensemble des associations sont en effet très importants et je crois que nous avons réussi à y répondre par des structures permanentes souples. Les stages ne se déroulent pas par exemple à date fixe : nous avons mis en place un système d’entrées-sorties permanentes, intégrant des formations annualisées.* »

Les avantages de la démarche contractuelle sont connus : des objectifs négociés, une ingénierie de projets, un dispositif de suivi et d’évaluation.

Elle se développe depuis longtemps au niveau national mais doit encore être encouragée au niveau régional et surtout territorial.

M. Jean-Paul Denanot a ainsi évoqué son introduction progressive au niveau des bassins d’emploi : « *Nous sommes en train de travailler sur les bassins de formation et d’emploi. Nous avons pris conscience que les territoires s’appropriaient mal cette problématique de la formation professionnelle lors de la réception de projets de contrats de pays. La formation est en effet souvent absente du travail sur les bassins. Vous avez*

¹ Ce qui renvoie notamment au débat sur la réforme de la taxe d’apprentissage.

parfaitement raison de poser plus largement la question de l'éducation nationale et de l'apprentissage. Le Limousin est assez atypique à cet égard, la plupart de ses centres de formation d'apprentis étant situés auprès des lycées professionnels. Cette situation permet une certaine cohérence entre l'apprentissage et les lycées professionnels. »

A titre d'exemple, il a évoqué un projet de « lycées de métiers » développé dans le premier chapitre de la deuxième partie du rapport. De telles initiatives qui partent d'un diagnostic territorial comportent d'intéressantes perspectives d'adaptation de notre système de formation.

2. Contractualiser pour mieux gérer

La mission d'information est donc favorable au renforcement de la politique contractuelle dans le domaine de la formation, qui fait d'ailleurs l'objet depuis quelques années d'un développement appréciable.

Elle souhaite que les formules actuelles soient davantage encouragées et soutenues au niveau des territoires, dans le cadre défini par le PRDFP rénové.

a) La diversité de la politique contractuelle, gage d'efficacité

Ce n'est sans doute pas un hasard si les formules contractuelles portant, pour tout ou partie, sur la formation, connaissent un réel dynamisme.

(1) Les contrats de projets État-régions (CPER)

Il est significatif que les contrats de projets État-région (2007-2013) intègrent un volet formation. Cette évolution s'inscrit dans le souci de cohérence rappelé précédemment.

Ces nouveaux contrats de projets État-région (CPER) constituent le cadre global de cohérence à moyen terme des actions publiques. Ils ont aussi vocation à être l'outil privilégié de mise en œuvre de la politique d'aménagement et de compétitivité des territoires.

Le contrat de projet État-région est un accord-cadre passé entre le préfet de région (représentant de l'État) et le président du conseil régional. Il est donc le principal instrument de recherche de convergences et de coopération entre l'État et la région.

Ces contrats sont articulés autour de trois axes : la compétitivité et l'attractivité des territoires, le développement durable et la préservation de l'environnement, la cohésion sociale et territoriale.

Ce dernier objectif vise à renforcer la cohésion sociale, notamment par un soutien aux politiques d'emploi et de formation professionnelle, la recherche d'une plus grande égalité des chances et l'accompagnement des mutations économiques et des politiques de prioritaires.

De plus, les contrats de projets État-région (CPER) 2007-2013 ont un volet territorial¹. Ce volet territorial est destiné à prendre en compte des projets d'envergure limitée s'inscrivant dans une « démarche infrarégionale ».

Les engagements de ces volets territoriaux sont fixés dans des conventions territoriales. Ces dernières s'appuient sur « un diagnostic rapide du territoire en cohérence avec le diagnostic régional ». Ces conventions territoriales peuvent, sous certaines réserves, venir « prolonger les initiatives dans les pôles d'excellence rurale » ou s'intéresser à des actions relatives aux filières agricoles. Elles peuvent également intégrer des actions en matière d'emploi et de formation professionnelle dans les territoires touchés par des reconversions.

(2) Les contrats d'objectifs et de moyens (COM) et contrats d'objectifs territoriaux (COT)

Par ailleurs, reprenant une des demandes des partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003, la loi du 13 août 2004 permet désormais de signer des contrats d'objectifs entre l'État, une ou plusieurs régions, une ou plusieurs organisations représentatives des milieux socioprofessionnels et éventuellement avec les ASSEDIC.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a instauré un contrat d'objectifs et de moyens entre l'État, les régions et d'autres partenaires visant au développement de l'apprentissage.

De son côté, l'application du PRDFP fait l'objet de toute une déclinaison contractuelle détaillée à l'article L. 214-13 du code de l'éducation.

¹ Circulaire du 24 mai 2006 du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires relative à la préparation du volet territorial des contrats de projets État-régions.

L'article L. 214-13 du code de l'éducation

III. - Le plan régional de développement des formations professionnelles, pour sa partie consacrée aux adultes, couvre l'ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi.

IV. - Des **conventions annuelles** d'application précisent, pour l'État et la région, la programmation et les financements des actions.

Elles sont signées par le président du conseil régional, le représentant de l'État dans la région ainsi que, selon leur champ d'application, par les divers acteurs concernés.

Dans les établissements d'enseignement du second degré, les établissements relevant des articles L. 811-1 et L. 813-1 du code rural et les établissements relevant du ministère chargé des sports, **ces conventions**, qui sont également signées par les autorités académiques, prévoient et classent, par ordre prioritaire, en fonction des moyens disponibles, les ouvertures et fermetures de sections de formation professionnelle initiale. Leurs stipulations sont mises en œuvre par l'État et la région dans l'exercice de leurs compétences, notamment de celles qui résultent de l'article L. 211-2 du présent code et de l'article L. 814-2 du code rural. A défaut d'accord, les autorités de l'État prennent, pour ce qui les concerne, les décisions nécessaires à la continuité du service public de l'éducation.

V. - L'État, une ou plusieurs régions, une ou plusieurs organisations représentatives des milieux socioprofessionnels et, le cas échéant, les organismes mentionnés à l'article L. 351-21 du code du travail peuvent conclure **des contrats fixant des objectifs de développement** coordonné des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue, notamment de formation professionnelle alternée et de financement des formations des demandeurs d'emploi. Ces contrats d'objectifs peuvent être annuels ou pluriannuels.

Ces contrats déterminent notamment les objectifs qui concourent à favoriser une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les métiers auxquels préparent les différentes voies de formation professionnelle initiale et continue.

Les chambres de métiers, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres d'agriculture peuvent être associées aux contrats d'objectifs.

L'État, la région ou la collectivité territoriale de Corse, les chambres consulaires, une ou plusieurs organisations représentatives d'employeurs et de salariés peuvent également conclure **des contrats d'objectifs et de moyens** visant au développement de l'apprentissage conformément à l'article L. 118-1 du code du travail. Ces contrats peuvent prendre la forme d'une annexe aux contrats visés à l'alinéa précédent.

VI. - Dans le cadre de son plan régional de développement des formations professionnelles, chaque région arrête annuellement un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue, après avis du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les départements, les communes ou groupements de communes qui ont arrêté un programme de formation sont associés, à leur demande, à l'élaboration du programme régional.

Pour la mise en œuvre de ce programme, **des conventions** sont passées avec les établissements d'enseignement publics et les autres organismes de formation concernés.

Les contrats d'objectifs et de moyens (COM) participent ainsi à l'affirmation de la compétence de la région en matière de pilotage de l'offre de formation. Le rôle de la région est réaffirmé dans les COM qui affichent la volonté de maintenir l'équilibre entre les différentes voies de formation et se réfèrent, pour la plupart, aux orientations du PRDFP.

De plus, les COM s'inscrivent dans le cadre de la concertation au plan régional car ils tiennent compte des dispositifs existants ainsi que de leurs orientations : le PRDFP, mais aussi les contrats État-régions et les contrats d'objectifs territoriaux (COT) conclus en particulier avec les branches professionnelles.

Majoritairement signés par l'État et les régions, les COM sont, eux-mêmes, générateurs de dialogue avec d'autres partenaires (soit, selon les cas, les chambres consulaires, les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, l'AGEFIPH...) et prévoient leur possible déclinaison en conventions spécifiques.

Enfin, et c'est un aspect essentiel, le suivi des COM est généralement prévu soit par un comité *ad hoc* soit par la commission du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), lieu de concertation régionale sur le champ de l'emploi et de la formation professionnelle.

Comme l'a rappelé M. Francis Da Costa, au nom du MEDEF, la **contractualisation est la voie habituelle des relations entre les partenaires sociaux et la région** : « *les conseils régionaux, se considérant de plus en plus comme chefs de file en matière de formation, sont tentés de mettre en place leur propre dispositif. Cependant, la formation sous contrat de travail relève des entreprises et la contractualisation avec un conseil régional ne peut avoir lieu que dans le cadre défini par les stipulations conventionnelles ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, notamment les contrats d'objectifs et de moyens et les contrats d'objectifs territoriaux.* »

S'agissant des **contrats d'objectifs territoriaux** (COT), qui jouent un rôle tout aussi essentiel, Mme Françoise Amat, secrétaire générale du CNFPTLV, a porté néanmoins un jugement nuancé sur leur bilan : « *La commission d'évaluation travaille en priorité sur l'articulation entre les branches et les régions. Nous étudions les politiques de branche et les politiques régionales par le biais des contrats d'objectifs territoriaux, outils mis en place en 1987. Ces contrats fonctionnent de manière plus ou moins satisfaisante selon les branches professionnelles et les régions. Nous allons les analyser afin de mettre en évidence les résultats tangibles.* »

M. René Bagorski de la CGT a regretté que les partenaires sociaux soient insuffisamment associés à leur élaboration : « *Je crois que les organisations syndicales de salariés doivent être reconnues comme des acteurs du même niveau que les autres. Pour prendre l'exemple des contrats d'objectifs territoriaux et des engagements de développement emploi compétences, nous sommes souvent intégrés au système une fois qu'ils ont*

déjà été définis, mais rarement en amont. Nous demandons que le lien de subordination du contrat de travail ne perdure pas à l'extérieur de l'entreprise dans le dialogue social et la relation entre les différents partenaires. Nous revendiquons d'être au même niveau que les autres acteurs dans le cadre de la définition des besoins. »

Cette analyse permet d'identifier des marges de progression pour ce type de contrats qui tend, quoi qu'il en soit, à se développer.

b) La nécessité de développer « une culture de l'évaluation »

Enfin, il convient de souligner une fois encore combien les questions de gouvernance et d'évaluation sont étroitement liées.

Dans le contexte d'une gouvernance régionale de la formation, le recours à l'évaluation doit permettre un pilotage plus efficace de l'action publique au niveau décentralisé. **Mais cette culture de l'évaluation reste encore largement à construire.**

Au niveau national, le déficit d'évaluation a été souligné avec force par Marc Ferracci, chercheur au CREST-INSEE : « *Nous souffrons d'un énorme déficit d'évaluations. Nous n'avons pas, avec notre étude, la prétention de clore le débat. Nous avons eu la chance de travailler sur des bases de données extrêmement larges puisqu'elles couvrent 800 000 observations. Les résultats sont donc statistiquement robustes. Cependant, il serait profitable que d'autres chercheurs se saisissent de ces données afin d'améliorer la connaissance dans ce domaine. Notre étude n'aborde pas certains aspects du problème, en particulier l'analyse coût-bénéfice. Nous détenons des informations sur le devenir des personnes formées, mais nous sommes incapables d'évaluer l'impact financier net du processus de formation sur l'équilibre de l'assurance chômage.*

« En outre, l'impact des différents dispositifs de formation est méconnu. Une connaissance plus fine serait souhaitable. Au regard de l'éclatement du marché de la formation, il existe sans doute des contenus de formation, voire même des prestataires de formation, plus efficaces que d'autres. Nous devons réussir à stratifier les résultats en fonction des contenus et des objectifs des formations. »

Il faut donc encourager les démarches prometteuses impulsées par des instances nationales comme le CNFPTLV et par les acteurs régionaux eux-mêmes.

Au sein du CNFPTLV, une commission d'évaluation est chargée de conduire une évaluation triennale débouchant sur la remise d'un rapport au Parlement.

Elle vise également à améliorer le socle de données et connaissances, tant en quantité qu'en disponibilité, dont on a souligné l'importance ci-dessus.

Parmi les thèmes d'évaluation retenus pour 2006-2009 figurent l'articulation entre le sectoriel et le territorial et en particulier **les contrats d'objectif territorial**.

Le but de l'évaluation est d'accompagner la conduite des politiques publiques, gouvernementales et régionales, en matière de formation professionnelle tout au long de la vie. **La décentralisation est bien au cœur du processus car l'évaluation est conduite « en liaison » avec les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).**

Toutefois le président du CNFPTLV a souligné une des difficultés majeures au développement de cette évaluation : « *Nous rencontrons une difficulté, plus technique mais néanmoins réelle, celle de l'insuffisance de la connaissance dans le domaine de la formation professionnelle continue. Certes, des chiffres existent, mais souvent issus d'analyses budgétaires. Ces indications financières ne constituent pas un angle d'attaque suffisant pour une évaluation scientifique. Nous nous apercevons que l'appareil de connaissance demeure déficient. Par exemple, une bonne partie de l'information disponible est issue des déclarations des entreprises sur l'usage qu'elles font ou non de l'obligation de contribuer à hauteur de 1,6 % de leurs salaires au développement de la formation continue. Ce document 24.83, mis en place en 1971, impose aux entreprises de rendre compte aux pouvoirs publics, comme à l'ensemble du pays, de leurs actions dans ce domaine. Cet exercice est un exercice de consolidation nationale. Aucune régionalisation, aucune considération de branche professionnelle, ne peut sortir de la synthèse de l'ensemble de ces déclarations. Or, les régions sont également appelées par la loi à effectuer des exercices d'évaluation régionale. Elles nous disent régulièrement qu'elles ne sont pas en mesure d'assurer cette mission faute de données suffisantes.*

« *Notre commission d'évaluation, pour sa première année de fonctionnement, a beaucoup travaillé sur cette question de la constitution du bloc de connaissances nécessaires pour procéder à une évaluation qui soit la plus complète et aussi incontestable que possible. Nous disposons d'un comité scientifique qui atteste de la véracité des chiffres afin de permettre un consensus capital entre les différents acteurs de la formation. Dans les mois qui viennent, nous allons publier nos premiers travaux. Nous ne pouvons malheureusement pas réaliser chaque année cet examen total de l'ensemble des questions de financement de la formation professionnelle, comme la loi le prévoit. La loi s'avère trop ambitieuse au regard des contraintes techniques et diplomatiques que nous avons à gérer. »*

De son côté, M. Claude Thélot a rappelé avec force que la question de l'évaluation se pose à trois niveaux distincts.

Premièrement, s'il existe des objectifs généraux, c'est d'abord autour d'eux que l'évaluation doit s'articuler.

Deuxièmement, il faut évaluer les dispositifs nouveaux et ne pas hésiter à tirer les conséquences de l'évaluation s'ils s'avèrent imparfaits. « *Dans notre pays, nous savons parfois évaluer, mais nous n'arrivons guère à tirer les conséquences de nos évaluations.* », a-t-il rappelé.

Troisièmement, sur le processus par lequel sont sélectionnés et qualifiés les prestataires de formations, tant privés que publics, l'évaluation doit non seulement être promue, mais aussi être utilisée comme un outil opérationnel. A titre d'exemple, pour l'AFPA cela signifierait qu'à l'issue d'un stage proposé par celle-ci, l'évaluation puisse porter sur le fait que le demandeur d'emploi ait pu trouver un emploi de meilleure qualité.

Parmi les nombreuses suggestions dans le sens d'une évaluation systématique à tous les niveaux, la proposition de la mise en place d'un Observatoire des évaluations suggérée par M. Jean Wemaere, président de la Fédération de la formation professionnelle (FFP), doit aussi être relevée : « *nous devons nous doter d'un Observatoire de l'évaluation et définir des critères. Un de ces critères pourrait être le ratio sommes consacrées à la formation/heures de formation, d'autres pourraient concerner la durée des parcours ou le type de validation. Ces données permettraient d'évaluer les dispositifs et de mesurer l'efficacité collective du système.* »

*

* * *

Arrivée au terme de son étude, la mission a conscience que tous les cadres juridiques possibles ne feront pas avancer les choses s'il **n'existe pas, en plus, une forte mobilisation des acteurs du terrain.**

La mission partage l'analyse de nombreux experts selon laquelle « *le partage, la confiance réciproque, le travail d'équipe, le pilotage et la focalisation sur les solutions sont primordiaux dans la mise en œuvre locale* »¹.

C'est la raison pour laquelle l'expérimentation d'une formule souple comme celle des Conseils locaux de formation devrait contribuer à amorcer le travail transversal et efficace que nos concitoyens sont en droit d'attendre de notre système de formation.

Interrogé sur l'hypothèse d'une nouvelle étape de décentralisation, M. Jean Gaeremynck a précisé que les réflexions en cours « *ne vont pas dans le sens de la décentralisation, au sens classique du terme, c'est-à-dire par rapport aux compétences juridiques. Il s'agit plutôt de modes d'organisation permettant de « réconcilier des légitimités », selon l'expression de M. Jean-Louis Borloo : région, entreprises, partenaires sociaux, branches. Nous manquons cependant d'ingénierie. La piste qui nous semble féconde est la piste territoriale, qui entre cependant en discordance avec le système vertical actuel. Encore faut-il que les personnes intéressées acceptent de participer à ce champ de réflexion et de discussion.* »

*

* * *

En conclusion, et au terme d'une réflexion qui s'est déroulée sur plus de six mois et qui lui a permis de consulter les différents acteurs du système de formation professionnelle et de recueillir de nombreux témoignages, notamment sur son site Internet, la mission formule les propositions exposées ci-après.

¹ Clarisse Perotti-Reille, *Rapport de mission sur la reconversion des salariés du textile/habillement/cuir.2007*

LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Les quelque quatre-vingt-dix auditions et l'ensemble des visites sur le terrain effectuées par la mission d'information lui ont permis d'identifier, au-delà de la façade rationnelle du système de formation professionnelle, une série de dysfonctionnements inacceptables au regard des enjeux.

Ces dysfonctionnements peuvent être résumés en trois mots, dont l'ensemble de ce rapport s'attache à débusquer les avatars : complexité, cloisonnement, corporatisme.

Ils altèrent la qualité de la réponse donnée aux besoins des trois destinataires principaux du système : la Nation, qui mobilise la formation professionnelle pour conforter la compétitivité économique, l'employabilité et la mobilité sociale ; l'individu, pour qui la formation professionnelle est un gage de sécurité dans le parcours professionnel et une chance de rattraper les ratées de la formation initiale ; l'entreprise, à la recherche de la performance et d'un meilleur dialogue social.

Dans ces conditions, il est nécessaire de rompre avec la situation actuelle, à partir d'une vision politique claire des objectifs à atteindre et du chemin à suivre.

Ces objectifs ont été évoqués dans l'avant-propos du rapport : il s'agit d'organiser la politique de formation professionnelle autour de la personne, des partenariats et de la proximité.

Le chemin à suivre est triple lui aussi, il s'agit de :

- rompre avec la logique actuelle de dépense pour organiser le système autour d'une logique d'investissement et de résultat ;

- mieux répondre aux besoins de la personne (la personne physique aussi bien que la personne morale que constitue l'entreprise), de l'économie et de l'aménagement du territoire ;

- sortir la formation continue des salariés d'une logique « former ou payer » qui s'accompagne de situations inadmissibles : une redistribution des financements théoriquement mutualisés qui favorise les grandes entreprises au détriment des petites, un accès aux formations privilégiant les salariés les mieux formés au détriment des plus fragiles.

Pour autant, l'on ne peut considérer la politique de formation professionnelle et les 24 milliards d'euros qu'elle mobilise comme un investissement globalement inefficace. De nombreux indices, tels que le dépassement sensible par les entreprises du plafond légal de financement de la formation des salariés, en témoignent. En outre, le système dédié aux salariés a été assez profondément réformé en 2003 et 2004 à l'initiative des partenaires sociaux, en fonction de l'idée nouvelle et féconde de mettre la personne au centre du dispositif.

C'est pourquoi la mission d'information ne souhaite pas « tout remettre à plat » de façon autoritaire. Elle fait plutôt **le choix de proposer l'achèvement du processus de recentrage sur la personne là où il n'a pas été poussé au bout de sa logique, de le lancer là où il n'a pas encore été véritablement engagé, de demander la mise en cohérence des avancées législatives qui, en 2004**, ont simultanément achevé la décentralisation de la formation professionnelle et confié aux branches professionnelles de larges prérogatives en matière de formation des salariés.

Tout cela passe par la mise en place d'une nouvelle gouvernance : au niveau national doit être assurée l'équité, au niveau régional appartient la mise en œuvre de la cohérence, au niveau local l'action doit être concerté et engagée, sous la conduite, à chaque niveau, d'un chef de file clairement identifié.

Les pistes tracées dans cette perspective sont indiquées ci-dessous. Elles résultent d'un vaste « décorticage » du système et devront être dûment expertisées, affinées, négociées, lancées et parcourues sous l'œil du législateur. Peu désireux de se substituer aux partenaires traditionnels de la formation professionnelle, celui-ci entend néanmoins élaborer la feuille de route et obtenir des résultats en fonction de ce qu'il considère être l'intérêt national.

1. Sécuriser l'accès à l'emploi par la qualification

- *Passer d'une orientation subie à une orientation choisie*

- Dès la classe de cinquième, ouvrir les élèves à la connaissance des métiers ; **généraliser à tous les collégiens des classes de troisième l'option de « découverte professionnelle » de trois heures hebdomadaires mise en place à titre facultatif à la rentrée 2005** ;

- « Professionnaliser » les acteurs de l'orientation : **introduire des stages d'immersion en entreprise ou milieu professionnel** (collectivité publique, association...) **obligatoires** en formation initiale et continue **pour tous les enseignants, ainsi que les conseillers d'orientation-psychologues, qu'il convient de renommer conseillers d'orientation professionnelle et psychologues (COP2)**, afin de manifester plus nettement cette double dimension essentielle ;

- Mobiliser la communauté éducative (familles, élèves, enseignants, personnels de direction, élus locaux) au sein du conseil local de la formation proposé ci-après afin de mieux informer les élèves et les familles sur les débouchés des différentes filières de formation. Inciter les collèges à suivre les parcours de formation et d'insertion de leurs anciens élèves. Conduire l'ensemble des établissements (lycées professionnels, centres de formation d'apprentis, IUT, universités...) à collecter et diffuser, au moment des procédures d'inscription, leurs résultats en termes d'insertion professionnelle des élèves diplômés.

- *Les jeunes « sans qualification » : prévenir et accompagner*

- Valoriser les points forts de tous jeunes scolarisés : mettre par exemple en lumière **l'importance et la légitimité de « l'intelligence de la main »** ;

- Un préalable nécessaire, assurer la maîtrise des « fondamentaux » : orienter les jeunes repérés en difficulté de lecture aux Journées d'appel et de préparation pour la défense (JAPD) vers les missions locales ;

- Mettre en place, au sein des établissements scolaires et en lien avec les centres d'information et d'orientation, des indicateurs de suivi des abandons en cours de scolarité et des sorties sans diplôme ; mettre en réseau les acteurs de l'insertion (missions générales d'insertion, missions locales, conseils régionaux, MIFE...) pour organiser et coordonner les moyens de prise en charge.

- *Réconcilier « apprendre » et « travailler » : reconnaître les « vertus » de l'entreprise formatrice*

- 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 ;

- Simplifier les cursus, s'interroger sur l'utilité et la pérennité du BEP, diplôme à vocation plus propédeutique que professionnelle ;

- **Encourager les parcours plus itératifs** entre les études et l'activité, les allers et retours entre l'école et l'entreprise étant facilités par la mise en place du compte d'épargne formation proposé ci-après ;

- Introduire une « dose » d'alternance sous statut scolaire dans les cursus en lycée professionnel, en développant notamment la possibilité de préparer le BTS sous cette forme ; **instituer, 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, afin de renforcer l'attractivité l'enseignement professionnel ;

- Intensifier le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) pour offrir une « deuxième chance » d'accès à la qualification ou à de meilleures perspectives de carrière. A cette fin, renforcer l'accompagnement des candidats en y impliquant de façon plus dynamique l'ensemble des organismes d'accueil : ANPE, OPCA, missions locales, CIO, points relais conseil ;

- Ouvrir aux élus locaux et aux personnes engagées dans la vie publique et associative l'accès de la VAE afin de reconnaître les compétences qu'ils ont développées dans le cadre de leurs responsabilités et de favoriser leur reconversion dans le champ du service public à la fin de leur mandat.

- *Imbriquer le système éducatif et le monde professionnel*

- Développer l'apprentissage, la VAE et la formation continue des adultes au sein des lycées professionnels et des établissements universitaires, favoriser les passerelles, valoriser l'utilisation de leurs locaux et de leurs équipements afin d'en faire de véritables centres de ressources ;

- Renforcer la représentation des acteurs économiques au sein des conseils d'administration des lycées professionnels et des universités ;

- Adapter le stock des diplômes et des certifications aux besoins de l'économie : **mettre en place un mode uniifié de construction des titres et certifications professionnels** afin d'améliorer la lisibilité et la cohérence globale de l'offre existante, dans le cadre d'une concertation interministérielle renforcée ; évaluer la pertinence de l'offre existante au regard des possibilités d'insertion ; **mettre en place une véritable gestion paritaire de la création et de la révision des titres** ; mieux tenir compte des perspectives de débouchés et prévoir les flux d'entrée en formation ;

- Diffuser largement dans le système de formation une projection à cinq ans des perspectives d'emploi afin de favoriser les formations aux métiers de demain plutôt qu'à ceux du passé.

2. Elargir l'accès à la formation par l'individualisation et la responsabilisation

- *Améliorer l'accès à la formation en parachevant le DIF*

- Autoriser, au moment de la cessation du contrat de travail, le **transfert du DIF sur le compte d'épargne formation** présenté ci-après ;

- Accompagner la mise en place du DIF transférable :

- **en supprimant l'obligation de 0,9 %,** correspondant au financement du plan de formation, **de participation à la formation des salariés** ;

- en confiant aux **partenaires sociaux la détermination des bases de monétarisation** du DIF transféré lors de la cessation du contrat de travail ;
- en incluant expressément **les formations réalisées dans l'entreprise parmi les modalités légitimes de mise en œuvre du DIF dans les PME et les TPE**, ce qui diminuera le coût horaire moyen de la formation ;
- en **mobilisant une partie des fonds mutualisés (fonds régional ad hoc *infra*) au profit de l'abondement des comptes de salariés des TPE** ;
- en encourageant et en développant au profit des TPE et PME un **service de remplacement des salariés partis en formation** ;
- en instituant des modalités d'évaluation permanente de l'impact financier du DIF transférable et en posant le principe de sa **mise en œuvre à enveloppe constante** pour les PME et TPE.

- Prendre acte de l'évolution du **DIF** vers une authentique modalité de formation négociée survivant au contrat de travail en le renommant « **droit indispensable à la formation** ».

• *Instituer le compte d'épargne formation afin de rationaliser l'accès de l'ensemble des actifs à la formation professionnelle*

- 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** ;

- Organiser le fonctionnement du compte d'épargne formation autour :

- de l'épargne réunie par le titulaire soit à l'occasion du transfert de son DIF, soit à d'autres occasions ;
- d'un fonds régional *ad hoc* géré par les apporteurs de financements, chargé de valider les formations prescrites au titulaire et d'abonder le compte ;
- d'une instance décisionnelle régionale - qui pourrait être le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) - chargée de définir les priorités sectorielles et régionales conditionnant la validation des formations et la mobilisation du compte.

- *Mieux coordonner l'information, l'accueil et la prescription*

- Poursuivre de façon volontariste la mise en place de guichets uniques dédiés d'une part à l'information et à l'accueil, d'autre part à la prescription, afin d'améliorer le service rendu aux personnes et donc leurs conditions d'accès à la formation ;

- Dans cet esprit, mettre en œuvre le projet de **fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC**, porteur d'économies d'échelle et correspondant à une logique authentique de guichet unique étendue à la prescription des formations ;

- Dans la même logique, **intégrer les services d'orientation de l'AFPA** à l'organisme issu de la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC ;

- Confier à la région, dans le cadre de l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), 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**, afin de rendre le service accessible à l'ensemble des publics sur l'ensemble du territoire.

- *Assurer les services aux PME et TPE*

- **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. Cette mission, avec d'autres mesures exposées ci-dessous, justifie si besoin est le financement du paritarisme sur les fonds de la formation professionnelle ;

- **Ouvrir le libre choix à l'entreprise de l'OPCA** susceptible de lui rendre le meilleur service.

3. Optimiser l'appareil de formation par l'innovation et l'évaluation

- *Lever les freins matériels à l'accès à la formation*

- **Assurer l'hébergement des stagiaires** en formation ainsi que des jeunes sous statut scolaire et repenser les modalités d'attribution des aides au logement, qui n'intègrent pas suffisamment les problématiques de la formation.

- *Dynamiser l'appareil de formation initiale et continue du secteur public*

- 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 conseil d'administration des lycées professionnels et des GRETA avec, corrélativement, la prise en charge par les entreprises d'une partie du financement de leurs équipements ;

- Renforcer la mutualisation des équipements des lycées professionnels au bénéfice des petites entreprises, qui accueilleront en contrepartie des jeunes en formation et mettront leur personnel à la disposition des équipes pédagogiques ;

- Mettre en réseau les centres de formation initiale ou continue dans chaque bassin de formation et optimiser les modalités d'occupation des locaux et des équipements ;

- Doter les GRETA d'un statut juridique et d'un conseil d'administration autonome en s'appuyant sur le maillage et la proximité.

• *Réguler le marché de la formation continue, mieux évaluer les politiques et les formations*

- Préserver la liberté d'accès des opérateurs privés au marché tout en apportant des garanties solides aux acheteurs de formations. A cette fin, au moment de la déclaration d'existence d'un organisme :

- **instituer une exigence de solvabilité minimale** qui pourrait prendre la forme du dépôt obligatoire d'une garantie bancaire ;
- **instituer un agrément régional** qui pourrait être délivré par le conseil économique et social de la région ;

- Prescrire à l'Administration de mieux évaluer les « bonnes et mauvaises pratiques » de la formation professionnelle sans se limiter à un contrôle essentiellement juridique du fonctionnement des organismes ;

- Simplifier et hiérarchiser les labels de qualité des organismes de formation ;

- Mobiliser l'Université pour l'évaluation de l'efficacité du système de formation en faisant participer des universitaires à l'ensemble des travaux d'évaluation et en leur confiant des expertises spécifiques ;

- Crée une autorité indépendante chargée de l'évaluation et de la régulation de la formation professionnelle. Cette autorité devra mobiliser et coordonner l'expertise des organismes compétents en matière de certifications et labels : l'Office professionnel de qualification des organismes de formation et des conseils (OPQFC), mais aussi la Commission Nationale de la Certification Professionnelle (CNCP) ;

- Perfectionner les indicateurs de la LOLF ;

• *Diffuser les bonnes pratiques et les expérimentations réussies*

- Encourager l'expérimentation et l'innovation en leur accordant, le cas échéant, un cadre juridique dérogatoire ;

- Crée des écoles de la deuxième chance sur l'ensemble du territoire ;

- **S'inspirer de la réussite du « campus Veolia » pour diffuser les pratiques de la pédagogie active, de l'accueil des stagiaires dans des conditions matérielles exemplaires et du partenariat entre l'entreprise, l'éducation nationale, les collectivités territoriales et le milieu consulaire.**

• *Mobiliser l'ensemble des compétences en formant grâce au compte d'épargne formation des adultes (retraités et pré retraités) à l'encadrement des jeunes en formation initiale afin de partager leur savoir faire avec eux.*

• *Renforcer le rôle du conservatoire national des arts et métiers (CNAM) comme « laboratoire » de l'ingénierie de formation.*

- Diffuser le savoir faire du CNAM vers :

- les organismes qui n'ont pas une taille suffisante pour pouvoir financer des recherches en ingénierie de formation ;
- les organismes qui, à l'instar de certains établissements scolaires ou universitaires, ont besoin d'une impulsion pour évoluer vers des pratiques pédagogiques mieux adaptées aux besoins ;

- A cette fin, élargir la tutelle de cet établissement aux ministères en charge de la formation professionnelle et de l'industrie.

• *Encourager la formation professionnelle et technique à l'étranger en mutualisant les ressources en formation des entreprises ou en créant des écoles, afin de satisfaire les besoins des personnels locaux.*

- Les besoins seraient identifiés notamment en fonction des projets d'implantation d'entreprises ou d'infrastructures français, particulièrement dans les pays émergents (par exemple, dans le domaine des transports ou du nucléaire...). Un soutien à la formation à l'étranger cohérent implique la mise en place d'un pilotage identifié non exclusif d'un soutien financier.

• *Rationaliser les dépenses de formation continue des fonctionnaires*

- Redéployer une partie des budgets de formation des fonctionnaires consacrés à la préparation des concours internes :

- qui ne contribuent pas directement aux besoins et à la modernisation de l'administration, qu'il s'agisse de l'administration de l'État ou de celles des collectivités territoriales ;
- qui, compte tenu du faible nombre de postes mis au concours, ne sont pas en mesure de satisfaire l'objectif de promotion professionnelle de candidats de plus en plus « surdiplômés ».

• *Contrecarrer l'influence sectaire*

- Contenir le développement des formations dites comportementales parce qu'elles constituent trop souvent la « porte d'entrée » privilégiée de l'influence sectaire ;

- Apporter une réponse au fréquent désarroi des personnes fragiles ou en difficulté devant le système éducatif traditionnel. Dans cet esprit, systématiser le suivi personnalisé des stagiaires et des jeunes en formation, surtout s'ils sont à la dérive, par un référent unique.

4. Rationaliser et optimiser les circuits de financement en s'appuyant sur la négociation

• *Mettre en place de nouvelles modalités de financement du paritarisme*

- Distinguer ce qui relève directement de la participation des partenaires sociaux à la gestion de la formation professionnelle (le « 0,75 % » versé aux organisations professionnelles membres des OPCA) et ce qui n'en relève pas directement (le « 0,75 % » versé au FONGEFOR) et doit par conséquent être financé dans le cadre du budget de l'État au titre du fonctionnement de la démocratie ;

- Relever à 1 % le plafond de 0,75 % de rémunérations versées aux organisations professionnelles membres des OPCA dans le contexte d'un développement des services rendus par les OPCA aux entreprises.

• *Engager une nouvelle configuration des OPCA*

- Afin de les mettre en mesure d'assurer dans les meilleures conditions d'efficacité les services d'ingénierie et d'accompagnement attendus par les entreprises, favoriser le regroupement des OPCA en **relevant par la voie réglementaire le plancher de collecte** qui conditionne la délivrance de l'agrément administratif. **Porter à 50 millions d'euros** le seuil de collecte actuellement fixé à 15 millions ;

- **Créer un cadre incitatif au regroupement des OPCA interprofessionnels**, dans la perspective de l'attribution à un fonds régional ad hoc, qui pourrait être un OPCA interprofessionnel régional, de la mission d'encaisser, de gérer collectivement et de mobiliser les fonds dégagés par les financeurs de la formation professionnelle en faveur d'actions finançables par le compte d'épargne formation proposé ci-dessus.

• *Disposer d'un outil statistique fiable permettant d'évaluer l'étendue de la mutualisation*

• *Responsabiliser davantage les entreprises et les salariés dans leur commande et leur consommation de formation*

- **Supprimer l'obligation légale pour le plan de formation**, ce mécanisme déresponsabilise en effet l'entreprise quant au choix de former, et quant au choix de la formation. Substituer à l'obligation légale le financement attaché à la transférabilité d'un DIF dynamisé au travers du compte d'épargne formation.

- Réfléchir à l'instauration d'un « ticket modérateur » pour l'accès à la formation des salariés, voire des entreprises et des demandeurs d'emploi ;

- Simplifier la collecte de l'obligation légale et de la taxe d'apprentissage en permettant aux entreprises de choisir librement un seul collecteur délégitaire pour l'ensemble de la collecte, en fonction du principe : une seule collecte, un seul collecteur, un seul contrat (à cet égard voir ci-dessus la proposition de contrat d'insertion en alternance)

- Renforcer le rôle du fonds unique de péréquation (FUP)

- S'interdire toute mobilisation des « trésoreries dormantes » du FUP aboutissant à soulager le budget général de l'État, dans la perspective d'une réinjection à court terme de ces disponibilités dans les secteurs prioritaires ;

- Renforcer la mutualisation au sein du FUP, dont le conseil d'administration devra comporter trois représentants des collectivités territoriales désignés par l'AMF, l'ADF et l'ARF, en rehaussant¹ de 5 % à 10 % le montant des contributions reçues par les OPCA agréés au titre de la professionnalisation reversées au FUP. Ce renforcement des moyens s'effectuera au profit des territoires, des secteurs ou des entreprises où se manifestent des urgences prioritaires.

5. Construire la gouvernance par la territorialisation et la contractualisation

- Centrer plus efficacement l'État sur la mission d'assurer sur l'ensemble du territoire l'équité du système de formation professionnelle

- Assurer l'équité : sur les quatre grands axes de réforme de la politique de formation - le lien entre l'emploi et la formation, l'accès à la formation, l'efficacité de l'appareil de formation et la rationalisation des circuits financiers - l'État doit être le garant de l'équité au plan national, en lançant et en animant le débat nécessaire sur les objectifs de la politique de formation professionnelle, en mobilisant les instruments normatifs et de contrôle qu'il détient, en contractualisant des objectifs et des moyens avec les régions ;

- Définir les grands objectifs nationaux de la formation dans le cadre d'états généraux de la formation professionnelle initiés et animés par l'État en s'appuyant sur les travaux du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la Vie (CNFPTLV), du conseil d'analyse stratégique (CAS), de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

¹ Cette mesure serait transitoire dans la perspective de l'instauration d'un compte d'épargne formation, qui suppose la mise en place d'un fonds régional ad hoc précisément appelé à intervenir au profit des territoires, des secteurs ou des entreprises où se manifestent des urgences prioritaires

(DARES), du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CERÉQ) ;

- Donner un caractère prioritaire à la mission de corriger les inégalités territoriales que la régionalisation est susceptible de provoquer ;

- Renforcer la coordination de la politique de l'État :

- **en plaçant sous l'autorité du Premier ministre un secrétaire d'État 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'Education comme chef de file de la politique transversale de formation professionnelle ;**

L'efficacité de l'État est en effet entravée par le fractionnement excessif des compétences entre un trop grand nombre de ministères, depuis l'économie les finances et l'emploi jusqu'à l'éducation nationale, en passant par le travail, l'intérieur, l'agriculture, le petites et moyennes entreprises, le budget, l'outre-mer ;

- Rassembler **au sein de la commission permanente chargée de l'éducation dans chaque Assemblée la compétence sur l'ensemble des formations**, qu'elles soient initiale ou continue, scolaire, universitaire ou professionnelle, afin de rendre possible la même approche transversale qu'au plan gouvernemental.

• *Confier aux régions le pilotage territorial des politiques de formation professionnelle*

- Désigner la région comme le lieu privilégié de mise en cohérence des politiques de formation professionnelle ;

- Faire du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) l'instrument de la stratégie globale de formation au niveau régional en associant à son élaboration l'ensemble des parties concernées : les services de l'État (le rectorat, l'ensemble des services déconcentrés intéressés), les partenaires sociaux, les autres acteurs présents dans la région et dans les bassins d'emploi (conseils généraux, organismes consulaires, prestataires de formation, communauté éducative, associations familiales) ;

- 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, et que soit ainsi lancée la nécessaire démarche de gestion partagée des compétences.

• *Structurer le dialogue social au niveau régional*

- Favoriser l'émergence, du côté des partenaires sociaux, de « pôles paritaires » régionaux de nature à structurer le dialogue social en région dans

un cadre qui pourra être variable (conférences des financeurs, GIP, comités de coordination) ;

- Maintenir le dialogue social régional à tous les stades de la procédure, de l'élaboration au suivi, du PRDFP.

• *A titre expérimental, mettre en place des conseils locaux de la formation (CLF) au niveau des bassins d'emploi*

- **Créer au niveau du bassin d'emploi**, un conseil local de la formation **présidé par un représentant du président du conseil régional** et se réunissant au moins trois à quatre fois par an pour analyser les besoins du terrain, échanger des informations et proposer des solutions concrètes aux besoins en matière d'orientation et de formation ;

- Prévoir la participation au conseil local de la formation des représentants pertinents de l'État, de ceux de la communauté éducative (proviseurs et principaux des lycées et collèges, associations de parents d'élèves), des partenaires sociaux, des prestataires de formation, des associations familiales.

*

* *

• *Lancer la réforme dans l'optique consensuelle et négociée voulue par la mission en confiant à une personnalité placée sous l'autorité du Premier ministre la mission d'expertiser les pistes suggérées, de susciter le dialogue social, de préparer les décisions politiques nécessaires.*

Réunie le mercredi 4 juillet 2007, sous la présidence de **M. Jean-Claude Carle, président, la mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle** a, sur la proposition de **M. Bernard Seillier, rapporteur**, Mme Christiane Demontès s'abstenant et Mme Annie David émettant un vote défavorable, **adopté le présent rapport d'information**.

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN

Les applications de la recherche pénètrent aujourd’hui dans nos vies à des rythmes bien plus rapides que celui du renouvellement des générations. Ainsi, la transmission des savoirs et des savoir-faire ne s’opère plus par la seule imprégnation et transmission familiale ou corporatiste. C’est ainsi que la nécessité d’adaptation aux avancées scientifiques et techniques s’impose à toutes et tous, en permanence, tout au long de la vie. Aussi, la formation tout au long de la vie professionnelle doit répondre tant aux besoins des salarié(e)s qu’à ceux des entreprises.

Pour notre part, nous défendons une vision humaniste et à long terme de la formation tout au long de la vie : un droit individuel, attaché à la personne, quel que soit son contrat de travail, garanti collectivement, transférable et opposable ; ce droit doit s’accompagner d’un nouveau statut progressiste du travailleur, permettant à chaque salarié ayant suivi une formation, d’obtenir une promotion professionnelle et sociale et sa reconnaissance par l’employeur en termes de qualification, classification, rémunération, conditions de travail...

C'est là tout le sens de la proposition du parti communiste de la création d'une sécurité sociale de la formation professionnelle. En effet, la concentration sur l'adaptation au poste de travail et la difficulté de s'inscrire plus largement dans des logiques de développement professionnel et personnel sont autant de dérives qu'il faut aujourd'hui combattre, notamment pour les salarié(e)s les moins stables ou les plus vulnérables sur le marché du travail, les salarié(e)s privé(e)s d'emploi, les plus de cinquante ans, les femmes, les jeunes sans qualification, les saisonniers, les intermittents...

C'est ainsi que la formation professionnelle tout au long de la vie, mise en avant lors du Conseil européen de Feira, se définit comme « *toute activité d'apprentissage entreprise à tout moment de la vie, dans le but d'améliorer les connaissances, les qualifications et les compétences, dans une perspectives personnelle, civique, sociale et/ou liée à l'emploi* ». Mais, et nous pouvons le regretter, c'est ainsi également que « *la formation va à la formation* », comme cela a très justement été rappelé au cours des nombreuses auditions : en situation d'emploi ou en situation de recherche d'emploi, les salarié(e)s les plus diplômé(e)s bénéficient davantage de la formation professionnelle. En effet, la formation est considérée par l'employeur sous l'angle d'un investissement ; dès lors, elle est dirigée vers les catégories les plus susceptibles de la traduire en gains de productivité ; par ailleurs, l'accès est d'autant plus difficile que le ou la salarié(e) est issu(e) d'une petite entreprise. En outre, des inégalités de genre et d'âge s'ajoutent aux difficultés d'accès des futur(e)s stagiaires.

A ce parcours déjà bien difficile se rajoute la complexité de l'offre de formation professionnelle, de son financement, de sa gestion... Aujourd'hui, 24 milliards d'euros sont investis dans la formation professionnelle, gérés par un nombre important d'OPCA (organisme paritaire collecteur agréé), et une multitude d'organismes, publics comme privés, proposent des formations : le (la) stagiaire, qui n'est pas seul(e) dans la prise de décision de sa formation est, pour sa part, bien démunie lorsqu'il s'agit de faire son choix.

Nous souhaitons ajouter que la formation professionnelle doit se concevoir sur la base d'une formation initiale de qualité, en lien avec nos lycées et universités, s'appuyant sur une éducation nationale à la hauteur des ambitions de notre nation. Nous l'indiquions tout à l'heure, « la formation va à la formation », aussi nous ne pouvons nous satisfaire du nombre trop élevé, et qui a tendance à stagner, de jeunes sorti(e)s du système scolaire sans qualification ; en effet, les études du CEREQ confirment que « *les jeunes non diplômés restent fortement soumis aux aléas de la conjoncture* ». Aussi, bien que nous attachions une très grande importance à la formation professionnelle tout au long de la vie, nous souhaitons insister sur la place prépondérante que doit avoir la formation initiale dans la construction des projets personnels et professionnels de chaque individu.

A notre sens, la création d'un pôle de service public, en quelque sorte une « maison de la formation et de l'emploi », dans laquelle, bien sûr, les associations en direction des personnes handicapées seraient agréées et auraient toute leur place, permettrait non seulement d'établir le lien indispensable entre ces deux formations, initiale et professionnelle, mais également de trouver une suite logique à toute formation, l'insertion professionnelle durable. Cette « maison de la formation et de l'emploi » permettrait, en outre, d'appréhender la formation professionnelle de manière différente, dès lors qu'elle s'adresse à des publics différents : des demandeurs d'emploi pour une entrée dans la vie active, des demandeurs d'emploi en cours de parcours professionnel, des salarié(e)s en reconversion ou en changement de qualification, des personnes à qualification différentes... En effet, la diversité des publics appelle la diversité des solutions. Aussi, nous ne pouvons que regretter l'abandon progressif du service public de formation professionnelle, dont l'ensemble des structures, GRETA, AFPA, CUEFA, CNAM... ou encore lycée professionnel, proposent pourtant, au niveau territorial, un réseau adapté et complémentaire, répondant aux besoins au plus près des populations concernées ; en ce sens, la généralisation de la procédure dite « d'appel d'offres », entre autre, les met en difficulté, laissant la place à des organismes de formation privés, dont les services ne répondent pas toujours aux critères de qualité requis. Par ailleurs, se pose également la question pour nos territoires ruraux, plus fortement impactés lorsqu'un organisme de formation de proximité cesse son activité, de la réponse à apporter à leur population.

Le rapport qui nous est présenté ici permet d'appréhender dans toute sa diversité, pour ne pas dire complexité, l'ensemble de notre système de formation professionnelle ; en ce sens, il est une contribution de qualité au débat nécessaire qui nous attend. La richesse et la multitude des auditions, des déplacements, ont permis à l'ensemble des membres de cette mission d'aborder sans tabou tous les « points noirs » mais aussi tous les atouts des organismes existants, leur financement, leur gestion, leur offre... qu'ils soient dispensateurs de formation ou collecteurs de fonds !

Pour autant, si nous partageons le constat des dysfonctionnements et l'idée de la nécessité d'une révision de notre système de formation professionnelle, initiale et continue, nous ne sommes pas en accord avec l'ensemble des propositions faites par notre rapporteur, d'autant que le ministre de l'éducation nationale annonce dans le même temps 10 000 suppressions de postes d'enseignants pour la rentrée 2008 ! En effet, le fil conducteur de ces propositions, devant répondre aux principaux destinataires, la nation, l'individu et l'entreprise, tend en réalité à répondre aux seuls besoins économiques, éloignant l'État de son rôle de régulateur et l'individu de ses choix de parcours personnel et professionnel. Les 24 milliards d'euros investis aujourd'hui dans la formation professionnelle ne doivent pas seulement servir à donner aux entreprises une main-d'œuvre bien formée, avec une employabilité immédiate et à court terme, adaptée au poste de travail et qui s'avérerait inutile en cas de rupture dans le parcours professionnel de l'individu. De plus, il ne s'agit pas de chercher à tout prix à faire des économies ; il s'agit de permettre à toutes celles et tous ceux qui en expriment le souhait, de bénéficier d'une formation professionnelle choisie et adaptée, les assurant de la reconnaissance de cette formation lors de leur entrée ou de leur retour dans l'emploi en répondant par la même occasion aux besoins des entreprises ; en quelque sorte, une sécurisation des parcours professionnels.

Aussi, bien que ce rapport soit d'une qualité incontestable, mais au vu de l'ensemble des propositions, dont nous sommes en accord avec certaines seulement, nous ne pouvons lui accorder un vote positif.

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS

Le rapport qui vient de nous être proposé à la suite de la mission d'information commune sur les dispositifs de formation professionnelle revêt un intérêt majeur car il présente un état des lieux exhaustif de la situation, mettant en évidence la complexité et le cloisonnement de l'ensemble des dispositifs allant de la formation professionnelle initiale sous statut scolaire à la formation continue des salariés, en passant par l'apprentissage, la formation des demandeurs d'emploi ou la validation des acquis de l'expérience. Cet état des lieux révèle également les enjeux financiers (près de 30 milliards d'euros par an) et politiques (responsabilité partagée entre État, régions, départements, partenaires sociaux). Force est de constater que la situation actuelle est le résultat de la défense par les acteurs, d'intérêts particuliers, voire de corporatismes.

Le rapport permet de pointer, voire de confirmer que :

- la formation ne va pas à ceux qui en ont le plus besoin (plus on sort diplômé de la formation initiale, plus on utilise la formation continue) ;
- la formation est considérée par les financeurs (particulièrement les entreprises) comme une dépense et non comme un investissement ;
- la question de la gouvernance et du pilotage est d'une incontestable actualité.

Pour ce qui concerne les propositions faites par les membres de la mission, elles nous semblent trop nombreuses, trop disparates ; la contribution que nous faisons ci-dessous a pour objet de reprendre certaines propositions en les priorisant, d'en supprimer d'autres qui nous paraissent davantage relever de la mise en œuvre et d'en rajouter d'autres en particulier sur la nécessaire évaluation.

I - PERMETTRE À L'EDUCATION NATIONALE DE QUALIFIER TOUS LES ÉLÈVES AVANT LEUR SORTIE

A - Une orientation préparée et choisie

Généraliser à tous les collégiens des classes de troisième des modules de « découverte professionnelle »

1 - Professionnaliser sur le volet « connaissance des métiers » les acteurs de l'orientation : stages de connaissance de l'entreprise dans la formation initiale et continue des enseignants, ainsi que des conseillers d'orientation psychologues qu'il convient de renommer conseillers d'orientation professionnelle et psychologues (COPP).

2 - Mobiliser la communauté éducative (familles, élèves, enseignants, personnels de direction, COPP), afin de mieux informer les élèves et les familles sur les métiers qui recrutent et les différentes filières de formation. A ce titre, la généralisation de « l'orientation concertée » réunissant l'ensemble des acteurs précités, permettra de choisir en connaissance de cause.

B - Une formation professionnelle diversifiée

1 - Favoriser l'accès au contrat d'apprentissage pour tous les élèves qui le souhaitent, indépendamment de leur milieu social et leurs origines, les collèges et les CIO rapprocheront les élèves des entreprises et aucun jeune ayant un contrat d'apprentissage ne sera amené à y renoncer faute de place en centre de formation d'apprentis.

2 - Poursuivre la mise en œuvre des lycées de métiers, permettant aux jeunes accueillis un parcours de qualification professionnelle, du niveau V (CAP-BEP) au niveau III (BTS), en passant par le niveau IV (baccalauréat professionnel, baccalauréat technologique) ; cette mise en œuvre des lycées de métiers s'accompagnera d'une simplification des cursus, de l'évolution, voire de la suppression des diplômes qui ne correspondent plus aux besoins, de la possibilité de parcours plus itératifs entre études et activités jusqu'au diplôme, de statut du lycéen professionnel.

II - PERMETTRE L'ACCÈS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE

A - La structuration et la mise en réseau des services d'orientation

Au-delà de la professionnalisation des acteurs de l'orientation, il est indispensable qu'une coordination existe entre les différentes structures, pour une meilleure information conseil aux personnes. Dans cet objectif, les services d'orientation de l'AFPA seront intégrés à l'ANPE, le rapprochement entre l'ANPE et l'UNEDIC sera effectué pour permettre à tout chômeur indemnisé l'accès à l'accompagnement nécessaire à la formation et au retour à l'emploi ; la décentralisation vers les régions de l'ensemble des services d'orientation sera achevée afin d'assurer un service global d'orientation territorialisé.

B - Le droit permanent à la formation

Le Droit individuel à la formation (DIF), instauré par les partenaires sociaux, doit constituer une véritable modalité de formation négociée. L'objectif est bien que l'ensemble des actifs ait accès à la formation professionnelle, quel que soit le type d'entreprise (grande entreprise, PME, TPE).

C - La validation des acquis de l'expérience

Intensifier le dispositif de validation des acquis de l'expérience pour offrir « une deuxième chance » à la qualification. A cette fin, renforcer l'accompagnement des candidats en y impliquant de façon plus dynamique l'ensemble de organismes d'accueil : ANPE, OPCA, missions locales, CIO.

Ouvrir aux élus locaux, aux élus associatifs et syndicaux l'accès à la VAE afin de reconnaître les compétences qu'ils ont développées dans le cadre de leurs responsabilités et de favoriser leur reconversion à la fin de leur mandat.

III - RATIONALISER ET OPTIMISER LES FINANCEMENTS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A - Poursuivre le paritarisme, le dialogue social, la négociation

- Mettre en place de nouvelles modalités de financement du paritarisme ;

- distinguer ce qui relève directement de la participation des partenaires sociaux à la gestion de la formation professionnelle (le « 0,75 % » versé aux organisations professionnelles membres des OPCA) et ce qui n'en relève pas directement (le « 0,75 % » versé au FONGEFOR) et doit par conséquent être financé dans le cadre du budget de l'État au titre du fonctionnement de la démocratie ;

- relever à 1 % le plafond de 0,75 % de rémunérations versées aux organisations professionnelles membres des OPCA dans le contexte d'un développement des services rendus par les OPCA aux entreprises ;

- engager une nouvelle configuration des OPCA. Afin de les mettre en mesure d'assurer dans les meilleures conditions d'efficacité les services d'ingénierie et d'accompagnement attendus par les entreprises, favoriser le regroupement des OPCA en relevant par la voie réglementaire le plancher de collecte qui conditionne la délivrance de l'agrément administratif. Porter à 50 millions d'euros le seuil de collecte actuellement fixé à 15 millions ;

- créer un cadre incitatif au regroupement des OPCA interprofessionnels, dans la perspective de l'attribution à un fonds régional *ad hoc*, qui pourrait être un OPCA interprofessionnel régional, de la mission d'encaisser, de gérer collectivement et de mobiliser les fonds dégagés par les financeurs de la formation professionnelle en faveur d'actions finançables par le compte d'épargne formation.

B - Mutualiser les fonds perçus par les OPCA

Il s'agit de rendre obligatoire la mutualisation des fonds collectés par les OPCA afin d'aider les PME et le TPE dans leurs démarches et formalités liées à l'accès à la formation continue. Les OPCA exercent la fonction de conseil, d'ingénierie et d'accompagnement auprès de ces entreprises.

IV - CONSTRUIRE LA GOUVERNANCE ET ÉVALUER

A - Centrer plus efficacement l'État sur la mission d'assurer sur l'ensemble du territoire l'équité du système de formation professionnelle

- Assurer l'équité sur les quatre grands axes de réforme de la politique de formation : le lien avec l'emploi et la formation, l'accès à la formation, l'efficacité de l'appareil de formation et la rationalisation des circuits financiers. L'État doit être garant de l'équité au plan national, en lançant et en animant les débat concernant les objectifs de la politique de formation professionnelle, en mobilisant les instruments normatifs et de contrôle qu'il possède, en contractualisant des objectifs et des moyens avec les régions ;

- définir les grands objectifs nationaux de la formation dans le cadre d'états généraux de la formation professionnelle initiés par l'État en s'appuyant sur les travaux du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), du Conseil d'analyse stratégique (CAS), de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ;

- donner le caractère prioritaire à la mission de corriger les inégalités territoriales que la régionalisation est susceptible de provoquer ;

- renforcer la coordination de la politique de l'État en plaçant sous l'autorité du Premier Ministre un secrétaire d'État ou un Haut commissaire chargé de coordonner l'action des administrations compétentes en matière de formation professionnelle continue et initiale.

B - Le Conservatoire National des Arts et Métiers comme « laboratoire » de l'ingénierie de formation

Le savoir faire du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) pourrait utilement être diffusé auprès des :

- organismes qui n'ont pas la taille suffisante pour pouvoir financer des recherches en ingénierie de formation ;

- organismes qui, à l'instar de certains établissements scolaires ou universitaires, ont besoin d'une impulsion pour évoluer vers des pratiques pédagogiques mieux adaptées aux besoins.

C - Confier aux régions le pilotage territorial des politiques de formation professionnelle

- Désigner la région comme lieu privilégié de mise en cohérence des politiques de formation professionnelle ;

- faire du Plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) l'instrument de la stratégie de formation au niveau régional en associant à son élaboration l'ensemble des parties concernées : les

services de l'État (le rectorat, l'ensemble des services déconcentrés intéressés) les partenaires sociaux, les autres acteurs présents dans la région et dans les bassins d'emploi (conseils généraux, organismes consulaires, prestataires de formation, communauté éducative, associations familiales) ;

- modifier la loi afin de donner au PRDFP une valeur prescriptive de sorte que les signataires, notamment l'éducation nationale et le monde économique, soient engagés par leur signature et que soit ainsi lancée la nécessaire démarche de gestion partagée des compétences.

D - Structurer le dialogue social au niveau régional

- Favoriser l'émergence, du côté des partenaires sociaux, de « pôles paritaires » régionaux de nature à structurer le dialogue social en région dans un cadre qui pourra être variable (conférence des financeurs, GIP, comités de coordination) ;

- maintenir le dialogue social régional à tous les stades de la procédure d'élaboration au suivi du PRDFP.

E - L'évaluation des politiques de formation : une nécessité

Elle doit être faite chaque année. Une mission parlementaire d'évaluation des politiques de formation sera créée à cette fin. Elle remettra annuellement un rapport au Parlement qui portera notamment sur :

- l'évolution de la qualité des formations dispensées ;
- l'adéquation entre l'offre de formation et les attentes du marché du travail ;
- le respect du principe constitutionnel d'égalité.

GLOSSAIRE

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACA	Allocation chômeurs âgés
ACCRE	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise
ACE	Aide au conseil aux entreprises
ACFCI	Association des chambres françaises de commerce et d'industrie
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACR	Action courte et régionale
ADF	Association des départements de France
AFA	Action de formation alternée
AFFS	Allocation de formation de fin de stage
AFIJ	Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés
AFNOR	Association française de normalisation
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFPE	Action de formation préalable à l'embauche
AFR	Allocation de formation-reclassement
AFRE	Allocation de formation réadaptation à l'emploi
AFREF	Association française des responsables de formation
AGCC	Association pour la gestion des conventions de conversion
AGECIF	Association pour la gestion des congés individuels de formation
AGEFAL	Association pour la gestion des fonds de l'alternance
AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés
AGEFOS-PME	Association de gestion des fonds salariés des petites et moyennes entreprises
AI	Allocation d'insertion
AIF	Allocation d'insertion et de formation
ALE	Agence locale pour l'emploi (<i>ANPE</i>)
AMF	Association des maires de France
ANACFOC	Association nationale des conseillers en formation continue
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANAEM	Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations
ANCE	Agence nationale pour la création d'entreprise
ANDML	Association nationale des directeurs de Missions locales
ANFH	Association nationale pour la formation hospitalière
ANI	Accord national interprofessionnel
ANIFRMO	Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ANPE	Agence nationale pour l'emploi

ANT	Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
APCFI	Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
APCM	Assemblée permanente des chambres de métiers
APEC	Association pour l'emploi des cadres
APEJ	Aide pour l'emploi des jeunes
API	Allocation de parent isolé
APP	Atelier de pédagogie personnalisée
APQFC	Association pour la promotion de la qualité en formation continue
APR	Action préparatoire au recrutement
ARACT	Agence régionale pour l'amélioration des conditions de travail
ARE	Allocation de retour à l'emploi
AREF	Allocation de retour à l'emploi-formation
ARF	Association des régions de France
ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail
ASC	Allocation spécifique de conversion
ASFO	Association de formation
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
AUD	Allocation unique dégressive
BEP	Brevet d'études professionnelles
BIJ	Bureau information jeunesse
BIPE	Bureau d'informations et de prévisions économiques
BNQ	Bas niveau de qualification
BOT	Bulletin officiel du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
BPF	Bilan pédagogique et financier
BTP	Bâtiment et travaux publics
BTS	Brevet de technicien supérieur
CA	Contrat d'adaptation
CACES	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité
CAD	Centre d'aide à la décision
CAE	Contrat d'accès à l'emploi
CAFA	Centre académique de formation administrative
CAFOC	Centre académique de formation continue
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CAPEB	Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment
CAPES	Certificat d'aptitude pédagogique à l'enseignement secondaire
CAR	Conférence administrative régionale
CARIF	Centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation

CAT	Centre d'aide par le travail
CBC	Congé de bilan de compétences
CBE	Comité bassin d'emplois
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCN	Convention collective nationale
CCP et CCS	Certificat de compétences professionnelles et certificat de compétences spécialisées
CCTAR	Certificat de capacités agricoles et rurales
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDIAE	Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique
CEC	Contrat emploi consolidé
CEDEFOP	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
CEF	Coordonnateur emploi formation
CEFAR	Centre d'études, de formation, d'animation et de recherche (<i>des ASFO</i>)
Centre INFFO	Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente
CEP	Contrat d'études prospectives
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CEREQ	Centre d'études et de recherche sur l'emploi et les qualifications
CES	Contrat emploi solidarité
CESI	Centre d'études supérieures industrielles
CESR	Conseil économique et social de région
CET	Compte épargne-temps
CEV	Contrat emploi-ville
CFA	Centre de formation des apprentis
CFAA	Centre de formation d'apprentissage agricole
CFC	Conseiller en formation continue de l'éducation nationale
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFI	Crédit formation individualisé
CFPA	Centre de formation professionnelle pour adultes
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGPME	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CGT	Confédération générale du travail
CIBC	Centre interinstitutionnel de bilan de compétences
CIDJ	Centre d'information et de documentation jeunesse
CIE	Contrat initiative-emploi
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CIF	Congé individuel de formation
CIF-CDD	Congé individuel de formation des contrats à durée déterminée
CIFA	Contrat d'installation formation artisanale
CIFF	Centre d'information et de documentation des femmes et des familles

CIFRE	Convention industrielle de formation par la recherche
CIO	Centre d'information et d'orientation
CISC	Centre interinstitutionnel de bilan de compétences
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CLD	Chômage de longue durée
CLEF	Comité local emploi-formation
CLI	Commission locale d'insertion
CLO	Contrat local d'orientation
CLPPA	Cycle d'insertion professionnelle par alternance
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNCP	Commission nationale de la certification professionnelle
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNE	Contrat nouvelle embauche
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNFPTLV	Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie
CNLE	Conseil national de lutte contre les exclusions
CNML	Comité national des missions locales
CO	Contrat d'orientation
CODEF	Comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi
COPACIF	Comité paritaire des congés individuels de formation
COPIRE	Commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi
COREF	Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi
COT	Contrat d'objectifs territoriaux
COTEF	Comité territorial éducation formation
COTOREP	Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CP	Contrat de professionnalisation
CPA	Classe préparatoire à l'apprentissage (<i>en collège ou lycée professionnel</i>)
CPC	Commission professionnelle consultative
CPE	Commission paritaire de l'emploi
CPER	Contrat de plan État/région
CPNE	Commission paritaire nationale de l'emploi
CPNFP	Comité paritaire national pour la formation professionnelle
CQ	Contrat de qualification
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CRAPT	Centre régional d'appui pédagogique et technique
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
CREST	Centre de recherche en économie et statistique
CRF	Contrat de retour à l'emploi
CRI	Centre ressources illettrisme
CRIJ	Centre régional information jeunesse

CRP	Centre de ressources pédagogiques
CRP	Convention de reclassement personnalisé
CRREF	Comité régional de coordination de l'emploi et de la formation
CRU	Comité réseau des universités
CSFC	Chambre syndicale des formateurs consultants
CSNFOR	Chambre syndicale nationale des organismes de formation
CSOFA	Chambre syndicale des organismes de formation en alternance
CSP	Catégorie socioprofessionnelle (<i>remplacé par PCS</i>)
CTF	Capital de temps de formation
CTH	Commission technique d'homologation
CTI	Commission des titres d'ingénieurs
CTP	Contrat de transition professionnelle
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DAFCO	Délégation académique à la formation continue
DAFPIC	Délégation académique à la formation professionnelle, initiale et continue
DAGEMO	Direction de l'administration générale et de la modernisation des services <i>(ministère de l'emploi et de la solidarité)</i>
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DAVA	Dispositif académique de validation des acquis professionnels
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DE	Demandeur d'emploi
DEFM	Demande d'emploi en fin de mois
DELD	Demandeur d'emploi longue durée
DEP	Direction de l'évaluation et de la prospective <i>(ministère de l'éducation nationale)</i>
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIF	Droit individuel à la formation
DIJEN	Dispositif d'insertion des jeunes du ministère de l'éducation nationale
DMMO	Déclaration de mouvement de main-d'œuvre
DP	Délégué du personnel
DRANPE	Direction régionale de l'ANPE
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRCA	Direction régionale du commerce et de l'artisanat
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRT	Direction des relations de travail <i>(ministère du travail et de l'emploi)</i>
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DSU	Développement social urbain

DUT	Diplôme universitaire de technologie
ECVET	European credit for vocational education and training
EDDF	Engagement de développement de la formation
EJ	Emploi-jeune
ENCP	Évaluation du niveau de compétences professionnelles
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPLÉ	Établissement public local d'enseignement
EPLÉA	Établissement public local d'enseignement agricole
EREF	Espace régional emploi-formation
ERL-GDA	Échelon régional de liaison des groupements départementaux d'apprentissage
ETR	Équipe technique de reclassement
EURES	Réseau des services publics de l'emploi européens
FACT	Fonds pour l'amélioration des conditions de travail
FAF	Fonds d'assurance formation
FAFSEA	Fonds national d'assurance formation des salariés des exploitants et entreprises agricoles
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes en difficulté
FAS	Fonds d'action sociale
FASILD	Fonds d'action sociale et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FC	Formation continue
FCIL	Formation complémentaire d'initiative locale
FDTJ	Fonds départemental pour l'initiative des jeunes
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEF	Fédération européenne pour la formation
FEN	Fédération des syndicats de l'éducation nationale
FFP	Fédération de la formation professionnelle
FFPPS	Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale
FIDAR	Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural
FIPHFP	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
FLFS	Fonds local emploi-solidarité
FNDAT	Fonds national pour le développement et l'aménagement du territoire
FNE	Fonds national de l'emploi
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FO	Force ouvrière
FOAD	Formation ouverte et à distance
FONGECIF	Fonds pour la gestion du congé individuel de formation
FONGEFOR	Fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue
FORE	Formations ouvertes et ressources éducatives
FPA	Formation professionnelle accélérée

FPC	Formation professionnelle continue
FPPSE	Formation professionnelle, promotion sociale et emploi
FRAC	Fonds régional d'aide au conseil
FRAFP	Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle
FSE	Fonds social européen
FSU	Fédération syndicale unitaire
FTLV	Formation tout au long de la vie
FUP	Fonds unique de péréquation
GARF	Groupement des acteurs et responsables de formation
GDA	Groupement départemental de l'apprentissage
GEIQ	Groupement des employeurs pour l'insertion et la qualification
GIE	Groupe d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GIP-FCIP :	Groupement d'intérêt public formation continue et insertion professionnelle
GNC	Groupe national de contrôle de la formation professionnelle
GOZ	Groupement opérationnel de zone
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GPLI	Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme
GRETA	Groupement d'établissements de l'éducation nationale pour la formation professionnelle continue
IGAEN	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale
IGAS	Inspection générale de l'action sociale
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
INETOP	Institut national d'études du travail et d'orientation professionnelle
INRP	Institut national de recherche pédagogique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INTERMIFE	Réseau des maisons de l'information sur la formation et l'emploi
IPCO	Instance paritaire de coordination des OPCAREG
ISO	International standardisation organisation
ITHAQUE	Itinéraire personnalisé d'accès à la requalification et au diplôme
IUT	Institut universitaire technologique
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MEP	Mission d'éducation permanente
MIFE	Maison de l'information sur la formation et l'emploi
MIP	Maison d'information professionnelle
MIVILUDES	Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires
ML	Mission locale
MSA	Mutualité sociale agricole

NACF	Nomenclature d'activités de la Communauté européenne
NAF	Nomenclature d'activités françaises
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCA	Organisme collecteur agréé
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCTA	Organisme collecteur de la taxe d'apprentissage
OIT	Organisation internationale du travail
OMA	Organisme de mutualisation agréé
OMI	Office des migrations internationales
ONF	Office national des forêts
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OPACIF	Organisme paritaire de gestion du congé individuel de formation
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPCAREG	Organisme paritaire collecteur agréé interprofessionnel et régional
OPCIB	Organisme paritaire collecteur agréé interbranches
OPQFC	Office professionnel de qualification des organismes de formation et des conseils
OREF	Observatoire régional emploi formation
PAC	Programme d'action communautaire
PACTE	Parcours d'accès aux carrières territoriales et de l'État
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PAP	Projet d'action personnalisé
PAQUE	Préparation active à la qualification et à l'emploi
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PCS	Professions et catégories sociales (<i>ex-CSP</i>)
PDC	Plan de développement concerté
PDE	Primo demandeur d'emploi
PDF	Plan de formation
PDI	Plan départemental d'insertion
PDITH	Plan départemental d'insertion des travailleurs handicapés
PIC	Programme d'initiative communautaire
PICS	Programme d'ingénieurs et cadres supérieurs
PIJ	Point d'information jeunesse
PIT	Programme intégré territorial
PLI	Plan local d'insertion
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PME	Petite et moyenne entreprise
PMI	Petite et moyenne industrie
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
PRAFP	Programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle

PRDFPJ	Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes <i>(remplacé par PRDFP)</i>
PRDF	Plan régional de développement des formations professionnelles (<i>ex-PRDFP</i>)
PREJ	Programme régional pour l'emploi des jeunes
REFORM	Association des responsables de formation de l'administration
RMI	Revenu minimum d'insertion
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
ROME	Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ANPE)
RS 1	Formulaire de demande d'admission au bénéfice des rémunérations des stagiaires de formation professionnelle
SAE	Stage d'accès à l'entreprise
SDITEPSA	Service départemental de l'inspection, du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SIVP	Stage d'initiation à la vie professionnelle
SLIF	Structure locale d'information sur la formation
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPE	Service public de l'emploi
SPER	Service public régional de l'emploi
SRC	Service régional du contrôle de la formation professionnelle
TPE	Très petite entreprise
TRACE	Trajet d'accès à l'emploi
UC	Unité capitalisable
UCANSS	Union des caisses nationales de sécurité sociale
UCC	Unité de contrôle capitalisable
UFA	Unité de formation par apprentissage
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNAPL	Union nationale des professions libérales
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNEF	Union nationale des étudiants de France
UNI	Union nationale interuniversitaire
UNMFR	Union nationale des maisons familiales rurales
UNML	Union nationale des missions locales
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
UPA	Union professionnelle artisanale
UROF	Union régionale des organismes de formation
VAE	Validation des acquis de l'expérience

VAP Validation des acquis professionnels

ZEF Zone emploi formation