

N° 1298

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 décembre 2008.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES

*en conclusion des travaux de la mission
sur la formation tout au long de la vie*

ET PRÉSENTÉ
PAR MME FRANÇOISE GUÉGOT,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- LES DÉFAUTS ET LES BLOCAGES DU SYSTÈME DE FORMATION	10
A. LES RÉSULTATS CONTESTÉS DE LA FORMATION INITIALE	12
1. Elle ne remplit pas sa mission républicaine d'une éducation égale pour tous.....	12
<i>a) Rappels concernant l'organisation de la formation initiale</i>	12
<i>b) Une école qui ne prévient pas les échecs</i>	14
<i>c) Des formations professionnelles initiales insatisfaisantes</i>	14
<i>d) Un nombre important de jeunes sans diplôme à la sortie du système éducatif</i>	15
<i>e) Un nombre insuffisant de places dans les formations supérieures</i>	17
<i>f) Des abandons d'études universitaires trop importants</i>	18
2. Elle ne permet pas d'établir un lien avec le monde économique.....	18
B. DES SERVICES D'ORIENTATION DÉFAILLANTS	19
1. À l'école.....	19
2. À l'Université.....	21
<i>a) L'orientation active des « premières années »</i>	21
<i>b) L'orientation défectueuse des étudiants au cours de leur cursus</i>	22
3. Au cours de la vie active.....	22
C. DES ADULTES INÉGAUX DEVANT LA FORMATION PROFESSIONNELLE	25
1. Les salariés : des prestations variables selon la qualification et la taille de l'entreprise.....	25
2. Les demandeurs d'emploi : des formations insuffisantes.....	27
<i>a) L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)</i>	27
<i>b) Des financements éclatés</i>	29
D. UNE OFFRE DE FORMATION OPAQUE ET DE QUALITÉ VARIABLE	29
1. La création des organismes de formation n'est pas suffisamment encadrée.....	30

2. Le contrôle de qualité des formateurs reste formel.....	30
3. L'offre de formation tend à précéder la demande	30
4. Le nombre de diplômés est trop important	31
5. Les organismes publics de formation professionnelle sont désormais confrontés à la concurrence du marché	31
6. L'évaluation du système reste insuffisante	32
<i>a) L'évaluation de la politique régionale</i>	32
<i>b) L'évaluation de l'offre de formation</i>	33
E. DES FINANCEMENTS ABONDANTS MAIS DISPERSÉS ET DONT L'EFFICACITÉ EST INSUFFISANTE	33
1. Les financements sont trop dispersés.....	33
<i>a) Entre les entreprises</i>	36
<i>b) Entre les financeurs</i>	37
<i>c) Entre les organismes collecteurs paritaires agréés</i>	37
<i>d) Entre les types de formations tout au long de la vie.....</i>	39
2. Une part des crédits est utilisée pour financer la démocratie sociale	42
F. UNE GOUVERNANCE MAL DÉFINIE	43
1. L'État	43
2. Les régions	43
<i>a) Les comités de coordination régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP) : des missions nombreuses et mal hiérarchisées.....</i>	43
<i>b) Les contrats d'objectifs territoriaux (COT) : des outils intéressants mais dont l'objectif n'a pas totalement été atteint.....</i>	44
<i>c) Les plans régionaux de développement des formations (PRDF) : des engagements inégaux.....</i>	45
II.- LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE : UN CONCEPT À DYNAMISER.....	47
A. CONSTRUIRE UN VÉRITABLE DISPOSITIF DE FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE.....	48
1. S'appuyer sur un véritable service public en matière d'information et d'orientation.....	48
<i>a) Améliorer l'information des personnes</i>	49
<i>b) Améliorer l'efficacité des actions menées auprès des scolaires, des étudiants et des familles</i>	50
2. Intervenir dans le champ de la formation initiale.....	51
<i>a) Lutter contre l'échec scolaire et valoriser toutes les filières.....</i>	51
<i>b) Rapprocher l'école du monde de l'entreprise.....</i>	55
<i>c) Réussir l'entrée dans l'emploi.....</i>	57

3. Sécuriser les parcours professionnels	59
<i>a) Un accompagnement tout au long de la vie.....</i>	59
<i>b) Les trois piliers de la sécurisation</i>	62
B. CONTRÔLER ET ÉVALUER L'OFFRE DE FORMATION.....	66
1. Sécuriser l'appareil de formation par la labellisation des organismes privés de formation	66
2. Connaître et contrôler l'offre de formation	69
<i>a) Recenser l'offre existante</i>	69
<i>b) Créer des indicateurs et des grilles d'évaluation semblables à ceux utilisés par le Fonds social européen (FSE)</i>	70
3. Évaluer l'efficacité de l'offre de formation	70
4. Simplifier l'offre des diplômes et certifications.....	71
C. CLARIFIER LA GOUVERNANCE.....	72
1. Le rôle des entreprises	72
2. Le rôle des branches professionnelles, des partenaires sociaux et des organismes paritaires agréés (OPCA).....	72
<i>a) Réaffirmer leur importance dans toutes les étapes de la formation tout au long de la vie</i>	72
<i>b) Rationaliser les missions des OPCA</i>	74
<i>c) Renforcer les contrôles sur les OPCA</i>	75
<i>d) Refuser le financement du paritarisme sur les fonds de la formation professionnelle.....</i>	75
3. Une politique publique de la formation tout au long de la vie	76
4. La région, échelon territorial de la formation tout au long de la vie.....	78
D. SIMPLIFIER LES FINANCEMENTS	79
1. Simplifier les financements des entreprises	79
<i>a) Le financement du plan de formation</i>	79
<i>b) Le financement de l'apprentissage.....</i>	79
2. Créer un Fonds national de la formation tout au long de la vie	80
<i>a) Mode de financement.....</i>	80
<i>b) Affectation de crédits.....</i>	80
3. Assurer la mutualisation des financements par un fonds régional	80
<i>a) Financement.....</i>	81
<i>b) Affectation des crédits</i>	85
PROPOSITIONS DE LA MISSION.....	87

Contribution présentée par M. Maxime Gremetz, membre de la mission appartenant au Groupe de la gauche démocrate et républicaine	89
TRAVAUX DE LA COMMISSION	91
ANNEXES	105
ANNEXE 1 : Composition de la mission	107
ANNEXE 2 : Liste des personnes auditionnées (par ordre chronologique)	109
ANNEXE 3 : Synthèses des auditions de la mission	111
ANNEXE 4 : Liste des rapports sur la formation tout au long de la vie parus au cours des deux dernières années (liste non exhaustive)	199
ANNEXE 5 : Synthèse des principales propositions des rapports sur la formation professionnelle	201
ANNEXE 6 : Les instances, structures et instruments participant à la formation professionnelle (liste non exhaustive)	219
ANNEXE 7 : Glossaire	223

INTRODUCTION

À notre époque où l'économie européenne fonde sa croissance sur le développement des connaissances et où le travail connaît des mutations profondes, notamment au travers de mobilités professionnelle et géographique croissantes, la formation professionnelle est un enjeu majeur pour toute personne, soucieuse d'entrer sur le marché du travail, et de maintenir ou de développer ses compétences et son employabilité. Elle est également essentielle pour les entreprises qui ne peuvent maintenir leur compétitivité et assurer leur durabilité qu'en adaptant leur personnel à des technologies ou à des normes de production en constante évolution et en se préparant à remplacer les prochains départs à la retraite de la génération « baby boom ».

Fondé sur la volonté d'offrir une possibilité de promotion professionnelle et sociale à chaque salarié – notamment à ceux ayant abandonné leur formation initiale de bonne heure – le système français de formation professionnelle, créé par la loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle, a été amendé à de nombreuses reprises afin d'assurer son adaptation au contexte économique et social et de répondre à une montée du chômage de plus en plus importante.

Malgré ces réformes, dont la dernière est la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, de nombreux reproches récurrents sont adressés au **système qui, bien que doté de moyens financiers importants, apparaît comme inégalitaire dans son accès, cloisonné et peu transparent dans la collecte de ses fonds, complexe dans son offre de formation et impossible à évaluer en raison de l'inexistence de dispositifs permettant d'apprécier l'efficacité des politiques de formation sur les personnes et sur les entreprises.**

L'amélioration du système de formation professionnelle constituant l'un de ses chantiers prioritaires en matière sociale, le Président de la République a proposé aux partenaires sociaux ⁽¹⁾ de se saisir de ce thème, avant la présentation d'un projet de loi annoncé pour le début de l'année 2009. Afin de faciliter l'ouverture de leurs débats, un groupe de travail multipartite État-régions-partenaires sociaux, constitué en mars 2008, s'est réuni chaque semaine pendant quatre mois, sous la présidence de M. Pierre Ferracci, membre du Comité d'orientation de l'emploi (COE). Au terme de ses travaux, le groupe a identifié huit axes principaux de réforme que le Gouvernement a décliné en quatre priorités : renforcer le lien entre emploi et formation, rendre plus juste le système de la formation professionnelle, en renforcer l'efficacité et permettre à l'individu d'être davantage acteur de son parcours professionnel.

(1) Rencontre avec les partenaires sociaux - 19 décembre 2007.

C'est sur ces bases que depuis le mois de juillet 2008 :

– les organisations représentatives ont engagé une négociation interprofessionnelle sur la formation continue au niveau national ;

– trois groupes multipartites travaillent sur l'orientation tout au long de la vie, la validation des acquis de l'expérience ⁽¹⁾ et la qualité de l'offre et de l'achat de formation ;

– le Gouvernement mène une concertation avec l'Association des régions de France sur une meilleure coordination des politiques nationales et régionales de formation professionnelle.

Afin de proposer aux parlementaires les éléments d'information préalables à la discussion du futur projet de loi sur la formation professionnelle, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a créé, le 13 mai 2008, une mission d'information, composée de 11 membres représentatifs des différents groupes politiques.

Dès sa première réunion, la mission a souhaité inscrire ses travaux non pas dans le cadre de la réforme annoncée – la formation professionnelle –, mais dans celui de la formation tout au long de la vie (FTLV).

Définie à Lisbonne (mars 2000) par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, la FTLV constitue une stratégie conduisant l'Europe à devenir « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Elle 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 perspective personnelle, civile, sociale et/ou liée à l'emploi* » ⁽²⁾.

Au terme de 21 auditions, de 8 réunions de travail et d'une table ronde réunissant des chefs d'entreprises de différente taille et de divers secteurs, la mission a été confortée dans la pertinence de son choix.

Il lui apparaît aujourd'hui plus que jamais évident qu'**aucune réforme de la formation professionnelle ne peut ignorer les enjeux de citoyenneté, de promotion sociale et de croissance économique** qui caractérisent la FTLV, ni par conséquent s'affranchir des affirmations suivantes :

(1) Alors qu'un rapport contenant de multiples et intéressantes propositions d'amélioration du dispositif a été déposé en septembre 2008 par M. Éric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique (cf. « *Valoriser l'acquis de l'expérience : une évaluation du dispositif de VAE* »).

(2) Communication de la Commission européenne « *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie* » - novembre 2001.

– **des liens et des passerelles doivent exister entre la formation initiale et la formation professionnelle**, afin de permettre des allers et retours entre l’une et l’autre tout au long de la vie ;

– **les parcours professionnels des individus doivent être enrichis par des formations qualifiantes et diplômantes** ;

– **l’individu doit être au centre du système de formation, quels que soient son âge et son statut**, afin de sécuriser au mieux son parcours professionnel ou personnel.

Ne souhaitant pas que ses travaux interfèrent avec ceux du comité « Ferracci » ou avec les négociations paritaires interprofessionnelles, la mission a décidé de n’entendre aucun représentant des organisations patronales ou de salariés, à l’exception de la Fédération nationale des syndicats des exploitants agricoles (FNSEA) qui n’a été invitée à aucune de ces deux discussions.

Par ailleurs, constatant que depuis 2007, au moins 14 rapports publics ont été déposés sur la formation initiale ou la formation professionnelle, **la mission a décidé qu’il était inutile de répéter ce que d’autres avaient déjà parfaitement énoncé**. Après avoir établi une synthèse des foisonnantes propositions issues de ces rapports, elle a choisi d’examiner celles dont l’adoption lui paraissait primordiale **pour parvenir à clarifier, synthétiser, contrôler et simplifier le dispositif**.

En conséquence, après avoir exposé les principaux blocages du système français de formation tout au long de la vie (I), le présent rapport présente les mesures qu’il paraît nécessaire de proposer à l’occasion du débat parlementaire à venir (II).

I.- LES DÉFAUTS ET LES BLOCAGES DU SYSTÈME DE FORMATION

Le principe d'une formation tout au long de la vie est évoqué dans le Préambule de la Constitution de 1946, qui garantit « *l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ».

Mais il faut attendre l'adoption de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente pour que le principe puisse être effectivement mis en œuvre. Constituant « *une obligation nationale* », la formation permanente 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 ont pour objet de permettre l'adaptation des salariés à leur poste de travail mais aussi « *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* ».

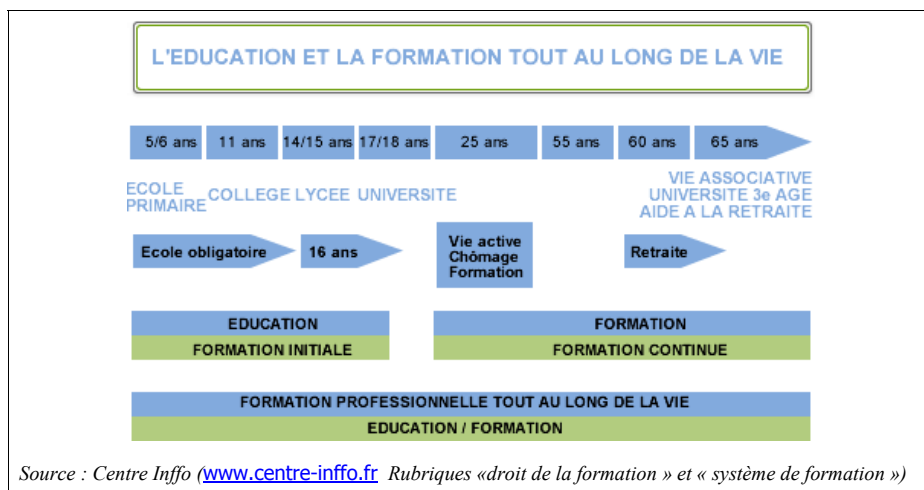
Afin de conforter son objectif d'éducation permanente et de présenter un ensemble de mesures cohérent, le législateur avait adopté le même jour trois autres lois relatives à la formation : les lois n° 71-576 relative à l'apprentissage, n° 71-577 d'orientation sur l'enseignement technologique et n° 71-578 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles.

Après plus de trente ans d'application, et malgré quelques modifications apportées au dispositif, les dysfonctionnements constatés dans l'application de la loi de 1971 (inégalité des salariés au regard du droit à la formation, relative inefficacité en matière d'insertion professionnelle et gaspillages financiers) ont incité les partenaires sociaux à engager une négociation sur la formation professionnelle. C'est sur la base de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 auquel ont abouti ces négociations que la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a modifié le livre IX du code du travail, qui vise désormais « *la formation professionnelle tout au long de la vie* ». Au nombre de ses principaux apports, figurent : la création d'un droit individuel à la formation des entreprises, une définition plus précise des actions suivies au titre du plan de formation, une rénovation des contrats en alternance et une augmentation significative des contributions des employeurs à la formation professionnelle.

Comme tout système de formation tout au long de la vie, le dispositif français comprend des formations initiales et des formations continues. Mais à la différence d'autres pays européens, notre système a véritablement compartimenté

les temps de la vie. Ainsi que le note M. Michel Théry, responsable du département formation continue du Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ)⁽¹⁾, le temps de la jeunesse est consacré aux apprentissages sous la responsabilité de l'Éducation nationale, le temps adulte est consacré au travail sous la responsabilité des entreprises et le temps de la retraite au repos.

La situation actuelle est reprise dans le schéma suivant :



Les défauts et les blocages du système français de formation tout au long de la vie sont donc liés au cloisonnement qui le caractérise, que ce soit en fonction des âges de la vie (élèves, étudiants, adultes, seniors) ou en fonction du financement – la formation initiale fonctionnant essentiellement sur des crédits publics et la formation continue, principalement dans le cadre de l'entreprise.

Cette organisation continue de se référer à des situations ou à des statuts dépassés en ignorant leurs évolutions respectives : une telle absence de vision et de pilotage communs est forcément dommageable.

Sont également décriés et considérés comme des freins à l'efficacité de la formation, la rigidité de l'offre, la complexité des financements, la multiplicité des interlocuteurs et le flou de leur champ de compétence.

(1) Audition du 16 septembre 2008.

A. LES RÉSULTATS CONTESTÉS DE LA FORMATION INITIALE

1. Elle ne remplit pas sa mission républicaine d'une éducation égale pour tous

a) Rappels concernant l'organisation de la formation initiale

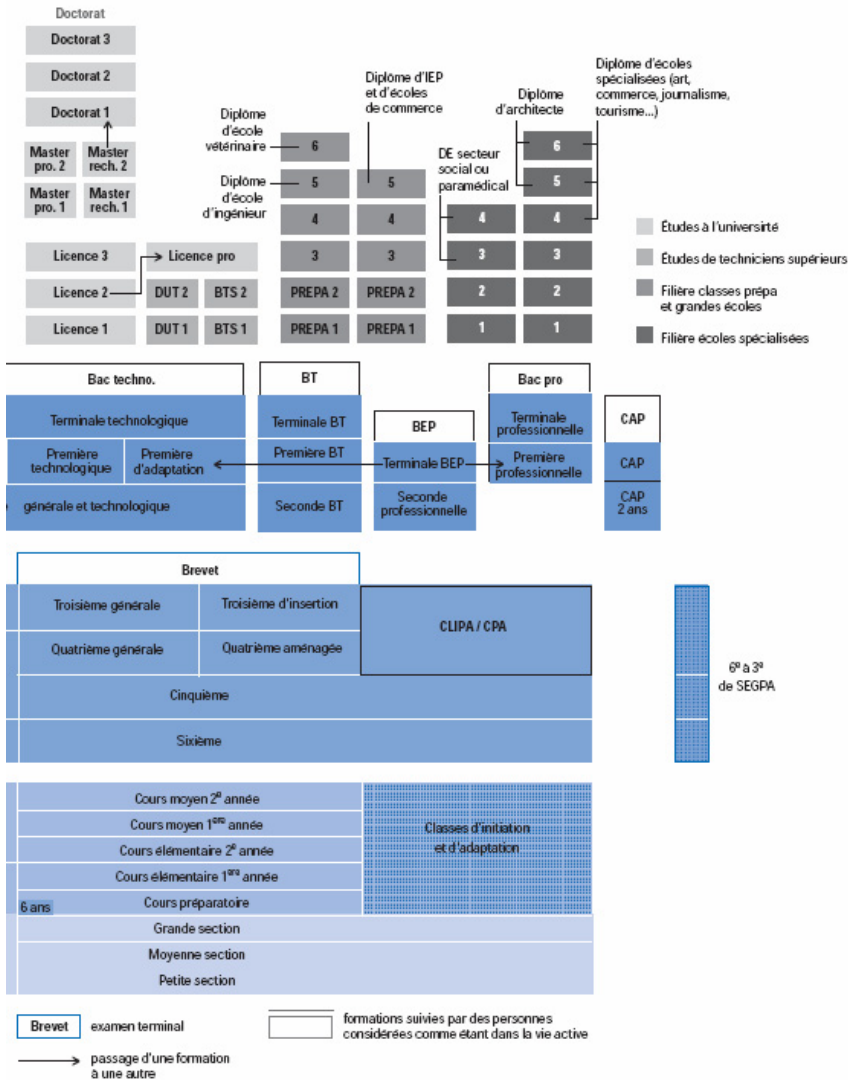
En France, les **niveaux de formation** sont définis au travers d'une nomenclature fixée par la Commission statistique nationale de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Cette nomenclature se décline par niveaux numérotés de VI à I, correspondant à une échelle croissante du niveau de qualification.

- Niveau VI
 - Sorties du 1^{er} cycle du second degré : 6^e, 5^e, 4^e ;
 - Sorties des formations pré-professionnelles en 1 an : certificat d'études primaires (CEP), classes pré-professionnelles de niveau (CPPN), classe préparatoire à l'apprentissage (CPA).
- Niveau V bis
 - Sorties de 3^e générale, 4^e et 3^e technologiques ;
 - Sorties du second cycle court avant l'année terminale.
- Niveau V : niveau de formation équivalent à celui du Brevet d'études professionnelles (BEP) ou du Certificat d'aptitude professionnelle (CAP)
 - Sorties de l'année terminale des cycles courts professionnels ;
 - Abandons de la scolarité du second cycle long avant la classe terminale.
- Niveau IV : niveau équivalent au niveau bac
 - Sorties des classes terminales du second cycle long ;
 - Abandons des scolarisations post-baccalauréat avant d'atteindre le niveau III.
- Niveau III : bac + 2 ans
 - Sorties avec un diplôme de : brevet de technicien supérieur (BTS), diplôme universitaire de technologie (DUT), diplôme d'études universitaires générales (DEUG), écoles des formations sanitaires et sociales.
- Niveau II et I : niveau équivalent ou supérieur au niveau licence
 - Sorties avec un diplôme de second ou troisième cycle universitaire ;
 - Sorties avec un diplôme de grande école.

Par ailleurs, notre système d'organisation des filières de formation est très complexe, comme en témoigne le tableau ci-après.

Principales filières de formations



Source : ministère de l'éducation nationale et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, édition 2008.

b) Une école qui ne prévient pas les échecs

La présentation du programme 140 « enseignement scolaire public du premier degré » de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2009 rappelle que la première exigence de la République est de « donner à chaque enfant les clés du savoir et les repères de la société dans laquelle il grandit » et que « l'école primaire doit transmettre et faire acquérir à chaque élève les connaissances et compétences fondamentales qui seront nécessaires à la poursuite de sa scolarité au collège et, au-delà, dans les voies de formation qu'il aura choisies ».

Or, en analysant les causes des insuccès scolaires, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale ⁽¹⁾ (CERC) constate que, sans négliger les facteurs individuels, ces échecs ont pour principaux déterminants l'environnement familial et social des enfants mais également le système éducatif lui-même car ce dernier « ne parvient pas à compenser les handicaps environnementaux ; au contraire, il tend à les renforcer ».

Au cours de son audition ⁽²⁾, M. Michel Dollé, rapporteur général du CERC, a par ailleurs précisé que le lien entre ces échecs scolaires et la pauvreté des familles (qu'elle soit économique, scolaire ou sociale) s'observe dès le cours préparatoire (le CP) et que l'école n'arrivant pas à les corriger, les difficultés des élèves concernés vont empirer en s'accumulant. De fait, dans leur grande majorité, les personnes sans qualification et sans diplôme sont issues des milieux sociaux les plus défavorisés.

Par ailleurs, la lecture des enquêtes PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) de l'Organisation européenne de coopération économique (OCDE) fait apparaître deux problèmes spécifiquement français qui ne constituent pas les meilleures conditions d'une insertion dans le monde adulte :

– nos élèves, s'ils restituent bien leurs savoirs, sont parmi ceux qui savent le moins les appliquer à des situations concrètes ;

– ils ont un des plus faibles taux de confiance en eux-mêmes.

c) Des formations professionnelles initiales insatisfaisantes

• Un choix par défaut

Ainsi que l'observe la Cour des comptes dans son rapport public thématique d'octobre 2008 sur la formation professionnelle tout au long de la vie, « la formation professionnelle initiale dispose dans notre pays d'un prestige inférieur à celui attaché à l'enseignement général. Cette situation contribue

(1) « Un devoir national : l'insertion des jeunes sans diplôme », CERC, Rapport n° 9, mai 2008.

(2) Audition du 17 septembre 2008.

souvent à faire de l'orientation vers les filières professionnelles une orientation par défaut ».

Un peu plus du quart des élèves sont orientés vers les formations de lycée professionnel à la fin de leur classe de 3^e. Cette orientation massive est insatisfaisante :

– au regard des perspectives d'insertion des jeunes concernés. En effet, selon la Cour des comptes, *« les académies font face à une contradiction entre d'une part leur souci d'élévation du niveau de qualification des jeunes et d'autre part la promotion de la voie professionnelle qui ne permet que rarement d'accéder à des formations supérieures ».*

– en raison de l'absence de mixité des classes sociales qu'elle génère.

L'accès à l'enseignement professionnel est en effet majoritairement emprunté par les enfants d'ouvriers (43 % des apprentis et 35 % des élèves des lycées professionnels, alors que ces enfants ne représentent que 25 % de l'ensemble des élèves du second degré) et totalement délaissé par les enfants de cadres et de professions intermédiaires. Une meilleure information sur les réussites de l'enseignement professionnel devrait donc être mise en place en direction des parents, et plus particulièrement de ceux qui excluent cette filière pour leurs enfants.

Cette information permettrait d'attirer vers la voie professionnelle des élèves plus motivés par la découverte des métiers à l'occasion d'une entrée plus rapide sur le marché du travail, et soutenus par des familles conscientes des débouchés qu'ouvre cet enseignement tant vers la vie active que vers d'éventuels cursus ultérieurs dans l'enseignement professionnel supérieur.

● *Un doublon d'offre*

L'enseignement professionnel initial peut être dispensé dans des lycées professionnels ou dans des centres de formation des apprentis (CFA). Respectivement pilotés par l'Éducation nationale – les rectorats déterminent la carte des lycées professionnels – et les régions – en charge de l'offre d'apprentissage –, les deux filières pâtissent du manque relatif de coopération entre les deux institutions. La difficulté d'adapter l'offre et les besoins de formation s'en trouve donc accrue.

d) Un nombre important de jeunes sans diplôme à la sortie du système éducatif

Dans son rapport précité, la Cour des comptes fait état d'un chiffre de 120 000 jeunes sans diplôme à la sortie du système éducatif, représentant 17 % des élèves. Par rapport aux autres pays européens, ce taux se situe entre ceux des pays scandinaves et des nouveaux membres de l'Europe de l'Est (les meilleurs

taux) et ceux des pays du sud de l'Europe, mais ces derniers accomplissent de rapides progrès en ce domaine.

Stabilisé depuis plus de vingt-cinq ans, ce pourcentage témoigne de l'évolution non maîtrisée d'un système qui ne parvient pas toujours à obtenir de ses élèves une assimilation des savoirs fondamentaux. Ceux-ci devront être repris soit par les écoles de la deuxième chance, soit par des formations continues, ce qui représente un véritable gâchis, comme l'a relevé Mme Françoise Amat, secrétaire générale du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) ⁽¹⁾.

Ces sorties sans qualification sont particulièrement importantes au sein de l'enseignement professionnel : un peu plus de la moitié seulement des élèves des lycées professionnels sortent diplômés, alors même que ces établissements font désormais de la lutte contre les sorties sans qualification un objectif essentiel de leur action.

Pourtant, dans notre société où le diplôme est roi, le niveau de sortie d'une formation initiale – qui n'est actuellement que très peu corrigé par une formation continue ultérieure – constitue le vecteur principal de l'entrée sur le marché du travail et détermine le niveau des revenus. Les jeunes qui sortent sans diplôme rencontreront donc de plus en plus de difficultés à s'intégrer dans le monde du travail. Sur ce point, une étude du CERC a démontré que si l'on appliquait à la France (par âge, par sexe, ...) des structures de formation identiques à celles des pays scandinaves, son taux de chômage diminuerait d'un point ⁽²⁾.

Certains financeurs, dont notamment les entreprises, considèrent que la formation des jeunes sortis sans qualification du système scolaire ne relève pas de leur responsabilité mais de celle de l'État, dans la mesure où celui-ci a failli à sa mission d'éducation nationale. Cette critique, dont les auditions de la mission ont montré qu'elle s'est exprimée avec force, prouve que le corps social ressent très vivement l'inadaptation du système de formation initiale. Il y a donc là un véritable enjeu pour l'État qui doit promouvoir des voies différentes pour les jeunes qui ne s'adaptent pas à l'Éducation nationale : écoles de la deuxième chance, centre de l'Établissement public d'insertion de la Défense...

Toutefois, malgré la difficulté de « *faire ce que l'Éducation nationale n'a pas su faire* » ⁽³⁾, la formation des jeunes sans qualification constitue aujourd'hui une priorité pour l'ensemble des acteurs de la formation, y compris ceux de la formation continue.

Dans ce contexte, les réformes en cours de la formation initiale devraient permettre de réduire pour l'avenir les sorties sans diplôme. Mais, sans attendre

(1) Audition du 19 juin 2008.

(2) Audition de M. Michel Dollé, rapporteur général du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), du 17 septembre 2008.

(3) Audition de M. Paul Santelmann, responsable de la prospective à l'AFPA, du 9 septembre 2008.

l'effet escompté, il faut d'ores et déjà adopter des solutions décisives de mise en commun des fonds et des savoir-faire très spécifiques – dont il faut admettre qu'elle sont onéreuses en compétences et en temps – pour surmonter les échecs passés, reconstruire les capacités d'une personne et la motiver en fonction d'un projet professionnel, lui-même à bâtir.

À cet égard, on doit constater l'inefficacité actuelle du système de formation continue, pourtant bien doté. « *Cette cible n'est presque pas portée par le système des acteurs de la formation professionnelle, lequel s'oriente vers les segments de marché les plus simples et les plus rentables* »⁽¹⁾. Il en résulte que le taux d'activité des jeunes de 16 à 25 ans est un des plus faibles d'Europe, malgré les dispositifs post scolaires mis en place à leur intention.

Face à cette situation de blocage, quelques mesures – qui restent encore à mettre en œuvre – traduisent une évolution encourageante de la négociation sociale :

– L'accord national interprofessionnel (ANI) sur la formation professionnelle du 5 décembre 2003 a prévu « un droit à la formation différée » pour les jeunes sortis du système scolaire sans qualification ou sans diplôme. Ce droit s'appuie sur le congé individuel de formation *via* un abondement de l'État. Mais l'énoncé du principe n'a toujours pas été suivi d'application.

– Dans le même esprit, l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail prévoit des moyens spécifiques pour assurer la qualification, non seulement des salariés qui entrent directement dans le champ d'application de l'accord, mais aussi des demandeurs d'emploi, notamment les plus éloignés de l'emploi, ceux dont le déficit de formation fragilise l'entrée dans un emploi. Ces moyens, selon l'article 15 de l'accord, peuvent viser notamment l'acquisition de savoirs de base et l'acquisition de compétences professionnelles et de qualifications.

La négociation interprofessionnelle sur la formation professionnelle actuellement en cours devrait en définir les conditions de mise en œuvre ainsi que les modalités de conventionnement avec l'ensemble des autres partenaires concernés.

e) Un nombre insuffisant de places dans les formations supérieures

Cette insuffisance des places dans les formations supérieures met en échec la « stratégie de Lisbonne », lancée par le Conseil européen des 23 et 24 mars 2000, présentée comme la stratégie de croissance de l'Union européenne pour la première décennie du XXI^e siècle⁽²⁾ : le niveau d'éducation des jeunes Français progresse trop lentement tandis que l'objectif de réduction de moitié du nombre des jeunes quittant prématurément l'école est loin d'être atteint.

(1) Audition de M. Paul Santelmann, responsable de la prospective à l'AFPA, du 19 juin 2008.

(2) Cf. supra Introduction.

f) Des abandons d'études universitaires trop importants

Face à un taux bien trop élevé d'abandon des études supérieures, particulièrement au cours et à l'issue de la première année – ce qui place souvent les jeunes étudiants en situation d'impasse – le Gouvernement a inscrit parmi les priorités du budget de l'enseignement supérieur la lutte contre le taux d'échec en première année. Ainsi, un effort de 730 millions d'euros, cumulé sur 2008-2012, sera consacré au plan « réussir en licence ». Ce plan répond à un double objectif :

– améliorer les taux de réussite au sein de ce cursus et le rendre plus attractif ;

– rendre le diplôme de licence doublement qualifiant, tant pour la poursuite d'études que pour l'insertion professionnelle.

En réponse à une circulaire du 15 janvier 2008, chaque université s'est attachée à élaborer un projet de rénovation du cursus de licence prenant en compte ses spécificités et son environnement. La qualité de ces projets constituera un critère de modulation des dotations allouées en 2009 au titre du « plan licence ». Une première évaluation des résultats sera effectuée lors du renouvellement de chaque contrat conclu entre l'État et les établissements.

Par ailleurs, la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) confie aux établissements d'enseignement supérieur une mission d'orientation et d'insertion professionnelle afin qu'ils accompagnent leurs étudiants jusqu'au monde du travail ⁽¹⁾.

2. Elle ne permet pas d'établir un lien avec le monde économique

Les enseignants « *Hussards noirs de la République* » avaient pour but de former leurs élèves à l'acquisition de savoirs fondamentaux, de leur permettre d'accéder à la culture et de leur inculquer les valeurs républicaines. En perdurant, cette tradition a eu pour corollaire une absence, voire un refus, de tout lien avec le monde du travail ⁽²⁾.

Les conséquences de cette séparation entre l'Éducation et l'appareil productif constituent aujourd'hui un véritable problème, ayant contribué :

– au cloisonnement du système de formation français en deux secteurs : une formation initiale très largement financée par les pouvoirs publics et une formation continue des salariés abondamment financée par les entreprises. Cette dualité constitue un obstacle à la mise en place d'un continuum de la formation ;

(1) Cf. infra, le paragraphe « b) L'orientation défectueuse des étudiants ».

(2) Audition de M. Michel Théry, responsable du département formation continue du Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ), du 16 septembre 2008.

– à l’ignorance de la formation continue par le monde universitaire qui explique en partie la faiblesse actuelle (5,8 %) de la présence de ses services de formation continue sur le marché de la formation (300 millions euros) ;

– au manque d’implication des enseignants dans les stages de découverte du monde du travail. Partie intégrante des actions de sensibilisation au monde professionnel conduites par le lycée pour permettre à l’élève d’élaborer son projet personnel d’études et de vie, ces stages reposent entièrement sur la disponibilité des familles. Il devrait pourtant revenir aux établissements d’organiser la recherche et le déroulement de ces « sas » d’intégration à la vie active que constituent les stages ;

Cette séparation entre le mode de la formation initiale et celui du travail a été évoquée par Mme Édith Arnoult-Brill, membre du Conseil économique et social⁽¹⁾, comme la cause de nombreux « rendez-vous manqués » nuisant aux choix de formations adaptées aux élèves.

B. DES SERVICES D’ORIENTATION DÉFAILLANTS

Pour permettre à tout individu de bénéficier d’une formation effective tout au long de sa vie, encore faut-il lui offrir les moyens de connaître les offres proposées, les organismes auxquels s’adresser, les financeurs éventuels et les voies par lesquelles y parvenir. Dans certains cas, ces informations devront être complétées par une évaluation de l’adéquation des souhaits du candidat avec ses capacités personnelles, les conditions spécifiques d’emploi ou la réalité des débouchés professionnels de certains métiers.

Des années d’école jusqu’aux années de retraite, une orientation tout au long de la vie doit ainsi permettre à chacun de maîtriser son parcours de vie : réussir sa formation initiale, prendre sa place dans le monde du travail, s’insérer dans la société.

Or, les personnes qui interviennent dans le domaine de l’orientation, travaillent le plus souvent de manière relativement cloisonnée dans leurs domaines respectifs de compétences et ne sont pas toujours au fait des spécificités des métiers, des secteurs qui recrutent ou des réalités de la vie en entreprise⁽²⁾.

1. À l’école

Le rôle clé de l’orientation en matière de trajectoire des jeunes a été souligné depuis de nombreuses années. La nécessité de construire un véritable service public de l’orientation et de le doter d’un pilotage efficace a d’ailleurs

(1) *Audition du 22 juillet 2008.*

(2) *Mme Sylvie Brunet, présidente de la commission paritaire nationale de l’emploi et de la formation professionnelle de la Fédération des entreprises de propreté et services associés (FEP) et Mme Fabienne Estrampes, responsable formation de la FEP, Table ronde des employeurs du 7 octobre 2008.*

justifié la création récente d'une Délégation interministérielle à l'orientation (décret du 11 septembre 2006).

Les itinéraires de formation proposés par l'école ne sont pas toujours lisibles par les jeunes et leurs familles. Ceux-ci ont beaucoup de mal à se repérer dans le maquis du système actuel, lequel est par ailleurs fortement hiérarchisé en une voie royale « l'enseignement général », une voie moyenne « l'enseignement technologique » et une voie dévalorisée « l'enseignement professionnel ». Par ailleurs, les passerelles entre ces voies sont peu accessibles.

En outre, « *une logique de sélection est souvent le seul facteur qui guide le processus d'orientation* »⁽¹⁾. Les élèves en difficulté se heurtant aux exigences de compétences et de connaissances des voies générale et technologique, sont orientés vers l'enseignement professionnel, plus souvent subi que choisi, qui reproduit par ailleurs les disparités sociales de notre société⁽²⁾.

Enfin, en raison de l'âge bien trop précoce auquel les élèves doivent déterminer leur choix de formation, l'influence des familles prend tout son poids et peut, en fonction de leur origine sociale, conduire à des erreurs d'orientation : les parents cadres et de professions intermédiaires inciteront généralement leurs enfants à poursuivre des études longues, même lorsqu'un enseignement professionnel aurait été plus adapté⁽³⁾ ; à l'inverse, « *à notes comparables* », les parents ouvriers et employés « *formulent des vœux d'orientation moins ambitieux que ceux des cadres* »⁽⁴⁾.

Pourtant, aujourd'hui plus qu'hier, l'orientation des élèves vers la vie professionnelle est mise en œuvre :

– par le développement de l'option de trois heures de découverte professionnelle proposée à tous les collégiens de troisième qui le souhaitent ;

– par un parcours de découverte des métiers, de la cinquième jusqu'aux classes terminales des lycées (proposé en 2008 dans les seuls établissements volontaires le parcours sera généralisé à la rentrée 2009) ;

– par la mise en place, par les professeurs principaux, en coopération avec les conseillers d'orientation-psychologues, d'entretiens personnalisés d'orientation avec les élèves, éventuellement accompagnés de leurs parents afin de préparer le début ou la fin des années des classes de transition (troisième, première année d'enseignement professionnel, première et terminale) ;

(1) Conseil économique et social, « 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? » – Avis sur un rapport de Mme C. Dumont (Octobre 2008).

(2) Cour des comptes – « La formation professionnelle tout au long de la vie » – Rapport public thématique (Octobre 2008).

(3) « Un devoir national : l'insertion des jeunes sans diplôme », CERC, Rapport n 9 (mai 2008).

(4) Ibidem

– par l'implication des lycées et de leurs équipes éducatives dans la procédure d'orientation active. Or, les premières expériences démontrent que celle-ci est inégale, comme on le verra *infra* (cf. II du présent rapport) ;

– par un accueil et un accompagnement au cours de rencontres personnalisées dites « entretiens de situation » des jeunes de plus de 16 ans les plus éloignés d'une première qualification et qui sont en voie de rupture de scolarité, voire déjà en situation de rupture de scolarité depuis moins d'un an ⁽¹⁾.

Enfin, l'orientation scolaire continue de proposer des voies différentes aux garçons et aux filles, celles-ci étant sous-représentées dans les filières les plus valorisées sur le marché du travail : 30,4 % en classe préparatoires aux grandes écoles de la filière scientifique, 22,9 % en instituts universitaires de technologie du secteur secondaire et 26,8 % en écoles d'ingénieur ⁽²⁾.

2. À l'Université

a) L'orientation active des « premières années »

Parmi les objectifs du Plan pluriannuel pour la réussite en licence (qui a pour objectif de lutter contre les 50 % actuels d'échecs en premier cycle universitaire), est prévue la généralisation de « l'orientation active ».

Actuellement mise en place lors des pré-inscriptions des lycéens de classe terminale désireux de poursuivre des études après leur baccalauréat, cette orientation consiste à leur donner des informations sur la filière dans laquelle ils souhaitent s'engager et sur les possibilités d'insertion qu'elle peut offrir. Il s'agit pour les universités de donner à ces élèves une information complète et non pas de procéder à une sélection.

La première estimation de la participation fait apparaître qu'environ 31 % des lycéens qui se sont préinscrits ont pu bénéficier d'un avis et d'un conseil d'orientation. Toutefois, seuls 40 % des entretiens proposés ont été réalisés, ce qui est bien entendu regrettable car il s'agit d'un mode essentiel de dialogue et de conseil.

En outre, cette procédure se faisant obligatoirement par Internet, elle constitue un handicap pour les élèves ne disposant pas d'un abonnement à leur domicile.

(1) En 2006/2007, après 55 000 entretiens environ, 73 % des jeunes sont retournés : dans des scolarités traditionnelles (environ 24 %), en apprentissage (6 %) ou dans des actions de formation spécifiques (36 %), 3 % ont accédé à l'emploi mais 20 % sont restés « sans solution » - *Projet de loi de finances pour 2009, mission « enseignement scolaire », p. 94.*

(2) *Chiffres 2007/2008 - Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche (RERS 2008).*

Une « orientation active » bien conduite permettrait pourtant, en lien avec un développement de la pluridisciplinarité dans les cursus, de construire des passerelles en cours d'études et de faciliter des réorientations éventuelles.

b) L'orientation défectueuse des étudiants au cours de leur cursus

Par ailleurs, la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a ajouté aux missions traditionnelles du service public de l'enseignement supérieur celle de l'orientation et de l'insertion professionnelle, confiée à un « Bureau d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants » (BAIP) installé dans chaque université. Une évaluation des divers BAIP existants a permis de constater que si l'insertion professionnelle par la mise en place de stages est majoritairement aménagée, l'orientation est plus diversement organisée ⁽¹⁾.

3. Au cours de la vie active

Le néophyte est, en matière d'orientation, totalement désorienté par la multitude des intervenants auxquels il peut s'adresser. En effet, de très nombreux sites Internet (*cf.* annexe n° 6) ainsi qu'un très grand nombre de structures proposent une orientation aux adultes en recherche d'emploi ou de reconversion professionnelle : le Réseau information jeunesse (centres régionaux information jeunesse – CRIJ –, bureaux information jeunesse – BIJ –, Points information jeunesse – PIJ), Pôle Emploi, les missions locales, les chambres consulaires, les maisons de l'emploi, le secteur associatif, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), les directions des relations humaines des entreprises ...

Or, l'orientation des adultes, quelle que soit leur situation d'activité, suppose de pouvoir accéder à des professionnels détenant de multiples compétences relatives à l'évaluation des personnes, une connaissance de l'évolution des marchés et des métiers régionaux ou nationaux ; elle suppose aussi un référent unique et une mutualisation des compétences, des informations et des bases de données. Cette professionnalisation n'est pas le fait de tous et même à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'orientation des demandeurs d'emploi vers un stage de formation peut ne pas être totalement efficace ⁽²⁾.

(1) MM. T. Chaudron et J.M. Uhaldeborde – « Contribution à la mise en oeuvre de bureaux d'aide à l'insertion professionnelle dans les universités », juin 2008 – publié sur le site Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000642/0000.pdf>.

(2) Cour des comptes – « La formation professionnelle tout au long de la vie » – Rapport public thématique (Octobre 2008).

Deux extraits des témoignages d'une orientation difficile sollicités par la mission

Bonjour,

J'ai 43 ans et je viens de céder mon exploitation à un jeune afin qu'il reprenne et pérennise l'emploi de mon collaborateur dévoué.

Me retrouvant sans emploi, j'ai donc effectué le parcours réputé laborieux de l'ASSEDIC puis de l'ANPE. Donc en début Juillet mon inscription est effective. J'attends 2 mois avant d'obtenir un rendez vous où l'on me communique le nom de ma conseillère. Ne pouvant attendre et surtout habitué à être hyper actif, j'ai entrepris des démarches personnelles pour arriver à mon objectif : obtenir une formation professionnelle de haut niveau « Master en Management ».

Je suis allé au Centre de parrainage et d'accompagnement continu des créateurs d'entreprise (CEPAC) puis vers une association Retravailler au pays qui m'a renvoyé vers l'ADA. Après ce Turn-over, j'ai obtenu les renseignements suivants : A qui demander des subventions pour financer ma formation IFG ICG.

Enfin mon rendez vous avec l'ANPE. L'Audit révéla que ma formation ne pouvait être prise en charge par l'ANPE et qu'une formation intra-muros pourrait être possible dans deux mois de plus car il fallait me soumettre au bilan de compétences, certes judicieux, mais j'exerce déjà le métier de consultant et suis à même de les débriefer avec le Président de la société d'investissements qui me confie des missions, toutes menées à bien.

Je refuse de m'y soumettre alors on m'a proposé de rechercher un emploi de simple vendeur ; comment se fait-il que l'audit ANPE n'a pas relevé mon ambition ? J'avais pourtant précisé que je serais plutôt employeur qu'employé. 5 mois après, je reçois une convocation pour une formation informatique et interne ; j'ai prévenu que cela était ridicule et que je ne serais pas présent à cette réunion.

Dès lors, quelle réactivité, car une semaine après je fus radié de l'ANPE !

A ce jour, j'ai pu rencontrer la chambre du commerce et départementale Initiative qui évoque aussi le malaise car les projets qui leur arrivent, devenaient plus sociaux que porteurs d'affaire.

Enfin j'ai eu l'opportunité de trouver des accords pour monter ma 4^{ème} Entreprise de développement et commercialisation ; en attente de Registre du commerce, je vais recruter 10 salariés pour mener à bien mon projet.

Je devrais dire quel culot ! Pour un rmiste (car c'était mon seul droit après avoir cotisé 20 ans comme entrepreneur) RMI que j'ai refusé car ma philosophie n'est pas d'utiliser des droits mais plutôt de les mettre en valeur.

Je remercie les différents acteurs de l'ANPE qui par leur impertinence m'ont fait perdre du temps, mais l'expérience valait le coût d'être vécue.

Bonjour, j'ai 31 ans

À la sortie du Collège en 3ème, mon choix de parcours de formation scolaire à été fait par mes parents qui souhaitaient me voir évoluer (...) de devenir paysagiste pour concilier leur métier d'entrepreneur en nettoyage industriel et celui de l'entretien des Espaces verts. J'ai effectué des recherches sur les écoles auprès du CDI de mon collège pour trouver une école pouvant m'offrir un diplôme concordant dans cette spécialité. Mon conseiller d'orientation a alors dirigé ma formation vers un BEP Agricole option aménagement de l'espace.

Après une dure intégration pour un métier que je n'avais pas réellement choisi, j'ai pris la décision de persévérer dans ce domaine car je ne souhaitais ni décevoir ma famille, ni sortir de l'école sans diplôme. Après avoir été reçu à l'examen du BEPA auquel était associé le CAP, mes professeurs m'ont suggéré de ne pas arrêter mes études à ce niveau et mes premières recherches d'emplois saisonniers qui étaient infructueuses allaient dans ce sens. Je me suis donc dirigé vers un BTA option paysagiste et j'ai obtenu ce diplôme au rattrapage à la session de Septembre 1997.

J'ai ensuite décidé de me lancer dans la vie active au cotés de mes parents. Après quelques difficultés financières dans l'entreprise, je me suis inscrit comme demandeur d'emploi aux ASSEDIC et j'ai été dirigé vers « La mission Locale » car j'avais moins de 25 ans. J'ai répondu à plusieurs annonces qui se rapportaient à mon parcours scolaire mais ce fut sans succès car on me trouvait alors trop diplômé...

La mission locale a d'abord pensé me rediriger vers un autre secteur d'activité qui était le domaine administratif, domaine dans lequel je me sentais plus à l'aise et dans lequel j'aurais préféré évoluer. Ma conseillère m'a dirigé vers le CIO afin de connaître les différentes possibilités de reconversion sans pour autant être réellement aiguillé dans mon choix. Suite à cela, je suis allé rencontrer le conseiller d'orientation du Lycée XXX qui m'a rapidement et aimablement dissuadé car j'étais pour son opinion, trop âgé pour intégrer une session avec des jeunes qui suivaient leurs parcours scolaire habituel.

Lassé d'être « ballotté » de gauche à droite, j'ai rejoint l'entreprise familiale à mi-temps (130h/mois). Après un an d'activité ma conseillère de la mission locale m'a contacté pour connaître mon avancée dans le monde actif. Avec son soutien j'ai également recherché des offres de formations qui pouvaient correspondre à mon désir de secrétariat, en faisant des recherches sur Internet et par le biais des codes ROME de l'ANPE. Mais devant la lourdeur administrative des documents à remplir et de dossiers assez fastidieux, j'ai baissé les bras et suis resté dans le domaine du nettoyage.

J'ai souvent demandé à mes parents de me faire évoluer dans le domaine administratif par le biais d'une formation interne à la société et je savais, par Internet, que la formation professionnelle pouvait être réalisée grâce aux organismes de type AGEFOS ou FONGECIF, mais mon absence ne pouvait être remplacée tout au moins au niveau financier et les démarches administratives encore bien trop lourdes de demande de dossiers et de subventions n'étaient pas tout à fait claires. D'ailleurs, lors des demandes d'aides pour compléter les dossiers, les réponses étaient souvent les mêmes et se ramenaient à des explications, au final encore plus compliquées. J'ai de nouveau laissé cette perspective de formation de coté.

Par la suite j'ai intégré une association et j'ai été formé sur le « tas », j'ai ingurgité beaucoup de livres et des blogs et forum sur Internet. J'ai été licencié pour motif économique un an après.

Je me suis donc réinscrit aux ASSEDIC puis à l'ANPE. Environ deux mois plus tard, ma conseillère m'a dirigé vers un bilan de compétences auprès de l'AFDE, afin de me m'orienter vers un métier « qui me convenait ». Celui-ci révélait mon désir et mon savoir de rester dans le domaine administratif. Malheureusement ma conseillère avait fait son choix de carrière à mon encontre car elle souhaitait « mordicus » me voir maçon ou plombier car le secteur du bâtiment était porteur à ce moment.

Elle m'a même orienté auprès de l'AFIDA afin de faire des recherches dans un groupe de travail, mais je n'avais franchement pas envie d'exercer ce métier.

J'ai su retrouver un emploi au sein d'une société et ma mission fût Assistant de direction, poste que j'ai mené à bien durant 8 mois et à la suite je me suis retrouvé de nouveau licencié pour motif économique.

Aujourd'hui je suis toujours à la recherche d'un emploi et j'ai fait une demande de formation auprès de ma nouvelle conseillère afin de compléter mon savoir en demandant une formation de langue vivante (anglais) car cela serait un atout supplémentaire pour accéder à un poste d'Assistant de direction.

J'ai consulté différentes annonces, puis je me suis dirigé vers une association de formation professionnelle pour connaître les modalités d'admission et le coût que cela aurait. La standardiste m'a fait part que l'ANPE, en partenariat avec le Conseil régional, subventionnait ce type de formation. Je suis retourné voir ma conseillère ANPE et lui ai fait part de mon désir de prétendre à une telle aide ; nous avons rempli un dossier et je suis allé passer un test d'admission. Ensuite on m'a signalé que j'étais sur liste d'attente.

Après de nombreux appels téléphoniques pour connaître l'avancement de la file d'attente, j'ai obtenu 3 mois plus tard un rendez vous pour accéder à cette formation.

Je pense que la formation professionnelle est un atout pour tous, surtout quand elle peut être envisagée à n'importe quel âge. Cependant de nombreux freins administratifs sont sur la route pour l'accès à ces formations « aller à la pêche aux informations » en lisant des revues et dictionnaires de formations dans un CIO (et après on est reçu dans un bureau pour savoir si ça nous convient bien), des dossiers de candidatures souvent fastidieux, test d'éligibilité sans prise en compte des besoins de chacun (ANPE). Il n'y a pas non plus que des points négatifs, certaines personnes consciencieuses dans leur travail et soucieuses de faire avancer les choses savent vous diriger vers les bonnes portes (Mission locale, AFDE).

C. DES ADULTES INÉGAUX DEVANT LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. Les salariés : des prestations variables selon la qualification et la taille de l'entreprise

Pour la formation continue, les salariés peuvent :

– suivre, à la demande de leur employeurs, des actions d'adaptation à leur poste de travail, dans le cadre du plan de formation de l'entreprise ;

– suivre, à leur demande, des actions de formation qualifiante ou diplômante, dans le cadre de leur droit individuel à formation (DIF) ou d'un congé individuel de formation (CIF).

Il est bien établi que ce sont d'une part les salariés déjà les mieux formés et d'autre part les salariés appartenant aux grandes entreprises qui bénéficient davantage de formation continue, au détriment des salariés moins qualifiés, des salariés des petites et très petites entreprises ⁽¹⁾, et des femmes salariées ⁽²⁾ comme le montre le tableau qui suit.

(1) Auditions de Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5ème chambre de la Cour de Comptes, du 17 juin 2008, et de Mme Marie-Claire Carrère-Gee, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi, et M. Pierre Ferracci, président du groupe multipartite, du 24 juin 2008.

(2) A l'exception des formations qu'elles suivent au titre de leur droit individuel à la formation. Cf. rapport d'information de M. Didier Migaud relatif au droit individuel à la formation – Assemblée nationale n°1129 (Septembre 2008).

Les stagiaires de la formation continue

Répartition des stagiaires et taux d'accès à la formation par sexe et taille d'entreprises en 2006

	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 249 salariés	250 à 499 salariés	500 à 1999 salariés	2000 salariés et plus	total
Homme (%)	57,2	59,2	60,5	58,0	59,5	61,9	60,3
Taux d'accès à la formation des hommes	12,3	20,5	35,9	46,2	53,5	60,7	42,2
Femmes (%)	41,9	40,7	39,5	42,0	40,5	38,1	39,7
Taux d'accès à la formation des femmes	15,1	21,7	32,4	41,2	46,6	54,1	38,9
Taux d'accès à la formation H et F	13,4	21,0	34,5	43,9	50,5	58,0	40,8

Source : déclarations n°2483 – exploitation Cereq

Taux d'accès : nombre de stagiaires / nombre de salariés

On note à cet égard :

– un défaut d'information d'un grand nombre de salariés sur les dispositifs de formation et sur leurs droits. Aux termes d'une enquête menée par la chambre de commerce et d'industrie de Paris (septembre 2008)⁽¹⁾, 67 % des personnes interrogées ne savent pas auprès de qui s'adresser, alors que 78 % d'entre elles connaissent la notion de formation continue ;

– une insuffisance du dispositif d'accompagnement à destination des entreprises, en particulier des petites entreprises ; celles-ci disposant rarement d'un service du personnel, sont peu soutenues par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour mettre en place le plan de formation de leur personnel ;

– une disproportion entre l'importance des sommes collectées⁽²⁾ et la faiblesse des résultats en ce qui concerne la formation des moins qualifiés et les formations de reconversion des salariés dont l'emploi est menacé ou condamné par l'évolution économique et technique ;

– une absence de mutualisation effective entre les petites et les grandes entreprises des sommes prélevées entre les petites et les grandes entreprises, alors que celle-ci justifie l'existence même des OPCA. Il apparaît, en effet, que ces organismes, soucieux de bien servir les entreprises qui leur confient leur contribution, appliquent la règle du juste retour, en leur servant des prestations égales à leurs versements. De ce fait, il reste peu de fonds pour une véritable mutualisation.

(1) Cf. Les Échos du 30 septembre 2008 et La Tribune du 10 octobre 2008.

(2) Cf. supra p. 12 : le schéma « L'éducation et la formation tout au long de la vie en France ».

2. Les demandeurs d'emploi : des formations insuffisantes

Le dispositif spécifique de formation des demandeurs d'emploi, distinct de celui des salariés, concentre les problèmes du système de la formation professionnelle : complexité de l'organisation administrative, faiblesse de la coordination entre les acteurs, incertitude sur la réalité des résultats obtenus.

Il est caractérisé par un double cloisonnement entre le prescripteur et les financeurs d'une part, et entre les financeurs eux-mêmes d'autre part.

a) L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

L'ANPE a le monopole de la prescription des actions de formation professionnelle au profit des demandeurs d'emploi (avec l'Association pour l'emploi des cadres – APEC – pour les cadres, les missions locales pour les jeunes et l'Association de gestion des fonds pour l'insertion des personnes handicapées – AGEFIPH – pour les personnes handicapées). Son action paraît cependant manquer de vigueur et de structure.

L'activité de prescription de formation, peu analysée au sein de l'ANPE, n'est pas évaluée. En dépit de ses obligations de « suivi mensuel personnalisé » – entretien mensuel entre le demandeur d'emploi et son conseiller ANPE – et d'établissement d'un « programme personnalisé de retour à l'emploi » (PPAE) ⁽¹⁾, l'ANPE ne sait pas utiliser au mieux les ressources de formation disponibles et ses choix ne sont pas toujours pertinents.

Les demandeurs d'emploi indemnisés constituent la moitié des effectifs pris en charge par l'ANPE et bénéficient du quart des actions de formation prescrites. Comme pour les salariés, des inégalités sont constatées en fonction de l'âge et du sexe des intéressés, comme l'indique le tableau qui suit.

(1) Le PPPAE propose trois types de parcours : la recherche accélérée, la recherche active, sans prescription de formation, la recherche accompagnée avec prescription d'une formation.

La formation des demandeurs d'emploi

	2003		2004		2005		2006		2007	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Moins de 25 ans										
Hommes	28 654	24,9	28 963	25,1	27 616	26,6	21 582	25,5	22 500	24,9
Femmes	26 324	23,7	27 538	24,8	28 684	26,3	21 251	25,0	25 031	26,7
Ensemble	54 978	24,3	56 501	25,0	54 480	26,4	42 833	25,3	47 531	25,8
De 25 à 29 ans										
Hommes	22 933	19,9	22 970	19,9	20 848	20,0	17 546	20,8	19 007	21,0
Femmes	20 665	18,6	20 882	18,8	19 186	18,8	16 888	19,9	18 138	19,4
Ensemble	43 598	19,3	43 852	19,4	40 034	19,4	34 434	20,3	37 145	20,2
De 30 à 39 ans										
Hommes	36 035	31,3	35 934	31,2	31 342	30,1	25 533	30,2	27 047	29,9
Femmes	36 279	32,6	35 495	32,0	31 737	31,0	26 097	30,7	27 247	29,1
Ensemble	72 314	32,0	71 429	31,6	63 079	31,6	51 630	30,5	54 294	29,5
De 40 à 49 ans										
Hommes	20 494	17,8	20 603	17,9	18 080	17,4	14 753	17,5	15 948	17,7
Femmes	21 846	19,7	21 188	19,1	19 148	18,7	16 225	19,1	17 843	19,0
Ensemble	42 340	18,7	41 791	18,5	37 228	18,1	31 008	18,3	33 791	18,4
50 ans et plus										
Hommes	6 984	6,1	6 854	5,9	6 127	5,9	5 094	6,0	5 839	6,5
Femmes	6 009	5,4	5 965	5,4	5 285	5,2	4 474	5,3	5 454	5,8
Ensemble	12 993	5,7	12 819	5,7	11 412	5,5	9 568	5,6	11 293	6,1
Ensemble										
Hommes	115 100	100,0	115 324	100,0	104 013	100,0	84 508	100,0	90 341	100,0
Femmes	111 123	100,0	111 068	100,0	102 220	100,0	84 965	100,0	93 713	100,0
Ensemble	226 223	100,0	226 392	100,0	206 233	100,0	169 473	100,0	184 054	100,0

Source : Unédic

Ceux qui ne sont pas indemnisés, et dont le besoin de formation est pourtant d'autant plus nécessaire qu'ils sont généralement plus éloignés du marché du travail, ne font l'objet d'aucun accompagnement particulier : or, la moitié des formations qui leur sont prescrites ne sont pas suivies, ce qui interdit toute évaluation de l'impact de la formation dans les parcours de retour à l'emploi.

Par ailleurs, les demandeurs d'emploi bénéficient, en moyenne, deux fois moins de la formation professionnelle continue que les salariés en situation d'activité. Ce résultat ne peut manquer d'étonner alors que la formation professionnelle est considérée depuis près de trente ans comme l'une des clés de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi.

En outre, contrairement aux objectifs affichés par les différents acteurs, le système actuel n'apparaît pas en mesure de sécuriser les parcours professionnels des personnes les moins formées.

Ces difficultés et insuffisances sont confirmées par les témoignages concrets de deux demandeurs d'emploi reproduits plus haut. L'efficacité des institutions, et parfois la compétence des agents pour aider au montage d'un projet professionnel, soutenir les créateurs d'entreprise ou lever les obstacles administratifs, posent question.

b) Des financements éclatés

En 2005, plus de la moitié des demandeurs d'emploi en formation bénéficiaient d'un financement régional. Le financement des formations des autres demandeurs d'emploi se répartissait entre l'assurance chômage (9,8 %) et l'État (29 %), dont la part devrait toutefois diminuer à l'avenir du fait de la substitution des régions à l'État comme commanditaire de formations auprès de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Il en résulte qu'« *une vision commune de la formation des demandeurs d'emploi peine à émerger au niveau régional* », selon la Cour des comptes qui dénonce également la dispersion des instruments d'analyse des besoins de formation (telle l'enquête BMO « Besoins en main d'œuvre ») et l'émiettement des moyens qui y sont consacrés ⁽¹⁾.

D. UNE OFFRE DE FORMATION OPAQUE ET DE QUALITÉ VARIABLE

Sur le marché de la formation professionnelle, l'importance des sommes mises en jeu et la faiblesse de la présence de l'appareil public (les prestataires privés perçoivent 80 % des financements dédiés aux formations) ont entraîné l'apparition d'un nombre considérable d'organismes proposant des prestations de formation professionnelle. Au 31 décembre 2006, plus de 62 000 organismes de formation étaient déclarés dont près de 48 593 étaient actifs. Leur chiffre d'affaires global s'élevait à 9,7 milliards d'euros mais rien qu'à eux seuls, 8 900 organismes (18,3 % des organismes actifs) avaient réalisé un chiffre d'affaires de 8,6 milliards d'euros, soit 88 % du marché.

Dans un tel contexte, on peut regretter que l'encadrement des activités soit insuffisant, faute d'un système d'agrément des organismes et d'une réglementation concernant le statut des formateurs. Ni les procédures actuelles d'achat de formation ni la loi de l'offre et de la demande ne permettent de corriger ces lacunes.

(1) Cour des comptes : « *La formation professionnelle tout au long de la vie* » – rapport public thématique (octobre 2008).

1. La création des organismes de formation n'est pas suffisamment encadrée

La faiblesse des obligations réglementaires applicables aux organismes de formation professionnelle est avérée : aucun agrément n'est nécessaire à l'exercice de cette activité. Certains organismes ont cependant décidé de se regrouper au sein d'une Fédération de la formation professionnelle (FFP) et de se doter d'une charte de qualité.

Jusqu'en 2002, il suffisait d'effectuer une déclaration préalable et d'établir annuellement un bilan pédagogique et financier transmis au ministère chargé de l'emploi. Depuis la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, la liberté d'installation des prestataires de formation est un peu plus encadrée : une déclaration d'activité a remplacé la déclaration préalable ; celle-ci est communiquée à la région et doit comporter des éléments d'information concernant le bilan pédagogique et financier, le bilan financier et le compte de résultats de l'organisme.

2. Le contrôle de qualité des formateurs reste formel

Un contrôle de la qualité des prestataires a été introduit par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, selon laquelle : « *les personnes physiques ou morales [qui réalisent les prestations de formation] doivent justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement qu'elles emploient et de la relation entre ces titres et qualités et les prestations réalisées* », mais la loi ne précise pas la nature de ces titres et qualités, ce qui prive cette disposition de toute effectivité.

De plus, la prolifération des diplômes et des formations induit une spécialisation outrancière qui ne favorise pas la nécessaire mobilité professionnelle des formateurs.

Enfin, si la majorité des intéressés s'adapte à l'évolution des techniques, il n'existe pas non plus de procédure formalisée d'évaluation permettant de garantir sur le long terme la qualité des formations.

3. L'offre de formation tend à précéder la demande

Alors même que les procédures publiques d'achat des formations doivent permettre l'élaboration d'un cahier des charges adapté aux besoins de l'acheteur public, celui-ci, dans la réalité des faits, tend à adapter sa demande aux offres des organismes de formation.

Ce phénomène se retrouve chez les acheteurs privés et nombre d'entreprises constatent l'insatisfaction de leurs personnels sur la qualité de certaines prestations externes de formation.

4. Le nombre de diplômes est trop important

Selon Mme Françoise Amat, secrétaire générale du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, le nombre des diplômes de premier niveau de qualification est beaucoup trop important et la trop grande spécialisation des personnes est en contradiction avec la nécessité d'une mobilité interprofessionnelle.

155 spécialités de CAP, 47 de BEP, 69 séries de baccalauréats professionnels, 109 BTS, 291 titres professionnels sont ainsi délivrés par le ministère de l'emploi, 196 délivrés par le ministère de l'agriculture, 130 par le ministère de la jeunesse et des sports, 17 par le ministère des affaires sociales et (en 2005) 452 certifications de qualification professionnelles ! Au total, selon M. Eric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique auprès du Premier ministre, 15 000 titres et diplômes sont délivrés au nom de l'État ou par des institutions privées.

La définition du contenu des formations fait l'objet d'une procédure de concertation entre le ministère de l'éducation nationale et les représentants des professions concernées dans les commissions professionnelles consultatives (CPC). Celles-ci ont introduit une forte segmentation des diplômes (650) au détriment de leur lisibilité et une multiplication des formations.

Dans le domaine de la formation initiale, il conviendrait que l'Éducation nationale et les branches professionnelles définissent des tronc communs de formation dans un plus grand nombre de grands secteurs. Les bénéficiaires de ces formations pourraient ainsi acquérir les connaissances de base communes à un ensemble de métiers et se spécialiser ultérieurement à l'occasion d'une formation professionnelle suivie dans le cadre de leur branche d'activité. Les titres dispensés sont en effet bien trop nombreux et leur procédure de rénovation excessivement longue.

Une telle proposition se heurte toutefois au désir de reconnaissance des branches qui délivrent également des diplômes spécifiques à leur secteur et des certificats de qualification professionnelle (CQP).

5. Les organismes publics de formation professionnelle sont désormais confrontés à la concurrence du marché

Créée en 1949, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), principal opérateur public, assure des prestations de formation (4 % des prestations pour les adultes, mais 30 % pour les seuls demandeurs d'emploi), des prestations d'orientation pour les demandeurs d'emploi et des prestations de certification (certificats de compétences professionnelles, titres professionnels, validations des acquis de l'expérience).

L'AFPA s'est engagée dans l'actuel mouvement de décentralisation, en passant de la tutelle de l'État à celle des régions dont elle devient un des opérateurs soumis aux règles de mise en concurrence, conformément aux règles de Bruxelles et du Conseil de la concurrence.

Quant aux GRETA ou « GRoupements d'ÉTABlissements » d'enseignement, au nombre de 257, ils exercent leur mission de formation continue en mutualisant les moyens en personnels, en locaux ou en équipements. Ils sont rattachés à l'un des établissements les composant et souffrent d'un mode de direction complexe qui les empêche d'être suffisamment réactifs dans leurs propositions de formation.

6. L'évaluation du système reste insuffisante

a) L'évaluation de la politique régionale

Créé par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), instance de concertation entre tous les acteurs de la formation professionnelle, a reçu une mission d'évaluation des politiques régionales portant sur leur fonctionnement, sur la coordination interrégionale et sur leurs résultats. Il travaille « *en liaison* » avec les comités de coordination régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP) dont il réunit, deux à trois fois par an, les secrétariats permanents afin de suivre leur activité et dresser un état des lieux de la concertation entre l'État, les Conseils régionaux et les représentants des partenaires sociaux, employeurs et salariés. Sa mission d'évaluation reste toutefois partielle, faute d'indicateurs et d'une systématisation de la remontée des données.

Le CNFPTLV évalue en particulier les contrats d'objectifs territoriaux (COT) servant à la mise en œuvre des politiques régionales dont il propose l'extension à toutes les régions et à toutes les branches, sous réserve d'une évaluation de leurs résultats, dont l'inexistence actuelle est regrettable.

Il établit une géographie de la formation professionnelle dessinée au travers d'une trentaine d'indicateurs ⁽¹⁾ et s'efforce de clarifier les financements de la formation professionnelle. Dans ce but, il a en particulier élaboré et expérimenté avec huit régions volontaires un « tableau de bord du plan régional de développement des formations (PRDF) » qui préfigure un compte régional de la formation professionnelle, regroupant les statistiques financières des différents ministères des conseils régionaux, des organismes paritaires collecteurs agréés, (OPCA et Fonds de gestion du congé individuel de formation – FONGECIF) et des ASSEDIC.

(1) Contexte démographique, caractéristiques de l'emploi et du marché du travail, nombre de jeunes relevant de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur, de l'apprentissage, et des contrats en alternance, nombre des demandeurs d'emploi, ou encore des salariés suivant une formation dans le cadre du CIF (congé individuel de formation).

b) L'évaluation de l'offre de formation

L'évaluation des organismes de formation n'est pas totalement systématique, chaque prescripteur ou financeur élaborant, le cas échéant, la liste des organismes dont il est satisfait.

Par ailleurs, l'évaluation de la formation par le bénéficiaire implique l'élaboration d'indicateurs très fins incluant l'appréciation des effets de la formation sur sa situation personnelle (embauche, salaire, évolution de carrière,...). Des travaux ont été engagés dans ce sens au niveau de l'Union européenne mais n'ont pas d'équivalent en France à ce jour.

E. DES FINANCEMENTS ABONDANTS MAIS DISPERSÉS ET DONT L'EFFICACITÉ EST INSUFFISANTE

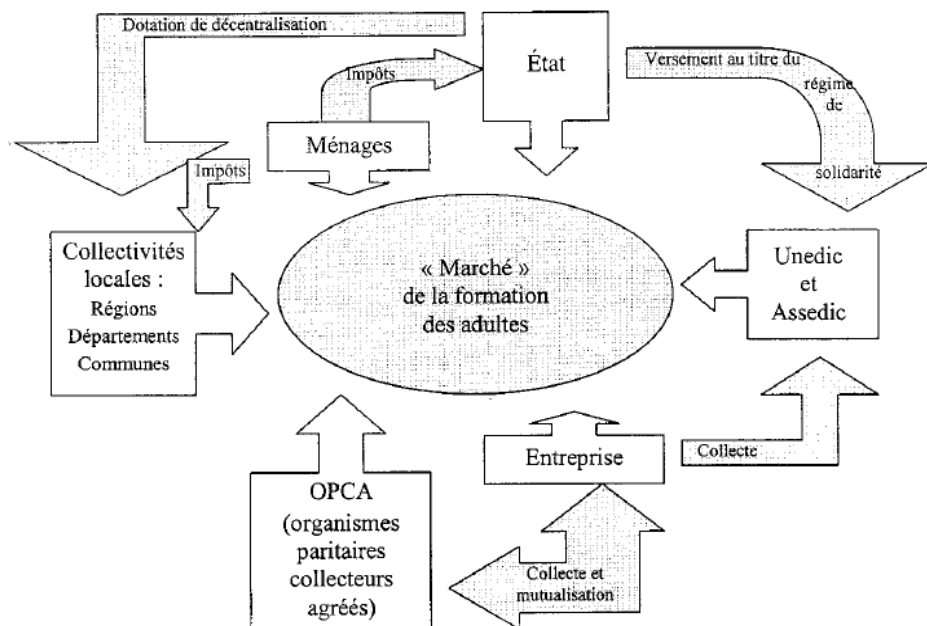
Selon les données figurant en annexe au projet de loi de finances pour 2009, l'effort financier global au profit de la formation et de l'apprentissage s'élevait en 2006 à 27,1 milliards d'euros, (en augmentation de 3,9 % sur 2005), soit 1,5 % du produit intérieur brut (PIB). Ce montant est important puisqu'il est à peine inférieur aux crédits du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour 2009. Il s'élève en outre à 34 milliards d'euros, soit 2 % du PIB, si l'on ajoute les crédits relatifs aux lycées professionnels ⁽¹⁾.

1. Les financements sont trop dispersés

Le marché de la formation professionnelle continue fonctionne à partir de financements aux nombreux méandres, comme en témoigne le schéma ci-dessous.

(1) Cf. encadré, ci après.

Marché de la formation professionnelle continue



Source : Paul Santelmann, la formation professionnelle continue, La Documentation française, Paris, 2006

À ce marché complexe, il est essentiel d'associer **le montant du financement de la formation professionnelle qui, selon le rapport précité de la Cour des comptes, s'élève à 34,3 milliards.**

Les chiffres sont détaillés ci-dessous, à partir d'une première décomposition établie par la Cour dans son rapport de 2008, qui intègre le financement des lycées professionnels, et d'une deuxième décomposition, hors financement des lycées professionnels, présentée en annexe du projet de loi de finances 2009.

– En 2005 34,3 milliards d’euros

(Cour des comptes – Rapport 2008)

distribués à →

Lycées professionnels	8,4 milliards d’euros
Apprentissage	4 milliards d’euros
Jeunes en insertion professionnelle	2,5 milliards d’euros
Salariés	10,5 milliards d’euros
Agents publics (collectivités publiques)	5,5 milliards d’euros
Demandeurs d’emplois	3,4 milliards d’euros

par →

Entreprises :	11 milliards d’euros
État :	9,7 milliards d’euros
Régions :	5 milliards d’euros
Collectivités :	5,5 milliards d’euros
Autres dont l’Unedic :	1,4 milliard d’euros
Ménages :	1,7 milliard d’euros

– En 2006, hors financement des lycées professionnels 27,1 milliards d’euros

(Annexe au projet de loi de finances pour 2009)

distribués à →

Apprentissage	4,5 milliards d’euros
Jeunes en insertion professionnelle	2,3 milliards d’euros
Salariés	11,4 milliards d’euros
Agents publics (collectivités publiques)	5,5 milliards d’euros
Demandeurs d’emplois	3,4 milliards d’euros

par →

Entreprises :	11,1 milliards d’euros
État :	7,4 milliards d’euros
Régions :	3,9 milliards d’euros
Collectivités :	1,8 milliards d’euros
Autres dont l’Unedic :	1,8 milliards d’euros
Ménages :	1 milliard d’euros

a) Entre les entreprises

La contribution des entreprises à la formation continue des salariés varie selon leur taille et donne lieu en théorie à une mutualisation qui, d'après la Cour des comptes, n'est pas effective.

Entreprises de moins de 10 salariés	0,55 % de la masse salariale annuelle brute (MSAB)	DIF, professionnalisation, actions et public prioritaires 0,15 %	OPCA : Versement obligatoire
		Plan de formation de l'entreprise 0,40 %	
Entreprises de 10 à moins de 20 salariés	1,05 % MSAB (1,35 % pour les entreprises de travail temporaire – ETT)	DIF, professionnalisation, actions et public prioritaires (DPAPP) 0,15 %	OPCA : Versement obligatoire
		Plan de formation de l'entreprise 0,90 % (1,20 % pour les ETT)	OPCA : Versement soit, obligatoire et partiel (en application de la convention de branche) soit, facultatif – partiel ou total
Entreprises de 20 salariés et plus	1,60 % MSAB (2 % pour les ETT)	DPAPP 0,50 %	OPCA : Versement obligatoire
		Plan de formation de l'entreprise 0,90 % (1,20 % pour les ETT)	OPCA : Versement soit, obligatoire et partiel (en application de la convention de branche) soit, facultatif – partiel ou total
		Congés (CIF, VAE, bilan de compétence) 0,20 % MSAB (0,30 % pour les ETT)	OPACIF ⁽¹⁾ : Versement obligatoire
Toutes les entreprises	1 % MSAB des contrats à durée déterminée	Congés (CIF, VAE, bilan de compétence) et DIF des CDD	OPACIF : Versement obligatoire

Source : Tableau établi par la mission d'information

Les grandes entreprises ont tendance à privilégier la formation de leurs cadres de haut niveau bloquant ainsi toute possibilité de mutualisation avec les petites entreprises dont les personnels ont de véritables besoins de formation.

Par ailleurs, on peut noter que l'effort financier des entreprises en faveur de la formation de leurs salariés est globalement orienté à la baisse en pourcentage de la masse salariale : en 2006 il était de 2,85 % contre 2,97 % en 2004.

(1) Organisme paritaire de gestion du congé individuel de formation

De même, la contribution à la formation continue des non-salariés varie selon leurs statuts.

Catégorie socioprofessionnelle	Contribution	Organisme recouvreur	Organisme destinataire des fonds
Travailleurs indépendants	0,15 % du plafond de la sécurité sociale (0,24 % lorsque le conjoint est collaborateur ou associé)	Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)	AGEFICE (Association de gestion du financement des chefs d'entreprises)
Commerçants Professions libérales			Fonds interprofessionnel des professions libérales Fonds d'assurance formation (FAF) de la profession médicale
Artisans	0,29 % du plafond de la sécurité sociale	Trésor public	Chambres régionales des métiers et de l'artisanat (0,12 %) FAF des artisans (0,17 %)
Exploitants pêche et cultures maritimes	0,15 % du plafond de la sécurité sociale	Caisse allocations familiales des pêches maritimes	FAF pêche et cultures maritimes
Exploitants agricoles	0,30 % des revenus professionnels ou de l'assiette forfaitaire	Mutualité sociale agricole	FAF des exploitants agricoles

Source : Tableau établi par la mission d'information.

b) Entre les financeurs

Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2009, les principaux financeurs sont :

– Les entreprises, avec 11,2 milliards d'euros dépensés en 2006 (+6 % par rapport à 2005) qui engagent 41 % de la dépense totale. La grande majorité de leurs dépenses (82 %) est destinée à leurs salariés. Le reste finance à parts quasi-égales l'apprentissage et les autres formations en alternance pour les jeunes.

– L'État (hors agents publics) : en 2006, celui-ci a dépensé 4,4 milliards pour la formation professionnelle continue des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés du privé : 29 % ont été consacrés à l'apprentissage, 11 % aux jeunes en insertion professionnelle.

c) Entre les organismes collecteurs paritaires agréés

La collecte des fonds que les entreprises dédient à la formation professionnelle continue repose sur un réseau d'organismes multiples. Indépendants les uns des autres, ils contribuent au financement d'actions de nature différente.

Les différents organismes collecteurs

	Seuil minimal de collecte	Collecte 2006	Collecte 2007
40 OPCA nationaux de branches	15,24 millions d'euros sauf pour les secteurs « Hors champ » (organismes des secteurs n'ayant pas adhéres au Medef, à la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises – CGPME – ou à l'Union professionnelle artisanale – UPA)	5,449 milliards d'euros	5,745 milliards d'euros
1 OPCA national interbranche interprofessionnel			
1 OPCA interbranche interprofessionnel comptant			
25 OPCA interprofessionnels régionaux (OPCAREG)			
5 OPCA nationaux → CIF (AGECIF)			
26 OPCA régionaux → CIF (FONGECIF)			
49 OCTA nationaux → taxe d'apprentissage	2 millions d'euros, environ	1,653 milliard d'euros	1,741 milliard d'euros
89 OCTA régionaux → taxe d'apprentissage	1 million d'euros, environ		

Tableau établi par la mission à partir des éléments du rapport précité de la Cour des comptes 2008

Les destinataires des contributions des entreprises

Les OPACIF	reçoivent obligatoirement pour le financement des congés (CIF, VAE et bilans de compétence) et du DIF-CDD :	1 % de la masse salariale annuelle brute (MSAB) des CDD ;
		0,20 % MSAB des entreprises de plus de 20 personnes ;
		0,30 % MSAB des entreprises de travail temporaire de plus de 20 personnes
Les OPCA	reçoivent obligatoirement pour le financement du DIF et du plan de formation :	0,55 % MSAB des entreprises de moins de 10 personnes ;
	reçoivent obligatoirement pour le DIF :	0,15 % MSAB des entreprises de 10 à moins de 20 personnes et 0,50 % MSAB des entreprises de 20 personnes et plus
	reçoivent pour le plan d'entreprise, facultativement en tout ou partie ou obligatoirement (par accord de branche) mais partiellement :	0,90 % MSAB des entreprises de plus de 10 salariés et 1,20 % MSAB des ETT de plus de 10 salariés
Les OCTA	reçoivent obligatoirement la taxe d'apprentissage et la contribution au développement de l'apprentissage	0,68 % MSAB quelle que soit la taille de l'entreprise

Tableau établi par la mission

d) Entre les types de formations tout au long de la vie

● *La formation initiale : une juxtaposition de financeurs*

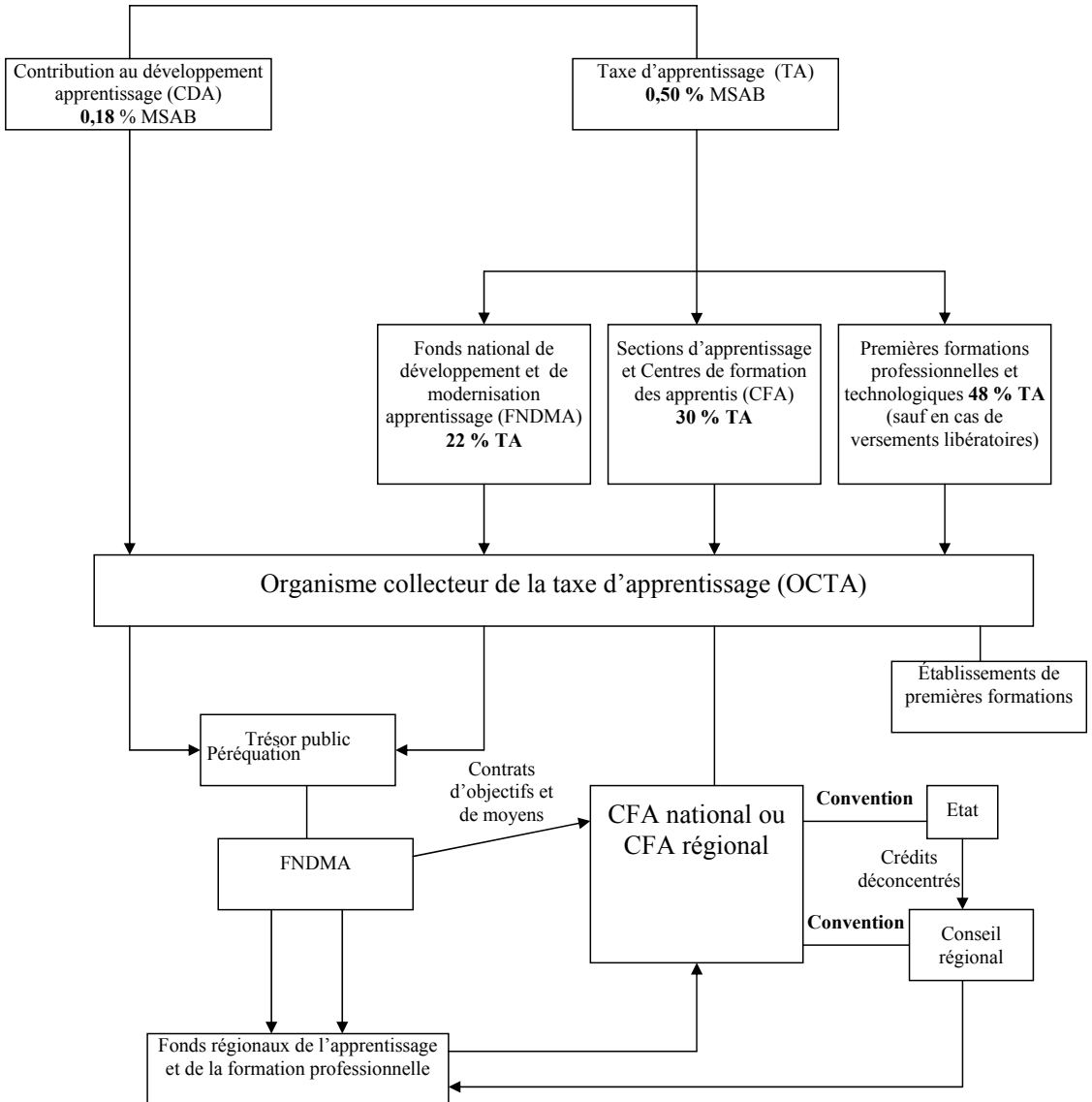
– La gestion et le financement des écoles, des collèges et des lycées sont respectivement répartis entre les communes, les départements et les régions ;

– L’enseignement professionnel initial sous statut scolaire dispensé dans les lycées professionnels ⁽¹⁾ et l’apprentissage en alternance dans les entreprises et dans les centres de formation des apprentis (CFA) ⁽²⁾ disposent d’un budget annuel qui s’élève à 2 milliards d’euros ;

(1) Soit 700 000 élèves répartis dans 1 043 lycées professionnels publics et 653 lycées professionnels privés sous contrat.

(2) Soit 300 000 jeunes en 2007 (non compris 100 000 jeunes apprentis dans l’enseignement supérieur) répartis dans 1 720 CFA.

Le financement de l'apprentissage représente **0,68 %** de la masse salariale annuelle brute (MSAB) de toute entreprise.



Source : B. Sellier, Rapport d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation continue : « La formation professionnelle : le droit de savoir », Sénat – n° 365 (2006-2007).

La carte des formations souffre d'un défaut de coordination entre le recteur et le conseil régional (*cf. supra, le paragraphe « Un doublon d'offre »*) ; il en résulte une mauvaise adaptation des formations aux évolutions du contexte économique et social que ne compense pas encore aujourd'hui la création de pôles spécialisés pour éviter les redondances entre établissements.

- *La formation continue, des actions inégales*

– Les actions du plan de formation

Gérées par l'employeur, elles sont financées par les entreprises soit en interne soit en faisant appel à des prestataires extérieurs de formation par l'intermédiaire des OPCA. Elles sont au départ financées par une contribution de 0,9 % de la masse salariale pour les entreprises de 10 salariés et plus, et de 0,40 % pour les entreprises de moins de dix salariés. Mobilisant l'essentiel des ressources de formation des entreprises, centrées sur l'adaptation à l'emploi, elles sont peu évaluées, et si elles favorisent le maintien dans l'emploi ⁽¹⁾ elles manquent souvent la cible de la promotion professionnelle ou de la reconversion à mi-carrière que l'évolution rapide des métiers rend pourtant indispensable. Par ailleurs, ces formations ont peu d'effet sur la promotion et la sécurisation des parcours. Le plus souvent de courte durée, elles sont de qualité très variable. Plusieurs personnes auditionnées ont évoqué la possibilité d'une réduction de cette contribution afin de favoriser une meilleure utilisation des fonds en fonction des besoins réels.

– Le Congé individuel de formation (CIF)

Créé en 1971, il n'a pris son essor qu'en 1982 quand il a bénéficié d'un financement dédié. Tourné vers la reconversion, il peut s'apparenter à une seconde chance pour ceux qui en bénéficient après une formation initiale courte ou non sanctionnée par un diplôme (durée d'un an à temps plein ou 1200 heures en cas de formation à temps partiel). En 2007, seulement 38 406 salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) et 7 540 salariés en contrat à durée déterminée sont partis en CIF ⁽²⁾. Jouant le rôle de formation de la seconde chance, son coût est certes élevé (21 028 euros, en moyenne, rémunération comprise) mais le dispositif est efficace. Le CIF est financé par une contribution de 0,20 % de la masse salariale annuelle brute des entreprises de 20 salariés et plus.

Le droit individuel à la formation (DIF) ⁽³⁾

Droit individuel et capitalisable, il permet à chaque salarié ayant au moins un an d'ancienneté d'acquérir un crédit annuel de 20 heures de formation dans la

(1) *Audition de M. Michel Théry, responsable du département formation continue du Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ), du 16 septembre 2008.*

(2) *Chiffres provisoires.*

(3) *Élaboré dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 afin de réduire les inégalités d'accès à la formation et de permettre la construction d'un parcours où le salarié est acteur de sa propre formation, le DIF a été créé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.*

limite de 6 ans et de 120h. Ce crédit peut être utilisé hors du temps de travail – l’employeur versant en ce cas une indemnité compensatrice – ou bien sur le temps de travail. La mobilisation du DIF est à l’initiative du salarié mais suppose l’accord de l’employeur. La question de sa transférabilité en cas de rupture du contrat de travail n’est pas réglée. Il est en progression constante (166 000 salariés en 2006, 400 000 en 2007 [chiffres provisoires] et 500 000 vraisemblablement en 2008) mais son usage est de fait souvent dévoyé pour des formations relevant du plan de formation de l’entreprise.

La professionnalisation

Elle permet à l’employeur et au salarié de bâtir un parcours financé par l’OPCA dans le cadre de ses priorités et en fonction de forfaits. Réservée à certaines catégories de salariés en CDI en vue de leur maintien dans l’emploi, elle leur permet d’acquérir une qualification ou de participer à une action de formation. Elle est fondée sur l’alternance et associe des enseignements généraux, technologiques et professionnels et la pratique en entreprise en rapport avec la qualification recherchée.

Le DIF et la professionnalisation sont financés par une contribution particulière des entreprises de 0,5 % de la masse salariale brute des entreprises de 20 salariés et plus, et de 0,15 % de la masse salariale des entreprises de moins de 20 salariés.

2. Une part des crédits est utilisée pour financer la démocratie sociale

La totalité des crédits collectés n’est pas directement utilisée pour le financement des actions de formation. Outre leurs frais de gestion, limités à 0,9 %, les OPCA rémunèrent également les partenaires sociaux :

– pour leur participation aux conseils d’administration chargés de définir la politique de formation et le programme d’action, dans la limite de 0,75 % des fonds collectés au titre des versements obligatoires.

– par l’intermédiaire du FONGEFOR, association paritaire chargée de distribuer 0,75 % de l’ensemble des sommes collectées par les OPCA aux confédérations professionnelles.

Le financement de la démocratie sociale atteint au minimum 1,5 % des fonds issus de la collecte obligatoire. On peut estimer qu’il y a là une utilisation peu conforme des fonds de la formation professionnelle et qu’il convient de modifier la loi sur ce point.

F. UNE GOUVERNANCE MAL DÉFINIE

Tous les acteurs déplorent l'éclatement du système de la formation professionnelle et le défaut de vision et de pilotage qui la caractérise ; une situation qui empêche la définition de priorités et la fixation des moyens nécessaires. Pourtant deux priorités s'imposent : la formation et l'insertion des jeunes sans qualification et la reconversion des salariés touchés par des restructurations d'entreprise.

1. L'État

L'État définit la politique de l'Éducation nationale et celle de l'emploi mais il doit aussi s'impliquer dans la fixation des grands principes applicables à la formation en raison de la complexité des relations entre d'une part la formation et l'emploi et d'autre part la formation initiale et la formation professionnelle. Pour autant, cette intervention ne doit pas remettre en cause le travail de terrain des régions et des partenaires sociaux, légalement compétents.

2. Les régions

Détenant toute compétence dans le domaine de la formation des jeunes et des adultes, les régions conduisent leurs politiques par l'intermédiaire des Comités de coordination régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP) au travers des contrats d'objectifs territoriaux.

a) Les comités de coordination régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP) : des missions nombreuses et mal hiérarchisées

Les CCREFP, créés par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, sont composés de 29 membres répartis en 4 collèges (État, Région, représentants des employeurs et chambres consulaires, représentants des salariés) et présidés conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional » (art. D. 6123-25 du code du travail). Organes de coordination, au niveau régional, des politiques de l'État, du Conseil régional et des partenaires économiques et sociaux, en matière de formation professionnelle, les CCREFP remplissent, en outre, des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de l'ensemble des politiques de formation professionnelle.

On peut regretter le caractère excessif des tâches dévolues aux CCREFP dont la définition résulte de textes épars, qui sont mal hiérarchisées et dont certaines ne sont jamais exercées. Par ailleurs, chaque CCREFP exerce son rôle de façon variable selon les régions ⁽¹⁾, certains se limitant à une consultation formelle de leurs membres, d'autres exerçant au contraire un rôle de co-construction et de

(1) Étude du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie de juin 2008.

coordination (c'est le cas, par exemple, du CCREFP du Nord Pas de Calais pour la formation dans le cadre de la filière automobile).

b) Les contrats d'objectifs territoriaux (COT) : des outils intéressants mais dont l'objectif n'a pas totalement été atteint

Créés par la loi du 23 Juillet 1987 relative à l'apprentissage, les contrats d'objectifs territoriaux (COT) ont pour objectif d'harmoniser, entre les régions et les branches professionnelles, les différentes voies de formation professionnelle des jeunes.

Les 160 contrats existants, qui ne couvrent pas toutes les régions ni toutes les branches, ont permis un rapprochement entre des partenaires qui se connaissaient peu. Aujourd'hui, de plus en plus souvent, ces contrats sont étendus à la formation des salariés et des demandeurs d'emploi et prennent la forme de vraies conventions-cadres (avec pilotage, objectifs et résultats), alors que jusqu'à présent ils ne faisaient l'objet d'aucune évaluation et que leurs signataires n'y prenaient que peu d'engagements.

Dans la plupart des cas, les contrats d'objectifs territoriaux sont signés avec les branches professionnelles les plus structurées. Il conviendrait, toutefois, de les rendre plus interprofessionnels, à l'exemple de l'accord « filière mer » signé par le conseil régional de Bretagne avec les branches liées aux métiers de la mer ou bien de l'accord « filière bois » de la région du Limousin. Ces accords interprofessionnels, en organisant des réseaux de métiers et de compétence au lieu d'une spécialisation dans un cœur de métier, permettent une plus grande mobilité professionnelle des habitants de la région au sein de leur territoire.

Les COT ont permis tout à la fois le renforcement des outils d'observation et de diagnostic et une structuration des acteurs : les branches confortent leur représentation régionale et les régions dédient des forces techniques au sein de leurs services chargés du partenariat avec les branches. Cela a eu pour effet, notamment, de développer un dialogue région/branche/Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP)/rectorat « en continu ».

Toutefois, les COT se sont éloignés de leur objectif initial de régulation des voies de formation des jeunes et n'ont pas réussi à généraliser une dynamique de coopération des acteurs à ce sujet :

- les procédures associées sont lourdes et lentes ;
- ils ne se sont pas affranchis de la tendance à reproduire en région une approche structurée par la logique de branche alors que les questions transversales (métiers transversaux, mobilités « interbranche ») sont plus prégnantes aujourd'hui ;

– ils ne couvrent pas des pans entiers de l'économie, fortement créateurs d'emplois (banques, assurances, services à la personne) ainsi que l'emploi public ;

– les actions retenues ne reflètent pas toujours le travail de diagnostic et les priorités sont parfois mal définies ;

– certains COT sont des contrats « non contractuels » n'engageant pas les parties, bien souvent sans chiffrage financier : on ne peut alors pas vraiment parler de co-production d'actions, mais au mieux, de mise en œuvre juxtaposée d'actions portées par l'un ou l'autre des signataires ;

– les procédures de suivi des COT sont limitées et les instruments d'évaluation de leurs effets absents.

c) Les plans régionaux de développement des formations (PRDF) : des engagements inégaux

• *Le champ de compétences des plans régionaux de développement des formations (PRDF) paraît bien adapté*

Les PRDF sont mentionnés au livre deuxième consacré à « l'administration de l'Éducation » du code de l'Éducation dont l'article L. 214-13 dispose que « *la région adopte le plan régional de développement des formations professionnelles et s'assure de sa mise en œuvre. Ce plan a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation* ».

Élaboré en concertation avec l'État, les collectivités territoriales concernées et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelon national ainsi que le service public de l'emploi, le plan est approuvé par le conseil régional après consultation des différentes instances dont les conseils généraux et le comité de coordination régional pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP).

Il prend en compte les orientations et les priorités définies par les contrats d'objectifs territoriaux et, pour ce qui concerne les jeunes, les dispositions relatives à la formation professionnelle figurant au schéma prévisionnel des formations des différentes catégories de collèges et lycées. Il vaut schéma prévisionnel d'apprentissage, schéma régional des formations sociales et schéma régional des formations sanitaires. Pour sa part 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.

• *En revanche leur portée effective est incertaine et leur caractère prescriptif limité*

Pour l'application de ces schémas, il est prévu que des conventions annuelles d'application précisent, pour l'État et la région, la programmation et les financements des actions. Cette disposition a été introduite dans l'article L 214-13 du code de l'Éducation par l'article 108 de la loi n° 2002- 276 du 16 février 2002. Mais ces dispositions, outre le fait qu'elles ne s'appliquent pas à tous les intéressés, paraissent ne pas être toujours effectives : la loi impose une concertation avec un certain nombre d'acteurs mais ne donne pas force contractuelle aux résultats de ces concertations, ce qui peut conduire à des gâchis de fonds publics lorsque l'un des partenaires du projet ne s'engage pas de la même façon. Par ailleurs, le plan manque d'une contractualisation à moyen terme prenant en compte l'amortissement des moyens à mettre en œuvre par les différents acteurs.

*
* *

Comment surmonter ces défauts et blocages pour construire une politique publique pertinente et adaptable tant au niveau local qu'au niveau des personnes, grâce au montage de projets communs à des catégories diverses de bénéficiaires ? Tel est l'enjeu d'une réforme de la formation, désormais d'autant plus nécessaire que les réformes successives précédentes ont abouti à la création d'une véritable « *usine à gaz* » dont le fonctionnement reste incompris de la plupart des responsables locaux, ainsi que l'a souligné devant la mission ⁽¹⁾ Mme Marie-Laure Meyer, représentante de l'Association des régions de France.

(1) *Audition du 10 septembre 2008.*

II.- LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE : UN CONCEPT À DYNAMISER

Comme indiqué dans l'introduction du présent rapport, la formation tout au long de la vie (FTLV) est à l'origine un concept européen qui s'éloigne des distinctions françaises de formation initiale pour les jeunes, de formation continue pour les actifs ou d'éducation des adultes et qui affirme le droit de tout individu d'accéder à un apprentissage :

- à toute époque de sa vie : enfance, jeunesse, vie active, vieillesse ;
- quelle qu'en soit la finalité : professionnelle, culturelle ou relative à l'acquisition de savoirs fondamentaux ;
- quel qu'en soit le cadre : écoles, organismes de formation, tutorat en entreprises, autoformation.

Une véritable modernisation de la politique de la formation ne saurait réformer les moyens sans avoir auparavant énoncé ses objectifs. Faisant aujourd'hui l'objet d'un accord unanime tant au sein de la mission que de la part des personnes qu'elle a auditionnées ou à la lecture des différents rapports parus sur le sujet depuis deux ans, ces objectifs se résument à quatre actions :

- **clarifier les objectifs de la formation tout au long de la vie,**
- **simplifier son organisation,**
- **évaluer les offres de formation,**
- **contrôler la gouvernance et le financement.**

Dès lors, se référant aux points communs des multiples propositions concluant les rapports précités, la mission considère que les priorités d'une réforme de la formation tout au long de la vie doivent se définir ainsi :

- assurer la réussite de la formation initiale,
- mettre la personne au centre du système et sortir d'une logique de statut,
- répondre aux objectifs des politiques de l'emploi,
- être en adéquation avec les besoins des entreprises,
- faciliter les allers et retours entre l'emploi et la formation, entre le monde professionnel et l'Éducation.

Les propositions qui suivent sont la traduction de ces objectifs et de ces priorités.

A. CONSTRUIRE UN VÉRITABLE DISPOSITIF DE FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

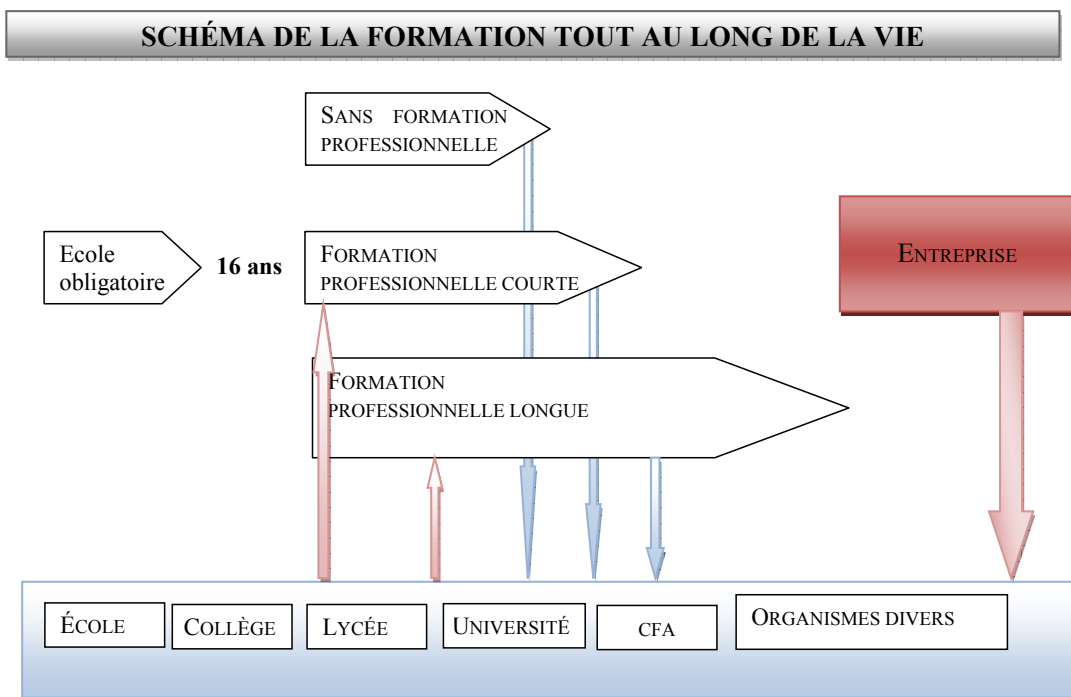


Schéma réalisé par la mission

1. S'appuyer sur un véritable service public en matière d'information et d'orientation

L'information des personnes sur leurs droits à une FTLV, à un accompagnement dans leur orientation et aux formations disponibles, dépend de l'organisation des acteurs. Elle sera d'autant plus difficile à obtenir que perdurera l'approche par acteurs et par publics, à la différence d'une approche plus intégrée (telle celle proposée par le site Internet « Centre Inffo » qui a été construit et financé en partenariat avec les conseils régionaux, l'Association des régions de France (ARF) et les partenaires sociaux, et qui constitue un portail d'information sur la formation et les métiers).

Face à la complexité du système, il paraît nécessaire d'organiser à l'intention du grand public (scolaires et leurs familles, salariés – et plus particulièrement les salariés des PME qui ne bénéficient pas d'une direction des ressources humaines [DRH] pouvant les orienter –, demandeurs d'emploi, inactifs, artisans et petites entreprises...) une information, une orientation et un accompagnement. Cela suppose une « *accessibilité physique à des professionnels*

détenant de multiples compétences relatives à l'évaluation des personnes, la connaissance des évolutions des marchés et des métiers régionaux ou nationaux, la détermination des outils nécessaires au montage des projets »⁽¹⁾.

Proposition : Créer un service public d'information sur la formation et l'orientation (SPIFO)

De même, dans ses avis⁽²⁾ sur « La sécurisation des parcours professionnels » et sur l'insertion des jeunes « 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? », le Conseil économique et social (CES) rappelle que « *l'accueil, l'information et l'orientation (AIO) sont au cœur même des enjeux de la sécurisation des parcours professionnels, de la réduction des inégalités et de la prévention des discriminations* ». Aussi préconise-t-il la création d'un service de l'orientation tout au long de la vie cohérent et accessible à tous, intégrant le système éducatif et ouvert à l'entreprise et au marché de l'emploi.

Placé auprès du ministre compétent pour la formation tout au long de la vie, le SPIFO serait chargé, au plan national, de définir les grands axes de la politique d'accueil, d'information et d'orientation (AIO) et de veiller à sa déclinaison sur le territoire. Au plan régional, il aurait à parfaire l'efficacité des actions menées auprès des personnes (*cf. infra, le paragraphe 3 « sécuriser les parcours professionnels »*). Une politique publique de la formation tout au long de la vie). Ce service permettra la mise en réseau ou l'intégration de la mosaïque des institutions existantes.

a) Améliorer l'information des personnes

Il conviendrait pour cela de veiller :

- à l'élaboration d'un calendrier de formation à l'orientation des conseillers de « Pôle emploi » qui, depuis l'adoption de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, a désormais pour mission « *(d') accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle* » (article L. 5312-1 du code du travail).

- à la création d'un portail unique sur Internet⁽³⁾ ;

(1) *Audition de Mme Marie-Laure Meyer, représentante de l'Association des régions de France, du 10 septembre 2008.*

(2) *Avis des 30 mai 2007 et 22 octobre 2008.*

(3) *Ibidem.*

• **à la présentation attractive, à destination des jeunes, des métiers** et notamment des « métiers en tension ». Il serait, par exemple, souhaitable qu'en raison de l'impact de certaines séries télévisées sur les vocations du jeune public (« Les experts » pour la police scientifique, « *Grey's anatomy* » pour la médecine) ou de certains films (« L'auberge espagnole » a contribué à faire connaître le programme européen « Erasmus » à toute une génération), le SPIFO définisse avec les différentes chaînes de la télévision publique des « **séries métiers** » susceptibles de valoriser certaines professions ou de développer l'esprit d'entreprise ;

• **à la mise en place de centres régionaux de ressources documentaires et d'orientation**, ouverts à tout public – jeunes, seniors, salariés, demandeurs d'emploi – tels que les « Cités des métiers » ou « L'Espace projet » du FONGECIF d'Île-de-France ⁽¹⁾. Outre leur mission d'AIO, ces centres mettraient en réseau tous les organismes existants qui assurent des missions semblables : centres régionaux d'information jeunesse (CRIJ), chambres consulaires, espaces ruraux pour l'emploi et la formation, maisons de l'emploi, points relais conseil en validation des acquis de l'expérience (VAE), permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), espaces jeunes, *etc.*

b) Améliorer l'efficacité des actions menées auprès des scolaires, des étudiants et des familles

Le SPIFO devra aider tous les établissements de formation initiale – collèges, lycées professionnels, centres de formation d'apprentis et instituts universitaires de technologie – à construire une évaluation de leurs formations ainsi qu'un suivi de leurs anciens élèves ⁽²⁾. Il devra veiller à ce que les résultats de ces études soient communiqués aux élèves de l'établissement ainsi qu'à ses propres services.

Dans les collèges et lycées, il devra veiller à la formation continue des conseillers d'orientation, avec lesquels il mènera chaque année, en direction des élèves, une action d'information sur toutes les possibilités de formations diplômantes qui pourront leur être offertes après leur sortie du système éducatif : diplôme d'accès aux études universitaires, capacité en droit, droit individuel à la formation, congé individuel de formation, alternance, VAE, *etc.*

Par ailleurs, le SPIFO devra déterminer les moyens par lesquels former les personnels enseignants de ces établissements à l'accompagnement de l'orientation de leurs élèves, spécialement lors de leur entrée dans un nouveau degré d'enseignement (au collège, au lycée ou dans un centre de formation pour apprenti – CFA), dans une poursuite d'études, après le baccalauréat ou dans la vie active.

(1) Cf. *audition de MM. Jean-Pierre Douillet, président du Fonds de gestion du congé individuel de formation (FONGECIF) d'Île-de-France, Luc Tassera, vice-président, et David Mazurelle, directeur général, du 1^{er} octobre 2008.*

(2) « Formation professionnelle : le droit de savoir » – *Sénat, rapport précité (juillet 2007)*

Au sein de ces mêmes établissements, le SPIFO veillera enfin à ce que les services d'orientation ou la mission générale d'insertion (MGI) collaborent avec le service public de l'emploi (SPE) pour guider les élèves en grave difficulté scolaire et les mettre en contact, dès avant la fin de leur scolarité, avec la mission locale compétente. La mise en contact doit non seulement constituer une aide administrative aux démarches à accomplir mais surtout un véritable accompagnement de l'intéressé à son premier rendez-vous.

2. Intervenir dans le champ de la formation initiale

La formation initiale doit permettre à tout jeune d'acquérir des connaissances suffisantes lui permettant d'obtenir un diplôme ou une certification professionnelle.

a) Lutter contre l'échec scolaire et valoriser toutes les filières

Les diverses politiques mises en place au cours de ces dernières années doivent être poursuivies et intensifiées.

• *L'école : un socle des connaissances de base*

La réforme actuellement en cours – nouveaux programmes recentrés sur les fondamentaux, limitation à 24 heures hebdomadaires du temps passé à l'école, mise en place de stages gratuits de remise à niveau pour les élèves de CM1 et CM2, aide individualisée de 2 heures hebdomadaires pour les élèves en difficulté, ainsi que le maintien des diverses aides à offrir aux élèves en plus ou moins grande difficulté ⁽¹⁾ – devrait permettre de réduire l'échec scolaire et d'offrir à chaque enfant les bases d'une réussite dans l'enseignement secondaire et d'une intégration ultérieure dans la société.

Le nouveau dispositif d'évaluation mis en place par le ministère de l'éducation nationale doit permettre de faire le bilan des acquis de chaque élève en français et en mathématiques, à la fin des années de CE1 et de CM2, et un livret personnel validera ses connaissances et ses compétences. Les résultats des élèves et les validations inscrites dans le livret seront communiqués aux familles, et seront l'objet d'un traitement permettant de disposer de résultats nationaux et locaux.

• *Le collège unique : un maillon important*

Le collège, deuxième étape d'une scolarité obligatoire, doit à la fois accueillir sans distinction et sans filière, tous les élèves d'une même classe d'âge et doit les mener jusqu'au lycée qui exige, pour y entrer, un certain niveau de résultats. **Pour tous ceux qui n'y entreront pas, le collège porte la**

(1) Stages gratuits, accompagnements à la scolarisation des enfants handicapés, prévention et traitements des difficultés scolaires par des maîtres spécialisés à dominante pédagogique ou rééducative, classes d'initiation de plusieurs heures au français (CLIN) pour les primo arrivants, extension de l'accompagnement éducatif aux écoles élémentaires de l'éducation prioritaire...

responsabilité d'une orientation souvent forcée et non choisie (cf. *supra* partie I).

Ainsi, il doit aujourd'hui répondre à de nombreuses questions dont certaines sont encore sans réponse :

– **Comment parler d'unicité** lorsque coexistent, de fait, différents systèmes parallèles : les sections d'enseignements généraux et professionnels adaptés (SEGPA), les classes préparatoires à l'apprentissage (CPA), les classes d'initiation pré-professionnelle par alternance, les quatrièmes aménagées et troisièmes d'insertion et les quatrièmes et troisièmes générales ?

– **Comment remédier à la faible attractivité de l'enseignement professionnel ?** Plus ou moins implicitement, considéré comme une voie de relégation, il limite les perspectives des élèves qui y sont orientés ⁽¹⁾.

– **Plus largement, comment éviter une orientation par l'échec ?**

Diverses mesures tentent déjà de répondre à ces difficultés :

* les programmes du socle commun de connaissances et de compétences ont été restructurés autour de sept compétences (langue française, pratique d'une langue vivante étrangère, compétences de base en mathématiques, culture scientifique et technologique, techniques usuelles de l'information et de la communication, culture humaniste, compétences sociales et civiques et autonomie et initiative des élèves) et devraient entrer en application à la rentrée 2009 ⁽²⁾.

* Depuis la rentrée 2008, un accompagnement éducatif est mis en place dans tous les collèges. Il permet à chaque élève volontaire de bénéficier, deux heures par jour, d'une aide aux devoirs et aux leçons ainsi que d'activités sportives, artistiques ou culturelles. Par ailleurs, des programmes personnalisés de réussite éducative permettent d'aider les élèves en difficulté dans leur scolarité (5 % des collégiens en bénéficient actuellement).

* À la rentrée 2008-2009, tous les collèges pratiqueront une évaluation de l'acquisition du socle de compétences et la valideront. Un livret personnel de connaissances et de compétences doit être conçu, afin de valider la maîtrise progressive de l'élève.

Demeure néanmoins le problème essentiel de la sortie du système scolaire par des jeunes non diplômés après le seuil fatidique de l'âge de 16 ans qui marque la fin de la scolarisation obligatoire. Sa solution implique :

– **un repérage des élèves en difficulté par la mission générale d'insertion (MGI)** et, lorsqu'un jeune sort du système scolaire, l'articulation de la

(1) *Cour des comptes « La formation professionnelle tout au long de la vie » – Rapport public thématique (octobre 2008).*

(2) Cf. *Projet de loi de finances pour 2009 – Mission « enseignement scolaire ».*

MGI avec la mission locale afin de prévoir l'accompagnement systématique de l'intéressé ou avec les institutions « nouvelle chance ».

En 2006-2007 ⁽¹⁾, parmi les 33 000 jeunes (dont 60 % sans qualification) accueillis dans les actions relevant de la MGI, 65 % sont retournés en formation, dont 40 % dans des cursus traditionnels sous statut scolaire et 14 % en apprentissage ; 9 % ont accédé à l'emploi. Si le résultat de ces actions est indéniablement positif, le volume des élèves pris en charge est extrêmement faible lorsqu'il est rapporté aux 150 000 élèves qui sortent chaque année du système scolaire sans diplôme.

La MGI doit donc être saisie le plus en amont possible du parcours d'un élève en difficulté pour intervenir avec le maximum d'efficacité.

Proposition : Créer un passeport orientation/formation pour chaque élève, dès la classe de 5^e, afin de valider, aux différentes étapes du parcours scolaire, les choix d'orientation et à terme les choix de formation aux métiers.

– Une réduction du taux des sorties sans diplôme de 17 %, actuellement à 10 %, en cohérence avec la stratégie européenne de Lisbonne « Éducation et formation 2010 » ⁽²⁾.

Cette véritable question de société pourrait trouver un début de résolution dans la proposition du Conseil économique et social (CES) ⁽³⁾ de délivrer aux élèves concernés « un certificat de validation des acquis en matière de savoirs fondamentaux et de savoir-être auquel serait joint un bilan d'orientation vers les métiers supposés être au plus près de leurs potentiels (...). Contenant les compétences acquises, les bilans des visites ou stages effectués dans l'entreprise, au-delà des seuls résultats scolaires, le passeport déboucherait ensuite sur le passeport-formation continue mis en place par l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 sur la formation tout au long de la vie ».

Proposition : Créer un certificat des acquis pour les élèves quittant le système éducatif sans diplôme.

● *Le lycée : une voie vers l'enseignement supérieur*

Une réforme des lycées général et technologique va prochainement être mise en place et s'appliquera successivement aux classes de seconde (en 2009), de première (en 2010) et de terminale (en 2011). À compter de 2009, l'année scolaire sera articulée en deux semestres (au lieu des trois trimestres très déséquilibrés actuels), et l'organisation des cours se fera par modules. On en attend un meilleur

(1) Cf. *Projet de loi de finances pour 2009 – Mission « enseignement scolaire »*.

(2) Cf. *Introduction*.

(3) *Conseil économique et social « 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? » - Rapport précité (octobre 2008)*.

accompagnement des élèves, un rééquilibrage entre le temps d'enseignement et le temps de travail personnel et une meilleure préparation aux études supérieures.

De plus, à la rentrée 2009, une réorganisation profonde de la voie professionnelle permettra, à l'issue de la classe de troisième, d'accéder en trois ans au baccalauréat professionnel.

Il serait utile que cette réforme s'accompagne de la mise en application de deux recommandations formulées par la Cour des comptes⁽¹⁾ : *la recherche d'une harmonisation et d'une cohérence des cartes respectives de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage, ainsi qu'une évaluation des 440 lycées des métiers afin que l'extension de cette expérience à de nouveaux établissements*⁽²⁾ *puisse bénéficier de l'expérience déjà acquise.*

Par ailleurs, afin de préparer les jeunes qui sortent du système scolaire aux réalités du marché du travail, il conviendrait de reprendre la proposition du Conseil économique et social⁽³⁾ de créer des modules de formation aux techniques de recherche d'emploi et de préparation à l'entretien d'embauche. Ces modules devraient être mis en place dans toutes les formations de fin de cycle et requérir le concours de professionnels du recrutement (DRH d'entreprises, consultants) ou de structures spécialisées, telles l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) ou l'Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés (AFIJ).

• *Les institutions de « nouvelle chance » : une offre qui doit être maintenue*

Divers parcours d'accompagnement permettent, après une sortie du système éducatif sans diplôme, de reprendre l'apprentissage de savoirs fondamentaux.

Le réseau des institutions suivantes doit être maintenu, renforcé et évalué :

– **l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe)**, qui assure l'insertion sociale et professionnelle de jeunes volontaires en difficulté scolaire, sans qualification ni emploi, en risque de marginalisation et souvent repérés lors de leur participation à la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD). Dans ses 22 centres, l'EPIDe peut accueillir 1 800 jeunes par an sur la base d'un contrat de « volontariat pour l'insertion » d'une durée de six mois, renouvelable au maximum trois fois. Le parcours, qui se déroule en régime d'internat, comprend des actions de remotivation, d'acquisition de connaissances de base et de qualification professionnelle, y compris au travers de stages en entreprise. Les

(1) Cour des comptes « La formation professionnelle tout au long de la vie » – Rapport public thématique (octobre 2008).

(2) Près de 800 établissements devraient être labellisés en 2010.

(3) « 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? » – Rapport précité.

jeunes perçoivent une allocation de 300 euros par mois, dont 150 euros versés mensuellement et 150 euros capitalisés et remis en fin de parcours ;

– **les 15 écoles de la deuxième chance** qui, dans 12 régions, reçoivent annuellement 4 000 stagiaires volontaires dans des parcours de 6 à 24 mois, individualisés et fondés sur l’alternance. Utilisant des pédagogies actives censées ne pas répéter celles qui ont conduit ces jeunes à l’échec et rémunérant les stagiaires (entre 300 et 600 euros en fonction des situations familiales), ce dispositif devrait être étendu en application du plan « Banlieues » présenté par le Gouvernement en février dernier.

– **les réseaux d’accompagnement** participant à la resocialisation, l’insertion ou à la lutte contre l’illettrisme des jeunes, tels les ateliers de pédagogie personnalisée (APP cf. *infra*), les maisons de l’information sur la formation et l’emploi (MIFE), les missions locales... Toutefois, il est essentiel d’améliorer leur lisibilité par un meilleur accès pour ceux qui en ont vraiment besoin.

● *Les universités : une formation à parfaire*

Il convient de veiller à la bonne application des réformes qui doivent s’appliquer progressivement de 2008 à 2011, afin d’atteindre l’objectif européen de 50 % de diplômés de l’enseignement supérieur dans une génération en 2012 (au lieu de 43,6 % aujourd’hui). Ces réformes concernent notamment :

– l’incitation à une plus grande collaboration avec les régions et les financeurs privés, l’attribution des crédits fondée – pour certains postes – sur le nombre d’étudiants présents, sur la réussite en licence et sur l’insertion professionnelle et la création d’un bureau d’aide à l’insertion professionnelle des étudiants (loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ;

– la généralisation de l’orientation active (cf. *supra* partie I), l’introduction dans tout parcours de licence d’unités d’enseignement de méthodologie de travail universitaire, de savoirs fondamentaux et de professionnalisation, le renforcement de l’encadrement pédagogique et la rénovation du système des aides directes accordées aux étudiants (Plan pluriannuel pour la réussite en licence).

b) Rapprocher l’école du monde de l’entreprise

La plupart des intervenants entendus par la mission ont déploré l’ignorance mutuelle de l’Éducation nationale et du monde professionnel. Quel que soit le constat évoqué – mauvaise articulation entre la formation initiale et la formation continue⁽¹⁾, développement de l’apprentissage en marge du système éducatif⁽²⁾, relations « hermétiques » entre le monde de l’entreprise et celui de

(1) Audition de Mme Françoise Amat, secrétaire générale du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (19 juin 2008).

(2) Audition de M. Michel Théry, responsable du département formation continue du Centre d’étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ), du 16 septembre 2008.

l'Éducation nationale ou rôle regrettable de certains enseignants dans la reproduction d'une conception dévalorisée de certaines filières⁽¹⁾ –, tous appellent de leurs vœux des mesures permettant de rapprocher l'entreprise et le système éducatif.

Il faut d'urgence tenter d'y parvenir :

- *En professionnalisant tous les acteurs du monde de l'Éducation*

Les réticences exprimées à l'encontre d'une collaboration entre l'Éducation nationale et le monde économique sont plus importantes parmi les personnels de l'enseignement. Ces derniers doivent donc être formés à une meilleure connaissance du monde du travail, en priorité ceux qui sont au contact quotidien des élèves : les professeurs.

Proposition : Assurer aux enseignants une meilleure connaissance de l'emploi et du monde du travail, de l'entreprise et des différents milieux professionnels tant dans le cadre de leur formation initiale que par des formations continues régulières et des obligations de stages en entreprise tout au long de leur carrière.

Cette ouverture au monde professionnel doit également être prévue pour ceux qui ont pour mission d'orienter les jeunes vers les différentes filières de formation et de les informer sur leurs débouchés. Dans cette perspective, les conseillers d'orientation-psychologues de l'Éducation nationale, en étroite relation avec le SPIFO, devraient également effectuer des stages obligatoires d'immersion en entreprise ou en milieu professionnel au cours de leur formation initiale et de leur formation continue⁽²⁾. Ils devraient également se rapprocher des missions locales et plus généralement du réseau de l'IAO afin de mieux informer, conseiller et accompagner les élèves, notamment les moins bien formés.

- *En encourageant l'entrée de l'école dans l'entreprise*

La nécessité d'une découverte des métiers et du monde économique par tout élève, individuellement, semble être généralement comprise de tous les intervenants. Diverses mesures ayant déjà été mises en place, leur généralisation ou leur développement a souvent été demandée. Il en est ainsi de l'option « découverte professionnelle »⁽³⁾ de 3 heures, actuellement proposée aux classes de troisième dans le cadre d'un projet pédagogique soit au sein même des entreprises et des divers milieux professionnels, soit par l'intervention de professionnels à l'intérieur des établissements scolaires⁽⁴⁾.

(1) *Audition de Mmes Sylvie Brunet, présidente de la commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle de la Fédération des entreprises de propreté (FEP) et Fabienne Estrampes, responsable formation de la FEP (7 octobre 2008).*

(2) Cf. « *Formation professionnelle : le droit de savoir* », Sénat, rapport précité (juillet 2007)

(3) *Ibidem.*

(4) Cf. « *25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?* », CES, rapport précité (octobre 2008)

Par ailleurs, les stages en entreprise peuvent constituer un véritable atout professionnel pour les jeunes. Il faut donc que les établissements qui les prévoient en assurent l'organisation, en collaboration avec le SPIFO ou avec les chambres consulaires. Ainsi, s'atténueront les actuelles disparités entre les élèves dont les parents, bien insérés socialement, trouvent aisément un stage et ceux dont les parents rencontrent davantage de difficultés à le faire.

Proposition : Rendre obligatoire dès la classe de 5^e des enseignements permettant de découvrir les familles de métiers et les modalités de fonctionnement des entreprises.

Ce module de découverte professionnelle serait dispensé avec la participation des organisations professionnelles ⁽¹⁾.

- *En organisant l'entrée des professionnels dans le monde éducatif*

Réciproquement, il convient d'encourager l'intégration des professionnels dits « du terrain » dans l'enseignement secondaire, que ce soit en qualité de conférenciers, de référents « entreprise » auprès d'un directeur d'établissement, de représentant au sein du conseil d'administration ou bien de formateurs ⁽²⁾.

Dans cette dernière hypothèse, il conviendrait de **définir un cadre d'emploi permettant aux professionnels d'intervenir quelques heures par semaine dans un établissement (tel le cadre d'emploi des enseignants vacataires de l'université).**

c) Réussir l'entrée dans l'emploi

Illustrant la méconnaissance par les enfants des rouages de l'économie et du milieu de l'entreprise, par l'ignorance qu'ont certains d'entre eux du métier de leurs propres parents et constatant l'inefficacité des conseillers d'orientation qui ne connaissent pas la réalité de l'entreprise, M. François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres des métiers (APCM) s'est félicité devant la mission ⁽³⁾ des collaborations désormais instituées avec l'enseignement initial pour que les élèves s'engagent dans la voie professionnelle.

Cette approche pratique est en effet primordiale pour découvrir un monde souvent lointain des préoccupations des élèves mais également pour les confronter à la réalité des métiers qu'ils envisagent ou dont ils rêvent, sans avoir conscience de la nécessaire adéquation entre leurs propres capacités et leurs souhaits. Dès lors, **il pourrait être proposé aux élèves des tests, sur le modèle des bilans de compétences, pour valoriser leurs potentiels et valider la bonne adéquation**

(1) Ces organisations professionnelles ont déjà signé fin 2007 avec le ministre de l'éducation nationale un accord concernant l'information sur les métiers.

(2) Cf. *Rapports précités du Sénat et du CES : « Formation professionnelle : le droit de savoir » (juillet 2007) et « 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? » (octobre 2008).*

(3) *Audition du 24 septembre 2008.*

entre leurs compétences et leurs souhaits. Il paraît essentiel de solliciter l'envie, d'éviter les frustrations, en d'autres termes, de réussir l'accompagnement.

Par ailleurs, l'entrée dans l'emploi des jeunes sans qualification doit faire l'objet d'une attention particulière. Sur ce point, la mission considère qu'il serait important d'adopter les propositions suivantes du Conseil économique et social ⁽¹⁾ :

• **faciliter la mobilité des jeunes sans qualification et sans diplôme dans l'espace européen** par le développement de programmes spécifiques, notamment dans le domaine de l'apprentissage afin que les jeunes puissent mieux appréhender les métiers existants en Europe et dans le secteur professionnel à l'instar des programmes d'éducation Erasmus ou du programme d'action « Marie Curie » ;

• **rendre effectif le « droit à la formation différée »** prévu par l'accord national interprofessionnel de 2003 précité notamment pour les jeunes ayant quitté le système scolaire sans certification professionnelle. Ce droit s'appuie sur le congé individuel de formation *via* un abondement de l'État ;

• **faire recenser en tant que demandeurs d'emploi par le nouvel opérateur Pôle emploi tous les jeunes en difficulté**, même s'ils n'entrent pas dans la catégorie « d'employables » et leur donner une information générale sur leurs droits et devoirs en termes de démarches administratives, de droits sociaux et d'orientation vers des structures adaptées ⁽²⁾. Dans cette hypothèse, il conviendrait également de préciser le rôle indispensable d'accompagnement que les « missions locales » ou « Pôle emploi » doivent jouer auprès de ces jeunes dont la résolution des problèmes personnels ou sociaux doit être prioritaire ⁽³⁾.

• **bâtir systématiquement des parcours adaptés** pour ces jeunes, notamment par le biais :

– de l'établissement public d'insertion à la défense (EPiDe) qui propose des contrats de volontariat pour l'insertion aux jeunes en risque de marginalisation (*cf. supra*).

– du contrat d'autonomie qui offre aux jeunes de moins de 26 ans résidant dans les quartiers prioritaires de 35 départements, particulièrement marqués par le chômage, un accompagnement renforcé vers l'emploi, la formation ou la création d'entreprise. Les intéressés perçoivent une bourse mensuelle de 300 euros pendant les six premiers mois mais ils doivent suivre le parcours qui leur est proposé avec des ateliers de formation, des entretiens individuels, des remises à niveau, et ceci

(1) Cf. « 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? », CES, rapport précité (octobre 2008)

(2) « Un devoir national : l'insertion des jeunes sans diplôme », CERC, rapport n°9 précité (mai 2008)

(3) Ibidem.

au quotidien. Les opérateurs sont choisis sur appels d’offres et rémunérés selon les résultats.

– du contrat d’insertion dans la vie sociale (CIVIS) qui offre aux jeunes de moins de 26 ans sans qualification et rencontrant des difficultés d’insertion professionnelle, un accompagnement personnalisé vers l’emploi (mesures d’orientation, de qualification ou d’acquisition d’expérience professionnelle). Ces jeunes bénéficient d’un accompagnement renforcé assuré par un référent unique. Outre un contrat de travail classique, le CIVIS peut déboucher sur un contrat d’apprentissage, un contrat de professionnalisation, un contrat initiative emploi, ou bien encore sur la création ou la reprise d’une activité non salariée.

3. Sécuriser les parcours professionnels

Une formation tout au long de la vie doit permettre à toute personne de bénéficier d’un accompagnement qui se décline en différentes formations successives lui permettant de s’adapter à son travail, de perfectionner ses connaissances et de se réintégrer dans un milieu social et professionnel.

a) Un accompagnement tout au long de la vie

- *S’adresser aux différents publics*

La formation des personnes sorties de formation initiale ou de formation en alternance doit répondre à des demandes de publics différents dans leur situation sur le marché de l’emploi et dans leur propre adéquation à l’emploi.

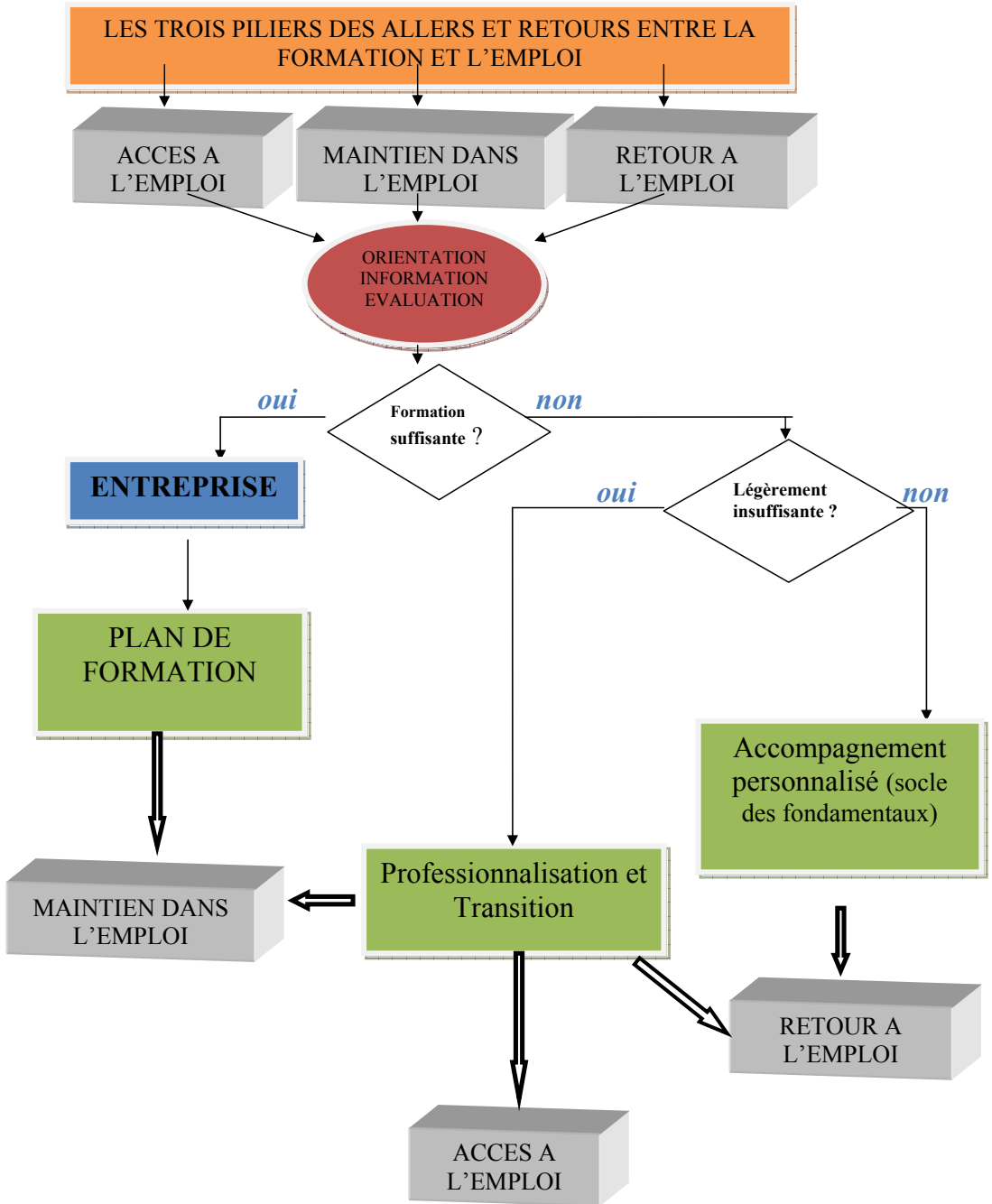


Schéma établi par la mission

– Le public en « **accès à l'emploi** » :

* il peut entrer directement dans une entreprise, sans formation lorsque ses compétences répondent aux attentes de cette dernière. Il rejoint alors le public en maintien dans l'emploi ;

* il peut entrer dans l'entreprise en suivant une formation lorsque ses compétences sont légèrement insuffisantes. Il rejoint alors le public en maintien dans l'emploi ;

* il ne peut pas entrer dans l'entreprise parce que sa formation initiale est insuffisante. Il rejoint alors le public en retour à l'emploi.

– Le public en « **retour à l'emploi** » :

* il peut entrer directement dans une entreprise sans formation lorsque ses compétences répondent aux attentes de cette dernière. Il rejoint alors le public en maintien dans l'emploi ;

* il peut entrer dans l'entreprise en suivant une formation lorsque ses compétences sont légèrement insuffisantes. Il rejoint alors le public « en maintien dans l'emploi » ;

* il ne peut pas entrer dans l'entreprise parce que sa formation est insuffisante mais peut bénéficier de stages de retour à l'emploi au terme desquels il doit rejoindre le public en maintien dans l'emploi ;

* il ne peut pas entrer dans l'entreprise ni bénéficier de stages de retour à l'emploi parce que son profil est trop éloigné de l'emploi. Il rejoint alors les dispositifs d'insertion avant de revenir dans le public en retour à l'emploi.

– Le public en « **maintien à l'emploi** ». Par la formation professionnelle continue, ce public peut :

* maintenir ou adapter ses compétences aux besoins de son entreprise. Le plan de formation de l'entreprise conforte l'expérience des salariés et sécurise à la fois les employés et l'entreprise par des formations plutôt courtes ou par des formations longues de maintien de qualification (cours hebdomadaires de langues étrangères, formation obligatoire des conducteurs routiers de cinq jours...) ;

* améliorer sa situation professionnelle par une formation professionnalisante et diplômante : droit individuel à la formation (DIF), congé individuel de formation (CIF), ou validation des acquis de l'expérience (VAE).

● *Corriger les inégalités :*

La formation professionnelle continue doit également permettre de lutter contre les discriminations et les inégalités d'accès à l'emploi ⁽¹⁾.

Si la création du DIF a effectivement permis d'inverser la tendance selon laquelle les femmes bénéficient bien moins des actions de formation professionnelle que les hommes ⁽²⁾, les inégalités perdurent entre les bénéficiaires d'une formation et ceux qui n'en bénéficient que dans une moindre mesure, voire pas du tout, soit ⁽³⁾ : les personnes les moins qualifiées, les salariés des TPE-PME, les salariés les plus âgés, les femmes et les demandeurs d'emploi ⁽⁴⁾.

Pour parvenir à un véritable accompagnement tout au long de la vie, la mission considère que la formation professionnelle continue doit s'appuyer sur les trois piliers de formation existants, sous réserve de les rénover.

b) Les trois piliers de la sécurisation

Tout parcours individuel peut être sécurisé par des actions de formation courtes ou longues ou par des accompagnements individualisés.

● *Les formations courtes : le plan de formation de l'entreprise*

Destiné prioritairement à permettre aux employeurs de satisfaire à l'obligation qui leur est faite d'adapter leurs salariés à leur poste de travail, il convient de **laisser toute liberté aux employeurs pour gérer leur plan de formation.**

Cette liberté doit notamment s'exprimer dans le choix :

– des actions mises en œuvre au titre de l'adaptation dans un poste, de l'évolution des emplois, de maintien de qualification ou plus généralement de la bonne marche de l'entreprise ;

– des temps qui doivent y être consacrés. En tout état de cause, aucune action ne peut avoir une durée supérieure à 20 heures, sauf lorsque la formation a pour objet le maintien d'une compétence ou d'une qualification ;

– des bénéficiaires de ces formations.

Toutefois, afin d'impliquer l'ensemble des salariés dans le processus de la formation tout au long de la vie, il serait utile d'**introduire à la charge de l'employeur l'obligation de présenter à chaque salarié, au minimum tous les**

(1) Cf. supra *Partie I*.

(2) *Assemblée nationale – Rapport d'information de M. Didier Migaud sur le droit individuel à la formation (n° 1129) – Octobre 2008.*

(3) *Cour des comptes « La formation professionnelle tout au long de la vie » – Rapport public thématique (octobre 2008).*

(4) Cf. *Projet de loi de finances pour 2009 – Annexe sur la formation professionnelle (p. 80 et 95).*

cinq ans, une offre crédible de formation. Cette obligation, préconisée par le Conseil économique et social ⁽¹⁾, pourrait être accompagnée d'un effort particulier à l'égard de certaines personnes (formation initiale parmi les plus courtes, salariés peu ou pas qualifiés, jeunes, seniors, salariés confrontés à des évolutions technologiques).

- *Les actions d'accompagnement : la prise en charge individualisée*

– Mettre au niveau du socle de connaissances, orienter, entraîner, tels sont les objectifs de la politique d'accès aux compétences clés mise en œuvre par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

En 2007, le programme Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme (IRILL) ⁽²⁾ a poursuivi son action de lutte contre l'illettrisme par des actions déconcentrées qui ont concerné 28 000 personnes dont 62 % de femmes, 61 % de demandeurs d'emploi et 28 % de moins de 25 ans.

– Troisième réseau de formation continue, les 409 « ateliers de pédagogie personnalisée » (APP) et leurs 412 antennes ont accueilli près de 200 000 personnes, dont environ 180 000 nouvelles entrées en 2007. Ancrées territorialement, leurs équipes apportent une aide à des projets aux objectifs variés, liés à l'insertion sociale ou professionnelle ; 73 % des bénéficiaires sont des femmes, 74 % ont plus de 26 ans et 62 % ont un niveau de formation inférieur ou égal au niveau V. Entre 3 et 6 mois après leur sortie de formation, 18 % des personnes poursuivent leur cursus de formation hors APP, 33 % sont salariés (en hausse de 8 % par rapport à 2006) et 34,5 % sont demandeurs d'emploi.

Leurs vingt années d'expérience ont définitivement valorisé les APP. S'ils offrent statistiquement un taux d'employabilité assez faible, ils répondent à des attentes fortes de publics très éloignés de l'emploi. La souplesse du dispositif et la proximité des antennes sont autant d'atouts permettant de toucher des publics qui trouvent là une écoute et parfois une porte d'entrée vers des dispositifs d'insertion ou de formation plus formalisés.

La mission estime que ces structures doivent être absolument préservées mais que leurs objectifs doivent devenir ceux du service public de l'emploi (SPE).

- *Les formations qualifiantes et diplômantes : la professionnalisation et la transition*

Ces formations, à la différence des actions du plan de formation, se définissent comme des formations longues – supérieures à 20 heures. Elles s'adressent à tous les publics mais les dispositifs utilisés pour les accomplir peuvent être différents en fonction de la situation d'emploi de chacun.

(1) Conseil économique et social « La sécurisation des parcours professionnels », avis sur un rapport de Mme Arnoult-Brill (mai 2007).

(2) La population en situation d'illettrisme est estimée à près de 9 % par l'INSEE soit environ 3 100 000 personnes, dont 57 % sont en situation d'emploi.

Ouverts à tous les salariés, les droits à congés individuels de formation (CIF) et les droits individuels à la formation (DIF) ne peuvent être utilisés que pendant la durée du contrat de travail ; à l'expiration de celui-ci, ils sont perdus s'ils n'ont pas été consommés, à l'exception des cas où le salarié peut en demander le transfert, qui ne peut intervenir qu'à des conditions très précises : le licenciement ou la démission et une demande expresse du salarié dans des délais déterminés.

En accord avec l'analyse de M. Bernard Seillier, auteur du rapport d'information sénatorial, sur la nécessité de « *recentrer la formation permanente sur la personne, au-delà des cases statutaires sur lesquelles est actuellement bâti le système* », la mission estime qu'il est nécessaire d'adopter immédiatement deux de ses propositions.

Proposition : Instaurer la transférabilité totale du droit individuel à la formation (DIF) et instituer ainsi un compte épargne-formation.

Abondés par les droits acquis par le salarié au titre du DIF, du CIF et d'éventuelles RTT, le compte ne peut pas être utilisé pour des actions de formation du plan d'entreprise. Ces crédits ne doivent en effet financer que des formations de plus de 20 heures, dans le seul but d'obtenir un diplôme ou une qualification.

S'il permet aux salariés de disposer de droits quelle que soit leur situation d'emploi ultérieure, le compte épargne-formation ne résout pas le problème du manque d'appétence pour la formation déplorée par un certain nombre d'intervenants devant la mission, d'autant que les intéressés se situent généralement parmi les moins qualifiés.

C'est pourquoi, il est nécessaire de créer un outil de suivi personnalisé de la formation professionnelle.

Chaque année, en décembre, les salariés devront recevoir un document retraçant l'historique des formations suivies au titre du plan de formation et au titre des formations qualifiantes et diplômantes et indiquant le solde de leur compte épargne-formation. Outre son rôle de document probatoire utile à chaque salarié dans une perspective de formation tout au long de la vie, il convient d'espérer que ceux qui éprouvent des difficultés à se former, y seront incités ou seront tout au moins interpellés par la comparaison annuelle de leur feuille blanche et des montants accumulés de leurs droits à formation.

Proposition : Créer un outil de suivi des formations, accomplies dans l'entreprise que ce soit au titre du plan de formation ou au titre d'actions diplômantes et qualifiantes : le carnet de bord personnalisé de la formation.

Parmi les filières de formations diplômantes et qualifiantes, certaines doivent être confortées dans leurs actions.

– L’Université : un rôle important à jouer

Aux termes de l’article L. 123-3 du code de l’éducation, « *les missions du service public de l’enseignement supérieur sont : la formation initiale et continue ; la recherche scientifique et technologique ainsi que la valorisation de ses résultats ; la diffusion de la culture et l’information scientifique et technique ; la coopération internationale* ». Pourtant, alors que l’évolution du monde du travail appelle le développement de la formation tout au long de la vie, « *les activités de formation continue ne constituent toujours pas, à de rares exceptions près, un axe majeur de développement pour les universités, dont la politique en la matière est souvent peu lisible et elles se caractérisent, ainsi que leur financement, par une grande opacité* »⁽¹⁾.

Pour s’ouvrir davantage à la formation tout au long de la vie, il est donc nécessaire que les pratiques de l’Université se réforment en profondeur : en effet, son offre manque de lisibilité, n’est adaptée ni dans ses horaires ni dans sa pédagogie à un public adulte et salarié. Ainsi, en 2006, l’Université et les grandes écoles recevaient seulement 336 000 stagiaires du monde professionnel, pour un chiffre d’affaires de 316 millions d’euros.

Les universités, qui dispensent des formations aboutissant à des diplômes reconnus tant au plan national qu’au plan international, doivent absolument développer la mission que leur confie la loi de participer pleinement aux actions de formation permanente. Par un accueil davantage personnalisé, par une adaptation de leurs calendriers et par un développement de leurs formations à distance, les universités pourront mieux répondre aux besoins de qualifications supérieures et faciliteront par ailleurs la mobilité qui est de plus en plus souvent demandée aux salariés. À l’instar de ce qui existe dans d’autres pays, l’Université pourrait s’ouvrir davantage le soir et en fin de semaine.

– La validation des acquis de l’expérience (VAE)

Quant au nécessaire développement de la formation par la voie de la validation des acquis de l’expérience (VAE), M. Eric Besson, secrétaire d’État chargé de la prospective, de l’évaluation des politiques publiques et du développement de l’économie numérique auprès du Premier ministre⁽²⁾, a proposé de nombreuses mesures relatives à l’évaluation du dispositif, à sa publicité, aux certifications, aux jurys et à l’accompagnement.

La mission, toujours soucieuse de mettre les personnes au centre des dispositifs, estime nécessaire de simplifier les démarches des candidats et de les accompagner dans leurs démarches.

(1) *Assemblée nationale* « Rapport d’information relatif à l’enquête de la Cour des comptes sur la formation continue dans les universités » (n° 3536 – Décembre 2006)

(2) *Dans son rapport* « Valoriser l’acquis de l’expérience : une évaluation du dispositif de VAE » (septembre 2008).

Proposition : Simplifier la procédure de validation des acquis professionnels de l'expérience – VAE – (réduire sa durée, améliorer le fonctionnement des jurys) et parfaire l'accompagnement des candidats.

– Le contrat de transition professionnelle (CTP)

Expérimenté sur sept bassins d'emploi pour lesquels les risques de licenciement économique sont sérieux, le « **contrat de transition professionnelle (CTP)** », permet d'offrir, avec l'aide d'un seul référent par personne, un accompagnement personnalisé renforcé aux personnes dont le licenciement pour motif économique est engagé par des entreprises de moins de mille personnes. Les bénéficiaires du contrat alternent durant un maximum de douze mois les périodes de formation et de travail et conservent 80 % de leur rémunération antérieure.

Il convient de noter qu'en raison de son efficacité (60 % des 4 200 bénéficiaires ont retrouvé un travail soit en CDD, soit en CDI), ce contrat vient d'être mis en place par le Gouvernement au site de Sandouville afin de répondre en urgence à l'annonce d'une suppression de 1 000 emplois par le constructeur automobile Renault et il devrait très prochainement être étendu à vingt nouveaux sites.

Le contrat de transition professionnelle s'inscrit complètement dans la démarche de l'accompagnement individualisé proposée par la mission comme un des piliers de la réussite de la formation tout au long de la vie. Reste à évaluer l'impact financier de la généralisation d'un tel dispositif.

B. CONTRÔLER ET ÉVALUER L'OFFRE DE FORMATION

Le secteur économique de la formation professionnelle est marqué par un foisonnement d'organismes peu réglementés et par des offres de formation dont la qualité ou la pertinence ne sont pas toujours évidentes.

1. Sécuriser l'appareil de formation par la labellisation des organismes privés de formation

L'appareil de formation est constitué à 6 % d'un secteur public (Éducation nationale, Conservatoire national des arts et métiers, groupements d'établissements publics locaux d'enseignement) et à 94 % d'organismes privés partagés à peu près à égalité entre le privé à but lucratif, le privé à but non lucratif (associations, coopératives, mutuelles) et les formateurs individuels.

En 2006⁽¹⁾, 48 593 organismes⁽²⁾ ont réalisé des actions de formation professionnelle, pour un chiffre d'affaires de 9,7 milliards d'euros, à l'intention de

(1) Cf. *Projet de loi de finances pour 2009 – Annexe sur la formation professionnelle.*

(2) Ils étaient 1 500 en 1971 et 35 000 en 1998.

10,1 millions de stagiaires. Parmi eux, 13 773 ont réalisé, à eux seuls, un chiffre d'affaires de 5,9 milliards d'euros.

Pour pouvoir exercer leur activité, les organismes privés de formation doivent uniquement procéder à une déclaration d'activité comprenant des éléments descriptifs de leur activité et justifiant des titres et qualités des personnels qu'ils emploient. Des garanties plus sérieuses, doivent dès lors être assurées aux bénéficiaires de la formation, ainsi qu'à ses éventuels prescripteurs et financeurs.

Il faut donc obtenir des garanties concernant la solidité financière des organismes sous la forme d'un dépôt obligatoire lors de la déclaration ⁽¹⁾.

Regrettant que cette insuffisance des contraintes réglementaires interdise aujourd'hui à tout intéressé d'apprécier le sérieux des organismes de formation et la qualité de leurs prestations, la mission affirme également la nécessité d'instaurer une nouvelle procédure de contrôle.

Proposition : Créer une procédure de labellisation des organismes de formation.

Ainsi que le constatait devant la mission, M. Pierre Boissier, alors directeur général de l'AFPA, une labellisation des offres de formation paraît nécessaire car tous les niveaux de qualité se rencontrent, notamment dans le secteur tertiaire ⁽²⁾.

Garante des conditions de durée d'activité, des références des formateurs et de l'indépendance des prestataires de formation et des financeurs ⁽³⁾, la labellisation devrait être confiée à l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF). Cet office indépendant, impose aux organismes qui souhaitent obtenir sa reconnaissance, l'engagement de respecter son « code de conduite professionnelle ». L'OPQF a déjà mis en place une procédure d'accréditation des organismes de formation lui permettant de vérifier si le postulant dispose des compétences et des ressources nécessaires à l'exercice de son activité pour donner pleine satisfaction aux clients.

La commission de qualification de l'OPQF, au sein de laquelle siègent des représentants de la profession, des acheteurs de formation, des organismes paritaires collecteurs agréés, des régions et du ministère, juge du professionnalisme d'un organisme sur pièces : documents pédagogiques, curriculum vitae des dirigeants et des intervenants, présentation de l'offre, attestations de satisfaction de clients, documents financiers.

(1) « Formation professionnelle : le droit de savoir », Sénat, rapport précité (juillet 2007).

(2) Rapports précités de MM. Seillier et Besson, du COE, auditions de Mme Françoise Amat (19 juin 2008), Mme Françoise Bouygard (9 juillet 2008) et de M. Michel Dollé (17 septembre 2008).

(3) Rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi.

b) S'appuyer sur des organismes publics dont l'activité doit être plus lisible

Le secteur public et parapublic forme un stagiaire sur cinq, mais les formations qu'il dispense sont plus longues et leur durée s'est encore allongée de plus de 19 % en 2006 (soit 114 heures en moyenne contre 66 pour le privé lucratif et 51 heures pour le non lucratif). Cet écart tient essentiellement aux publics que l'appareil de formation public et para public prend en charge : des publics délaissés par les organismes privés, des publics qui réclament un accompagnement renforcé, c'est-à-dire les publics les plus en difficulté ⁽¹⁾.

● *Confirmer les missions de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)*

Depuis 1949, les interventions de l'AFPA sont considérées comme ayant « le caractère d'un service universel sans sélection des bénéficiaires et couvrant une large palette de secteurs professionnels, dans le cadre d'une mission globale d'insertion et de qualification professionnelle de chômeurs en difficulté ; elles sont exercées, selon le principe de solidarité, gratuitement pour le chômeur, sans sélection, ni condition de ressources ou de contribution à l'AFPA ou à un fonds ou une caisse quelconque (et d'ailleurs sans but lucratif) » ⁽²⁾.

Bien qu'elle ait acquis un véritable « patrimoine de savoir-faire » ⁽³⁾ dans l'exercice de ces fonctions, l'AFPA doit aujourd'hui se soumettre au droit de la concurrence. Par ailleurs, le transfert aux régions, prévu au 1^{er} janvier 2009, des compétences de l'État en matière d'organisation et de financement des stages de l'AFPA, suscite l'inquiétude des régions.

C'est pourquoi la mission incite l'État à assurer la poursuite des missions de service public que remplit l'AFPA.

● *Faire évoluer les GRETA*

257 GRETA ou « GRoupements d'ETablissements » d'enseignement proposent à tous types de publics (et en majorité aux demandeurs d'emploi), toutes sortes de formations classiques, ainsi que toutes les formations initiales proposées par l'Éducation nationale, du niveau CAP au niveau BTS, dans tous les domaines, à l'exception du secteur agricole.

Rassemblant les collèges et lycées d'un même territoire, ce réseau est actuellement en perte de vitesse ⁽⁴⁾ en raison de son « organisation lourde et inefficace qui ne favorise ni leur insertion harmonieuse dans leur environnement

(1) Audition de M. Paul Santelmann du 9 septembre 2008.

(2) Lettre insérée dans le rapport précité de la Cour des comptes (octobre 2008).

(3) Audition de M. Pierre Boissier du 24 septembre 2008.

(4) Leur chiffre d'affaires qui représente près de 10 % du total du marché de la formation professionnelle continue, stagne toutefois autour de 400 millions d'euros annuels, tandis que le nombre de stagiaires décline régulièrement.

économique et social, ni l'adaptation de leur offre de formation aux évolutions de la demande du marché »⁽¹⁾.

N'ayant pas d'existence juridique, un GRETA est par conséquent systématiquement adossé à un établissement d'enseignement. Toute décision importante le concernant doit ainsi passer par le conseil d'administration de cet établissement, ce qui constitue un handicap, car les membres de ce conseil ne saisissent pas toujours les tenants et les aboutissants de la politique de formation du GRETA et considèrent ses activités comme accessoires par rapport à celles de l'établissement⁽²⁾.

Le GRETA finance sur ses fonds propres la location des bâtiments de l'Éducation nationale, les fournitures pédagogiques et la rémunération de ses formateurs, y compris celle des enseignants relevant de l'Éducation nationale dont les rémunérations alourdissent considérablement ses charges et le rendent moins compétitif sur le marché de la formation⁽³⁾.

Toutefois, le réseau des GRETA constitue une offre de proximité qui peut s'adapter aux besoins locaux des entreprises, des collectivités territoriales et du service public de l'emploi. C'est pourquoi il doit être maintenu mais son organisation doit être réaménagée.

La mission préconise en conséquence que les GRETA puissent :

- **obtenir une autonomie juridique ;**
- **se regrouper au sein d'une même région ;**
- **appliquer une meilleure tarification les autorisant par exemple à rémunérer les vacances des enseignants en heures supplémentaires.**

Enfin, on peut envisager un éventuel rapprochement des GRETA avec l'autre opérateur public, l'AFPA, ou tout au moins une mise en commun de leurs moyens.

2. Connaître et contrôler l'offre de formation

a) Recenser l'offre existante

Chaque organisme de formation présentant de nombreuses prestations, les offres de formation sont démultipliées et difficiles à appréhender. Il apparaît donc essentiel de clarifier l'information des prescripteurs, des acheteurs et des bénéficiaires de formation.

(1) *Cour des comptes 2008 – Rapport précité sur la formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008).*

(2) *Audition de Mme Géraldine Roché, responsable du service développement à la Délégation académique à la formation continue (DAFCO) du GRETA de Lorraine (30 septembre 2008).*

(3) *Ibidem.*

Proposition : Recenser toute l'offre de formation et la publier sur Internet au sein d'une base de données accessible à tous.

Cette base aurait pour objet d'indiquer les principales caractéristiques des formations dispensées. Elle serait gérée par le service public d'information sur la formation et l'orientation (SPIFO), auquel l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF) transmettrait toutes les données pouvant l'intéresser.

La base pourrait également utilement recevoir les données récoltées par d'autres institutions (FONGECIF, branches professionnelles...).

b) Créer des indicateurs et des grilles d'évaluation semblables à ceux utilisés par le Fonds social européen (FSE)

Par l'utilisation de différents critères – la réussite aux examens et l'insertion dans l'emploi mises en regard des spécificités des publics accueillis, le rapport entre le nombre de formateurs à contrat à durée indéterminée et celui des vacataires, les lieux de formation, les équipements, les pédagogies... –, une grille d'évaluation pourrait être périodiquement adressée aux organismes de formation dont les résultats seraient communiqués aux centres régionaux de ressources documentaires et d'orientation.

3. Évaluer l'efficacité de l'offre de formation

Selon la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)⁽¹⁾, le déficit d'exigence en matière de remontées d'information et d'évaluation des politiques de formation est incontestable, alors même qu'il ressort de la responsabilité de l'État d'organiser cette information. Par ailleurs, lorsque ces données existent, elles sont peu fiables, tardives et difficilement accessibles⁽²⁾.

Aucune évaluation de l'efficacité de l'offre de formation n'étant aujourd'hui organisée en dépit du rôle fondamental que les politiques publiques jouent dans la formation tout au long de la vie et des moyens qu'elles y consacrent, il paraît difficile de laisser plus longtemps les diverses autorités responsables sans aucune visibilité sur l'efficacité des actions entreprises ni sur leur adéquation aux objectifs qui leur ont été assignés.

Proposition : Créer un Observatoire national sur l'offre de formation.

(1) *Audition de M. Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, et de Mme Françoise Bouygard, déléguée adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle (audition du 9 juillet 2008).*

(2) *Cour des comptes, rapport précité d'octobre 2008.*

Dépendant des différents ministères en charge de la formation professionnelle, l'Observatoire national dont la mission propose la création assurerait la gestion des observatoires régionaux. À l'aide de statistiques sur le devenir des personnes formées et de cartographies et indicateurs à créer, les observatoires régionaux participeraient ainsi à l'évaluation annuelle publiée par l'Observatoire national sur l'offre de formation (*cf. infra*).

4. Simplifier l'offre des diplômes et certifications

Le constat est général : il existe un trop grand nombre de certifications et de diplômes en France ⁽¹⁾.

Dans cette perspective, il conviendra d'inviter les commissions professionnelles consultatives – qui regroupent des représentants du ministère de l'éducation nationale et des branches professionnelles – à :

– réviser la nomenclature voire la reconstruire en tenant compte du cadre européen des certifications ;

– rechercher des articulations entre les certifications, qu'elles soient publiques ou privées, et créer des modules communs à certaines formations proches (formations de secrétariat et d'assistant médical, de transporteurs routiers et de conducteurs d'engins ...).

Sur ce point, la rapporteure de la mission sera prochainement entendue par M. Jean-Frédéric Poisson, député des Yvelines, chargé d'une mission temporaire sur les branches professionnelles auprès du ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

Les commissions professionnelles consultatives devront également se saisir du problème de l'adéquation des titres proposés aux métiers et dans certains cas, de leur évolution en fonction des réalités du marché du travail.

À quoi servent, par exemple, les BEP de comptabilité et de secrétariat de direction, lorsque les entreprises n'engagent plus aujourd'hui, pour remplir de telles fonctions, que des niveaux Bac voir Bac plus 2 ?

Il convient donc de simplifier le dispositif.

Propositions :

- **Simplifier les qualifications des références métiers (ROME) de l'ANPE et créer des modules communs pour certains tronc de qualification.**
- **Assurer une offre plus lisible et plus cohérente des diplômes et des certifications professionnelles, par la mise en place d'une véritable gestion paritaire de la création et de la révision des titres.**

(1) Cf. *supra*, « 4) Le nombre de diplômes est trop important ».

C. CLARIFIER LA GOUVERNANCE

Face à la multiplicité des acteurs intervenant dans le champ des politiques de formation tout au long de la vie (FTLV), il est nécessaire de donner à chacun des compétences claires.

1. Le rôle des entreprises

Au sein de l'entreprise, la formation professionnelle courte est librement déterminée par le chef d'entreprise mais ce dernier doit recueillir l'avis des représentants du personnel sur son plan de formation, après les avoir consultés sur les orientations de sa politique.

Par ailleurs, le problème du manque d'appétence de certains salariés pour la formation doit trouver une solution. Cette « *pierre d'achoppement* ⁽¹⁾ » de la politique de formation de l'entreprise concerne le plus souvent des personnes peu qualifiées et souvent marquées par l'échec de leur formation initiale. Ces salariés ne pourront être convaincus des bienfaits d'une formation que par les contacts personnels qu'ils parviendront à nouer avec des personnes qui leur inspireront confiance. Il convient donc de motiver en ce sens les chefs d'entreprise, les directions des ressources humaines, l'encadrement direct et les représentants des salariés.

À l'extérieur de l'entreprise, le rôle économique des décideurs et des syndicats doit être conforté à toutes les étapes de la formation tout au long de la vie. En s'appuyant sur le SPE et le SPIFO, les acteurs de l'entreprise doivent contribuer à la formation ou à l'information des plus jeunes, participer à l'évaluation des organismes de formation qu'ils ont sollicités, accompagner les salariés ayant choisi une mobilité, participer aux négociations des partenaires sociaux

2. Le rôle des branches professionnelles, des partenaires sociaux et des organismes paritaires agréés (OPCA)

a) Réaffirmer leur importance dans toutes les étapes de la formation tout au long de la vie

- *Les branches professionnelles*

Au travers de la conduite des négociations sur l'apprentissage et la formation professionnelle continue tous les trois ans, **les branches professionnelles** sont notamment responsables de la définition des actions, de la détermination des axes prioritaires pour leur secteur et de la mise en place d'un observatoire chargé de la prospective des métiers et des qualifications.

(1) *Table ronde des employeurs : intervention de la Fédération des entreprises de propreté et services associés (FEP) du 7 octobre 2008.*

Pour clarifier la gouvernance sociale de la formation, des collaborations étroites devraient être nouées entre ces observatoires « de branches » et l'observatoire national sur la formation et, ainsi qu'il l'a été dit plus haut, une concertation devrait être mise en place avec les représentants des ministères certificateurs pour réviser les diplômes, titres et qualifications professionnelles et en diminuer le nombre.

Par ailleurs, les branches professionnelles ont un rôle important à jouer dans la découverte et la promotion des métiers de leur secteur. Le SPIFO devra par conséquent nouer, notamment au plan territorial, des liens étroits avec les représentants des branches. On peut citer à titre d'exemple le partenariat « Jeune industrie » mis en place dans le département de l'Aisne, entre le monde industriel et le monde éducatif (travail de jeunes élèves volontaires sur un projet réalisé pendant l'année scolaire en collaboration avec une entreprise).

- *Les partenaires sociaux*

Les syndicats d'employeurs et les syndicats de salariés sont des acteurs essentiels et incontournables.

La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social introduit un double processus de concertation entre le Gouvernement et les organisations syndicales de salariés et d'employeurs puis de négociation entre organisations syndicales. De fait, après l'envoi par le Gouvernement d'une lettre d'orientation aux partenaires sociaux au mois de juillet 2008, les négociations se sont ouvertes le 30 septembre et pourraient aboutir d'ici la fin de l'année avant la présentation d'un projet de réforme en janvier 2009.

Les partenaires sociaux négocient régulièrement depuis des années des accords portant sur l'apprentissage et la formation professionnelle continue. Alors qu'ils avaient toujours centré leurs dispositifs sur les salariés, les partenaires nationaux ont récemment ouvert une voie en direction des demandeurs d'emploi et des jeunes, notamment ceux les plus éloignés de l'emploi, indemnisés ou non. L'adoption de l'article 15 de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2008 prévoit en effet de déployer des actions en leur faveur par un financement dont les modalités d'application devront être précisées à l'occasion des négociations en cours.

Cette ouverture vers un système de formation indifférent du statut des individus doit être encouragée. Il paraît en effet étonnant que les partenaires sociaux, qui sont les gestionnaires des fonds de la formation professionnelle mais également ceux de l'assurance chômage, aient si longtemps tenu à maintenir des cloisons étanches entre les systèmes de formation des salariés et ceux des demandeurs d'emploi.

Au niveau territorial, au contraire, la participation des partenaires sociaux aux instances représentatives des politiques d'insertion et d'emploi des jeunes est

relativement faible. Il convient donc de mieux les associer à l'élaboration de ces politiques territoriales ⁽¹⁾.

b) Rationaliser les missions des OPCA

● *Les services de proximité aux entreprises*

La mission souligne l'intérêt des propositions du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) « Évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés » de mars 2008. Trois d'entre elles lui apparaissent devoir être immédiatement appliquées :

– Redéfinir les missions des OPCA et l'encadrement de celles qui relèvent d'un intérêt général par un contrat d'objectif et de moyens, décliné au plan régional, en y associant les régions.

– Faire évoluer les OPCA dans une logique économique de prévoyance, en leur demandant de développer une fonction de conseil ainsi que des services de proximité auprès de leurs interlocuteurs habituels – les entreprises, les dirigeants de très petites entreprises (TPME) et les salariés – mais également auprès des demandeurs d'emploi, afin de contribuer à une réelle sécurisation des parcours professionnels.

– Simplifier et harmoniser les dossiers demandés par l'ensemble des OPCA à leurs adhérents. Dans un même esprit de clarification, il pourrait en outre leur être demandé d'afficher clairement leurs conditions générales d'éligibilité aux formations (niveau, durée...) et, le cas échéant, leurs changements de critères ⁽²⁾.

● *La mutualisation entre PME et grandes sociétés*

Ainsi que le relève le rapport de la Cour des comptes déjà cité, alors qu'une des raisons d'être des OPCA est la mutualisation des fonds qu'ils collectent entre leurs entreprises adhérentes, cette mutualisation est inopérante, excepté pour l'AGEFOS PME ⁽³⁾. En outre, la mutualisation entre les fonds collecteurs eux-mêmes, par l'entremise du Fonds unique de péréquation (FUP) non seulement régresse mais ne concerne qu'un petit nombre d'organismes, les mêmes d'une année sur l'autre.

La mutualisation des fonds entre les entreprises doit absolument être préservée. Dans cette perspective, la mission propose de maintenir l'obligation de financement des plans de formation et de faire transiter ce financement par les OPCA. Mais elle entend rénover le fonctionnement de la mutualisation (*cf. infra*).

(1) *Audition de Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des Comptes (17 juin 2008)*

(2) *Audition de M. Jean Wemaere, président de la Fédération de la formation professionnelle – FFP (9 septembre 2008).*

(3) *Audition de M. Gérard Lenoir, président de l'OPCA AGEFOS-PME, de M. Philippe Rosay, vice-président et de M. Joël Ruiz, directeur général (24 septembre 2008).*

- *La participation aux fonctions de l'observatoire régional*

Financeurs des actions de formation des plans des entreprises, les OPCA sont également en relation étroite avec les organismes de formation. Il convient donc de leur demander d'assurer le suivi de l'évaluation de leurs stages par les bénéficiaires et d'en transmettre les résultats à l'observatoire régional, qui lui-même les communiquera à l'Observatoire national.

c) Renforcer les contrôles sur les OPCA

Toute proposition de réforme de la formation professionnelle, lorsqu'elle aborde le sujet des financements, emploie les verbes « clarifier, simplifier, rationaliser » ; mais l'action la plus urgente à conduire est celle de « contrôler ».

Les fonds extrêmement importants qui, gérés par les partenaires sociaux, transitent par l'intermédiaire des OPCA, ne font pas l'objet d'un contrôle suffisant des services de l'Etat. En outre, ce n'est que depuis l'adoption de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations que la Cour des comptes est compétente pour contrôler les OPCA. Son intervention en ce domaine n'est pas unanimement appréciée et ses observations ont suscité certaines réponses virulentes ⁽¹⁾.

La mission considère que le contrôle des OPCA constitue un élément important d'une future réforme. Elle propose en conséquence d'exiger de tous les OPCA la publication et la certification de leurs comptes. Mais, souhaitant également que l'utilisation des fonds versés par les OPCA aux entreprises fasse l'objet d'un contrôle, la mission préconise de préciser l'étendue des pouvoirs de contrôle des OPCA sur l'imputabilité des dépenses de formation des entreprises.

Enfin, en accord avec la Cour des comptes ⁽²⁾, la mission propose d'exiger des membres des conseils d'administration des OPCA des justificatifs plus précis des dépenses qu'ils engagent au titre de leur responsabilité de co-gestionnaires.

d) Refuser le financement du paritarisme sur les fonds de la formation professionnelle

Faisant siennes les observations de M. Michel Théry sur la pertinence d'un financement de la démocratie sociale par les ressources de la formation professionnelle, la mission propose de supprimer les subventions versées aux organisations syndicales au titre de leur participation à la gestion des OPCA – celle-ci contribue à l'inflation des coûts – et au titre du Fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue (FONGEFOR), qui doit donc être dissout.

(1) *Audition de Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des Comptes (17 juin 2008).*

(2) *Cour des comptes – Rapport annuel 2007.*

Ces financements seront remplacés par une subvention d'État.

Proposition : Instaurer une subvention de l'État pour financer la démocratie sociale.

3. Une politique publique de la formation tout au long de la vie

Sans nier l'importance du rôle que jouent en ce domaine les partenaires sociaux et les collectivités territoriales, il apparaît que pour être pleinement cohérente et s'appliquer à tous, de façon égale sur l'ensemble territoire, la formation tout au long de la vie doit s'inscrire dans une politique publique définie au niveau national.

C'est en effet à ce niveau qu'est discutée, puis mise en œuvre la déclinaison des grands axes de la politique de l'Union européenne. C'est aussi à ce niveau que sont définis les priorités et les objectifs de la formation initiale, premier échelon de la formation tout au long de la vie (FTLV). C'est à ce niveau enfin, que les actions en faveur de l'emploi et de lutte contre le chômage sont arrêtées ainsi que le démontre la décision d'étendre le dispositif du CTP (contrat de transition professionnelle).

Si la nécessité d'une intervention de l'État se justifie donc pleinement, encore faut-il que cette intervention ne se fasse pas de façon dispersée et qu'une cohérence globale unisse les différentes politiques gouvernementales intervenant dans le domaine de la FTLV.

La mission estime donc nécessaire de désigner un chef de file unique pour toutes les politiques touchant à la formation et propose de créer un ministère de la formation tout au long de la vie.

La nécessité d'un chef de file des politiques d'éducation nationale et de la formation professionnelle a été soulignée par le Sénat ⁽¹⁾ et, dans le même esprit, le Conseil économique et social ⁽²⁾ préconise une approche interministérielle de l'orientation et de l'insertion vers l'emploi des jeunes.

Proposition : Créer un ministère de la formation tout au long de la vie.

Afin de rapprocher les politiques d'orientation, de formations initiale et continue, de stratégie de l'emploi, de gestion prospective des emplois et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, le nouveau ministère regrouperait les services des ministères actuellement compétents en la matière : services de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de l'Emploi, de la Formation professionnelle, et de l'Agriculture (direction chargée de l'enseignement agricole).

(1) Cf. « *Formation professionnelle : le droit de savoir* », Sénat, rapport précité (juillet 2007).

(2) Conseil économique et social « *La sécurisation des parcours professionnels* », avis sur un rapport de Mme Arnoult-Brill (mai 2007).

En administrant les organismes nationaux⁽¹⁾, les agences nationales⁽²⁾ et les différents observatoires compétents, le nouveau ministère en mutualiserait les moyens et en coordonnerait les travaux afin d'éviter les doublons et mettrait les résultats de ces travaux à la disposition de tous les acteurs.

Ses quatre missions essentielles seraient les suivantes :

- *Observer et évaluer la formation tout au long de la vie*

Cette mission serait assurée par l'Observatoire national déjà évoqué qui serait chargé :

- de déterminer les méthodes et outils de statistiques communs à tous les secteurs et à toutes les régions ;

- de réunir les informations nécessaires aux différents organismes concourant au système statistique public (Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE –, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques – DARES –, DEPP) auquel les régions devraient fournir chaque année des informations plus détaillées qu'elles ne le sont aujourd'hui sur leur activité en matière de formation⁽³⁾ ;

- d'évaluer la politique d'insertion des jeunes⁽⁴⁾ en définissant des indicateurs de performance permettant d'évaluer le coût au regard du service rendu, en établissant une carte des formations sur le territoire adaptées aux besoins des bénéficiaires, et en analysant les parcours des élèves et des étudiants, les abandons de scolarité et sorties sans diplôme ainsi que les différentes modalités d'insertion professionnelle ;

- d'évaluer les différents dispositifs de formation de plus de 20 heures : droit individuel à la formation (DIF), congé individuel de formation (CIF) et validation des acquis de l'expérience (VAE) ;

- de publier annuellement une évaluation de l'offre de formation (cf. *supra*)

- d'organiser en liaison avec l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), une vision prospective des métiers accompagnée d'une information du public.

(1) Conseil national des universités, Conseil national du développement de la mobilité, Conseil national du développement des sciences humaines et sociales, Conseil national de la science, Conseil national des villes, Conseil national pour l'emploi, Conseil national de l'habitat, Conseil national de l'insertion par l'activité économique, Conseil national de la vie associative, Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, Conseil économique, social et environnemental...

(2) Agence nationale sur le logement, Agence nationale de l'habitat, Agence nationale de l'Europe éducation et formation, Agence nationale du programme communautaire jeunesse.

(3) *Cour des comptes* « La formation professionnelle tout au long de la vie » – Rapport public thématique (octobre 2008).

(4) *Conseil économique et social* « 25 ans de politique d'insertion des jeunes : quel bilan ? » (octobre 2008).

- *Définir les politiques de la formation tout au long de la vie (FTLV)*

Comme tout ministère, le ministère de la formation tout au long de la vie définirait les actions, et notamment celles qui sont prioritaires, de même que les moyens des politiques relatives à l'enseignement, à l'apprentissage, et à la formation des adultes ainsi qu'à l'information et l'orientation de tous les publics.

En tant que gestionnaire du service public de l'emploi (SPE) et du service public de l'information sur la formation et de l'orientation (SPIFO), il mettrait en place des partenariats entre eux pour une définition cohérente des politiques de la formation tout au long de la vie.

- *Contrôler les organismes*

Le ministère de la formation tout au long de la vie assurerait sa mission de contrôle :

- en veillant au respect par les organismes collecteurs de leurs obligations relatives à la collecte, à l'encadrement de leurs frais de gestion, aux sommes redistribuées et à la présentation de leurs comptes.

- et en définissant avec l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF) les critères de labellisation des organismes de formation, en contrôlant les contenus de leurs prestations et en définissant le statut des formateurs.

- *Gérer un fonds national (Cf. ci-après)*

4. La région, échelon territorial de la formation tout au long de la vie

Un accord unanime reconnaît que la région représente l'échelon le mieux adapté d'une politique territoriale de la formation tout au long de la vie d'autant qu'elle est en charge du développement économique et qu'ayant reçu toute compétence dans le domaine de la formation des jeunes et des adultes, elle s'est totalement investie dans ce domaine.

Proposition : Décliner la formation tout au long de la vie au plan territorial dans le cadre de comités régionaux rénovés.

La mission propose de faire évoluer le Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) en y intégrant, des représentants des branches professionnelles principales de la région et des conseils généraux. À l'inverse, les représentants des chambres consulaires n'en seraient plus membres car il n'est pas souhaitable d'être à la fois juge (en tant que membre du CCREFP) et partie (en tant que prestataires de formation).

Le nouveau comité régional aurait pour mission de gérer :

– L’Observatoire régional de la formation tout au long de la vie (OREF)

Regroupant les observatoires régionaux de l’emploi et de la formation professionnelle (OREF) et les **Commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l’emploi (COPIRE)**, il reprendrait les missions attribuées aux OREF et répondrait aux demandes de renseignements de l’Observatoire national.

– Le Service public de l’information, de la formation et de l’orientation (SPIFO) régional, lequel devrait fonder un centre régional de ressources documentaires et d’orientation assurant :

* la mise en réseau des structures territoriales existantes ;

* un accompagnement à l’orientation et accueillant des antennes d’accueil de Pôle emploi ;

* l’efficacité des actions menées auprès des scolaires, des étudiants et des familles.

– Le fonds régional de formation tout au long de la vie (*cf. infra*)

D. SIMPLIFIER LES FINANCEMENTS

1. Simplifier les financements des entreprises

a) Le financement du plan de formation

Le plan de formation ayant essentiellement pour objet des actions courtes d’adaptation du salarié à son poste de travail, il est proposé de créer un nouveau système de financement, plus égal et plus pratique pour les entreprises.

La contribution obligatoire au plan de formation pourrait être au minimum de 0,4 % (de la masse salariale annuelle brute) pour les entreprises de moins de 10 salariés et de 0,5 % pour les entreprises de 10 salariés et plus.

Proposition : Répartir différemment l’affectation de la contribution des entreprises au financement de leur plan de formation, une part de cette dernière devant alimenter un fonds régional de la formation tout au long de la vie.

b) Le financement de l’apprentissage

Ce financement étant reconnu par tous comme produisant d’excellents résultats, il n’est pas opportun de le modifier pour sa partie relative à la taxe d’apprentissage.

Le quota réservé à l’alternance pourrait en revanche être supprimé et remplacé par des pénalités calculées en fonction du nombre de stagiaires manquants qui devraient être versées au fonds national de la FTLV

La contribution au développement de l’apprentissage serait intégrée dans la contribution unique que doivent verser les entreprises au titre du financement des formations qualifiantes ou diplômantes.

2. Créer un Fonds national de la formation tout au long de la vie

a) Mode de financement

Ce fonds serait abondé par :

- les crédits des missions ministérielles ;
- les versements des pénalités exigibles des employeurs et des OPCA n’ayant pas respecté leurs obligations ;
- l’agrégation du Fonds national du développement et de modernisation de l’apprentissage, des OPACIF et OCTA nationaux, du FUP et du Fonds pour l’insertion des jeunes ;
- le reversement des fonds régionaux de la contribution des entreprises au développement de l’apprentissage (à l’exception des cas où existe une compensation).

b) Affectation de crédits

Les crédits ainsi recueillis serviraient à financer :

- la politique publique nationale de la Formation tout au long de la vie ;
- les contrats d’objectifs passés avec le comité régional de coordination ;
- la mutualisation entre les régions des financements de l’apprentissage et des actions qualifiantes et diplômantes de formation ;
- des aides éventuelles au remplacement des salariés partant en formation continue.

3. Assurer la mutualisation des financements par un fonds régional

Le fonds régional serait constitué du FONGECIF régional, après agrégation des OCTA régionaux à ce dernier.

a) Financement

Ce fonds serait financé par :

- le fonds national,
- les contributions des régions et des départements,
- les contributions des entreprises au titre de la formation qualifiante et diplômante qui seraient ainsi simplifiées :

– une cotisation unique au titre du développement de l'apprentissage, du DIF des CDI et des formations qualifiantes. Dans le cas d'une cotisation au plan de formation fixée à 0,40 % ou à 0,50 % (*cf. supra*) le montant de la cotisation unique serait alors d'un montant de :

* 0,83 % de leur masse des salaires annuelle brute (MSAB) pour les entreprises de moins de 10 salariés (soit une contribution de 0,65 % de la MSAB finançant les formations qualifiantes et une contribution au développement de l'apprentissage (CDA) de 0,18 %),

* 1,23 de la MSAB des entreprises entre 10 et moins de 20 salariés (soit 0,95 % et 0,18%),

* 1,78 % de la MSAB des entreprises de 20 salariés et plus (1,60 % et 0,18%).

– une cotisation due par toutes les entreprises au titre du DIF, des CDD et égale à 1 % de la MSAB des contrats à durée déterminée signés dans l'année.

Les financements aujourd'hui

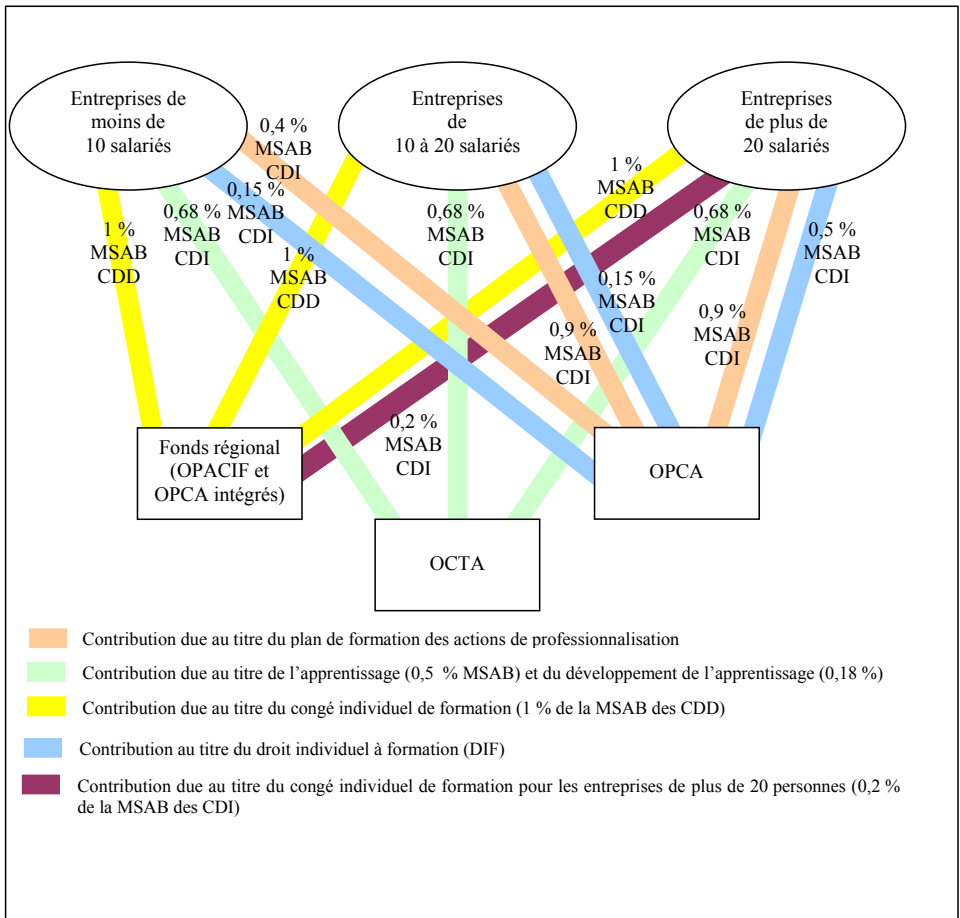


Schéma établi par la mission.

Proposition de la mission

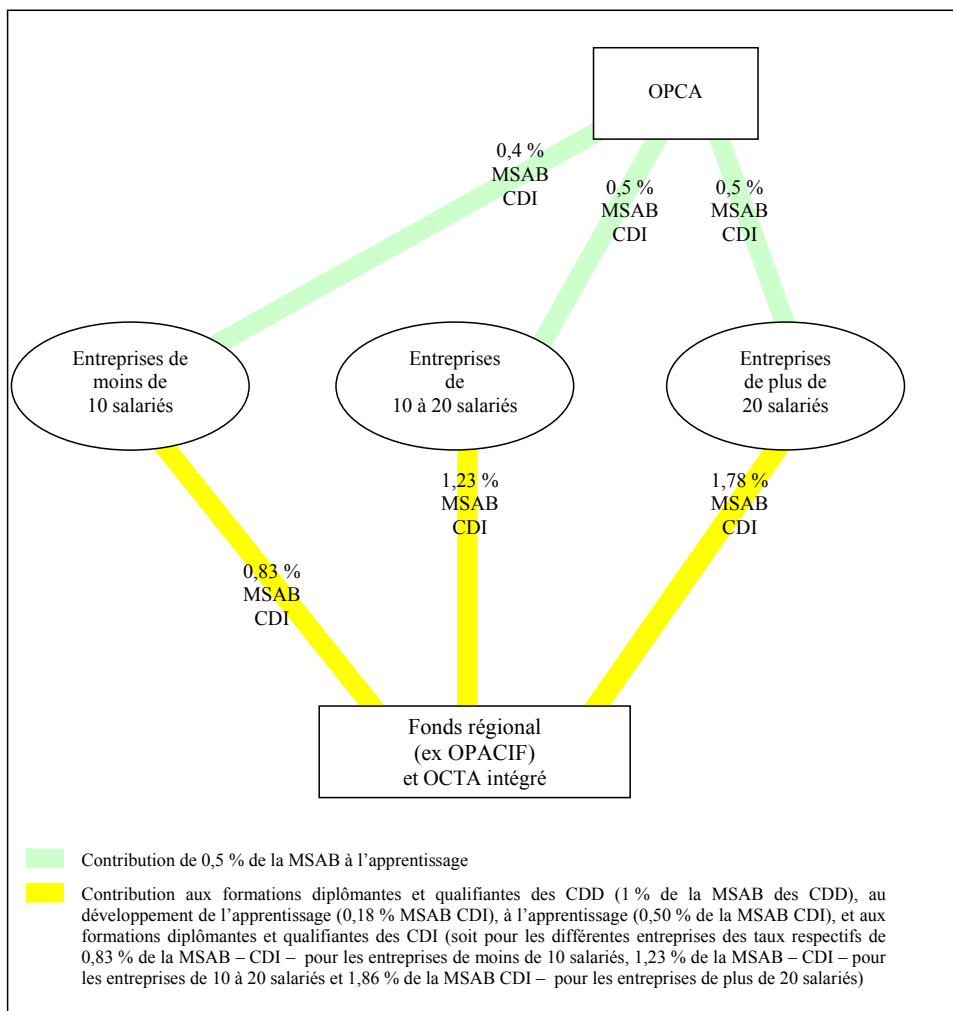
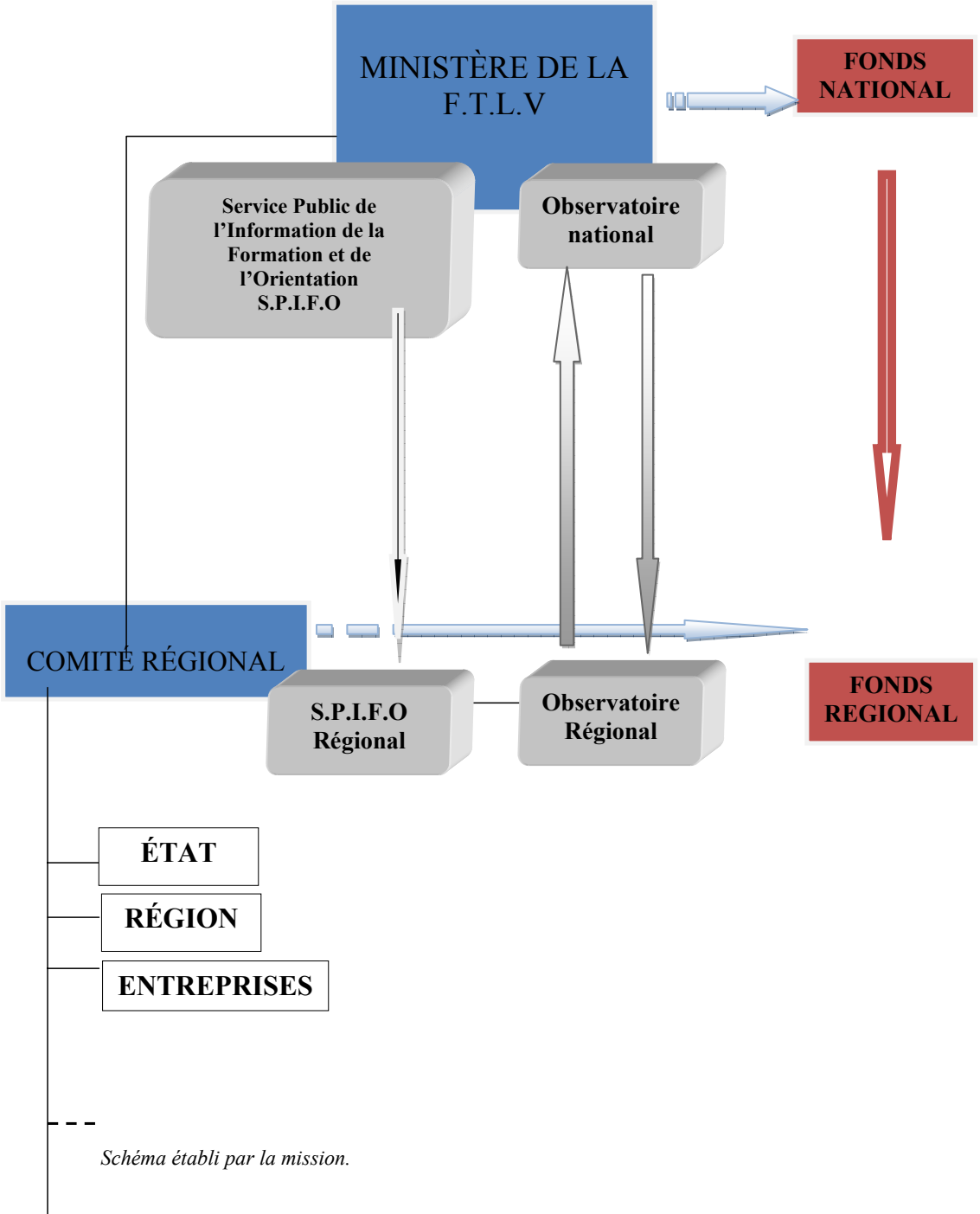


Schéma établi par la mission.



b) Affectation des crédits

Les crédits ainsi recueillis seraient affectés :

- À l'enseignement professionnel initial :
 - prime régionale d'apprentissage ;
 - centres de formation d'apprentis ;
 - les lycées professionnels ;
 - les lycées.
- À des actions qualifiantes et diplômantes demandées au titre :
 - de l'accompagnement à l'apprentissage de savoirs fondamentaux ;
 - du compte épargne formation ;
 - de reconversions forcées ;
 - de l'alternance ;
 - des priorités du comité régional de coordination.
- À une mutualisation entre les salariés des différentes entreprises ou entre les territoires régionaux
- Aux actions définies en commun par différents partenaires : Unédic, conseils généraux, collectivités locales, branches professionnelles.

PROPOSITIONS DE LA MISSION

I- Améliorer la gouvernance de la formation

1. Créer un ministère de la formation tout au long de la vie.
2. Décliner la formation tout au long de la vie au plan territorial dans le cadre de comités régionaux renouvelés.

II- Assurer une orientation performante à tous les niveaux du parcours

3. Créer un Service public d'information sur la formation et l'orientation (SPIFO).
4. Assurer aux enseignants une meilleure connaissance de l'emploi et du monde du travail, de l'entreprise et des différents milieux professionnels tant dans le cadre de leur formation initiale que par des formations continues régulières et des obligations de stages en entreprise tout au long de leur carrière.
5. Rendre obligatoire, dès la classe de 5^e, des enseignements permettant de découvrir les familles de métiers et les modalités de fonctionnement des entreprises.
6. Créer un passeport orientation/formation pour chaque élève, dès la classe de 5^e, afin de valider, aux différentes étapes du parcours scolaire, les choix d'orientation et, à terme, les choix de formation aux métiers.
7. Créer un certificat des acquis pour les élèves quittant le système éducatif sans diplôme.
8. – Simplifier les qualifications des références métiers (ROME) de l'ANPE et créer des modules communs pour certains troncs de qualification.
– Assurer une offre plus lisible et plus cohérente des diplômes et des certifications professionnelles, par la mise en place d'une véritable gestion paritaire de la création et de la révision des titres.

III- Clarifier et sécuriser l'offre de formation

9. Créer un Observatoire national sur l'offre de formation.
10. Recenser toute l'offre de formation et la publier sur Internet au sein d'une base de données accessible à tous.
11. Créer une procédure de labellisation des organismes de formation

IV- Optimiser l'efficacité de la formation professionnelle au profit de l'entreprise et de l'employé

12. Créer un outil de suivi des formations accomplies dans l'entreprise que ce soit au titre du plan de formation ou au titre d'actions diplômantes et qualifiantes : le carnet de bord personnalisé de la formation.
13. Instaurer la transférabilité totale du droit individuel à la formation (DIF) et instituer ainsi un compte épargne-formation.
14. Simplifier la procédure de validation des acquis professionnels de l'expérience – VAE – (réduire sa durée, améliorer le fonctionnement des jurys) et parfaire l'accompagnement des candidats.

V- Aménager le financement de la formation professionnelle

15. Répartir différemment l'affectation de la contribution des entreprises au financement de leur plan de formation, une part de cette dernière devant alimenter un fonds régional de la formation tout au long de la vie.
16. Instaurer une subvention de l'État pour financer la démocratie sociale.

*

* *

Le présent rapport et ses propositions ont été adoptés par la mission d'information à l'issue de sa séance du 3 décembre 2008.

CONTRIBUTION PRÉSENTÉE PAR M. MAXIME GREMETZ, MEMBRE DE LA MISSION APPARTENANT AU GROUPE DE LA GAUCHE DÉMOCRATE ET RÉPUBLICAINE

Le rapport relatif à la formation tout au long de la vie comporte un certain nombre de propositions constructives, qui toutefois ne sont pas à la hauteur des enjeux.

En effet, tant les efforts pour assurer un diplôme à tous les élèves qui sortent du secondaire que la création d'une école de la deuxième chance, la transférabilité totale du droit individuel à la formation, la promotion de la négociation collective dans le domaine de la formation professionnelle, et notamment relative à la formation tout au long de la vie, vont dans le bon sens.

Toutefois, il est absolument évident que si la décision de suivre une formation reste dépendante du consentement de l'employeur, alors même que toutes les conditions sont remplies pour que celle-ci bénéficie tant aux salariés qu'à l'entreprise, l'effectivité de ce droit à une formation tout au long de la vie ne sera pas assurée.

La proposition consistant à contraindre l'employeur à faire au moins une proposition de formation tous les cinq ans à chacun de ces salariés serait une avancée incontestable si elle était reprise.

Mais elle resterait là encore insuffisante.

Nous proposons un droit à la formation opposable qui permettrait à tout salarié d'imposer à son employeur un choix de formation tous les trois ans.

Chaque salarié doit pouvoir suivre une formation qu'il aura lui-même sélectionnée dans un panel homologué par des structures compétentes.

L'accomplissement de ces formations sera étroitement associé à la gestion prévisionnelle des emplois, dont il faut renforcer le caractère obligatoire dans l'entreprise, et garantira le maintien du salarié dans son emploi sur une durée fixée ensemble par les employeurs, les salariés et leurs organisations syndicales.

C'est à ces conditions que le droit à la formation tout au long de la vie changera en profondeur la sécurité de l'emploi et la qualification professionnelle de tous les salariés.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission s'est réunie, le jeudi 4 décembre 2008, sous la présidence de M. Gérard Cherpion puis de M. Pierre Méhaignerie, président, pour examiner le rapport de **Mme Françoise Guégot**, députée.

M. Gérard Cherpion, président. Nous examinons, en vue de décider de sa publication, le rapport d'information adopté hier par la mission d'information sur la formation tout au long de la vie. Il nous est présenté par notre collègue Françoise Guégot, présidente et rapporteure de cette mission.

Mme Françoise Guégot, présidente et rapporteure de la mission d'information. Notre mission d'information a été créée par la commission le 13 mai dernier afin d'engager une réflexion sur la réforme de la formation professionnelle, considérée comme prioritaire.

Réunie pour la première fois le 4 juin, la mission a procédé à 21 auditions et organisé une table ronde réunissant des responsables d'entreprises de tailles différentes et de secteurs divers. Elle a tenu ensuite, au cours de huit réunions de travail, un débat interne sur les orientations du rapport.

Lors de notre première réunion, nous avons considéré qu'il fallait élargir le champ de notre réflexion et de nos travaux aux enjeux de citoyenneté, de promotion sociale et de croissance économique que portent en elles les formations initiales et les formations qualifiantes et diplômantes. Nous avons posé comme objectif la nécessité de garantir à chacun de nos concitoyens, tout au long de la vie, une formation d'une qualité et d'une efficacité telles qu'elle garantisse la sécurisation des parcours professionnels dans un monde en mutation permanente.

Chacun le constate au quotidien, la formation est un chantier prioritaire répondant à des besoins économiques et sociaux permanents qui revêtent une acuité particulière dans la période de crise que nous connaissons.

Cet objectif d'une véritable formation tout au long de la vie nous a conduits à rechercher comment créer des liens et des passerelles entre la formation initiale et la formation professionnelle, afin de permettre des allers-retours de l'une à l'autre tout au long de la vie. Comment enrichir les parcours professionnels par des formations qualifiantes et diplômantes. Comment placer la personne, quels que soient son âge et son statut, au centre du système de formation afin de sécuriser au mieux son parcours professionnel ou personnel ? Notre système doit être plus juste pour réduire les inégalités à la sortie de la formation initiale.

De nombreux rapports ont été rédigés sur ce sujet. Nous nous sommes particulièrement appuyés sur ceux qui ont été publiés depuis deux ans. Une synthèse des propositions de neuf de ces documents sera annexée au rapport de la mission, de même qu'une synthèse des interventions des personnes que nous avons auditionnées.

Le rapport ne revient pas sur un état des lieux déjà clairement établi dans nombre des travaux évoqués, parmi lesquels, en juillet 2007, le rapport de la mission d'information sénatoriale que présidait M. Jean-Claude Carle et dont M. Bernard Seillier était le rapporteur. En revanche, nous avons mis en évidence des points de convergence émanant tant des rapports précités que de nos auditions pour relever les défauts et blocages du système actuel, et pour proposer divers moyens de le rendre réellement dynamique, et capable d'entrer en phase avec les mutations du temps présent.

S'agissant des défauts et blocages du système actuel, le rapport souligne d'abord les résultats contestés de la formation initiale, qui ne remplit pas de façon satisfaisante sa mission républicaine. Ainsi l'école ne prévient pas les échecs ; les formations professionnelles initiales sont loin de donner des résultats suffisants ; un nombre important de jeunes sortent encore du système scolaire sans diplôme ; l'enseignement supérieur ne propose ni assez de places ni des formations assez diversifiées et les abandons y sont beaucoup trop importants. Il faut poursuivre avec détermination la réforme actuellement lancée à ce niveau.

En outre, la formation initiale ne permet pas d'établir de véritables liens avec le monde économique. Une séparation existe entre l'Éducation nationale et le monde du travail ; par conséquent, du collège à l'université, les professeurs ne s'impliquent pas vraiment dans un accompagnement de leurs élèves vers une insertion professionnelle.

La formation tout au long de la vie souffre également de la défaillance des services d'orientation, dès l'école et jusqu'à l'université. Une certaine évolution est en cours. La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a étendu leurs missions à l'orientation et à l'insertion professionnelle. Dans chaque université un bureau d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants va être créé. Mais globalement on assiste à une orientation par l'échec ou par défaut, qui tend plutôt à la reproduction des catégories socioprofessionnelles et ne prend pas en compte les aptitudes.

Le système de formation professionnelle perpétue ces inégalités et même les accentue puisque les salariés y accèdent d'autant moins que leur niveau de formation de base est faible.

L'offre de formation est opaque et sa qualité n'est pas garantie. Elle est compartimentée en fonction de filières et de certifications beaucoup trop nombreuses, et, partant, de spécialisations trop étroites, qui constituent un frein à une mobilité pourtant inévitable désormais. Qui plus est, ni la politique de formation tout au long de la vie ni l'offre de formation ne font pas l'objet d'une évaluation digne de ce nom.

Les financements sont abondants mais dispersés et ils ne sont pas intégralement réservés à la formation professionnelle puisqu'un pourcentage de la collecte finance la démocratie sociale.

Enfin, la gouvernance est mal définie : l'État ne joue pas le rôle qui lui revient de fixer les objectifs de la politique de la formation tout au long de la vie ; les régions ne jouent pas non plus toujours efficacement leur rôle de coordination de la politique régionale.

Les propositions de la mission d'information sont destinées à dynamiser la démarche de formation tout au long de la vie. Seize propositions s'organisent autour de quatre thèmes : construire un véritable dispositif de formation tout au long de la vie, contrôler et évaluer l'offre de formation, clarifier la gouvernance, simplifier les financements.

Pour construire un dispositif de formation tout au long de la vie, nous proposons :

- de mettre en place un véritable service public d'information sur la formation et l'orientation (le SPIFO) visant une information claire ; ce service aurait pour premières tâches la création d'un portail Internet et d'un centre d'accueil, de documentation et d'unification ou de mise en réseau des multiples organismes existants ;

- d'assurer aux enseignants une meilleure connaissance de l'emploi, du monde du travail, de l'entreprise et des différents milieux professionnels tant dans le cadre de leur formation initiale que par des formations continues régulières et des obligations de stages en entreprise tout au long de la carrière ;

- de rendre obligatoire, dès la classe de 5^e, des enseignements permettant de découvrir les familles de métiers et les modalités de fonctionnement des entreprises ;

- de créer un passeport orientation/formation pour chaque élève, dès la classe de 5^e, afin de valider, aux différentes étapes du parcours scolaire, les choix d'orientation et, à terme, les choix de formation aux métiers ;

- de créer un certificat des acquis pour les élèves quittant le système éducatif sans diplôme ;

- de simplifier les qualifications figurant sur le répertoire des références métiers de l'ANPE, dit base ROME, de créer des modules communs pour certains tronc de qualification, d'assurer une offre plus lisible et plus cohérente des diplômes et des certifications professionnelles, par la mise en place d'une véritable gestion paritaire de la création et de la révision des titres.

Le contrôle et l'évaluation de l'offre de formation est également une question essentielle. Nous proposons :

- de créer un Observatoire national de l'offre de formation ;

- de recenser toute l'offre de formation et de la publier sur Internet au sein d'une base de données accessible à tous ;

– de créer une procédure de labellisation des organismes de formation, y compris privés, qui s’appuierait sur l’Office professionnel de qualification des organismes de formation, l’OPQF, qui a déjà entrepris ce travail.

Par ailleurs, pour optimiser l’efficacité de la formation professionnelle au profit de l’entreprise et de l’employé, nous proposons :

– de créer un outil de suivi des formations accomplies dans l’entreprise, que ce soit au titre du plan de formation ou au titre d’actions diplômantes et qualifiantes. Ce « carnet de bord personnalisé de la formation » devra permettre de mettre en regard des droits à formation différée que tout salarié aura accumulés les formations qu’il aura effectivement pu suivre ;

– d’instaurer, en prolongement de ce carnet de bord, la transférabilité totale du droit individuel à la formation (DIF) et d’instituer un compte épargne-formation. Ainsi, le salarié pourra être pleinement actif dans sa dynamique de sécurisation de son parcours professionnel ;

– de simplifier la procédure de validation des acquis professionnels – VAE. Cette proposition s’appuie sur le rapport remis au Parlement par le secrétaire d’État chargé de la prospective et de l’évaluation des politiques publiques, Éric Besson. Il s’agit, pour éviter l’évaporation importante des candidats au cours du processus, de réduire sa durée, d’améliorer le fonctionnement des jurys et de parfaire l’accompagnement des candidats. La VAE est évidemment un pilier de la continuité du parcours professionnel.

S’agissant du financement de la formation professionnelle, la mission estime qu’il doit avant tout être clarifié. Nous proposons donc :

– de répartir différemment l’affectation de la contribution des entreprises au financement de leur plan de formation, une part de cette dernière devant alimenter un fonds régional de la formation tout au long de la vie. Il est essentiel de mutualiser des fonds pour cibler les actions de formation sur le public qui en a besoin au travers d’une véritable stratégie et d’une vraie politique de formation tout au long de la vie ;

– d’instaurer une subvention de l’État pour financer la démocratie sociale et de supprimer les subventions provenant des fonds de la formation professionnelle.

Enfin, l’un des objectifs essentiel de la réforme de la formation est de clarifier la gouvernance du système pour le rendre plus efficace et mieux le contrôler. La gouvernance doit d’abord découler d’une stratégie nationale ; à cette fin, un ministère de la formation tout au long de la vie doit être créé : le grand enjeu de société que représente la formation tout au long de la vie ne peut plus rester sans une politique nationale appuyée sur un pouvoir politique. La formation tout au long de la vie doit aussi être déclinée au plan territorial. L’échelon territorial, et plus particulièrement régional, nous est apparu comme le meilleur. Il

s'agit donc de décliner la formation tout au long de la vie dans le cadre de comités régionaux rénovés, s'appuyant chacun sur un observatoire régional et, pour le financement, sur un fonds régional, dans le cadre d'une mutualisation des dotations provenant des entreprises, des participations de l'État – à travers un fonds national – des régions, des départements, et d'autres structures comme les organismes paritaires collecteurs agréés, les OPCA.

M. Gérard Cherpion, président. Je félicite la rapporteure pour ce travail considérable sur un sujet difficile et complexe. Il arrive à un moment où nous avons la volonté de modifier le dispositif de formation professionnelle, tandis qu'une situation économique difficile appelle des réactions rapides en la matière.

Je voudrais aussi saluer l'effort de simplification et de rationalisation du financement, mais aussi de gouvernance, puisque y est abordée la question des hiérarchies entre les niveaux national et régional.

Au moment où l'activité économique se dégrade, avec les restructurations importantes que cela comporte et les répercussions sociales qui en découlent – pertes d'emplois, adaptation de compétences, changements d'organisation –, peut-être y a-t-il lieu de revoir le rôle d'accompagnement des OPCA pour y faire face. La question ne se posait pas lorsque la mission d'information a été créée, mais ces objectifs ont été rappelés la semaine dernière à Valenciennes par le Président de la République.

Une contribution importante des collecteurs est nécessaire. Onze milliards d'euros de fonds des entreprises sont consacrés à la formation professionnelle, dont 5,5 milliards sont collectés par les OPCA. Dans la situation actuelle, peut-être un ou deux millions pourraient-ils être consacrés aux politiques prioritaires ; ces contributions conditionneraient l'agrément accordé par l'État à ces organismes.

Dans l'industrie automobile, par exemple, on s'attend à des périodes de chômage partiel importantes. Un effort particulier doit être fait, tout particulièrement en direction des personnes à bas salaires. On pourrait imaginer une compensation des pertes de revenu, mais assortie, en contrepartie, comme dans le cas des contrats de transition professionnelle, d'une obligation de formation, pour laquelle les OPCA, comme d'autres systèmes de formation, pourraient être sollicités.

L'Association pour la formation professionnelle des adultes, l'AFPA, accueille 250 000 stagiaires dans ses 200 centres, avec un taux d'insertion proche de 70 %. Il faut conserver une AFPA nationale et forte ; elle a un rôle important à jouer. Elle pourrait intégrer à terme le pôle emploi de façon à venir en accompagnement décisif aux chercheurs d'emploi, dans un cadre sensiblement comparable à celui mis en œuvre par exemple en Belgique. L'AFPA peut être une force opérationnelle au service de la réforme du dispositif de la formation professionnelle que le président de la République a souhaité engager, au service

des TPE et des PME, mais aussi des personnels les moins qualifiés et les plus fragilisés. Cette proposition s'inscrit aussi en référence à la généralisation des contrats de transition professionnelle dans l'expérimentation desquels l'AFPA a joué un rôle essentiel.

Pour réfléchir au statut de l'AFPA, nous pouvons profiter de cette période de réforme, mais aussi de la demande des régions d'un moratoire de deux ans sur l'application de l'article 8 de la loi du 13 août 2004, qui prévoyait le transfert par l'État aux régions, à partir du 1^{er} janvier 2009, des crédits affectés à l'AFPA au titre du programme national d'actions subventionnées. Ce moratoire a été accordé par la ministre de l'économie et des finances pour l'année 2009.

M. Jean-Patrick Gille. Le groupe SRC s'est abstenu lors de la présentation des conclusions du rapport devant la mission d'information, En revanche, nous ne sommes pas opposés à sa publication.

Il faut féliciter la rapporteure pour l'importance du travail mené, qui se mesure d'abord au nombre d'auditions mais aussi à la volonté de balayer l'ensemble des sujets, en acceptant de prendre des risques : la formation professionnelle est un domaine large, complexe, diffus, voire confus. Il faut saluer aussi la volonté de réaliser une synthèse des rapports récemment établis en échappant autant que possible au piège de la répétition. Peut-être n'était-ce d'ailleurs pas possible : la volonté de balayer l'ensemble du champ a sans doute parfois abouti à privilégier la compilation de propositions déjà faites plutôt que la définition d'une stratégie.

En revanche, ce rapport peut contribuer à l'élaboration d'une telle stratégie. C'est ce que fait la rapporteure dans sa deuxième partie, en suivant un fil rouge, la formation tout au long de la vie. Cette approche peut permettre d'organiser la formation professionnelle, qui apparaît comme un maquis un peu confus. Cependant, il me semble nécessaire d'aller plus loin dans deux domaines : le contenu de ce que pourrait être le droit – j'insiste sur le terme –, à la formation tout au long de la vie et, pour rendre ce droit effectif, les modalités de son financement.

Le rapport comporte des points positifs : les appréciations portées sur les ateliers de pédagogie personnalisée (APP), la nécessité de développer et de simplifier la validation des acquis de l'expérience (VAE), l'AFPA, le dispositif deuxième chance. J'observe pourtant avec quelque malice que le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une baisse des crédits de tous ces organismes !

Je me félicite de l'annonce du moratoire accordé aux régions. Il est urgent de reprendre les discussions sur l'AFPA. Nous disposons d'un service public, il n'y a pas de raison de le déconstruire ; j'ai bien compris, Madame la rapporteure, que, même s'il ne comporte pas de proposition sur l'AFPA, votre rapport va plutôt dans ce sens. Je note néanmoins une petite divergence entre vous et M. Gérard Cherpion, puisque vous proposez de créer un service public de l'orientation, tandis

que M. Cherpion préconise l'insertion de l'AFPA dans le pôle emploi. La question est donc de savoir si c'est le pôle emploi qui prend en charge l'orientation ou s'il doit y avoir deux services publics distincts, chargés l'un de l'emploi, l'autre de l'orientation.

Le rapport nous cause aussi quelque inquiétude. Madame la rapporteure, je crois bien que vous militez dans l'ensemble pour une baisse des obligations légales des employeurs, en faisant passer leur taux de cotisation de 0,9 % à 0,5 %. Notre position est exactement inverse et vous ne m'avez toujours pas convaincu. J'ai quand même le sentiment que l'on penche vers la diminution des obligations légales des entreprises et l'accroissement de leur marge d'appréciation sur leurs plans de formation.

Le rapport présente également des ambiguïtés, voire une volonté de ne pas trancher, sur le rôle des conseils régionaux dans la gouvernance de la formation professionnelle. Tout en mentionnant la dimension régionale, vous ne leur attribuez pas forcément la responsabilité de cette formation. Nous pensons que tel doit être le cas.

Nous nous interrogeons aussi, avec un soupçon d'inquiétude, sur le carnet de bord personnalisé. L'idée d'aider les salariés à compiler leurs compétences est bonne. Mais la forme n'est pas neutre ; la prudence s'impose toujours dans ces domaines.

Enfin, vos propositions comportent des lacunes. J'entends bien vos propos sur l'AFPA cependant, j'aurais préféré que l'attachement que nous portons tous à l'AFPA soit mentionné avec plus de force dans le rapport.

Nous devons aussi continuer à creuser, à l'instar de notre collègue Gérard Cherpion, le concept de « contrat de transition professionnelle » : on est là au cœur de la problématique de la formation tout au long de la vie. Il semble que le Gouvernement prépare des propositions dans ce domaine.

Les propositions en faveur du droit à la deuxième chance auraient pu être plus fortes, notamment pour les jeunes. Je milite pour un engagement plus résolu de la puissance publique, en particulier de l'État, dans les écoles de la deuxième chance. Ce dispositif fonctionne et commence à faire ses preuves mais il n'est quasiment pas aidé par l'État.

Si la question de la gouvernance n'a pas été écartée, elle n'a pas été creusée non plus. Il est vrai qu'elle n'est pas facile.

Les devoirs des employeurs en matière de formation ont été abordés dans nos débats, mais peu dans le rapport. Il faut affirmer qu'il est de la responsabilité de l'employeur de maintenir et d'augmenter la compétence et la qualification de ses salariés ; la question est celle des moyens.

Le droit à la formation tout au long de la vie doit pouvoir s'appuyer sur deux instruments, le compte épargne formation, pour lequel vous faites une proposition, mais aussi le droit différé à la formation. Ce droit a été évoqué dans les conclusions du groupe de travail présidé par M. Pierre Ferracci. Vous le traitez un peu rapidement. Ce n'est certes pas une question facile : elle oblige à traiter d'emblée du financement. Cependant, je crois que c'est sur ces deux instruments qu'on peut vraiment construire la formation tout au long de la vie.

Cette problématique pourrait du reste mériter que nos travaux se poursuivent. Son approfondissement nécessite cependant une discussion avec les partenaires sociaux. Pour l'élaboration de votre rapport, vous les avez écartés, à juste titre, pour des raisons de méthode : ils étaient déjà engagés dans d'autres discussions. Mais, pour avancer sur les financements, il faut désormais les rencontrer.

Enfin, vous avez raison d'insister sur l'orientation. Il y a consensus pour dire que c'est l'une des difficultés de notre pays. Reposer la question en termes d'orientation tout au long de la vie peut être le levier pour faire évoluer cette situation. Nos dispositifs ne visent pas à aider au choix, mais à orienter chacun dans un système de formation. Cependant, je vous inciterais à être plus audacieuse. Le service public à construire n'est pas un dispositif d'orientation mais bien de formation tout au long de la vie ; c'est du reste la dénomination que vous envisagez pour le ministère dont vous souhaitez la création. Il faut d'une part un service public de l'emploi, de l'autre un service public de la formation tout au long de la vie, dont la première tâche sera de bâtir un système d'orientation fonctionnel. Et ce service public, nous souhaitons le confier aux régions.

Pour ces raisons, nous maintenons notre abstention sur les conclusions du rapport d'information, mais nous sommes favorables à sa publication. Nous avons l'impression que le regard de la rapporteure, au départ très sévère pour la formation professionnelle, a évolué au fil des auditions et qu'il est aujourd'hui plus modéré qu'à l'époque où le Gouvernement nous annonçait un projet de réforme en rupture. Ce rapport est donc une pièce utile au dossier.

M. Benoist Apparü. Je tiens d'abord à présenter mes excuses pour ma très faible participation aux travaux de cette mission, qui a rendu un rapport d'information tout à fait majeur. Voilà des années que l'on parle d'un « grand soir » de la formation professionnelle et de la formation continue, que chacun évoque les 25 milliards d'euros consacrés à la formation professionnelle et la nécessité, ou non, de les réorienter vers l'emploi. Ce rapport vient donc à point nommé.

Nous disposons d'un service public de l'emploi structuré, qui va se mettre en place dans les mois qui viennent. Notre formation initiale est principalement structurée autour des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Au milieu, on trouve une sorte de magma « formation continue », qui n'est toujours pas structurée. Un point fort et novateur de ce rapport est

précisément de structurer le dispositif de formation continue en en faisant un troisième pilier, entre l'emploi et la formation initiale. Il propose de partir d'un service public à créer, le SPIFO ou service public d'information sur la formation et l'orientation, pour aller tout naturellement vers un ministère.

On se demande si la problématique de la formation tout au long de la vie et celle de l'orientation, qui sont étroitement liées, relèvent du domaine de l'emploi ou de la formation. Notre collègue Jean-Patrick Gille a évoqué celle de l'orientation. Nous disposons aujourd'hui d'outils d'orientation, mais pas de véritable pilote, malgré la nomination d'un délégué interministériel à l'orientation, qui n'était autre que l'ancien directeur général de l'enseignement supérieur – preuve d'un choix en faveur de la formation et non de l'emploi.

Il existe aujourd'hui des dispositifs d'orientation dans les établissements scolaires

– COPSI ou équivalent dans les universités –, qui répondent à la question : quelle formation initiale pour quel jeune et pour quel emploi ? Pour leur part, les dispositifs d'orientation dans l'emploi sont gérés par une série de structures qui n'ont pas été intégrées en tant que telles dans le pôle « emploi » : PAIO, missions locales diverses et variées, *etc.* Il est nécessaire de restructurer l'ensemble des dispositifs de formation, en adoptant peut-être la voie médiane proposée entre les deux outils actuels.

Je félicite la mission d'information et sa présidente-rapporteuse, qui ont fait le choix de proposer des innovations majeures.

M. Gérard Cherpion, président. Le Conseil d'orientation pour l'emploi, qui devrait rendre son rapport dans les deux mois qui viennent, travaille sur l'orientation tout au long de la vie.

Mme la rapporteure. Le parcours de formation tout au long de la vie, fait d'allers et retours entre la formation et l'emploi, varie en fonction de la formation initiale et des premiers acquis. Cette construction est basée sur trois piliers essentiels :

– un plan de formation, qui concerne essentiellement des questions d'adaptation au poste et relève de la stratégie des entreprises, ne concourt pas, ou du moins très faiblement, à l'élévation du niveau de formation et à l'acquisition de qualifications ou de diplômes ;

– un accompagnement personnalisé sur le socle des fondamentaux, indispensable en cas de sortie du système scolaire, qui connaît de grosses lacunes ;

– un pôle de professionnalisation et de transition, qui concerne des formations plus longues et débouche sur une qualification ou sur un diplôme.

Nous avons proposé de créer un fonds régional, qui aura pour objectif de mutualiser les financements et de récupérer une part de la contribution obligatoire

des entreprises, dont, contrairement à ce que j'ai entendu, nous n'envisageons pas la diminution. Aujourd'hui, par exemple, les entreprises de vingt salariés et plus sont soumises au 0,9 %, cotisation obligatoire mais qui peut être directement consommée sur les fonds de l'entreprise. Demain, l'entreprise en gardera 0,5 %, qu'elle pourra également consommer librement, mais versera obligatoirement 0,4 % à un fonds régional, de type OPACIF. Ce dispositif permettra de mutualiser les fonds de manière plus importante, de dégager des moyens et de proposer des politiques prioritaires, qui seront ainsi plus facilement mises en œuvre.

S'agissant de l'AFPA, nous n'avons pas fait de proposition mais une simple préconisation. Un problème de mise en concurrence des formations se pose en effet. Néanmoins, il faut distinguer la partie « commerciale », visant à répondre à des plans de formation, de la partie « missions de service public » sur lesquelles nous avons insisté dans le rapport. L'AFPA a une compétence et une expérience qu'il ne faut pas abandonner. Nous sommes prêts à défendre ces missions dans le cadre d'une réorganisation de la formation tout au long de la vie, où la politique publique doit prendre une place plus importante et où les organismes privés ne doivent pas être seuls.

On a parlé d'école de la deuxième chance. Pourquoi pas de troisième chance ou de quatrième chance ? L'école de la deuxième chance permet de récupérer des jeunes en situation d'échec, sortis du système initial sans le socle des fondamentaux. Mais la reconstruction du socle des fondamentaux et d'une expérience professionnelle, voire d'une qualification ou d'un diplôme, peut très bien se faire tout au long de la vie. Une telle idée est tout à fait inscrite dans le schéma général de la formation tout au long de la vie reposant sur les trois piliers des allers et retours entre la formation et l'emploi, qui est inséré dans le rapport de la mission.

Il n'y a pas d'opposition entre M. Cherpion et moi-même sur le service public de l'emploi et le service public de l'information et de l'orientation proposé dans le rapport. M. Appar a eu raison d'insister sur l'importance d'un service public qui serait rattaché à un ministère. Une véritable stratégie de formation tout au long de la vie ne peut passer que par un projet politique, lequel doit être fondé sur une gouvernance politique nationale.

Pour autant, nous l'avons indiqué dans le rapport, l'échelon territorial régional est essentiel. La coprésidence du comité régional illustre la nécessité de contractualiser entre l'État et les régions, les partenaires sociaux et les entreprises, pour définir des stratégies de formation, apprécier les besoins d'un bassin d'emplois et la situation d'une région. L'État comme la région ont un rôle à jouer. Il faut instituer un dialogue et parvenir à une véritable convergence en matière de formation tout au long de la vie. Le schéma du rapport reproduit, dans le cadre d'une organisation nationale et d'une organisation régionale, le lien objectif unissant les régions, les entreprises, les partenaires sociaux, les branches professionnelles et les amène à travailler dans une même direction pour construire

cette politique de formation tout au long de la vie, avec des moyens à la fois élargis et clarifiés.

Il faut absolument que le service public de l'emploi soit en lien permanent avec le service public de l'information, de la formation et de l'orientation. Ce dernier a pour objectif de mutualiser les connaissances, de rendre lisibles les cartographies d'enseignement et d'apprécier les besoins de l'emploi. Les observatoires dont la création est proposée permettront, à court et à moyen terme, d'évaluer les besoins en matière d'emplois et d'évolution des métiers, ainsi que de simplification du dispositif.

Le carnet de bord suivra le salarié tout au long de sa vie – à l'instar de ce qui se passe pour le suivi de sa retraite. Si l'on considère que la FTLV doit jouer un rôle essentiel dans la construction d'un parcours professionnel, ce carnet de bord, par la traçabilité qu'il permettra, devrait constituer un outil tout à fait intéressant.

Nous avons parlé, au cours de nos réunions de travail, de la formation en alternance. Mais nous avons omis de faire figurer dans le rapport la partie concernant le développement de cette formation, dans lequel nous avons notamment proposé de simplifier cette formation, de créer un contrat unique d'insertion en alternance et d'obliger les entreprises à intégrer au moins un apprenti par tranche de cinquante salariés, pour faciliter le développement de l'apprentissage. Le rapport ayant été adopté, on ne peut plus y ajouter cette proposition mais je tenais à le souligner à titre personnel.

Cette mission d'information constitue pour moi une première expérience. Les échanges auxquels elle a donné lieu ont permis aux uns et aux autres de progresser, malgré les divergences de vue. Le travail de synthèse des précédents travaux est très important, puisqu'il porte sur un ensemble de quatorze rapports et sur toute une série d'auditions. Je vous remercie tous pour votre participation.

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission)

M. le président Pierre Méhaignerie. Je remercie à mon tour Mme la rapporteure pour son travail.

M. Pierre Morange. Je tiens à m'associer aux éloges sur la qualité du travail effectué pour ce rapport.

La treizième proposition de la mission consiste à : « Instaurer la transférabilité totale du droit individuel à la formation (DIF) et instituer ainsi un compte épargne-formation. » Je remarque que les sommes attachées au compte épargne-temps peuvent être également consacrées à la formation.

Ces fonds, complétés par les financements de la formation professionnelle constitueraient l'outil idéal pour accompagner le salarié tout au long de sa vie

professionnelle et pour s'adapter aux périodes d'activité et d'inactivité qui peuvent marquer la vie d'un salarié. A-t-on mené une réflexion sur ce point ?

Je souhaiterais par ailleurs que nous puissions avoir un débat sur la flexisécurité à la française, dans lequel ce travail pourrait s'intégrer, et qui nous permettrait d'avoir une vision globale.

M. le président Pierre Méhaignerie. Comment mobiliser tous les partenaires, les élus, les formateurs, avec un système tellement complexe et aussi éloigné des bassins d'emplois ? On ne manque pas de structures ni de technostructures à l'échelon territorial, mais l'ensemble est totalement illisible au niveau des bassins d'emplois. Les personnes que je reçois à ma permanence sont complètement perdues.

Mme la rapporteure. La création du compte épargne-formation va de pair avec la création du carnet de bord personnalisé. Au minimum tous les cinq ans, on doit faire au salarié une proposition de formation dans le cadre de l'entreprise. Le carnet de bord permet de disposer d'un compteur permanent. Si, par exemple, au bout de trois ou quatre ans, la feuille reste blanche alors que le compteur continue à tourner, le salarié pourra prendre conscience qu'un problème se pose, par exemple de motivation. En effet, s'il est intéressant de vouloir former les salariés, il est parfois difficile de motiver ceux qui en ont le plus besoin. Quoi qu'il en soit, le rapprochement de cet outil avec le compte épargne-temps est essentiel et pourrait contribuer à la simplification du dispositif.

Je ne connais pas en détail la question de la flexisécurité, mais la sécurisation des parcours professionnels en fait partie. Quand j'ai réfléchi à la façon de construire ces allers et retours entre la formation et l'emploi, je me suis interrogée sur les possibilités qui s'offraient aux personnes non pas en fonction de leur statut mais de leur situation à chaque instant de la vie soit de rentrer dans l'entreprise, soit de passer par un acte de professionnalisation ou de transition, soit de passer par un accompagnement personnalisé pour recréer les conditions d'une appétence à la formation.

Le souci de lisibilité a été notre fil conducteur. Notre proposition consiste à mutualiser, en tout cas à permettre un regroupement à tous les étages de la fusée.

Nous avons proposé l'idée d'un observatoire organisé sur deux niveaux : un observatoire national aurait pour objectif de faire remonter les informations sur la cartographie des formations existantes et sur l'employabilité à la sortie des formations – nous n'en disposons pas aujourd'hui, comme nous avons pu le constater à l'occasion de nos auditions ; il aurait comme autre objectif, avec un service public associé, de procéder aux évaluations et aux labellisations des organismes de formation, dont le nombre dépasse aujourd'hui 45 000. En les labellisant, en les certifiant et en rendant certaines procédures obligatoires, il y en aurait sans doute déjà beaucoup moins.

Nous avons procédé de la même façon pour le niveau local : un observatoire par région pourrait regrouper la totalité des structures – par exemple par des mises en réseau. Les missions locales, les maisons de l'emploi, voire certaines bibliothèques permettent d'avoir accès à l'information, et il serait dommage de les faire disparaître. Mais il faudrait procéder à ce regroupement pour que tout le monde, des collégiens aux seniors, dispose d'un seul portail d'entrée, ce qui assurerait une certaine lisibilité. Il faut que l'on sache où s'adresser, que l'on dispose d'une base de données unique et que, quel que soit son statut, l'on puisse récupérer les données nécessaires.

Il faudrait associer à cet observatoire un fonds également régional. Le financement de la formation professionnelle serait simplifié. On ne conserverait les OPCA que pour la partie « plan de formation », les entreprises étant libres de choisir leur OPCA pour mutualiser leur plan de formation ; tout ce qui concerne le pilier « professionnalisation, formation qualifiante ou diplômante » reviendrait à ce fonds régional – qui serait en fait un FONGECIP régional. Les différents partenaires regroupés dans cette instance pourraient définir les politiques régionales avec les publics prioritaires.

M. Jean-Patrick Gille. Nous sommes au cœur du débat. Pour ma part, j'ai essayé de développer le droit à la deuxième chance et je pense qu'il faudrait creuser la piste du droit différé à la formation et rapprocher le contrat épargne-temps, le droit à la formation et le contrat de transition professionnelle cher à Gérard Cherpion. En rapprochant ces trois concepts, on permettrait à chacun d'échapper à la notion de statut pour aller vers un droit individuel, qui me semble correspondre à la tendance générale et qui donnerait un vrai sens à la flexisécurité.

Des difficultés risquent d'apparaître, liées à la question de l'assurance-chômage : on est obligé de lier le départ en formation aux périodes de chômage ; comment indemniser le temps passé en formation ? Mais ces difficultés ne paraissent pas insurmontables.

Avec un tel dispositif, les intéressés ont une autre démarche : ils savent qu'ils disposent d'une sorte de compte et cherchent des personnes leur permettant de l'optimiser.

Mme la rapporteure. Cela correspond tout à fait à la philosophie du dispositif que nous avons monté. Le contrat de formation professionnelle s'inscrit parfaitement dans ce dispositif. Mais je précise que, par souci de simplification, le pilier de « professionnalisation-transition » englobe les dispositifs actuels. La mission devait-elle décider de ne construire qu'un seul contrat ? De quel type ? Et avec quel lien avec l'assurance-chômage ? Nous ne sommes pas allés si loin.

J'ai souhaité que l'on définisse une vraie politique publique de la formation tout au long de la vie. La complémentarité entre l'État et la région me semble essentielle. Il faut absolument disposer à la fois d'un échelon national et

d'un échelon régional au bénéfice de la proximité et de l'employabilité dans les bassins d'emplois.

M. le président Pierre Méhaignerie. Le travail est immense. Je vous remercie.

La Commission a décidé, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXES

ANNEXE 1

COMPOSITION DE LA MISSION

Mme Françoise Guégot, présidente-rapporteure

M. Benoist Apparu

M. Gérard Cherpion

Mme Pascale Gruny

Mme Valérie Rosso-Debord

M. Jean Ueberschlag

M. Jean-Patrick Gille

Mme Monique Iborra

M. Michel Issindou

M. Maxime Gremetz

M. Francis Vercamer

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Cour des comptes – Mme Marie-Thérèse Cornette**, présidente de la 5^{ème} chambre, **M. Christophe Strassel**, conseiller référendaire et **M. Antoine Durrleman**, conseiller maître (17 juin 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 111)
- **Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie – Mme François Amat**, secrétaire générale (19 juin 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 116)
- **Inspection générale des affaires sociales (IGAS) – M. Philippe Dole**, et **M. Jérôme Guedj**, coauteurs du rapport sur l'évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (24 juin 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 119)
- **Conseil d'orientation pour l'emploi – Mme Marie-Claire Carrère-Gee**, présidente, **M. Louis-Paul Pelé**, secrétaire général, et **M. Pierre Ferracci**, président du groupe multipartite, accompagné de **M. Hugues Bertrand**, membre (24 juin 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 123)
- **Conférence des directeurs de service universitaire de formation continue – M. Jean-Marie Filloque**, président (1^{er} juillet 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 128)
- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – M. Jean Gaeremynck**, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, **Mme Françoise Bouyard**, déléguée adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle et **M. Jean-Robert Louis**, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle (9 juillet 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 133)
- **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – M. Bernard Saint-Girons**, directeur général de l'enseignement supérieur et **M. Jean-Michel Hotyat**, chef du bureau apprentissage, formation continue et validation des acquis de l'expérience, Service formations et emploi (22 juillet 2008) (synthèse de l'audition non incluse)
- **Conseil économique et social – Mme Edith Arnoult-Brill**, rapporteure sur « La sécurisation des parcours professionnels » (22 juillet 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 136)
- **Fédération de la formation professionnelle (FFP) – M. Jean Wemaere**, président et **Mme Marie-Christine Soroko**, déléguée générale (9 septembre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 140)
- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) – M. Paul Santelmann**, responsable de la prospective (9 septembre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 143)
- **Association des Régions de France (ARF) – Mme Marie-Laure Meyer**, conseillère régionale Île-de-France (10 septembre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 148)

- **Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ)** – **M. Michel Théry**, responsable du département formation continue et **Mme Isabelle Marion**, chargée d'études au département formation continue (16 septembre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 152)
- **Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)** – **M. Michel Dollé**, rapporteur général (17 septembre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après p. 159)
- **Assemblée permanente des chambres des métiers (APCM)** – **M. François Moutot**, directeur général et **Mme Béatrice Saillard**, directrice des relations institutionnelles (24 septembre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 162)
- **OPCA AGEFOS-PME** – **M. Gérard Lenoir**, président, **M. Philippe Rosay**, vice-président et **M. Joël Ruiz**, directeur général (24 septembre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 166)
- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)** – **M. Pierre Boissier**, directeur général (24 septembre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 171)
- **Délégation académique à la formation continue (DAFCO)** de Lorraine – **Mme Géraldine Roché**, responsable du service développement (30 septembre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 175)
- **Centre national d'enseignement à distance (CNED)** – **M. Bernard Cornu**, directeur de la formation et **Mme Sylvaine Roi**, directrice adjointe de la formation (30 septembre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 180)
- **FONGECIF Île-de-France** – **M. Jean-Pierre Douillet**, président, **M. Luc Tassera**, vice-président, et **M. David Mazurelle**, directeur général (1^{er} octobre 2008) (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 184)
- **Table ronde regroupant des employeurs (7 octobre 2008) :**
 - **Groupe Auchan** – **M. Philippe Othacehe**, directeur du magasin à Saint-Quentin et **M. Philippe Filassier**, directeur des ressources humaines (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 187)
 - **Fédération des entreprises de propreté (FEP)** – Mme Sylvie Brunet, présidente du CPNEPP (commissions paritaires nationales de l'emploi et de la formation professionnelle) de la FEP et DRH du groupe Onet et Mme Fabienne Estrampes, responsable formation de la FEP (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 188)
 - **Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)** – M. Claude Cochonneau, président de la commission employeurs, accompagné de Mme Séverine Omnes, chargée de mission sur la formation (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 191)
 - **France Télécom** – M. Olivier Guihard, directeur de l'innovation et du e-learning et M. Louis Jourdas, responsable du développement des usages de l'auto-formation (synthèse de l'audition non incluse)
 - **M. François Nobili**, assureur à Tours (cf. synthèse de l'audition ci-après, p. 192)
- **OPCALIA** – **M. Olivier Gourlé**, président, **M. Francis da Costa**, vice-président et **M. Yves Hinnekint**, directeur (7 octobre 2008; synthèse de l'audition ci-après, p. 194)

ANNEXE 3

SYNTHÈSES DES AUDITIONS DE LA MISSION

(Ces synthèses ont été validées par les personnes auditionnées)

Points évoqués lors de l'audition de Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5ème chambre de la Cour des Comptes et de MM. Christophe Strassel, conseiller référendaire et Antoine Durrleman, conseiller maître

(17 juin 2008)

La compétence de la Cour des comptes sur les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), institutions privées alimentées par des contributions obligatoires des entreprises privées, prévue par la loi de 2000, est encore récente. Elle n'est pas unanimement appréciée et les observations de la Cour ont suscité certaines réponses violentes.

1.- L'importance des sommes disponibles pour la formation professionnelle

Les crédits de la formation professionnelle continue récapitulés par le « jaune » budgétaire s'élèvent à 26 milliards d'euros en 2006. Sur cette somme, 11 milliards d'euros proviennent de la contribution des entreprises (dont 5,5 milliards sont collectés par les organismes collecteurs agréés ou OPCA) laquelle excède souvent l'obligation légale : de ce fait les sommes collectées ouvrent d'importantes marges de manœuvre.

Si l'on ajoute les dépenses des lycées professionnels qui s'élèvent à 8 milliards d'euros, on atteint la somme de 34 milliards d'euros, soit 2 % du PIB.

2.- La collecte

On constate un éclatement excessif et mal contrôlable de la collecte qui résulte de la logique de branche.

a) Une collecte par branches, cloisonnée et complexe

La collecte d'une partie de la contribution des entreprises est assurée par les branches au travers d'une centaine d'OPCA, auxquels il y a lieu d'ajouter deux OPCA interprofessionnels.

Toute mesure tendant à réduire le nombre de ces organismes est de bonne politique. La proposition du groupe de travail présidé par M. Ferracci, de ne donner un agrément qu'aux OPCA collectant au moins 100 millions d'euros doit être étudiée mais il serait sans doute préférable de subordonner les agréments à des critères autant qualitatifs que quantitatifs (les branches professionnelle n'ayant pas toutes une même taille).

Cette organisation par branches est complexe (on peut rencontrer plusieurs OPCA dans certaines branches et certains sont spécialisés dans le recouvrement des fonds dédiés au congé individuel de formation – CIF) et cloisonnée, source d'une concurrence néfaste pour la collecte de la partie non obligatoire de la contribution des entreprises.

b) Une collecte parfois déléguée à des organismes non agréés

En outre, ces nombreux OPCA, titulaires d'un agrément, n'hésitent pas à déléguer la collecte à une pluralité de réseaux locaux des branches professionnelles qui ne disposent pas de l'agrément. Cette pratique, critiquée par la Cour, a conduit un collecteur comme l'AGEFOS-PME à abandonner ses délégations.

c) Une inégalité de niveau de collecte

Cette inégalité de collecte entre OPCA est peu propice à l'organisation rationnelle des formations.

d) Des coûts de gestion de la collecte excessifs

La base de calcul retenue (9,9 % du montant de la collecte) entraîne une course aux recettes, qui conduit à une majoration automatique des frais de fonctionnement. Cette inflation des coûts est difficile à repérer et à critiquer dès lors qu'elle n'excède pas les taux légaux, alors que le système devrait bénéficier d'économies d'échelle.

Certains modes de fonctionnement, critiquables, favorisent la croissance des coûts : la Cour a pu observer, lors de l'un de ses contrôles, que l'OPCA obtenait d'autant plus facilement l'adhésion des entreprises, et donc la part de frais relatifs à ces collectes supplémentaires, qu'il remboursait des factures de formations sans contrôle de la réalité de ces formations.

e) Un mode inadéquat de financement du paritarisme et des structures de dialogue social

1,50 % des sommes recouvrées par les OPCA est reversé aux partenaires sociaux (0,75 % étant versés à destination de confédérations professionnelles au FONGEFOR et 0,75 % étant perçu par les organisations participant à la gestion des OPCA), sans véritable justification de l'utilisation des sommes reçues.

f) Les carences de la mutualisation

Le système mis en place fonctionne mal. La redistribution d'une part des sommes recueillies pour la formation professionnelle au profit des petites entreprises est inexistante (ce qui est choquant sur le fond et sur le plan économique) et une étude de la Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) a récemment démontré que les entreprises de plus de 2 000 salariés percevaient davantage de financement qu'elles ne versaient de cotisations.

Ces dysfonctionnements semblent devoir aller en s'aggravant compte tenu du mode de fonctionnement du Fonds unique de péréquation (FUP). Recevant 5 % du montant de la collecte des OPCA, il gère également leurs excédents de trésorerie, lesquels tendent à diminuer ; le FUP préfère thésauriser ses fonds sans les redistribuer.

g) La question de l'utilité des OPCA

Cette question peut être posée lorsqu'on observe que la règle de base du juste retour pour les entreprises cotisantes n'est pas respectée. Les entreprises qui cotisent davantage qu'elles ne reçoivent de fonds auraient intérêt à financer directement leur formation d'autant plus que les OPCA n'ont pas d'apport décisif sur l'orientation de la formation.

3.- L'évaluation des formations n'est pas développée

L'évaluation se borne à distinguer les différents types de dispositifs :

– les contrats de professionnalisation en alternance sont appréciés et font l'objet de fortes demandes qui butent sur des limites financières ;

– les entreprises recherchent principalement des adaptations aux postes de travail sur des durées de plus en plus courtes (la moyenne annuelle est de 30 heures). Ces formations ne conduisent pas à des qualifications diplômantes ou à des reconversions. Dans ce cadre, le salarié n'est pas sûr de trouver un poste et un salaire supérieurs ;

– les formations les plus longues se font dans le cadre du congé individuel de formation (CIF) financé par des OPCA particuliers ;

– les formations des demandeurs d'emploi sont, comme celles des salariés, de plus en plus courtes et n'apportent pas de qualification diplômante.

Auparavant les formations étaient plus longues mais concernaient un moins grand nombre de personnes ; aujourd'hui elles concernent chaque année 40% des salariés mais sont très courtes.

4.- L'impact économique de la formation professionnelle

a) La formation continue

Il n'existe aucun outil d'évaluation appuyé sur des remontées statistiques fiables et suffisamment complètes permettant de mesurer la valeur ajoutée de la formation professionnelle. Plusieurs administrations possèdent des données chiffrées (l'Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE –, la DARES, le CEREQ) mais elles ne se coordonnent pas entre elles pour les analyser.

Par ailleurs, selon une étude réalisée auprès des entreprises par des universitaires pour le compte de la Cour des comptes, on note un impact économique ambigu et des effets difficiles à chiffrer de la formation sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et sur la promotion des salariés :

– l'assurance chômage a choisi de proposer des formations courtes aux demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail ; en revanche, elle ne se préoccupe pas des personnes les plus éloignées de l'emploi, lesquelles sont renvoyées vers d'autres acteurs, telles les régions ;

– on constate certains aspects négatifs dans les formations longues : ceux qui les ont suivies ont tendance à demander des salaires élevés et de ce fait ne retrouvent pas facilement du travail.

b) La formation initiale

Le dispositif d'apprentissage conduit au placement de 80 % des jeunes concernés tandis que celui des lycées professionnels (branches de l'industrie) n'est que de 60 %. Cette différence de taux donne des indications sur les performances respectives des deux systèmes.

5.- Les mécanismes de coordination, de contrôle et d'évaluation sont insuffisants

Le contrôle prévu par le code du travail n'est pas développé, faute de moyens. Il exige, en effet, des compétences particulières d'analyse détaillée des comptes et des contenus des formations.

La coordination des acteurs avec la région et l'État est très limitée du fait de l'éclatement du système ; la compétence de la région a certes été élargie par la loi du 13 août 2004, mais dans la plupart des cas, elle reste limitée aux formations des publics les plus fragilisés.

Si la région travaille avec les branches pour l'élaboration du plan régional de développement des formations (PRDF), ce plan n'est pas opposable et la logique verticale par branche reste prédominante.

Même si l'on rencontre des expériences particulières de réussite pour certains dispositifs et de bonne coordination entre les entreprises, les OPCA, la région et l'État, aucun instrument d'évaluation ne permet de vérifier que le système répond à son objet : il est indispensable de mettre en place un tel instrument.

Globalement, le système de formation professionnelle fonctionne bien à l'intérieur de l'entreprise mais ne répond pas à la demande des jeunes sans qualification (130 000 jeunes abordent l'emploi sans qualification en dépit des 8 milliards d'euros consacrés à la formation professionnelle initiale). Le système organisé selon une logique de statut ne conduit pas les acteurs à se mobiliser en faveur de ces jeunes.

Les entreprises s'investissent très peu dans la validation des acquis de l'expérience (VAE) et très inégalement dans la qualification des personnes qu'elles recrutent. Elles n'ont d'ailleurs pas tous les moyens, notamment les PME, de connaître les besoins de leurs salariés à cet égard.

La difficulté d'évaluer résulte d'une absence d'objectifs clairs.

S'il est difficile pour l'entreprise d'avoir une approche globale, la tâche à cet égard incombe aux OPCA. A l'obligation légale de prélèvement doit correspondre une vision claire de son objet et de son utilisation. Les entreprises allemandes, dans un cadre différent, se sont approprié la formation professionnelle avec une vision qualifiante à long terme.

Le système français de formation professionnelle a sans nul doute accompagné le mouvement vers la qualification des personnes : en 1970, 70 % des travailleurs n'avaient pas de qualification ; aujourd'hui ils sont 25 %.

Mais aujourd'hui, ce système fonctionne de façon inégalitaire :

– il existe une surreprésentation des enfants d'ouvriers et d'employés au sein des formations professionnelles initiales (à la différence de la formation continue) ;

– en outre, les personnes les moins qualifiées ne tirent aucun bénéfice du système, lequel, dans le cas de la liquidation de Moulinex, par exemple, n'a pas permis de répondre aux besoins de reconversion des ouvriers ;

– chaque année 52 % des cadres suivent une formation contre 16 % des ouvriers.

6.- Les pistes de réforme

a) Les pistes évoquées par la Cour

Ces pistes découlent des observations de la Cour : elles prônent :

– un usage optimal des sommes collectées en développant prioritairement la qualification des salariés les plus fragiles et leur capacité d'adaptation à l'emploi ;

– une révision du mode de financement qui a le défaut d'accroître le poids du prélèvement sur les entreprises ;

– une extension du contrôle de la collecte, aujourd'hui limité à la seule vérification que les taux de 9,9 % de frais de fonctionnement et de 1,5 % de la collecte versé au titre du paritarisme n'ont pas été dépassés. Les dispositions de la loi de 1884 sur la liberté syndicale n'imposent pas aux syndicats la production de comptes, ceux-ci présentent des justificatifs qui ne peuvent être vérifiés ;

– une simplification du réseau des collecteurs ;

– une meilleure coordination avec la région, responsable du pilotage de la formation professionnelle ;

– un réel paritarisme en lieu et place de l'actuel paritarisme de façade. Le paritarisme existe certes au sommet du système mais localement les organismes sont gérés par le patronat et les syndicats reçoivent des contreparties financières ;

– une définition des actions prioritaires communes à mener (en faisant des choix et en évitant la fuite en avant, telle celle qui pourrait résulter d'un usage général et subit du DIF) en faisant converger les financements (en ayant soin de fixer une part mutualisable dans les fonds collectés par les OPCA).

b) Autres propositions

Rendre la formation obligatoire et mettre en place un contrat de travail-formation à raison de 4h de formation par semaine en sus des 35 heures (M. Jean Uberschlag, membre de la mission) ; une telle réforme, tendant à faire du passage du salarié dans l'entreprise une occasion de qualification, se heurte à une question de coût (Mme Cornette) et à l'objectif premier de l'entreprise qui veut d'abord produire, ce qui milite en faveur du maintien d'une organisation de la formation par les branches mais en lien avec les régions et le ministère de l'éducation nationale (Mme Pascale Gruny)

Changer le dispositif de la collecte et mettre en place un dispositif semblable à celui prévu à terme pour faire assurer par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) la collecte des cotisations d'assurance chômage.

Points évoqués lors de l'audition de Mme Françoise Amat, secrétaire générale du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie

(19 juin 2008)

Depuis sa création par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) intervient dans les domaines de la formation continue, de l'apprentissage, de la validation des acquis de l'expérience et de l'accueil - information - orientation, en interaction avec la formation initiale et l'emploi.

Seule instance de concertation entre tous les acteurs sur les politiques de formation professionnelle au niveau national, il réunit tous les deux mois, l'État dans toutes ses composantes (Travail, Santé, Éducation, Jeunesse...), 4 parlementaires (2 sénateurs et 2 députés), les représentants des 26 régions, les partenaires sociaux, les représentants des chambres consulaires et les organismes intéressés à la formation professionnelle (telles la FSU, l'Union nationale des syndicats autonomes – UNSA – et la Fédération de la formation professionnelle – FFP).

Au titre de ses missions, le CNFPTLV :

– **donne un avis** sur les textes législatifs ou réglementaires relatifs à la formation professionnelle et à l'apprentissage;

– **évalue les politiques régionales** dans leur fonctionnement et leur coordination les unes avec les autres, ainsi que dans leurs résultats. Plusieurs thématiques ont été retenues ⁽¹⁾ :

- l'évaluation des contrats d'objectifs territoriaux (cf. *infra*) ;

- l'établissement d'une géographie de la formation professionnelle dessinée au travers d'une trentaine d'indicateurs : contexte démographique, caractéristiques de l'emploi et du marché du travail, nombre de jeunes relevant de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur, de l'apprentissage et des contrats en alternance, nombre des demandeurs d'emplois ou encore des salariés suivant une formation dans le cadre du CIF... ;

- une étude prochaine sur l'évolution des quatre voies de formation professionnelle des jeunes (voie scolaire, apprentissage, contrats en alternance et stages des conseils régionaux).

– **s'efforce de clarifier les financements** de la formation professionnelle : études annuelles de l'ensemble du financement de l'apprentissage depuis 2004 (comparaisons annuelles des bénéficiaires du financement et des apports de chacun des financeurs), élaboration et expérimentation avec huit régions volontaires d'un « tableau de bord du PRDF » qui préfigure un compte régional de la formation professionnelle » regroupant les statistiques financières des différents ministères, des conseils régionaux, des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA et FONGECIF) et des ASSEDIC ;

(1) Cf. site Internet du CNFPTLV : <http://www.cnfptlv.gouv.fr/publ/index.htm>

– **travaille**, comme le prévoit la loi, « **en liaison** » avec les **comités de coordination régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle** (CCREFP) dont il **réunit**, deux à trois fois par an, les secrétariats permanents afin de suivre leur activité et de dresser un état des lieux de la concertation entre l'État, les conseils régionaux et les représentants des partenaires sociaux employeurs et salariés.

Il doit être noté que l'institution de conseils régionaux de l'emploi (loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi) pose la question de la cohérence avec les CCREFP qui ont la double compétence « emploi » et « formation ». Un grand nombre d'entre eux ont d'ailleurs créé en leur sein des commissions spécialisées sur l'emploi, les mutations économiques, les pôles de compétitivité ou le développement économique (cf. l'exemple du CCREFP du Pas-de-Calais qui, s'étant saisi des problèmes posés par la filière automobile, a adopté un plan d'actions concerté mis en œuvre par chaque acteur dans sa sphère de compétences).

– **s'autosaisit de certains thèmes et mandate des groupes de travail pour faire des propositions en séance plénière:**

Ainsi :

- *sur la validation des acquis de l'expérience (VAE)*, le Conseil a proposé une meilleure lisibilité des dispositifs, un allègement des procédures et un développement de la VAE « collective ». Sur ce dernier point, les branches professionnelles pourraient faire valoir à leurs entreprises adhérentes que la VAE permet de préparer rapidement les salariés au remplacement des nombreux seniors qui doivent prochainement partir à la retraite. Par ailleurs, la VAE réduisant le temps de formation des salariés, elle permet aux OPCA de redistribuer les fonds ainsi économisés sur un plus grand nombre de personnes ;

- *sur la sécurisation des parcours professionnels*, le Conseil a traité ce sujet au travers du prisme de la formation professionnelle et en se fondant sur différentes initiatives territoriales, qui mutualisées et analysées constituent un socle de principes validé par tous les membres du Conseil.

Concernant l'évaluation des contrats d'objectifs territoriaux (COT), le Conseil a également fait des propositions concernant leur évolution.

Les COT ont, à l'origine, pour objectif d'harmoniser entre les régions et les branches professionnelles les différentes voies de formation professionnelle des jeunes.

Constat : 160 contrats ont été recensés entre 2000 et 2006 qui ne couvrent pas toutes les régions ni toutes les branches. L'étude de leurs résultats montre qu'ils ont permis un rapprochement entre ces deux partenaires qui se connaissaient peu. Aujourd'hui, de plus en plus souvent, ces contrats sont étendus à la formation des salariés et des demandeurs d'emploi et prennent la forme de conventions cadres fixant des objectifs plus précis et les résultats attendus (alors que jusqu'à présent, ils ne faisaient l'objet d'aucune évaluation et que leurs signataires n'y prenaient que peu d'engagements).

Dans la plupart des cas, les COT sont signés avec les branches professionnelles les plus structurées. Il conviendrait, toutefois, de réfléchir à des contrats interprofessionnels, à l'exemple de l'accord « filière mer » signé par le conseil régional de Bretagne et les branches qui relèvent peu ou prou des métiers de la mer (de même pour l'accord « filière bois » en Limousin). Ces accords interprofessionnels, qui traitent d'un ensemble de métiers et de compétences communs à plusieurs secteurs, devraient, en effet permettre d'anticiper les mobilités professionnelles des habitants de la région au sein de leur territoire.

Contrairement aux engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) signés par l'État et les branches professionnelles – et dans un petit nombre de cas, par les conseils régionaux – les COT définissent davantage des orientations qu'ils ne comportent d'engagements financiers. Il pourrait donc être opportun de mêler ces deux types de conventions, en conservant le champ d'application des COT concernant les publics ciblés (jeunes, salariés et demandeurs d'emploi), en organisant un quadripartisme (État, conseils régionaux, partenaires sociaux employeurs et salariés), en utilisant la méthode des EDEC avec toutefois une procédure plus souple et des engagements financiers précis.

La question des jeunes qui sortent du système scolaire sans aucune qualification, est récurrente depuis les années 70 et ce problème, difficile à traiter, n'a pas reçu de véritable solution.

La formation initiale et la formation continue mériteraient un débat d'ensemble sur leur articulation :

– En effet, ces deux systèmes s'ajustent mal. L'Éducation nationale ne parvient pas toujours à obtenir de ses élèves une assimilation des savoirs fondamentaux, lesquels devront être repris par des formations continues, ce qui représente un véritable gâchis, ou par les écoles de la deuxième chance ;

– Le nombre des diplômes professionnels de premier niveau de qualification est beaucoup trop important et cette spécialisation excessive des sortants de formation initiale est en contradiction avec la nécessité de plus en plus grande d'une mobilité interprofessionnelle en cours de vie active. Dans le domaine de la formation initiale, l'Éducation nationale et les branches professionnelles pourraient définir des tronc communs à un grand nombre de secteurs. Les intéressés pourraient ainsi acquérir des connaissances de base communes à un ensemble de métiers, puis se spécialiseraient ultérieurement à l'aide d'une formation professionnelle de la branche dans laquelle ils oeuvreraient ; cette formation pourrait être sanctionnée par un diplôme, un titre ou un certificat de qualification professionnelle.

Au sujet des propositions du groupe de travail présidé par M. Pierre Ferracci :

– La suppression de la contribution due par les entreprises au titre du plan de formation ne devrait sans doute pas être retenue car elle comporte un risque : que les petites entreprises de moins de dix salariés ne fassent plus du tout de formation. Toutefois, un autre seuil pourrait être défini ;

– Au lieu de privilégier le seul critère financier pour regrouper les organismes collecteurs (relever de 15 à 100 millions d'euros le seuil minimal de collecte des fonds), il faudrait adopter une approche par filières et réunir les OPCA par grands domaines d'activités. Ces organismes bénéficiant dès lors d'une assise financière plus importante, pourraient accompagner les entreprises mais également les salariés dans leurs démarches de formation. Par ailleurs, une telle approche devrait favoriser une mobilité interne à ces grands secteurs.

Points évoqués lors de l'audition de MM. Philippe Dole et Jérôme Guedj, membres de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

(24 juin 2008)

Le rapport « **Évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés** » a été rédigé après une enquête menée par l'IGAS dans quatre régions représentatives ⁽¹⁾, auprès du Fonds d'assurance formation (FAF) Artisanat, de l'AGEFOS-PME, de l'Association régionale paritaire pour la formation continue dans le bâtiment et les travaux publics (AREF-BTP), du Fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière (FAFIH), des Fonds de gestion du congé individuel de formation (FONGECIF), et auprès d'OPCALIA et du Fonds d'assurance formation des secteurs de la culture, de la communication et des loisirs (AFDAS) à titre de complément.

L'évaluation avait pour objet :

- de découvrir les raisons pour lesquelles la formation professionnelle ne bénéficie pas aux personnes les plus fragilisées ni au 1 million d'artisans ;
- de répertorier les bonnes pratiques et facteurs de succès ;
- de procéder à des préconisations ;

Les usagers, les publics des très petites et moyennes entreprises (TPME), lesquels représentent 55 % de l'activité professionnelle française, constituaient la base de cette étude.

Différents organismes professionnels détiennent des travaux d'évaluation extrêmement riches relatifs à la transformation des organisations et à l'évolution des besoins de compétences, aux parcours de formation et de reconversion qui ne sont, toutefois, jamais mis en perspective les uns avec les autres. Il serait donc nécessaire d'organiser leur transmission aux Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) dont l'analyse et les recommandations devraient être corrélés par un comité scientifique représentatif de l'ensemble des partenaires appelés à prendre des décisions en matière de formation.

Le problème de l'évaluation de la formation se pose :

- au niveau du dirigeant d'une TPME qui ressent la nécessité d'adapter des compétences. Ne sachant à qui s'adresser pour choisir le meilleur opérateur de formation et la prestation la plus adaptée à ses besoins, il demandera conseil aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qu'il connaît et qui viennent, parfois, sur place lui rendre visite ;
- au niveau du salarié : à qui doit-il s'adresser pour organiser au mieux une réorientation professionnelle, pour obtenir sa prise en charge ? Comment reconnaître la qualité d'une formation ? Sur quels critères ?

Pour juger de la qualité d'une formation, la Délégation générale Éducation et Formation de la Commission européenne privilégie la qualification obtenue. Cette comparaison des prestations par rapport à l'objectif commun d'obtention d'un diplôme ou

(1) *Alsace (pays frontalier), Ile-de-France (proximité), Languedoc-Roussillon (forte croissance démographique) et Pays de Loire (grande région industrielle)*

d'une certification est également utilisée par les FONGECIF et les réseaux interprofessionnels.

Or, les opérateurs de branches professionnelles préfèrent privilégier des formations spécifiques à leur branche et débouchant sur l'octroi de certificats de qualification professionnelle (CQP). Ces derniers permettent des adaptations à l'emploi mais ne sont pas reconnus par les professions réglementées (pour la création d'entreprise) et ne peuvent avoir pour fonction de garantir une entreprise de tout risque de contentieux sur la prestation fournie par son salarié (effectivement qualifié pour délivrer cette prestation, telle la vente ou de l'entretien de cycles et de motocycles).

Correspondant à un certain « protectionnisme professionnel », les CQP ne peuvent pas répondre aux besoins de mobilité ou de reconversion des salariés dont l'alternance des statuts est aujourd'hui de plus en plus courante (30 % des salariés en reconversion changent de secteur d'activité, 8 à 10 % créent leur entreprise). En outre, en l'absence de tout processus d'équivalence intracommunautaire, les CQP ne sont pas reconnus au plan européen.

Une évaluation des organismes de formation à dominante professionnelle devrait être mise en place sur des critères objectifs : comparaison des diplômes délivrés, matériels pédagogiques utilisés, expérience professionnelle des formateurs... Service souhaité et attendu par les entreprises, l'évaluation permettrait d'aboutir à des accréditations tout en restant ouverte à la concurrence. Il peut être noté pour exemple que le FONGECIF d'Île-de-France dispose de telles évaluations pour l'ensemble des organismes de formation de la région proposant des actions sanctionnées par des diplômes.

– Pour un entrepreneur de TPME, la formation professionnelle de ses salariés doit répondre à une exigence de rentabilité : dans le cadre de la production de biens ou de services de l'entreprise, elle se doit d'être efficiente et de répondre à un besoin.

Le chef d'entreprise va par conséquent s'interroger sur l'acte de formation, sur la réorganisation de son entreprise qu'implique le départ en formation du salarié et sur les modalités de financement de cette formation. La segmentation des institutions et des acteurs et la dispersion des outils génèrent une complexité dissuasive.

Les organismes de collecte assurent en outre une fonction d'intermédiation indispensable et devraient être encadrés par une convention d'objectifs et de moyens

Les organismes collecteurs apportent à ces questions des réponses plus ou moins appropriées et complètes selon leur degré de proximité territoriale avec l'entreprise. Lorsque la relation est trop éloignée, elle pose des problèmes administratifs (navettes de dossiers) alors qu'une relation de proximité permet de décliner les conseils en fonction de la situation particulière de l'entreprise, de cibler les réponses par rapport à son activité et de cadrer les divers problèmes administratifs et financiers.

Lorsque les organismes sensibilisent les entrepreneurs de TPME à la formation professionnelle, l'accès des salariés à une formation est plus important (le départ en formation progresse de 8 à 24 % des effectifs dans les situations observées). Il convient donc de reconnaître aux OPCA une mission d'intérêt général et de leur assigner cette mission de conseil et d'accompagnement personnalisé (qui ne correspond à aucune définition précise de leurs obligations, aujourd'hui) ; leur regroupement s'avère alors nécessaire, à l'exemple de ce qu'a accompli la branche BTP : ses deux OPCA (comptant 2 ou 3 salariés) gèrent les aspects de pilotage politique et stratégique, un organisme national (le GFC-BTP) met en

œuvre les aspects de gestions administrative et 22 antennes régionales (les AREF) administrent la relation de proximité à l'aide d'un conseiller de formation pour 250 à 300 entreprises. De même, la branche textile-habillement-cuir dispose de délégations territoriales dans les régions où elle compte un nombre important d'adhérents, mais confie sa gestion au réseau interprofessionnel dans les autres régions. De même enfin, des réseaux interprofessionnels administrent par délégation les accords de branches qui leur sont confiés.

Dans une telle hypothèse, le financement des OPCA (dont 75 % des frais de gestion couvrent le service rendu aux adhérents et 25 % les seuls frais de collecte) ne correspondrait plus systématiquement au plafond de 9,9 % du montant de la collecte mais serait défini par des conventions passées avec l'État en fonction d'objectifs qualitatifs précis (nombre de visites d'entreprises, de contacts téléphoniques ou écrits...) et en fonction des moyens que chaque OPCA devrait déployer pour atteindre ces objectifs.

– Pour les salariés, des disparités d'accueil, d'accompagnement à la construction de leurs projets et de prise en charge financière de même nature sont observées auprès des FONGECIF, lorsqu'ils s'interrogent sur leur capacité à suivre une formation, les résultats qu'ils peuvent en espérer, la destination professionnelle et les contenus de la formation, les financements...

On note que 80 % des salariés s'étant engagés dans un congé individuel de formation obtiennent une qualification mais que leur effort n'est pas toujours suivi du changement de situation professionnelle espéré, puisque seuls 40 % d'entre eux obtiennent satisfaction.

Malgré le rôle d'ascenseur social joué par le congé individuel de formation, ce dernier est sous financé.

Il est donc nécessaire de rechercher des compléments de financements, de mutualiser les ressources, d'harmoniser les règles de gestion et d'optimiser par la capitalisation des pratiques les services délivrés par l'ensemble des OPACIF.

L'étude de l'efficacité des financements de la formation professionnelle, de la collecte des fonds et de leur allocation aux bénéficiaires ne révèle aucune dérive majeure de l'utilisation des fonds. Les mécanismes de mutualisation entre grandes et petites entreprises (actuellement interdits par les textes) devraient être rendus possibles au profit de ces dernières.

Un autre défaut observé concerne le financement du paritarisme, lequel, sans que sa nécessité soit remise en cause, devrait relever d'un cadre différent :

– Les fonds collectés pour la formation professionnelle ne devraient pas financer la démocratie sociale par l'entremise du FONGEFOR (cette question relève du financement global des organisations syndicales)

– À l'inverse, il est parfaitement légitime que les dépenses engagées par les membres des organisations qui participent à la gestion des OPCA et des FAF soient défrayées sur les fonds collectés par ces organismes pour la formation professionnelle, même si ce défraiement devrait être mieux encadré.

– L'usage des fonds tel qu'il est défini par l'accord national interprofessionnel de 2003 est très intéressant car il correspond aux finalités d'une politique publique aux termes desquelles la formation doit concerner en priorité les personnes qui ne possèdent pas des savoirs de base, sont peu qualifiées ou dont les connaissances sont devenues obsolètes. Or,

les périodes de professionnalisation sont effectivement utilisées en direction de ces publics. Il conviendrait donc de rendre ces dispositifs prioritaires pour des publics ciblés en faveur desquels il convient d'inciter fiscalement les entreprises à investir.

Les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) sont des lieux qui réunissent tous les acteurs et décideurs de l'usage des financements de la formation et de l'emploi, à l'exception des représentants du monde de la formation.

Le pilotage territorial de la formation professionnelle se pose en termes de présidence, de contrôle de la norme et des finalités poursuivies et du processus de décisions.

– Sur ce dernier point, les partenaires sociaux regrettent de n'être consultés que dans des cadres déjà tracés et de ne pas voir leurs propositions suffisamment prises en compte alors que le droit de la formation professionnelle dans les branches et les entreprises est d'essence contractuelle.

Il convient donc de rechercher et de préserver un rapport équilibré entre ceux qui définissent les politiques de formation et ceux qui les mettent en œuvre. Dès lors, au sein d'une structure (tel le CCREFP), les acteurs publics (l'État, la région) pourraient construire avec les partenaires sociaux, un schéma collectif partagé engageant l'ensemble des parties dont les choix devraient ensuite être rendus publics.

– La présidence pourrait être assurée par le représentant de l'État, garant de l'application de la loi et de la mise en œuvre de la procédure de concertation et l'animation confiée au président du conseil régional, chef de file territorial de la politique de formation.

Si une structure réunissant tous les acteurs de la formation professionnelle est utile, il convient de ne pas créer des systèmes complexes et de bien définir les rôles et les attributions de chacun (qui fait quoi). Le CCREFP existe dans chaque région et réunit les acteurs concernés. Il pourrait ainsi jouer ce rôle, sous réserve qu'il dépasse celui d'une chambre d'enregistrement des préoccupations de chacun de ses membres, et procède d'un réel pilotage territorial des politiques de formation et de l'emploi.

**Points évoqués lors de l'audition de Mme Marie-Claire Carrère-Gée,
présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE),
M. Louis-Paul Pelé, secrétaire général,
M. Pierre Ferracci, président du groupe multipartite
et de M. Hugues Bertrand, directeur des études du Groupe Alpha**

(24 juin 2008)

– **La saisine** du COE a fait suite à la volonté de réforme profonde de la formation professionnelle exprimée par le Président de la République : le COE présentait l'intérêt d'être une institution jeune, rassemblant tous les acteurs du secteur, porteuse de certaines idées innovantes en matière de création d'emplois, et dont l'intervention pouvait être jugée utile pour simplifier et rendre beaucoup plus efficace le secteur de la formation professionnelle. Le rapport a été confié à M. Pierre Ferracci, lequel a ensuite été chargé par le Gouvernement d'animer un groupe de travail quadripartite de préparation à la négociation qui devait s'ouvrir ultérieurement pour décider des modalités de la réforme.

L'avis du COE a été adopté à l'unanimité le 8 avril 2008 (à l'exception du syndicat représentant les professions libérales dont les enjeux sont particuliers).

– **L'état des lieux**, qui a précédé l'avis proprement dit, n'a pas pu tenir compte du bilan de l'Accord national interprofessionnel de 2003 qui n'avait pas encore été réalisé. Il comporte les constatations suivantes :

- des sommes d'argent très importantes sont consacrées à la formation professionnelle, l'équivalent de 1,5 % du PIB ;
- on constate de fortes inégalités d'accès à la formation, paradoxalement au détriment des personnes les moins bien formées : moins on est formé au départ, moins on est formé ensuite ;
- beaucoup de jeunes n'ont aucune qualification ;
- l'offre de formation est très importante, organisée par un très grand nombre d'organismes (55 000 établissements ont renseigné un bilan pédagogique et financier) desquels on n'exige aucune compétence spécifique ni diplôme et **dont les propositions sont déconnectées de la demande de formation**. Cette offre ne fait l'objet d'aucune évaluation, ce qui constitue un des leviers prioritaires d'action.

– **Des préconisations générales**

Le COE a émis des préconisations générales, en tenant compte de l'évolution des acteurs depuis l'accord de 2003 :

- cibler les priorités (alors qu'en 2003, la volonté a été de créer un DIF, identique pour tous) en déterminant quelles sont les personnes qui ont davantage besoin de formation, vers lesquelles orienter les financements ;
- améliorer la connaissance des besoins actuels et futurs du marché de l'emploi ;

- développer les certifications professionnelles et permettre l'acquisition des diplômes au travers des vertus formatrices du travail lui-même ;
- confirmer le rôle et la responsabilité des entreprises pour que tous les salariés aient accès à la formation.

– **Des focus particuliers :**

Sur les jeunes

* L'objectif est de réduire le nombre de jeunes sans qualification et de faciliter leur insertion professionnelle :

- en les amenant à définir un projet professionnel dès la classe de terminale ;
- en mettant sur pied un outil commun sur les métiers, avec une visibilité sur les métiers de demain ;
- en prévoyant l'accompagnement systématique des jeunes qui sortent du système scolaire sans qualification ; afin de prévenir ces situations, il faudrait repérer et accompagner les élèves en difficulté le plus tôt possible au cours de leur scolarité ;
- en instaurant un droit à une formation différée ;
- en organisant l'acquisition de diplômes par d'autres voies que la voie habituelle, comme la VAE.

Il convient de noter que l'existence des dispositifs n'est pas suffisante et qu'il importe d'aller vers les jeunes afin de les aider à détecter le dispositif convenant à leur situation.

Sur les salariés

- mieux utiliser les dispositifs existants ;
- mettre en œuvre le DIF ;

– Mieux articuler le plan de formation et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Sur l'ensemble des publics

– Élargir la mission du **service public de l'emploi** à tous, au-delà du champ des demandeurs d'emploi. Lui confier un rôle d'orientation pour les jeunes et pour les salariés; la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC est une occasion pour le service public de l'emploi de s'interroger de nouveau sur ses missions et d'évoluer vers un travail d'aide à l'anticipation des évolutions de l'emploi dans l'entreprise afin de limiter les conséquences du chômage.

- prévoir un mode particulier d'accompagnement des personnes les plus en difficulté ;
- renforcer les contrats de professionnalisation chez les adultes ;
- mettre effectivement en place les volets « accompagnement » et « formation » des contrats aidés ;

- élargir la mission des OPCA préalablement regroupés (grâce à une hausse du seuil de collecte de 15 millions d'euros à 50 ou 100 millions) en leur confiant un rôle de conseil et d'accompagnement des entreprises.

– **Autres observations :**

- **Les enjeux de la formation tout au long de la vie sont mal appréciés**

Les deux groupes de travail ont été confrontés à la question des enjeux de la formation qui ne sont pas appréciés à leur juste importance par les différents acteurs, alors même que l'enjeu professionnel et culturel de la formation tout au long de la vie est considérable.

- **Des mesures plus incitatives doivent être combinées avec le caractère obligatoire du prélèvement**

Par exemple en matière de financement, différentes pistes pourraient être examinées :

- prévoir une fiscalité incitative au-delà de l'obligation légale,

- fixer le niveau de l'obligation légale non pas au niveau national mais par convention au niveau de chaque branche, avec une adaptation aux vrais besoins,

- accentuer la mutualisation.

- **Le dispositif en vigueur comporte des freins puissants**

- La GPEC fait peur : il y a dans l'entreprise une crainte d'anticiper, de peur de devoir afficher des perspectives de réduction des effectifs. Une réponse possible serait de se centrer sur l'anticipation de l'évolution des métiers, des compétences et des qualifications.

- La formation en entreprise des personnels les plus fragiles, objectif indispensable, est difficile à atteindre par manque de moyens et du fait de la tendance des entreprises à s'occuper en priorité de leurs salariés les plus performants.

- Dans les petites et moyennes entreprises, l'un des freins à la formation vient de la nécessité de trouver un remplaçant durant le temps de la formation.

- En ce qui concerne la formation continue des travailleurs handicapés, non évoquée dans l'avis du COE, la procédure est trop lourde pour les intéressés. Il faut prévoir une simplification et une prise en charge des démarches par les maisons du handicap.

- L'effort en faveur des demandeurs d'emploi est insuffisant : pourtant les propositions tendant à prévoir que les entreprises dégagent des moyens spécifiques en leur faveur et visant à la création d'un fonds régional de sécurisation n'ont été agréées au sein du groupe de travail quadripartite par aucun des participants (partenaires sociaux, État, régions).

- La question des jeunes sans qualification doit être une priorité.

- L'insuffisante réactivité du système : le réengagement dans un projet professionnel après un licenciement dans le cadre d'un plan social demande un accompagnement humain fort, beaucoup plus réactif qu'il ne l'est actuellement. Le coût de cet accompagnement est moindre que celui de la marginalisation.

– Il faut trouver une solution à la question de la rémunération des personnes en formation

• **Faut-il faire évoluer le système vers une obligation de formation ?** Mais une « obligation » tend à déposséder les acteurs des enjeux.

• **Sur le pilotage et la gouvernance :**

– Outre le regroupement des OPCA, il y a lieu de prévoir un pôle paritaire régional et un système de contractualisation régionale. À noter que, malgré la loi et malgré le travail de concertation réalisé autour de l'élaboration du plan régional de formation, les régions ne sont pas réellement pilotes car le plan régional de formation n'est pas opposable. À noter aussi le décalage entre le plan national où les accords sont signés entre les partenaires sociaux, et le plan local où la représentation des différents acteurs n'est pas toujours assurée : c'est ainsi que la révision régulière des plans régionaux de formation se heurte dans certains cas à l'absence des représentants locaux. Cependant il est indispensable que l'accord acquis au niveau national conduise à une contractualisation au niveau régional, au plus près des situations.

– Il existe encore des zones d'ombre dans la répartition des compétences entre l'État et les régions. Il faut clarifier les missions de chacun et améliorer le fonctionnement des dispositifs existants, plutôt que d'en créer de nouveaux ; la loi sur le service public de l'emploi a créé un nouveau conseil régional de l'emploi dont il faudra définir la place parmi les structures existantes. L'emploi est de la compétence de l'État, la formation de la compétence de la région. Il y a donc lieu d'articuler de façon précise ces deux compétences. Cf. la suggestion d'adopter la répartition existant pour la formation initiale où les diplômes sont d'État mais où les financements incombent aux collectivités territoriales. De même l'État validerait les formations, sous cette réserve que toutes les formations ne sont pas diplômantes.

• **Sur l'offre de formation**

– Il faut organiser la régulation du marché de la formation par le biais d'une labellisation (norme Iso) des organismes formateurs, par l'implication des OPCA dans la réflexion et le conseil aux entreprises sur leurs besoins de formation et donc par le rétablissement du primat de la demande sur l'offre. Il s'agit de responsabiliser les entreprises à l'égard de leurs plans de formation ainsi que l'ensemble des acteurs. Aujourd'hui les OPCA ne jouent pas suffisamment leur rôle de conseil.

La qualité de l'offre passe par ces trois pistes : la labellisation, le conseil des OPCA, le primat de la demande.

– Les contrats de formation doivent faire l'objet d'une évaluation et il conviendrait de faire évoluer les critères de rémunération des organismes de formation en fonction des résultats obtenus.

– Il faut mettre au point un suivi statistique sur le parcours professionnel des personnes ayant suivi une formation.

La déficience de l'évaluation constitue une faiblesse.

Les choses commencent à se mettre en place d'une part dans le cadre du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, d'autre part dans le cadre de l'accord national interprofessionnel de décembre 2003 qui a prévu un bilan.

Mais il n'existe pas d'évaluation sur des critères scientifiques tels que le niveau d'embauche des personnes sortant de formation, sa rapidité, sa durabilité. Ce type d'évaluation devrait être confié à des laboratoires universitaires.

La présidente-rapporteuse de la mission d'information envisage une seconde audition du COE à l'automne, en fonction de l'état d'avancement du projet de réforme.

**Points évoqués lors de l'audition de M. Jean-Marie Filloque,
président de la Conférence des directeurs de service universitaire de formation
continue**

(1er juillet 2008)

1.- Les caractéristiques de la formation continue universitaire (FCU)

L'enjeu de la formation continue (FC) depuis l'origine est un enjeu de citoyenneté et d'insertion des personnes, qui passe par l'économique.

Au sein de l'Université, cette activité particulière, placée par la loi de 1971 dans le champ économique concurrentiel, est demeurée souvent à l'écart de ses autres activités, même si elle fait partie de ses missions, inscrites dans le code de l'Éducation. La récente réforme de l'Université, son ouverture plus grande au monde extérieur, devraient modifier cet état de choses. En effet la formation continue universitaire assure déjà cette interface avec les mondes économiques et sociaux, que la loi invite à promouvoir. Le décret de 1985 qui l'organise, en fait une activité autofinancée, même s'il laisse à l'État la charge d'une partie des publics concernés.

2.- Les chiffres (2005)

L'activité de formation continue universitaire (FCU) en France fait chaque année l'objet d'une enquête par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) qui publie régulièrement chiffres et analyses⁽¹⁾.

Le chiffre d'affaires de la formation continue universitaire est d'environ 300 millions d'euros, soit 5,8 % des dépenses de formation continue en France.

Le nombre de stagiaires concernés par la FCU est de 420 000, soit 5,3 % des stagiaires FC recensés en France. 41 % de ces stagiaires sont inscrits dans une formation diplômante (diplômes nationaux ou diplômes d'université) et 44 000 obtiennent un diplôme.

Le nombre d'heures stagiaires effectuées en FCU représente 10 % du total des heures stagiaires, ce qui indique que les formations en FCU sont plus longues en moyenne : 139 heures en moyenne contre 70 heures au niveau national.

80 universités ont une activité de FCU, aux côtés de 42 000 organismes de formation, qui opèrent dans le même champ d'activité hormis pour les formations débouchant sur des certifications spécifiques à l'Université (notamment dans le domaine de la formation médicale continue qui connaît un fort développement à l'Université et concerne des personnes déjà diplômées) ou sur des diplômes nationaux.

Les premiers chiffres pour 2006 laissent apparaître une légère baisse du chiffre d'affaires, une augmentation du nombre des stagiaires en même temps qu'une stagnation du nombre des heures stagiaires et une augmentation du nombre des diplômes délivrés.

(1) Chiffres de la DEPP Janvier 2008, N° 08-06 et N° 08-07 (www.education.gouv.fr/pid53/evaluation-et-statistiques.html).

L'augmentation du nombre des diplômes délivrés en formation continue est une tendance régulière depuis la mise en place du cursus LMD (licence, master, doctorat) et est en partie due à une demande croissante de licence professionnelle mais aussi de masters, de la part des branches professionnelles. **Elle constitue un élément important du rapprochement entre le monde de l'emploi et celui de l'enseignement.**

Les stagiaires se répartissent aussi selon leur origine :

- 30 % de salariés,
- 10 % de demandeurs d'emploi,
- 52 % de particuliers (sans support financier par un tiers),
- 8 % sont issus des professions libérales.

Cette répartition est inversée par rapport à la répartition de la formation continue sur l'ensemble de la France qui compte 66 % de salariés, 16, 7 % de demandeurs d'emploi et 6 % de particuliers.

3.- Le financement

Les ressources de la FCU proviennent pour :

– 36 % des entreprises et des OPCA (le pourcentage est de 50 % pour l'ensemble des dépenses de formation au niveau national) ;

– 31 % de la commande publique d'une part pour les personnels des fonctions publiques, mais aussi par subventions ou marchés pour des publics spécifiques (30 % au niveau national, ce qui signifie que l'Université n'est pas avantagée dans ce domaine) ;

– 26 % des particuliers (7 % au niveau national).

La répartition des dotations aux universités devrait tenir compte de cette situation particulière et affermir sa légitimité à mobiliser les fonds de la formation professionnelle (ceux-ci sont de l'ordre de 5 milliards d'euros pour les frais pédagogiques – hors rémunération des stagiaires).

On observe que la FCU est largement financée par les particuliers eux-mêmes alors que le Code de l'Éducation fait de la formation permanente une mission de service public.

De même, l'Université ne capte que 15 % des stagiaires ayant de Bac+2 à Bac+5, ce qui lui laisse une forte marge d'attraction.

4.- Deux champs importants exploités avec succès par l'Université de façon inattendue : les contrats de professionnalisation et la validation des acquis de l'expérience (VAE) :

– 23 % des contrats de professionnalisation du niveau DUT-BTS jusqu'aux masters (créés par la loi du 4 mai 2004) ont été signés avec l'Université en 2005, 24,5 % en 2006 : ce qui est considérable. Il existe une forte demande des branches professionnelles pour des masters pro, ce qui constitue pour les jeunes une possibilité d'insertion dans l'emploi par le biais de ces contrats en alternance (similaires aux contrats d'apprentissage). Un tel développement de l'alternance a un impact considérable sur la pédagogie et sur l'organisation des parcours de formation, très favorable à la formation continue. Malgré tout, il reste

souvent des difficultés importantes dans les relations conventionnelles avec les partenaires, difficultés portant aussi bien sur l'aspect juridique que financier, voir pédagogique.

– Sauf exception, les universités sont entrées dans la démarche de la VAE, ce qui n'allait pas nécessairement de soi, s'agissant pour elles de mesurer des acquis. En 2004, elles ont assuré 17 % des VAE en France. Depuis, d'autres certificateurs ont mis en place leurs dispositifs (notamment le ministère des affaires sociales). En 2006 les universités ont examiné 4 000 dossiers, pris 3 700 décisions favorables dont 50 % pour des diplômes complets (licences et masters essentiellement). Les VAE de doctorats sont très peu nombreuses mais sont possibles : les demandes émanent de chercheurs privés non inscrits en thèse qui envisagent une reconversion vers l'enseignement supérieur (trois thèses sont en cours à l'université Pierre et Marie Curie, par exemple).

Malgré tout, on constate de gros écarts entre universités et une difficulté dans le financement de cette activité (hors accompagnement), spécifiquement pour l'enseignement supérieur.

La démarche de la VAE a eu un impact positif sur **la construction de référentiels de compétences** destinés à aider les jurys chargés de la validation à passer de la notion de « parcours » utilisée pour l'octroi des diplômes à celle de « contenu » pour apprécier les compétences.

Ces référentiels ont en outre permis d'alimenter le répertoire des certifications professionnelles auquel se réfèrent les régions pour attribuer leurs financements de formation continue, notamment aux universités : le travail est fait pour les licences pros et les DUT, il est en cours pour les autres licences et les masters (c'est un travail très important car il existe 14 000 diplômés en France).

5.- Des éléments pour une vision d'ensemble de la formation continue universitaire

Il conviendrait d'entendre la Conférence des présidents d'université sur leur vision de la formation continue.

– La situation varie d'une université à l'autre :

- l'autonomie en la matière est ancienne ;
- les contextes géographique et économique ainsi que les besoins varient d'une région à l'autre.

– Les politiques des régions ne sont pas les mêmes :

Par exemple, dans une situation d'industrie sinistrée, la région Nord-Pas-de-Calais a investi dans la formation des fonds considérables afin de développer les diplômes d'accès à l'Université, les formations diplômantes et l'accompagnement des adultes dont le niveau d'accès au bac est très faible ;

Ainsi, l'université de Lille I réalise un chiffre d'affaires annuel de 10 millions d'euros.

A contrario, l'université de Strasbourg 1, également très active, répond principalement à des demandes de formations courtes, non diplômantes (cette université a un chiffre de 5 millions d'euros).

Les quatre universités de la région Bretagne organisent, quant à elles, pour moitié des formations diplômantes, pour moitié des qualifications courtes.

Les FCU se réalisent dans un cadre concurrentiel (sur appels d'offres, formulés non seulement par les collectivités publiques mais aussi par les entreprises) qui ne paraît pas appeler d'intervention législative nouvelle. Il faut noter toutefois le cas particulier des relations avec les conseils régionaux qui, pour certains, ont soutenu très fortement le développement de la FCU dans leur région, conformément à leur volonté de faire monter les niveaux de qualification.

6.- La formation tout au long de la vie et la question de l'accueil des adultes à l'Université : les adaptations nécessaires de l'Université

— En ce qui concerne la VAE et les formations diplômantes, la question qui se pose aux universités est la façon dont elles accueillent les adultes en reprise d'études, soit 10 % des personnes qui fréquentent l'Université (les autres étudiants sont soit en formation initiale, soit en apprentissage, pris totalement en charge par l'État, tant pour le fonctionnement que pour l'encadrement).

Jusqu'en 2004, les stagiaires FCU accueillis dans des diplômes nationaux étaient pris en charge à 50 % par l'État pour le calcul de l'attribution des moyens (modèle dit SANREMO) et à 50 % par un financeur extérieur, l'employeur et l'OPCA, ou les régions pour les demandeurs d'emploi, rarement par les ASSÉDIC. Depuis 2004, l'État ne participe plus aux frais de fonctionnement mais a continué de financer 50 % de l'encadrement. **La question de l'accès à la formation continue est donc posée pour les publics qui n'obtiennent pas le financement des entreprises et des organes collecteurs**, par exemple les mères de famille qui recherchent un retour à l'emploi : **jusqu'à présent, ces publics, que l'on classe dans la catégorie « formation permanente », sont comptabilisés comme des étudiants de formation initiale.**

Des clarifications sont donc nécessaires dans la discussion sur la répartition des dotations universitaires en fonction des publics accueillis. Lorsqu'il s'agit d'accéder à un diplôme national, l'Université est légitime pour accéder aux fonds de la formation professionnelle (des OPCA ou de la région) dès qu'elle contribue à la formation professionnelle continue. Si ce n'est pas possible pour quelque raison que ce soit, l'État peut se substituer, de manière explicite et inclure le coût de la formation dans la dotation de l'établissement. Pour toutes les autres actions relevant de la formation professionnelle continue – FPC – (formations courtes, bilan de compétence, accompagnement VAE, diplômes d'établissement, ...), l'établissement est sur le marché. Il rester à préciser la prise en charge de la certification (accueil, recevabilité, jurys) spécifique de la VAE que le ministère ne prend pas en charge explicitement aujourd'hui.

— Comment les publics sont-ils accueillis à l'Université ? Le concept de formation tout au long de la vie concerne tout l'enseignement, de la maternelle à l'université du temps libre. Alors que l'Université concentre l'essentiel des moyens de recherche et de formation du pays, il est essentiel de pouvoir y revenir, de la rendre accessible à tous et de lui permettre de reconnaître les acquisitions extérieures. Le retour en formation doit être encouragé mais il impose une transformation de l'organisation des universités. L'enjeu est donc une adaptation des universités à ces publics, dans l'attente d'un service public, incluant une certaine

flexibilité, par exemple lorsque la personne en formation exerce une activité salariée. Mais il faut aussi un accompagnement personnalisé qui en assure l'efficacité.

– Ces évolutions de l'Université, résultant de la mise en œuvre du concept de formation tout au long de la vie, trouvent leur expression dans le travail en cours d'élaboration d'une **Charte européenne de la formation tout au long de la vie à l'université**, auquel contribue le réseau européen des directeurs de formation continue universitaire (EUCEN, *European Universities Continuing Education Network*) avec l'objectif de parvenir à rendre l'Université plus efficace dans ce domaine.

– L'évolution à l'intérieur même de l'Université, marquée positivement par la loi d'août 2007 en ce qui concerne la capacité à répondre aux demandes des milieux économiques et sociaux – malgré la contre publicité permanente de la presse relative à l'échec de l'Université ! – passe aussi par une reconnaissance dans les carrières des personnels investis dans la FCU. Une telle reconnaissance, qui doit mettre fin aussi bien au particularisme existant d'enseignants considérés soit comme des « militants » ou jugés « pas bons » qu'au gâchis d'un formidable potentiel non exploité, doit assurer une égalité avec les carrières des autres champs universitaires et permettre par exemple des mobilités professionnelles comme celles des professeurs de certaines grandes écoles.

Les universités sont libres dans l'organisation de leur formation continue : soit elles intègrent la formation continue à chaque composante, soit elles en font un service spécifique qui doit dynamiser l'ensemble, la limite étant la tentation d'en isoler la partie « commerciale » (jusqu'à « filialiser » la FCU comme à Lyon I).

Il importe de faire valoir auprès des enseignants mais aussi auprès des régions, des entreprises et des OPCA que l'Université ne concerne pas que le début de la vie et la formation initiale mais toute la vie, afin de lever les réticences, et qu'elle est appelée à avoir un rôle dans la formation continue de plus en plus important.

7.- Observations diverses

– Il existe un vrai problème de *réduction de la durée des formations*, lié à la difficulté de certains financeurs, notamment certains FONGECIF, à avoir une approche globale de chaque adulte et à permettre, par exemple, à une personne de ne présenter qu'un seul dossier lorsque cette dernière, souhaitant obtenir un diplôme, utilise la procédure de VAE afin de recevoir une éventuelle prescription adaptée, qui doit être faisable et donc financée *a priori*.

– Il est difficile aujourd'hui de réaliser un *parcours de promotion sociale* en passant du BEP au diplôme d'accueil à l'université, puis à une formation universitaire. Il manque les outils de parcours pluriannuel de promotion sociale, pourtant préconisés par l'Union européenne. Le droit individuel à formation, parfois les cours du soir, les cours à distance, Internet peuvent y concourir. Il faut au départ une vraie demande de formation continue construite sur la base d'un projet professionnel et personnel.

– *Les diplômes acquis par la voie de la FCU sont utiles*. Le diplôme conserve toute son importance lors de l'embauche. Certes il ne garantit pas l'emploi mais il est une reconnaissance de la compétence acquise. Les licences et masters pro commencent à être reconnus, par exemple dans la métallurgie qui n'exige plus uniquement des diplômes d'ingénieur. De même, le diplôme reste nécessaire pour concourir dans la fonction publique.

**Points évoqués lors de l'audition de M. Jean Gaeremynck,
délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle,
de Mme Françoise Bouygar, déléguée adjointe
et de M. Jean-Robert Louis, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle**

(9 juillet 2008)

– **Les rapports récents relatifs à la formation professionnelle critiquent son inefficacité**, ses aspects inégalitaires, ses difficultés à répondre aux besoins économiques, ses coûts mal identifiés et mal maîtrisés, son manque de lisibilité due à la complication du système, et son pilotage par des gestionnaires plutôt que par une réponse aux besoins exprimés.

Agé d'une quarantaine d'années, le système a peu évolué et paraît à beaucoup impossible à réformer.

– **La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), constate :**

* que la définition de l'ensemble des besoins reste inconnue et qu'il est donc difficile de savoir si les moyens existants sont ou non suffisants pour y répondre ;

* que ces moyens ne sont pas toujours destinés à répondre à des priorités ;

* qu'un individu ne peut présenter sa demande de formation que dans des endroits très différents, qui ne sont pas toujours qualifiés pour répondre à sa demande ni pour lui donner une suite.

La DGEFP souhaiterait par conséquent, que soient créés des lieux au sein desquels des ordres de priorités pourraient être définis au plus près des besoins d'un territoire. Il est indispensable que l'État, les régions et les partenaires sociaux parviennent à travailler ensemble et mettent en commun des moyens au service de priorités définies d'un commun accord, au plan territorial. Cependant, ce point ne fait pas consensus, chaque partenaire ayant ses propres raisons de ne pas souhaiter un tel partage des moyens.

– **Les acteurs compétents en matière de formation professionnelle (conseils régionaux et partenaires sociaux) ont chacun construit des règles pour répondre à leurs propres priorités et se sont spécialisés dans la prise en charge de certains publics** : les actifs pour les partenaires sociaux et les demandeurs d'emploi pour les conseils régionaux (même si la formation de ces derniers publics peut, de fait, être également prise en charge par les partenaires sociaux au titre des ASSÉDIC).

Or, ces règles, non seulement ne se croisent pas mais sont des facteurs d'exclusion au droit à financement si une personne n'entre pas dans aucune des cases déterminées. Ainsi, une enquête menée en 2000 par l'INSEE démontre que ce sont les demandeurs d'emploi qui sont les plus nombreux à financer leur formation sur leurs deniers propres.

Il convient donc de clarifier le système afin qu'une personne en recherche de formation trouve une formation adéquate, quelle que soit sa situation. La DGEFP avait proposé de différencier :

* les formations d'adaptation plus ou moins courte des salariés aux postes de travail, qui prendraient place au sein du plan de formation de l'entreprise ou du droit individuel de formation (DIF) ;

* les formations de mobilité géographique, professionnelle ou ascensionnelle qui seraient plus longues et qui s'adresseraient à tous les publics.

– **Pour les jeunes sortis du système scolaire sans qualification, une formation différée a été évoquée au sein du groupe de travail « Ferracci ».** Ce principe permet de répondre à un besoin de justice sociale (offrir une deuxième chance) et à une utilité professionnelle (les personnes peu diplômées rencontrent davantage de difficultés).

– Pour réunir tous les acteurs, la DGEFP avait proposé une réunion du conseil d'orientation pour l'emploi (COE), **la création de fonds régionaux** abondés et cogérés par les conseils régionaux, les partenaires sociaux et l'État. Ces fonds régionaux, destinés à la sécurisation des trajectoires, ne devaient pas seulement financer des stages de formation mais s'étendre à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) des petites entreprises ou à des aides à la mobilité géographique des actifs.

Cette proposition n'a pas, à ce jour, reçu un accueil favorable. Toutefois, une ouverture vers une plus grande mutualisation semble apparaître avec l'adoption de l'article 15 de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2008. Ce texte prévoit en effet un financement par les partenaires sociaux d'actions à destination des demandeurs d'emploi, notamment ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi, indemnisés ou non ; ses modalités d'application doivent être précisées au cours de prochaines négociations.

La DGEFP a rappelé que le Gouvernement attend que ces derniers précisent :

* comment sera alimenté ce fonds ;

* comment et à quel niveau ils comptent mettre en œuvre les fonds récoltés.

Il faut noter que des expériences concrètes de cofinancement ont déjà été mises en place avec succès. Ainsi, dans la région PACA, le manque criant d'infirmières impose d'en former davantage. Le FONGECIF ne pouvant pas assurer le financement des trois années obligatoires de formation, des accords ont été conclus entre les hôpitaux privés qui salarient en partie des aides soignantes désireuses de suivre une telle formation, le FONGECIF qui assure le financement des deux premières années et le conseil régional qui prend à sa charge le financement de la dernière année. Un fonds efficace devrait permettre de généraliser et de fluidifier ce mode de réponse aux besoins

– **L'information des personnes sur leur droit à la FTLV et à un accompagnement dans leur orientation** peut être obtenue par l'intermédiaire du site Internet « Centre Info ». Cette base de données, construite et financée en partenariat avec les conseils régionaux, l'Association des régions de France (ARF) et les partenaires sociaux, est un portail d'information sur la formation et les métiers. Elle relève également de l'opérateur unique qui doit pouvoir orienter et accompagner les personnes qui n'auraient pas les capacités nécessaires à l'utilisation d'un tel site.

Les informations relatives à une formation spécifique (où la faire ? comment la financer ?) dépendent de l'organisation des acteurs. Elles seront d'autant plus difficiles à obtenir que perdurera l'approche par acteurs et par publics, et non pas une approche plus intégrée.

– **L'évaluation de la politique menée en matière de formation professionnelle** (soit le contrôle des dépenses) par l'État, les partenaires sociaux et les conseils régionaux est faible.

Le cadre législatif relatif à la transmission d'informations et au contrôle de l'emploi des fonds des partenaires sociaux et des conseils régionaux est insuffisant. Les conseils régionaux qui reçoivent 1,650 milliard de dotations de l'État chaque année, ne fournissent que très peu de statistiques sur le nombre de stagiaires et sur les montants dépensés (et parfois n'envoient pas les mêmes statistiques à la direction générale des collectivités territoriales et du ministère chargé de l'emploi : (DARES)). Or, l'autonomie des collectivités locales n'exonère pas celles-ci de rendre compte de l'utilisation de leurs crédits.

Ce déficit d'exigence en termes de remontées d'information et d'évaluation est incontestable et ressort de la responsabilité de l'État. Il est regrettable qu'en 2004, après un grand débat, le Parlement ait rejeté une disposition portant sur l'évaluation des politiques décentralisées.

– **Le problème de l'accès des entreprises et des individus à l'évaluation d'une formation**, à ses qualités ou ses défauts a été évoqué par le groupe de travail présidé par M. Ferracci :

* faut-il se fonder sur la déclaration d'activités à laquelle sont soumis les organismes de formation ? Cette dernière constitue bien souvent un leurre, répondant davantage à une fonction statistique (et parfois de contrôle d'absence de dérives sectaires) que prouvant une quelconque aptitude;

* faut-il exiger des commanditaires publics de formation une formalisation de leurs exigences, la mention des finalités de leur commande ?

* faut-il établir des normes, en accord avec la profession – normes AFNOR, ISO, labels de l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF) ?

* faut-il porter à la connaissance des publics les résultats des formations, ainsi que le font les universités – ce qui serait un élément d'information intéressant ?

– **En France, les diplômés sont un signal fort de recrutement ou de non recrutement**, certains entrepreneurs se refusant, par exemple, à recruter des diplômés en littérature ou en psychologie.

Notre tradition est en effet très marquée par le titre ou la certification et on ne peut la faire évoluer qu'en permettant à toute personne d'accéder quand elle le désire à ces certifications, notamment par la voie de la VAE.

**Points évoqués lors de l'audition de Mme Édith Arnoult-Brill,
membre du Conseil économique et social**

(22 juillet 2008)

La « formation tout au long de la vie » est un des outils de la « sécurisation des parcours professionnels », objet de l'avis du Conseil économique et social rendu le 30 mai 2007, sur le rapport de Mme Arnoult-Brill.

La sécurisation des parcours professionnels, nouvelle question de société, comporte des caractères propres qui doivent se retrouver dans la problématique de la formation tout au long de la vie (FTLV) :

– La personne est considérée dans le cadre d'un parcours qu'elle doit maîtriser en le vivant dans la durée et selon une trajectoire de vie propre : les dispositifs mis en œuvre au sein d'un parcours ne sont donc pas seulement des mécanismes pensés et appliqués par le service public indépendamment de la personne elle-même ;

– La mobilité est une nouvelle donne des trajectoires de chacun, un atout si chacun peut construire son parcours et si les droits, notamment à la formation, sont transférables.

Éléments de constat :

– Les ressources et dispositifs existants sont utilisés très largement au-dessous de leurs possibilités : « *on pourrait faire dix fois mieux* ».

– Quelques avancées ont été accomplies « *mais elles ne font pas système* ». Ainsi de nouveaux droits à formation ont-ils été prévus mais ils ne sont pas transférables.

– À cet égard, il revient aux partenaires sociaux d'être plus innovants dans la mise en œuvre des dispositifs de formation à organiser autour de la personne et non pas autour du seul travail. Le système actuel, centré sur les entreprises et les branches, ne permet pas de construire des parcours professionnels.

Trois grands axes d'une FTLV au service d'une sécurisation des parcours professionnels :

1- Déterminer les fondements d'un parcours maîtrisé :

– Un « travail de qualité » fondé sur les acquis des qualifications obtenues dans le travail ;

– Une formation tout au long de la vie ;

– La reconnaissance du temps personnel et social, en particulier à travers la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Ce socle de principes, associé à la « transférabilité des droits, assure un équilibre entre les besoins de l'entreprise et les aspirations des salariés, crée une appétence pour la formation tout au long de la vie et s'applique grâce à un mécanisme d'engagements réciproques, par exemple entre le demandeur d'emploi et le service public de l'emploi.

2- Repenser les objectifs de la formation en vue d'un parcours maîtrisé

a) « Accéder à l'emploi tout au long de la vie » grâce à la FTLV

– *Les jeunes* : un effort considérable doit être fait pour **relier le monde de la formation initiale et le monde du travail**, pour mettre fin à tous les rendez-vous manqués, faute pour les élèves de savoir que la formation se construit tout au long de la vie, faute pour les parents d'être convaincus que les CAP/BEP sont un bon point de départ et qu'il existe des possibilités variées de promotion beaucoup plus favorables que dans le cadre de formations initiales plus longues mais qui resteraient inachevées.

Il importe de donner une visibilité beaucoup plus grande aux apports de la FTLV dans la promotion dans l'emploi, en organisant une continuité forte (« porosité ») entre les différentes sphères de l'orientation, de la formation et du monde de l'emploi.

– *Les salariés* : les droits à formation doivent être attachés à la personne et donc transférables, ce qui n'est pas encore le cas du droit individuel à la formation (DIF) au niveau interprofessionnel, du fait de la carence, au niveau local, d'un dialogue social performant. La mise en œuvre de parcours professionnels se heurte à cette absence de partenaires sociaux susceptibles d'assumer la « transférabilité » des droits.

b) Gérer les transitions et le retour à l'emploi par une formation qualifiante dans le cadre d'un contrat. :

La rupture ne doit plus être vue comme un temps d'éloignement de l'emploi mais comme un temps dynamique de formation qualifiante en vue d'un retour à l'emploi dans le cadre d'un engagement contractuel. Il convient d'y associer un niveau d'indemnisation proche du salaire antérieur, pendant une période déterminée, et une formation crédible, le tout adapté à la situation de la personne au regard de l'emploi (éloignement plus ou moins important) et dans un objectif de retour à l'emploi.

3- Les composantes d'une action de formation anticipant les évolutions et assurant la maîtrise de la vie professionnelle

[Définition : La formation continue comprend la FTLV et la validation

a) La correction des inégalités

Il importe d'une part de maintenir un haut niveau de formation pour les actuels « nantis » de la formation initiale mais aussi, impérativement, de l'étendre à ceux dont la formation initiale reste limitée.

Deux moyens pourraient réduire les inégalités :

- l'ouverture de la formation sur l'interprofessionnel ;
- l'introduction d'une obligation de formation.

En effet il ne suffit pas seulement de s'en tenir à une obligation de financement ni d'améliorer l'information. Il faut aussi **introduire une obligation pour l'employeur de faire une proposition de formation crédible à chacun de ses salariés tous les 3 ans**. L'avis final du CES, à la différence de la proposition initiale de sa rapporteure, a allongé le rythme de cette proposition d'obligation à 5 ans : l'auteure de ce rapport juge ce délai excessif.

b) Les dispositifs permettant de s'engager dans une authentique réflexion et un véritable projet de formation tout au long de la vie

– L'existence dans les entreprises de plans de formation permet de lever les freins au départ des salariés en formation ; mais 40 % seulement des entreprises ont des plans de formation collective.

– La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) doit être développée afin de faciliter l'anticipation des mutations des emplois.

– L'information sur la formation professionnelle doit se faire selon deux axes :

- en développant l'accompagnement sur le départ en formation ;
- en raisonnant sur une offre de proximité.

– Le contrat individuel de formation (CIF), qui existe depuis 1983 dans sa forme actuelle, est géré de façon « catastrophique ». En 2004, 40 000 salariés seulement se sont engagés dans un CIF. On doit noter que, dans sa pratique, le système n'est guère engageant : il arrive très souvent que les salariés soient obligés de présenter trois dossiers de demande avant d'obtenir une réponse positive du fait des priorités fixées par les OPCA.

Le CIF doit donc être davantage et bien mieux utilisé.

On doit mettre ici en cause le choix des OPCA et leur mauvaise utilisation des outils mis à leur disposition qu'ils devraient davantage consacrer aux besoins des salariés dans la gestion d'un parcours professionnel.

– La validation des acquis de l'expérience (VAE) doit être un outil de la maîtrise des parcours et de la mobilité (à ce sujet on constate aujourd'hui un tassement des mobilités choisies et une augmentation des mobilités contraintes).

La VAE se caractérise positivement par un accès plus élevé des salariés les moins qualifiés : 2/3 des postulants à la VAE visaient en 2004 des diplômes de niveau CAP, BEP ou bac professionnel.

Son développement doit viser trois axes :

- s'inscrire concrètement dans la réalité et la perspective de la construction de parcours professionnels ;
- organiser les temps de congé nécessaires, y compris des congés sans solde ;
- prévoir une simplification conséquente des démarches et organiser l'accompagnement indispensable des personnes.

c) Les accompagnants sont incontournables pour la réussite de la réforme et l'efficacité de l'ensemble du système de formation

Il est capital de poser que les accompagnants sont incontournables car les outils sont complexes et parce qu'il ne faut pas atomiser les compétences (orientation, offre d'emploi, formation). Ces accompagnants doivent travailler de concert et se trouver :

– dans l'entreprise autour de la gestion des ressources humaines dans le cadre d'un accompagnement du projet professionnel de chaque salarié ;

– dans la recomposition et la montée en puissance du nouveau **service public de l'emploi** unifié et mieux organisé dont la compétence doit être globale et inclure l'orientation, l'emploi et la formation tout au long de la vie.

S'y ajoutent :

– les services extérieurs de **l'État** (on remarque cependant que l'État a du mal à travailler transversalement sur le terrain) ;

– les **principaux des établissements scolaires** ;

– les **universités** en notant que certaines universités ont changé d'attitude et qu'on peut désormais les inclure dans la définition des politiques publiques de formation et dans leur accompagnement ;

– les **maisons de l'emploi**, qui peuvent faciliter la difficile mise en cohérence de ces divers accompagnants de terrain.

d) Le cadre géographique

Le niveau géographique adapté au travail de terrain visé ci-dessus est le niveau régional.

e) Les méthodes d'action pour un dispositif cohérent :

– établir un diagnostic partagé par les acteurs et une vision prospective fondée sur une démarche de recherche et développement ;

– « gommer la distinction aujourd'hui trop radicale entre la formation initiale et la formation professionnelle » ;

– promouvoir une information dynamique et permanente ;

Observations :

– il n'est pas besoin d'accroître le financement mais de le réallouer grâce à la mise au point par les OPCA de stratégies de priorités ;

– sur ces bases, certaines régions développent des outils efficaces : en Languedoc-Roussillon, en Limousin, en Midi-Pyrénées. D'autres négligent bien des possibilités.

Propositions :

– **Sur la méthode** : organiser un grand débat national entre l'État et les partenaires sociaux pour poser les fondements de la sécurisation des parcours professionnels dont découle l'évolution du système de formation ;

– **Sur la priorité à la formation tout au long de la vie : donner à tous les actifs les moyens de gérer leur parcours de formation par le biais de la contractualisation incluant, le cas échéant, des retours en formation initiale.** Aujourd'hui la segmentation des personnes en catégories différentes (salariés, chômeurs...) l'interdit ;

– **Sur l'organisation du monde économique et social au niveau local ou régional**, améliorer cette organisation, indispensable à la modernisation du système (l'organisation pyramidale actuelle des organisations de salariés et patronales peut constituer un frein).

**Points évoqués lors de l'audition de
M. Jean Wemaere, président de la Fédération de la formation professionnelle (FFP)
et de Mme Marie-Christine Soroko, déléguée générale**

(9 septembre 2008)

– La Fédération de la formation professionnelle (FFP) regroupe 380 acteurs privés de structures juridiques différentes : associations, structures liées à des organismes paritaires ou à des syndicats, sociétés commerciales, sociétés internationales... Ces opérateurs assurent, en France, les trois quarts de l'ensemble des prestations (insertion, accompagnement, formations en alternance ou en professionnalisation) pour toutes sortes de publics (demandeurs d'emploi, salariés, jeunes) car les structures publiques (universités, GRETA, AFPA) n'ont pas assumé de rôle moteur en ce domaine, alors que l'Etat revendique un monopole public sur l'enseignement.

Créée il y a une vingtaine d'années, la FFP a organisé la création de ce nouveau métier par le regroupement des structures, la promotion de leurs actions, la rédaction d'une convention collective et de chartes de qualité, la défense du respect d'une libre concurrence (notamment par les opérateurs publics telle l'AFPA).

– Du projet de réforme de la formation professionnelle, la FFP espère une meilleure lisibilité du dispositif et une plus grande transparence de son fonctionnement. Afin que le futur texte réponde le plus efficacement aux diverses demandes de formation des différents publics, elle propose de :

- * viser la simplicité. Au terme d'un sondage commandé par la FFP, la plupart des particuliers expriment leurs difficultés à connaître et à choisir les dispositifs et à comprendre les circuits de la formation ;

- * faire disparaître le lien aujourd'hui prédominant entre les formations et le statut de la personne formée (salarié, jeune, demandeur d'emploi...) car ce statut préempte souvent les dispositifs et les pédagogies.

Pour obtenir un véritable décloisonnement des parcours, un droit universel de formation tout au long de la vie, lié à la personne, devrait être créé ; prenant la forme d'un compte épargne, il serait alimenté tout au long d'une vie par des droit déjà existants : droits individuels de formation (DIF), journées de réduction du temps de travail (RTT), congés, subventions des Assédic ou de collectivités locales...

Au lieu de s'en remettre à un système de tiers payant et d'assistance, chaque individu pourrait ainsi devenir l'acteur de sa formation à condition de mettre parallèlement en place des outils d'accompagnement et de suivi (comme c'est aujourd'hui le cas à l'ANPE et dans les entreprises pour la gestion du DIF) et de davantage recourir à la validation des acquis de l'expérience (VAE), laquelle reste encore peu utilisée (60 000 personnes par an) ;

- * rendre les organismes collecteurs plus transparents quant à l'affectation de leurs financements en leur demandant d'afficher clairement leurs conditions générales d'éligibilité à des formations (niveau, durée... cf. le cas d'un OPCA qui ne finançait les entrées en apprentissage qu'à partir de bac plus trois) et leurs éventuels changements des règles ;

- * faire monter en qualité et en compétence les organismes de formation pour lesquels il n'existe pas d'indicateurs permettant de procéder à de véritables évaluations de

leurs prestations (un problème qui n'est pas particulier à la France et qui se retrouve dans tous les pays).

Un Office professionnel de qualification (OPQ), organisme indépendant créé avec l'aide de la FFP et des pouvoirs publics, comprend une commission de qualification au sein de laquelle siègent des représentants de la profession, des acheteurs de formation, des OPCA, des régions et du ministère ; elle juge du professionnalisme d'un organisme sur pièces : documents pédagogiques, CV des dirigeants et des intervenants, présentation de l'offre, attestations de satisfaction de clients, documents financiers. Huit cents organismes ont ainsi été qualifiés (adhérents de la FFP, chambres de commerce, AFPA...).

Cette qualification diffère du processus complémentaire de normalisation ISO lequel permet de garantir que tout est organisé selon trois processus majeurs normés : ceux de la conception (offre), de la réalisation et de l'évaluation. Deux fois par an, un expert indépendant vérifie que ces processus et leurs sous processus sont effectivement respectés.

Il peut être noté qu'un autre critère d'évaluation, très utilisé par les conseils régionaux, est celui de l'accès des personnes formées à un emploi. Mais pour utiliser ce critère d'employabilité à bon escient, il convient de prendre en considération le niveau de qualification de départ des stagiaires, ce niveau pouvant considérablement influencer sur les résultats obtenus.

– Les formateurs peuvent suivre aujourd'hui des cursus particuliers (CQP de formateur consultant, DESS de formation) mais ces statuts ne sont pas une condition suffisante d'emploi. Au sein de la FFP, les formateurs non qualifiés sont contrôlés et évalués selon des processus précis. L'évaluation de la qualité et des compétences des formateurs est par ailleurs une des conditions de qualification d'un organisme.

Par ailleurs, une formation initiale de formateur à un métier n'apparaît pas des plus utiles car l'expérience prouve que le désir de devenir formateur naît le plus souvent du souhait de partager une expérience professionnelle, de transmettre le métier que l'on exerce (au contraire, de l'activité d'ingénierie pédagogique). En outre, les activités de formateur tendent à se réduire en raison des possibilités de formation à distance et par rapport à toutes les activités connexes à la formation (conception des parcours, des outils d'apprentissage et d'évaluation).

La formation à distance présente l'avantage de mettre en pratique une individualisation de la pédagogie puisqu'elle permet à chaque stagiaire de construire son parcours avec les outils qui lui sont proposés, de s'évaluer et de choisir les moments de validation de ses acquis. Elle nécessite des investissements lourds, une utilisation importante de technologies et le recours à de nouveaux métiers afin de permettre les passages des contenus de formation à l'infographie et à la mise en réseau informatique. De nombreux produits sont aujourd'hui normalisés en informatique, en langues et en management.

– Les contenus des formations résultent de réflexions avec les commanditaires sur l'évolution des métiers, de la création d'observatoires dans certains organismes et d'un partenariat avec les branches professionnelles.

Les offres des organismes de formation sont très diverses. Certaines sont généralistes, d'autres spécialisées sur des connaissances particulières ou sur un type de public.

– Il convient de regretter l’absence de passerelles avec la formation initiale et la difficulté récurrente à créer des partenariats avec les universités (ce qui n’est pas le cas dans d’autres pays). Il conviendrait de permettre un continuum entre les universités et la formation.

Or, si la formation professionnelle constitue aujourd’hui une des missions des universités, le chiffre d’affaires de l’ensemble de ces dernières dans ce domaine, équivaut à 180 millions d’euros (soit un montant équivalent à l’addition des chiffres d’affaires des deux leaders de la profession). On peut déplorer cette faiblesse alors qu’il existe des richesses extraordinaires au sein des universités et qu’elles sont complémentaires de celles des organismes de formation puisque ce sont les seules institutions à pouvoir valider des parcours de formation par des diplômés.

Points évoqués lors de l'audition de M. Paul Santelmann, responsable de la prospective de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

(9 septembre 2008)

M. Paul Santelmann a précisé qu'il ne parlait pas au nom de l'AFPA mais du point de vue de son expérience multiple dans le champ de la formation professionnelle continue (FPC).

1. Une critique du système des acteurs de la formation continue et un bilan d'ensemble mitigé

– Trois systèmes de formation – l'Éducation nationale, l'auto apprentissage et la formation continue – se développent parallèlement mais de façon imperméable. Ils ignorent les évolutions pourtant considérables qui affectent chacun d'entre eux. Ainsi la formation continue ignore :

* la massification et la fuite en avant dans la poursuite des études du système éducatif ;

* l'évolution des savoirs du monde du travail et l'autoformation à l'œuvre dans l'entreprise, au bénéfice réciproque de cette dernière et de chaque salarié.

Ces deux évolutions auraient dû entraîner une relativisation du système de la formation continue si le système éducatif était en bonne synergie avec la société et si les phénomènes d'auto-formation à l'intérieur du monde du travail étaient reconnus et identifiés.

Or, des arbitrages politiques inadéquats ont surdimensionné les stages de formation continue tout azimuts, à la différence d'autres pays.

– Le financement de la formation continue, assuré pour l'essentiel par des prélèvements obligatoires (impôt et contribution des entreprises), ne peut pas être propice à une bonne gestion. Sa structure induit en effet, la surabondance d'une logique administrée et l'absence d'une définition de priorités.

Or, l'appareil de formation professionnelle devrait prioritairement jouer un rôle de « remédiation » en ciblant ceux qui ont échoué à l'école, ceux qui ne parviennent pas à trouver une insertion professionnelle et ceux qui cumulent ces deux échecs.

Dès lors deux questions se posent :

* ce rôle de « remédiation » correspond-il au périmètre des 26 milliards d'euros dépensés chaque année pour la formation professionnelle ?

* l'effort de qualification professionnelle des 30 000 à 40 000 personnes de 30-40 ans correspond-il aux besoins ? De fait, une somme minimale (500 millions d'euros) est aujourd'hui dédiée à la reconversion ou à la promotion de ces personnes, ce qui tend à marginaliser l'appareil de formation qui gère ces publics les plus difficiles.

Or le mécanisme des formations prioritaires est difficile et réclame des moyens importants puisqu'il faut reconstruire les capacités d'une personne, la motiver en fonction d'un projet professionnel, lui-même à bâtir. Cette cible n'est presque pas portée par le

système des acteurs de la formation professionnelle, lequel s'oriente vers les segments de marché les plus simples et les plus rentables.

Il s'agit d'un problème de gouvernance ou d'arbitrage d'autant plus compliqué que le dispositif de formation est devenu extrêmement complexe, très conservateur, très difficile à réformer et, au surplus, enclin à la bonne conscience en raison du haut niveau de dépenses atteint (alors que les 26 milliards ainsi investis ne prennent pas en compte les dépenses de la formation initiale ou de l'autoformation, dont les apports au dispositif de formation ne font l'objet d'aucune évaluation).

2. Autres observations

– Deux grandes lacunes du système actuel de formation : l'orientation et la certification.

L'univers de l'orientation des adultes qui semble aujourd'hui être essentiellement confié à l'ANPE (puis au futur opérateur du service public de l'emploi – SPE), et l'univers de la certification sont deux univers déconnectés.

La validation des acquis de l'expérience (VAE) devrait faire progresser la conception des diplômes professionnels, mais elle ne semble guère avoir d'influence sur les pratiques d'orientation ou les objectifs de la formation.

La faiblesse en ingénierie des organismes de formation est en cause. Aux niveaux supérieurs de formation, cette lacune a une moindre incidence. Mais lorsque la VAE concerne des personnes qui ne disposent pas des repères adéquats pour solliciter le système de formation et de certification, le manque d'orientation et d'articulation avec la formation pose problème et empêche les personnes concernées de s'y retrouver. Le taux d'échec de 50 % des candidats libres aux validations diplômantes (CAP, BEP, Bac pro) illustre les conséquences de cette déconnexion et le gâchis qu'elle représente tant pour les personnes que pour le financeur de la formation, lequel n'a de prise ni sur l'orientation ni sur la certification.

– La difficile construction des démarches de sécurisation des parcours professionnels.

* Une segmentation et une taylorisation des fonctions doivent être constatées. Ainsi, pour une même personne, l'ANPE élabore un projet professionnel, l'AFPA construit un projet de formation, un organisme de formation – qui n'est pas nécessairement l'AFPA – met en œuvre le projet et doit articuler le déroulement et la durée de sa formation avec l'institution organisant les sessions d'examens terminaux. Dans le cas où il serait pertinent de combiner formation et VAE, qui est comptable de cette option ?

* Les conseils régionaux, étant désormais au cœur de la régulation du système de formation professionnelle, semblent devoir en être les coordinateurs et les fédérateurs. Mais ce rôle est difficile à tenir pour qui ne dispose pas de tous les leviers financiers correspondants aux fonctions de régulation (orientation et VAE notamment).

Outre la question des inégalités entre régions, de la segmentation statutaire des publics en demande de formation et des moyens donnés aux régions afin d'assurer leur mission de coordination prévue par la loi du 4 mai 2004, on peut s'inquiéter des mésententes qui pourraient survenir entre le futur opérateur du SPE et un conseil régional : elles interdiraient, en effet, toute mise en place de parcours des personnes les moins qualifiées.

– *Le droit à une formation différée* n'a de sens que si l'on dispose là encore de leviers pour orienter cette formation vers les populations qui en ont besoin. Autrement, ce droit ne recevra pas d'application car il n'intéresse pas l'essentiel des organismes de formation, naturellement orientés vers les formations haut de gamme.

– *Comment réguler un appareil de formation qui comprend 45 000 prestataires aujourd'hui (pour 1 500 en 1971 et 35 000 en 1998) ?*

* Le caractère fragmenté des organismes de formation les rend incapables de s'orienter vers des publics prioritaires, dont l'accès à une formation, le cas échéant *via* un droit à une formation différée, doit faire l'objet d'une vraie réflexion. Ainsi, il y a une vingtaine d'années, le « crédit formation individualisé » s'est heurté à l'inadaptation de l'appareil de formation. Dans le Nord-Pas-de-Calais c'est plus de 600 petits organismes essentiellement associatifs, éloignés des entreprises et des systèmes qualifiants, qui devaient assurer le traitement des publics en difficulté.

L'AFPA accompagne également ces publics prioritaires. Mais que deviendront-ils lorsque cette dernière sera soumise à la concurrence ?

* Cette question de l'appareil de formation est au cœur du projet de revenu de solidarité active (RSA) : celui-ci implique à la fois un appareil de formation qui travaille au contact des entreprises et l'invention d'une nouvelle articulation entre le déclenchement de la formation et l'entrée sur le marché du travail qui sont deux choses différentes.

Lorsque le programme « Paque » a été mis en place à l'intention des jeunes qui n'étaient pas en mesure de bénéficier immédiatement d'une action de qualification ou d'insertion professionnelle, deux logiques se sont confrontées : certains organismes (une minorité) ont privilégié l'accès rapide des jeunes dans les entreprises en adaptant la formation aux situations de travail rencontrées, tandis que d'autres organismes (la majorité) suivaient un stage long de 1 200 heures, beaucoup plus coûteux, au nom d'une « resocialisation » préalable des jeunes. La première option, choisie par 10 % des organismes de formation, a abouti à un taux d'insertion double de la seconde. Cependant, étant rémunérés par heure/stagiaire, ces organismes se sont trouvés financièrement pénalisés d'avoir placé si rapidement leurs « clients ».

* Par conséquent, le système :

– est inflationniste puisqu'il conduit les organismes de formation à privilégier les formations longues et pour autant non diplômantes pour lesquelles ils sont mieux rémunérés ;

– ignore, de ce fait, les publics les plus en difficulté puisque les formations longues sont souvent inadaptées pour résoudre la question de leur employabilité (seuls 15 % des organismes de formation ont des pratiques vertueuses en direction de ces publics) ;

– éloigne l'appareil de formation de l'entreprise.

Le défi est difficile à relever. Le groupe « Ferracci » s'est heurté à la question de savoir quel serait le meilleur type d'appareil de formation dédié aux moins qualifiés. Il n'a rien prévu en ce domaine alors que le système appelle une réorientation totale non seulement de ses relations avec l'entreprise, mais aussi du contenu et de la « modularisation » des formations. Réussir l'employabilité des personnes en difficulté nécessite des démarches « sur-mesure » en phase avec les entreprises et non des stages « parking » de longue durée,

ce qui n'exclut pas un effort promotionnel ultérieur en cours de carrière, une fois le rapport au travail reconstruit.

* Il faut aussi noter que l'apprentissage et la professionnalisation connaissent d'importants échecs d'insertion des jeunes de niveau V, faute pour les organismes formateurs de posséder les bons instruments pour faire de l'accompagnement en entreprise.

* Une réflexion spécifique à l'appareil public de formation s'impose : veut-on encore reconnaître sa vocation particulière, ses formations de nature diplômante, la qualité de ses formateurs et, sur ces bases, envisager un meilleur pilotage ? A ce sujet des évolutions sont en cours. N'y a-t-il pas aussi à établir des liens entre l'enseignement supérieur de type promotionnel (type CNAM) et l'effort de formation des adultes ? A noter que le statut d'association ne convient plus pour l'AFPA.

– Le taux d'activité des jeunes de 16 à 25 ans est un des plus faibles d'Europe, malgré les dispositifs post scolaires mis en place à leur intention

72 % des jeunes sont dans une formule de formation, 350 000 sont au chômage, 1 600 000 ont un emploi. La priorité qui doit conduire une politique d'insertion des jeunes sans emploi est le rapport au travail et à l'entreprise. Il y a cinq systèmes de formation différents dédiés aux jeunes, si le système était efficace cela se saurait et l'Éducation nationale en aurait tiré profit. Il n'y a pas de formule pédagogique magique pour les jeunes qui ont échoué à l'école, il y a un rapport au travail à reconstruire !

– La reconversion des personnes à mi-carrière qui veulent changer de métier ou se reconvertir est insuffisamment prise en charge par l'AFPA et d'autres réseaux publics (GRETA, CNAM).

Pourtant, il est important de donner aux jeunes des exemples de ces possibilités d'évoluer et d'entrer dans une démarche de promotion sociale, telle celle du technicien devenant ingénieur du Centre national des arts et métiers (CNAM) ou celle de l'ouvrier qualifié devenant technicien. Ces mécanismes de promotion s'inscrivent dans la perspective actuelle d'une plus grande mobilité des salariés et contribuent à fluidifier le marché du travail.

Si la formation différée doit être ainsi être entendue, c'est une bonne chose car des études montrent que 5 à 10 % des 16 millions de salariés – soit 1,6 million de personnes – expriment le souhait de pouvoir évoluer dans leur vie professionnelle. Si 50 000 à 100 000 de ces demandes étaient acceptées chaque année, la formation continue acquerrait une véritable visibilité. L'investissement-formation pour les personnes pourrait jouer un rôle important.

Par comparaison, le nombre actuel des congés individuels de formation (35 000 CIF par an) est insuffisant et ne constitue pas une base solide pour reconstruire un appareil de formation de type promotionnel. Les organismes privés n'étant pas adaptés à ces types de formation, les bénéficiaires d'un CIF suivent majoritairement les formations d'organismes publics: 3 000 à 4 000 à l'AFPA, 7 000 à 8 000 dans les Greta, 5 000 à 6 000 à l'Université ou au CNAM.

3. Les priorités d'une réforme

Il convient tout d'abord, de constater que le système est inadapté aux besoins et que le milliard d'heures de formation dispensées sous forme de stages a d'autant moins de sens

qu'il n'apporte guère en termes de compétitivité des entreprises et de qualification des personnes.

Plusieurs pistes de réflexion peuvent être proposées :

– Remettre en cause l'obligation légale de financement du plan de formation des entreprises (dont tout le monde s'accorde à penser que ses effets négatifs sont supérieurs à ses effets positifs). Cette réforme pousserait chacun à une réflexion sérieuse et renverrait la responsabilité de l'investissement formation de l'entreprise aux employeurs et aux syndicats au lieu d'en faire une simple question administrative. C'est la capacité collective à déterminer des besoins de formation précis qui doit générer les budgets formation et non l'inverse.

– Réfléchir, mais seulement après afin de ne pas accroître la complexité du dispositif d'ensemble, à quelques *dispositifs spécifiques*, notamment :

- les formations promotionnelles préparant les évolutions de mi-carrière avec une formation qualifiante articulée avec la VAE
- les formules de formation en alternance à destination des jeunes :

La mission de B. Schwartz proposait de mettre les jeunes en situation de travail et d'accompagner leur qualification en entreprise. Cette formule, un peu pesante mais gagnante, n'a été relayée par personne.

– Revoir la question des formateurs et des accompagnateurs.

C'est un problème de compétences. L'accompagnateur et le formateur ne doivent avoir peur ni de l'entreprise ni du chômeur, à l'image des *JOB centers* en Grande Bretagne et de certains cabinets privés de placement. Ces derniers font la démonstration qu'il est payant de démarcher toutes les entreprises dans chacun des bassins d'emploi. Mais cela suppose des formateurs et des conseillers ayant une expérience du travail dans le secteur privé et même du chômage ; cela signifie aussi des frais de déplacement adaptés à ces pratiques...

La distance vis-à-vis des entreprises amène trop souvent à privilégier les stages « parking ». L'usage de tels stages est l'expression évidente de dysfonctionnements du SPE qui doit faire évoluer sa culture, ses métiers et ses pratiques.

**Points évoqués lors de l'audition de
Mme Marie-Laure Meyer, conseillère régionale d'Île-de-France
et représentante de l'Association des régions de France (ARF)**

(10 septembre 2008)

– L'enjeu d'une réforme de la formation est de construire une politique publique pertinente et adaptable au niveau local et au niveau des personnes. La réforme doit tendre à remplacer le système actuel des cases étanches, que les responsables locaux essaient sans cesse de contourner afin de pouvoir monter des projets communs à des catégories diverses de bénéficiaires ou d'ayants droits.

Il est important de ne plus réformer les moyens sans énoncer les objectifs. A force d'adopter des réformes tendant à améliorer la formation professionnelle (FP), on a créé une « usine à gaz » dont le fonctionnement reste incompris de la plupart des responsables locaux.

Tous les acteurs sont unanimes pour reconnaître qu'il n'existe pas de problème de financement. Toutefois, la répartition de ce financement contribue à l'inéquité du système puisque 7 milliards sont consacrés par l'État à ses personnels et à des publics particuliers (détenus), 5 milliards proviennent des régions, 5 milliards sont gérés par les partenaires sociaux et 10 milliards par les employeurs (soit, les grandes entreprises, lesquelles vont privilégier la formation de leurs cadres de haut niveau bloquant une possible mutualisation avec les petites entreprises dont les personnels ont de véritables besoins de formation).

Les partenaires sociaux doivent évoluer d'une vision nationale à une vision plus opérationnelle (par exemple, les employeurs peuvent-ils réellement se désintéresser de la formation des 80 % de personnes illettrées qui sont des salariés ?).

– Les régions ont travaillé sur la formation professionnelle en plusieurs étapes : 1998, compétence partielle sur les jeunes ; 2004, compétence de droit commun (à l'exception des bénéficiaires du RMI) ; 2008, institution du RSA et des pactes territoriaux dont l'articulation avec les schémas régionaux de formation professionnelle semble inexistante.

Elles doivent faire face à quatre problèmes d'articulation avec :

* les partenaires sociaux et l'État, sur l'organisation de la FP, ses outils et ses moyens ;

* les départements, sur les publics en grande difficulté afin de déterminer s'ils sont condamnés à des sous-emplois locaux ou si certains peuvent entrer dans des logiques de dynamique économique, de qualification ;

* les structures locales (collectivités locales, missions locales, maisons de l'emploi, plans locaux pour l'insertion et l'emploi – PLIE –...), sur l'accompagnement des personnes ;

* l'Europe, dont la baisse du financement FSE a été également répercutée sur l'ensemble des bénéficiaires ; par conséquent, les opérations menées sur les publics les plus en difficulté n'ont plus de caractère prioritaire.

– Pour l'ensemble des partenaires (employeurs, salariés, régions), la formation tout au long de la vie (FTLV) présente deux enjeux :

* l'un, citoyen, est l'accès au savoir. Il pose un problème de définition : est-il un droit à l'école jusqu'à 16 ans ou un droit à l'acquisition d'un premier niveau de FP validée ?

* le second concerne la mobilité professionnelle choisie (progresser dans sa vie professionnelle), subie (reconversion économique) ou nécessaire (certains métiers ne pouvant pas être exercés pendant 40 ans, les intéressés ont-ils le droit de choisir un autre métier au lieu de fuir le leur à l'aide de mi-temps thérapeutiques ou d'homologations COTOREP [commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (handicapés)]) ? Par ailleurs, alors qu'il est demandé aux salariés d'être mobiles et de s'adapter à des technologies qui changent rapidement, les moyens d'y parvenir ne leur sont pas forcément donnés.

Il existe à la fois la nécessité d'élever un niveau global de qualification (stratégie de Lisbonne) et celle de faire évoluer ces qualifications tous les 5 ou 10 ans suivant les métiers (dans certaines professions, telle la médecine, il existe une obligation de formation annuelle) ;

– Divers problèmes doivent être évoqués :

* l'efficacité de l'Éducation nationale et la capacité de l'État à mettre en place des innovations pédagogiques à l'intention des jeunes pour lesquels, manifestement, le système scolaire ne fonctionne pas et qui ne peuvent plus prétendre à un apprentissage.

En effet, l'apprentissage n'est plus comme autrefois une voie d'insertion des élèves en échec scolaire (3 % des publics des missions locales entrent en apprentissage) ; il est devenu un outil pour des jeunes extrêmement bien adaptés socialement. Les employeurs engageant de moins en moins d'apprentis de niveau V, les régions ont dû définir de nombreuses politiques de préqualification et de préapprentissage.

* toute formation exige une implication de la personne. Elle doit être attractive plutôt que prescrite. Les motivations du stagiaire sont donc essentielles pour réussir un parcours ;

* la FP s'inscrivant dans un projet professionnel, la personne candidate doit pouvoir être orientée vers le secteur le plus susceptible de l'employer. Cette orientation nécessite une accessibilité physique à des professionnels détenant de multiples compétences relatives à l'évaluation des personnes, la connaissance des évolutions des marchés et des métiers régionaux ou nationaux (la mobilité se fait majoritairement à l'échelle infrarégionale pour les personnes de niveau IV ou moins), la détermination des outils nécessaires au montage des projets.

Une telle orientation pose certes le problème de la limite entre le choix d'un individu et celui de la société. L'individu doit être libre d'aller dans la formation qu'il souhaite entreprendre mais n'a pas un droit automatique au financement de cette formation.

Tout autant qu'un référent unique, une orientation réussie requiert une mutualisation des compétences, des informations et des bases de données. Elle nécessite également de savoir si le développement économique régional doit être féodal ou inséré dans des stratégies nationales. Or, aujourd'hui, ce développement économique régional s'inscrit dans le moyen terme au niveau d'un tissu de multiples PME dont les principaux clients sont

les grands groupes nationaux. Pour répondre à leurs donneurs d'ordres, ces PME doivent donc être aidées dans leur ingénierie de formation et de recrutement.

– Dans la chaîne « orientation-formation-emploi », les régions doivent avoir un rôle de capitalisation de l'information et de fédérateur de territoires. Par conséquent, le schéma régional de formation doit identifier toutes les actions en cours et définir, au mieux et le plus efficacement possible, les actions à venir.

* Pour l'application de ces schémas, les régions ont signé de multiples conventions dont certaines comprennent des financements en commun avec les partenaires sociaux (cf. la région PACA qui, face à un besoin urgent d'aides-soignants sur son territoire, a conclu un accord avec les Assédic pour qu'une formation à ce métier soit proposée aux demandeurs d'emploi et soit financée la première année par les Assédic, puis la seconde année par la région). De même, les partenariats avec les chambres consulaires sont efficaces et permettent de définir des objectifs sur le nombre de personnes intéressées et sur les résultats obtenus.

La collaboration des régions avec l'AFPA est plus complexe. Alors que l'État peut subventionner cet organisme, les régions doivent passer par des procédures de marchés publics. Or, l'AFPA joue un rôle fondamental dans les formations de niveau V.

La collaboration entre régions n'est pas organisée mais fonctionne correctement par des conventions de proximité et de bassins entre les régions qui le souhaitent.

* Il convient néanmoins de s'interroger sur les effets du schéma régional de formation : n'engage-t-il que la région ? Ne conviendrait-il pas de contractualiser à moyen terme ses objectifs et ses moyens, dès lors qu'un outil de formation (formateurs, plateaux techniques...) défini et mis en place ne peut être amorti que sur dix ans ? Ainsi, lorsqu'une région, après avoir défini une politique commune sur l'apprentissage avec un rectorat, équipe en conséquence les lycées concernés, les bouleversements de programmes (ou de lieux) apportés l'année suivante par ce même rectorat aboutissent à un gaspillage de fonds publics. La loi oblige à une concertation avec un certain nombre d'acteurs mais ne donne pas la force d'un contrat aux résultats de ces concertations. Les régions souhaitent par conséquent que les acteurs principaux (Éducation nationale, partenaires sociaux, conseils généraux) soient obligés de tenir les engagements qu'ils ont pris au titre du plan de formation.

* L'action des régions est difficilement mesurable car les chiffres publiés en ce domaine par l'INSEE datent de 2005. L'ARF estime néanmoins que le montant des dépenses des régions est deux fois plus important que les montants reversés par l'État au titre de la décentralisation. Une part importante de ces dépenses est utilisée pour rattraper les erreurs d'orientation de la formation initiale (en finançant notamment des actions de validation des acquis de l'expérience – VAE – dont les coûts sont moins élevés que ceux d'une formation complète).

– Les conseils de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), coprésidés par le préfet et le président du conseil régional, réunissent les partenaires sociaux, les chambres consulaires, les services de l'État responsables de l'emploi et des formations et les régions. Un bilan de leur action a été dressé par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Les CCREFP ont soit succédé à des structures préexistantes, soit été créés en 2002. Dans cette dernière hypothèse, la mise en place d'une concertation n'est que très récente et n'a pu concerner qu'un seul plan régional de formation.

Diverses interrogations restent en suspend à leur sujet :

* quel doit être le rôle des chambres consulaires, dès lors qu'elles sont également prestataires de formation ? Elles peuvent difficilement être à la fois membres et partenaires du CCREFP, sauf à travailler en collèges et à les exclure de certaines discussions ;

* comment un comité de coordination peut-il ne pas comprendre de représentants des conseils généraux ni des collectivités locales, ni aucun représentant des politiques de l'insertion et du handicap ?

* comment éviter un télescopage avec le conseil régional de l'emploi (CRE), créé par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi ? Présidé par le préfet, le CRE est composé de tous les acteurs de l'emploi : partenaires sociaux (lesquels seront les mêmes que ceux siégeant au CCREFP), collectivités territoriales, administrations intéressées et universités, organisations participant au service public local de l'emploi et directeur régional de la nouvelle institution. Il aurait été préférable de rénover les CCREFP, en maintenant leur codirection État-région et en élargissant leur composition.

Les CCREFP créent une dynamique de concertation dans le domaine perpétuellement mouvant de la formation. Ils devraient être complétés d'une instance au sein de laquelle les représentants des différents acteurs seraient habilités à contractualiser des actions et à mettre en commun des ressources afin de permettre aux bénéficiaires de formation d'avoir des parcours cohérents et utiles au développement économique et aux besoins en emplois de la région.

— Le nombre important d'organismes de formation ne constitue pas un véritable problème pour les régions parce que l'offre est extrêmement concentrée (moins de 20 % des organismes assurent environ 85 % des formations), une concentration, d'ailleurs renforcée par les procédures de la commande publique. En réalité, le véritable problème tient à la localisation des entreprises de formation car certaines régions n'ayant pas un volume suffisant de stagiaires peinent à monter des actions de proximité ou à attirer ces organismes sur leur territoire.

Pour opérer un choix entre les différents prestataires, la commande publique permet d'exiger un certain nombre de critères (nombre de formateurs à contrat à durée indéterminée par rapport aux vacataires, lieux de formation, équipements...).

Si le système fonctionne bien pour les personnes les plus qualifiées, capables d'entrer dans des modules standardisés, la question reste posée du financement de l'expérimentation ou de l'innovation pédagogique, de l'individualisation et de l'adaptation aux besoins des petites entreprises. Si une ingénierie publique ne mutualise pas de telles formations, leurs coûts deviennent excessifs car les marchés publics ne savent pas répondre à ces besoins.

— L'articulation avec le nouvel opérateur constituera un enjeu très important. Jusqu'alors, la pratique de l'ANPE était de gérer les demandeurs d'emploi les plus près de l'emploi, laissant les publics particuliers aux collectivités et aux associations.

Si une politique publique décidait que les salariés les moins qualifiés, les salariés précaires et les salariés des petites entreprises doivent bénéficier d'une formation, il conviendrait de leur présenter des interlocuteurs d'orientation libres d'accès et de mettre en place une ingénierie de financement et une ingénierie d'offres de formation.

Points évoqués lors de l'audition de M. Michel Théry, responsable du département formation continue du Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ) et de Mme Isabelle Marion, chargée d'études

(16 septembre 2008)

I - Les différents types de formation

Aux termes d'une enquête européenne de 2003 sur la formation tout au long de la vie (FTLV), trois types de formation sont distingués : la formation formelle, la formation non formelle et la formation informelle.

1. La formation formelle

Cette formation correspond à un enseignement régulier dans le cadre du système institutionnel en vue d'obtenir un des titres ou diplômes recensés dans un registre national.

– En France, les adultes de plus de 25 ans se forment moins qu'ailleurs. Ainsi l'âge médian, celui qui partage en deux moitiés égales les inscrits dans l'enseignement supérieur y est d'à peine plus de 21 ans seulement tandis qu'il s'élève à plus de 25 ans en Suède. Dans les pays nordiques, il est difficile de distinguer un étudiant qui travaille d'un travailleur qui étudie. Ce résultat peut être considéré comme une conséquence du système institutionnel français qui a spécialisé les temps de la vie (le temps de la jeunesse consacré aux apprentissages, sous la responsabilité de l'Éducation nationale, le temps adulte consacré au travail sous la responsabilité des entreprises, le temps de la retraite au repos. En outre, les horaires proposés par les universités supposent des études à temps plein peu compatibles avec un travail salarié à temps partiel.

Ainsi une réforme tendant à promouvoir la formation tout au long de la vie ne peut pas se limiter à réformer la seule formation continue et à ignorer la formation initiale. En se limitant à la seule formation professionnelle continue, le COE puis le groupe « Ferracci », et dans une moindre mesure le rapport du Sénat, n'ont pas pu véritablement embrasser l'ampleur des questions que soulèvent les objectifs de Lisbonne.

L'alternance est un mode possible de coordination des apprentissages au travail et en centre de formation. L'apprentissage en est un exemple qui s'est développé assez largement en marge de l'Éducation nationale. Les formations professionnalisantes du supérieur en sont un autre exemple.

De façon plus générale, il est indispensable de réaliser **une coordination entre le travail et l'étude**. En France un étudiant se consacre entièrement à ses études et, en cas de nécessité, reçoit une bourse ; aux États-Unis, tous les serveurs de restaurant sont des étudiants. Il convient de faire sortir la France de cette situation particulière, héritée des « Hussards noirs de la République » qui, de fait, opposaient l'éducation du citoyen et les compétences du producteur dans les entreprises.

Cette frontière entre l'éducation et l'appareil productif constitue un véritable problème. En termes de financements, elle se traduit par une formation initiale très largement financée par les pouvoirs publics alors que la formation continue est à l'inverse plus largement financée par les entreprises au moins pour les actifs en emploi. Ce qui

n'empêche pas des universitaires de travailler pour des organismes privés de formation continue qui leur offrent des rémunérations bien supérieures à celles du public.

Ces différences constituent un obstacle à la mise en place d'un continuum de la formation car les services de formation continue des universités sont, de fait, bien moins présents sur le marché de la formation continue. On note d'ailleurs que 40 % des organismes de formation continue n'ont pas la formation pour activité principale, mais la vente de matériel ou de services comme le conseil.

2. La formation non formelle (formation continue) financée par les entreprises.

Ce type de formation correspond à des cours et stages, des conférences ou des séminaires qui ne débouchent pas sur des titres et diplômes tels ceux de la formation formelle.

Dans l'enquête européenne (*Continuing Vocational Survey 3*), la France se situe plutôt dans les pays de tête. Mais la performance des différents pays varie en fonction de la taille des entreprises. Les pays les plus formateurs dans ce type de formation sont ceux où les politiques de formation promues par les petites entreprises se rapprochent des politiques des plus grandes firmes.

En France, les entreprises de moins de 50 salariés n'ont pas de service du personnel ; Pour connaître les besoins de leur personnel et programmer des formations, elles doivent donc recourir à l'intermédiation des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), chargés de collecter la cotisation des entreprises et d'en assurer la redistribution pour corriger les inégalités dans les ressources que les entreprises consacrent à la formation (congé individuel de formation – CIF –, plan de formation et professionnalisation, et droit individuel de formation –DIF).

a) Le plan de formation

Lorsque l'on étudie le financement du plan de formation, on constate que les OPCA n'ont pas de rôle redistributif des sommes collectées à ce titre dans les entreprises de dix salariés et plus. Ce fait, souligné par le rapport de la mission sénatoriale, se heurte au refus des partenaires sociaux de renoncer à leur collecte au titre du plan de formation au profit du maintien du système de gestion existant.

Ainsi, dans une enquête menée par le CEREQ auprès de quatre OPCA situés dans quatre régions différentes, l'étude des emplois du temps des salariés de ces OPCA montre que ces derniers consacrent 60 % de leur temps à la gestion administrative et financière (liée au recouvrement de la contribution des entreprises dont le caractère fiscal impose le respect de règles particulières et un versement des sommes non utilisées au Fonds unique de péréquation), et seulement 30 à 40 % aux contacts avec les entreprises : de là naît le déficit de conseil et d'assistance aux petites entreprises, ce que les salariés interrogés regrettent.

Sans doute les partenaires sociaux ont-ils prévu dans l'accord de 2003 de négocier un changement de ce mode de financement de nature fiscale ; adopté en 1971 à l'initiative de M. Delors, il suppléait à l'absence de tout accord des partenaires sociaux sur le sujet. Mais aucune négociation n'a depuis lors été entreprise.

Si le caractère fiscal est un handicap du système actuel, il semble que la meilleure solution serait d'abandonner la collecte de fonds destinés à financer le plan de formation des

salariés des entreprises et de créer un service commun interentreprises, pour aider les plus petites entreprises à concevoir leurs formations.

b) Les contrats de professionnalisation et le droit individuel à la formation (DIF)

– Les petites entreprises, formant de nombreux jeunes en alternance, bénéficient d'une redistribution des fonds collectés au titre de la professionnalisation et du DIF. Les petites entreprises traditionnelles de type artisanal utilisent plus souvent que les autres les formules de l'alternance : apprentissage pour la formation initiale et contrats de professionnalisation pour la formation continue. Cette tradition maintenue permet une redistribution des sommes collectées au titre de la professionnalisation et du DIF au profit des petites entreprises. Une part encore majoritaire des contrats de professionnalisation conclus par de jeunes sortants scolaires visent l'obtention d'un titre ou d'un diplôme et relèvent de la formation formelle alors que ces mêmes contrats conclus par des adultes demandeurs d'emploi visent plus souvent des qualifications figurant dans les conventions collectives.

En ce qui concerne le DIF les formules utilisées relèvent plus souvent de la formation informelle.

– Le rôle des OPCA dans le conseil et l'aide aux petites entreprises pour le montage du DIF est essentiel ; il est bien plus important que leur participation financière puisqu'ils ne participent qu'au financement d'une moitié de ces stages. La part des stagiaires en DIF est proportionnellement plus importante dans les rares petites entreprises qui le mettent en œuvre que dans les grandes entreprises.

L'amélioration du système ne requiert donc pas une majoration du montant de la collecte, mais le développement prioritaire du service rendu par les OPCA aux PME.

c) Les propositions de formation hors du temps de travail

Elles n'ont rencontré qu'un faible écho. Considérées en 2000 comme une revanche patronale sur les 35 heures, elles ont néanmoins fait l'objet d'un accord en 2003, aux termes duquel les salariés se formant de la sorte seraient indemnisés à 50 % de leur salaire net. Mais cette formule se heurte à la tradition, plus forte en France que dans les autres pays de l'Union, des formations effectuées pendant le temps de travail.

II – Les résultats de la formation continue

1. Elle n'a aucune incidence sur la flexi-sécurité

La formation continue financée par les entreprises peut-elle contribuer à la sécurité des parcours professionnels, constitue-t-elle une protection contre les risques de transitions ?

Les enquêtes « formation et qualification professionnelle » (FQP) de l'INSEE démontrent que les salariés non formés quittent trois fois plus leur entreprise que les salariés ayant bénéficié d'une formation. La formation favorise donc la stabilité et en excluant ceux qui sont soumis à une mobilité, elle n'est pas un élément protecteur des transitions.

L'usage du CIF (la « Rolls-Royce » de la formation) doit être mis à part. Cette formation longue, généralement formelle et onéreuse (le stagiaire est rémunéré par le Fongecif comme s'il était au travail) ne concerne annuellement qu'un faible nombre de personnes : on en compte environ 45 000 par an pour 16 millions de salariés.

2. Le rendement de la formation : un diagnostic inhabituel

Les enquêtes FQP montrent que la formation continue financée par les entreprises n'est pas une véritable source de promotion sociale. Elle n'a qu'un faible rendement salarial. En revanche, elle est un investissement pour l'entreprise qui fait des gains de productivité mais n'en redistribue qu'une faible part à ses salariés. Dans la mesure où ceux-ci se forment pendant leur temps de travail (contrairement à nombre d'autres pays européens) et où l'entreprise assume tous les frais de la formation, les effets positifs de la formation lui profitent.

Il existe un lien très étroit entre la formation et le changement de poste dans l'entreprise, surtout dans les secteurs faiblement formateurs (construction, industries agro-alimentaires, *etc.*) : soit ceux qui changent se forment plus fréquemment que les autres, soit ceux qui se forment changent plus fréquemment que les autres. Mais, aucun lien de causalité n'a pu être démontré.

Dés lors que la formation accompagne le changement d'emploi sans être à son origine, le discours dominant sur son lien avec la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est troublant. De fait, au lieu de prévoir leurs futurs changements d'emplois en les accompagnant par des formations, les entreprises procèdent à l'inverse : elles opèrent le changement avant d'y former la personne.

Il convient de noter que si les chercheurs sont unanimes pour établir ces constats, le monde politique et le monde administratif sont peu sensibles à leurs travaux.

3. Le DIF est-il une réponse aux inégalités des autres dispositifs de formation ?

En créant le DIF à l'occasion de leur accord national interprofessionnel (ANI) de 2003, les partenaires sociaux ont entendu répondre aux critiques relatives aux inégalités pesant sur le système de la formation continue (liées aux tailles des entreprises, catégories socio professionnelles, sexes ou âges des stagiaires...).

Il s'agit en effet d'un droit égal pour tous de 20 heures par an, cumulable sur six années, soit 120 heures au total (parfois bonifié par les conventions de branches). C'est un système assez puissant mais rare, puisqu'il a touché 5 % des salariés en 2006-2007. De fait, lorsque les entreprises veulent s'en emparer, elles doivent créer les conditions de son utilisation. Il faut que l'entreprise :

- construise une offre et la fasse connaître ;
- forme sa hiérarchie intermédiaire pour conseiller et aiguiller ses salariés vers les formations adéquates.

On observe alors un usage plus prononcé du DIF qui, notamment dans les petites entreprises, tend à réduire les inégalités de formation entre les cadres et les salariés moins qualifiés. Si la durée de 20 heures attachée au DIF, conçu comme un droit égal pour tous, a pu faire peur aux directions des relations humaines qui craignaient une hausse de leurs dépenses de formation, il n'en a rien été ; depuis la réforme, on ne constate pas de hausse moyenne des dépenses de formation rapportées à la masse salariale. Si les droits ouverts au titre du DIF augmentent chaque année de 20 heures, les droits utilisés correspondent en moyenne à 20 heures, durée stable depuis 2005.

La « portabilité » du DIF, intégrée par les partenaires sociaux dans l'ANI de 2008 sur la modernisation du marché du travail, n'est pas sensiblement différente de la formule antérieure. Elle ne concerne que les conditions de prise en charge par les OPCA au-delà des

quelques semaines suivant la rupture du contrat de travail ou l'embauche dans une nouvelle entreprise des droits non consommés.

Une « transférabilité » du DIF fonctionnerait comme un encouragement économique des entreprises à s'occuper de la formation de leurs salariés. Vu les usages évoqués précédemment, un DIF de dix heures par an aurait probablement le même effet, sans faire peser une menace trop importante de hausse des coûts salariaux.

Cette proposition s'éloigne de celle mise en avant par la mission du Sénat qui envisageait la création d'un compte épargne formation entièrement à la disposition des individus. Cette première expérience du DIF a montré le caractère essentiel des politiques d'entreprise pour que les salariés se saisissent des leurs droits, au moins partiellement.

III Pistes de réforme

a) La formation continue ne suffit pas à elle seule.

Telle qu'elle est actuellement organisée, ne peut pas, à elle seule, seule être un remède aux lacunes de la formation initiale, même si ces lacunes constituent un véritable problème. L'une des raisons du relativement faible succès du groupe « Ferracci » est d'avoir considéré que la formation continue pouvait être une réponse générale aux bas niveaux de qualification. Les critiques récurrentes du nombre des sorties scolaires sans diplôme, tant de la part des Régions que des partenaires sociaux, a réuni un front du refus assez bien affirmé.

b) Permettre à chaque salarié d'être acteur de son évolution professionnelle

Comme indiqué dans les attendus de l'ANI 2003, cette piste est une autre manière d'affirmer une certaine autonomie contrôlée du salarié. Il serait cependant invraisemblable de le rendre seul responsable alors qu'il reste dépendant de la politique de son entreprise. Si la même entreprise n'est pas le lieu exclusif de déroulement d'une carrière, l'idée de la création d'un fonds partenarial régional, capable d'accompagner des trajectoires, est donc devenue centrale.

c) La formation des jeunes

La formation des demandeurs d'emploi, en particulier des jeunes, a été utilisée par l'État comme un instrument de lutte contre le chômage. En même temps, la transformation d'un demandeur d'emploi en stagiaire de la formation professionnelle fait mécaniquement diminuer le chômage. Dès lors la tendance à utiliser la formation comme instrument de traitement statistique du chômage n'a pas toujours été évitée.

Les régions héritant de la responsabilité de la formation professionnelle mais pas de celle de la politique de l'emploi, ont repris ce même schéma aboutissant à maximiser le nombre des stagiaires au moindre coût. Un récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) fait la comparaison entre la formation financée par l'AGEFOS au titre du contrat de transition professionnelle avec un coût de prise en charge de 12 à 18 euros par heure et les formations financées par la région dont le coût n'est pas supérieur à 4,50 euros par heure. Il est évident qu'il en résulte une inégalité entre les qualités respectives des formations ainsi mobilisées.

d) Comment toucher les personnes qui ont davantage besoin de formation?

– Pour la formation en entreprise, le DIF est une bonne piste. Pour inciter les entreprises à y recourir il faut le rendre « transférable ». En effet, tant que le DIF n'est pas transférable, il n'est pas « provisionnable » sur le plan comptable. Les entreprises (et les OPCA) font le pari que les droits ouverts ne seront pas consommés dans leur ensemble. Il équivaut donc à un jeu dont l'ambiguïté est grande : créer un droit nouveau à la condition d'un usage très limité.

Il est nécessaire que l'entreprise soit incitée à s'occuper de ses salariés et à provisionner les sommes nécessaires. En contrepartie, elle doit rester libre de gérer le DIF.

– Il faut articuler davantage les contrats de professionnalisation et l'apprentissage et donc, en amont, améliorer l'orientation vers ces deux différentes voies de formation. Avec un mode de régulation en amont de ces dispositifs il devient possible de faire des choix sur les publics prioritaires.

e) Comment accompagner les trajectoires ?

Les partenaires sociaux, dans l'ANI de 2003, souhaitaient se retourner vers l'État pour qu'il finance un an de formation de toutes les personnes sorties du système de formation initiale sans diplôme du supérieur, mais les crédits nécessaires auraient été si importants qu'ils n'auraient pas pu être pris en charge par le ministère du Travail, lequel se serait retourné vers le ministère de l'éducation.

L'ensemble du système est très cloisonné. Ainsi l'ANI de 2003 réserve-t-il le bénéfice du CIF aux seuls salariés. Les titulaires d'un CDD, ne disposant pas de l'ancienneté requise pour faire valoir leur droit à CIF, peuvent en demander le bénéfice à l'issue de leur contrat. Pour respecter la condition de statut de salarié en suspension de son contrat de travail, ils deviennent alors des salariés fictifs du Fongecif qui finance leur CIF. Pourquoi ne pas ouvrir le CIF plus largement avec le concours de financements de l'État et des régions ?

Il est vrai que dès qu'il est proposé d'utiliser autrement une partie des fonds des OPCA, les partenaires sociaux s'y opposent résolument. En effet leurs frais de gestion qui leur permettent de rémunérer leur personnel et d'indemniser leurs administrateurs sont proportionnels à la masse d'argent géré. Il convient de s'interroger sur la nécessité (ou non) d'un financement public de la démocratie sociale mais il est quelque peu discutable de la financer sur les caisses de retraite complémentaires et sur les ressources de la formation professionnelle.

IV- Autres observations

– La lettre d'orientation remise aux partenaires de la négociation est à la fois trop détaillée, au risque de ne pas laisser un espace légitime à la négociation, et peu précise sur les attentes de l'État. Si l'enjeu central est celui de la création d'un fonds destiné à protéger, par des formations, la transition professionnelle de ceux qui le souhaitent ou qui y sont contraints il serait plus clair de l'afficher. A défaut le risque principal est de voir les régions et les partenaires sociaux plaider la cause du *statu quo*.

Par ailleurs, la négociation en cours est assortie de trois groupes de travail : l'un est centré sur la VAE, alors qu'un rapport ministériel vient d'être rédigé sur le sujet, un autre sur l'orientation, alors qu'une loi de février 2008 confie l'orientation post-scolaire au nouveau service public de l'emploi réunifié, et le dernier est chargé de réfléchir sur la qualité de

l'offre et de l'achat de formation, alors qu'un rapport de 2000 est resté à peu près sans application..

– Il revient donc au Parlement de donner un sens à l'action mais non pas d'en régler l'aspect technique. La question des missions des OPCA, de leur position par rapport à la concurrence, de leur financement, et à travers eux de la démocratie sociale, est essentielle. Elle ne se réglera pas par d'éventuels regroupements fondés sur un montant minimum de ressources comme le propose un rapport de l'IGAS.

– L'évaluation de l'ANI de 2003 a été commandée par les partenaires sociaux à des cabinets privés. Cette évaluation, très positive, n'a pas été rendue publique. Une autre évaluation, moins favorable, émanant de la DGEFP, de la DARES et du CEREQ, a conservé elle aussi un caractère relativement confidentiel. Ne conviendrait-il pas de mettre en place des évaluations éventuellement contradictoires pour éclairer l'opinion de tous ceux qui disposent d'une responsabilité en ce domaine ?

**Points évoqués lors de l'audition de M. Michel Dollé, rapporteur général du
Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)**

(17 septembre 2008)

– La formation tout au long de la vie (FTLV) possède un champ qui déborde ceux de la formation initiale (FI) et de la formation continue (FC) à vocation professionnelle. Cette formation extra professionnelle est peu développée en France, à la différence d'autres pays européens dans lesquels l'articulation entre FI et FC est meilleure.

– Certains auteurs débattant de la baisse du rendement de la FI, concluent qu'elle est trop importante. Cette affirmation est inexacte car dans notre société « de la connaissance », le niveau de sortie d'une FI (qui n'est que très peu corrigé par une FC ultérieure) constitue le vecteur principal de l'entrée sur le marché du travail et détermine le niveau des revenus. Dès lors, plus des jeunes sortiront sans diplôme, plus ils rencontreront des difficultés à s'intégrer dans le monde du travail. Sur ce point, il faut noter qu'une étude de Anne et L'Horty pour le CERC a montré que si l'on appliquait à la France (par âge, par sexe...) les structures de formation existant dans les pays scandinaves, son taux de chômage diminuerait d'un point.

Les sorties des jeunes sans diplôme (soit un jeune sur six) constituent un phénomène inquiétant dans la mesure où elles ne diminuent plus depuis une quinzaine d'années. Par rapport aux autres pays européens, le taux français (17 %) se situe entre celui des pays scandinaves et des nouveaux pays membres de l'Est (les meilleurs taux) et celui des pays du sud de l'Europe, mais certains de ces derniers accomplissent des progrès rapides en ce domaine.

Le lien entre l'échec scolaire et la pauvreté des familles (qu'elle soit économique, scolaire ou sociale) s'observe dès le cours préparatoire (le CP) mais l'école n'arrivant pas à corriger les difficultés de ces élèves, ces difficultés vont s'accroître de manière cumulative. Par conséquent, il peut être constaté que la majorité des personnes se trouvant en échec de FI sont issues des milieux sociaux français les plus défavorisés.

Par ailleurs, la lecture des enquêtes PISA (dont les classements peuvent sans doute être contestés en raison des différences culturelles entre les pays étudiés) fait apparaître deux problèmes spécifiquement français qui ne constituent pas les meilleures conditions d'une insertion dans le monde adulte :

* les élèves français, s'ils restituent bien leurs savoirs, sont parmi ceux qui savent le moins les appliquer à des choses extérieures ;

* ils ont un des plus faibles taux de confiance en eux-mêmes.

– La formation professionnelle (FP) contribue à renforcer les écarts des FI car les entreprises, lorsqu'elles investissent dans des formations, en attendent une rentabilité ; or, le retour sur investissement sera bien plus important si la formation a pour objet les salariés les plus jeunes ou les mieux formés.

Très peu de dispositifs conventionnels ou légaux permettent de contrecarrer cette démarche légitime de l'entreprise (*cf.* par exemple, la disposition du code du travail

permettant à toute personne licenciée pour incompétence de contester son licenciement si elle prouve qu'elle n'a reçu aucune formation). Si une entreprise se doit d'organiser des formations au moyen d'un plan, aucune disposition ne l'oblige à répartir ses efforts en fonction des catégories de personnel ni à réserver une certaine somme aux catégories les moins qualifiées. La sécurisation du parcours d'un salarié dépend donc du chef d'entreprise ou de la négociation et pour changer cet état de fait, il faudrait adopter des normes de formation d'un effectif minimal des moins qualifiés.

Le système des droits individuels à la formation (DIF) n'est pas idéal car il constitue un saupoudrage sur tous, alors que pour avoir un certain rendement, une formation continue doit être concentrée autour de modules suffisants. En outre, le DIF ne résout pas les problèmes de non appétence des personnes qui ont eu des parcours de FI difficiles. Il conviendrait plutôt de concentrer les moyens sur certains parmi les non-qualifiés, plutôt que de les disperser.

Lorsque la formation débouche sur des certifications de branches trop limitées se pose le problème de l'utilité de la formation professionnelle (FP) pour la mobilité professionnelle. Si le nombre des spécialités reconnues pouvait être diminué et conduire à des certifications plus larges, les formations répondraient davantage aux besoins des gens et aux débouchés existants.

– Divers rapports du CERC ont mis en évidence un certain nombre de difficultés qu'il conviendrait d'aplanir :

* si notre société veut promouvoir l'égalité des chances au sein de la FI, l'État se doit d'apporter un soutien bien plus important à ceux qui peuvent le moins compter sur un appui familial (qu'il soit matériel ou culturel) ;

Le système existant est insatisfaisant à cet égard (l'institution des ZEP ne saurait suffire) quand il ne va pas à l'opposé même de ce qu'il conviendrait de faire (l'avantage fiscal procuré aux parents recourant à des cours particuliers ne peut encourager que ceux qui ont déjà les moyens d'un tel investissement). Mais des améliorations pourraient résulter des réformes actuellement engagées par le ministre de l'Éducation nationale : le repérage des élèves en difficulté par le système scolaire et la proposition d'un accompagnement et d'un soutien individualisé de ces élèves.

* les dépenses d'éducation sont, en France, à peu près égales à celles des autres pays européens qui réussissent leur FI mais leur répartition est totalement différente : les crédits par élève consacrés au second cycle du secondaire sont le double de ceux consacrés au primaire (soit 100 % de plus, au lieu de 20 % pour les autres pays). De même, une comparaison du nombre d'élèves par enseignant en France et en Finlande fait apparaître un même ratio global (14,3) mais des différences entre les différents cycles : en France, en primaire, au collège et au lycée, les ratios sont de 19, 14 et 11, alors qu'en Finlande ils sont respectivement de 17, 10 et 16 ;

* les moyens accordés par étudiant dans le supérieur sont très faibles (équivalents à ceux accordés par lycéen) et très inégaux (*cf.* la différence des moyens consacrés à la formation d'un polytechnicien et ceux accordés à un étudiant de faculté).

La poursuite des études au-delà de l'obligation légale est certes rentable pour la société mais elle l'est tout autant pour celui qui peut en bénéficier. La question peut donc être posée de la prise en charge de tels frais par celui qui en bénéficie et, en corollaire, de l'attribution de prêts étudiants.

Sur ce point, depuis 1984, l'Australie est un bon exemple. En même temps qu'ont été mis en place des droits de scolarité assez élevés, le Trésor public a mis en place des prêts contingents, remboursables par prélèvement fiscal sur les revenus du bénéficiaire lorsque ces derniers atteignent un certain niveau (ce qui garantit les personnes contre les échecs ou les accidents de la vie). Ces remboursements sont effectués dans 92 % des cas. Cette politique n'a pas contribué à une sélection sociale des classes défavorisées, la composition sociale des étudiants étant restée inchangée.

* le monde de l'Éducation peine à suivre et à prendre en charge les jeunes en difficulté et son articulation avec les autres structures est très mauvaise. Aucun dispositif ne permet actuellement d'aller « récupérer » ces jeunes, souvent mal informés. Ainsi, plus les personnes sont en échec scolaire, plus leur entrée dans une mission locale va être tardive.

Pour véritablement agir efficacement en direction de ces jeunes, il faut pouvoir remonter des parcours d'emploi et de formation. Cette démarche est difficile à construire car elle est longue et met en jeu de nombreux acteurs. Toutefois, les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) y contribuent, mais il est regrettable qu'ils ne soient prévus que pour un an, renouvelable jusqu'aux 26 ans du bénéficiaire : outre la perte de temps des reconstitutions annuelles des dossiers, on ne construit pas les mêmes projets sur un an, même renouvelable plusieurs fois, que sur plusieurs années initialement programmées.

Par ailleurs, alors qu'il est préférable de dispenser des formations en situation d'emploi, des enchaînements de stages et de contrats aidés (le plus souvent à mi-temps) vont se succéder au lieu d'être coordonnés les uns avec les autres. Les contrats aidés des jeunes devraient comprendre une partie en entreprise et une partie en éducation, comme c'est le cas dans les écoles de la deuxième chance ou dans les EPIDE de la Défense nationale et dans certaines régions.

L'insertion des jeunes en difficulté se heurte principalement à des problèmes d'ingénierie et à une multiplicité d'acteurs, ce qui pose des problèmes de coordination.

* la formation continue des personnes en situation de précarité se heurte à un système organisé en fonction du statut : les salariés se forment à l'intérieur de l'entreprise et mettent en jeu différents droits, les demandeurs d'emploi obtiennent des financements des Assédic ou de la région. Mais lorsque des personnes n'arrêtent pas d'osciller entre différents statuts – et moins elles sont qualifiées, plus elles changent de statut dans une même année –, comment leur construire un parcours emploi-formation ?

En outre, alors que ce sont les mêmes organisations représentatives qui gèrent paritairement les fonds de l'Unédic et des organismes collecteurs (OPCA), les deux réseaux s'ignorent largement.

En conclusion, une véritable action prioritaire serait de limiter le taux des jeunes sortants sans diplôme et de passer, dans les dix prochaines années, d'un taux de 17 % au meilleur des taux européens. Mais un tel projet exigera des transformations systémiques considérables.

**Points évoqués lors de l'audition de
M. François Moutot, directeur général
de l'Assemblée permanente des chambres des métiers (APCM)
et de Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles**

(24 septembre 2008)

1.- La formation initiale : l'apprentissage

a) Apprentissage et artisanat : un lien fort

L'apprentissage est au coeur des préoccupations des 510 métiers de l'artisanat. En effet, l'artisanat a ceci de spécifique qu'il est fondé sur la notion de « savoir-faire », ainsi que sur l'acquisition et la transmission de ce savoir-faire.

Depuis les années 1980, l'APCM travaille à porter le message de l'apprentissage auprès des différents gouvernements et a réussi à le faire survivre alors qu'il était parfois fondamentalement remis en question. En 1981, il n'y avait plus que 80 000 apprentis. Il y en a 350 000 à 380 000 aujourd'hui, parmi lesquels 180 000 dans les centres de formation des apprentis (CFA) gérés par les chambres des métiers.

b) Le socle de l'apprentissage : la relation apprenti/entreprise

L'apprentissage est une formation intégrée à l'entreprise.

L'apprentissage n'est pas synonyme de formation professionnelle car il ne s'agit pas uniquement de l'acquisition d'un savoir-faire. De même qu'il y a une différence entre la cuisine domestique et la restauration, il y a une différence entre le savoir-faire intrinsèque et le processus de production. La réussite de l'apprentissage repose sur l'intégration de la formation dans le processus de production. Cela n'est pas le cas dans le cadre des organismes proposant une formation professionnelle non intégrée.

L'apprentissage est un fragile équilibre d'intérêt entre les apprentis et les entreprises

– Les relations entreprises/apprentis sont encadrées par les Centres de formation pour apprentis (CFA)

Ces dernières années, la relation entre l'entreprise et l'apprenti a énormément évoluée, passant d'un paternalisme caricatural à une relation plus égalitaire, mais également plus distendue. Les lois Dutreil ont renforcé la protection de l'apprenti en encadrant la notion de stage et en créant des interlocuteurs au sein des CFA, afin de faciliter la relation entre le maître d'apprentissage et l'apprenti et d'accompagner ce dernier dans son parcours. Un dispositif d'alerte a également été instauré, et en cas de problème il est souvent choisi de mettre fin au contrat pour en conclure un nouveau avec une autre entreprise. Les échecs restent numériquement faibles : seuls 5 % des apprentis mettent fin à leur contrat avant son terme.

Le succès de cette démarche se traduit par le fort taux d'apprentis (de 80 à 85 %) embauchés par la suite dans l'entreprise, alors même que les contrats d'apprentissage ne

sont pas sensés être des pré-embauches. En ceci également l'artisanat occupe une place spécifique par rapport aux autres secteurs.

– Les dispositifs fiscaux permettent un équilibre des intérêts

L'avantage économique apporté par un apprenti n'est pas évident. Les expériences montrent que les entreprises prennent des apprentis non pour les intégrer à leur appareil productif mais plutôt parce qu'elles considèrent avoir un devoir de transmission.

Les dispositions fiscales propres à l'apprentissage sont donc un des facteurs de son succès. Du côté de l'apprenti, les revenus ont été augmentés et surtout défiscalisés, ce qui constitue un avantage non négligeable pour ses parents. Du côté de l'entreprise, des avantages fiscaux complémentaires s'ajoutent à la prime d'apprentissage versée par les régions (certaines l'ayant supprimée alors que d'autres l'ont doublée). Un équilibre global a ainsi été établi entre les intérêts des uns et des autres.

c) Les obstacles à l'amélioration de la formation initiale

Des formations initiales peu mises en valeur par le système d'orientation

– Un système d'orientation inopérant

Le système d'orientation actuel repose sur des conseillers d'orientation qui ne connaissent pas la réalité de l'entreprise. Le problème fondamental réside dans ce cloisonnement, cette étanchéité entre le système éducatif et le système économique, illustré par la méconnaissance par les enfants des rouages de l'économie et du milieu de l'entreprise (nombre d'entre eux ignorent même le métier de leurs propres parents).

Les stages en entreprise des collégiens et des lycéens constituent une bonne initiative mais il est impératif de former les enseignants et les autres personnels scolaires à une compréhension minimale du monde de l'entreprise. Une piste possible serait la création de cellules d'échange entre les professeurs et les chefs d'entreprise. En tout état de cause, seule une rénovation fondée sur la recherche de contacts entre les deux sphères pourra améliorer le service public de l'orientation.

– Mais qui n'empêche pas de pourvoir toutes les places en centre de formation

Malgré l'inefficacité du système d'orientation actuel, les places en centre de formation sont toutes pourvues. Il existe en effet des campagnes d'information hors système scolaire, qui valorisent des métiers dont l'image a profondément changé: rémunération souvent supérieure à celle d'un métier dit intellectuel et forte employabilité dans un contexte économique incertain. De même, les TPE sont aujourd'hui perçues de façon plus positive que les grands groupes car contrairement à ces derniers, l'emploi n'y constitue pas une valeur capitalistique.

Des capacités d'accueil et un financement insuffisants

– En raison de la coopération insuffisante avec les régions

Alors même que l'offre de travail des entreprises est croissante, les centres de formation éprouvent des difficultés à ouvrir des sections supplémentaires, essentiellement en raison de l'insuffisance des financements.

Ce sous-financement s'explique en partie par des relations tendues avec les régions détentrices des fonds de l'apprentissage. Il s'agit en effet d'un thème à forte teneur politique, et certaines régions, comme celle du Poitou-Charentes, choisissent sciemment de ne pas investir dans l'apprentissage.

– Et d'une concurrence avec l'Éducation nationale

L'augmentation du nombre d'élèves formés en apprentissage correspond à une baisse des effectifs au sein des parcours généraux, faisant craindre une baisse symétrique des fonctionnaires de l'Éducation nationale. La forte connivence entre l'Éducation nationale et les régions peut expliquer les choix budgétaires de ces dernières.

2.- La formation continue, ou formation tout au long de la vie

a) Formation continue et artisanat

La formation tout au long de la vie s'inscrit dans une logique inverse à celle de la formation initiale et pose un certain nombre de problèmes car elle a pour objet des catégories différentes de publics.

Face aux personnes devant avoir accès à tout moment à une formation permettant l'amélioration du geste professionnel, l'APCM a une exigence de réactivité. L'évolution rapide des techniques (innovation dans les matériaux...), des technologies (dans la mécanique automobile, par exemple) ainsi que l'évolution des marchés (insertion sur le marché international ou crise de la « vache folle » nécessitant un apprentissage des bouchers à un nouveau désossage) auxquelles sont confrontées les entreprises artisanales, conduisent de plus en plus les professionnels des petites comme des moyennes entreprises à intégrer des dispositifs de formation continue.

En ce qui concerne le secteur de l'artisanat, le dispositif fiscal des Fonds d'assurance formation (FAF) pour le financement de la formation continue fonctionne bien. La véritable pierre d'achoppement est en fait la question du remplacement des salariés partis en formation, lequel n'est pas financé.

b) Les perspectives d'évolution de la formation tout au long de la vie

La formation des cadres de l'artisanat

L'artisanat a besoin de cadres, lesquels ne peuvent pas tous être issus de l'apprentissage professionnel. Dès lors, peuvent être recrutées :

– des personnes possédant un niveau de culture générale élevé, mais n'ayant pas acquis de compétences de production. Or l'artisanat a besoin de cadres familiers du secteur. Il faut donc former cette catégorie particulière aux gestes professionnels, dans une démarche qui se situe à mi-chemin entre la formation initiale et la formation continue.

La formation d'un tel public permettrait également de remédier à un inconvénient majeur du système des études supérieures, à savoir l'échec de plus de 50% des étudiants inscrits à l'université dès la deuxième ou troisième année. Des expériences concluantes ont été menées en ce sens, à l'exemple du partenariat existant entre le CFA du Val de Marne et l'université Paris Dauphine. L'objectif est de devenir cadre d'entreprise artisanale ou de l'industrie en l'espace de trois à cinq ans, grâce à une formation parallèle en centre d'apprentissage et à l'université.

– des salariés qui, après plusieurs années d'encadrement exercées au sein d'une grande entreprise souhaitent changer de secteur de production, et parfois même, reprendre une entreprise artisanale.

Pour accueillir la formation de ces cadres, l'APCM tend à transformer ses CFA en centres de formation tout au long de la vie, c'est-à-dire en centres recevant tout autant des candidats à une formation initiale que des candidats à une formation continue.

La validation des acquis de l'expérience (VAE)

Le système des VAE a toute sa place dans la réflexion sur la formation continue. Beaucoup d'efforts doivent encore être faits sur ce dispositif, qui reste inadapté au regard de ses objectifs.

**Points évoqués lors de l'audition
de MM. Gérard Lenoir, président de l'AGEFOS PME (collège salarié),
Philippe Rosay, vice-président (collège patronal), et de Joël Ruiz, directeur général**

(24 septembre 2008)

L'AGEFOS PME, organisme paritaire collecteur agréé (OPCA), est le premier gestionnaire privé des fonds de la formation professionnelle en France. Il a pour mission de collecter les fonds de la formation professionnelle des entreprises et de gérer et financer les actions de formation et les contrats de professionnalisation.

Sa la gestion paritaire impose que l'AGEFOS PME s'exprime à deux voix. Elle se traduit également par une présidence exercée alternativement, tous les deux ans, par un membre du collège salarié ou du collège patronal.

L'AGEFOS PME est un des deux seuls OPCA à avoir à la fois une compétence de branche (38 branches adhérentes) et une compétence interprofessionnelle.

1. Le cœur de métier de l'AGEFOS PME : l'accompagnement des très petites et moyennes entreprises (TPME)

a) Les difficultés spécifiques des TPME dans un contexte de mutations

– La formation professionnelle n'est pas une fin en soi ; elle vise à la fois la pérennité des entreprises et l'employabilité des salariés dans un contexte d'importantes évolutions d'ordre :

* économique ; les entreprises doivent faire face aux défis posés par la mondialisation, la concurrence internationale et le développement des nouvelles technologies. ;

* démographiques ; le papy-boom et la sortie du marché du travail de nombreux Français impliquent une intensification des recrutements ;

* territorial ; aujourd'hui, avec les délocalisations ; on assiste à un retour au territoire « région et bassin d'emploi », comme lieu de compétences.

– Les TPME sont mal outillées pour faire face à ces défis. L'employeur de TPME pratique la plupart du temps un management sommaire, efficace à court terme, mais problématique dans un contexte de changement. Cette gestion de court terme s'explique par le fait que l'horizon de la TPME est déterminé par son carnet de commandes ; il dépasse rarement un an. Les grandes entreprises, au contraire, planifient leurs grands projets stratégiques sur plusieurs années, voire décennies. La TPME pratique en outre une gestion de proximité : le bassin d'emplois est souvent sa limite géographique pour recruter et envisager les problèmes, ce qui ne va pas sans difficultés ni sans risques.

La formation professionnelle est ainsi essentielle pour les TPME, alors même qu'il leur est beaucoup plus difficile d'investir dans ce domaine, et que la mise en œuvre du droit à la formation leur pose des problèmes spécifiques, notamment pour le remplacement des salariés en formation.

b) L'action de l'AGEFOS

En trente ans d'expérience, le cœur de métier de l'AGEFOS PME a évolué de la collecte et la gestion de dossiers de formation (années 70) à l'accompagnement de la PME-TPE dans son profil global de formation.

Les 400 conseillers de l'AGEFOS PME, répartis dans 24 délégations régionales, visitent chaque année environ 80 000 entreprises des 300 000 entreprises adhérentes. Cette décentralisation permet à l'AGEFOS PME de mener une action au niveau des territoires, en réseau avec le conseil régional, l'État et les autres acteurs de la formation. Cette proximité de service est la vraie réponse aux difficultés d'un territoire.

L'AGEFOS PME enregistre des succès à la fois dans sa gestion et dans son action de formation. Ses frais de gestion sont contenus dans le cadre réglementaire. Les départs en formation qu'elle enregistre sur les TPE sont supérieurs aux moyennes nationales. Parmi ses réussites, l'AGEFOS PME compte la professionnalisation des métiers de services à la personne – employés de maison ou assistantes maternelles – qui consomment à présent leur contribution. Dans ce domaine, l'AGEFOS PME est parvenue à faire face aux problèmes liés au repérage des compétences et des qualifications et à l'existence d'employeurs multiples. L'AGEFOS PME a en outre réussi à établir une relation de confiance avec les entreprises, 70% des contributions qui lui sont confiées par les entreprises étant librement versées.

L'action de l'AGEFOS PME repose sur trois grands principes :

* celui de la liberté de choix des entreprises pour adhérer au titre du plan de formation à un fonds ou le quitter et pour l'utilisation des fonds de formation qui lui sont confiés. 70% des ressources de l'AGEFOS PME proviennent d'une adhésion volontaire des entreprises, ce qui en contrepartie oblige l'AGEFOS PME à une certaine réactivité ;

* l'égalité d'accès aux financements pour les TPME en particulier, et pour les salariés les moins qualifiés ;

* et la solidarité, qui doit être interprofessionnelle et interbranche. Cette solidarité est assurée par le mécanisme de la mutualisation des sommes versées, pour garantir, sans rupture, le financement de la formation professionnelle continue. La graduation des taux de l'obligation légale en fonction de la taille des entreprises n'est pas à elle seule une garantie de redistribution, dans la mesure où la PME a une activité cyclique qui ne lui permet pas un investissement linéaire en formation. Le mécanisme de péréquation mis en place par l'AGEFOS PME est efficace, puisque les entreprises de moins de 50 salariés contribuent moins qu'elles ne reçoivent.

Classe	Moins de 10 salariés	De 10 à 49 salariés	De 50 à 249 salariés	Plus de 250 salariés
Contribution moyenne	263	6 104	24 884	134 390
Coût moyen pris en charge	1 400	7 919	23 476	103 100

Ensemble des activités d'AGEFOS PME, 2006, en euros.

2. Les OPCA face aux grands enjeux de la formation professionnelle

Issue d'une construction contractuelle, la formation professionnelle continue poursuit ainsi des objectifs multiples, ce qui rend plus difficile son évaluation. On peut distinguer quatre grands enjeux.

a) Un enjeu économique : adapter les compétences des salariés aux besoins des entreprises

Les évolutions des métiers et des techniques et le « trou des compétences » dû aux mutations de la population active imposent d'adapter les compétences des salariés aux besoins des entreprises. Pour la première fois en 2007, le nombre de jeunes entrés sur le marché du travail a diminué de 100 000, alors que le nombre de retraités sortis du marché du travail a augmenté de 300 000. La mise en place d'un système efficace d'adaptation des compétences est d'autant plus essentielle que cette évolution va se poursuivre, voire s'amplifier. A l'AGEFOS PME, le taux de départ en formation dans les PME est de 30 %, chiffre satisfaisant rendu possible par l'accompagnement quotidien de ces entreprises. En revanche, ce taux est encore faible pour les TPE, qui doivent être l'objet d'efforts particuliers.

b) Un enjeu individuel : accompagner les trajectoires professionnelles

L'accompagnement individuel de la trajectoire professionnelle des salariés est devenu une nécessité alors que ceux-ci ont un sentiment croissant d'insécurité et de précarité face à la menace du chômage, paradoxalement dans un contexte d'amélioration du marché du travail. Ce sentiment se traduit par le fait que l'ancienneté dans l'entreprise est en croissance de 1.5 points depuis 15 ans, et que les intentions d'embauche sur le marché du travail ne sont que de 20 % en CDI.

Cet accompagnement passe actuellement par les dispositifs du droit individuel à la formation (DIF) et de la professionnalisation. L'AGEFOS PME a financé un DIF sur cinq en 2007, et est en train de déployer un dispositif de gestion globale du DIF dans les PME, appelé « Res'hum DIF ». L'AGEFOS PME estime, en réponse à la question de la Mission, qu'il ne faut pas vouloir trop rapidement tirer des conclusions sur l'efficacité du dispositif car les acteurs de la formation vont mettre du temps à s'approprier pleinement le DIF.

c) Un enjeu sociétal : réduire les inégalités et mener des actions spécifiques envers les publics fragiles

Une frange importante de la population ne dispose pas de qualifications suffisantes. Par ailleurs, 15 à 20 % des Français ne maîtrisent pas, ou très mal, les quatre opérations et 170 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans qualification.

Les actions d'insertion en faveur de ces publics fragiles passent notamment par la professionnalisation des jeunes. L'AGEFOS PME finance un contrat de professionnalisation sur cinq. 64% de ces contrats conclus par l'AGEFOS PME avec des publics chômeurs ou en situation précaire concernent des personnes de niveau BAC. L'action d'aide à l'insertion professionnelle de l'AGEFOS PME se traduit aussi par une politique de lutte contre l'illettrisme en entreprise et un engagement dans les territoires en difficulté. L'AGEFOS PME est en outre un partenaire privilégié de l'État pour les contrats de transition professionnelle, dont 70% aboutissent à un reclassement en 2007.

d) Un enjeu territorial

L'action de proximité des acteurs de la formation, et leur coordination à l'échelle des territoires, sont des enjeux essentiels pour le déploiement efficace de la formation professionnelle continue.

Il apparaît que le territoire est l'échelle où se construisent les conditions de la compétitivité des entreprises, et donc celle où les questions d'emploi se résolvent. Espace d'observation et d'actions concertées dans le champ de la formation, le territoire permet d'assurer l'interface avec tous les acteurs de la formation : État ou collectivités territoriales, branches professionnelles, secteurs d'activités, OPCA, entreprises.

Des partenariats doivent être mis en place entre les régions, responsables de la formation professionnelle, et les autres acteurs. Les régions sont les garantes de l'intérêt général et centrent davantage leur action sur des publics cibles et sur la formation initiale. Cependant, les politiques des régions, pourtant de même sensibilité politique, peuvent être très différentes de l'une à l'autre ; ainsi, en Aquitaine, en Poitou-Charentes et dans les Pays de la Loire, trois discours différents sont aujourd'hui tenus sur la formation professionnelle. Le cœur de métier de l'AGEFOS PME reste l'adaptation des compétences dans les PME, mais les conventions signées par l'AGEFOS PME avec les conseils régionaux tiennent compte des réalités locales. Les contrats d'objectifs opérationnels permettent de coordonner leurs actions respectives. Néanmoins, certains acteurs de la formation n'ont pas de représentation décentralisée qui leur permette de contracter avec les conseils régionaux. Les OPCA doivent avoir une représentativité suffisante pour avoir des adhérents à l'échelle des territoires.

Il est nécessaire de combiner une approche interprofessionnelle et une approche de branche à l'échelle du territoire. Plus la branche est ancienne, plus elle est grande, et plus elle a besoin du territoire. La clé est donc d'être présent localement et d'avoir une politique transversale. A titre d'exemple, l'AGEFOS PME dispose d'un responsable sport dans chaque antenne régionale, ce qui lui permet de mener des politiques spécifiques financées par un fonds commun avec le ministère de la Jeunesse et des Sports. Des économies d'échelle sont donc possibles si les acteurs se coordonnent à l'échelle des territoires.

3. Refondation de la formation professionnelle et réforme des OPCA

a) Quel rôle confier aux OPCA ?

En réponse à la question de la Mission et dans la perspective actuelle de redéploiement de la formation professionnelle, les OPCA semblent appelés à se réformer. L'AGEFOS PME a récemment fait l'objet de multiples contrôles, notamment de la part de la Cour des Comptes et de l'IGAS. Ces derniers ont donné lieu à des rapports parfois contradictoires *a priori*, mais qui traduisent en fait des conceptions différentes de ce que doit être un OPCA.

L'orientation sous-jacente du rapport de la Cour des Comptes est de faire évoluer les OPCA vers une logique d'assistance. L'OPCA, collecteur de fonds publics, est alors considéré comme un opérateur de service public devant faire l'objet d'une gouvernance publique. Les fonds de la formation mutualisés doivent répondre à un enjeu social. Dans ce système, les frais de gestion de l'OPCA doivent être strictement maîtrisés au service d'un métier de collecteur/redistributeur.

Le rapport de l'IGAS tend, quant à lui, à faire évoluer les OPCA dans une logique économique de prévoyance, destinée à répondre aux besoins d'adaptation à l'emploi des salariés et des entreprises. L'OPCA est alors vu comme un financier et un opérateur de services, devant faire l'objet d'une évaluation qualité par ses « clients » ou « usagers », dans une logique de gouvernance privée d'intérêt collectif. Les fonds mutualisés sont dirigés vers les entreprises pour le développement de l'investissement formation en priorité, et le système repose sur des incitations fiscales pour les actions en faveur des plus petites entreprises et des personnes fragiles. Dans un tel dispositif, le libre choix de l'OPCA doit être garanti.

L'AGEFOS PME se retrouve dans la philosophie du rapport de l'IGAS et estime qu'il n'est pas envisageable de diminuer l'effort de formation des salariés en entreprise au profit de publics cibles. L'emploi est créé par l'entreprise, et l'enjeu économique dicte sa loi aux autres enjeux.

b) Faut-il maintenir une obligation légale ?

Il est difficile d'admettre que l'effort des entreprises en matière de formation professionnelle de leurs salariés puisse être diminué. Si la contribution légale devait être supprimée, les TPE ne pourraient plus organiser la formation professionnelle de leurs salariés. Elles ne le peuvent aujourd'hui que grâce à la mutualisation des fonds des plus grandes entreprises et à une redistribution d'une part de ces fonds en leur faveur.

Par ailleurs, ces TPE doivent être visitées, encouragées et accompagnées dans leur management et leurs relations avec leurs salariés. Actuellement, le coût d'un tel accompagnement par un conseiller s'élève pour l'AGEFOS PME à près de 500 euros par visite en entreprise, alors que la contribution moyenne de la TPE est de 200 euros. Si un dispositif contractuel devait être introduit au sein des entreprises, il conviendrait de laisser subsister une obligation légale minimale.

Points évoqués lors de l'audition de M. Pierre Boissier, directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

(24 septembre 2008)

Les thèmes évoqués n'engagent que la personne auditionnée et en aucune manière la gouvernance de l'AFPA.

1- La formation professionnelle tout au long de la vie (FTLV)

Elle impose :

– Des pédagogies différentes utilisant des méthodes diverses en fonction des formations délivrées (initiale, continue, d'adaptation ou de reconversion) ;

Sans exclure d'autres formations, il est important de maintenir des formations longues et qualifiantes, offrant en outre un socle de connaissances suffisamment large pour évoluer ultérieurement sur le marché du travail. Un équilibre doit donc être trouvé entre des formations centrées sur un besoin immédiat de l'entreprise (plus rapides et moins onéreuses mais moins protectrices de l'emploi ; ainsi, s'agissant de la formation des plombiers : doit-elle être générale et couvrir l'apprentissage des soudures de toutes formes de tuyauteries ou bien seulement celles utilisées par l'entreprise ?) et des formations initiales plus longues mais plus développées.

Par ailleurs, en fonction de l'éloignement des personnes par rapport à l'emploi, il est important de proposer des formations en entreprise sous des statuts différents : contrats de travail (contrats de professionnalisation) ou stages (d'une durée suffisante et qualifiants).

– Une motivation suffisante de la part des intéressés de telle sorte qu'ils prennent en charge leur qualification, une exigence dont les plus qualifiés réalisent aujourd'hui davantage l'importance que les personnes les moins qualifiés ;

Pour contribuer à cette motivation, facteur essentiel de la réussite d'un parcours de qualification ou de reconversion, un droit individuel pourrait être développé dans le cadre d'un mécanisme plus large que celui du droit individuel à la formation (DIF) qui ne bénéficie pour l'essentiel qu'aux salariés et qui ne peut pas répondre à des situations de ruptures professionnelles, en raison de sa durée.

Dès lors, un mécanisme d'assurance individuelle formation, par capitalisation et/ou par répartition, pourrait être envisagé. Il permettrait de mobiliser des fonds plus importants en cas de perte ou d'éloignement de l'emploi et de prévoir éventuellement des cofinancements.

– Une régulation des différents marchés de la formation professionnelle (FP). Ces derniers manquent de transparence en raison de leur cloisonnement et il existe une inégalité de rapports entre l'organisme de formation et celui qui demande à bénéficier d'une formation.

Pour cette raison, les prescriptions de formation par un tiers sont fondamentales pour les personnes se situant à un premier niveau de qualification ou pour les demandeurs

d'emploi, car dans les entreprises, les salariés sont plus souvent accompagnés dans leur choix. Ce sera un des rôles essentiels de l'opérateur unique.

Une labellisation des offres de formation paraît aussi nécessaire car tous les niveaux de qualité se rencontrent. En outre, les choix individuels ne sont pas neutres pour la collectivité lorsque cette dernière se doit de répondre aux besoins réels du marché du travail. Par conséquent, seules les formations utiles à la collectivité devraient faire l'objet d'une prise en charge, les autres étant financées par leurs bénéficiaires. La labellisation de la qualité de l'offre pourrait être réalisée, dans un cadre fixé par une autorité de régulation nationale ; celle des actions correspondant aux besoins de l'économie pourrait être assurée par les conseils régionaux, légalement compétents et dont le territoire est pertinent en la matière (seules, certaines formations devraient relever du national, telles les formations concernant les travaux publics dont l'investissement peut difficilement être assumé par une région seule).

La prescription par l'opérateur unique et la labellisation par les conseils régionaux pourraient permettre de résoudre le problème de l'accès au programme régional de formations qualifiantes (PRFQ) susceptible de se poser en cas de divergence entre les deux institutions.

2- L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) :

– L'AFPA représente un budget d'un milliard d'euros financé pour moitié par les conseils régionaux et pour moitié par l'État (au titre de la certification des titres professionnels et de l'orientation) et par les fonds paritaires des partenaires sociaux (l'AFPA gère près de 5 % des contrats de professionnalisation et représente le premier opérateur du congé individuel de formation – CIF).

Elle accueille près de 120 000 personnes chaque année (70 % sont des demandeurs d'emploi et 30 % des salariés) dans trois grands domaines : l'industrie, le bâtiment (en forte hausse) et le tertiaire (secteur dans lequel elle a rééquilibré son offre du tertiaire « bureau » vers le tertiaire « service » en mettant à profit des départs en retraite de formateurs).

Dans ce dernier domaine, les deux grands secteurs de formation de l'AFPA sont les services aux entreprises (magasiniers, caristes, sécurité...) et les services à la personne.

Par ailleurs, 70 % des bénéficiaires des stages se retrouvent en emploi durable.

– Ses programmes d'activité sont choisis par sa gouvernance en adéquation avec les fédérations professionnelles de branches.

Trois bureaux d'études définissent des titres professionnels et construisent des modules de formation professionnelle, ce qui permet de faire évoluer les formations en fonction des besoins propres de chaque secteur.

Les centres de formation de l'AFPA travaillent avec un réseau d'entreprises dans lesquelles les stagiaires sont accueillis et dont les dirigeants participent à ses jurys.

Mais des formations à distance peuvent également être délivrées : remise à niveau des savoirs de base (qui est en train d'être remodelée) ; formations destinées à des habitants de zones rurales, permettant de combattre l'éloignement.

– L’AFPA est un des rares opérateurs à présenter une offre de services intégrée comprenant une orientation à la formation, un accompagnement des personnes les plus en difficulté (ses formations comptent près de 20 % de bénéficiaires du RMI et de nombreux jeunes sans qualification) et une certification (en majorité, par des titres professionnels reconnus par le ministère du travail et de plus en plus par des certificats de qualification professionnelle – CQP – des branches professionnelles). Elle assure, par ailleurs l’hébergement et la restauration des stagiaires. Il faut noter que 20% d’entre eux viennent d’une autre région.

Ainsi que l’a souligné le dernier rapport du Sénat sur la formation professionnelle, l’AFPA joue un rôle de rééquilibrage géographique (en travaillant dans des zones où l’offre de formation est quasi inexistante) et économique (secteurs où la formation est peu assurée). Cette mission d’intérêt général est importante et doit être exercée par un ou plusieurs opérateurs car les entreprises privées, visant la rentabilité, tendent à ignorer les zones rurales et évitent les investissements trop lourds (création d’ateliers, reconstitution de chantiers). L’existence de ces opérateurs d’intérêt général ne saurait préjuger du mode de fonctionnement d’un marché concurrentiel, puisque les structures intéressées peuvent répondre à des appels d’offre.

– L’AFPA est aujourd’hui marquée par deux évolutions : la décentralisation des financements de la commande publique depuis 2003 et le passage d’un régime en totalité subventionné à un régime largement concurrentiel.

* En 2009, les régions reprendront de droit les compétences que l’État exerçait en tant qu’organisateur et financeur des stages des demandeurs d’emploi (à l’exception de ceux appartenant à des publics spécifiques : détenus, illettrés, ..). Cette décentralisation a été anticipée par des conventions État-Régions-AFPA dans la quasi-totalité des régions : de ce fait, l’AFPA fonctionne déjà dans un contexte décentralisé.

* Depuis l’avis du Conseil de la concurrence de juin 2008, l’AFPA doit être considérée comme un opérateur économique intervenant sur un marché, dans un domaine concurrentiel. Cet avis pose dès lors des problèmes sur le sort :

- des subventions que l’État accorde à l’AFPA, sauf lorsque cette dernière remplit des missions par délégation de la puissance publique, par exemple de certification (qui sont hors marché) ;

- des conseillers psychologues de l’AFPA, car un organisme qui tout à la fois conseille et organise des formations peut être suspecté, selon le Conseil de la concurrence, de tenir une situation dominante sur le marché ; toutefois, si ces conseillers devaient rejoindre l’opérateur unique ou des services régionaux, il n’y aura plus de continuum de l’action de formation.

L’orientation, est considéré à l’AFPA comme un accompagnement de reconversion, approche essentielle en amont de la formation car elle permet le plus souvent à une personne d’être rassurée sur ses capacités à changer de métier et prévient les risques de décrochage de l’intéressé en cours de formation.

– L’avenir de l’AFPA est lié aux réponses qui seront apportées aux 3 questions suivantes :

* quel rôle l’État entend-il jouer au sein de l’AFPA à l’issue du contrat de progrès de 5 ans qu’il s’est engagé à signer ? Comment préservera-t-il le patrimoine de savoir-faire qu’a constitué l’AFPA ?

* quelle place les régions vont-elles choisir d'occuper : celle d'une partie prenante à la gouvernance ou celle de simples acheteurs de formation ?

* quel choix effectueront les partenaires sociaux au regard de leur implication dans un paritarisme de gestion à l'AFPA qui peut assumer pour eux le rôle d'un opérateur de formation interprofessionnel?

3- Les axes prioritaires d'une réforme de la formation professionnelle

Ils devraient permettre de :

– trancher les différents problèmes de gouvernance en réconciliant sur le territoire régional la région, l'État et les partenaires sociaux ;

– privilégier une approche interprofessionnelle sur chaque territoire afin de répondre à la demande du marché du travail d'une fluidité des parcours professionnels ;

– mobiliser des fonds en faveur des bas niveaux de qualification ou de ruptures importantes de contrats de travail.

**Points évoqués lors de l'audition de l'audition de Mme Géraldine Roché,
responsable du service développement des GRETA
de la Délégation académique à la formation continue (DAFCO) de Lorraine**

(30 septembre 2008)

1. Les GRETA : la mutualisation des ressources et des compétences des établissements publics pour une offre de formation continue de proximité

a) Organisation du réseau

Les groupements d'établissements (GRETA) forment le réseau de formation continue rattaché au ministère de l'éducation nationale. Ils rassemblent les collèges et lycées d'enseignement général, technique et professionnel d'un même territoire, qui adhèrent au GRETA par une convention. Le GRETA mutualise ainsi les compétences – c'est-à-dire les enseignants – et les ressources en formation des établissements adhérents.

Le GRETA est présidé par l'un des chefs des établissements membres, élu par ses pairs. La convention liant les établissements entre eux doit être approuvée par le recteur, qui fixe le nombre de GRETA au sein de son académie. Il revient à la délégation académique à la formation continue (DAFCO) d'animer le réseau et d'en assurer la représentation institutionnelle auprès de ses commanditaires, entreprises, collectivités territoriales et service public de l'emploi.

Dans l'académie de Metz-Nancy, on dénombre actuellement 12 GRETA, chiffre élevé par rapport à d'autres académies, où l'on ne trouve qu'un GRETA par département. Cependant, au sein de l'académie, la tendance est à la fusion, puisque l'on est passé de 20 à 12 GRETA au cours des dix dernières années.

Les GRETA de l'académie sont organisées en groupement d'intérêt public (GIP) avec la mission générale d'insertion (MGI), destinée aux jeunes sortant du système scolaire sans qualification, pour les actions de conseil, de validation des acquis, de formation des formateurs et de projets européens.

b) Publics cibles

Les GRETA s'adressent à tous types de publics : salariés, demandeurs d'emploi ou personnes entreprenant une formation à titre personnel.

Dans l'académie de Metz-Nancy, 60 % des stagiaires sont des demandeurs d'emplois, 37 % sont des salariés, et 3 % environ financent eux-mêmes leur formation.

c) Formations dispensées

Les GRETA proposent toutes sortes de formations, mais celles-ci sont adaptées localement en fonction des besoins des entreprises, des collectivités territoriales et du SPE.

En plus des actions de formation classiques, les GRETA peuvent dispenser pour les adultes toutes les formations initiales proposées par l'Éducation nationale, du niveau CAP au niveau BTS, dans tous les domaines, à l'exception du secteur agricole.

Depuis une quinzaine d'années, les GRETA de l'académie de Metz-Nancy mènent un travail en direction des demandeurs d'emploi, accueillis au sein des centres d'accueil permanents de l'Éducation nationale (CAPEN). Ces programmes, spécifiques à la Lorraine et au Nord-Pas-de-Calais, permettent aux publics en reconversion et aux chômeurs de longue durée de remettre en place un projet de vie ou une formation professionnelle.

Les espaces « langues » constituent une autre spécificité des GRETA. Ils sont attractifs, en particulier auprès des personnes qui financent elles-mêmes leur formation et auprès des entreprises.

d) Formateurs

Les formateurs sont d'abord des enseignants des établissements conventionnés, qui exercent dans la formation continue en complément de leur activité de formation initiale. Certains enseignants se dédient à la formation continue ; ils occupent alors des postes dits gagés. Les GRETA recrutent également des vacataires et des contractuels dans certains domaines de formation, ou lorsque la disponibilité en professeurs des établissements conventionnés est insuffisante.

e) Financements

Le budget 2007 de tous les GRETA de Lorraine s'est élevé à 18.5 millions d'euros, représentant 2,5 millions d'heures/stagiaires. Ce budget est financé à 50 % par les collectivités territoriales, à 30 % par les entreprises et à 20 % par l'État. Celui-ci finance en particulier les ateliers de pédagogie personnalisés (APP), les actions contre l'illettrisme et les CAPEN.

f) Partenariats et coopération au niveau du territoire

– GRETA et régions

Les GRETA mènent une action de proximité et sont reconnus pour leur expertise du territoire. À ce titre, la DAFCO est un acteur à part entière du plan régional de développement des formations (PRDF), qui est l'outil de définition de la politique de la formation professionnelle par les régions.

– GRETA et branches

Dans chaque académie, plusieurs conseillers de la DAFCO sont en relation directe avec les branches professionnelles. En Lorraine, on en compte une vingtaine, qui mènent un travail de veille et de représentation institutionnelle, et travaillent en commun avec les responsables régionaux des branches. Ces travaux portent souvent sur des programmes européens dans l'académie de Metz-Nancy, les GRETA de la région étant particulièrement présents sur l'Europe du fait de leur situation géographique.

– GRETA et AFPA

La DAFCO de Lorraine n'a pas signé de convention avec l'AFPA, mais les deux réseaux sont parfois amenés à travailler ensemble dans le champ du SPE. Des réunions mensuelles rassemblant des conseillers de l'AFPA, de l'ANPE et des GRETA ont ainsi été mises en place afin de trouver des solutions pour les demandeurs d'emploi n'ayant pas intégré de formation.

2. Problèmes de statut : un handicap pour les GRETA face à la concurrence des opérateurs privés

a) L'intervention des GRETA dans le champ de la concurrence

Bien que relevant de l'Éducation nationale, le réseau des GRETA opère sans aucune subvention, dans le cadre du marché concurrentiel. Il fonctionne sur un budget propre, comme tout organisme privé, et en aucun cas sur le budget dédié aux élèves. Il finance sur fonds propres : la rémunération de ses formateurs – y compris des enseignants relevant de l'Éducation nationale –, la location des bâtiments de l'Éducation nationale et les fournitures pédagogiques.

Ce caractère concurrentiel des GRETA a longtemps été méconnu des partenaires du réseau, qui ne comprenaient pas que ses coûts fussent aussi élevés, les croyant largement subventionnés par l'Éducation nationale.

b) L'absence de personnalité juridique des GRETA

Les GRETA n'ont pas d'existence juridique et sont par conséquent systématiquement adossées à un établissement. Toutes les activités de formation du GRETA doivent ainsi passer par le conseil d'administration de cet établissement, ce qui est un handicap, car les membres du conseil ne saisissent pas toujours les tenants et les aboutissants de la politique de formation du GRETA (étant entendu que lorsqu'un GRETA n'est pas autorisé à répondre à une demande, un autre GRETA peut prendre le relais).

Cette absence de personnalité juridique s'accompagne d'un manque de visibilité, et donc de reconnaissance, sur le territoire. Dans la plupart des cas, les GRETA ne sont pas physiquement dissociés des établissements. En Lorraine, seuls 4 GRETA sur 12 sont établis à l'extérieur. Pendant un temps, la tendance était à l'externalisation des GRETA, mais depuis 5 ans, ils sont pour la plupart revenus en interne, pour des raisons de coût.

c) Le statut des enseignants : surcoûts et manque d'attractivité

– La question des heures supplémentaires

En Lorraine, les enseignants des établissements conventionnés qui exercent comme formateurs dans les GRETA sont rémunérés en vacances et non en heures supplémentaires. Ils ne bénéficient donc pas des mesures de défiscalisation applicables aux heures supplémentaires. Pour l'heure, le manque d'attractivité du statut de formateur pèse sur le potentiel de compétences des GRETA, qui peinent à recruter, en particulier pour certaines formations pointues dans le nucléaire ou l'électronique. Les GRETA ont adressé au ministère une demande visant à faire évoluer cette situation.

– Le temps de travail des formateurs

Le statut des formateurs permanents des GRETA est aligné sur celui des enseignants de la formation initiale : ils ne travaillent donc que 18 heures par semaine en contact direct avec le public, contre 35 heures pour les formateurs des opérateurs privés. Ceci alourdit considérablement le budget des GRETA et altère leur compétitivité. Ce statut particulier est également applicable aux contractuels recrutés par le réseau.

Quant aux contractuels administratifs des catégories B et C, ils ne peuvent pas être embauchés à temps plein sur 12 mois, le GRETA devant opter pour un contrat de 10 mois à

temps plein ou de 12 mois à 70 %. Cette contrainte détériore l'attractivité des GRETA pour les administratifs qui désirent travailler à temps plein.

– Le contrat de travail

Alors que les GRETA recrutent auparavant essentiellement en CDD, ils sont aujourd'hui forcés de convertir le contrat en CDI après 6 ans. En conséquence, certains GRETA préfèrent se défaire de leurs formateurs après 5 ans, ce qui induit un risque de perte de savoir-faire.

3. Les GRETA dans la réforme de la formation professionnelle

a) Les GRETA et la mise en place du mécanisme des « compétences clé »

Les GRETA sont actuellement les porteurs privilégiés des APP, ateliers qui visent à procurer une formation de proximité, rapide et personnalisée. Les APP sont rattachés à des organismes porteurs par convention ; ils constituent une part importante de l'activité des GRETA. En Lorraine, les APP sont financés par l'État (à hauteur de 40 %) et par le conseil régional.

Les APP seraient actuellement remis en cause au profit d'un mécanisme dit « des compétences clés », davantage centré sur l'acquisition des savoirs de base ou la lutte contre l'illettrisme à l'intention des publics en difficulté. Les organismes chargés de mettre en œuvre ce mécanisme seront déterminés par appel d'offre, probablement dans le courant du mois de novembre. En Lorraine, si l'État retire sa subvention, le conseil général maintient la sienne.

Dans cette perspective, et pour pouvoir conserver le bénéfice des financements de l'État, les GRETA ont déjà amorcé l'adaptation de leurs méthodes et de leurs outils pédagogiques pour répondre aux appels d'offre sur ces compétences clés. Cependant, des inquiétudes demeurent quant à la coexistence de publics avec des profils très différents au sein des GRETA, entre les personnes préparant des concours avec l'aide des fonds régionaux, et celles dépourvues de savoirs de base dont la formation est financée par l'État. Les publics les plus fragiles ayant en général du mal à montrer qu'ils sont en difficulté, ils risqueraient de ne pas participer aux formations dans ces conditions.

Si en Lorraine, ces publics sont déjà accueillis en grand nombre, il reste un problème central : comment les capter, comment les repérer et les inciter à venir en formation ? Le travail avec les associations est sur ce point fondamental.

b) Priorités affichées par les GRETA dans le cadre de la réforme

– Un statut mixte pour les formateurs

Dans le but de renforcer la cohérence entre formation initiale et formation continue et d'améliorer l'attractivité du statut des formateurs, il faudrait permettre aux enseignants de l'Éducation nationale d'avoir un service mixte auprès des élèves et des adultes dans le cadre d'un emploi du temps partagé, sous la responsabilité du chef d'établissement. À l'heure actuelle, l'activité de formation continue vient en complément d'une activité de formation initiale déjà exigeante, ou constitue l'essentiel du travail du formateur, le privant alors du contact avec les élèves.

– Un recentrage sur les salariés « en bas de l'échelle »

Les salariés de bas niveau de qualification, du type CAP, fréquentent encore trop peu les GRETA. Dans le cadre du droit individuel à la formation (DIF), les GRETA accueillent essentiellement un public technicien et cadre, mais pas d'opérateurs. Ce phénomène s'explique en partie par le fait que le DIF s'exerce normalement en dehors du temps de travail, et par les difficultés qu'ont rencontrées les GRETA pour adapter leur système aux contrats de professionnalisation. Malgré les efforts entrepris, le gros du public salarié des GRETA dispose d'un niveau BAC+2 ; l'action en direction des publics peu qualifiés doit donc encore être intensifiée.

Points évoqués lors de l'audition de M. Bernard Cornu, directeur de la formation, et de Mme Sylvaine Roi, directrice adjointe de la formation au Centre national d'enseignement à distance (CNED)

(30 septembre 2008)

1. Un outil de formation performant mais spécialisé...

– *Rôle historique du CNED en matière de formation.* Le CNED a été créé en 1939 pour remplacer les enseignants qui partaient au front afin d'assurer la permanence de l'enseignement pour tous les élèves. C'est l'invention de l'enseignement par correspondance. Le CNED est depuis sa création attaché à sa dimension de service public.

– *Champ d'activité du CNED.* Depuis, le CNED a élargi son champ d'activité, tant au niveau du nombre d'inscrits, qui s'élève à près de 270 000 aujourd'hui, que sur le plan du contenu. L'établissement public est organisé, outre ses services administratifs et financiers, en deux grandes directions : la formation et la technologie. Son action s'articule autour de trois secteurs: le scolaire, le supérieur et la formation tout au long de la vie (FTLV). Ce dernier pôle, qui poursuit son développement, s'inscrit tout à fait dans le champ d'action du CNED puisque, à l'origine de ses activités, s'impose l'idée d'un continuum, qui est également le fondement du principe de FTLV. Par ailleurs l'apport de la FTLV à l'éducation en général n'est pas négligeable : l'éducation scolaire doit permettre d'apprendre à apprendre pour pouvoir ensuite bénéficier de la formation professionnelle.

– *Caractéristique du public en FTLV au CNED.* 120 000 personnes de plus de 25 ans sont concernées par la FTLV. 85% sont des particuliers qui financent eux-mêmes leur formation, les autres bénéficiant d'un financement par les pouvoirs publics ou par les entreprises au titre de la formation professionnelle continue (FPC). Une moitié prépare un concours, tandis que l'autre reprend un cursus long (formations diplômantes ou certifiantes) ou bien encore suit une formation qualifiante. 16 000 adultes visent un niveau V ; 25 000, un niveau IV ; 12 000, un niveau III et 5 000 un niveau II ou I.

– *Une offre diversifiée mais majoritairement orientée vers la reprise d'études :* le CNED propose aux adultes des préparations au certificat de formation générale (CFG : premier diplôme adressé aux adultes), au brevet (DNB), au bac, à certains brevets de technicien supérieur (BTS), aux diplômes de ministères (Affaires sociales, Santé, Sport), au diplôme d'accès aux études universitaires (DAEU) ainsi qu'à de nombreux autres diplômes universitaires en partenariat avec des universités. Il offre des préparations à de nombreux concours de recrutement des différentes fonctions publiques. Le CNED offre également des formations certifiantes et délivre des titres enregistrés au RNCP, tels ceux de secrétaire médical et médico-social ou d'assistant de comptabilité et d'administration, en lien avec une union professionnelle. Il offre aussi des formations professionnelles qualifiantes (bureautique comptabilité, gestion, ...), ou des modules de « culture générale », dans de nombreux domaines, en particulier en langues, et s'est doté d'un service d'accompagnement à distance de la VAE.

Il propose un « guichet unique » aux entreprises et une offre spécifique de formation courtes, finançable au titre du DIF.

En outre, le CNED offre des services d'expertise et d'accompagnement en ingénierie de la formation à distance, au profit d'institutions qui souhaitent développer des dispositifs de formation à distance, en France ou à l'étranger.

2. Le CNED doit se moderniser pour s'adapter au marché de la formation continue

– *Les faiblesses inhérentes à l'offre de formation du CNED.* Majoritairement, l'offre du CNED ne correspond pas à la demande des entreprises et peu à celle des acheteurs publics en formation professionnelle continue. D'où les difficultés rencontrées par l'établissement sur ce marché.

* Le CNED doit passer d'un modèle de formation sur catalogue à une formation construite selon la demande, mieux individualisée, répondant à des demandes précises (tels les contrats passés avec la SNCF, la police, l'armée). Mais alors qu'il dispose d'une pédagogie et de contenus de formation solides, le CNED n'est pas toujours en mesure de réagir rapidement à un appel d'offre en raison de son organisation administrative et du mode d'élaboration de ses formations. Des efforts en ce sens sont néanmoins engagés : une cellule spéciale a été mise en place pour répondre aux appels d'offre, notamment des régions.

* La formation à distance est parfois difficile à faire entrer dans les critères des appels d'offre : ces derniers requièrent souvent un nombre d'heures précis et un contact avec un tuteur au niveau local. Or l'évaluation des heures de formation réalisées à distance est difficile, et la disponibilité de personnels et de locaux sur place est aléatoire, dépendant des partenariats noués par le CNED.

* Le CNED tente d'établir de bonnes relations avec les OPCA et les Fongecif qui ont longtemps été réticents au financement des formations à distance, en raison de l'absence de face à face formateur-formé, laquelle rend plus difficile le contrôle de la formation (quel temps l'intéressé a-t-il passé à se former ? L'a-t-il réellement fait ?...). Un partenariat avec les Fongecif est en train d'être créé pour élaborer sur le terrain des parcours personnalisés, répondant aux besoins de la personne. Après ces contacts assez récents avec les branches professionnelles, le CNED s'est engagé à renforcer le suivi de la personne en formation continue.

– *Difficultés liées au statut.* Le CNED rencontre un problème d'échelle : établissement public national, doté de huit implantations à vocation nationale en région, spécialisées par pôle de compétences, il est peu pris en compte par les régions dans leur gestion de la formation professionnelle en raison de la faiblesse de son ancrage territorial, (à l'exception de ses délégations d'outre mer).

Les difficultés sont également d'ordre administratif : le CNED n'arrive pas à faire entendre sa voix sur les dossiers traités par les ministères. Au point que ses dirigeants ont l'impression que l'État s'est doté d'un outil qu'il n'utilise pas. Ainsi, par exemple, l'accompagnement scolaire en dehors des heures de cours, qui constitue pourtant le cœur de métier du CNED, est souvent délégué à des concurrents privés par les académies et les rectorats. Sans vouloir échapper à la concurrence, les dirigeants du CNED souhaiteraient que des procédures particulières soient mises en place pour organiser les relations entre l'État et l'établissement public.

– *Manque de visibilité sur le marché.* Le CNED souffre aussi d'un manque de visibilité général en formation professionnelle et reste sous-utilisé par le secteur public. Il est peu prescrit car mal référencé dans les bases de données nationales répertoriant l'offre de

formation. De même pour les contrats aidés, les professionnels qui accompagnent leurs bénéficiaires utilisent peu l'offre du CNED. Pour renforcer sa visibilité, le CNED dispose d'un service de communication ayant vocation à intervenir auprès du public, auprès des entreprises ou sur des salons. L'établissement public travaille aussi à mieux faire connaître la formation ouverte et à distance (FOAD) auprès des interlocuteurs des branches professionnelles pour essayer de dépasser les réticences.

– **Atouts du CNED sur le marché de la formation.** La FOAD permet de toucher des publics le plus souvent exclus de la formation (salariés des TPE et des PME-MI, résidents de territoires éloignés des centres de formation, actifs titulaires de contrats précaires) et elle diversifie les moyens d'accès à la formation sans contrainte de lieu et de temps, contribuant ainsi à une meilleure « égalité des territoires » et jouant pleinement son rôle de service public.

* Le CNED propose ainsi un système d'accompagnement à distance des candidats à la validation des acquis de l'expérience (VAE), accessible y compris aux résidents d'outre-mer. Des classes virtuelles et des jurys de validation à distance ont été mis en place. Plus généralement, dans le cadre des VAE et en cas de validation partielle, le CNED, grâce à des formations en modules, peut représenter une solution de complément.

* Il a conclu des partenariats, par exemple :

. avec un réseau de 500 sites de formation publics et privés (APP et GRETA en majorité) qui accueillent et accompagnent les adultes lors du démarrage de la formation et offrent diverses prestations en présence, complémentaires des services d'accompagnement et de tutorat proposés à distance par le CNED.

. avec un CFA pour proposer une formation en alternance et à distance à des personnes handicapées

* Enfin, un dernier point fort du CNED est son expérience dans le domaine des droits d'auteur, raison pour laquelle l'établissement noue notamment de nombreux partenariats avec les universités.

– **Axes de modernisation.** La nécessaire modernisation du CNED devrait s'opérer autour du développement des partenariats pour renforcer et banaliser les usages de la FOAD, autour d'une conception de l'établissement public comme un outil à la disposition des formateurs pour favoriser l'accès à des parcours de FOAD, en complément des autres modalités de formation. Certaines améliorations sont déjà engagées :

* Le CNED est très marqué par l'histoire de la formation par correspondance, mais il a enrichi sa pédagogie par l'usage des technologies. Celles-ci permettent en effet d'individualiser la formation et d'avoir une démarche plus collaborative de l'apprentissage ou en renforçant l'accompagnement des individus en formation. Le CNED propose déjà de nombreux services et activités en ligne : bureautique, encyclopédies, tutorat, services de correction de copie, activités orales, tests de positionnement, *etc.* Une plateforme de service en ligne. Parallèlement le CNED va développer une offre de modules disponibles en ligne et mis à la disposition des formateurs qui les intégreront librement dans les parcours des apprenants.

* Les formations actuellement développées peuvent être hybrides : elles allient formation à distance et appui direct grâce à des partenariats avec des sites d'accueil, (ateliers pédagogiques personnalisés, GRETA, maisons familiales et rurales...).

* Le CNED développe les services à l'apprenant comme l'accompagnement et le tutorat. Mais une mise en œuvre plus poussée nécessiterait davantage de personnel, alors que 6 000 personnes travaillent aujourd'hui pour le CNED, dont 600 enseignants qui ne peuvent pas se déplacer et corrigent les copies à domicile. Cela poserait en outre la question du prix des formations, sachant que 85% du public s'autofinance.

* Il est possible de suivre une formation au CNED en étant financé par le droit individuel à la formation (DIF) : des formations ont été créées sur ce format, comme la bureautique ou les modules de langue, particulièrement demandés par les entreprises.

* Enfin le CNED participe à la réflexion internationale sur l'enseignement à distance, au sein d'associations comme l'EADTU (*European Association of Distance Teaching Universities*) ou encore l'EDEN (*European Distance Education Network*). Il est engagé dans plusieurs collaborations avec des institutions étrangères, notamment pour vendre son savoir-faire en ingénierie de la formation à distance. En Angleterre les efforts portent sur l'intégration de la formation tout au long de la vie dans les universités. En Corée du Sud a été créé un ministère de l'éducation nationale et du développement des ressources humaines.

**Points évoqués lors de l'audition de MM. Jean-Pierre Douillet, président du
Fonds de gestion du congé individuel de formation (Fongecif) d'Île-de-France,
Luc Tassera, vice-président, et David Mazurelle, directeur général**

(1^{er} octobre 2008)

Le Fongecif Île-de-France a témoigné devant la mission comme acteur de terrain. Il est membre d'un réseau de 26 Fongecif régionaux, répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain et dans les DOM. Il a tenu à souligner la double mission qui est la sienne, informer, orienter et accompagner les salariés (Accord national interprofessionnel – ANI – du 5 décembre 2003 et loi du 4 mai 2004) et financer les projets de formation dans le cadre des parcours professionnels.

– L'influence économique et sociale des congés individuels de formation (CIF) et le rôle des acteurs interprofessionnels régionaux que sont les Fongecif sont peu connus.

On compte, chaque année, près de 45 000 CIF, financés par une contribution des entreprises de plus de 20 personnes de 0,2 % de leur masse salariale, soit un montant total de 800 à 900 millions d'euros.

Ce montant se répartit entre l'indemnisation de toute entreprise dont un salarié est bénéficiaire du CIF (70 %) et le coût des moyens pédagogiques (30 %, soit près de 300 millions d'euros). On peut noter que les sommes dédiées aux moyens pédagogiques ont pour cible 92 % de la population active alors que le budget consacré à la formation par l'Unédic d'un montant quasi identique (près de 380 millions d'euros) ne concerne que 8 % de cette population.

– En 2007, le Fongecif Île-de-France a :

- accueilli, informé ou orienté 250 000 personnes
- instruit près de 20 000 dossiers ;
- financé 14 750 projets (8 700 CIF, 5 700 bilans de compétence, 350 validations des acquis de l'expérience –VAE) ;
- collecté 200 millions d'euros auprès de 50 000 entreprises, sur lesquels 8 % sont effectivement dédiés aux frais de gestion (au lieu des 9,5 % octroyés par la loi, soit une rétrocession à l'activité de 20 % des frais de gestion) ;

– **Le Fongecif Île-de-France est tout d'abord un lieu de référence pour l'accompagnement, l'information et l'orientation (AIO)** des salariés (en poste) dans leurs évolutions professionnelles. Tout salarié, et plus particulièrement les salariés des PME qui ne bénéficient pas d'une direction des relations humaines (DRH) pouvant les orienter, peut venir s'informer sur les moyens de construire ou de financer un projet.

C'est plus de 400 salariés (75 000 visites en 2007) qui se rendent à l'Espace projet, du Fongecif Île-de-France. Ils peuvent bénéficier au sein de cet espace :

- * de trois types de compétences :
 - de chargés d'orientation,
 - de conseillers en parcours professionnel,
 - de documentalistes.

* et d'une série de prestations individuelles et collectives qui permettent à des salariés de bénéficier d'une information généraliste sur l'ensemble des dispositifs de formation ou de travailler à l'élaboration de leur projet professionnel, voire au sein d'un atelier d'écriture pour formaliser l'expression de leur motivation...

C'est à partir de ce passage à l'Espace projet que se développe la prescription de bilan de compétences ou l'orientation vers un pôle spécialisé dans la validation des acquis de l'expérience.

De plus, les salariés ont accès à un centre de documentation sur les métiers et à une base sur les offres de formation supérieures à 100 heures.

* **Le Fongecif Île-de-France est un vecteur d'égalité des chances.** Il centre ses actions de communication (dans les journaux gratuits, dans les transports en commun) sur les habitants des secteurs géographiques du nord et de l'est de la région et sur les personnes de plus de 40 ans car ces publics prioritaires ne sont pas ceux qui viennent s'informer spontanément. Cette politique commence à donner de bons résultats puisque 70 % des projets acceptés concernent des personnes de bas et de moyen niveaux de qualification ainsi que des salariés qui, âgés de 30 à 39 ans sont à la recherche d'une reconversion

Le Fongecif Île-de-France tend à réduire l'inégalité des formations des moins qualifiés par une double mutualisation : celle des fonds des grandes entreprises au profit des plus petites et celle des cotisations assises sur les salaires des cadres vers les salariés moins qualifiés.

* **Le Fongecif Île-de-France est un outil d'évolution professionnelle** du salarié face aux mutations économiques. La demande du salarié doit être adossée à un projet professionnel sous peine d'être rejetée. Ce projet est examiné en amont (projet prioritaire, projet pouvant être financé par l'entreprise, projet non professionnel...) et en aval (réalité du contexte socio-économique, employabilité, sécurisation du parcours professionnel...).

— En 2007, les formations des CIF ont eu une durée moyenne de 992 heures et un coût moyen de 25 300 euros. Leur coût est plafonné à 30 euros par heure dans une enveloppe maximale de 15 000 euros. Par conséquent lorsque le coût d'une formation dépasse ce montant, elle est cofinancée par le salarié.

* Les comparaisons statistiques de l'efficacité des divers outils de formation (droit individuel à la formation, CIF) sont faussées car elles prennent pour base les départs en formation, au lieu de prendre en compte leur durée. Or, une formation de 1 000 heures n'a pas les mêmes effets qu'une formation de 20 heures et un CIF ne se prend généralement qu'une seule fois dans une vie professionnelle.

* Le Fongecif Île-de-France a mis en œuvre une **action en direction des organismes de formation** afin de développer la qualité de la prise en charge. N'étant ni certificateur, ni acheteur, Le Fongecif Île-de-France accompagne le salarié dans le choix de son organisme et a signé un certain nombre de chartes et de **partenariats** avec les plus grands organismes de formation publics et privés, AFPA, Universités, Greta, IGS, *etc...*, lui permettant de garantir une véritable évaluation des compétences avant le départ en formation et un suivi spécifique des bénéficiaires ainsi qu'une évaluation à l'issue de la formation.

Ce travail de labellisation de l'offre de formations est complété par une action **d'évaluation de l'impact des dispositifs** à travers des enquêtes mises au point initialement

avec le CEREQ (Centre d'études de recherche et de qualification) permettant de déterminer l'usage qui a été fait des moyens mis en œuvre.

Avec la région, le Fongecif Île-de-France a signé une convention d'abondement financier d'1,3 million d'euros destinée à permettre le traitement de dossiers prioritaires, mais elle se heurte à des rythmes de décision et à un curseur différents sur les publics cible, en particulier les jeunes en cours d'intégration et les demandeurs d'emploi qui ne relèvent pas du Fongecif Île-de-France.

Avec le Centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF), le Fongecif met en place une base de données sur les organismes de formation.

Conclusion : Ainsi le Fongecif Île-de-France a développé deux grands métiers, celui de l'accompagnement des salariés dans l'élaboration de leur projet professionnel et celui du financement des parcours. Il permet ainsi le développement d'une mobilité choisie dans le cadre de la responsabilité individuelle du salarié sur son parcours professionnel.

Table ronde regroupant des employeurs

(7 octobre 2008)

1) Auchan – M. Philippe Othacche, directeur du magasin de Saint-Quentin, et M. Philippe Fillassier, directeur des ressources humaines

– La formation en entreprise exige un investissement en temps important de la part des formateurs, dont le cœur de métier n'est pas la formation. Cela peut peser sur la productivité des entreprises. Ainsi, de nombreuses entreprises ne peuvent entreprendre une formation en interne pourtant parfois nécessaire, surtout lorsqu'il n'existe pas de formation externe exactement adaptée aux besoins de l'entreprise.

Chez Auchan, *un plan de formation efficace* englobe l'intégralité des salariés, de l'employé au cadre dirigeant. Il fonctionne sur deux niveaux :

* Le premier niveau est une formation aux métiers et savoirs basiques. La nécessité de l'acquisition d'un socle de savoirs est apparue avec la mise en place du droit individuel à la formation (DIF) ; l'entreprise a alors constaté que le minimum de base n'était souvent pas acquis.

Ce problème est particulièrement aigu en région parisienne, où il est difficile de former les salariés en raison d'un *turnover* important de la main d'oeuvre. Auchan a mis en place un logiciel qui permet de suivre un salarié tout au long de son parcours professionnel, en intégrant les formations et les validations d'acquis. La validation de ce niveau de formation de base est un pré-requis pour l'accès au second niveau de formation.

* Le deuxième niveau de formation, plus valorisant, est modulé en fonction des souhaits du salarié (nouveau niveau de qualification et de salaire) et des besoins de l'entreprise, dans le cadre d'un plan de formation individuel déterminé chaque année lors d'un entretien individuel avec chaque salarié.

- Dans les métiers liés à la fabrication, comme la boucherie ou la boulangerie, Auchan a mis en place un parcours de formation qualifiante, avec un système de validation des acquis de l'expérience (VAE) et un travail avec des apprentis. Ces apprentis, diplômés après un ou deux ans de formation, peuvent être embauchés en CDI dans l'entreprise.

- Pour les employés qui veulent accéder aux fonctions d'encadrement, des partenariats mis en place avec diverses écoles, doivent leur permettre d'obtenir un diplôme de niveau Bac plus 3.

- Une « école des managers » permet aux personnes nouvellement embauchées qui n'ont souvent pas le profil de compétences nécessaires de s'adapter au poste proposé. En effet, la plupart des salariés d'Auchan n'ont pas choisi leur métier par vocation, mais plutôt après un stage qui leur a permis de découvrir l'entreprise, ou parce que l'occasion s'est présentée.

Aucune structure de formation externe n'assurant une formation adaptée aux métiers proposés par Auchan, l'« école des managers » permet de mettre à niveau, en l'espace de quatre mois, ces salariés aux cursus variés.

– Auchan a toujours octroyé *d'importants moyens* à la formation, considérant que c'était un enjeu essentiel pour l'entreprise :

* Alors que l'obligation légale en matière de plan de formation s'élève à 0,9 % de la masse salariale, l'entreprise Auchan France y consacre 3,4 % (données 2007) Cependant, elle finance aussi de nombreuses formations qui, considérées comme de l'information par les OPCA, n'entrent pas dans le plan de formation mais contribuent, de fait, à élever son effort réel de formation.

* Dans la mise en œuvre du droit à la formation individuelle (DIF), les salariés s'estiment dans l'ensemble satisfaits du système. Dans le magasin de Saint-Quentin, quinze à vingt personnes se situent en deçà des vingt heures de formation annuelles.

Deux points viennent néanmoins obscurcir un peu le tableau :

* Il est tout d'abord parfois difficile de trouver de nouvelles formations pour les salariés arrivant en fin de carrière. Par exemple, une fois effectuées les quelques formations en relation avec leur poste, il devient compliqué de trouver pour les hôtesse de caisse, (soit, un quart des effectifs d'Auchan) des formations qui les concernent et les motivent à raison de 20 heures par an. De même, après avoir suivi des formations spécifiques à leur métier, les salariés de la boucherie, de la pâtisserie ou de la boulangerie doivent être dirigés vers des formations plus larges.

Lorsque l'entreprise ne connaît pas d'évolutions majeures et ne restructure pas en conséquence son plan de formation, les offres de formation en rapport avec un métier peuvent ainsi avoir tendance à se tarir.

* Par ailleurs, les salariés sont parfois déçus par la qualité des formations.

— Ayant souvent un projet au sein de l'entreprise, les salariés d'Auchan ne ressentent pas le besoin de se réorienter. Seul environ 1 %, d'entre eux ont recours au congé individuel de formation (CIF) afin de préparer leur reconversion vers un autre métier mais certains des intéressés sont finalement revenus dans l'entreprise. À Saint-Quentin, seul un salarié prépare actuellement sa reconversion en charpentier dans le cadre du CIF. Au niveau d'Auchan France, ce sont 750 collaborateurs qui ont suivi une formation qualifiante dans le cadre d'un CIF, en 2007.

2) Fédération des entreprises de propreté et services associés (FEP)- Mme Sylvie Brunet, présidente de la commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle de la FEP et Mme Fabienne Estrampes, responsable formation de la FEP

La FEP, seule organisation patronale représentative du secteur, regroupe 15 000 entreprises, dont 90 % sont des PME, voire des TPE, qui emploient près de 400 000 personnes au total.

— Comment renforcer l'accès à la formation professionnelle d'une main d'œuvre peu ou pas qualifiée, liée à de multiples employeurs et manquant d'estime pour elle-même ?

* Le secteur souffre d'un réel déficit d'attractivité, particulièrement auprès des jeunes et des prescripteurs, pour qui la confusion entre l'acte domestique et l'acte professionnel reste prégnante. En revanche, parce que ce secteur recrute, les adultes qui ont besoin de travailler (enfants, logement, etc.) y viennent plus aisément. Les 2/3 des emplois sont à temps partiel, le client demandant des interventions en dehors des horaires de ses propres salariés. Cela conduit les salariés à exercer leur activité auprès de plusieurs

employeurs, ce qui complique le départ en formation qui peut se dérouler en dehors des heures de travail habituelles dans l'entreprise.

Une hiérarchie tacite des filières en France a conduit à stigmatiser les métiers de la propreté dont la main d'œuvre, féminine à 70 %, souffre d'une image dévalorisée. Lorsqu'il entre dans le secteur de la propreté et des services associés, ce public a souvent perdu confiance et estime en lui-même parce qu'il a généralement été déconsidéré par un système scolaire qui lui a signifié qu'il était incapable d'acquérir des connaissances « intellectuelles » et qui n'encourage guère les métiers manuels.

Ces salariés à faible qualification n'ont donc que peu d'appétence pour une formation professionnelle, associée au souvenir de leur échec scolaire. Il s'agit là d'une vraie pierre d'achoppement : alors qu'elle en a le plus grand besoin, la main d'œuvre peu qualifiée ne demande pas spontanément à compléter sa formation, voire à acquérir le socle des fondamentaux qui ne lui servirait pas seulement dans l'entreprise mais aussi dans la vie en société.

* La branche propreté a donc pris l'initiative de labelliser, de façon paritaire, des organismes de formation à partir de critères déterminés avec les entreprises (parcours alternés, contenus pédagogiques). Toutefois, lorsque pour pallier le manque d'offre extérieure, certaines entreprises ont été amenées à développer en interne leur propre organisme de formation, ce dernier n'a pas été labellisé par la branche. Le système offre donc de réelles garanties et fonctionne tout à fait convenablement.

Cette initiative a notamment permis la montée en puissance des délivrances de certificats de qualification professionnelle (CQP), qui attestent une qualification dans un emploi spécifique à la branche. Reconnus par les partenaires sociaux, les CQP constituent une alternative aux diplômes de l'enseignement professionnel ; construits en référence au descriptif des compétences nécessaires à l'exercice de l'emploi visé, ils nécessitent un parcours de formation en rythme alterné et la réussite de diverses épreuves attestant au final, l'acquisition des compétences indispensables à l'exercice du métier. En dix-huit mois, plus de 900 CQP ont été délivrés et prochainement, ils seront près de 3 000.

* Par ailleurs, l'un des objectifs de la branche est de donner aux salariés l'envie d'apprendre et de progresser en plaçant en situation de réussite, en leur donnant en exemple les salariés qui, partis de la base d'une entreprise, sont parvenus à la direction d'agences. La qualité de l'encadrement joue donc un rôle essentiel et, à ce titre, est particulièrement développée dans les plans de formation.

Le salarié est d'abord incité à maîtriser la langue française et un socle de connaissances essentielles, (savoir se présenter, se situer par rapport à la hiérarchie et se comporter en fonction des différentes situations professionnelles). Ensuite, peut s'enclencher un processus qui peut conduire jusqu'aux CQP.

Ces formations sont d'autant plus nécessaires que les métiers évoluent et se mécanisent de plus en plus, impliquant une maîtrise de nouveaux procédés techniques, de notions de sécurité et de respect de l'environnement.

* Les organisations syndicales apportent une aide précieuse à ces politiques, en incitant les salariés à aller en formation, notamment les agents de services, les femmes et les jeunes, un public prioritaire dans la lutte contre les inégalités d'accès à la formation et à la qualification. Le processus paritaire fonctionnant bien, l'effort de coordination des actions est effectif.

* L'OPCA de la branche constitue l'instrument clé de mise en œuvre d'une politique sectorielle. Ainsi, dans le secteur de la propreté, en 10 ans la formation a été multipliée par deux, le taux d'accès à la formation est équivalent dans les entreprises, grande ou PME (le Faf propreté existe depuis 12 ans).

– Les critiques unanimes sont adressées au dispositif actuel de formation tout au long de la vie :

* Le monde de l'Éducation nationale et celui de l'entreprise étant encore trop hermétiques, toute collaboration avec l'État comme avec les collectivités territoriales (dans les relations avec les missions locales pour l'emploi, par exemple) est délicate.

Le problème repose aussi bien sur la reconnaissance des certifications professionnelles que sur la méconnaissance, dans le système éducatif initial, des débouchés dans le secteur de la propreté et des services associés. Il est en effet souvent difficile pour la branche de mobiliser les centres d'information et d'orientation (CIO) qui ne s'intéressent pas à ce type de métiers, alors même qu'il existe une coopération avec le ministère de l'éducation nationale. Des tentatives de coopération avec des missions générales d'insertion ont échoué, malgré des propositions de mise en place de contrats de professionnalisation.

* L'intervention de nombreux acteurs dont le rôle n'est pas clairement défini rend le système de la formation professionnelle opaque et bien trop complexe pour être efficace. De ce fait, la branche Propreté finance un certain nombre de politiques, alors que ce ne serait peut-être pas à elle de s'en charger exclusivement. En effet, les partenaires publics devraient avoir en charge la partie relative à l'acquisition du socle de base comprenant la lecture, l'écriture et le calcul mais aussi des compétences plus comportementales (se repérer dans un environnement, faire des choix et prendre des décisions, respecter ses engagements, résoudre des problèmes, etc.) et de toutes les actions préparatoires à l'entrée dans l'univers du travail.

– La nécessaire reconstruction du système doit permettre de :

* Clarifier et simplifier le rôle des uns et des autres car il est indispensable de savoir ce qui est traité, et par qui, en réfléchissant par thèmes et par compétences. Qu'est-ce qui relève de la formation initiale (par exemple : le « socle » de connaissances) ? ; des territoires ? etc.

* Améliorer l'information et l'orientation du grand public sur les secteurs qui recrutent, les spécificités des métiers, la connaissance du terrain. Les conseillers d'orientation (répartis dans de multiples agences différentes) ne sont pas assez au fait des réalités de la vie en entreprise et des besoins des branches. Leur lien avec l'économie est trop ténu pour qu'ils permettent à l'offre de répondre à la demande.

Le rôle des enseignants de l'Éducation nationale est également prépondérant dans la reproduction d'une conception dévalorisée de certaines filières. Il apparaît donc nécessaire de réaffirmer l'importance de la transmission des connaissances fondamentales, quel que soit ensuite le secteur professionnel choisi par les élèves.

* Valoriser les instruments d'insertion professionnelle des jeunes et des adultes

Les contrats en alternance sont un bon moyen de formation sur le long terme, notamment lorsqu'ils sont associés à un tutorat. Toutefois, avec la loi sur les quotas (« quota alternance »), certaines entreprises aujourd'hui peuvent être découragées : plutôt que des politiques pénalisantes qui risquent de produire un effet contre-productif, il faudrait réfléchir à une solution nouvelle qui donnerait du crédit à cet effort.

Concernant la validation des acquis de l'expérience (VAE), l'accompagnement est essentiel dans la procédure. La rédaction « à deux voix » du dossier de validation permet ainsi au requérant de mieux s'approprier sa propre expérience professionnelle, et donc de mieux la valoriser.

3) Exploitants agricoles – M. Claude Cochonneau, président de la commission employeurs de la Fédération nationale des syndicats des exploitants agricoles (FNSEA)

Le secteur agricole compte 300 000 exploitants et de très petites entreprises (TPE) employant un salarié en moyenne. Le travail saisonnier y est très important (1,2 million employés totalisant 300 000 emplois équivalents temps plein). L'atomisation sur le territoire constitue également un trait particulier du secteur.

La FNSEA regrette de n'avoir pas été destinataire de la lettre d'orientation sur la réforme de la formation professionnelle envoyée aux partenaires sociaux par Mme Lagarde. Bien que membre du Conseil d'orientation de l'emploi, elle n'est pas concernée par le domaine interprofessionnel, ce qui correspond souvent à un avantage car elle n'est pas obligée d'en adopter les accords.

– *Position de la FNSEA vis-à-vis de la réforme proposée* : précurseurs sur le sujet, la section employeurs de la FNSEA et les cinq centrales syndicales (dont le dialogue sur la formation professionnelle est excellent) ont déjà mis en place des mesures allant dans le sens de la réforme, tels l'amélioration du lien entre emploi et formation ou l'accès des TPE à la formation. La réforme suscite pourtant deux inquiétudes :

* Si un regroupement des OPCA est souhaitable, il ne faudrait pas qu'une vision trop comptable, liée à des seuils précis de collecte, le rende arbitraire. La FNSEA recherche des synergies possibles avec les OPCA de différents secteurs proches de la production agricole (l'agro-alimentaire ou la distribution de détail, qui est également confrontée aux problématiques relatives à la taille des entreprises). En outre, certaines propositions paraissent trop schématiques, au détriment de l'efficacité.

* La formation professionnelle ne doit pas être considérée comme un palliatif des insuffisances de la formation initiale et sa rénovation ne doit pas être l'occasion d'un transfert de charge de l'État vers les entreprises. La FNSEA est très attachée au fait que l'essentiel d'une formation doit être avant tout acquise lors de la formation initiale. La formation continue doit correspondre à un complément ou à une mise à jour.

– *Le dispositif de formation du secteur agricole* connaît d'excellents résultats, qui se traduisent essentiellement par un taux de placement en sortie de formation de 80 %. Ce chiffre s'explique sans doute également par le fait que le secteur est en tension au niveau de la main-d'œuvre.

La FNSEA considère son fonds d'assurance formation (FAFSEA) efficient, son montant de 160 millions d'euros le situant au-dessus du chiffre plancher de collecte annoncé par la réforme.

Les mesures mises en place par la FNSEA sont les suivantes :

* conception d'un instrument de communication sur les métiers agricoles afin de pallier le problème démographique et de lutter contre la faible attractivité du secteur ;

* choix de la fongibilité et de la mutualisation ;

* efforts portés sur le CIF-CDD à destination des travailleurs saisonniers qu'il est nécessaire de fidéliser et de spécialiser pour favoriser les gains de productivité ;

* aménagement de la portabilité du DIF pour les activités saisonnières ;

* priorité sur la formation des seniors, afin de favoriser la transmission de leurs compétences aux plus jeunes.

– *Le développement de la formation professionnelle dans le secteur agricole rencontre trois obstacles majeurs :*

* La répartition des entreprises agricoles sur le territoire rend la communication sur la formation fastidieuse car il faut rencontrer les entreprises une par une. À cet égard, le plafonnement des frais de gestion, fixé à 8 %, constitue un handicap étant donné les spécificités du secteur.

* L'inadaptation de l'offre de formation à la demande est un problème de fond : les fournisseurs de formation ne sont pas assez réactifs et il faut faire jouer la concurrence pour les faire évoluer.

* De plus en plus, le secteur agricole doit former des publics venant d'autres secteurs. Or les formations proposées ont été conçues pour des publics originellement issus du secteur agricole.

4) Très petite entreprise (TPE de 3 salariés) - M. François Nobili, assureur

Dans les TPE, la formation en alternance est régulièrement utilisée et fonctionne bien pour former des jeunes en BTS ; la formation professionnelle continue soulève en revanche quelques difficultés et suscite donc diverses attentes.

– La question du remplacement du salarié qui part en formation est une difficulté majeure. Bien qu'elle crée une absence au sein des petites structures, la formation continue est souvent rendue indispensable par l'évolution rapide des techniques et des savoir-faire qu'il importe de maîtriser. Les dirigeants de TPE sont pour cette raison particulièrement attachés à la permanence de la contribution obligatoire, qui permet la mutualisation des sommes collectées et la mise en place de plans de formation. Sa mise en cause reviendrait à supprimer toute possibilité de formation pour les salariés des TPE.

– Comme les formations sont en très grande majorité dispensées à l'extérieur de l'entreprise, il faudrait envisager la création d'une sorte d'agence de contrôle des organismes de formation qui veillerait à la qualité de la formation dispensée. La vigilance doit en effet être accrue sur ces divers organismes afin de les rendre plus conformes aux besoins des entreprises et plus performants. Un vrai dispositif de labellisation des organismes de formation pourrait ainsi être mis en œuvre.

– Dans les OPCA de branche, la formation qui est donnée est souvent basique. Elle n'est donc pas adaptée à des salariés qui disposent déjà d'un niveau bac plus 2/bac plus 3, ce qui contraint les chefs d'entreprise à adhérer à un deuxième organisme offrant d'autres formations, de plus haut niveau (tel, l'AGEFOS-PME). Ce constat implique une réflexion sur une éventuelle mutualisation des OPCA.

– Concernant le rapport entre l'Éducation nationale et le monde de l'entreprise, il faut reconnaître que les deux mondes sont moins hermétiques qu'auparavant. Toutefois, les efforts doivent encore porter sur l'amélioration du service d'orientation.

**Points évoqués lors de l'audition de MM. Olivier Gourlé, président d'OPCALIA,
Francis da Costa, vice-président, et Yves Hinnekint, directeur**

(7 octobre 2008)

La réforme de la formation professionnelle, constitue un sujet extrêmement important par ses conséquences immédiates sur les entreprises et les salariés.

– Elle intervient dans un contexte de publications des bilans négatifs constatés depuis deux ans par de nombreux rapports, qui ne prennent jamais en compte les bonnes expériences menées ici et là. La méconnaissance de la bonne situation actuelle est fondée sur des chiffres datant d'avant la signature de l'accord national interprofessionnel (ANI) de 2003, sauf dans le rapport du Sénat de 2007 qui reconnaît qu'une mutualisation des fonds existe et avantage les petites entreprises.

– La critique de la Cour des comptes relative à la multiplicité des OPCA ne tient pas compte du fait que la pluralité est démocratique et qu'elle crée une saine concurrence et une saine émulation entre les OPCA, lesquels n'ont pas les mêmes politiques ni les mêmes priorités.

Sa dénonciation du caractère excessif de leurs frais de gestion ne tient pas compte du fait que ces organismes sont très contrôlés (experts-comptables, commissaires aux comptes) et leur regroupement par masses financières (de 100 millions d'euros) n'apportera aucune pertinence à ce sujet. Si un OPCA regroupant des petites entreprises et recevant donc peu de fonds est noyé dans un grand OPCA, il risque de perdre sa spécificité professionnelle. Il serait préférable d'établir des systèmes de partenariats.

Quant à la proposition de la Cour de simplifier le système en attribuant tous les fonds de la formation aux URSAFF qui les redistribueraient aux régions, elle constituerait un message extrêmement négatif : seraient en effet cassés toute la dynamique de négociation entre partenaires sociaux et tous les efforts de veille, d'information et de conseil des OPCA. Au final, les entreprises et les salariés seraient perdants, ils n'auraient plus d'interlocuteurs parlant le même langage et au courant de leurs problèmes spécifiques.

– La complexité, souvent reprochée au système, fait l'objet d'appréciations divergentes :

- la multiplicité des organismes de formation doit s'analyser non comme une source de difficultés mais comme l'offre diversifiée qu'autorise un marché libéral ;
- de même, nombre d'entreprises témoignent des bonnes relations qu'elles entretiennent avec leur OPCA, lesquels sont présents pour clarifier ce qui leur paraît compliqué et pour les informer ;
- les salariés, enfin, se déclarent à 70 % satisfaits du système.

– De même, le constat des inégalités entre les différents bénéficiaires de la formation est une désinformation fondée sur des chiffres de 2003. L'évaluation de l'ANI de 2003, effectuée à la demande des partenaires sociaux par divers cabinets, démontre tout le contraire : aujourd'hui, les personnels les moins qualifiés sont plus nombreux que les cadres à recevoir une formation et les femmes ne subissent plus de discrimination.

Par ailleurs, en 2006, les partenaires sociaux ont signé une convention avec l'État sur une enveloppe excédentaire du fonds unique de péréquation (FUP). Avec le concours de

l'AFPA, des maisons de l'emploi, des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), des associations..., 90 millions ont été dédiés aux jeunes les plus en difficulté, non pas aux fins de les former mais pour les réinsérer socialement et les amener lentement vers des contrats de professionnalisation

Mais, il demeure un problème qui constitue un véritable frein à la formation : les salariés illettrés. OPCALIA a donc développé une ingénierie sur ce sujet auprès des employeurs et des salariés, a apporté des moyens et a créé un didacticiel (pour un coût de 800 000 euros) permettant de faire entre 40 heures et 400 heures et pour lequel 1 500 licences ont été délivrées. Les salariés intéressés sont ainsi encouragés à faire de l'informatique au lieu de se sentir stigmatisés par un rattrapage de connaissances.

– Les partenaires sociaux, tout comme les régions, attendent prioritairement de la prochaine réforme qu'elle améliore fortement le système de la formation initiale (120 milliards d'euros) dont ils déplorent devoir rattraper les échecs car jusqu'à présent leur demande se heurte à une reconnaissance d'impuissance de l'État.

– La mission des OPCA aujourd'hui est, non plus d'être une banque, mais d'accompagner et d'assister les entreprises quelle que soit leur taille. Plus un OPCA apporte de l'ingénierie dans une région, plus il est capable de capitaliser et d'apporter des solutions dans les autres régions.

Par ailleurs, la mutualisation de leurs fonds permet aux OPCA de jouer un rôle politique en définissant les publics qui en vont bénéficier : publics peu qualifiés, personnes handicapées, seniors...

– Le problème du « hors champ » de certains secteurs, tels l'agriculture ou le travail intérimaire, est une notion périmée et corporatiste dès lors que nous sommes dans une époque où les transitions professionnelles sont importantes.

OPCALIA regroupe depuis deux ans, les OPCAREG (régionaux) et l'OPCIB (interbranche).

En respectant les politiques définies par chaque branche (joaillerie, pompes funèbres...), cette fusion lui permet d'être plus efficace sur le terrain, dans la recherche des formations qui répondent aux besoins des entreprises et des salariés, dans leur financement et dans la mutualisation de dispositifs difficiles à mettre en place dans certaines régions (telle la lutte contre l'illettrisme). Intervenant dans les domaines de la professionnalisation, il souhaite intervenir davantage dans les plans de formation.

Une de ses spécificités est d'être présent sur tout le territoire à l'aide de ses 520 collaborateurs répartis dans 24 régions. L'articulation entre la branche et le territoire est d'autant plus importante que les salariés ont une mobilité plus professionnelle que géographique. Et, lorsqu'une région connaît (ou risque de connaître) des difficultés, OPCALIA peut apporter une ingénierie et des financements et fédérer les énergies pour le reclassement des salariés licenciés ou repris : il a ainsi réussi à mobiliser région, Fongecif, État, Assédic... dans les cas de Thomson Vidéo Glass et des jouets Smoby.

OPCALIA a également créé des guides inter-entreprises destinés aux TPE, (lesquelles ont rarement le temps de réfléchir à la construction des formations de ses salariés) et financés par la mutualisation des fonds.

Bien que les coûts de gestion des OPCA interprofessionnels soient limités à 11,9 % des encaissements et décaissements des fonds collectés, OPCALIA ne dépasse pas les 8,89

% des 403 millions d'euros qu'il recueille, alors que les branches bloquent les collectes depuis 2003. Intéressées par son offre de services de proximité, les entreprises lui attribuent en effet, la partie des contributions qu'au titre du plan de formation (0,9% de la masse salariale), elles versent librement à l'OPCA de leur choix (soit 268 millions d'euros, en 2008, pour 115 millions récoltés au titre de la professionnalisation – 0,5 % de la masse salariale). La question peut donc être posée de l'institution d'une véritable liberté du choix de leur OPCA par les entreprises d'autant que les branches tentent de limiter la liberté de leurs membres et de leur imposer une obligation du versement des 0,9 % à leur propre OPCA.

La suppression de l'obligation légale faite aux entreprises de consacrer 0,9 % de leur masse salariale au plan de formation serait un marché de dupes.

Il serait préférable de l'étendre à toutes les entreprises car il est illogique de penser que les entreprises de moins de 10 salariés n'ont pas à former ces derniers.

La formation doit être liée à l'entreprise. Elle a pour but de permettre d'y rester et d'y évoluer. Elle nécessite donc un financement attaché, en l'absence duquel, la formation risque de disparaître dans certaines entreprises, ce qui posera des problèmes d'égalité.

La collaboration des régions et des OPCA

Elle est souvent conflictuelle lorsque les premières souhaitent faire financer leurs grands projets de formation par les seconds, sans concertation. Mais, lorsqu'OPCALIA arrive sur un territoire avec un projet et une ingénierie, un travail en commun, contractuel, et un cofinancement se mettent aisément en place, le plus souvent sur des publics particuliers.

Ainsi, des actions en commun ont été mises en place :

– dans des cas d'urgence. Dans le cas précité de Thomson Vidéo Glass, 350 salariés ont pu être reclassés par des formations financées à l'aide d'un partenariat organisé par OPCALIA soit, en plus de son propre apport de 5 millions d'euros, les participations de l'entreprise (3 millions €), du FSE (1 million €) et de la région (1 million €). Les résultats de cette action doivent être comparés à ceux de la reconversion du même nombre d'employés de Moulinex pour un coût quatre fois supérieur (40 millions €).

– pour mener une politique de fond. En Haute-Normandie, une formation dans les TPE est financée par OPCALIA, le conseil régional et le FSE (chacun apportant 600 000 euros). Cette convention est reconduite chaque année, à quelques euros près et en visant des publics différents (seniors, femmes...).

Au sein du groupe de travail « Ferracci », la nécessité d'un travail commun sur certains publics a été admise par tous : la prévention d'un futur chômage de leurs salariés passe aussi par les actions de formation des entreprises et donc par les conseils et l'ingénierie apportés par les OPCA ; les régions ont un travail à effectuer sur leur plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF).

Au sujet de l'élaboration du PRDF, la question de la collaboration des régions avec les OPCA reste ouverte.

Le droit individuel à la formation (DIF)

Il a permis à chacun de savoir que la formation est un droit mais son utilisation n'est pas encore aboutie car elle nécessite une pédagogie en direction des salariés (le droit

nécessitant un accord de l'entreprises correspond en réalité à une possibilité) et des entreprises (inquiètes du coût total d'un droit qui peut leur être opposé). Sa place devrait être de plus en plus importante, même s'il ne représente que 20 heures par an (soit près de 1,3 % d'une masse salariale) dont la capitalisation sur 6 ans n'est pas l'objectif : le DIF a essentiellement pour fonction d'offrir la possibilité d'un accès à un système de formation lorsqu'une entreprise en ressent la nécessité et, sur ce point, il est regrettable qu'ait été supprimée, il y a deux ans, l'aide au remplacement d'un salarié offerte aux entreprises de moins de 50 salariés.

Le problème de l'information du salarié (définir ses besoins, les formations à entreprendre, choisir les organismes) est complexe car d'un individu à l'autre, les réponses ne seront pas les mêmes. Il lui faut donc s'adresser à des professionnels capables de s'occuper de cette ingénierie et il appartient aux réseaux et aux organisations syndicales de l'en informer car, à l'exception des Fongecif, il n'entre pas dans les missions des OPCA d'aborder et de travailler avec les salariés. OPCALIA a, néanmoins, mis en place des outils d'information (site Internet, brochures), mais il lui sera toujours difficile de toucher chaque salarié d'autant plus que chacun d'entre eux n'a pas les mêmes envies de se former.

Pour sa part, OPCALIA a créé un guide interentreprises sur ce sujet. Toutefois, la question de l'appétence du salarié à la formation et de son intérêt à agir reste posée. Si le DIF a pu être envisagé comme un moyen de réduire les inégalités entre catégories socio-professionnelles, il y a moins bien réussi que les actions de professionnalisation.

Par ailleurs, depuis l'adoption du principe de sa « transférabilité » par l'ANI de 2008, le DIF n'est plus seulement un moyen de formation qui doit être utile à l'entreprise : il est également utile en dehors d'elle, lorsque le salarié la quitte. Les salariés en situation de transfert ou de chômage qui ne pouvaient prétendre à aucune formation parce que leur statut ne leur en offrait aucune, vont désormais pouvoir en bénéficier.

ANNEXE 4

LISTE DES RAPPORTS SUR LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE PARUS AU COURS DES DEUX DERNIÈRES ANNÉES

(liste non exhaustive)

« Rapport d'information relatif à l'enquête de la Cour des comptes sur la formation continue dans les universités – M. Michel Bouvard (Assemblée nationale, n° 3536 – décembre 2006).

« La sécurisation des parcours professionnels » – Avis sur un rapport de Mme Édith Arnoult-Brill (Conseil économique et social – mai 2007).

« Formation professionnelle : le droit de savoir » – Rapport de M. Bernard Seillier (Sénat, n° 365 – juillet 2007).

« Évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF, FAF) » – Rapport de Mme D. Vilchien et de MM. P de Saintignon, P. Dole & J. Guedj (Inspection générale des affaires sociales, IGAS – mars 2008).

Conseil d'orientation pour l'emploi sur la formation professionnelle – Travaux (avril 2008).

« Un devoir national : l'insertion des jeunes sans diplôme » – Rapport du CERC (mai 2008).

« Contribution à la mise en oeuvre de bureaux d'aide à l'insertion professionnelle dans les universités »- Rapport de MM. T. Chaudron et J.M. Uhaldeborde (juin 2008).

« Valoriser l'acquis de l'expérience : une évaluation du dispositif de VAE » – Rapport de M. E. Besson (septembre 2008).

« L'employabilité des jeunes issus de l'enseignement professionnel initial du second degré » – Rapport de M. E. Besson – (juillet 2008).

« Le droit individuel à la formation » – Rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale n° 1129, M. Didier Migaud, député.

« La formation professionnelle tout au long de la vie » – Rapport public thématique (Cour des comptes – octobre 2008).

« 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? » – Avis sur un rapport de Mme C. Dumont (Conseil économique et social – octobre 2008).

« Y a-t-il un avenir professionnel après 45 ans ? » – Rapport de M. J. Kossowski (octobre 2008).

« Projet de loi de finances 2009 » :

– Projets annuels de performances (bleus budgétaires)

* Mission « enseignement scolaire »

* Mission « recherche et enseignement supérieur »

* Mission « travail et emploi »

– Annexe (jaune budgétaire)

« formation professionnelle »

ANNEXE 5

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DES RAPPORTS SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Rapports visés :

« La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle » – Rapport annuel de la Cour des comptes (février 2007), référencé ci-dessous « *CC 2007* ».

« La sécurisation des parcours professionnels » – Avis sur un rapport de Mme Édith Arnoult-Brill (Conseil économique et social – mai 2007), référencé ci-dessous « *CES 2007* ».

« Formation professionnelle : le droit de savoir » – Rapport de M. Bernard Seillier (Sénat, n° 365 – juillet 2007), référencé ci-dessous « *Sénat* ».

« Évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF & FAF) » – Rapport de Mme D. Vilchien et de MM. P de Saintignon, P. Dole & J. GUEDJ (Inspection générale des affaires sociales, mars 2008), référencé ci-dessous « *IGAS* ».

Conseil d'orientation pour l'emploi sur la formation professionnelle – Travaux (avril 2008), référencé ci-dessous « *COE* ».

« Un devoir national : l'insertion des jeunes sans diplôme » – Rapport du C.E.R.C (mai 2008), référencé ci-dessous « *CERC* ».

« Valoriser l'acquis de l'expérience : une évaluation du dispositif de VAE » – Rapport de M. E. Besson (septembre 2008), référencé ci-dessous « *Besson* ».

« Le droit individuel à la formation » – Rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale n° 1129, M. Didier Migaud, député, référencé ci-dessous « *DIF* ».

« La formation professionnelle tout au long de la vie » – Rapport public thématique (Cour des comptes – octobre 2008), référencé ci-dessous « *CC 2008* ».

« 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? » – Avis sur un rapport de Mme C. Dumont (Conseil économique et social – octobre 2008), référencé ci-dessous « *CES 2007* ».

I - Formation initiale

1) Généralités

- Inscrire l'ouverture internationale comme une priorité afin de créer des interactions entre les formations étrangères et les formations françaises, d'ouvrir les jeunes à d'autres modes de pensée et leur permettre d'acquérir des outils pour faire des démarches et investir le marché du travail européen voire international (*CES -2008*).

- Valoriser le travail par :

* une découverte par les élèves du marché du travail (*CES 2007*) ;

* une connaissance concrète des métiers par une généralisation à tous les collégiens de 3^e de l'option "Découverte professionnelle " de trois heures (*Sénat*) ;

* la généralisation de la 5^e à la 3^e des parcours « découverte Métiers » dans le cadre d'un projet pédagogique soit au sein même des entreprises et des divers milieux professionnels, soit par l'intervention de professionnels à l'intérieur des établissements scolaires (*CES -2008*) ;

* le développement, dès l'école, d'une pédagogie de projet professionnel qui s'insère dans un projet de vie (*CES -2008*).

- Mettre en place un passeport orientation/formation par les enseignants dès la classe de 5^e afin de valider aux différentes étapes du parcours scolaire, les choix d'orientation et à terme de formation aux métiers. Contenant les compétences acquises, les bilans de visites dans l'entreprise, les stages et expériences en entreprises au-delà des seuls résultats scolaires, le passeport déboucherait ensuite sur le passeport-formation continue mis en place par l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 sur la formation tout au long de la vie (*CES -2008*).

- Favoriser l'enseignement sous forme de modules et permettre la reconnaissance des acquis à tous les niveaux (*CES -2008*)

- Développer des passerelles entre enseignement général et enseignement professionnel, technique ou agricole, en ayant notamment recours au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) (*CES -2008*).

- Mélanger plus couramment le système éducatif et le monde professionnel :

* en offrant aux enseignants une meilleure connaissance de l'emploi et du monde du travail par une formation, à l'IUFM, à l'orientation, à la connaissance de l'entreprise et des différents milieux professionnels et par des incitations professionnelles à accomplir des stages en entreprises au cours de leur cursus (*CES -2008*) ;

* en développant l'apprentissage, la VAE et la formation continue des adultes au sein des lycées professionnels et des établissements universitaires, ce qui permettrait de favoriser les passerelles et de valoriser les ressources, locaux et équipements, pour lesquels les régions ont consenti des investissements importants (*Sénat*) ;

* en instaurant une représentation des acteurs économiques au sein des conseils d'administration des lycées professionnels et des universités (*Sénat*) ou en nommant un référent « entreprises » auprès du directeur d'établissement (*CES -2008*) ;

* en créant des modules de formation aux techniques de recherche d'emploi et de préparation à l'entretien d'embauche dans toutes les formations de fin de cycle avec le concours de professionnels du recrutement (DRH des entreprises, consultants) ou de structures spécialisées telles l'APEC et l'AFIJ (*CES -2008*) ;

* en faisant des stages en entreprise un atout professionnel pour les jeunes en augmentant leur nombre et en rémunérant les stagiaires (*CES -2008*).

- Assurer une offre de diplômes et des certifications professionnelles, plus lisible et plus cohérente par la mise en place d'une véritable gestion paritaire de la création et de la révision des titres (*Sénat*).

- Respecter les capacités d'absorption des diplômés par le marché du travail en limitant les afflux des jeunes dans des filières avec peu ou pas de débouchés. Cela passe bien sûr par la réduction des offres de formations dont chacun sait qu'elles conduisent à des impasses (CES -2008).

2) L'enseignement professionnel

- Harmoniser les deux filières de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage (CC 2008) :

* en mettant en cohérence leurs cartes afin de mettre fin aux cas de concurrence localement constatés entre ces deux filières ;

* en étendant les compétences du CNFPTLV à la question de l'enseignement professionnel afin d'assurer une nécessaire unité de vue sur ces deux domaines de la formation professionnelle initiale.

- Mettre en place des instruments visant à mieux connaître les coûts des lycées professionnels (CC 2008) et ainsi à mieux intégrer les critères de coût dans les décisions d'ouverture et de fermeture de ces structures d'enseignement et assouplir les conditions de leur gestion afin de faciliter le recours à des praticiens du milieu professionnel.

- Limiter l'offre dans des spécialités dont les débouchés professionnels sont faibles (CC 2008) voire inexistantes, en créant des pôles par spécialité tout en veillant à maintenir une offre de proximité ou en facilitant l'hébergement des élèves.

- Évaluer la formule des lycées (CC 2008) des métiers afin que son extension à de nouveaux établissements puisse bénéficier de l'expérience déjà acquise.

- Revaloriser l'enseignement professionnel et combattre l'orientation par défaut (CERC).

- Utiliser davantage l'entreprise « formatrice » par (Sénat) :

* un regroupement du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation au sein d'un "contrat d'insertion en alternance" qui favoriserait l'optimisation des capacités d'accueil en entreprise et en centre de formation ;

* l'introduction d'une plus forte "dose" d'alternance sous statut scolaire dans les cursus en lycée professionnel, notamment au niveau du BTS ;

* l'institution d'un "statut du lycéen professionnel" incluant une rémunération des stages réalisés ;

* une augmentation du recrutement des formateurs issus des métiers dont le nombre diminue en raison des nouvelles conditions d'accès au statut d'enseignant (licence). Il conviendrait de revoir les critères de recrutement de ces praticiens (CES -2008).

3) L'enseignement supérieur (CES -2008)

- Créer des doctorats professionnels, absents de la carte des diplômes français (sauf pour certaines disciplines comme la médecine ou la pharmacie). *L'European Universities Association (EUA)* a déjà mis en évidence depuis plusieurs années le fait que la France en refusant le doctorat professionnel sur certains secteurs, telles les professions de nature intellectuelle ou faisant l'objet de réglementations précises (avocats, experts comptables, infirmiers, consultants et conseillers en entreprise) se met en marge de l'Europe et à terme risque de voir sa compétitivité décroître.

- Identifier un référent-entreprise dans chaque université qui, rattaché au président, permettrait de créer un lien avec les entreprises, de leur offrir une meilleure lisibilité sur les diplômes et de faire évoluer les filières de formation notamment à l'occasion de la mise en place des licences et masters professionnels.

4) L'information, l'accompagnement et l'orientation

- Réformer les modes d'information des élèves et des familles sur les filières de formation et leurs débouchés, les métiers, et le marché du travail :

* aux différentes étapes de la formation initiale du collège à l'université, dans l'école et hors l'école (*CES 2007*) ;

* auprès de l'ensemble des enseignants et notamment des professeurs principaux, des parents, des délégués de classe (parents et élèves) par l'intermédiaire des conseillers en insertion et orientation (*CES -2008*)

* en imposant aux collèges, lycées professionnels, centres de formation des apprentis (CFA) ou instituts universitaires de technologie (IUT) de suivre les parcours de leurs anciens élèves afin de collecter leurs résultats en termes d'insertion professionnelle et de les communiquer. (*Sénat*).

- Professionnaliser les acteurs de l'orientation initiale, enseignants et conseillers d'orientation-psychologues (*CES – 2008*) :

* par des stages obligatoires d'immersion en entreprise ou en milieu professionnel au cours de leur formation initiale et continue (*Sénat*) ;

* par une meilleure articulation avec les missions locales, afin de mieux informer, conseiller et accompagner notamment les élèves les moins bien formés (*COE*)

- Impliquer davantage les représentants du monde économique (employeurs et salariés) afin de construire un dispositif d'orientation à partir des métiers tout en introduisant une distinction entre orientation et formation dans le service public et les conseils régionaux (*CES -2008*).

- Apporter de nouvelles réponses (*CES -2008*) :

* en donnant des informations sur les métiers, les filières, les passerelles existantes notamment en direction des métiers en tension et des métiers porteurs d'emplois dans les années à venir ;

* en mutualisant l'ensemble des informations détenues par les professionnels de l'accueil, information et orientation (mise en commun des ressources et des analyses existantes) ;

* en créant et diffusant un livret d'accueil et d'information rassemblant l'ensemble des dispositifs et des structures de formation, de recherche et d'accès à l'emploi ;

* en développant l'accès aux métiers dans les branches professionnelles par une valorisation des métiers de l'artisanat, du commerce, de l'agriculture et des professions libérales et une promotion de l'esprit d'entreprise ;

* en développant un réseau partenarial des acteurs locaux de l'insertion sociale et professionnelle (dont l'Éducation nationale) afin qu'ils s'entendent pour construire des parcours qui aboutissent à des résultats vers l'emploi pour les jeunes et en désignant un référent pour chaque jeune quelle que soit la porte d'entrée de la structure choisie.

- Simplifier et clarifier la lisibilité des services pour les publics, en matière d'accueil et d'information à l'orientation (CIO, CRIJ, BIJ, PIJ, ANPE, SOP AFPA, missions locales, chambres consulaires, CIFF, CIDF, Cap emploi, APEC, FONGECIF, PLIE, CIBC et points relais conseil pour la VAE) par la labellisation de structures faisant de l'accueil et de l'information (CES-2008).

- Organiser l'offre d'information sur Internet par une concertation de tous les acteurs et une homogénéisation des portails nationaux publics (ONISEP, Répertoire national des certifications professionnelles, Orientation formation, Étudiant, Admission post bac, ANPE, santé et social, culture, métiers d'art, sport et animation et agriculture et agroalimentaire), des portails nationaux soutenus par les pouvoirs publics (CIDJ, CIJ de l'Essonne, Femmes emploi), des portails régionaux des services de l'État en région (CARIF-OREF, Centre Info), des sites privés (portail de l'étudiant du groupe l'Express, portail de la société Studyrama, Academia, portail d'orientation-métiers de l'association Idecom, portail de Capeo – cabinet conseil auprès des individus et des entreprises – portail d'orientation Phosphore du groupe Bayard presse pour les jeunes, le site Imagine ton futur qui s'adresse plus particulièrement aux collégiens et lycéens) (CES-2008).

- Diminuer le nombre de jeunes suivis par les conseillers des structures d'insertion en passant du nombre moyen actuel de 300 actuellement (CES-2008).

Dans le cadre des réflexions sur le nouvel opérateur issu de la fusion ANPE/UNEDIC, il est préconisé un suivi de 30 personnes par conseiller. Malgré ces différentes préconisations, actuellement, quelle que soit la structure d'insertion le nombre moyen de jeunes en difficulté suivis par un conseiller est de 300.

II - La sécurisation des parcours des jeunes sans diplômes (CES-2008)

- Conforter le rôle essentiel de l'établissement scolaire et professionnel dans la lutte contre les sorties sans qualification par une identification des jeunes et, tout au long de leur scolarité, un suivi de cursus par des équipes éducatives afin d'éviter « l'essoufflement » et un éventuel désintérêt des études ;

- Renforcer à tous les niveaux les moyens pour les jeunes d'acquérir les savoirs fondamentaux et lutter contre l'illettrisme par une prévention à l'école primaire et au collège en utilisant des programmes personnalisés, au lycée professionnel et en Centre de formation des apprentis, en développant des modalités d'enseignement permettant un socle de connaissances et de compétences, dans le cadre de la Mission générale d'insertion (MGI), en s'appuyant aussi sur de nouvelles approches comme l'apprentissage des langues ou des nouvelles technologies, en permettant à chaque étape du jeune de valider un niveau de qualification dans une démarche d'évaluation (CES-2008).

- Rendre effectif le « droit à la formation différée » prévu par l'ANI de 2003 notamment pour les jeunes ayant quitté le système scolaire sans certification professionnelle. Ce droit s'appuie sur le congé individuel de formation via un abondement de l'État.

- Inclure dans tous les appels d'offre publics, la clause de promotion de l'insertion et de l'emploi (CES-2008)

1) Le maintien en formation initiale des jeunes sans diplôme (Sénat).

- Repenser l'intervention, en bout de parcours, de la Mission générale d'insertion (MGI) afin d'assurer correctement le suivi des jeunes dont les ruptures de formation se construisent progressivement dès le primaire ou lors du passage au collège.

- Insérer dans le bilan de la MGI des indicateurs sur le devenir final des élèves ayant repris leur scolarité : obtention d'un diplôme, durée de la reprise d'études, taux d'échec.

- Mettre en place des indicateurs et des outils communs de suivi des abandons de scolarité et des sorties sans diplôme pour mieux organiser leur prise en charge, dans le cadre d'une mise en réseau des acteurs de l'insertion

2) La coordination des réponses apportées aux jeunes sans qualification

- Informé et mettre en contact les jeunes repérés en difficulté avec le SPE, notamment le réseau des missions locales, dès avant la fin de leur scolarité et démultiplier les moyens des acteurs de l'insertion des jeunes par un travail en réseau et par la désignation d'un référent (CES-2008)

- Proposer un certificat de validation des acquis (en matière de savoirs fondamentaux et de savoir-être) à tous les jeunes quittant l'Éducation nationale sans qualification et sans diplôme ainsi qu'un bilan d'orientation vers les métiers supposés être au plus près de leurs potentiels et les orienter vers des structures leur permettant de travailler à un nouveau projet professionnel (CES – 2008).

- Orienter systématiquement les jeunes repérés en difficulté de lecture aux journées d'appel de préparation à la défense (Sénat) ou par le dispositif de la MGI (CERC) vers les missions locales.

- Poursuivre l'intercommunicabilité des systèmes d'information entre l'ANPE et les missions locales (CERC).

- S'interroger sur l'égalité de chances que propose le SPE aux jeunes en difficulté d'insertion. Les missions locales faisant appel à divers partenaires institutionnels (régions, départements, État), l'action des unes et des autres différera sensiblement selon les participants dont le nombre peut varier en fonction de diverses considérations (telles des divergences sur la politique à mener) (CERC).

- Adapter les objectifs des conventions entre l'État et les missions locales aux cas des jeunes sans diplôme dont la construction et la durée de leur parcours d'insertion (résolution prioritaire de leurs problèmes personnels ou sociaux) ainsi que la progression de leurs qualifications et la certification de celles-ci doivent davantage être prises en compte que leur insertion dans l'emploi (CERC).

3) Faciliter l'entrée des jeunes dans l'entreprise et la gestion de leur parcours (CES-2008)

- Inciter les entreprises à s'appuyer sur les structures d'insertion du Réseau insertion jeune (RIJ) ou de « l'École de la deuxième chance » pour recruter et former les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

- Favoriser un double tutorat au sein de l'entreprise (tels les médiateurs de l'apprentissage) pour accompagner le jeune dans son insertion sociale et professionnelle, soit en allégeant la tâche de travail des tuteurs, soit en leur octroyant des heures spécifiques.

* un tutorat professionnel mis en oeuvre soit par un salarié de l'entreprise soit par le dirigeant lui-même pour assurer le bon déroulement de l'intégration dans l'entreprise et de la formation au poste contractualisé.

* un tutorat à caractère social, extérieur à l'entreprise, pour lever l'ensemble des freins sociaux qui entraveraient le bon déroulement du contrat de travail.

- Faire du contrat unique d'insertion un outil dans le parcours d'insertion du jeune. Ce contrat garantirait l'effectivité des mesures de suivi et d'accompagnement et serait ouvert à tous les bénéficiaires actuels des contrats aidés et ne doit pas exclure les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

- Valoriser les atouts des contrats en alternance par une mobilisation des structures de formation privées et publiques auprès des entreprises afin de leur expliquer et de leur faciliter les tâches administratives à mettre en oeuvre pour ces types de contrats et de « coller » aux besoins des entreprises par des offres de formation correspondantes aux réalités des bassins d'emplois.

4) L'accompagnement du SPE (CERC).

- Permettre au SPE d'apporter une aide multidimensionnelle, tendant à résoudre les difficultés personnelles et sociales des jeunes concernés avant de rechercher une insertion dans l'emploi.

- Bâtir des parcours adaptés telle la conclusion d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et les inscrire dans une durée suffisamment longue pour construire un réel parcours emploi-formation et pour bénéficier de contrats aidés ou de stages de formation, difficilement mobilisables dans le cadre annuel du CIVIS.

- Favoriser la conclusion de contrats permettant l'acquisition, dans des situations d'emploi, de compétences et de qualifications, y compris éventuellement des compétences de base.

- Évaluer puis généraliser les initiatives régionales ayant intégré des actions de formation aux contrats aidés tels les contrats d'accompagnement dans l'emploi -CAE- (CERC, COE)

- Recenser en tant que demandeurs d'emploi tous les jeunes en difficulté dans le cadre du nouvel opérateur, même s'ils n'entrent pas dans la catégorie « d'employables » et leur donner une information générale sur leurs droits et devoirs en termes de démarches administratives, de droits sociaux et d'orientation vers des structures adaptées (CES-2008).

5) Mieux articuler la formation initiale et la formation continue (COE) :

- Instaurer un droit différé à la formation financé par l'état pour les personnes ayant quitté le système scolaire sans qualification qui doivent pouvoir acquérir au minimum les savoirs de base au cours de leur vie professionnelle.

- Développer les accès aux diplômes par d'autres voies, notamment par la VAE et en renforçant l'accès à l'ensemble des certifications professionnelles.

6) Les aides financières à apporter aux jeunes

– Mettre en place une autonomie financière par la création d'un contrat d'engagements réciproques entre la collectivité et les jeunes sortis du système éducatif sans qualification et ne bénéficiant pas de minima sociaux (CES - 2007) ou une aide qui soit associée à une démarche active d'accès à l'emploi (*CERC*).

7) Mettre en place des outils coordonnés d'évaluation (Services extérieurs de l'Etat, services des conseils régionaux et partenaires sociaux) et de pilotage des dispositifs de formation et avoir une vue globale de la carte des formations sur le territoire adaptées aux besoins des bénéficiaires (*CES-2008*).

III - La sécurisation des parcours des adultes

1) Principes généraux

– Décloisonner les dispositifs et les financements pour se centrer sur le projet professionnel de la personne indépendamment de son statut et pour mieux répondre aux besoins des entreprises et du pays (*COE*) notamment par :

* une transférabilité totale du DIF d'un emploi salarié à l'autre, selon des modalités tenant compte de la nécessité de maîtriser les implications financières de cette opération (*CES 2007, COE, Sénat*).

* un compte d'épargne formation en faveur des individus en tant que tels. Ce compte leur permettrait d'acquérir une qualification utile à leur employabilité (*Sénat*).

– Encourager fiscalement l'investissement formation des TPE-PME et des salariés pour développer les compétences et la qualification des salariés et demandeurs d'emplois (*IGAS*).

– Renforcer l'information, le conseil et l'accompagnement auprès des entreprises, des salariés et des demandeurs d'emploi par le nouvel opérateur (ANPE-Assédic) et par les OPCA (*COE*) :

* en articulant le projet professionnel de la personne avec les besoins, actuels et futurs, du marché de l'emploi et ceux de la compétitivité des entreprises, en la préparant aux métiers et aux fonctions en expansion ;

* en affranchissant le salarié, le jeune ou le demandeur d'emploi ou le bénéficiaire de la formation de la gestion de la complexité liée à la multiplicité des acteurs légitimes de l'emploi et de la formation professionnelle.

– Clarifier et développer la certification professionnelle dans sa diversité (*COE*).

2) Gérer et faciliter les transitions

– Assurer aux demandeurs d'emploi (CES - 2007) :

* une indemnisation suffisante ;

* un accompagnement personnalisé en fonction de leur situation par rapport à l'emploi, par un référent unique et le plus en amont possible ;

* des formations adaptées et qualifiantes tournées non pas vers la seule recherche d'emploi mais pouvant constituer un changement de filière professionnelle ;

* une information, un conseil et un accompagnement du SPE afin de mieux identifier les métiers et les professions en expansion à court et moyen terme et de simplifier leurs démarches en coordonnant les différents acteurs et financeurs (COE).

- Lever les obstacles financiers à la réalisation d'actions de formation pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi (COE) :

* en leur attribuant un revenu lors de leur formation ;

* en prenant en charge les frais annexes (transport, hébergement, frais d'inscription...);

* en leur permettant de bénéficier de leur DIF pour financer leur reconversion et bénéficier des abondements des autres financeurs.

- Coordonner les différents acteurs (CC - 2008) :

* en rapprochant de façon effective les fonctions de prescription et de financement des formations au sein de la nouvelle entité « Pôle emploi », afin de favoriser une allocation plus efficace des moyens consacrés à la formation ;

* en obtenant une collaboration plus étroite des différents financeurs de formations à destination des demandeurs d'emploi (Régions et Pôle emploi notamment), notamment par un cofinancement d'actions communes en faveur de certains publics identifiés comme prioritaires.

3) Anticiper et maîtriser la vie professionnelle (CES - 2007) :

- Instaurer une obligation d'offre de formation de tous les salariés, au minimum tous les cinq ans, et en consentant un effort particulier à l'égard de certaines personnes (formation initiale parmi les plus courtes, salariés peu ou pas qualifiés, jeunes, seniors, salariés confrontés à des évolutions technologiques) ;

- Encourager les mobilités choisies par les salariés par un accompagnement et un suivi dans l'élaboration de leur projet effectués par des interlocuteurs professionnels identifiés, tant dans l'entreprise qu'auprès de structures externes (services chargés, au plan territorial, de l'emploi, de la formation professionnelle ou de l'orientation, chambres consulaires, branches professionnelles et structures interprofessionnelles) ;

- Favoriser des passerelles entre fonction publique et secteur public d'une part et secteur privé d'autre part, entre salariat et travail indépendant ;

IV - La validation des acquis de l'expérience (VAE)

1) Développer la reconnaissance de l'expérience:

- Simplifier le processus et le laisser se poursuivre quelles que soient les situations successives de la personne (salarié, demandeur d'emploi...), en accompagnant le candidat, surtout lorsque ce dernier a obtenu une validation partielle (CES 2007) ou qu'il se trouve en situation de fragilité (Sénat).

- Limiter la dispersion des acteurs intervenant dans le processus, ce qui nuit à l'accompagnement des candidats à la VAE et à la lisibilité des certifications (CC - 2008) :

* en poursuivant les efforts de coopération interministérielle à travers la délégation interministérielle au développement de la VAE et en renforçant l'autorité de la Commission

nationale de certification professionnelle (CNCP) afin de donner tout son sens au répertoire national ;

* en améliorant l'accompagnement des candidats à la VAE en soutenant davantage les organismes susceptibles d'assurer cette fonction et en veillant à ce que les processus de formation intègrent la modularité permettant de répondre rapidement aux demandes de validation partielle des compétences.

– Reconnaître et valoriser les compétences nouvelles que les tuteurs de l'entreprise ont acquises par leur travail d'accompagnement professionnel auprès des jeunes. Ces compétences doivent être reconnues et valorisées dans leur évolution de carrière au sein de l'entreprise et notamment pour les agents de maîtrise et les cadres en charge de ce tutorat (CES 2008).

– Développer une VAE pour les jeunes en phase d'insertion dont l'acquisition de compétences personnelles et professionnelles doivent être formulées par la création d'un « passeport de formation et de compétences » pouvant être reconnu comme le système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS) permettant d'accéder à un diplôme en fonction du niveau (CES 2008).

2) Principales propositions du rapport Besson

– Favoriser une évaluation pluraliste et rigoureuse du dispositif au sein d'une structure pérenne (CNCP ou Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie - CNFPTLV).

– Imposer un système d'information cohérent à l'ensemble des acteurs, y compris les certificateurs privés, afin de mieux connaître les freins aux démarches individuelles actuelles (indicateurs clés, notamment sur les validations partielles, coûts, et pratiques d'accompagnement) :

* en organisant une meilleure circulation de l'information entre les niveaux nationaux et régionaux ;

* en professionnalisant tous les acteurs susceptibles de toucher les publics les plus en difficulté et en disséminant l'information de la façon la plus large : collectivités territoriales, services sociaux.

– Confier à la CNCP :

* le soin de finaliser le recensement de l'ensemble des "autres" certifications ;

* un rôle de coordination sur l'inscription au RNCP des titres délivrés au nom de l'État ;

* la possibilité de délivrer des inscriptions temporaires.

– Réduire le nombre de certifications et les articuler entre elles par le repérage d'unités de certifications communes.

– Raccourcir la durée de la procédure de VAE.

– Améliorer le fonctionnement du jury en :

* constituant des viviers élargis d'examineurs ;

* définissant un système d'indemnités incitatif, déconnecté du niveau de diplôme ;

* développant les coopérations en matière de jurys (en particulier mutualiser les ressources humaines dont disposent les divers certificateurs publics) ;

- Développer l'accompagnement par :

* le développement d'un appui en amont de la recevabilité des dossiers afin d'aider le candidat ;

* un financement de l'accompagnement, déterminé par une conférence des financeurs : conseils régionaux, directions régionales du travail, OPCA, SPE, etc. ;

* la création d'un label qualité accordé par le certificateur et le Comité interministériel pour le développement de la VAE (CI-VAE) aux organismes qui s'engagent à respecter la "charte d'accompagnement".

- Prévoir que l'accompagnement puisse intégrer des périodes en entreprise et des périodes de travail personnel hors travail et qu'il puisse se poursuivre en cas d'échec ou de validation partielle.

- Renforcer l'accompagnement des publics prioritaires dès la constitution du dossier de recevabilité (livret 1) en développant des actions complémentaires à la VAE par des prestataires compétents et formés à l'appui renforcé.

- Intégrer la VAE dans le parcours professionnels et développer la VAE collective dans les entreprises.

V – Le financement de la formation

1) Réallouer plus efficacement les moyens existants par (CES - 2007). :

- une adaptation du mode de financement actuel de la protection sociale ;

- une prise en compte des politiques d'emploi et de formation des entreprises dans leur niveau de cotisations au régime d'assurance chômage ;

- une fiscalisation des politiques de l'orientation et un ciblage plus fort des aides à l'emploi

2) Réfléchir à l'efficacité des dépenses de formation des fonctionnaires et à leur redéploiement : la préparation des concours internes représente 30 % environ des actions de formation du Centre national de la fonction publique territoriale en 2005 (CES - 2008).

3) Supprimer l'obligation légale pour le plan de formation (CC - 2008) à condition :

- de procéder auparavant à une étude d'impact détaillée sur le risque éventuel d'un recul de l'effort de formation des entreprises, notamment des plus petites d'entre elles ;

- de créer un dispositif de péréquation destiné à financer l'accès de publics prioritaires à la formation ;

- de miser sur l'obligation de former chaque salarié au travers d'un DIF transférable via un compte d'épargne formation individualisé (Sénat).

4) Gérer les fonds du DIF (DIF) :

- Provisionner dans les grandes entreprises, au moins hors bilan, les sommes qui sont dédiées au DIF de chaque salarié ;
- Monétariser la part non utilisée et la faire tomber dans des fonds de formation régionaux, nationaux ou de branche.

5) Préserver les "trésoreries dormantes" du Fonds unique de péréquation (FUP) en augmentant ses ressources (et donc sa capacité d'action) de 5 % à 10 % de la part de la collecte " professionnalisation " des OPCA qui lui est réaffectée (*Sénat*) et afin d'obtenir une meilleure mutualisation des fonds destinés à la professionnalisation et au CIF (*COE, IGAS*).

6) Adapter les financements de la formation professionnelle afin d'encourager les entreprises à dépenser plus dans un cadre conventionnel (*COE*).

7) Simplifier les opérations des entreprises :

- En leur permettant de choisir librement un seul collecteur délégataire pour la collecte de l'obligation de financement de la formation et de la taxe d'apprentissage (*Sénat, IGAS*) ;
- En centralisant la collecte au niveau national de formation publique (universités, lycées professionnels, AFPA, GRETA...) et en confiant sa gestion à une autorité de gestion nationale paritaire (*COE*), telles les URSAF, ce qui permettrait en outre une amélioration significative de la mutualisation des fonds et un meilleur contrôle des contributions (*CC - 2008*).

8) Favoriser la responsabilisation des salariés et instaurer un "ticket modérateur", financé par les comptes d'épargne formation, pour leur accès à la formation (*Sénat*).

9) Créer un « fonds régional pour la formation tout au long de la vie » (*CC - 2008*) destiné à :

- Financer des actions de formation répondant à des priorités locales, faisant l'objet d'un diagnostic partagé des différents cofinanceurs : État, régions, entreprises et branches professionnelles au travers des OPCA dont il conviendrait de fixer la part minimale de collecte qu'ils devront affecter à ce fonds régional (et dont le processus d'agrément devrait comprendre un critère tenant à la participation aux instances de concertation régionale et au financement de ces programmes régionaux) ;
- Mobiliser des moyens nécessaires à l'accès effectif à la formation professionnelle des personnes peu formées ou mal qualifiées.

VI – Le financement du paritarisme

1) Préciser l'assiette des prélèvements pour le paritarisme et la rendre identique pour les deux types de prélèvement (actuellement; la contribution versée par les OPCA aux organisations représentatives participant à leur gestion s'élève à 0,75 % des sommes collectées au titre des versements obligatoires et celle versée au Fongefor à 0,75 % de l'ensemble des sommes collectées) (*CC - 2007*).

2) Maintenir la rémunération des partenaires sociaux membres d'un OPCA (*COE, IGAS*) par un prélèvement de 1 % de la collecte de ces organismes (*Sénat*).

3) Doter le FONGEFOR :

– d'une subvention de l'État aux syndicats remplaçant la participation des OPCA, au titre du fonctionnement de la démocratie (*CES – 2007, Sénat*) ;

– d'outils lui permettant de suivre la consommation des sommes versées aux confédérations professionnelles (*CC - 2007*).

VII- Les organismes collecteurs

1) Élever le seuil de collecte donnant lieu à l'agrément

– des OPCA, de manière à en réduire le nombre (*CC - 2008*) :

* à 50 millions d'euros (*Sénat*) ;

* à 100 millions d'euros (*IGAS*).

– des OCTA afin de simplifier le recouvrement de la taxe d'apprentissage qui, marqué par un grand émiettement, reste opaque dans ses conditions de collecte et d'allocation (*CC - 2008*).

2) Adapter le mode de calcul du prélèvement pour frais de gestion :

* au contexte actuel de progression de la collecte (*CC - 2007*) ;

* au regard des services rendus au titre de la mission d'intérêt général (addition d'un socle proportionnel à l'assiette et d'une partie variable) (*IGAS*).

3) Renforcer les contrôles (*CC - 2007*) :

– en accroissant les pouvoirs de la DGEFP ;

– en précisant l'étendue des pouvoirs de contrôle des OPCA sur l'imputabilité des dépenses de formation des entreprises ;

– en exigeant des membres des conseils d'administration des OPCA, des justificatifs plus précis des dépenses qu'ils engagent au titre de leur responsabilité de co-gestionnaires ;

– en exigeant des OPCA la publication et la certification de leurs comptes (*IGAS*).

4) Imposer aux OPCA un développement de l'ensemble de leurs services d'aide à la mise en place et à la mise en oeuvre de politiques de formation efficaces et leur permettre **de proposer aux entreprises divers services** (*Sénat, IGAS*)

5) Principales propositions de l'IGAS

– Redéfinir les missions des OPCA et encadrer celles qui relèvent d'un intérêt général par un contrat d'objectif et de moyens, décliné au plan régional en associant les Régions.

– Demander aux OPCA de développer une fonction de conseil ainsi que des services de proximité auprès des entreprises, des salariés et des demandeurs d'emploi (en contribuant ainsi à la sécurisation des parcours professionnels), aux dirigeants et salariés de TPE-PME

(par une offre de services commune résultant d'un rapprochement des interventions et des financements des organismes en charge du financement).

– Simplifier et harmoniser les dossiers demandés par l'ensemble des OPCA à leurs adhérents.

– Créer une instance nationale gérée paritairement à laquelle l'ensemble des FONGECIF et AGECEF seraient rattachés, lui transférer la collecte relative au CIF, lui rattacher le DIF transférable, lui donner un pouvoir de régulation.

VIII- Les organismes de formation

1) Organismes publics (CC - 2008)

– Sécuriser la situation de l'AFPA au regard du droit de la concurrence (choix relatifs à sa structure, son statut et son organisation) et clarifier les conditions dans lesquelles l'État est amené à mettre à sa disposition des locaux et des équipements.

– Réformer les GRETA en les incitant à :

* se regrouper (257 ont actuellement été créés, soit près de 10 par région) ;

* obtenir des précisions quant à leur statut ;

* mettre en place une démarche de comptabilité analytique.

– Réfléchir à l'évolution de ces deux opérateurs publics de formation qui s'adressent à des publics comparables, sans exclure la possibilité d'une mise en commun de moyens ou d'un rapprochement.

2) Organismes privés

– Sécuriser l'appareil de formation par ;

* des garanties de la solidité financière des organismes sous la forme d'un dépôt obligatoire lors de la déclaration (*Sénat*) ;

* une procédure de labellisation garante des conditions de durée d'activité, des références des formateurs et indépendante des prestataires de formation et des financeurs (*COE*) ou une accréditation par les OPCA, dans la transparence et sur la base d'évaluations objectives et rendues publiques (*IGAS*) ;

* l'introduction d'une part variable de rémunération des organismes formateurs en fonction des résultats obtenus (*COE*).

– Recenser l'offre existante au sein d'une base de données accessible à tous (*COE*) et recensant les pratiques exemplaires : écoles de la deuxième chance, campus Véolia (*Sénat*).

– Mutualiser les moyens de contrôle et d'évaluation de l'appareil de formation existants au sein d'une autorité indépendante (*Sénat*).

– Renforcer dans l'ensemble du système l'ingénierie et la recherche sur la formation, qui reposent trop exclusivement sur les organismes publics. La capacité des organismes privés de formation à faire de la recherche et à développer l'ingénierie de la formation pourrait ainsi être un des critères de leur évaluation par l'autorité indépendante susmentionnée (*Sénat*).

– Consolider par un soutien à l’investissement et une saine concurrence le développement d’opérateurs de formation de qualité et certifiés (IGAS).

3) Le rôle des régions (CC - 2008)

– Saisir les régions de leur rôle essentiel de définition du contenu des formations car bien que devant procéder à des marchés publics pour leurs achats d’actions de formation professionnelle, elles recourent encore fréquemment à des subventions et laissent une grande latitude au prestataire dans la définition de son offre de formation.

– Inciter les régions à constituer des réseaux d’expertise, dans le cadre des procédures d’appel à la concurrence, avec les autres financeurs publics de formations. Ces réseaux auraient pour objet d’identifier des « bonnes pratiques » et d’acquérir une meilleure connaissance des besoins des publics et de la structure de l’offre locale de formation professionnelle.

IX – La gouvernance du système

1) Rendre l’État garant de l’équité au plan national (Sénat)

– Désigner un secrétaire d’État ou un haut commissaire placé sous l’autorité du Premier ministre ou le cas échéant, en choisissant le ministère de l’éducation nationale pour chef de file de la formation professionnelle.

– Donner à la commission permanente chargée de l’éducation de chaque assemblée parlementaire, toute compétence sur les sujets liés à l’ensemble des formations, initiale ou continue, scolaire, universitaire ou professionnelle.

– Mobiliser les instruments normatifs et de contrôle qu’il détient, en contractualisant des objectifs et des moyens avec les régions.

– Lancer et animer un débat nécessaire sur les objectifs et les priorités de la politique de formation professionnelle.

– Définir un même service cohérent et accessible à l’ensemble des actifs (personnes au travail et demandeurs d’emploi) sur l’ensemble de leur parcours (orientation, emploi, formation) que ce soit en aval ou en amont d’une transition éventuelle, soit :

* un service de l’orientation tout au long de la vie intégrant le système éducatif et ouvert à l’entreprise et au marché de l’emploi ;

* un SPE davantage tourné vers l’usager et individualisé ;

* un dispositif de formation professionnelle plus efficace, dont l’État et la région doivent renouveler le système en lien avec les partenaires sociaux (CES - 2007).

– Participer à la définition d’une stratégie nationale (CC - 2008) laquelle, ne pouvant être l’apanage d’un acteur isolé, devrait être confiée au Conseil national de la formation tout au long de la vie (CNFTLV) à condition de réformer cette instance de la façon suivante :

* resserrer sa composition afin de favoriser l’efficacité de ses débats et la lisibilité des prises de position ;

* structurer la représentation de l'État en son sein par la désignation d'un « chef de file » qui pourrait être, selon les sujets, le ministère chargé de l'emploi ou le ministère de l'éducation nationale ;

* adapter le niveau de cette représentation à celui des autres participants, afin renforcer le poids de l'État face aux représentants des régions et des partenaires sociaux.

- donner explicitement au CNFTLV une mission pédagogique et d'animation du débat public relatif à la formation professionnelle (*CC - 2008*).

2) Désigner le niveau régional comme cadre commun de référence pour la définition d'une stratégie d'ensemble

- Renforcer la gouvernance territoriale du système de formation (IGAS) par :

* des diagnostics partagés auxquels seront associés les partenaires sociaux et les OPCA et OPACIF, et par une mise en commun des travaux d'étude et d'évaluation au sein des OREF ;

* l'articulation de la formation initiale et de la formation continue.

- Instaurer :

* une instance régionale rassemblant État, régions et partenaires sociaux et chargée d'une mission de coordination (IGAS) ;

* une structure pérenne régionale de contractualisation au sein du CCREFP (COE) ;

* des conseils locaux de la formation chargés, au niveau des bassins d'emploi, d'une coordination opérationnelle de l'action (Sénat) ;

* une instance unique qui se substituerait aux différents conseils, comités et commissions actuellement en place. Cette instance élaborerait en concertation avec l'ensemble des parties prenantes quel que soit leur statut (préfet, recteur, organisations professionnelles et syndicales, organismes du service public de l'emploi) le programme régional des formations. Elle serait le lieu d'un engagement collectif sur la stratégie régionale de formation professionnelle et elle débattrait des résultats des travaux d'évaluation de niveau régional relatifs à la formation professionnelle qu'elle susciterait (*CC - 2008*).

- Rendre prescriptif le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) dont l'élaboration devra faire l'objet d'une large concertation (Sénat, COE).

- Remplacer le PRDF par un « programme régional pour la formation tout au long de la vie » (CC - 2008) qui :

* serait élaboré par l'instance unique visée, supra ;

* engloberait la formation professionnelle initiale dans ses deux dimensions – apprentissage et lycées professionnels –, la formation continue des actifs ainsi que celle des demandeurs d'emploi ;

* serait prescriptif pour l'ensemble des acteurs publics ;

* constituerait un cadre de référence dans lequel s'engageraient contractuellement les autres acteurs, dès lors qu'ils seraient pleinement et obligatoirement associés à la définition de ses priorités et de ses objectifs ;

* devrait faire converger tous les moyens nécessaires à sa mise en œuvre au sein d'un fonds régional pour la formation qui, alimenté par l'ensemble des acteurs intéressés (Etat, région, organismes collecteurs, institutions du service public de l'emploi) pourrait concourir à la réalisation des actions de formation identifiées comme prioritaires.

X – L'amélioration de l'information et de l'évaluation

CC - 2008

- Conforter et faciliter la mission générale de diffusion de l'information concernant la formation professionnelle qui relève du CNFTLV, lequel doit publier un rapport annuel sur les comptes de la formation professionnelle. Il apparaît indispensable que les régions transmettent chaque année au système statistique public (INSEE, DARES, DEPP) des informations plus détaillées qu'elles ne le sont aujourd'hui sur leur activité en matière de formation.

L'homogénéité nécessaire au traitement de ces informations suppose une convergence rapide des méthodes et outils statistiques mis en œuvre par les régions. Cette discussion technique devrait associer le CNFTLV.

- Renforcer le pluralisme des instances d'évaluation : les travaux d'évaluation des diverses administrations de l'Etat et des organismes rattachés aux régions (observatoires régionaux) doivent être complétés par un recours plus systématique à des travaux universitaires, davantage complémentaires que concurrents.

L'exploitation de ces travaux suppose néanmoins une coordination et un financement qui pourraient être confiés au CNFTLV. A cette fin, ce dernier pourrait être doté de moyens provenant des fonds de la formation professionnelle, des régions et de l'Etat. De façon analogue, l'instance de coordination régionale exercerait une même fonction dans l'évaluation des stratégies régionales de formation professionnelle.

CES - 2008

- Améliorer l'évaluation de la politique d'insertion des jeunes sur laquelle il est difficile actuellement d'obtenir des éléments tant sur la mise en œuvre des programmes et dispositifs, que sur ses coûts réels même si des « fléchages » existent dans les lignes budgétaires inscrites au sein des différents ministères concernés. Il conviendrait que les services extérieurs de l'État et établissent une évaluation concertée :

* avec les collectivités territoriales sur les publics jeunes, en définissant des indicateurs de performance permettant d'évaluer le coût au regard du service rendu ;

* avec les partenaires sociaux sur l'efficacité des efforts fournis en matière de financement, sur les outils de pilotage des différents dispositifs et sur la carte des formations sur le territoire adaptées aux besoins des bénéficiaires.

- Coordonner et mutualiser les travaux et moyens des assemblées parlementaires, des différents ministères, conseils nationaux (Conseil national des universités, Conseil national du développement de la mobilité, Conseil national du développement des sciences humaines et sociales, Conseil national de la science, Conseil national des villes, Conseil national pour l'emploi, Conseil national de l'habitat, Conseil national de l'insertion par l'activité économique, Conseil national de la vie associative, Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, Conseil économique, social et environnemental...), agences nationales (Agence nationale sur le logement, Agence nationale de l'habitat, Agence

nationale de l'Europe éducation et formation, Agence nationale du programme communautaire jeunesse...), et observatoires pour les mettre à disposition de tous les acteurs.

Il existe en grand nombre des rapports qui font parfois l'objet de sujets redondants. Il conviendrait de coordonner l'ensemble des thèmes et propositions qui pourraient en ressortir et d'évaluer leur impact sur les politiques gouvernementales.

ANNEXE 6

LES INSTANCES, STRUCTURES ET INSTRUMENTS PARTICIPANT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

(liste non exhaustive)

Instances européennes

- Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CDEFOP)
- Comité consultatif pour la formation professionnelle (CCFP) près la Commission européenne
- Comité économique et social européen
- Comité des régions
- Fondation européenne pour la formation (FEF)

Instances nationales

- Ministère de l'éducation nationale
 - * Etablissements de l'enseignement public
- Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
 - * Etablissements de l'enseignement public
- Ministère de l'emploi
 - * Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
 - * Délégation régionale à l'emploi et à la formation professionnelle (DREFP)
 - * Délégation départementale à l'emploi et à la formation professionnelle (DREFP)
- Organismes nationaux de formation :
 - * Association nationale pour la formation hospitalière
 - * Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)
 - * Centre national d'enseignement à distance (Cned).
- Pôle emploi et Unédic
 - * Missions locales
 - * Conseil national pour l'emploi
 - * Agence pour l'emploi des cadres
 - * Conseils régionaux de l'emploi
- Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
- Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)
- Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'Outre-mer (ANT)
- Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)
- Centre national de l'aménagement des structures des exploitations agricoles
- Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
- Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP)
- Comité de programmation et de pilotage des formations interministérielles
- Commissions paritaires nationales de l'emploi
- Commission nationale de certification professionnelle (CNCP)
- Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)
- Conseil national des missions locales

- Conseil supérieur de la fonction publique
- Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
- Fédération de la formation professionnelle
- Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)

Instances territoriales

- Conseil régional
- Conseil général
- Conseil économique et social régional (avis obligatoire)
- Cellules régionales interservices
- Centres d'animation, de recherches et d'information de formation (CARIF)
- Centre de formation des apprentis (CFA)
- Centres d'hébergement et de réinsertion sociale
- Centres régionaux d'information jeunesse (CRIJ)
- Chambres consulaires :
 - * chambres de commerce et d'industrie
 - * chambres des métiers
 - * chambres de l'agriculture
- Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP)
- Comité de bassins de l'emploi
- Commission départementale emploi et insertion
- * Formation compétente dans le domaine de l'emploi
- * Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique
- Commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi (COPIRE) [instances paritaires d'études et d'informations sur l'évolution de l'emploi]
- Encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN)
- Espaces ruraux pour l'emploi et la formation
- Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification – Maisons de l'emploi
- Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle
- Points relais conseil en VAE
- Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et Espaces jeunes
- Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE)

Observatoires

- Observatoire des Territoires
- Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement
- ORESB Observatoire Régional des Enseignements Supérieurs en Bretagne
- Observatoire national sur la formation, la recherche et l'innovation sur le handicap
- Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications
- ONEMFPH : Observatoire national des emplois et des métiers de la Fonction publique hospitalière

- Observatoire des études classiques en Europe (Maison des Sciences de l'Homme, Paris)
- Observatoire de l'emploi public
- Observatoires nationaux ou régionaux prospectifs des métiers et qualifications
- Observatoire de la vie étudiante
- Observatoire de l'Etudiant (université de Bourgogne)
- ROLL : Réseau des Observatoires Locaux de la Lecture
- Les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF)
- Observatoires des chambres de commerce

Fonds

- Fonds national pour l'emploi
- Fonds social européen
- Fonds paritaires :
 - * Assédic
 - * Fonds d'assurance formation (FAF)
 - * Fonds national de gestion paritaire et de la formation professionnelle (FONGEFOR)
 - * Fonds unique de péréquation
 - * Organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA)
 - * Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)
- Fonds départemental pour l'insertion
- Fonds de formation des non-salariés (6)
- Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie
- Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes
- Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage
- Fonds régional d'apprentissage et de formation professionnelle
- Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

Sites Internet

- Portails nationaux publics
 - * ONISEP
 - * Répertoire national des certifications professionnelles
 - * Orientation formation
 - * Étudiant
 - * Admission post bac
 - * ANPE
 - * santé et social
 - * culture
 - * métiers d'art
 - * sport et animation
 - * agriculture et agroalimentaire,
- des portails nationaux soutenus par les pouvoirs publics
 - * Centre d'information et documentation de la jeunesse (CIDJ)
 - * CIJ de l'Essonne
 - * Femmes emploi
- portails régionaux des services de l'État en région

- * CARIF-OREF
- * Centre Info,
- sites privés
- * portail de l'étudiant du groupe l'Express
- * portail de la société Studyrama
- * Académia
- * portail d'orientation-métiers de l'association Idecom
- * portail de Capeo - cabinet conseil auprès des individus et des entreprises –
- * portail d'orientation Phosphore du groupe Bayard presse pour les jeunes
- * le site Imagine ton futur qui s'adresse plus particulièrement aux collégiens et lycéens

Instruments

- Ateliers de pédagogie personnalisée (APP)
- Cellules de reclassement interentreprises
- Centre interinstitutionnel de bilans de compétences (CIBC)
- Engagement de développement de l'emploi et des compétences (EDEC)
- Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe)
- Établissements et services d'aide par le travail (ESAT)
- Insertion par l'économique :
 - * ateliers et chantiers d'insertion (ACI), *
 - * centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS),
 - * associations Intermédiaires,
 - * régies de quartier,
 - * groupements d'employeur pour l'insertion et la qualification (GEIQ), entreprise d'insertion
- Plan national d'action pour l'emploi (stratégie européenne)
- Plan régional de développement des formations (PRDF) : 5 schémas régionaux (apprentissage, formations sanitaires, formations paramédicales, formations sociales, formations initiales et formations artistiques et culturelles)
- Politique de l'emploi :
 - * contrats aidés
 - * contrats de projets État-Région,
 - * contrats d'objectifs (État-Région),
 - * ateliers et chantiers d'insertion (ACI),
 - * projet initiative jeune (Outre-mer),
 - * chantiers écoles,
- Programme régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (PRAFP)
- Programmes d'éducation et de formation tout au long de la vie (européen)
 - * Erasmus, Comenius, Grundvig et Leonardo de Vinci
- Répertoire national de certification professionnelle (RNCP)

ANNEXE 7

GLOSSAIRE

- AFIJ : Association pour faciliter l’insertion professionnelle des jeunes diplômés
- AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
- AGEFIPH : Association de gestion des fonds pour l'insertion des personnes handicapées
- AGEFOS-PME : Association de gestion pour la formation des salariés des PME
- AIO : Accueil, information et orientation
- ANI : Accord national interprofessionnel
- ANPE : Agence nationale pour l’emploi
- APCM : Assemblée permanente des chambres des métiers
- APEC : Association pour l'emploi des cadres
- APP : Ateliers de pédagogie personnalisée
- BAIP : Bureau d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants
- BEP : Brevet d’études professionnelles
- BIJ : Bureau information jeunesse
- BMO : Besoins en main d’œuvre
- BTS : Brevet de technicien supérieur
- CAP : Certificat d’aptitude professionnelle
- CCREFP : Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
- CDA : Contribution au développement de l’apprentissage
- CERC : Conseil de l’emploi, des revenus et de la cohésion sociale
- CEREQ : Centre d’étude et de recherche sur les qualifications
- CEP : Certificat d'études primaires

- CES : Conseil économique et social
- CFA : Centre de formation d'apprentis
- CGPME : Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises
- CIBC : Centre interinstitutionnel de bilans de compétences
- CIDJ : Centre d'information et documentation de la jeunesse
- CIF : Congé individuel de formation
- CIO : Centre d'information et d'orientation
- CIVIS : Contrat d'insertion dans la vie sociale
- CNED : Centre national d'enseignement à distance
- CNFPTLV : Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie
- COE : Comité d'orientation de l'emploi
- COT : Contrat d'objectifs territoriaux
- COTOREP : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (handicapés)
- CPA : Classe préparatoire à l'apprentissage
- CPC : Commission professionnelle consultative
- CPPN : Classe pré-professionnelle de niveau
- CQP : Certificat de qualification professionnelle
- CRIJ : Centre régional information jeunesse
- CTP : Contrat de transition professionnelle
- DAEU : Diplôme d'accès aux études universitaires
- DARES : Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques
- DEUG : Diplôme d'études universitaires générales
- DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- DIF : Droit individuel à la formation
- DRH : Direction des ressources humaines

- DRTEFP : Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- DUT : Diplôme universitaire de technologie
- EPIDe : Établissement public d'insertion de la défense
- FC : Formation continue
- FEP : Fédération des entreprises de propriété
- FI : Formation initiale
- FFP : Fédération de la formation professionnelle
- FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
- FONGECIF : Fonds de gestion du congé individuel de formation
- FONGEFOR : Fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue
- FP : Formation professionnelle
- FPC : Formation professionnelle continue
- FSE : Fonds social européen
- FTLV : Formation tout au long de la vie
- FUP : Fonds unique de péréquation
- GIP : Groupement d'intérêt public
- GPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
- GRETA : Groupement d'établissements
- IGAS : Inspection générale des affaires sociales (IGAS)
- INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- IRILL : Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme
- JAPD : Journée d'appel de préparation à la défense
- LRU : Libertés et responsabilités des universités
- MGI : Mission générale d'insertion
- MIFE : Maison de l'information sur la formation et l'emploi

- MSAB : Masse salariale annuelle brute
- OCDE : Organisation européenne de coopération économique
- OCTA : Organisme collecteur de la taxe d'apprentissage
- 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
- OPQF : Office professionnel de qualification des organismes de formation
- OREF : Observatoire régional emploi formation
- PAIO : Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
- PIB : Produit intérieur brut
- PIJ : Point information jeunesse
- PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves
- PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi
- PPAE : Programme personnalisé de retour à l'emploi
- PRDF : Plan régional de développement des formations
- RMI : Revenu minimum d'insertion
- SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
- SPE : Service public de l'emploi
- SPIFO : Service public d'information sur la formation et l'orientation
- UNSA : Union nationale des syndicats autonomes
- UPA : Union professionnelle artisanale
- URSSAF : Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
- VAE : Validation des acquis de l'expérience