

N° 3676

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2002.

PROPOSITION DE LOI

*relative au **passport pour une garantie d'égal accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.***

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR MM. GERARD LINDEPERG, JEAN-MARC AYRAULT
et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2),

Députés.

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Maurice Adevah-Poeuf, Stéphane Alaize, Damien Alary, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, MM. Didier Arnal, Jean-Marie Aubron, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Baeumler, Jean-Pierre Balduyck, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Alain Barrau, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Mme Yvette Benayoun-Nakache, MM. Henri Bertholet, Éric Besson, Jean-Louis Bianco, André Billardon, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Marie Bockel, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, André Borel, Jean-Michel Boucheron, Jean-Claude Boulard, Michel Bourgeois, Pierre Bourguignon, Christian Bourquin, Mme Danielle Bousquet, MM. Jean-Pierre Braine, Pierre Brana, Jean-Paul Bret, Mme Nicole Bricq, MM. François Brottes, Vincent Burroni, Marcel Cabiddu, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Odette Casanova, MM. Laurent Cathala, Jean-Yves Caillet, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Guy-Michel Chauveau, Jean-Claude Chazal, Daniel Chevallier, Didier Chouat, Alain Claeys, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Cocquempot, Jean Codognès, Pierre Cohen, François Colcombet, Mme Monique Collange, MM. François Cuillandre, Jacky Darne, Michel Dasseux, Mme Martine David, MM. Bernard Davoine, Philippe Decaudin, Marcel Dehoux, Jean Delobel, François Deluga, Jean-Jacques Denis, Mme Monique Denise, MM. Bernard Derosier, Michel Destot, Marc Dolez, François Dosé, René Dosière, Mme Brigitte Douay, MM. Julien Dray, Tony Dreyfus, Pierre Ducout, Jean-Pierre Dufau, Jean-Louis Dumont, Mme Laurence Dumont, MM. Dominique Dupilet, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Jean-Paul Durieux, Philippe Duron, Henri Emmanuelli, Jean Espilondo, Michel Etiévant, Claude Evin, Alain Fabre-Pujol, Albert Facon, Mme Nicole Feidt, MM. Jean-Jacques Filleul, Jacques Fleury, Pierre Forgues, Raymond Forni, Jean-Louis Fousseret, Michel Françaix, Georges Frêche, Michel Fromet, Gérard Fuchs, Robert Gaïa, Yann Galut, Roland Garrigues, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Mme Catherine Génisson, MM. André Godin, Gaëtan Gorce, Alain Gouriou, Gérard Gouzes, Bernard Grasset, Michel Grégoire, Mme Odette Grzegorzulka, MM. Jacques Guyard, Francis Hammel, Mme Cécile Helle, MM. Edmond Hervé, Jacques Heuclin, François Hollande, Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Claude Jacquot, Serge Janquin, Jacky Jaulneau, Patrick Jeanne, Armand Jung, Jean-Noël Kerdraon, Bertrand Kern, Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Claude Lanfranca, Jean Launay, Mmes Jacqueline Lazard, Christine Lazerges, MM. Gilbert Le Bris, André Lebrun, Jean-Yves Le Déaut, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Yves Le Drian, Michel Lefait, Jean Le Garrec, Jean-Marie Le Guen, Patrick Lemasle, Georges Lemoine, Bruno Le Roux, René Leroux, Jean-Claude Leroy, Alain Le Vern, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. Gérard Lindeperg, François Loncle, Bernard Madrelle, René Mangin, Daniel Marcovitch, Didier Marie, Jean-Paul Mariot, Mme Béatrice Marre, MM. Marius Masse, Didier Mathus, Gilbert Maurer, Guy Menut, Roland Metzinger, Louis Mexandeau, Jean Michel, Didier Migaud, Mme Hélène Mignon, MM. Gilbert Mitterrand, Yvon Montané, Gabriel Montcharmont, Arnaud Montebourg, Philippe Nauche, Bernard Nayral, Henri Nayrou, Mme Véronique Neiertz, MM. Alain Néri, Michel Pajon, Joseph Parrenin, Vincent Peillon, Germain Peiro, Jean-Claude Perez, Jean-Pierre Pernot, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Geneviève Perrin-Gaillard, M. François Perrot, Mmes Annette Peulvast-Bergeal, Catherine Picard, MM. Jean-Pierre Pujol, Paul Quilès, Dominique Raimbourg, Alfred Recours, Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, MM. Patrick Rimbart, Jean-Claude Robert, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Bernard Roman, Yves Rome,

Gilbert Roseau, Joseph Rossignol, Mme Yvette Roudy, MM. Jean Rouger, René Rouquet, Michel Sainte-Marie, Mme Odile Saugues, MM. Patrick Sève, Henri Sicre, Dominique Strauss-Kahn, Michel Tamaya, Yves Tavernier, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, Mmes Marisol Touraine, Odette Trupin, MM. Joseph Tyrode, Daniel Vachez, André Vallini, André Vachez, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, Alain Veyret, Alain Vidalies, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque, Kofi Yamgnane.

(2) MM. Yvon Abiven, Léo Andy, Alain Calmat, Jean-Claude Daniel, Camille Darsières, Christian Franqueville, Guy Malandain, Daniel Marsin, Mme Michèle Rivasi.

Formation professionnelle.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS

I. – RAPPEL DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS

Le préambule de la Constitution a placé la formation professionnelle au cœur des grands principes qui fondent notre République : «La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture.» Ce texte adopté le 27 octobre 1946 garde aujourd'hui toute sa pertinence et l'obligation faite à la nation demeure on ne peut plus actuelle.

Depuis 1946, de multiples initiatives du législateur ont eu pour **objectif de «garantir» le principe constitutionnel d'égalité d'accès à la formation pour les adultes.** La loi du 31 juillet 1959 relative à la promotion sociale, celle du 16 juillet 1971 portant sur l'organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, devenue le livre IX du code du travail, en sont les illustrations. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 s'inscrit dans la même philosophie en affirmant le droit à l'éducation par la poursuite d'études par les élèves qui n'ont pas atteint un niveau de formation reconnu à l'issue de la scolarité obligatoire.

Le «droit à l'emploi» également affirmé par le préambule de la Constitution de 1946 constitue le second enracinement constitutionnel du droit à la formation professionnelle dont il est indissociable. Ce fondement a lui aussi donné lieu à de nombreuses initiatives législatives concernant l'insertion professionnelle des jeunes, l'accès à la formation pour les salariés licenciés ou demandeurs d'emploi, **l'affirmation du droit à la qualification professionnelle** pour tout travailleur engagé dans la vie professionnelle ou toute personne qui s'y engage, loi du 4 juillet 1990 (art. L. 900-3 C. travail).

Le préambule de la Constitution et la loi confèrent aux partenaires sociaux légitimité et compétence dans le champ de la formation. Le principe constitutionnel de participation des salariés englobe en effet la négociation collective et la gestion paritaire. La formation professionnelle et l'éducation permanente sont considérées par le législateur comme des «garanties sociales» (art. L. 131-1 du code du travail), objet de la négociation collective. Celle-ci a été particulièrement vivace depuis l'accord national interprofessionnel du 11 juillet 1970, texte fondateur de la négociation collective dans ce domaine.

Enfin, les lois de décentralisation de 1982-1983 ont délégué aux conseils régionaux une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle; ces lois fondatrices ont été élargies au cours des années 80 et 90, faisant des élus régionaux des acteurs à part entière de notre système de formation professionnelle.

II. – EXIGENCE DE L'ÉGALITÉ D'ACCÈS A LA FORMATION

Le système d'éducation et de formation professionnelle, fondé sur les principes constitutionnels qui viennent d'être brièvement rappelés, a permis à la France de compter aujourd'hui parmi les grandes puissances économiques mondiales. En effet, des mutations économiques et sociales d'ampleur ont pu être surmontées grâce à la capacité d'adaptation de ses salariés : effort de reconstruction après 1945, profondes mutations du monde rural, reconversion de l'industrie minière et des industries lourdes, ouverture des marchés, tertiarisation des emplois, maîtrise des technologies de l'information et de la communication...

Cependant, **l'exigence d'égalité d'accès pour les adultes**, inscrite dans la Constitution, **n'a pas été atteinte**, loin s'en faut. L'une des grandes injustices de notre société réside dans le fait qu'un destin professionnel puisse être scellé dès l'âge de 16-18 ans, en raison d'un départ prématuré du système d'éducation et faute d'avoir pu accéder à une qualification. La possibilité d'une deuxième chance demeure très faible. A bien des égards, **notre système de formation continue est encore plus inégalitaire que celui de la formation initiale.**

III. – LES NOUVEAUX ENJEUX

Dans le même temps, notre société est confrontée à de nouveaux enjeux qui appellent le renforcement de l'égalité d'accès à l'éducation et à la formation.

– **Des enjeux démographiques** : le besoin supplémentaire en recrutement lié à la pyramide des âges est de l'ordre de 2750000 sur dix ans. Ceci signifie qu'il faudrait 2750000 personnes supplémentaires pour maintenir une évolution de l'emploi au cours des dix prochaines années, identique à celle des dix dernières. Sur ces recrutements supplémentaires liés à l'accélération des départs en retraite, 900000 concernent des cadres et professions intermédiaires, 1600000 des ouvriers et des employés qualifiés (dont 530000 ouvriers qualifiés) et seulement 270000 ouvriers et employés non qualifiés. Il résulte de cette donnée démographique la nécessité d'un considérable effort de formation pour les salariés en activité.

– **Les enjeux de la société de la connaissance** : le renouvellement accéléré des techniques de production et de distribution des biens et services sollicite toujours davantage l'initiative et la compétence de tous les acteurs de l'entreprise. Cette évolution nécessite de la part des entreprises et des salariés une capacité d'adaptation permanente pour se prémunir contre les risques d'obsolescence des qualifications.

– **L'enjeu citoyen et culturel** : la montée du temps libre, le nouvel univers culturel lié aux nouvelles technologies, l'aspiration à mieux maîtriser son projet personnel, le développement de la vie associative... autant d'éléments nouveaux qui revitalisent le projet d'éducation permanente et donnent de nouvelles perspectives à l'éducation populaire.

IV. – LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE S'IMPOSE

Les salariés sont en permanence appelés à s'adapter à l'évolution de leurs emplois, à changer plusieurs fois d'entreprises, mais également de métier; **seule une formation professionnelle adaptée est susceptible d'assurer la continuité des parcours professionnels sans les ruptures dramatiques** que l'on connaît avec les licenciements massifs d'aujourd'hui. Après la protection contre les accidents de travail, la maladie, la vieillesse... **Les salariés doivent être protégés contre les aléas de la vie professionnelle.**

C'est en ce sens que l'on peut dire que **la formation tout au long de la vie s'impose** en ce début de siècle avec la même urgence que la sécurité sociale après la guerre. L'objet de la présente proposition de loi est d'apporter à chacun **une garantie de l'Etat** lui permettant d'accéder à la formation tout au long de la vie en application du principe constitutionnel d'égalité. C'est le sens du **«passeport pour une garantie d'égal accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie»**, qui est un titre de garantie reconnu par l'Etat à toute personne n'ayant bénéficié que d'une formation initiale incomplète.

V. – LE PASSEPORT ÉDUCATION FORMATION

La proposition s'appuie pour l'essentiel sur le cadre juridique existant, tel qu'il résulte du livre IX du code du travail et des lois de décentralisation qui confèrent une large compétence aux régions dans le domaine de la formation. Le rôle et la compétence des acteurs (Etat, régions, partenaires sociaux, dispensateurs de formation), des instances et des procédures ne sont pas modifiés dans leur principe.

En revanche, le texte remet l'utilisateur au cœur du dispositif. Il vise à donner à chaque individu, «acteur» de son propre projet de développement personnel et professionnel, les moyens de se former tout au long de la vie.

Toute personne remplissant les conditions d'ouverture du **droit au passeport éducation formation sera titulaire d'un droit personnel d'accès à l'éducation et à la formation.** Ce passeport garanti par l'Etat et utilisable tout au long de la vie ouvre des possibilités de formation dont la **durée maximale de deux ans sera inversement proportionnelle au niveau de qualification acquis en formation initiale.**

Un salarié n'ayant acquis qu'un faible niveau de qualification dans le cadre de la formation initiale pourra bénéficier d'un temps de formation long et au maximum de deux ans avec le passeport formation. Inversement, un salarié ayant acquis une qualification plus élevée dans le cadre de la formation initiale bénéficiera d'une formation plus courte.

Ce droit universel d'accès à la formation tout au long de la vie s'ajoute au droit à l'éducation et à la formation initiale mis en œuvre dans le cadre du service public d'éducation. Il peut être complété par des dispositions complémentaires créés par les partenaires sociaux et gérés par eux.

VI. – CONTENU DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Garantie d'égalité d'accès à la formation tout au long de la vie

L'Etat garantit à chacun l'accès à la formation tout au long de la vie.

Cette garantie s'applique dans le cadre de la formation initiale et de la formation continue au moyen du passeport éducation formation.

Article 2

Principes du passeport éducation formation

Toute personne ayant quitté le système éducatif sans qualification reconnue peut prétendre au passeport éducation formation entre vingt-cinq et cinquante ans. Ce passeport garanti par l'Etat ouvre un droit à la formation d'une durée maximale de deux ans, soit 3200 heures utilisables de façon modulaire.

Pour les personnes ayant une qualification reconnue, la durée du droit ouvert est inversement proportionnelle à la durée de formation initiale.

Article 3

Ouverture des droits

Ce passeport ouvre les droits suivants :

- accès gratuit aux formations organisées par le service public d'éducation, ainsi qu'à celles proposées par les dispensateurs privés conventionnés par les pouvoirs publics;
- accès direct aux procédures de validation des acquis de l'expérience;
- protection sociale attachée au statut de stagiaire de la formation professionnelle;
- garantie de rémunération assurée par l'Etat et les régions pour les demandeurs d'emploi ne relevant pas du régime d'assurance chômage et les salariés;
- les demandeurs d'emploi relevant de l'assurance chômage continueront à bénéficier de l'indemnisation chômage versée par les ASSEDIC.

Article 4

Financement du PEF

Le financement du passeport éducation formation (PEF) est assuré par des contributions financières de l'Etat, des conseils régionaux et d'une partie de la contribution des entreprises au développement de la formation professionnelle continue.

Les ressources du PEF sont gérées au niveau régional au sein d'un Fonds de gestion quadripartite, composé des représentants de l'Etat, des organisations syndicales représentatives patronales et des salariés et des représentants du conseil régional qui en assure la tutelle.

Article 5

Garanties collectives complémentaires

Des garanties éducation-formation complémentaires peuvent être mises en place par les partenaires sociaux par la voie de la négociation collective et de la gestion paritaire. Elles visent à prémunir les salariés contre les risques de l'obsolescence des connaissances, de la perte d'emploi et de la précarité. Cette négociation s'inscrit dans le cadre des articles L. 131-1 et la suite du code du travail.

Ces garanties complémentaires peuvent notamment être mises en œuvre dans le cadre d'un compte épargne temps dédié à la formation dénommé : «compte épargne-formation».

Ce compte peut être alimenté par des contributions, en temps ou financières, des employeurs et du salarié et donner lieu à un abondement de l'Etat et des conseils régionaux.

Les dispositions du présent article s'ajoutent à la «garantie universelle» instaurée à l'article 1er de la présente loi.

Enfin, des dispositions législatives et réglementaires devront préciser ce dispositif, notamment concernant :

- la création du Fonds régional de gestion du PEF (passeport éducation formation);
- les modifications relatives à la contribution des entreprises au développement de la formation professionnelle continue;
- le principe et les modalités d'affectation des ressources budgétaires de l'Etat au PEF.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'Etat garantit à chaque personne l'accès à la formation tout au long de la vie.

Cette garantie s'applique dans le cadre de la formation initiale et de la formation continue au moyen du passeport éducation formation.

Article 2

Toute personne ayant quitté le système éducatif de la formation initiale sans qualification reconnue peut prétendre au passeport éducation formation entre l'âge de vingt-cinq ans et l'âge de cinquante ans. Ce passeport garanti par l'Etat ouvre un droit à la formation d'une durée maximale de deux ans, soit 3200 heures utilisables de façon modulaire.

Pour les personnes ayant une qualification reconnue, la durée de formation dans le cadre du passeport éducation formation fixée par décret est inversement proportionnelle à la durée de formation initiale.

Article 3

Le passeport éducation formation ouvre droit :

- à l'accès gratuit aux formations organisées par le service public de l'éducation nationale et aux formations proposées par les organismes de formation publics ou privés conventionnés par les pouvoirs publics;
- à l'accès direct aux procédures de validation des acquis de l'expérience;
- à la protection sociale attachée au statut de stagiaire de la formation professionnelle;
- à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi ne relevant pas du régime d'assurance chômage;
- à l'indemnisation prévue dans le cadre de la convention UNEDIC pour les demandeurs d'emploi relevant de l'assurance chômage;
- à une rémunération versée par l'Etat et la région fixée par décret pour les salariés en activité.

Article 4

Le financement du passeport éducation formation est assuré par une contribution financière de l'Etat et une contribution financière du conseil régional concerné, ainsi que par une part fixée par décret de la contribution des entreprises au développement de la formation professionnelle continue prévue à l'article L. 951-1 du code du travail.

Les contributions financières visées à l'alinéa précédent sont versées au Fonds régional de gestion du passeport éducation formation. Ce Fonds est géré par un conseil d'administration composé des représentants de l'Etat, des représentants des organisations syndicales représentatives d'employeurs et de salariés, et des représentants du conseil régional qui en assure la tutelle.

Les conditions de financement du passeport éducation formation et les modalités de fonctionnement du Fonds régional de gestion du passeport éducation formation sont précisées par un décret en Conseil d'Etat.

Article 5

Des garanties d'éducation et de formation complémentaires peuvent être mises en place par un accord collectif de travail conformément aux dispositions prévues par le titre III du livre Ier du code du travail. Elles visent à prémunir les salariés contre les risques de l'obsolescence des connaissances, de la perte d'emploi et de la précarité.

Ces garanties complémentaires peuvent être mises en œuvre dans le cadre d'un compte épargne-formation. Ce compte peut être abondé par des contributions, en temps ou financières, de l'employeur et du salarié. Le compte épargne-formation peut donner lieu également à un apport de l'Etat ou du conseil régional dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les dispositions prévues au premier et au deuxième alinéa de l'article complètent la garantie universelle instaurée à l'article 1er de la présente loi.

Article 6

Les dépenses entraînées pour l'Etat par l'application de la présente proposition de loi sont compensées, à due concurrence, par une cotisation additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

Les dépenses qui en résultent pour les régions sont compensées par un relèvement, à due concurrence, de la dotation générale de décentralisation.

3676 Proposition de loi de Gérard Lindeperg relative au passeport pour une garantie d'égal accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.