

N° 1728

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2014.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 6 du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

sur l'**évaluation de l'adéquation entre l'offre et les besoins de formation professionnelle**

ET PRÉSENTÉ PAR

MME JEANINE DUBIÉ ET M. PIERRE MORANGE
Députés

SOMMAIRE

	Pages
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	7
INTRODUCTION	13
I. LE DIAGNOSTIC DU SYSTÈME DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE	15
A. UN SYSTÈME PARITAIRE TRÈS ADMINISTRÉ AUX AMBITIONS MULTIPLES	15
1. Des ambitions croissantes	15
a. Le développement personnel, la promotion sociale des individus et l'adaptation aux mutations économiques	15
b. Le traitement social du chômage	16
c. La sécurisation des parcours professionnels	17
2. Un marché encadré et reposant sur des financements mutualisés	18
a. Une intermédiation est assurée par des organismes professionnels de collecte	19
b. Les partenaires sociaux ont un rôle de gestion et d'impulsion	21
c. Ces caractéristiques sont singulières par rapport aux modèles étrangers	22
B. UN SYSTÈME RÉGULIÈREMENT CRITIQUÉ	24
1. Une gouvernance devenue illisible	24
a. La logique paritaire est plurielle	24
b. Avec la décentralisation, le tripartisme est devenu quadripartisme	25
c. Au cloisonnement des statuts répond celui des dispositifs	25
2. Une articulation difficile avec la formation initiale	27
a. Les inégalités engendrées par le système scolaire sont perpétuées	27
b. La formation continue ne peut compenser à elle seule les faiblesses persistantes de la formation initiale	27
c. La formation continue ne parvient pas à s'imposer comme alternative crédible à la formation initiale	28

3. Un financement dévoyé, inefficace et peu transparent	30
a. Les fonds de la formation professionnelle servent à financer les organisations syndicales et patronales.....	30
b. Un système d’intermédiation propice aux conflits d’intérêts.....	32
c. Les dispositifs se sont multipliés en perpétuant un fonctionnement en tuyaux d’orgue	35
4. Une offre de formation pléthorique et de qualité variable.....	37
a. L’offre de formation est foisonnante	38
b. Le système permet le développement de formations déconnectées des besoins.....	40
C. UN SYSTÈME DONT LA PERFORMANCE GLOBALE RESTE À MESURER.....	42
1. La faiblesse des dispositifs d’évaluation.....	42
2. La difficile comparaison des taux d’accès à la formation en Europe	45
3. La France affiche un retard de capital national de compétence au sein de l’OCDE	47
II. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA DIVERSITÉ DES BESOINS DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE DANS L’EXPRESSION DE LA DEMANDE, INDIVIDUELLE OU COLLECTIVE	50
A. MIEUX ANTICIPER	50
1. Assurer la traduction opérationnelle des travaux de prospective.....	50
a. En dépit de nombreux exercices de prospective, les besoins de formation restent insuffisamment anticipés.....	51
b. Transformer les contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles en outils de programmation opérationnelle	55
2. Lever les ambiguïtés de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	57
B. MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES SALARIÉS.....	62
1. Diversifier les modalités de prise en compte des compétences	63
a. Les référentiels de qualification doivent être harmonisés et déclinés en unités de valeur pour favoriser la transversalité.....	63
b. La validation des acquis de l’expérience (VAE) ne doit plus être un « parcours du combattant »	66
c. Le bilan de compétences (BC) doit évoluer en cohérence avec les autres formules d’accompagnement	69
2. Conforter le succès du congé individuel de formation (Cif) dans le traitement des transitions professionnelles.....	71
a. Le Cif permet à des salariés moins qualifiés d’accéder à des formations longues et qualifiantes	71
b. Un repositionnement des Opacif est nécessaire pour préserver les acquis	74

3. Tirer les leçons de l'échec du droit individuel à la formation (Dif) dans la conception du compte personnel de formation	76
a. Les faiblesses du Dif sont unanimement reconnues	76
b. Le compte personnel de formation (CPF) permettra un accès universel à des formations qualifiantes, à la disposition du salarié.....	78
c. Plusieurs aspects de la mise en œuvre concrète du CPF doivent encore précisés ...	82
4. Veiller à la transformation du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) en « tour de contrôle » de la formation continue.....	86
a. Le FPSPP a permis de financer davantage de formations pour les demandeurs d'emploi	86
b. Le bilan du FPSPP est mitigé.....	88
c. Le FPSPP sera au cœur des financements de la formation professionnelle	89
C. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES CATÉGORIES QUI ÉPROUVENT DES DIFFICULTÉS À ACCÉDER À LA FORMATION	91
1. Les plus petites entreprises	91
a. Les petites entreprises font face à des difficultés spécifiques	91
b. La mutualisation via les Opca s'est révélée peu efficace.....	94
c. Les partenaires sociaux s'orientent vers un système plus différencié	96
d. Les spécificités des TPE et des PME appellent d'autres mesures	97
2. Les salariés les moins qualifiés.....	98
a. Les personnes les moins qualifiées ont moins de chances d'accéder à la formation.....	98
b. L'individualisation des droits à la formation doit être assortie de garanties ciblées sur ces publics	100
c. Le conseil en évolution professionnelle (CEP) vise à répondre à ces enjeux	101
3. Les demandeurs d'emploi	102
a. Les demandeurs d'emploi accèdent difficilement à la formation.....	102
b. Le parcours d'accès à la formation est long et complexe pour les demandeurs d'emploi	105
c. Un financement accru sera désormais consacré à la formation des demandeurs d'emploi	110
d. L'effort ne doit pas être uniquement financier	111
D. SIMPLIFIER LES MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE	114
1. Rapprocher les instances de gouvernance de l'emploi et de la formation professionnelle	114
2. Cesser de systématiquement juxtaposer les instances du paritarisme et du quadripartisme.....	115
3. Achever la décentralisation.....	116
4. Encadrer la définition du service public régional de la formation professionnelle	119

E. ACCÉLÉRER LA RÉFORME DE L'INTERMÉDIATION.....	120
1. Réformer le financement du paritarisme.....	121
a. Le financement du paritarisme par les fonds de la formation professionnelle est critiqué depuis plus de dix ans.....	121
b. La réforme doit avoir pour objectif de séparer financement du paritarisme et collecte	121
2. Poursuivre le travail de transparence initié en 2009	123
a. Pérenniser les conventions d'objectifs et de moyens (Com).....	123
b. Élargir la portée des Com et simplifier l'encadrement des frais de gestion.....	124
c. Faire appliquer la charte des bonnes pratiques édictée par le FPSPP	127
3. Étudier la possibilité de transférer la collecte des contributions des entreprises aux Urssaf.....	128
III. MIEUX ADAPTER L'OFFRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE À LA DEMANDE.....	130
A. AMÉLIORER LE SERVICE RENDU PAR LE SERVICE PUBLIC DE L'ORIENTATION	130
1. Vers un service public régional de l'orientation par une reconnaissance du chef de filat de la région.....	131
a. La délégation interministérielle ne s'est pas révélée être l'outil adapté	131
b. Un positionnement régional est aujourd'hui jugé « incontournable ».....	134
2. Aboutir enfin à la mise en place d'un système d'information national fiable sur l'offre de formation	135
B. RÉGULER PLUS EFFICACEMENT L'ACTIVITÉ DES ORGANISMES DE FORMATION.....	138
1. Développer et rationaliser le contrôle	138
a. Conserver un accès ouvert au marché de la formation	139
b. Tirer les conséquences de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013 et mieux cibler le contrôle a posteriori	142
c. Étendre le contrôle de la Commission nationale de la certification professionnelle au contenu des formations	147
2. Promouvoir la qualité.....	149
a. Généraliser la culture de l'évaluation et du partenariat	149
b. Conforter les labels de qualité.....	151
C. ENCOURAGER LA MODERNISATION ET LA FLEXIBILITÉ DE L'OFFRE DE FORMATION.....	153
1. Permettre la prise en compte de la diversité des modalités de formation.....	153
2. Cesser d'entraver l'innovation : l'exemple de la formation ouverte et à distance..	155
3. Favoriser la modularité et les parcours différenciés	156
EXAMEN PAR LE COMITÉ	159
ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	173

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

A. PRENDRE EN COMPTE LA DIVERSITÉ DE LA DEMANDE

1. Mieux anticiper les besoins de formation professionnelle

Proposition n° 1 : Développer les outils de programmation et de prospective :

– faire des contrats de plan régionaux pour le développement des formations professionnelles (CPRDFP) un outil de programmation opérationnelle des besoins et de l’offre de formation ;

– densifier le travail en réseau des observatoires régionaux de l’emploi et de la formation (Oref) et des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) sous forme de conventions ou de partage des bonnes pratiques ;

– renforcer les engagements de développement de l’emploi et des compétences (EDEC) entre l’État et les branches professionnelles ;

– développer le conseil aux PME en matière de GPEC, financé par les Opcas.

2. Mieux répondre aux besoins des salariés

Proposition n° 2 : Favoriser la mobilité par la reconnaissance des compétences transverses et la modularisation des référentiels de qualification :

– poursuivre les actions destinées à favoriser la création des certificats de qualification professionnelle (CQP) et des CQP interprofessionnels ;

– renforcer la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCPC) afin qu’elle puisse poursuivre le travail d’harmonisation des certifications et de réduction de leur nombre, en lui attribuant notamment une compétence de coordination des commissions ministérielles et de modularisation des référentiels de qualification en unités de valeur.

Proposition n° 3 : Renforcer l’accompagnement des personnes dans la reconnaissance de leurs qualifications :

– fixer des délais plus contraignants aux certificateurs tout au long de la procédure de validation des acquis de l’expérience pour en réduire la durée ;

– moderniser le bilan de compétences afin de mieux l’articuler avec les autres dispositifs d’accompagnement.

Proposition n° 4 : Préserver l'accès aux formations qualifiantes et diplômantes en confortant le succès du congé individuel de formation :

- suivre le devenir des candidats dont le projet a été refusé au titre du Cif ;
- informer au plus tôt les bénéficiaires d'un Cif sur le reste à charge ;
- introduire un objectif de réduction des délais de traitement des demandes dans les conventions d'objectifs et de moyens signées entre les Fongecif et l'État ;
- unifier le réseau des Fongecif en une seule personne morale dotée d'antennes régionales.

Proposition n° 5 : Compléter le compte personnel de formation :

- définir des modalités de monétisation des droits du compte personnel de formation, afin d'assurer une réelle portabilité des droits ;
- assurer la mise en place d'un mécanisme de fongibilité asymétrique des comptes épargne-temps et pénibilité vers le compte personnel de formation.

Proposition n° 6 : Élaborer un système d'information sur la sécurité professionnelle, inspiré du dossier personnel dématérialisé de Pôle emploi, permettant la consultation des différents comptes de droits (pénibilité, épargne-temps, formation) et la réalisation de démarches en ligne.

3. Renforcer l'accompagnement des catégories confrontées à des difficultés d'accès à la formation professionnelle

Proposition n° 7 : Favoriser l'accès à la formation des salariés des TPE et des PME :

- élargir la possibilité de prise en charge de la rémunération des salariés partis en formation aux entreprises de 10 à 49 salariés ;
- créer une plate-forme partagée avec Pôle emploi et les agences d'intérim pour faciliter le remplacement des salariés des plus petites entreprises partis en formation ;
- étendre dès que possible la garantie d'accès à la formation (abondement correctif) aux salariés des entreprises de moins de 50 salariés.

Proposition n° 8 : Rendre la formation plus efficace et plus facile d'accès pour les demandeurs d'emploi :

– alléger et dématérialiser la procédure de validation de la formation par le conseiller de Pôle emploi ;

– suivre un indicateur de délai entre le moment où le projet de formation est validé et le moment de l'entrée effective en formation.

4. Simplifier les modes d'intervention publique

Proposition n° 9 : Simplifier les instances de pilotage :

– fusionner le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), le conseil national de l'emploi (CNE) et le comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP) ;

– associer les organismes représentatifs des activités dite du « hors champ » (économie sociale, agriculture, professions libérales) à la gouvernance de la formation professionnelle continue ;

– fusionner le centre d'études sur l'emploi (CEE) et le centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) ;

– fusionner les comités de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) et les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (Copire) ;

– associer les partenaires sociaux à la genèse et à la signature des contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP).

Proposition n° 10 : Achever la décentralisation :

– tirer les conséquences de l'achèvement de la décentralisation de la formation professionnelle continue au profit des régions en réduisant l'engagement de l'État, notamment dans la formation des demandeurs d'emploi ;

– définir précisément l'habilitation d'organismes de formation par le service public régional de la formation professionnelle.

5. Accélérer la réforme de l'intermédiation

Proposition n° 11 : Adopter un nouveau système de financement des organisations syndicales et patronales déconnecté de la collecte des fonds de la formation professionnelle.

Proposition n° 12 : Poursuivre la politique de contractualisation avec les Opcas pour réorienter leurs missions vers le conseil et l'ingénierie, en particulier à destination des TPE et PME :

- simplifier les règles d'encadrement des frais de gestion ;
- préciser les conséquences du non-respect de ces règles (obligation d'information, sanctions, etc.) ;
- étudier la possibilité d'élargir la portée des contrats d'objectifs et de moyens pour permettre une négociation sur la politique de formation ;
- assurer une parfaite transparence sur les frais de gestion acquis au titre des partenariats ;
- faire respecter *via* les conventions d'objectifs et de moyens la charte de bonnes pratiques édictée par le FPSPP.

Proposition n° 13 : Renforcer l'information du Parlement sur le suivi des conventions d'objectifs et de moyens :

- intégrer dans l'annexe au projet de loi de finances des indicateurs sur la maîtrise des frais de gestion par les Opcas ;
- intégrer dans la même annexe un bilan des Com donnant des exemples de bonnes pratiques.

Proposition n° 14 : Remettre au Parlement une étude sur l'impact qu'aurait le transfert de la collecte des contributions des entreprises au titre de la formation professionnelle aux Urssaf.

B. ADAPTER L'OFFRE

1. Améliorer le service public de l'orientation

Proposition n° 15 : Réformer le service public de l'orientation :

- supprimer la délégation interministérielle à l'information et à l'orientation ;
- reconnaître le chef de filat de la région en matière d'orientation et envisager le transfert des moyens de certains réseaux d'orientation relevant actuellement de l'État ;
- mettre en œuvre rapidement un système national d'information sur l'offre de formation fournissant une information fiable et actualisée et permettant une cotation qualité des organismes de formation.

2. Réguler plus efficacement l'activité des organismes de formation

Proposition n° 16 : Renforcer les contrôles :

– augmenter le ciblage des services de contrôle sur les activités à risques des organismes de formation par redéploiement de moyens actuellement consacrés à la vérification de l'obligation légale des entreprises ;

– privilégier les sanctions financières sous forme de remboursement direct au Trésor public des sommes ne correspondant pas à une action de formation professionnelle continue ;

– organiser le partage d'information et le signalement entre acheteurs publics, Opcas et services de contrôle sur les mauvaises pratiques de certains organismes de formation ;

– étendre les compétences de la Commission nationale de la certification professionnelle au contrôle du contenu des formations.

Proposition n° 17 : Promouvoir la qualité :

– assurer l'application systématique de l'article L. 6353-1 du code du travail imposant aux organismes de formation de délivrer une attestation au stagiaire mentionnant les résultats des acquis de la formation ;

– diffuser les bonnes pratiques des acteurs publics, des Opcas et des Opacif en matière d'évaluation et de partenariat avec les organismes de formation, sous forme de charte nationale ;

– faire de la certification qualité des organismes de formation une condition préférentielle d'accès à la commande publique.

3. Encourager la modernisation et la flexibilité de l'offre de formation

Proposition n° 18 : Moderniser les méthodes de formation :

– assouplir la définition légale des conditions de réalisation de l'action de formation afin de les rendre compatibles avec la diversification des méthodes de formation et notamment avec la formation ouverte et à distance ;

– favoriser le travail en réseau des organismes de formation afin de développer la modularité des formations tout au long de l'année ;

– développer les validations intermédiaires ou partielles des formations qualifiantes ou diplômantes afin de faciliter l'individualisation des parcours.

INTRODUCTION

Le 18 octobre 2012, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale a inscrit à son programme de travail, à la demande du groupe UMP, une évaluation de l'adéquation entre l'offre et les besoins de formation professionnelle. Le 13 décembre 2012, le CEC a désigné les deux rapporteurs de cette étude :

– Mme Jeanine Dubié, membre du groupe RRDP, membre de la commission des Affaires économiques ;

– M. Pierre Morange, membre du groupe UMP, membre de la commission des Affaires sociales.

En application de l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, a été constitué un groupe de travail désigné par les commissions des Finances, des Affaires sociales et des Affaires économiques, et composé de MM. Christophe Castaner (SRC), Gérard Cherpion (UMP), Dino Cinieri (UMP), Mmes Marie-Christine Dalloz (UMP) et Hélène Geoffroy (SRC), M. Jean-Patrick Gille (SRC) et Mme Audrey Linkenheld (SRC).

Cette évaluation a commencé par une phase de cadrage, à la suite de laquelle le projet d'évaluation a été défini et présenté par les rapporteurs au groupe de travail. L'évaluation a mobilisé les outils traditionnels du contrôle parlementaire : auditions, tables rondes et déplacements.

La délimitation du périmètre de l'évaluation fut nécessaire pour plus plusieurs raisons :

– la dépense globale pour la formation professionnelle de 32 milliards d'euros en 2012 recouvre des problématiques, des financeurs et des publics très différents ;

– la formation en alternance (apprentissage, contrat de professionnalisation) relevait du champ d'une autre évaluation menée par le CEC, consacrée aux politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes ;

– la formation continue des agents publics est encadrée par des besoins et des règles spécifiques qui n'obéissent pas à la même problématique.

Les rapporteurs ont donc privilégié un ciblage sur la formation professionnelle continue des salariés et des demandeurs d'emploi, dans la perspective de la réforme législative transposant l'accord national interprofessionnel

conclu le 14 décembre 2013 et signé par l'ensemble des partenaires sociaux, à l'exception de la CGPME et de la CGT.

L'approche de l'évaluation a été axée sur l'adéquation entre l'offre et la demande de formation professionnelle continue, telle que régulée par une forte intermédiation à gestion paritaire, et encadrée par une gouvernance quadripartite mêlant État, régions, syndicats de salariés et organisations patronales, entre logique sectorielle nationale et logique territoriale régionale.

Une étude des points saillants des systèmes de formation professionnelle continue de certains membres de l'OCDE a permis de mettre en évidence les particularités de la situation française par rapport à celle de pays comparables, et d'inspirer des recommandations de politiques publiques.

Articulé en trois parties, le présent rapport d'évaluation a pour objet de :

– faire le diagnostic du système français de formation professionnelle continue, en inventoriant les critiques de la gestion paritaire et de la mutualisation des financements, et en examinant sa performance globale ;

– préconiser des réformes tendant à assurer la prise en compte de la diversité des besoins dans l'expression de la demande, par une prospective de l'emploi plus efficace, une plus grande individualisation des choix de formation continue, un renforcement de l'accompagnement des publics fragiles, et une rationalisation des modes d'intervention publique et d'intermédiation mutualiste ;

– recommander des évolutions tendant à mieux adapter l'offre de formation continue, incluant notamment la rénovation du service public de l'orientation, la mise en place d'un contrôle de la qualité des formations, et la modernisation de l'offre de formation professionnelle continue.

Les auditions organisées par les rapporteurs avaient pour but de permettre une remontée d'information respectant le pluralisme, et d'identifier les positions des différents acteurs face aux propositions de réforme. Au total, 60 personnes ont été entendues. En outre les rapporteurs se sont rendus au Fongecif d'Île-de-France.

I. LE DIAGNOSTIC DU SYSTÈME DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

Offrir un accès à la culture, à la promotion sociale, permettre l'adaptation de l'appareil productif aux nouvelles technologies, à la mondialisation, lutter contre le chômage de masse, sécuriser les parcours professionnels : voici quelques-uns des grands objectifs assignés à notre système de formation professionnelle. Compte tenu des espoirs qu'il suscite, il est légitime de s'interroger sur ses performances.

A. UN SYSTÈME PARITAIRE TRÈS ADMINISTRÉ AUX AMBITIONS MULTIPLES

Pour répondre aux grandes ambitions qu'elle nourrissait pour son système de formation professionnelle, la France a pris un virage audacieux en 1971, pariant sur l'économie de marché et sur le paritarisme.

1. Des ambitions croissantes

Depuis 1946, la formation continue s'est vue assigner de nombreux objectifs, révélateurs de l'évolution du contexte socio-économique et des faiblesses structurelles que la formation est supposée compenser.

a. Le développement personnel, la promotion sociale des individus et l'adaptation aux mutations économiques

La loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente s'inscrit dans le prolongement d'initiatives telles que la loi de 1919 sur l'apprentissage et celle de 1959 sur la formation professionnelle et la promotion sociale. Elle constitue une application des principes « particulièrement nécessaires à notre temps » énoncés dans le préambule de la Constitution de 1946, qui présente avant tout la formation professionnelle comme un droit individuel. ⁽¹⁾

Le contexte socio-économique et les événements de mai 1968 ont eu une influence déterminante sur les orientations du texte. La loi du 16 juillet 1971 a repris les termes de l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970, dont la négociation avait été prévue par les accords de Grenelle en 1968. M. Jacques Delors, alors secrétaire général auprès du Premier ministre pour la formation professionnelle et la promotion sociale, était en charge du texte. Dans un contexte de plein emploi et de forte croissance, il s'agissait de répondre à la fois aux besoins de main-d'œuvre qualifiée des entreprises et aux aspirations individuelles de promotion sociale. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi, la formation

(1) « La Nation 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. »

professionnelle continue a « *pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social.* »

Pour favoriser l'adaptation de l'économie et compenser les faiblesses d'une formation initiale perçue comme trop rigide et théorique, le nouveau système de formation professionnelle continue avait notamment pour objectif de contourner le monopole de l'Éducation nationale, « *citadelle* » fermée au monde de l'entreprise, selon les mots de M. Jacques Delors. Ce faisant, il consacrait une rupture durable avec le système scolaire.

À rebours des dispositions de la loi du 3 décembre 1966 ⁽¹⁾, qui prévoyait un service public piloté par l'État, le nouveau système devait associer et responsabiliser les partenaires sociaux, mieux à même d'évaluer les besoins de qualifications imposées par les mutations économiques. Il a été décidé de créer, non pas un service public, mais un marché de la formation continue. La loi a garanti la recherche d'un équilibre entre les besoins des entreprises et ceux des salariés, en distinguant plan de formation et congé individuel de formation. Le premier relève de l'initiative de l'employeur, le second, de celle du salarié.

b. Le traitement social du chômage

À partir des années 1980, la crise économique a fait évoluer les objectifs initiaux du système de formation professionnelle. Face à un chômage de masse, la formation est utilisée dans une logique de traitement social du chômage, avec des résultats mitigés.

Le ministère en charge de l'emploi est devenu, à cette époque, l'acteur principal d'un système de formation dual. Comme l'expliquait M. Paul Santelmann, ancien chef du service prospective de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), dans son ouvrage de 2006 sur la formation professionnelle continue, « *la séparation entre politique de soutien à l'économie et politique de l'emploi est renforcée. Le ministère du travail devient peu à peu le "ministère du chômage."* [...] *La formation permettant la promotion sociale des adultes, déjà très peu développée pour les ouvriers et les salariés, est marginalisée.* [...] *La formation devient une mesure de traitement social du*

(1) *La loi d'orientation et de programme pour la formation professionnelle du 3 décembre 1966 faisait de la formation professionnelle une « obligation nationale » et confiait à l'État la mission de stimuler et coordonner les initiatives publiques ou privées en la matière, en concertation avec les partenaires sociaux. Elle instituait le principe du congé de formation. Un comité interministériel dans lequel l'Éducation nationale était fortement représentée était créé à cette fin auprès du Premier ministre. Un fonds de la formation professionnelle et de la protection sociale était créé et alimenté par une dotation budgétaire annuelle égale au produit de la taxe d'apprentissage, dont le taux était porté à 0,6 %.*

chômage et quelquefois prend la forme “occupationnelle” (stage-parking) de substitut à l’emploi... ».⁽¹⁾

La loi du 4 mai 2004 a d’ailleurs élargi les objectifs de la formation professionnelle qui a désormais pour objet « *de favoriser l’insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l’emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l’accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel et à leur promotion sociale.* » En 2007, M. Gérard Larcher, alors ministre délégué à l’emploi, au travail et à l’insertion professionnelle des jeunes, admettait que « *notre objectif est d’établir un lien entre la formation et l’emploi, ce qui n’a pas toujours été le cas. L’emploi devient l’objectif de la formation.* »⁽²⁾

Il est certain que cette évolution a profondément remis en cause un système destiné jusqu’alors aux salariés et non aux demandeurs d’emploi. La puissance publique a été amenée à intervenir de façon croissante dans la politique de formation professionnelle. L’attachement des droits au statut de salarié s’est révélé incompatible avec la sécurisation des parcours professionnels.

c. La sécurisation des parcours professionnels

En 2009, le législateur a introduit la notion de sécurisation des parcours professionnels, inspirée par le concept scandinave de « flexisécurité ». Il convenait de prendre acte de la complexification des parcours individuels, de l’alternance de périodes de chômage et de travail, pour mettre en place une véritable assurance professionnelle.

Selon la définition qu’en donne la loi du 24 novembre 2009, la formation professionnelle vise « *à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d’acquérir et d’actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d’au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle.* » En introduisant la notion de formation professionnelle tout au long de la vie, la loi du 24 novembre 2009 donne une nouvelle définition des objectifs poursuivis : « *améliorer l’efficacité de la formation professionnelle tout au long de la vie ; favoriser l’accès à la formation professionnelle des publics fragilisés ; développer les compétences adaptées aux besoins du marché ; faire de la formation un facteur de maintien et de retour à l’emploi.* »

L’accès à la formation des publics fragilisés est un enjeu central pour la sécurisation des parcours professionnels. La réduction des inégalités d’accès à la formation devient un objectif en soi, à mesure qu’il est vérifié que les bénéficiaires de la formation sont les salariés les plus qualifiés, déjà diplômés, de moins de

(1) Cité dans le rapport d’information n° 365 fait au nom de la mission commune d’information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle par M. Bernard Seillier, sénateur, juillet 2007.

(2) *Idem*, page 24.

cinquante ans et travaillant dans des grandes entreprises car susceptibles de se faire remplacer pendant le temps de la formation. ⁽¹⁾ L'étude de ces inégalités a fait prendre conscience du manque d'appétence pour la formation des personnes les moins qualifiées, souvent rebutées par leur expérience scolaire ou victimes de freins divers tels que l'isolement géographique, les contraintes familiales ou encore des problèmes de santé. Elle a mis en lumière un fort besoin d'accompagnement.

Récemment, le document d'orientation proposé aux partenaires sociaux par le Gouvernement le 8 juillet 2013 comme base de négociation a repris l'ensemble des objectifs historiquement assignés à la formation professionnelle, en proposant une forme de synthèse : *« la formation professionnelle doit contribuer tout à la fois à l'adaptation des compétences des travailleurs, à leur promotion sociale par la qualification et à leur contribution au développement culturel, économique et social. Le Préambule de la Constitution de 1946 dispose par ailleurs que "la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture". À ce titre, la formation professionnelle constitue une "obligation nationale" qui s'adresse à l'individu dans ses différentes dimensions : le travailleur mais aussi la personne et le citoyen. Si ces principes conservent toute leur actualité, le niveau élevé du chômage, la discontinuité croissante des trajectoires professionnelles, l'accélération des mutations économiques conduisent à considérer aussi le développement des compétences et des qualifications comme un levier majeur de l'accès, du maintien et du retour à l'emploi des personnes et de la compétitivité des entreprises. Les objectifs poursuivis par notre système de formation professionnelle méritent d'être renouvelés au regard de ces enjeux : sécuriser les parcours professionnels [...] réhabiliter la formation professionnelle comme levier de promotion sociale et professionnelle [...] faciliter l'accès à la formation professionnelle de l'ensemble des actifs, salariés comme demandeurs d'emploi. »*

Cette longue énumération illustre l'ampleur des ambitions nourries à l'égard de notre système de formation professionnelle et leurs contradictions. Comment encourager les publics les plus vulnérables à se former alors que ce sont les cadres qui ont le plus d'appétence pour la formation ? Comment convaincre les entreprises de former les publics les plus vulnérables alors que former les plus qualifiés est plus rentable ? C'est pour parvenir à un équilibre que la puissance publique doit intervenir sur le marché de la formation professionnelle.

2. Un marché encadré et reposant sur des financements mutualisés

Pour répondre efficacement aux ambitions qui étaient celles de la formation continue, la France a fait le choix d'un marché encadré. La loi définit des obligations de financement minimales pour différents types de dispositifs. Les

(1) Voir notamment la note n° 1468, Insee Première, « La formation des adultes : un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés », Sébastien Gossiaux et Patrick Pommier, octobre 2013.

partenaires sociaux se sont vus confier un rôle prépondérant dans la gestion des sommes collectées.

a. Une intermédiation est assurée par des organismes professionnels de collecte

L'innovation majeure de la loi du 16 juillet 1971 a été de placer les entreprises au centre du dispositif de formation professionnelle continue, en instituant, en ses articles 13 à 22, une obligation légale de formation au bénéfice de leurs salariés qui prend la forme d'une obligation de dépenses soit directes (dans le cadre d'actions de formation mises en place par les entreprises), soit indirectes (au travers d'une cotisation versée à un organisme agréé qui assure une mutualisation des dépenses de formation continue). Ce principe est fréquemment résumé par l'expression « former ou payer ».

Cette obligation est de nature fiscale : si les dépenses effectuées par l'employeur se révèlent insuffisantes au regard du montant de la participation due, il doit opérer un versement de régularisation au Trésor public.

La grille initiale des contributions a progressivement évolué vers plus de complexité en distinguant les entreprises selon leur taille (calculée en nombre de salariés) et surtout en créant progressivement des contributions spécifiques différentes pour chaque dispositif créé : une contribution pour le plan de formation de l'entreprise, une pour le congé individuel de formation, une pour la professionnalisation...

TAUX LÉGAL DE CONTRIBUTION DES ENTREPRISES SELON LEURS EFFECTIFS

(Pourcentage de la masse salariale brute)

Effectifs de l'entreprise	Au titre du plan de formation	Au titre de la professionnalisation	Au titre du congé individuel de formation (Cif)	Total
Moins de 10 salariés	0,4	0,15	-	0,55
10 à 19 salariés	0,9	0,15	-	1,05
20 salariés et plus	0,9	0,5	0,2	1,6

Note de lecture : en grisé, contributions pour lesquelles s'applique le principe « former ou payer ». Le reste est automatiquement versé aux organismes collecteurs.

Des accords paritaires de branche ou interprofessionnels complètent le dispositif légal et réglementaire ; ils peuvent définir des taux de participation supérieurs. Des contributions supplémentaires s'ajoutent lorsqu'un employeur a recours à des salariés en contrat à durée déterminée (CDD) ou à des intermittents du spectacle. D'autres contributions spécifiques liées au secteur d'activité peuvent aussi être exigées ; c'est le cas par exemple dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) et dans les transports.

Des organismes paritaires collecteurs agréés (Opc), interprofessionnels ou spécifiques à des secteurs d'activité, organisent la collecte des contributions

obligatoires. On distingue les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) qui assurent la collecte au titre du plan de formation et au titre de la professionnalisation, des organismes paritaires collecteurs agréés au titre du Cif (Opacif) qui collectent pour le congé individuel de formation (Cif). En contrepartie de ces versements, les Opca doivent prendre en charge le financement des actions de formation et développer des services de proximité au bénéfice des entreprises adhérentes ou des salariés : conseil, information, aide à l'élaboration des projets de formation... Ils jouent un rôle de « tiers-payant », similaire à celui d'une mutuelle santé. Une partie des ressources des Opca ⁽¹⁾ est d'ailleurs mutualisée au travers d'un Fonds paritaire de sécurisation des transitions professionnelles (FPSPP) au bénéfice des demandeurs d'emploi et des moins qualifiés.

LISTE DES 20 OPCA ET DES 28 OPACIF EN 2012

Opca sectoriels ou de branche	Opca interprofessionnels	Opacif	
Afdas Anfa Constructys Fafiec Fafih Fafsea Faf TT Forco Intergros Opca 3+ Opcabaia Opca Defi Opcaim Opcalim Opca PL Opca Transports Unifaf Uniformation	Agefos-PME Opcalia	Fongecif Alsace	Fongecif Île-de-France
		Fongecif Aquitaine	Fongecif Languedoc-Roussillon
		Fongecif Auvergne	Fongecif Limousin
		Fongecif Basse-Normandie	Fongecif Lorraine
		Fongecif Bourgogne	Fongecif Martinique
		Fongecif Bretagne	Fongecif Midi-Pyrénées
		Fongecif Centre	Fongecif Nord Pas-de-Calais
		Fongecif Champagne-Ardennes	Fongecif PACA
		Fongecif Corsica	Fongecif Pays-de-la-Loire
		Fongecif Franche-Comté	Fongecif Picardie
		Fongecif Guadeloupe	Fongecif Poitou Charentes
		Fongecif Guyane	Fongecif Réunion
		Fongecif Haute-Normandie	Fongecif Rhône-Alpes
		Unagecif	Agecif Cama

Contrairement à une opinion répandue, ce système ne gère pas les quelques 32 milliards d'euros qui constituent la dépense globale de la France pour la formation professionnelle. Pour être rigoureux, il faut en effet soustraire :

– les sommes dépensées au titre de l'apprentissage, qui empruntent un circuit de financement différent (environ 6 milliards d'euros pour un peu moins de

(1) Actuellement de 10 %, ce taux évolue annuellement.

400 000 bénéficiaires dont 2,350 milliards par l'État, 2 milliards par les régions, 1,150 milliard par les entreprises et 200 millions par les ménages) ;

– les sommes consacrées à la formation professionnelle des agents publics, qui obéissent également à un fonctionnement différent (environ 6 milliards d'euros pour 5,380 millions de bénéficiaires dont 2,7 milliards par l'État, 2,6 milliards par les collectivités territoriales et 700 millions par d'autres administrations publiques).

**DÉPENSES DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE DES ADULTES
RÉPARTIES PAR FINANCEUR FINAL ET PAR PUBLIC BÉNÉFICIAIRE EN 2011**

(milliards d'euros)

	Jeunes en insertion professionnelle	Demandeurs d'emplois	Actifs occupés du privé	Total
Entreprises	1	0,11	11,43	12,54
État	0,51	0,89	0,97	2,37
Régions	0,87	1,17	0,41	2,45
Autres collectivités territoriales	0,01	-	0,03	0,04
Autres administrations publiques, Unédic-Pôle emploi	-	1,64	0,02	1,66
Ménages	-	0,26	0,75	1,01
Total	2,39	4,07	13,61	20,07

Source : Dares, dans le document budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2014, page 36.

Sur les 20 milliards restants, il faut soustraire les dépenses des collectivités et administrations publiques. Et enfin, sur les 12,54 milliards d'euros consacrés par les entreprises à la formation professionnelle continue, une partie des dépenses sont utilisées directement dans les entreprises sans passer par le système d'intermédiation (environ 5,86 milliards d'euros).

Ces précisions faites, il reste que les sommes gérées par les organismes paritaires collecteurs agréés – 6,68 milliards d'euros en 2012 – sont tout à fait substantielles.

b. Les partenaires sociaux ont un rôle de gestion et d'impulsion

L'accord national interprofessionnel de 1970 a marqué le début d'une démarche particulière dans l'élaboration du droit du travail selon laquelle la recherche d'un consensus avec les partenaires sociaux, dans le cadre de la négociation d'un accord national interprofessionnel (ANI), précède le dépôt par le Gouvernement des textes législatifs modifiant le système de formation professionnelle lui-même, ses règles de financement, son organisation ou de ses modalités d'accès.

Depuis 1984, la formation est devenue un enjeu de la négociation au niveau des branches professionnelles avec l'obligation de négocier tous les trois ans sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés. À travers la création d'organismes paritaires collecteurs de branche, d'observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ), de commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) et de leur équivalent régional (Copire), les branches professionnelles sont devenues des acteurs incontournables en matière de formation professionnelle continue.

Au niveau national, les partenaires sociaux se sont dotés de structures d'analyse, de réflexion et de pilotage : le comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) depuis 1991, le conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP), créé en 2011 à la suite de l'accord interprofessionnel du 5 octobre 2009. Les deux Opcas interprofessionnels (Opcalia et Agefos-PME), les Fongecif ainsi que le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) sont également gérés paritairement.

D'autres enceintes permettent des échanges avec l'État et les régions : créé par la loi du 24 novembre 2009, le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) constitue une enceinte quadripartite ; les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) en sont le pendant régional.

c. Ces caractéristiques sont singulières par rapport aux modèles étrangers

Le système français « former ou payer » est relativement original, notamment dans la mesure où les sommes collectées et gérées par les partenaires sociaux sont plus importantes que dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Schématiquement, on peut distinguer deux modèles de financement de la formation continue : d'une part, un modèle mutualiste, basé sur une obligation de dépenses pour les entreprises assimilable à une taxe, ainsi que sur une mutualisation des fonds, dans une logique d'assurance sociale ; d'autre part, un modèle incitatif, qui repose sur des subventions conditionnées pour les entreprises ainsi que sur des dépenses fiscales pour les entreprises et les particuliers, dans une logique d'aide au marché.

Comme l'Espagne, l'Italie et la Hongrie, la France relève du premier modèle. Avec le principe « former ou payer », elle se distingue du Danemark et de la Finlande, où le principe est aussi celui d'une mutualisation mais où les cotisations des entreprises sont collectées par l'assurance-chômage et regroupées dans un fonds centralisé géré par l'État et les partenaires sociaux. La France se distingue aussi par l'importance des sommes mutualisées. Même en Italie, dont le système est relativement similaire au nôtre, l'intermédiation est plus marginale. Les entreprises peuvent choisir ou non de rejoindre un fonds interprofessionnel. Si elles ne le font pas, elles doivent reverser une taxe de 0,3 % sur les salaires à

l'Institut national de la Sécurité sociale (*Istituto nazionale per la previdenza sociale*). Les entreprises ont donc le choix entre trois modalités pour s'acquitter de leur obligation de formation : organiser des formations elles-mêmes, rejoindre un fonds interprofessionnel ou s'acquitter d'une taxe sur les salaires de 0,3 %, collectée par la sécurité sociale.

Une part significative des pays de l'OCDE utilise aujourd'hui l'outil fiscal dans une logique incitative (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Pays-Bas).⁽¹⁾ En Allemagne, les coûts de formation sont déductibles du revenu imposable des salariés, à condition que la formation soit destinée à une adaptation au poste de travail ou à une reconversion professionnelle. Le système autrichien combine à la fois des incitations fiscales pour les entreprises et des incitations fiscales pour les particuliers. Pour les entreprises, une déduction d'impôt pour la formation (*Bildungsfreibetrag*) permet de déduire 120 % des coûts de formation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés ; et pour les entreprises ne réalisant pas de profits, il existe un crédit d'impôt pour la formation (*Bildungsprämie*) égal à 6 % des coûts de formation. D'après le ministère des finances autrichien, la dépense fiscale au titre de ces deux dispositifs était d'environ 30 millions d'euros pour l'année 2008, constituée aux deux tiers par le crédit d'impôt et pour un tiers par la déduction d'impôt. Pour les particuliers, les coûts de formation étant considérés comme des frais professionnels (*Werbungskosten*), ils peuvent faire l'objet d'une déduction sur le revenu imposable.

Enfin, la France a conservé des opérateurs publics (l'Association pour la formation professionnelle des adultes, le Centre national des arts et métiers, les groupements d'établissements publics locaux d'enseignements...), qui la rapprochent des systèmes de formation professionnelle scandinaves, lesquels reposent largement sur des financements et des opérateurs publics. Au Danemark, comme en Finlande, l'offre de formation professionnelle est essentiellement publique et gérée par l'État. En Suède et en Norvège, la formation professionnelle est aussi un service public mais elle incombe aux municipalités. À cette offre publique s'ajoute celle des associations à but non lucratif, des établissements d'éducation à distance, des organismes de formation sectoriels, etc.

Le système français appartient donc clairement à la catégorie des systèmes mutualistes. Mais l'augmentation du chômage et la volonté de mieux sécuriser les parcours professionnels individuels entraînent mécaniquement un investissement accru de la puissance publique.

(1) La France ne fait pas partie des pays qui utilisent l'outil fiscal de façon systématique. Il existe néanmoins un crédit d'impôt pour les dépenses de formation du chef d'entreprise (coût estimé pour 2014 à 35 millions d'euros).

B. UN SYSTÈME RÉGULIÈREMENT CRITIQUÉ

Issu d'une histoire riche et complexe, le système de formation continue français semble à bout de souffle. Les rapports et les études se succèdent, regrettant « *des faiblesses* »⁽¹⁾, « *la complexité, le cloisonnement, et les corporatismes* »⁽²⁾, « *un ensemble complexe, opaque et inefficace* »⁽³⁾, ainsi que « *des dysfonctionnements majeurs qui résistent aux réformes* ». ⁽⁴⁾

1. Une gouvernance devenue illisible

L'inextricable enchevêtrement d'instances, d'acteurs, de règles et d'exceptions qui constituent le paysage de la formation professionnelle a de quoi plonger le profane dans un abîme de perplexité. Témoignant de la créativité sémantique de générations de négociateurs et d'un goût immodéré pour les sigles et abréviations, la gouvernance actuelle résulte de plusieurs logiques concurrentes.

L'article L. 900-1 du code du travail est à cet égard tout à fait limpide : « *La formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. [...] L'État, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises, concourent à l'assurer.* » Aucune hiérarchisation des responsabilités respectives de ces différents acteurs n'est précisée par la loi.

a. La logique paritaire est plurielle

La loi du 16 juillet 1971 devait confier aux partenaires sociaux un rôle central dans l'organisation du marché de formation continue, l'État devant conserver un rôle de régulateur et de contrôleur. Mais la logique paritaire ne s'est pas substituée entièrement à celle du service public puisque les prestataires publics, comme l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ou encore les groupements d'établissements publics locaux d'enseignements (Greta), ont perduré. Cette dualité a certainement été encouragée par l'accroissement du chômage dans les années 1980. La logique paritaire elle-même n'est pas sans subtilité puisque s'y distinguent les logiques interprofessionnelles et de branche.⁽⁵⁾ Le souci de respecter les spécificités de chacune des branches est notamment à l'origine de la multiplication des organismes paritaires collecteurs.

(1) *Avis du Conseil économique, social et environnemental, 40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*, Yves Urieta, décembre 2011.

(2) *Rapport d'information n° 365 fait au nom de la mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle* par M. Bernard Seillier, sénateur, juillet 2007.

(3) *Étude de MM. Pièrre Cahuc, Marc Ferracci, André Zylberberg pour l'Institut Montaigne*, octobre 2011.

(4) *Rapport remis au Président de la République le 6 avril 2012 par M. Gérard Larcher, sénateur, sur la formation professionnelle.*

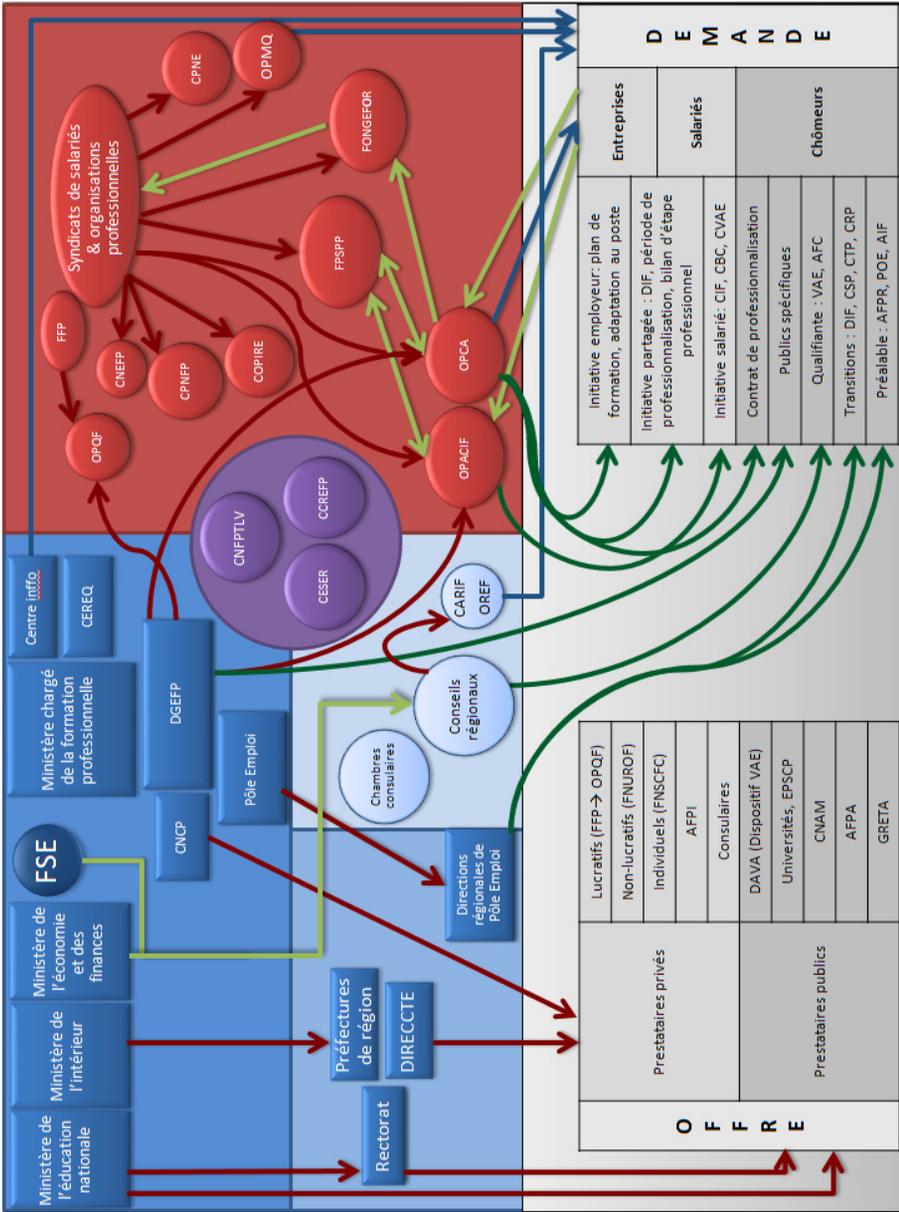
(5) *Une branche professionnelle regroupe les entreprises d'un même secteur d'activité et relevant d'un accord ou d'une convention collective.*

b. Avec la décentralisation, le tripartisme est devenu quadripartisme

À partir de 1983, les lois de décentralisation ont accordé aux régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Il est créé dans chaque région un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, qui est géré par le conseil régional. Les régions se sont dotées d'outils d'expertise comme les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (Oref) et les centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (Carif).

c. Au cloisonnement des statuts répond celui des dispositifs

Enfin, la sédimentation des différents dispositifs (plan de formation, congé individuel de formation, bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience, professionnalisation, droit individuel à la formation...) s'est ajoutée aux différences de statuts entre les bénéficiaires de la formation professionnelle (salarié bénéficiant d'une formation à l'initiative de l'employeur, salarié bénéficiant d'une formation hors temps de travail, demandeur d'emploi, entrepreneur, profession libérale, fonctionnaire...).



Légende du schéma

- Contrôle/tutelle :
- Information/conseil :
- Financement/collecte :
- Prise en charge financière :
- Administration étatique :
- Administration régionale :
- Partenaires sociaux :
- Quotidien :

O	F	F	R	E	Lucratifs (FFP → OPOF)	Entreprises
					Non-lucratifs (FNUROF)	
Prestataires privés	Prestataires publics	AFPI	Consulaires	DAVA (Dispositif VAE)	Universités, EPSCP	Salarisés
Prestataires privés	Prestataires publics	AFPI	Consulaires	DAVA (Dispositif VAE)	Universités, EPSCP	Chômeurs
Prestataires privés	Prestataires publics	AFPI	Consulaires	DAVA (Dispositif VAE)	Universités, EPSCP	Chômeurs
Prestataires privés	Prestataires publics	AFPI	Consulaires	DAVA (Dispositif VAE)	Universités, EPSCP	Chômeurs
Prestataires privés	Prestataires publics	AFPI	Consulaires	DAVA (Dispositif VAE)	Universités, EPSCP	Chômeurs
Prestataires privés	Prestataires publics	AFPI	Consulaires	DAVA (Dispositif VAE)	Universités, EPSCP	Chômeurs
Prestataires privés	Prestataires publics	AFPI	Consulaires	DAVA (Dispositif VAE)	Universités, EPSCP	Chômeurs

D	E	M	A	N	D	E
D	E	M	A	N	D	E
D	E	M	A	N	D	E
D	E	M	A	N	D	E
D	E	M	A	N	D	E
D	E	M	A	N	D	E
D	E	M	A	N	D	E
D	E	M	A	N	D	E

2. Une articulation difficile avec la formation initiale

La rupture entre la formation initiale et la formation continue emporte plusieurs conséquences : pensée comme une deuxième chance, la formation continue reproduit en réalité les mêmes inégalités que le système scolaire ; la formation initiale reste théorique, inégalitaire et élitiste ; cet élitisme est profondément enraciné comme l'indique l'importance primordiale accordée au diplôme par les recruteurs ; enfin, les interactions entre les différents dispositifs restent faibles, favorisant les cloisonnements et générant des situations de concurrence.

a. Les inégalités engendrées par le système scolaire sont perpétuées

Dans l'esprit des concepteurs de la loi du 16 juillet 1971, la formation continue devait compenser les faiblesses de la formation initiale. Elle était censée offrir une deuxième chance aux élèves en échec scolaire, compenser le caractère trop théorique de la formation initiale et réduire les inégalités perpétuées ou générées par le système scolaire.

Mais loin s'en faut : ce sont les salariés jugés les plus productifs, le plus souvent les cadres, qui suivent les stages de formation et qui obtiennent les plus fortes hausses de salaire liées à leur promotion.⁽¹⁾ La demande de formation professionnelle croît en effet avec le niveau de formation initiale – garant d'une appétence pour la formation, d'un accès supérieur à l'information et d'une espérance de mobilité sociale plus importante – et avec le niveau des revenus – garant de la solvabilité de cette demande. Sans intervention publique, les bénéficiaires de la formation seraient donc essentiellement les salariés les plus qualifiés, déjà diplômés, de moins de cinquante ans et travaillant dans des grandes entreprises car susceptibles de se faire remplacer pendant le temps de la formation. L'inappétence pour la formation a de surcroît plus de chances de concerner les individus sortis du système scolaire sans qualification et les actifs à faibles revenus.⁽²⁾

b. La formation continue ne peut compenser à elle seule les faiblesses persistantes de la formation initiale

Il faut faire le constat de l'échec de la stratégie, instituée par la loi du 16 juillet 1971, consistant à contourner la « citadelle » de l'Éducation nationale. Contourner des difficultés déjà patentées en 1971 n'a pas permis de les résoudre, au contraire. Encore aujourd'hui, les rapports parlementaires se succèdent, déplorant

(1) Voir la note n° 1468, Insee Première, précitée.

(2) Quand la formation continue, résultats d'enquêtes du Céreq, 2013.

le décrochage scolaire, ainsi que le déficit d'image des filières professionnelles et de l'apprentissage. ⁽¹⁾

Plus de 140 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans qualification. Si on rapporte ce chiffre à l'effectif d'une génération annuelle comportant entre 700 000 et 800 000 jeunes, le ratio de décrocheurs s'élèverait de 17,5 % à 20 % d'une classe d'âge. ⁽²⁾

L'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) indique que l'illettrisme – qui touchait 7 % de la population en 2011 et 4,5 % des 18-24 ans – concerne pour une bonne part des actifs : 50 % des personnes illettrées sont en emploi. La proportion de personnes illettrées atteindrait 30 % chez les apprentis du BTP. L'illettrisme est de fait une cause courante – mais pas toujours explicite – de rupture de contrats d'apprentissage. ⁽³⁾

Le système de formation professionnelle ne peut compenser entièrement toutes ces difficultés. Il ne peut être, à lui seul, la « voiture-balai des laissés-pour-compte de l'Éducation nationale. »

c. La formation continue ne parvient pas à s'imposer comme alternative crédible à la formation initiale

Tout au long de la formation initiale et, par la suite, sur le marché du travail, le diplôme a une valeur prédominante. Alors que l'expérience professionnelle est jugée primordiale dans d'autres pays (États-Unis, Canada), les employeurs français sont très sensibles à l'effet signal du diplôme.

Le fait que la formation continue ne soit que faiblement diplômante ne permet pas d'en faire une alternative crédible à la formation initiale. Ce constat est partagé. Pourtant notre système n'encourage pas la sélection des formations les plus qualifiantes et le faible succès de la validation des acquis de l'expérience en montre cruellement les limites (cf. *infra*, parties II.B. et III.B.).

d. La rupture entre formation initiale et continue est à l'origine de redondances coûteuses pour les finances publiques

Les synergies entre formation initiale et continue sont nettement insuffisantes. Il n'existe pas de système d'information commun aux lycées professionnels, à l'apprentissage, au contrat de professionnalisation et à l'Association de formation professionnelle des adultes (Afp). L'éclatement actuel entre les statuts – lycéen, apprenti, stagiaire, jeune en contrat de professionnalisation – ne favorise pas une telle optimisation.

(1) Rapport d'information n° 1613 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de MM. Régis Juanico et Jean-Frédéric Poisson sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes.

(2) *Idem*, page 234.

(3) *Idem*, page 232.

Ce manque de synergies s'illustre également dans la concurrence observée entre des dispositifs relevant, pour certains, de la formation initiale, pour d'autres, de la formation professionnelle continue. Ainsi, le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation présentent-ils des caractéristiques similaires (cf. tableau *infra*). Or, 81 % des contrats de professionnalisation concernent des jeunes de moins de 26 ans, qui auraient pour beaucoup également pu avoir recours au contrat d'apprentissage. En outre, 32 % des personnes entrant en contrat de professionnalisation sont directement issues du système scolaire.⁽¹⁾ L'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales en appellent à un meilleur ciblage des dispositifs.

**PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES
DES DEUX CONTRATS DE FORMATION EN ALTERNANCE**

	Contrat d'apprentissage	Contrat de professionnalisation
Bénéficiaires	Jeunes de 16 à 25 ans ayant satisfait à l'obligation scolaire	Jeunes (16-25 ans révolus) ou demandeurs d'emplois de plus de 26 ans (81 % des entrées concernent les jeunes)
Date de mise en place et texte porteur	Premier contrat écrit 1928 puis loi Walter et Paulin du 10 mars 1937	2003-2004 (accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 et loi du 24 mai 2004) ; ce dispositif s'est substitué aux contrats d'insertion en alternance pour les jeunes (qualification, adaptation, orientation) et au contrat de qualification adulte
Descriptif	Objectif de complément de formation et d'insertion professionnelle pour les jeunes	Objectif de formation souple permettant d'acquérir une qualification professionnelle (ou un complément de formation) en alternance
Lieu de la formation	CFA (centre de formation des apprentis), programme relève du ministère de l'Éducation nationale	Différents prestataires publics ou privés. Possibilité de faire effectuer une partie de la formation dans l'entreprise d'accueil
Financement de la formation	<i>via</i> la taxe d'apprentissage ; régions et État	Tout ou partie pris en charge par l'Opca dont relève l'employeur
Contrat de travail	CDD uniquement ; 1 – 3 ans	CDD/CDI ou temps partiel ; durée 6 mois-2 ans
Rémunération	Progressive en fonction de l'âge et de l'année d'apprentissage concernée (minima 25-78 % SMIC)	55-80 % SMIC pour les moins de 26 ans ; 85 % salaire conventionnel sans pouvoir être inférieur au SMIC (plus de 26 ans)

Source : rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) sur Les aides financières à la formation en alternance, juin 2013.

Ce cas est une illustration parmi d'autres des besoins de coordination entre formation initiale et continue, maintes fois affirmés dans des rapports publics qui restent lettre morte.

(1) *Idem*, page 320.

3. Un financement dévoyé, inefficace et peu transparent

Les critiques principales portent sur le mode de financement de la formation professionnelle continue. Le système d'intermédiation a été détourné de son objectif initial afin de financer le paritarisme et ne permet pas une adéquation optimale de l'offre à la demande de formation professionnelle.

a. Les fonds de la formation professionnelle servent à financer les organisations syndicales et patronales

Les organismes paritaires collecteurs agréés (Opc) opèrent des prélèvements pour frais de gestion exprimés en pourcentage de leur collecte. Jusqu'en 2009, leur taux maximum était fixé à 9,9 %, taux porté à 11,9 % pour l'Agefos-PME (Opc interprofessionnel des petites entreprises) et le réseau des Opcareg (Opc régionaux), en raison d'une collecte plus difficile auprès des entreprises de moins de dix salariés. Leurs comptes n'étaient pas publiés. Faute de comptabilité analytique ⁽¹⁾, les services de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle appréciaient les dépenses dans leur globalité.

La loi du 24 novembre 2009 a permis de mieux encadrer ces frais de gestion. Ils sont désormais plafonnés à 7,4 % pour les Opc (10,6 % pour les Opacif). La part fixe ne peut excéder 1,75 % du montant de la collecte. La part variable doit être comprise entre 3,5 % et 5,65 % (8,85 % pour les Opacif) ; elle est désormais fonction des performances de l'Opc et des prestations qu'il réalise effectivement pour le compte des entreprises. ⁽²⁾ Elle est négociée au sein de conventions d'objectifs et de moyens (Com) sur la base des documents comptables des Opc et des indicateurs qu'ils doivent renseigner depuis 2012. En outre, les Opc bénéficient de 5 frais de mission qui ne sont pas intégrés dans le plafond global mais dont 3 sont individuellement plafonnés (0,75 % de frais d'observatoires, 0,75 % de frais d'études et de recherches, 1 % de coûts de diagnostic). L'ensemble de ces plafonds forme un ensemble très difficile à contrôler (voir tableau *infra*).

Bien qu'encadrés, ces frais de gestion restent encore très élevés : en comparaison, le coût de gestion des Urssaf ne s'élève qu'à 0,3 % des sommes collectées. ⁽³⁾ Ces surcoûts s'expliquent notamment par le fait que les organismes paritaires de collecte participent directement et indirectement au financement du paritarisme.

(1) D'après un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) de novembre 2009 sur la gestion financière des organismes paritaires collecteurs agréés, les organismes paritaires collecteurs enregistrent leurs dépenses par nature et non par destination. Ils appréhendent difficilement le coût du conseil et des services de proximité. Cet état de fait est corroboré par la pratique des commissaires aux comptes. Bien que censés certifier les comptes par dispositif, il est apparu qu'ils appréciaient en réalité les états financiers dans leur globalité.

(2) Arrêté du 20 septembre 2011 relatif au plafonnement des frais de gestion et d'information et des frais de mission des organismes collecteurs agréés au titre du plan de formation et de la professionnalisation en application des 1°, 2°, 3° et 4° de l'article L. 6332-7 du code du travail et arrêté du 20 septembre 2011 relatif au plafonnement des frais de gestion et d'information des organismes collecteurs agréés au titre du congé individuel de formation en application du 5° de l'article L. 6332-7 du code du travail.

(3) Cour des comptes, rapport public annuel, février 2013.

Le code du travail autorise explicitement le transfert d'une partie de la collecte aux partenaires sociaux :

– 0,75 % de la collecte est versé au Fongefor (association de gestion du fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue créée en 1997), qui répartit ensuite le produit de ce prélèvement – environ 30 millions d'euros – entre les organisations syndicales et patronales ;

– 0,75 % de la collecte est versé aux organisations syndicales et patronales membres des conseils d'administration des Opca afin de rémunérer « *les missions et services effectivement accomplis* », couramment désigné sous le nom de « préciput ».

Le reste des frais de gestion est composé des frais de collecte *stricto sensu*, du financement d'études ou de recherche, ainsi que des frais d'accompagnement, d'information, de conseil et de sensibilisation des entreprises.

En 2008, la Cour des comptes dénonçait des « *dépenses de personnel trop généreuses, rémunérations et indemnités confortables, coûts informatiques mal maîtrisés.* » Elle mentionnait aussi le recours à des mécanismes visant à majorer artificiellement le montant de la collecte – notamment, le système dit de la délégation de paiement, qui permet à une entreprise de faire régler par un Opcas des sommes non couvertes par la collecte, en lui faisant un versement complémentaire – qui faussent gravement le calcul du plafond.⁽¹⁾ Les plafonds réglementaires peuvent être contournés. Le législateur a autorisé les Opca à conclure des partenariats avec Pôle emploi et les régions, pour développer des actions de formation. Ces partenariats permettent de contourner les conventions signées avec l'État. En devenant ainsi prestataires, certains Opca ont obtenu des sommes substantielles de la part des régions en échange de vagues missions de « conseil » ou « d'accompagnement » réalisées en direct.

Avant 2009, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ne disposait d'aucun moyen de savoir comment les Opca utilisaient les frais de gestion. Elle a constaté, au moment de la mise en œuvre des conventions d'objectifs et de moyens, en 2012, que les organismes avaient largement anticipé la négociation en augmentant significativement leur budget de fonctionnement (+ 4,8 % en 2011) plus que proportionnellement à l'inflation (+ 2,1 %) et aux contributions des employeurs (stables), dans un contexte de diminution des prises en charges (- 1,4 %).⁽²⁾

Les indicateurs obtenus grâce aux conventions d'objectifs et de moyens ont révélé des écarts de performance importants entre les différents organismes de

(1) *Rapport de la Cour des comptes*, La formation professionnelle tout au long de la vie, 2008.

(2) *S'agissant des Opca, alors que leur collecte diminuait (- 1 %) et leurs charges de formation étaient fixes, leur frais ont augmenté de 4,65 %. S'agissant des Fongecif, ceux-ci avaient majoré leurs frais de gestion de + 5,86 % alors que dans le même temps le volume de leur activité (mesuré en charges de formation) diminuait de 8,6 % et la collecte évoluait presque trois fois moins vite (2 %).*

collecte. Par exemple, les OPCA les plus performants ont un coût moyen de gestion administrative d'un dossier de 26 euros contre 75 euros, 91 euros et 98 euros pour les moins performants, soit un écart de 73,47 % entre le moins performant et le plus efficient. La moyenne des OPCA est plutôt autour de 54,53 euros. Dans les Opacif, les plus performants (tous dispositifs confondus) ont un coût de gestion de 133 euros, 152 euros et 186 euros par dossier et les moins performants ont un coût de 340 euros, 355 euros et 571 euros, soit un écart de 76,7 % entre le moins performant et le plus efficient, sachant que la moyenne des Opacif est à 228,59 euros. L'écart entre les Opacif atteint 83 % pour la seule gestion du Cif-CDI, avec un coût de gestion minimum de 97 euros et un maximum de 571 euros. Ces écarts ne s'expliquent pas uniquement par une complexité inhérente à certaines branches ou certains publics (TPE-PME) pour les OPCA, ou encore par des disparités régionales pour les Opacif.

b. Un système d'intermédiation propice aux conflits d'intérêts

Alors que l'intention du législateur de 1971 était de permettre la mise en place d'un marché de la formation professionnelle, le système d'intermédiation nourrit une demande artificielle qui perturbe le fonctionnement normal du marché et empêche l'élimination des offres de moindre qualité au profit des meilleures.

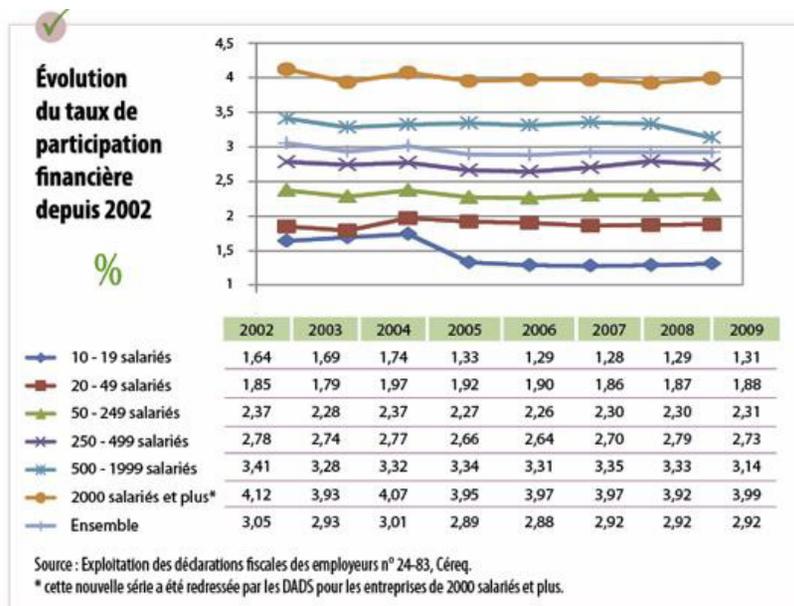
La loi a fixé une obligation de dépenses aujourd'hui dépassée dans la plupart des entreprises (cf. tableau *infra*). Elles dépensent en moyenne 2,75 % de la masse salariale pour la formation, contre 1,6 % pour le minimum légal.

Les entreprises de plus de 10 salariés peuvent utiliser à leur guise les 0,9 % du plan de formation. En revanche, les sommes dues au titre du congé individuel de formation et de la professionnalisation sont obligatoirement collectées par les organismes paritaires agréés, ainsi que l'intégralité des sommes dues par les entreprises de moins de 10 salariés.

Les organismes paritaires sont sujets à un conflit d'intérêts flagrant ; leur intérêt n'est pas de mutualiser les contributions des entreprises comme le souhaite le législateur, mais d'augmenter la collecte pour financer leurs organisations. Pour ce faire, ils ont progressivement mis en place un système de « droit de tirage » au profit des plus gros contributeurs, signalé déjà par plusieurs rapports publics.

PARTICIPATION DES ENTREPRISES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE SELON LEUR TAILLE

(en pourcentage de la masse salariale)



Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs 24-83 de l'année 2009, Céreq.

L'étude publiée par l'Institut Montaigne en 2011 affirmait que « la mutualisation prend souvent la forme d'un transfert de fonds des petites entreprises peu utilisatrices de formation, et qui considèrent leurs contributions obligatoires versées aux Opcva comme de simples taxes dont elles profitent peu, vers les plus grandes entreprises consommatrices de formation continue qui entendent bien, au minimum, "récupérer" leurs écots. D'ailleurs, nombreux sont les Opcva qui garantissent aux entreprises adhérentes d'une certaine taille la récupération intégrale des fonds versés, voire même au-delà. »⁽¹⁾ Il s'appuyait sur le constat fait par Mme Janine Rozier, sénatrice, en 2004 : « la proximité des Opcva et la faiblesse de la redistribution réelle favorisent la tendance spontanée des entreprises à voir dans leur versement un droit de tirage naturel en actions de formation auprès de l'organisme collecteur. »⁽²⁾

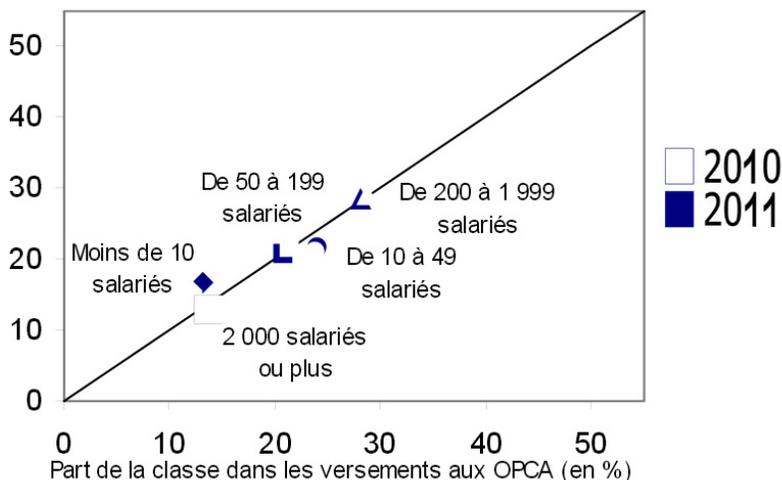
Un graphique présent dans l'annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2014 suffit à le démontrer : l'effet redistributif des Opcva est nul s'agissant des 0,9 % collectés au titre du plan de formation.

(1) Étude de MM. Pierre Cahuc, Marc Ferracci, André Zylberberg pour l'Institut Montaigne, octobre 2011, page 25.

(2) Avis budgétaire n° 78 de Mme Janine Rozier, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 25 novembre 2004, sur le projet de loi de finances pour 2005.

**EFFET REDISTRIBUTIF DES OPCA PAR TAILLE D'ENTREPRISE
AU TITRE DU PLAN DE FORMATION**

Part des dépenses consacrées à la classe (en %)



Source : annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2014.

D'après l'étude publiée par l'Institut Montaigne, précitée, les partenaires sociaux peuvent aussi tirer bénéfice du contrôle qu'ils exercent sur les Opca en faisant en sorte que ceux-ci orientent les entreprises vers des organismes de formation liés aux organisations professionnelles. « Ils ont une fonction de prescripteurs de formation qui, grâce à l'ampleur des masses financières qu'ils contrôlent, leur permet de sélectionner des prestataires. En définissant habilement ses choix et ses priorités, un Opca peut privilégier certains organismes de formation et en évincer d'autres. Par exemple, lorsqu'il existe des centres de formation propres à une branche professionnelle (comme dans la métallurgie ou le bâtiment, par exemple), le risque d'une collusion tacite entre l'Opca de la branche et ces organismes de formation spécifique est latent. » En étant fortement prescripteurs de certaines formations, les Opca ont la possibilité d'orienter le marché de la formation professionnelle vers des prestataires « amis ». Il en résulte que, d'après une étude citée par MM. Pierre Cahuc, Marc Ferracci, André Zylberberg, le marché est piloté par l'offre, c'est-à-dire que la politique de formation n'est pas déterminée par les besoins des salariés et des entreprises adhérentes à un Opca, mais par l'offre des organismes de formation proches de l'Opca.⁽¹⁾

(1) Bernard Brunhes Consultant, Études sur les relations entre Opca et organismes de formation dans le système français de formation professionnelle, 2001. Ce rapport souligne néanmoins que tous les Opca n'agissent pas systématiquement de la sorte, certains pratiquant les appels d'offres avec une véritable mise en concurrence des opérateurs.

En résumé, le système d'intermédiation et de mutualisation est dévoyé. La recherche d'une collecte toujours plus importante pour répondre aux besoins de financement des organisations syndicales et patronales, ainsi que la concurrence entre les Opcas, les incitent à abandonner toute politique de formation au profit d'une stratégie donnant-donnant, au bénéfice des plus grosses entreprises et d'organismes de formation proches des organisations professionnelles. Il existe bien entendu des bonnes pratiques à citer en exemple. Mais le conflit d'intérêts est patent.

c. Les dispositifs se sont multipliés en perpétuant un fonctionnement en tuyaux d'orgue

Le système de 1971 a été élaboré en faveur des salariés. Il est géré et gouverné par les organisations patronales et les syndicats de salariés, ce qui exclut *a priori* les professions libérales, les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles, ainsi que les demandeurs d'emploi.⁽¹⁾ Cette logique de statut ne contribue pas à faciliter les transitions professionnelles.

Au fil du temps, le législateur a donc créé de nouveaux dispositifs. Outre le plan de formation à l'initiative de l'employeur, il a créé dès 1971 le congé de formation, devenu congé individuel de formation (Cif) en 1983 et dont dispose librement le salarié hors de son temps de travail. Par la suite, la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 a souhaité assouplir la distinction entre les congés formation à l'initiative du salarié et les actions de formation à l'initiative de son employeur, en créant une nouvelle catégorie d'actions de formation dont la mise en œuvre requiert l'initiative conjointe des deux acteurs. De nouveaux instruments viennent prendre place dans cette catégorie.

- Le droit individuel à la formation (Dif). Ce droit, de 20 heures par an cumulables sur 6 ans maximum (soit un plafond de 120 heures), est ouvert à tout salarié en CDI disposant d'une ancienneté d'au moins un an dans l'entreprise. Le Dif se déroule en dehors du temps de travail (sauf accord de l'employeur, auquel cas le salaire est maintenu). Le salarié doit d'abord requérir l'avis de l'employeur quant au choix de la formation. Le thème de la formation peut être proposé par la branche ou la convention selon une priorité nationale. Dans tous les cas il doit « *relever des actions de promotion, d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances ou des actions conduisant à l'acquisition d'une qualification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles* ».

- Remplaçant les trois contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation, le contrat de professionnalisation est un contrat en alternance destiné aux jeunes de moins de 26 ans et aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus. Le contrat de professionnalisation est un contrat aidé d'une durée de 6 à 12 mois, en principe.

(1) *Ceux-ci bénéficient d'autres dispositifs mais ne participent pas à la gouvernance.*

- La période de professionnalisation (PDP) est ciblée sur ceux « dont la qualification est insuffisante par rapport à l'évolution technologique ou organisationnelle au sein du travail », ayant plus de 45 ans et au moins 20 ans d'activité professionnelle, afin « d'acquérir par la voie de l'alternance une qualification reconnue en vue de favoriser leur maintien dans l'emploi ». La prise en charge donne lieu au maintien du salaire si elle a lieu dans le temps de travail, sinon elle ouvre le droit à l'allocation de formation.

Faisant de la portabilité des droits une priorité, pour faciliter les transitions professionnelles, la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a ajouté de nouvelles dispositions.

- La portabilité du droit individuel à la formation (Dif) est précisée et se substitue à la notion de transférabilité. Elle permet aux salariés d'utiliser leurs droits acquis au moment de la rupture de leur contrat de travail, durant leur indemnisation au titre de l'assurance chômage et durant deux ans chez leur nouvel employeur. Le montant des droits acquis est converti en une somme d'argent (égale au nombre d'heures multiplié par 9,15 euros), qui peut être utilisée pour financer une action de bilan de compétences, de validation des acquis de l'expérience (VAE) ou de formation.

- L'accès au congé individuel formation est amélioré : dès que le salarié dispose d'une ancienneté d'un an dans l'entreprise, l'organisme collecteur paritaire agréé au titre du Cif peut, à la demande du salarié, assurer la prise en charge de tout ou partie des frais liés à la réalisation d'une formation se déroulant en dehors du temps de travail.

- Le dispositif des plans de formation est simplifié. Les trois objectifs des actions qu'il met en œuvre sont regroupés en deux catégories : les actions d'adaptation au poste de travail et à l'évolution de l'emploi, qui se déroulent obligatoirement sur le lieu de travail, et les actions de développement des compétences, qui peuvent se dérouler hors temps de travail et qui donnent lieu au versement d'une allocation de formation.

Enfin, mettant en application l'accord sur la réforme du marché du travail, signé le 11 janvier 2013 par les partenaires sociaux, l'article 2 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi prévoit la création du compte personnel de formation dont la mise en œuvre nécessite un réaménagement des dispositifs de formation créés antérieurement : le Dif, le Dif portable, et le Cif. La mise en œuvre du compte personnel de formation sera intégrée au projet de loi sur la formation professionnelle qui sera présenté devant le Parlement début 2014.

Ces dispositifs donnent accès à diverses modalités de formation : formations internes à l'entreprise, période de professionnalisation, congés pour formation, bilan de compétences ou validation des acquis de l'expérience. Ils s'ajoutent :

– aux dispositifs de formation en alternance (contrat d'apprentissage, de professionnalisation, préparation opérationnelle à l'emploi) ;

– aux mesures d'accompagnement du licenciement (contrat de sécurisation professionnelle, congé de reclassement, congé de mobilité, congé de conversion, cellule de reclassement...);

– aux dispositifs de formation réservés aux demandeurs d'emploi, aux mesures d'insertion par l'activité économique, aux emplois d'avenir destinés aux 16-25 ans sans qualification, etc.

ARCHITECTURE ACTUELLE DES DISPOSITIFS D'ACCÈS DES SALARIÉS À LA FORMATION CONTINUE

Obligations pour l'employeur		Projet partagé avec le salarié		Projet personnel du salarié		
Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), bilan d'étape professionnel, passeport formation...		Développer ses compétences	Finalités décrites par un accord de branche ou d'entreprise. À défaut : - acquérir une qualification plus élevée - accéder à la culture, maintenir ou parfaire son éducation et son niveau culturel ainsi qu'assumer des responsabilités accrues dans la vie associative - progresser d'au moins un niveau de qualification	Changer d'activité ou de profession	Accéder à un niveau supérieur de qualification	S'ouvrir plus largement à la culture ou à la vie sociale...
Adapter le salarié à son poste de travail	Maintenir ses capacités à occuper un emploi					
Obligation de former sur le temps de travail avec maintien de la rémunération		Possibilité de se former hors temps de travail		Obligation d'accorder une autorisation d'absence sur le temps de travail sans obligation de maintenir la rémunération. Depuis la réforme de 2009, possibilité pour le salarié de se former hors temps de travail sans demander une autorisation d'absence		
Plan de formation		Droit individuel à la formation		Congé individuel de formation et formation hors temps de travail		

Source : d'après Les fiches pratiques de la formation continue, Centre Inffo, 2013.

Cet empilement de dispositifs traduit l'évolution des besoins : outil de compétitivité pour l'employeur dans une période de croissance et de plein emploi, la formation est devenue une condition du maintien dans l'emploi et des reconversions dans un contexte de mutations économiques et de chômage. Héritage historique, cet empilement est une source de complexité. Le fonctionnement en « tuyaux d'orgues » est de surcroît coûteux et empêche la mise en œuvre d'une politique de formation souple, réellement adaptée aux besoins.

4. Une offre de formation pléthorique et de qualité variable

La formation professionnelle est avant tout un marché, même s'il est encadré. L'objectif affiché de la loi du 16 juillet 1971 était que les entreprises et les salariés soient libres de choisir leur organisme de formation et que la

concurrence entre organismes favorise les meilleurs. La puissance publique n'impose donc pas d'agrément ou de contrôle *a priori* ; tout le monde peut devenir formateur.

a. L'offre de formation est foisonnante

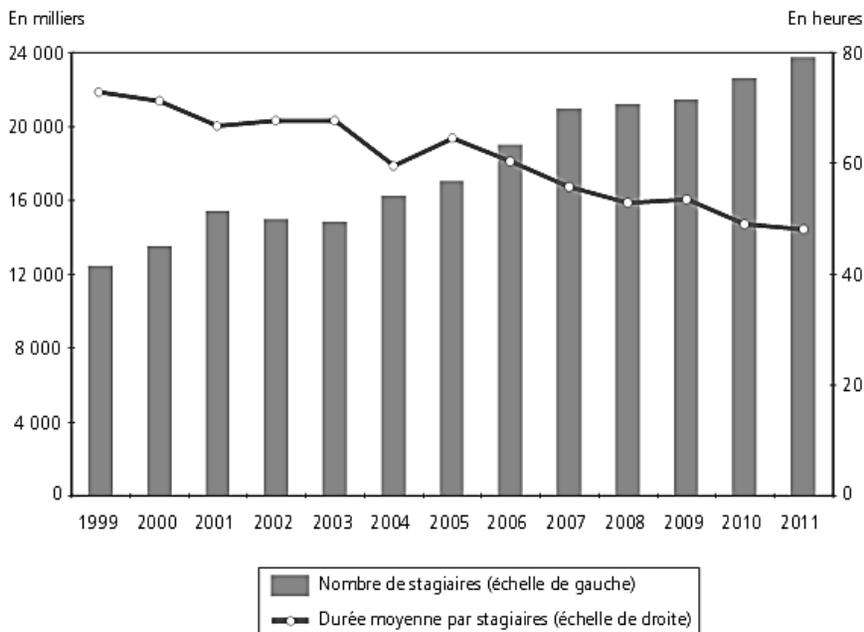
En 2011, 58 668 prestataires de formation continue – 18 100 dont c'est l'activité principale – ont réalisé un chiffre d'affaires de 13,1 milliards d'euros. Leur nombre s'est accru de 6,4 %. Cette variété permet théoriquement de répondre à tous les besoins de formation, de faire du sur-mesure. En pratique cependant, on observe une forte concentration autour de quelques grands opérateurs. Ainsi, 1 % des organismes ont réalisé en 2011 44 % du chiffre d'affaires global en formant 31 % des stagiaires et en assurant 29 % des heures-stagiaires. ⁽¹⁾

Le secteur de la formation affiche une croissance continue étonnante. Le chiffre d'affaires des organismes de formation a progressé de 5 % en 2011, dans un contexte de ralentissement de l'activité économique où le taux de chômage est reparti à la hausse en cours d'année. ⁽²⁾ La progression du chiffre d'affaires du secteur de la formation s'accompagne d'une hausse du nombre de stagiaires mais aussi d'une durée de formation légèrement plus courte. La durée moyenne des formations recule d'une heure par rapport à 2010, pour s'établir à 48 heures.

(1) « Les prestataires de formation continue en 2011 », Anne Delort, Dares Analyses, n° 62, octobre 2013.

(2) Toutefois, selon l'Observatoire économique de la fédération de la formation professionnelle, qui réunit les opérateurs privés les plus importants en terme de chiffre d'affaires, le secteur connaîtrait une inflexion de tendance en 2012.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE STAGIAIRES ET DE LA DURÉE MOYENNE DE FORMATION



(1) La série sur la durée de formation a été fortement révisée à la baisse suite à la correction des heures-stagiaires par un certain nombre de gros organismes.

Champ : organismes d'enseignement ou de formation continue ayant réalisé des actions de formation continue à titre principal ou secondaire ; France entière.

Source : Dares.

L'information des prescripteurs et des stagiaires potentiels sur cette offre de formation est notoirement imparfaite. De nombreuses bases de données ont été constituées, au niveau national, en régions, pour recenser l'offre de formation. À ce jour, ces données sont encore éparpillées. Le constat posé en 2010 par M. Jean-Marie Marx est toujours valable : « *des périmètres de collecte disparates, une absence de vision globale, des informations redondantes et parcellaires, des difficultés d'interopérabilité.* »⁽¹⁾ À l'exception notable de la base Prosper, en région Rhône-Alpes, il n'y a pas d'information consolidée sur la disponibilité de l'offre de formation. Cela signifie que vous pouvez repérer votre formation en explorant les multiples portails Internet sans être certain que les inscriptions soient encore ouvertes. Les Opca et les Opacif n'ont pas accès à un catalogue de toutes les formations disponibles. Les différents prescripteurs de formation ne partagent pas leurs données : un conseiller de Pôle emploi ne peut pas inscrire à distance un demandeur d'emploi à une formation financée par la région.

(1) Rapport du groupe de travail présidé par M. Jean-Marie Marx sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, janvier 2010.

Fusionner ces différentes bases ne serait pas suffisant : encore faudrait-il qu'elles partagent le même langage. Or, il n'existe pas non plus de nomenclature harmonisée pour décrire les formations et les compétences qu'elles permettent d'acquérir. Si vous voulez travailler dans le secteur des assurances, la chambre de commerce et d'industrie de Saône-et-Loire vous propose une action qualifiante d'attaché commercial option banque assurance de 1 200 heures ; l'université de Reims offre une formation de 14 mois d'assistant commercial banque assurance ; près de Nantes, le lycée La Herdrie, une formation « assurance » de deux ans, de même que l'Institut de formation de la profession de l'assurance à Lyon. Pour connaître le contenu exact de ces formations, le portail Internet Orientation-pour-tous vous renvoie vers les organismes de formation.

Les prescripteurs et les usagers de la formation ont le plus grand mal à repérer les formations de qualité. Dans son rapport, précité, M. Bernard Seillier, sénateur, évoquait des « *outils de labellisation foisonnants* », un « *pullulement de certifications* ». Il en recense plus de 150. Leurs référentiels sont variables : par exemple, l'Afnor (Association française de normalisation) certifie les prestations, tandis que la norme ISO concerne l'organisation interne. L'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF), composé de professionnels du secteur, publics et privés, de représentants des Opca et d'un représentant de l'État, évalue quant à lui la qualité des formateurs.

b. Le système permet le développement de formations déconnectées des besoins

La définition légale de la formation est souple, pour permettre à chacun d'apprécier ses besoins de formation. C'est au client-stagiaire d'apprécier la qualité des formations. Pour utiliser une métaphore médicale, le client (stagiaire ou entreprise) choisit sa formation et les organismes paritaires collecteurs agréés jouent le rôle de mutuelle, de tiers-payant. Ces organismes n'effectuent donc de contrôle ni sur l'opportunité, ni sur la qualité des formations. La prescription est du ressort du financeur : les partenaires sociaux, pour les sommes mutualisées (ainsi que l'État et les régions pour une partie d'entre elles), les entreprises, pour le plan de formation, et dans une moindre mesure, les salariés, pour le congé individuel de formation et le droit individuel à la formation.

Tout cela n'aurait aucune conséquence néfaste si les prescripteurs de formation professionnelle étaient incités à mettre en œuvre de véritables politiques de formation dans l'intérêt des bénéficiaires. Mais bien souvent, les préoccupations de ces prescripteurs sont très éloignées de celles des stagiaires ou de l'intérêt général. Dans leur recherche de maximisation de la collecte, certains Opca n'hésitent pas à proposer aux plus grosses entreprises un « droit de tirage » au moins équivalent au montant de leur contribution : peu importe les formations financées.

Dans les entreprises, certains directeurs des ressources humaines se montrent peu tatillonnés sur les formations accordées. Or, la frontière est parfois

ténuée entre formation et bien-être. Derrière des intitulés comme « gestion du stress », « *coaching* », « gestion du temps », « cohésion » se dissimulent parfois des pratiques qui n'ont rien de professionnelles. Dans certains cas, le contenu de ces formations n'est pas formalisé, le formateur semble découvrir les supports de formation en même temps que les stagiaires, etc. Ces formations de moindre qualité permettent d'acheter une forme de paix sociale, de faire montre d'un volontarisme de façade en réponse à des enjeux de pénibilité, de souffrance au travail. C'est un raisonnement rentable du point de vue de l'entreprise : c'est une façon d'utiliser à son avantage des sommes qu'elle est obligée de déboursier.

Les services de l'État ont identifié des situations plus graves encore. Parfois, les stages sont dispensés par des proches des dirigeants de l'entreprise ou des stagiaires. Une émission de télévision grand public a donné une grande publicité à la décision du préfet d'Île-de-France de sanctionner le centre de formation de l'entreprise Jardiland pour des centaines de formations fictives, entre 2007 et 2011. L'État a infligé une amende à cette entreprise pour manœuvre frauduleuse à hauteur de 3 269 476 euros.

L'émission de France 2 a mis en évidence d'autres pratiques douteuses comme des stagiaires en « psychothérapie transpersonnelle » et « thérapie holotrope », remboursés intégralement de leurs frais (formation, déplacements, hébergement et salaire compris).

Sans difficultés, en vertu du principe de libre entrée sur le marché de la formation, les journalistes ont aussi fait enregistrer une formation « Grand reporter, réflexes et automatismes » à base de « course en sac à patates », de « jeux de mimes » et de « *air guitar* ». Avec la complicité probable de la direction des ressources humaines de France Télévisions, ils sont parvenus à obtenir un chèque de 1 196 euros auprès de l'organisme collecteur du secteur de la culture, de la communication, des médias et des loisirs (Afdas).

Ces pratiques douteuses bénéficient d'une définition encore très souple des actions de formations professionnelles.⁽¹⁾ En particulier, l'article L. 6113-7 du code du travail retient une acception large de la catégorie d'action citée au 6° de l'article L. 6113-1 : « *les actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances ont pour objet d'offrir aux travailleurs les moyens d'accéder à*

(1) En 2009, le législateur a défini le champ des actions de formation. D'après l'article L. 6313-1 du code du travail, les actions de formation qui entrent dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue sont : 1° Les actions de préformation et de préparation à la vie professionnelle ; 2° Les actions d'adaptation et de développement des compétences des salariés ; 3° Les actions de promotion professionnelle ; 4° Les actions de prévention ; 5° Les actions de conversion ; 6° Les actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances ; 7° Les actions de formation continue relative à la radioprotection des personnes prévues à l'article L. 1333-11 du code de la santé publique ; 8° Les actions de formation relatives à l'économie et à la gestion de l'entreprise ; 9° Les actions de formation relatives à l'intéressement, à la participation et aux dispositifs d'épargne salariale et d'actionnariat salarié ; 10° Les actions permettant de réaliser un bilan de compétences ; 11° Les actions permettant aux travailleurs de faire valider les acquis de leur expérience ; 12° Les actions d'accompagnement, d'information et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises agricoles, artisanales, commerciales ou libérales, exerçant ou non une activité ; 13° Les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française.

la culture, de maintenir ou de parfaire leur qualification et leur niveau culturel ainsi que d'assumer des responsabilités accrues dans la vie associative. » Les services de l'État et la jurisprudence ont progressivement encadré ces pratiques, en excluant du champ les actions dont l'objectif est le loisir, le bien-être, l'hygiène (gymnastique énergétique, yoga, « brumatologie », « hydrologie », « somato-relaxologie »...), le développement personnel et relationnel (visant à « créer des liens », à adopter « une attitude d'écoute et de fraternité »...), les soins thérapeutiques, les actions de sécurité routière post-permis, les actions de gestion du stress s'adressant à un public indifférencié, etc. Reste que la frontière est souvent difficile à apprécier *a priori*. Le besoin de contrôle est donc croissant.

C. UN SYSTÈME DONT LA PERFORMANCE GLOBALE RESTE À MESURER

Du fait de la complexité de son organisation et de la diversité de ses acteurs, il est quasiment impossible de porter un jugement étayé sur la performance globale du système de la formation professionnelle continue en France.

On peut toutefois observer :

– d'une part, que le taux d'accès global des salariés français à la formation n'est pas tellement supérieur à celui de nos voisins, ce qui peut surprendre compte tenu des obligations particulières qui pèsent sur nos entreprises dans ce domaine ;

– et d'autre part, sur un plan macroéconomique, que la population française affiche un retard de capital national de compétence au sein de l'OCDE, ce qui tend à montrer que la formation professionnelle continue n'a pas permis de rattraper les retards de formation initiale accumulés pendant des décennies.

1. La faiblesse des dispositifs d'évaluation

L'évaluation des politiques de formation professionnelle initiale et continue aux niveaux national et régional, sectoriel et interprofessionnel relève du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV). Créée en 2004 par regroupement d'entités préexistantes, cette instance n'a jamais convaincu dans cette activité.

Dès 2008, dans son rapport public particulier consacré à la formation professionnelle, la Cour des comptes relevait ainsi que :

« Plus de trois ans après son installation, les résultats des travaux du CNFPTLV demeurent modestes :

– le rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières destinées à la formation professionnelle et à l'apprentissage n'a pas pu être remis. Sa mise au point requiert un travail de fond de collecte et de retraitement des données disponibles dont l'achèvement ne devrait pas être possible avant 2010. En outre,

la complexité des travaux nécessaires à l'établissement d'un tel rapport rend difficile une périodicité de publication annuelle ; c'est pourquoi il est envisagé de ne le produire que tous les deux ans ;

– le rapport d'évaluation requis par la loi n'a pas encore été publié. Des travaux ponctuels ont été réalisés en matière d'apprentissage ou de bilan des contrats d'objectifs et de moyens entre l'État et les régions. Sans en méconnaître la grande qualité, force est de constater qu'ils ne correspondent que partiellement aux missions que la loi avait assignées au CNFPTLV. »

En 2013, le bilan du CNFPTLV en matière d'évaluation restait toujours aussi modeste, ainsi que l'a reconnu son secrétaire général lors de son audition par les rapporteurs.

Il ne parvient ni à livrer les différents rapports et bilans prévus par la loi, dont le nombre a été augmenté en 2009 (bilan annuel par région et par bassin d'emploi des actions de formation professionnelle), ni à entreprendre une évaluation nationale de la mise en œuvre des contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles (CPRDFP), au motif qu'il n'y a pas de critères communs d'évaluation ni de centralisation des données entre les régions.

Il a toutefois publié en décembre 2012 un rapport sur les dépenses de formation des 22 régions métropolitaines en 2010, à partir des tableaux financiers des CPRDFP, qui pourrait donner lieu à des exploitations ultérieures en vue de procéder à des évaluations des politiques menées. Toutefois, la publication de ces données est assortie de nombreuses mises en garde au lecteur, tendant à lui déconseiller de comparer les chiffres entre les régions, faute de garantie sur leur consolidation.

Son rôle relève donc davantage de l'accompagnement méthodologique que de l'évaluation, ce qui n'est pas étonnant compte tenu de la modestie de ses moyens (un seul membre du secrétariat se consacre à cette mission à temps plein).

Au niveau régional, la situation n'est pas meilleure, comme le notait l'Igas dans la conclusion de son rapport portant sur « *l'évaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux* » de mai 2012 : « *En particulier, un pilotage de qualité nécessite des instruments d'évaluation permettant aux Régions de suivre les actions qu'elles financent et, le cas échéant, de réorienter leurs stratégies. Or, dans ce domaine, on ne peut que constater les lacunes dans l'évaluation des politiques de formation actuellement conduites. Il s'agit certes d'une question objectivement difficile : ce rapport a souligné à plusieurs reprises les difficultés à disposer de données physiques et financières fiables, ce qui devrait pourtant constituer une base de l'évaluation. Malgré cette difficulté, plusieurs Conseils régionaux ont tenté d'apporter des réponses concrètes à la question de l'évaluation. Mais des progrès restent encore à accomplir pour disposer d'éléments qui, sans parler d'une évaluation*

“scientifique” probablement trop ambitieuse par rapport à son utilité opérationnelle potentielle, permettrait aux différents acteurs, au premier rang desquels les Conseils régionaux, d’adapter leurs politiques en fonction des résultats effectivement obtenus. De fait, les Régions ont des marges de progression qu’il s’agisse d’évaluer la qualité de l’offre de formation, l’impact de leur stratégie sur les organismes de formation ou sur le devenir des personnes formées, ou encore plus globalement l’atteinte des objectifs de politique publique que les partenaires se sont fixés notamment dans le cadre des CPRDFP. »

De leur côté, les partenaires sociaux ont décidé dans l’accord national interprofessionnel du 5 octobre 2009 de créer un Conseil national d’évaluations de la formation professionnelle (CNEFP), effectivement mis en place le 5 mai 2011. Il est un peu tôt pour faire un bilan de l’activité de cette instance qui n’a que deux ans et demi d’existence, les rapporteurs disposant d’autant moins d’informations que son secrétaire général ne s’est pas rendu à son audition devant eux, sans même les en informer au préalable ou s’en excuser *a posteriori*, ce qui ne témoigne pas d’un professionnalisme à toute épreuve.

En créant une instance d’évaluation des politiques paritaires sous l’égide du Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP), les partenaires sociaux n’ont pas envoyé un signal de confiance dans les travaux du CNFPTLV. On retrouve donc en matière d’évaluation les caractéristiques de la gouvernance de la formation professionnelle continue : redondance des structures, superposition du paritarisme et du quadripartisme.

Les travaux du CNEFP ont eux aussi beaucoup porté sur la méthodologie avant d’aborder quelques sujets concrets comme la période de professionnalisation, le congé individuel de formation ou la formation dans les PME-TPE. Comme pour le CNFPTLV, la modestie de ses moyens (trois personnes à temps plein composent son secrétariat) ne laisse pas présager une montée en puissance massive sur un sujet qui le mérite pourtant.

Cette faible activité est d’autant plus surprenante que les moyens financiers du CNEFP reposent sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui dispose, à la différence de l’État, des réserves financières aptes à accompagner un développement rapide de la politique d’évaluation. Il est vrai que cette action, avec un million d’euros sur un total de 817 millions au titre de l’annexe financière prévisionnelle de 2013, ne semble pas avoir été une priorité du FPSPP.

L’État ne finançant pas directement la formation professionnelle continue par des crédits budgétaires, aucun dispositif consolidé de mesure de la performance n’est prévu à ce titre par la loi de finances, à l’exception de son activité de contrôle des organismes de formation (voir *infra*) ou de financement d’organisme d’expertise ou d’études comme la Dares ou le Céreq.

La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), dotée de 171 agents relevant du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, a une double mission statistique (exploitation des déclarations des entreprises en vue de mesurer les dépenses de formation professionnelle) et prospective (voir *infra*). Son budget de fonctionnement est de 5,7 millions d'euros en 2013 et largement obéré par les opérations statistiques récurrentes au détriment de l'exploitation de ses bases de données à des fins de recherche ou d'évaluation.

Le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Céreq) est un établissement public administratif placé sous la double tutelle du ministère du travail et du ministère de l'éducation nationale. C'est un centre de recherche et d'expertise qui se spécialise sur la relation formation emploi. Il mène des enquêtes statistiques sur les activités de formation des entreprises, notamment pour le compte d'Eurostat (voir *infra*), ce qui peut générer quelques frottements avec la Dares.

Dans son rapport de 2013 sur « *les perspectives du dispositif d'études et de recherche en matière de travail, d'emploi, d'insertion et de formation* », Mme Mireille Elbaum note ainsi que « *De la conception à la valorisation des grands outils statistiques, la mission a noté certaines incertitudes sur le partage des tâches et les modes de coopération, qui peuvent susciter des retards ou des angles morts, et qui induisent en tout cas des tensions et des incompréhensions entre les directions du système statistique et les centres sous tutelle. Il en va ainsi pour la base de données constituée par les déclarations fiscales obligatoires des entreprises sur leurs dépenses de formation (24-83). Ces déclarations sont historiquement exploitées par le Céreq, après saisie et redressement par la Dares, mais font l'objet de restitutions quantitatives relativement limitées. Il en est de même des bilans pédagogiques et financiers déclarés par les organismes de formation (BPF), saisis et exploités par la Dares. La responsabilité de l'ensemble de ces statistiques administratives et fiscales pourrait plus clairement relever du système statistique public (SSP), le Céreq étant plutôt incité à participer et à tirer parti des études à réaliser pour leur valorisation* ».

Le même rapport préconise à juste titre un élargissement de l'offre de services du Céreq au CNFPTLV avec lequel il collabore déjà en animant son comité statistique.

2. La difficile comparaison des taux d'accès à la formation en Europe

Du fait des différences de conception et de pratiques en matière de formation professionnelle continue en Europe, il est particulièrement difficile de procéder à des comparaisons éclairantes.

L'enquête *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS), coordonnée par Eurostat, fournit toutefois des informations utiles sur les différents systèmes et les efforts nationaux de formation. La dernière vague de l'enquête (CVTS 4)

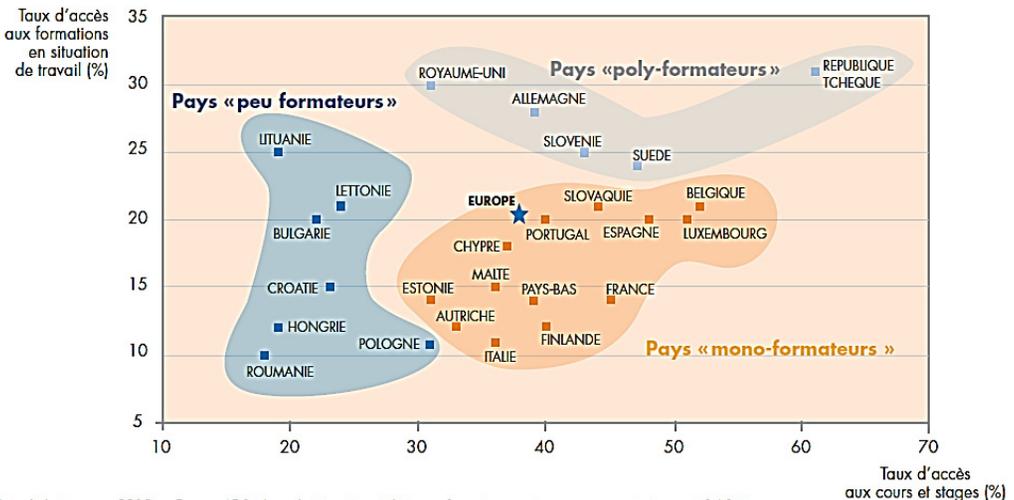
portant sur les dépenses 2010 a été conduite auprès des entreprises de plus de dix salariés des 28 pays membres de l'Union. Ce questionnaire est identique pour tous les pays. En France, l'opérateur de l'enquête est le Céreq qui a interrogé à ce titre 5 400 entreprises représentatives en termes de taille et de secteur d'activité.

L'un des intérêts de l'enquête CVTS est de prendre en compte la diversité des modalités de formation selon une typologie bien définie et partagée par les différents pays.

En plus des traditionnels cours et stages, l'enquête CVTS prend en compte les périodes planifiées de formation en situation de travail, les participations à des cercles d'apprentissage ou des cercles de qualité, les périodes planifiées d'auto-formation ou encore les participations à des conférences, séminaires, foires commerciales ou salons dans le but d'apprendre.

Cette enquête montre que la France appartient au groupe des pays « *mono-formateurs* », caractérisé par un très fort taux d'accès à la formation par cours et stages mais par un faible taux d'accès aux autres modalités de formation.

TAUX D'ACCÈS DES SALARIÉS À LA FORMATION EN 2010 : TROIS GROUPES DE PAYS



Note de lecture : en 2010 en France 45 % des salariés ont accédé à une formation continue par cours et stages, et 14 % à une formation en situation de travail.

Construction de la typologie : les trois groupes de pays sont différenciés par une classification ascendante hiérarchique réalisée à partir des variables nationales agrégées suivantes (« réduites », c'est-à-dire rapportées à leurs écarts-types) : part d'entreprises formatrices (par cours et stages et autres formes), taux d'accès aux cours et stages (par taille d'entreprise : de 10 à 49 salariés, de 50 à 249 salariés, et de 250 salariés ou plus), taux d'accès aux formations en situation de travail et aux formations par cercles d'enseignement ou de qualité (les 2e et 3e types de formation les plus fréquents après les cours et stages), et part de la durée annuelle du travail passée en formation par cours et stages.

Source : Formation continue des salariés en Europe : les écarts entre pays se réduisent encore, Jean-François Mignot, Bref du Céreq n° 312, juillet 2013.

En 2010, 45 % des salariés français ont ainsi accédé à une formation sous forme de cours et stage contre une moyenne de 38 % pour l'ensemble des salariés de l'Union, mais 14 % seulement d'entre eux ont suivi une formation en situation de travail contre 21 % en moyenne européenne.

Les salariés français ont une espérance de formation (rapport entre le nombre d'heures de formation et le nombre total de salariés) par cours et stages supérieure de 20 % à la moyenne européenne. En revanche, leur taux d'accès aux autres types de formation est fortement inférieur à la moyenne. Par ailleurs, les écarts se réduisent entre les différents pays depuis 1999.

Comme l'écrit le Céreq, « *la formation continue s'est construite en France sur un modèle scolaire valorisant les cours et les stages. L'obligation légale de financement de la formation continue par les entreprises les conduit à privilégier cette modalité* ». Inversement, en Allemagne, « *le modèle d'apprentissage, favorable aux formations en situation de travail, reste une référence pour la formation continue en entreprise.* »⁽¹⁾

La réglementation française a donc autant d'impact sinon plus sur les modalités de la formation que sur son volume global et cela pourrait devenir pénalisant du fait de la diversification croissante des modalités de formation (voir *infra*).

3. La France affiche un retard de capital national de compétence au sein de l'OCDE

La France assigne de nombreux objectifs à son dispositif de formation professionnelle continue, mais peine à mettre en place des dispositifs rigoureux d'évaluation de son impact. Comment la formation permet-elle, par exemple, de mieux adapter les qualifications et les compétences des salariés à l'évolution des conditions de travail et de la concurrence internationale ?

Il n'existe pas de réponse simple à cette question. La première étape consiste à mesurer notre capital national de compétence et à le comparer à celui des pays comparables : c'est l'objet de l'enquête PIAAC de l'OCDE, pendant pour les adultes de l'enquête PISA pour les enfants.

L'enquête internationale sur la mesure des compétences des adultes (*Programme for the international assessment of adult competencies*) a pour but d'évaluer les compétences fondamentales de la population adulte en traitement de l'information.

Conduite entre 2011 et 2012 dans 24 pays de l'OCDE, elle permet de mesurer les capacités des adultes (16-65 ans) à comprendre et utiliser des informations contenues dans des textes (domaine dit « de l'écrit ») ou des informations chiffrées et des idées mathématiques (domaine dit « des chiffres »). Le questionnaire est construit autour d'exercices interactifs à résoudre sur ordinateur, sauf exception. Ces exercices portent sur des situations quotidiennes nécessitant l'utilisation des technologies usuelles de l'information et de la

(1) « *Formation continue des salariés en Europe : les écarts entre pays se réduisent encore* », Jean-François Mignot, Bref du Céreq n° 312, juillet 2013.

communication. En France métropolitaine, environ 7 000 personnes âgées de 16 à 65 ans ont répondu à l'enquête en 2012.

Les résultats ont été présentés par l'Insee en 2013 ⁽¹⁾ et ils ne sont pas bons pour notre pays.

Dans le domaine de l'écrit, 22 % des Français ont un faible niveau de compétences contre 16 % en moyenne pour l'OCDE et le score moyen de la population situe la France à la 22^e place sur 24 sur l'échelle relative à l'écrit.

Dans le domaine des chiffres, 28 % des Français ont un faible niveau de compétences contre 19 % en moyenne pour l'OCDE et le score moyen de la population situe la France à la 21^e position sur 24 sur l'échelle relative aux chiffres.

Les mauvaises performances de la France sont en bonne partie imputables aux résultats des 45-65 ans tandis que les plus jeunes obtiennent des scores plus proches de la moyenne, bien que toujours inférieurs à cette dernière. Cette mauvaise performance relative des personnes plus âgées peut être rapprochée de leur moindre bagage de diplômes et qualifications. En 2011, 40 % des plus de 50 ans disposaient au mieux d'un brevet des collèges pour tout diplôme. Ce chiffre baisse considérablement dans les tranches d'âge inférieures.

L'enquête PIAAC semble montrer que le système français de formation professionnelle continue, malgré ses ambitions affichées et la sophistication de sa réglementation administrative, n'a pas permis de rattraper le déficit de formation initiale accumulé depuis les années soixante.

C'est l'analyse explicite de M. Olivier Marchand, de l'Insee, dans son étude consacrée à l'analyse de « 50 ans de mutation de l'emploi » : *« L'amélioration de la qualification moyenne des emplois occupés a été étroitement liée à l'élévation du niveau général de formation de la population. La proportion de personnes en emploi ayant un diplôme de niveau supérieur ou égal au bac est passée de 8,5 % à 51 % entre 1962 et 2007, avec un net avantage aux femmes. Depuis les années 1960, des générations d'actifs âgés et peu formés ont été remplacées par des plus jeunes, beaucoup plus diplômés. En revanche, sur cette période, le système de formation continue n'a pas joué pleinement son rôle, notamment en direction des travailleurs âgés ou peu qualifiés : contrairement à d'autres pays, l'essentiel de la formation est acquis en France à la sortie du système éducatif. L'ampleur de l'investissement éducatif a néanmoins permis de combler en partie le retard qui était le nôtre au milieu du siècle dernier par rapport à d'autres pays développés. »* ⁽²⁾

(1) « Les capacités des adultes à maîtriser des informations écrites ou chiffrées : résultats de l'enquête PIAAC 2012 », Nicolas Jonas, Insee Première n° 1467 octobre 2013.

(2) « 50 ans de mutations de l'emploi », Olivier Marchand, Insee Première n° 1312 septembre 2010.

Le déficit de compétences de la population adulte relève d'abord des lacunes de l'éducation initiale mais aussi, et de plus en plus, compte tenu de la rapidité des mutations des conditions de travail contemporaines, du système de formation professionnelle qu'il importe de redynamiser et de refonder.

*

* *

Hérité d'une période de plein emploi et de croissance, notre système de formation professionnelle peine à répondre à ses nombreuses ambitions. Le creusement du fossé entre le monde de la formation initiale et celui de la formation continue n'est pas acceptable. Le mode de financement de la formation continue, grevé par les conflits d'intérêts liés au besoin de financement des organisations professionnelles, ne permet pas une adéquation optimale de l'offre et des besoins. Rien ne permet de distinguer facilement les meilleurs formateurs, de privilégier les organismes de collecte vertueux, qui tentent de mettre en œuvre une véritable politique de formation. Il en résulte des performances médiocres et un retard notable dans le développement des compétences de notre pays par rapport à la moyenne de l'OCDE. Nous avons aujourd'hui une « ardente obligation » de simplification. **Notre système de formation professionnelle ne doit plus être la « voiture-balai » de la République.**

II. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA DIVERSITÉ DES BESOINS DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE DANS L'EXPRESSION DE LA DEMANDE, INDIVIDUELLE OU COLLECTIVE

La formation est une activité complexe dont l'organisation a été fortement régulée par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics en France. L'adéquation entre les besoins, de plus en plus individualisés et évolutifs, et l'offre de formation, foisonnante et libre, transite par l'expression d'une demande formalisée et très intermédiée. L'ajustement ne se fait pas spontanément par le prix puisque l'intervention d'un tiers payant (entreprise, Opca, État, région) est quasiment systématique.

L'adaptation de ce marché administré aux mutations accélérées de nos économies et aux nouvelles modalités d'accès à l'information et aux connaissances, ne va pas de soi.

C'est la raison pour laquelle les rapporteurs proposent un plan d'actions portant à la fois sur l'amélioration de la prise en compte des besoins dans l'expression de la demande et sur l'adaptation de l'offre de formation à la demande, afin de conserver les acquis spécifiques du modèle français de formation (prise en charge par un tiers payant, mutualisation des financements, dynamisme et liberté de l'offre), tout en s'efforçant d'améliorer sa fluidité et sa productivité globale.

A. MIEUX ANTICIPER

La demande doit mieux anticiper les besoins de formation afin d'éviter les situations individuelles ou collectives d'impasse ou de crise dans lesquelles l'insuffisance des compétences constitue un blocage à la reprise ou la dynamisation d'une activité, à la reconversion professionnelle ou au recrutement sur un emploi vacant.

À titre collectif, cette action relève de la prospective, et à titre individuel de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

1. Assurer la traduction opérationnelle des travaux de prospective

Notre pays compte de nombreux acteurs dont la mission consiste à anticiper les mutations économiques et à accompagner les entreprises par la production d'études, de diagnostics ou de prévisions. Malheureusement, la traduction opérationnelle de ces différents travaux, notamment par la planification d'une offre de formation répondant à une demande formalisée, est encore très insuffisante.

a. En dépit de nombreux exercices de prospective, les besoins de formation restent insuffisamment anticipés

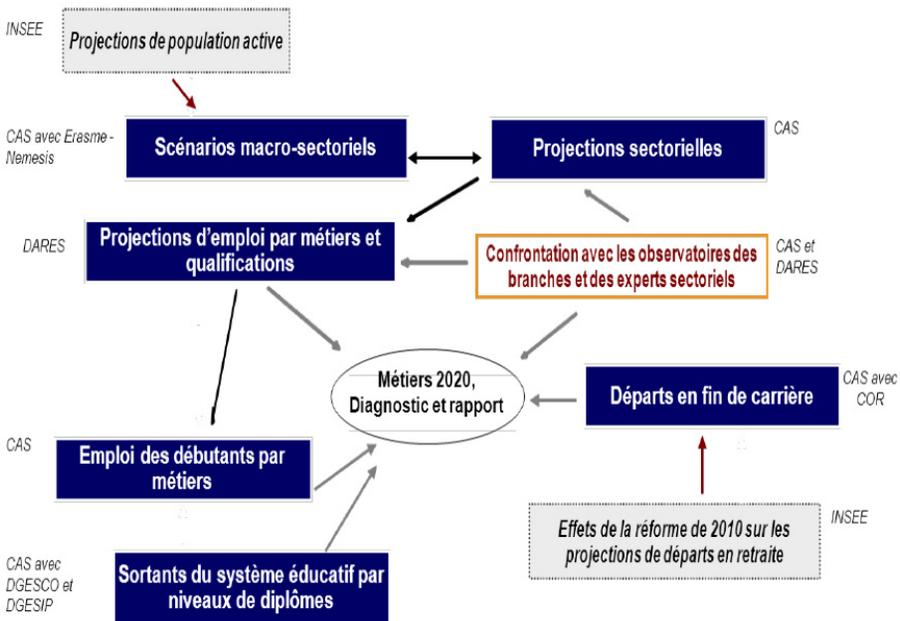
Au niveau national, la prospective relative à l'évolution des métiers et des compétences relève principalement du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) et de la Dares.

Depuis la fin des années 90, des exercices de prospective sur les métiers et les qualifications (PMQ) sont régulièrement menés. Le quatrième exercice, présenté en 2012, présentait des projections de postes à pourvoir par métiers à l'horizon 2020 et le prochain est attendu pour le premier trimestre 2014.

Ces exercices présentent un éclairage assez précis de moyen terme, notamment grâce à l'utilisation de la nomenclature par famille de métiers qui permet des projections assez fines.

Compte tenu des modèles utilisés, qui se sont affinés au fil des versions, mais qui reposent sur des hypothèses qui peuvent être démenties par la conjoncture (taux de croissance global et sectoriel) ou l'évolution des comportements (départ à la retraite), les résultats ne doivent pas être appréciés pour eux-mêmes et à la lettre, mais davantage comme des indicateurs de tendance de l'évolution relative des différents métiers.

FONCTIONNEMENT DES PROJECTIONS DANS L'EXERCICE « PROSPECTIVE DES MÉTIERS ET QUALIFICATIONS » (PMQ)



Source : Commissariat général à la stratégie et à la prospective, rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi, Emplois durablement vacants et difficultés de recrutement, 30 septembre 2013.

- **Le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) a souligné récemment les limites des travaux de prospective nationale**

Dans son rapport consacré aux « *emplois durablement vacants et [aux] difficultés de recrutement* », le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) a bien analysé les limites de cette méthodologie qui rendent incertaine son utilisation opérationnelle.

« À partir des projections de population active de l'Insee et d'hypothèses macro-économiques (taux de croissance, évolution de la productivité, etc.), des projections d'emplois sont réalisées, par secteurs puis par métiers et qualifications. Une fois affinées suite à des échanges avec les observatoires des branches professionnelles et des experts sectoriels, ces projections de créations nettes d'emplois sont croisées avec des estimations de départs en fin de carrière (prenant en compte la démographie et les règles des régimes de retraite), afin d'estimer le nombre de postes à pourvoir. »

« Le nombre de “postes à pourvoir” (créations nettes d'emploi + départs en fin de carrière) est une donnée précieuse, mais qui reste insuffisante car elle ne correspond pas aux “besoins de recrutement”, qui nécessiterait de prendre également en compte les mobilités professionnelles entre métiers. Il n'y a donc pas, a fortiori, de projections d'emplois vacants ou de difficultés de recrutement. En revanche, dans un métier connaissant d'ores et déjà des difficultés de recrutement et dont les prévisions de postes à pourvoir sont importantes, il est possible d'anticiper une aggravation de ces difficultés, à offre de formation inchangée, notamment au regard du type de marché du travail considéré. »

« Ainsi, la prise en compte des besoins des entreprises afin d'ajuster l'offre de formation nécessite une analyse fine des postes à pourvoir, des difficultés de recrutement actuellement constatées, des anticipations de postes à pourvoir à moyen terme et des caractéristiques des marchés du travail spécifiques aux familles de métiers. »

Dans ce rapport, le COE relativise aussi l'impact de la formation dans l'analyse des causes des vacances d'emploi en examinant d'autres paramètres comme l'attractivité des métiers et en relevant la forte proportion des métiers accessibles sans formation spécifique.

Les travaux nationaux sur les projections d'évolution des métiers doivent donc être complétés par des travaux sectoriels et régionaux approfondis et plus directement opérationnels.

- **Les travaux prospectifs des branches doivent être mieux coordonnés**

Les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) mènent des travaux pour le compte des branches. Créés par vagues successives dans le cadre d'un processus engagé par les partenaires sociaux à la suite de l'ANI du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la

vie, ces observatoires ont pour mission d'anticiper les besoins en compétences des entreprises et des salariés et de contribuer à la définition des politiques de formation par les partenaires sociaux.

Le Céreq a recensé 126 observatoires en 2011, aux formats (structure juridique, moyens humains et financiers, champ d'activité) très hétérogènes. Si l'un d'entre eux dispose d'un budget de 2 millions d'euros, la moitié ne dépense pas plus de 50 000 euros par an. Si tous élaborent des études ou des bases de données statistiques ou des répertoires des métiers, seuls 46 déclarent conduire des travaux de prospective. Ces outils sont essentiellement destinés aux entreprises de la branche et ont donc une vocation opérationnelle marquée. Toutefois, l'enquête Sémaphores conduite pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) en 2013 a mis en évidence une faible notoriété de ces travaux dans les entreprises. ⁽¹⁾

L'enquête du Céreq a confirmé un besoin de visibilité et de reconnaissance de leur utilité de la part des animateurs des OPMQ ainsi qu'une demande de mise en synergie de leurs travaux. Il conviendrait aussi d'assurer la convergence de leurs pratiques professionnelles, besoin identifié par le CGSP lors d'ateliers de méthodologie qui devraient donner lieu à la publication d'un guide prochainement.

L'ANI du 14 décembre 2013 répond à ce besoin de reconnaissance et de coordination en précisant les missions des observatoires prospectif des métiers, des qualifications et des compétences (OPMQC) d'une part, et en confiant la promotion de leurs travaux à un Comité observatoires et qualifications relevant des instances paritaires nationales, d'autre part.

La liste ambitieuse des missions attribuées aux nouveaux OPMQC par ce texte dans le domaine de l'anticipation appliquée des compétences, qui va jusqu'à la recherche en ingénierie de formation, nécessitera une sérieuse reconfiguration des observatoires actuels (regroupements et travail en réseau), sauf à rester lettre morte.

- **L'indispensable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale**

L'approche nationale sectorielle par branche ne peut suffire à mettre en place une planification opérationnelle des emplois et des formations. Un croisement des données doit s'opérer au niveau territorial afin de prendre en compte les spécialisations intrabranches et les caractéristiques du tissu économique local.

(1) Le plan de formation dans les entreprises : de la formation à l'outil stratégique, *étude réalisée par Sémaphores pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), juin 2013.*

Les régions ont ainsi progressivement mis en place des observatoires régionaux emploi-formation (Oref), généralement associés à des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (Carif).

L'ensemble des Carif et des Oref, qui pour trois quarts se sont regroupés au sein d'une structure unique au niveau régional, emploient 550 équivalents temps plein et représentent un budget total de 53 millions d'euros (chiffres 2010). La région reste le premier financeur de ces structures (49 %), devant l'État (34 %).

Dans un rapport datant d'avril 2010 consacré à ces structures, l'Igas a relevé la diversification de leurs missions mais aussi la faiblesse de leur contribution à la mise en place d'outils opérationnels.

L'Igas note par exemple que les rapprochements avec les branches sont insuffisants : *« Si 82 % des Oref ont noué une relation avec les branches, la mission a constaté dans ses déplacements, d'une part, que le BTP, la métallurgie, le sanitaire et le social étaient les branches les mieux organisées pour formuler une demande d'études et participer aux analyses aux côtés de l'Oref, d'autre part, que les Oref sont prioritairement les correspondants des structures interprofessionnelles et notamment des opérateurs des partenaires sociaux tels que le Fongecif, ou des Opcas comme l'AGEFOS-PME et OPCALIA.*

L'inflexion sur les mutations économiques attendue compte tenu de la lettre des contrats de projet État -Région, n'a pas trouvé de traduction évidente dans toutes les régions. Les liens entre les dynamiques économiques et les modes d'accès à l'emploi ou aux formations sont toujours régulièrement mis en évidence mais les modes de traitement de ces questions demeurent, dans la majorité des régions visitées, relativement séparés. La plupart des travaux s'arrêtent à une projection démographique et aux quelques conséquences qu'on peut en tirer en matière de formation. Dans de rares cas sur des secteurs comme le BTP ou face à un questionnement sur les nouveaux besoins liés à l'objectif de développement durable, de véritables travaux de prospective ont été réalisés en intégrant l'ensemble des changements technologiques, économiques ou réglementaires dans des scénarii d'évolution et leur impact sur la main d'œuvre et les qualifications recherchées. »

Les rapporteurs estiment que les Oref pourraient davantage relayer les branches notamment en élaborant des déclinaisons régionales des études des observatoires de branche ou en développant les conventions avec eux, sur le modèle de l'accord passé entre le Carif de la région Aquitaine et la branche aéronautique. Le fait que les Carif-Oref aient structuré leur réseau en se constituant en association devrait leur permettre de mieux échanger sur les bonnes pratiques, notamment dans ce domaine. De même, la transmission systématique des travaux des OPMQC, prévue par l'ANI du 14 décembre 2013, aux Carif-Oref, en vue d'une déclinaison régionale, est une bonne orientation.

Pour mieux anticiper l'évolution des emplois et des besoins en compétences des entreprises, il est nécessaire de renforcer la capacité collective d'observation et de prospective. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective sera chargé de l'animation d'un réseau d'observation et de prospective des emplois et des compétences associant l'État, les partenaires sociaux, les régions, les observatoires prospectifs de branche, les organismes producteurs de travaux de prospective, etc. Cette animation de réseau devra permettre de mieux coordonner les travaux nationaux, régionaux et sectoriels.

Si l'on excepte quelques rares opérateurs nationaux comme l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) qui dispose d'un réseau et d'une assise lui permettant de procéder à des études prospectives emploi-formation territorialisées, cette compétence relève désormais essentiellement des régions et doit trouver un nouveau départ dans le cadre des contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles (CPRDFP).

b. Transformer les contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles en outils de programmation opérationnelle

Le CPRDFP, élaboré par la région et signé par le préfet et le recteur, a pour vocation de programmer à moyen terme (2011-2014 pour la première génération) l'ensemble de la formation professionnelle initiale et continue des jeunes et des adultes. Il est donc l'outil privilégié de mise en place de cette programmation opérationnelle des formations permettant de répondre aux mutations économiques de la région et de ses bassins d'emplois. Il devrait aussi constituer le support de discussion de la carte des formations initiales, nonobstant les compétences des organes statutaires du ministère de l'éducation nationale.

Dans son rapport relatif au pilotage de la formation professionnelle par les régions de mai 2012, l'Igas relève que la phase de préparation de ces contrats, souvent fondée sur un diagnostic élaboré par les Oref à la suite d'une véritable concertation menée avec les différents partenaires (branches, Opc, rectorat), a permis de renforcer la cohérence de la programmation, sans en garantir toutefois l'efficacité opérationnelle.

En effet, les contrats établissent les axes et les objectifs de la politique de formation mais délèguent les plans d'action à leurs déclinaisons annuelles, arrêtées dans les commissions spécialisées du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Les contrats ayant été signés entre mi-2011 et mi-2012, à l'exception de celui de l'Île-de-France signé en 2013, leurs déclinaisons annuelles n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation d'ensemble, pour autant que cet exercice soit un jour mené (voir *supra*).

Le cabinet Sémaphores a toutefois procédé en décembre 2012, en coordination avec l'Association des régions de France (ARF) et le CNFPTLV, à une « *lecture transverse des CPRDF* » et à une analyse des textes négociés. Ce

rapport souligne très nettement la nécessité de procéder à une évaluation ultérieure afin de mesurer l'application effective des principes affichés dans les contrats.

La déclinaison annuelle des contrats, qui consiste à passer d'un exercice de prospective et de programmation à l'expression d'une demande de formation, met en relation les mêmes partenaires que lors de l'élaboration du contrat mais de manière plus suivie et régulière, comme en témoigne la réponse écrite de la région Île-de-France au questionnaire des rapporteurs.

« Question : pouvez-vous exposer l'action de votre région en matière de prospective des métiers et des qualifications ? Comment coopérez-vous avec le monde économique et notamment les observatoires des branches ? »

Réponse : la Région mène une action régulière d'ajustement de son offre de formation professionnelle continue à l'évolution des métiers et des qualifications :

Pour ses dispositifs structurels de formation qualifiante, en lien permanent avec Pôle Emploi et plus récemment l'Agefiph, la Région mène une démarche qui peut être résumée en 4 temps :

- 1. Elle exploite tout d'abord toutes les données documentaires disponibles fournies par Pôle emploi (tension en emploi, enquête BMO...), l'Oref de son Carif, les observatoires Emploi/formation des branches lorsqu'ils sont opérationnels, les données issues du fonctionnement des dispositifs en cours. Bien que tous ces éléments mesurent souvent des éléments différents, ils fournissent des tendances par secteurs, par métiers et par niveaux dans ces métiers.*
- 2. Ensuite des rencontres sont organisées avec les représentants des branches, les Opcas, des observateurs ou des experts des secteurs, les services de l'État, afin de confronter les tendances issues de l'analyse documentaires à leurs connaissances des réalités de terrains. Ceci permet de conforter ou d'infléchir les orientations tendancielle voire d'identifier des besoins de niches émergents non encore visibles à travers les statistiques : besoins encore trop faibles en volume d'emploi pour apparaître dans les statistiques, mais important pour un secteur (Ex : métiers de la fibre optique...).*

En parallèle les organismes de formation, partenaires de la Région, sont invités à faire remonter leurs constats et suggestions sur les évolutions nécessaires.

- 3. Des réunions sont enfin organisées avec les représentants départementaux : les conseils généraux (faisant notamment remonter les constats des PLIE et MDE), les Direccte, les directeurs départementaux Pôle Emploi, les représentations Missions Locales, l'Agefiph, afin de*

restituer les analyses et croiser les approches territoriales et sectorielles.

- 4. Enfin de ce travail d'analyse de besoins, intégrant également les orientations de la politique régionale - priorités de publics, Schémas structurants ou préconisations (SDRIF, SRDEI, Ecociliens...) sont issues les orientations de formations demandées aux opérateurs de formation.*

Outre ce travail spécifique et récurrent d'étude de besoins, la Région est en relations régulières avec des acteurs clés de l'évolution des métiers et des qualifications qui apportent également des informations sur l'évolution des besoins en particulier avec les Opca/Opacif, avec lesquels des conventions sont passées depuis plus de 10 ans pour encourager et soutenir leur intervention sur des priorités (illettrisme, DD...) ou des publics (salariés des TPE/PME...) ciblés par la Région. »

La coordination entre les branches et les acteurs de la formation initiale et continue doit donc permettre d'améliorer l'identification des besoins à moyen terme en vue d'adapter en conséquence la demande et l'offre de formation.

La réussite de ce processus passe aussi et surtout à l'intérieur de l'entreprise, grâce à une démarche active de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

2. Lever les ambiguïtés de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Obligatoire au niveau des branches et des entreprises de plus de 300 salariés depuis la loi de cohésion sociale de 2005, la négociation triennale relative à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) revêt actuellement une certaine importance.

Entre 2005 et 2011, quelque 5 000 entreprises ont engagé une négociation sur la GPEC, dont 3 000 ont signé un accord ; 19 % des entreprises de moins de 50 salariés et 35 % des entreprises de 50 à 299 salariés ont négocié, alors qu'elles n'avaient pas l'obligation de le faire.

Sur un plan qualitatif, le bilan est moins satisfaisant, du fait notamment des ambiguïtés persistantes de perception de la GPEC, telles que décrites dans le rapport (« *anticiper et concerter les mutations* » 2007) de M. Henri Rouilleault : « *Toutefois, des difficultés tenant pour partie aux méthodes et pour partie aux relations sociales prévalentes, ont freiné ce développement de la GPEC. Les directions ne souhaitent pas toujours dire leurs orientations stratégiques, et les syndicats ne sont pas toujours prêts à aborder les enjeux de façon proactive. L'anticipation des mutations est parfois confondue avec l'anticipation (au sens de l'annonce précoce) des restructurations, deux préoccupations nécessaires mais distinctes. Les salariés et leurs représentants craignent que la GPEC ne soit*

l'antichambre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, ou au contraire, lui demandant trop, souhaitent qu'elle en soit l'antidote. »

L'État finance des dispositifs incitant au traitement des mutations économiques « à froid » et à l'utilisation des techniques de la GPEC en amont des crises. Les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) comportent ainsi un volet prospectif avec les contrats d'études prospectives (CEP) et un volet opérationnel avec les actions de développement de l'emploi et des compétences (ADEC).

La mise en place d'un CEP permet de disposer d'un diagnostic partagé par l'État et les partenaires sociaux sur l'état et les perspectives d'un secteur ou d'un territoire et les actions envisageables, l'État prenant en charge de l'ordre de 50 % des frais d'étude, portés exceptionnellement à 80 % pour des branches peu structurées, sans pouvoir dépasser 90 000 euros.

Le CEP dresse un panorama des mutations économiques, technologiques et sociales auxquelles est soumis le secteur. Sur cette base sont construites des préconisations d'actions visant à accompagner les évolutions de l'emploi et des compétences. Les CEP en 2012 concernent des secteurs professionnels très diversifiés de par leur taille et de par l'originalité de leurs problématiques, que ce soit les industries de santé, les transports, la vente directe, le raffinage, l'aide à domicile, le haut-débit, la conchyliculture ou l'e-commerce.

Les ADEC s'inscrivent dans une logique de sécurisation des parcours professionnels et ont pour but d'anticiper les difficultés en permettant à leurs bénéficiaires, essentiellement des salariés peu qualifiés ou de TPE, de développer leurs compétences et leur capacité à occuper un emploi.

Elles privilégient des approches collectives et englobent l'accès à une qualification reconnue, la prévention de l'obsolescence des compétences, le développement de la GPEC et l'accompagnement de mobilités. L'accord est signé par l'État et les organisations professionnelles, il détermine un organisme relais, souvent un Opcv, qui assurera la gestion de l'opération. L'aide de l'État est négociée au cas par cas, privilégiant les dépenses de réalisation bénéficiant directement aux publics cibles et ne se substitue pas aux obligations légales et réglementaires des entreprises en matière de formation. L'engagement de l'État doit produire un effet de levier du fait de la participation d'autres partenaires : branches, Opcv, régions.

Les actions portent à la fois sur le renforcement de l'attractivité des métiers de branches, la sécurisation des parcours professionnels des salariés, la création des passerelles entre les filières, les mobilités professionnelles, les reconversions et le renforcement de l'employabilité des salariés *via* la formation.

Ces accords peuvent ainsi déclencher une dynamique et favoriser l'accès à la formation de salariés qui spontanément ne s'y seraient pas dirigés.

Le bilan consolidé de l'accord cadre national pour l'emploi et les compétences du textile habillement pour les années 2009-2012, tel qu'il a été établi par un cabinet indépendant, fait ainsi apparaître des résultats significatifs.

**Bilan consolidé de l'accord-cadre national
pour l'emploi et les compétences du textile-habillement**
(années 2009 à 2012)

- Près de 1 300 entreprises et de 14 800 salariés bénéficiaires fin 2012, soit un dépassement de l'objectif initial (porté à 13 000 bénéficiaires, avec le prolongement de l'Accord en 2012) de l'ordre de +14 %.
- 83 % des bénéficiaires sont des ouvriers et des employés, soit une part supérieure au minimum prévu au sein de l'accord (70 %, ce qui correspond à la répartition des CSP dans la filière), dont 71 % d'ouvriers et 12 % d'employés. 85 % des heures de formation réalisées.
- L'attention particulière qui devait être portée aux salariés de 45 ans et plus ainsi qu'à la réduction des inégalités d'accès à la formation liées au sexe a été prise en compte : 60 % des salariés bénéficiaires ont plus de 45 ans (dont 67 % de femmes) tandis que les femmes représentent, pour l'ensemble des actions mises en œuvre, 64 % des bénéficiaires. (En 2011, la filière compte 61 % de femmes).
- De même, la priorité donnée aux PME a été respectée : 92 % des entreprises engagées sur le dispositif emploient moins de 250 salariés tandis que celles employant moins de 50 salariés représentent 59 % des entreprises engagées et celles employant moins de 10 salariés 14 %.
- 1 123 278 heures de formation ont été dispensées sur la période 2009-2012 au titre de l'Accord-cadre, portant la durée moyenne de formation à 76 heures par salarié, durée largement supérieure à la durée minimale préconisée par l'Accord-cadre national (40 heures) pour les actions qualifiantes.
- 54 % des actions réalisées sont certifiantes (contre 30 % au titre de l'Accord-cadre 2006-2008) englobant les actions de formation visant l'acquisition d'un diplôme, d'un titre, d'un certificat de qualification professionnelle (CQP, CQPI), les formations aux savoirs de base et les cursus labellisées par les CPNE.
- La part des actions visant un objectif dit qualifiant est de 46 % contre 70 % au titre de l'Accord-cadre 2006-2008.

Source : Cabinet Boumendil et consultants, mai 2013.

En 2012, les ADEC ont été fortement soutenues par l'État dans les branches professionnelles qui présentaient une forte concentration de salariés fragilisés dans leur emploi (automobile, textile, vente à distance, BTP, intérim, industries agro-alimentaires, presse) ou présentant des opportunités d'emploi (centres d'appel).

Chaque accord cadre ADEC fait l'objet d'une évaluation. Il revient au comité de pilotage constitué des signataires de l'accord, de définir les finalités du cahier des charges de cette évaluation et de participer à la désignation de l'évaluateur, un cabinet indépendant sélectionné par appel à projet.

Les rapporteurs ont pu prendre connaissance de quelques rapports d'évaluation des ADEC. Même s'ils sont de qualité inégale, la production

systématique d'une évaluation externe est une bonne pratique qu'il convient de pérenniser.

Les ADEC intègrent aussi directement depuis 2013 une aide individuelle à l'élaboration d'un plan de GPEC à destination des entreprises de moins de 300 salariés. Cette aide peut prendre en charge jusqu'à 50 % des dépenses éligibles (ressources humaines internes et consultant externe), dans la limite d'un plafond de 15 000 euros.

L'État peut enfin participer au financement de campagnes de sensibilisation d'un groupe d'entreprises à la GPEC ou de préparation à la mise en œuvre d'un plan de GPEC, par conventionnement avec un organisme professionnel ou interprofessionnel. Ce type de mécanisme peut s'apparenter à une démarche de GPEC territoriale, sur un ou plusieurs bassins d'emplois, qui complète utilement l'approche sectorielle.

La GPEC territoriale doit être développée compte tenu des caractéristiques de l'activité de certaines branches (commerce) ou de la mobilité des salariés, très liées au territoire. Ce mouvement s'appuie sur l'implication régionale ou locale des branches, encore faut-il pour cela qu'elles aient la taille critique. Sur ce point, le processus de regroupement souhaité par le Gouvernement ne peut être qu'encouragé, de même que l'intervention d'opérateurs expérimentés. La publication récente par AGEFOS PME d'un guide méthodologique de la GPEC territoriale constitue à cet égard un signal intéressant. La mise en place des plateformes territoriales des mutations économiques en est un autre.

En 2012, les crédits mobilisés par l'État au titre du développement de l'emploi et des compétences se sont élevés à 65,5 millions d'euros et plus de 230 accords EDEC et près de 100 accords Aide au conseil GPEC ont été signés au niveau national et régional.

Quelque 30 000 TPE/PME entrent dans un dispositif EDEC/GPEC. Leur impact diminue depuis quelques années puisque les bénéficiaires directs de ces actions sont passés de 73 000 salariés en 2011 à 50 000 en 2013 (prévision actualisée du projet annuel de performances annexé au PLF 2014) et que les bénéficiaires indirects (appartenant à une branche couverte par un CEP) fluctuent d'une année sur l'autre (500 000 en 2013) en fonction de l'importance des branches.

L'impact des accords de branche est significatif puisque depuis 2008, 17 accords de GPEC de branche ou de secteurs (plusieurs branches d'un seul secteur) ont été conclus. Ils couvrent 5,8 millions de salariés, répartis sur 360 000 entreprises dont 77 % ont moins de 50 salariés. Sur ces 17 accords, 14 émanent de branches ou secteurs ayant engagé préalablement à la signature de l'accord une démarche de type EDEC avec l'État.

Au niveau de l'entreprise, la négociation sur la GPEC reste assez formelle, comme l'ont relevé de nombreuses études depuis 2005. L'articulation avec la

formation n'est pas toujours bien posée, c'est la raison pour laquelle l'accord national interprofessionnel de janvier 2013, transposé dans le code du travail (article L. 2242-15) par la loi du 14 juin 2013, a prévu que, dans les entreprises de plus de 300 salariés, la négociation triennale portant sur la GPEC devrait aussi porter sur « *les grandes orientations à trois ans de la formation professionnelle dans l'entreprise et les objectifs du plan de formation, en particulier les catégories de salariés et d'emplois auxquels ce dernier est consacré en priorité et les compétences et qualifications à acquérir pour les trois années de validité de l'accord.* »

Ce lien est utile afin de conforter le caractère opérationnel de la GPEC et son articulation avec la formation. Il s'agit aussi d'un premier pas vers la négociation des enjeux de la formation qui ne faisait jusqu'à présent l'objet que d'une consultation. Encore faut-il, comme le remarque le cabinet Sémaphores dans son étude sur « *le plan de formation dans les entreprises : de la formalité à l'outil stratégique* » publiée en juin 2013 pour le Commissariat général à la stratégie et la prospective, que les partenaires sociaux se l'approprient, ce qui ne semble pas être le cas actuellement :

« Corollaire de l'absence de débat distinct sur les orientations de la formation en amont des échanges sur le Plan de formation lui-même, l'organisation et le contenu des débats sont souvent empreints de formalisme et le lien avec la stratégie de l'entreprise et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est rarement mis en avant (à l'exception de quelques très grandes entreprises). Globalement, le dialogue social en matière de formation se cantonne à la défense de cas individuels ou à certaines thématiques qui cristallisent les échanges et laissent moins de place à un débat plus stratégique.

Cette faible appropriation de la thématique formation par le dialogue social s'explique notamment par la nature des documents remis aux comités d'entreprise, qui restent très influencés par les prescriptions légales (dans lesquelles le lien entre GPEC et formation professionnelle n'est pas affirmé). En outre, les représentants du personnel ne disposent bien souvent pas des connaissances et compétences et ne sont pas outillés pour conduire un débat complexe mêlant enjeux stratégiques pour l'entreprise, GPEC et enjeux formation. Il faut noter à cet égard que les commissions Formation prévues par le code du travail pour les entreprises de plus de 200 salariés sont elles aussi peu appropriées, alors qu'elles pourraient fournir [un service] pertinent pour des échanges plus qualitatifs et pour l'appropriation des enjeux formation par les représentants du personnel.

Enfin, la formation ne fait pas l'objet de négociation sauf dans les très grandes entreprises où la négociation GPEC d'entreprise intègre mais sans réellement les articuler les enjeux formation. L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 ouvre à cet égard des perspectives nouvelles. L'obligation de négocier GPEC et orientations de la formation prévue par l'ANI de janvier 2013

conduira sans doute à diffuser l'obligation de penser les orientations de la formation avant de construire le Plan de formation lui-même. »

S'agissant des PME, la problématique est différente : la GPEC y progresse difficilement du fait du manque de temps et de ressources du chef d'entreprise ou de ses doutes sur son utilité. Un conseil extérieur (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail ou Opca) serait le bienvenu afin de l'aider à prendre conscience de l'intérêt d'une réflexion prospective, pour lui-même et ses salariés, et peut-être à mieux décrypter son environnement.

Proposition n° 1 : Développer les outils de programmation et de prospective :

- faire des contrats de plan régionaux pour le développement des formations professionnelles (CPRDFP) un outil de programmation opérationnelle des besoins et de l'offre de formation ;
- densifier le travail en réseau des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Oref) et des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) sous forme de conventions ou de partage des bonnes pratiques ;
- renforcer les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) entre l'État et les branches professionnelles ;
- développer le conseil aux PME en matière de GPEC, financé par les Opca.

B. MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES SALARIÉS

Depuis les années 1990, le système issu de 1971 a été progressivement infléchi dans le sens d'une individualisation croissante du droit à la formation. La loi du 4 juillet 1990 a créé le crédit de formation individualisé et le droit à un bilan de compétences. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a posé les principes du capital-temps formation, destiné en particulier aux salariés les moins qualifiés, qui peuvent se perfectionner dans le cadre du plan de formation de l'entreprise. Instaurée en 1992, la validation des acquis de l'expérience (VAE) a été renforcée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social représente une étape majeure dans le mouvement d'adoption d'une conception individualisée de la formation. Elle a rendu obligatoire un entretien professionnel tous les deux ans et généralisé le recours au bilan de compétences et la VAE. L'instauration d'un droit individuel à la formation (Dif) accessible à tous les salariés vise à pallier les inégalités d'accès à la formation professionnelle. La durée des droits acquis est de 20 heures annuelles, cumulables sur 6 ans dans la limite de 120 heures.

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie s'inscrit dans cette évolution et renforce les droits des salariés, dans une optique de sécurisation des parcours

professionnels, notamment grâce à la portabilité du Dif. ⁽¹⁾ Le passeport-formation doit permettre à chaque salarié d'identifier et faire certifier ses connaissances, compétences et aptitudes professionnelles afin de favoriser sa mobilité interne ou externe.

L'enjeu de l'individualisation du droit de la formation, c'est la sécurisation des parcours professionnels. Il s'agit de permettre aux individus d'acquérir et de faire reconnaître des compétences tout au long de leur vie professionnelle pour faciliter les transitions d'une entreprise à une autre, mais aussi d'une branche professionnelle à une autre.

1. Diversifier les modalités de prise en compte des compétences

La sécurisation des parcours professionnels requiert avant tout que les acteurs du marché du travail partagent un même langage relatif aux compétences et aux qualifications professionnelles. Le tropisme français pour les diplômes conduit à sous-estimer l'acquisition par les salariés de savoirs techniques et comportementaux sur leur lieu de travail. Bien que les partenaires sociaux et le législateur aient introduit bon nombre de dispositifs (entretien professionnel, bilan de compétences, VAE, passeport-formation...), ceux-ci peinent encore à produire leurs effets. Une meilleure définition des compétences et des certifications améliorerait l'information sur le marché du travail, permettrait de mieux valoriser l'expérience et enfin aurait un effet structurant sur l'offre de formation.

a. Les référentiels de qualification doivent être harmonisés et déclinés en unités de valeur pour favoriser la transversalité

À partir des années 1990, les branches professionnelles ont créé et délivré des certificats de qualification professionnelle (CQP), permettant de reconnaître des savoir-faire propres à un métier lorsqu'il n'existe pas de diplôme correspondant. Ces certificats peuvent être acquis en alternance (apprentissage, professionnalisation) ou par la validation des acquis de l'expérience (VAE). Plus de 30 branches professionnelles participent aujourd'hui à ce travail de définition des compétences. Longtemps, diplômes de l'Éducation nationale, titres du ministère du Travail, et certificats de qualification des branches, ont constitué un maquis peu lisible pour l'orientation des jeunes et des actifs tout au long de la vie. L'instauration de la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) par la loi du 17 janvier 2002, dite de modernisation sociale, a permis la constitution progressive d'un répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Le RNCP diffuse en direction du grand public et des entreprises, tant en France qu'à l'étranger, une information actualisée en permanence sur les certifications professionnelles qui font l'objet d'une reconnaissance nationale.

(1) Pour mémoire, la portabilité du Dif permet aux salariés d'utiliser leurs droits acquis au moment de la rupture de leur contrat de travail, durant leur indemnisation au titre de l'assurance chômage et durant deux ans chez leur nouvel employeur. Le montant des droits acquis est converti en une somme d'argent : nombre d'heures x 9,15 euros (forfait horaire actuel de droit commun), qui peut être utilisée pour financer une action de bilan de compétences, de validation des acquis de l'expérience (VAE) ou de formation.

Aujourd'hui, près de 8 000 « fiches-RNCP » sont consultables en ligne (certaines étant inactives et conservées à titre d'historique). En matière de VAE, l'inscription au RNCP conditionne le financement des actions par les fonds de la formation continue.

- **La refonte du répertoire national des compétences professionnelles (RNCP), ainsi que la formalisation des certificats de qualification professionnelle (CQP) interprofessionnels doit être poursuivie**

Ce travail de définition des compétences, articulé avec le niveau européen, doit être poursuivi. C'est pourquoi les rapporteurs souhaitent qu'une attention particulière soit portée au développement des certificats de qualification professionnels (CQP), en particulier des CQP interprofessionnels qui favorisent la mobilité interbranche. Après une première charte signée en 2006 et en application de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, les branches ont en effet été incitées à mettre en place des certifications communes. Aujourd'hui, 17 branches partagent 9 CQP interprofessionnels.⁽¹⁾ 10 000 certificats ont été attribués, dont un tiers à des personnes de plus de 45 ans, un tiers attribué directement sur la base des acquis de l'expérience. Pour les deux tiers des personnes concernées, il s'agit de leur première certification.⁽²⁾ Il importe que cette démarche en faveur de la mobilité soit poursuivie. La convention-cadre 2013-2015 entre l'État et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) prévoit que « *les travaux relatifs à la création, au développement et à la mise en œuvre des certificats de qualification professionnelle interbranche, à l'élaboration de certifications communes ou du socle de connaissances et de compétences prévus à l'article 126 de l'ANI du 5 octobre 2009 pourront être soutenus par le FPSPP, en complémentarité des dépenses engagées par les Opcas.* » En application de cette convention, le FPSPP a lancé un appel à projet à destination des organismes paritaires collecteurs (Opcas) le 18 juin 2013 dont l'objectif est de développer les CQP interprofessionnels (ou CQPI), d'y associer de nouvelles branches, de mesurer l'effet des CQPI sur les parcours des détenteurs, etc.

- **La modularisation des référentiels de qualification est indispensable**

La modularisation des référentiels de qualification est un autre levier indispensable pour faciliter les transitions professionnelles. Comme l'indique le rapport de M. Henri Rouilleault de novembre 2010 sur l'accompagnement des transitions professionnelles, une bonne partie des savoirs techniques et des savoirs comportementaux sont transversaux et transférables à d'autres activités : maîtrise

(1) Conducteur d'équipements industriels, agent logistique, opérateur de maintenance industrielle, technicien de maintenance industrielle, opérateur qualité, technicien de la qualité, animateur d'équipe dans le domaine industriel, vente/conseil en magasin, vente/conseil à distance.

(2) Voir le document projeté lors de la matinée d'échanges organisée le 24 septembre 2012 par le Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) et son Comité Observatoires et Certifications (COC) intitulé CQP Interbranches : une démarche dynamique de consolidation des parcours professionnels sur le site du FPSPP.

des outils informatiques et bureautiques, production de la qualité, service au client, travail en équipe, gestion des dysfonctionnements, management d'un collectif, animation d'une équipe projet, usage de l'anglais ou d'une autre langue étrangère... Il faut nommer ces compétences de base et les reconnaître là où elles sont exercées, notamment en situation de travail. ⁽¹⁾

Il faut aussi décliner les certificats de qualification en unités de valeur susceptibles d'être acquises, soit en formation, soit par la validation des acquis de l'expérience (VAE). Cela permettrait d'acquérir une qualification en plusieurs fois, en accumulant les unités de valeur, sans reprendre chaque fois les bases de l'apprentissage. M. Rouilleault rappelait à cet égard que *« l'insuffisance de la modularisation des référentiels de qualification en unités de valeur, susceptibles d'être acquises soit par la formation soit par la VAE, a été l'une des difficultés concrètes à former les salariés en chômage partiel pendant la récession, malgré un accord sur le principe de toutes les parties. Elle contribue surtout à réduire la difficulté de l'arbitrage, pour les demandeurs d'emploi, et pour leurs référents, entre le retour rapide à un emploi même précaire et une formation qualifiante en vue d'un emploi plus durable dans le même domaine professionnel ou en dehors. »* ⁽²⁾ L'autre enjeu de la modularisation des référentiels de qualification, c'est la modularisation de l'offre de formation, afin que cette dernière s'adapte réellement aux besoins du stagiaire (voir *infra* partie III).

Enfin, cette modularisation permettrait d'atténuer la spécialisation mise en avant par certaines formations initiales avec l'intention de donner un signal différenciateur sur le marché du travail. Comme l'a expliqué M. Charles Fournier, vice-président du réseau des Carif-Oref ⁽³⁾, au cours de son audition, *« la surtechnicisation de certaines formations (en maintenance, par exemple), faite pour attirer les jeunes, ne facilite pas la transversalité. »* Elle est porteuse de risques pour la sécurité professionnelle de l'individu.

(1) Rapport du 19 novembre 2010 de M. Henri Rouilleault, administrateur de l'Insee, ancien directeur général de l'Anact sur l'emploi au sortir de la récession, page 151.

(2) *Idem*, page 152.

(3) Présents dans chaque région, les Carif-Oref (centres d'animation de ressources et d'informations sur la formation - observatoire régional de l'emploi et de la formation) constituent un réseau d'opérateurs auprès des professionnels de la formation. Financés par l'État et les Régions dans le cadre des contrats de plan, ils sont en relation avec les partenaires sociaux et les acteurs de la formation professionnelle. Ils s'adressent aux professionnels de la formation et assurent trois fonctions essentielles : alimenter et venir en appui des réseaux d'informateurs locaux en contact avec le public ; favoriser l'accès à l'information sur la formation professionnelle ; contribuer à une organisation cohérente de l'offre de formation.

Proposition n° 2 : Favoriser la mobilité par la reconnaissance des compétences transverses et la modularisation des référentiels de qualification :

- poursuivre les actions destinées à favoriser la création des certificats de qualification professionnelle (CQP) et des CQP interprofessionnels ;
- renforcer la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) afin qu'elle puisse poursuivre le travail d'harmonisation des certifications et de réduction de leur nombre, en lui attribuant notamment une compétence de coordination des commissions ministérielles et de modularisation des référentiels de qualification en unités de valeur.

b. La validation des acquis de l'expérience (VAE) ne doit plus être un « parcours du combattant »

La validation des acquis de l'expérience (VAE), créée, dans sa formule actuelle, par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, est une avancée majeure dans le système de certification. C'est en effet le seul dispositif qui permette d'accéder, sans passer par un système de formation organisé, aux mêmes certifications que par la voie de la formation initiale, continue ou en apprentissage. La création de la VAE fut d'autant plus marquante qu'elle fut concomitante à la restructuration du système de certification, introduisant un répertoire national unique de toutes les certifications professionnelles (RNCP), la possibilité d'accès à la certification par la voie de la VAE étant obligatoire pour qu'une certification soit inscrite au dit répertoire. ⁽¹⁾

• La VAE affiche de piètres performances

Pourtant, le dixième anniversaire du dispositif s'accompagne de performances relativement ternes. D'après l'Insee et la Dares, seulement 56 % des personnes de 18 à 64 ans déclarent connaître la VAE en 2012. ⁽²⁾

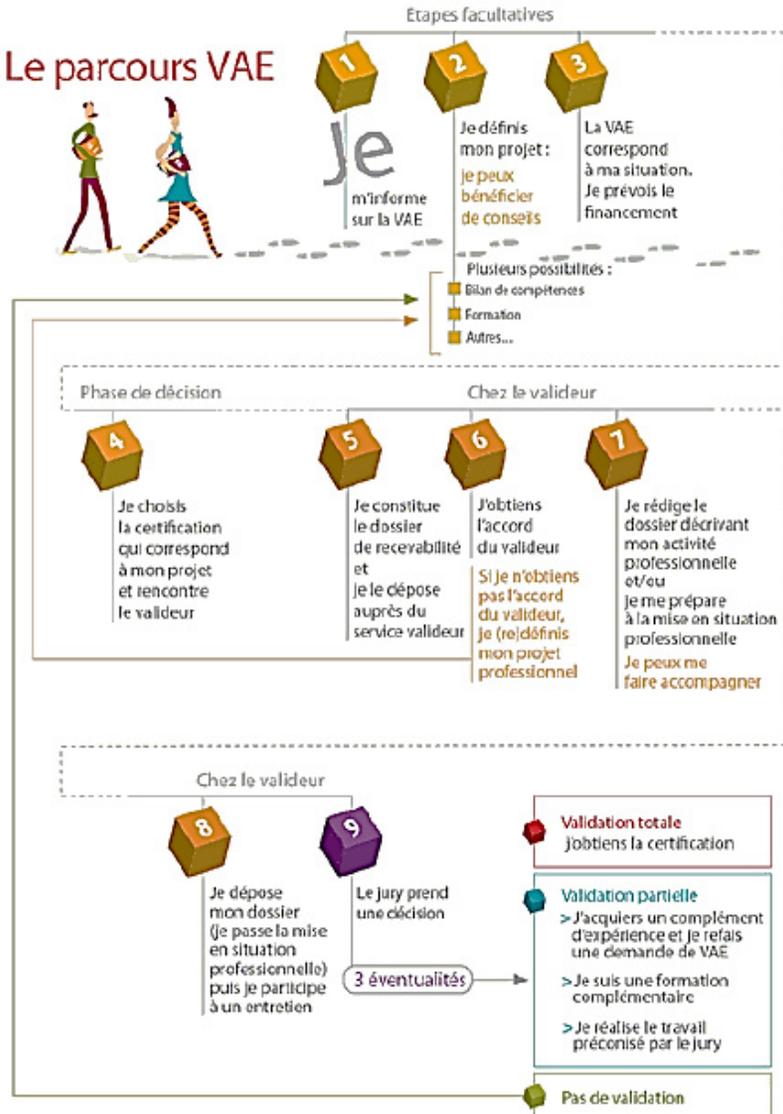
Après une stagnation en 2010 et 2011, le nombre de candidats qui se sont présentés devant un jury en vue d'obtenir une certification publique par la validation des acquis de l'expérience (VAE) a diminué de 5 % en 2012 à 49 000. Ce chiffre est faible par rapport à l'ensemble de la population active (28,4 millions), et plus particulièrement à la population cible de bénéficiaires potentiels pour la VAE, qui avait été estimée à 6 millions d'actifs en 2008 par le rapport du secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques. Celui-ci relevait d'ailleurs que « seuls 26 000 [avaient] été certifiés par cette voie en 2006, loin de l'objectif de 60 000 affiché par le plan de développement gouvernemental », en déplorant une procédure « trop longue, peu lisible et dissuasive ». ⁽³⁾ Environ 28 000 candidats ont obtenu une certification

(1) Article L. 6411-1 du code du travail, issu de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

(2) Note n° 1468, Insee Première, « La formation des adultes : un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés », Sébastien Gossiaux et Patrick Pommier, octobre 2013.

(3) Valoriser l'acquis de l'expérience : une évaluation du dispositif de VAE, rapport du Secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2008.

(validation complète) par VAE en 2012, soit une baisse de 6 % par rapport à 2011. Le nombre de candidats ayant obtenu une validation complète était stable entre 2010 et 2011 et avait diminué de 7 % entre 2009 et 2010. ⁽¹⁾



Source : Carif Île-de-France.

Le Conseil économique, social et environnemental (Cese) observait également en 2011 que le dispositif « n'est pas encore parvenu à maturité. » En outre, « sa mise en œuvre reste perfectible. L'obtention d'une certification,

(1) Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2014.

souvent complexe et longue, est encore trop fréquemment décrite comme un “parcours du combattant” par les candidats. »⁽¹⁾ On observe une déperdition des candidats tout au long de la procédure (voir schéma *infra*), du fait d'un manque d'information et d'accompagnement.

- **Des mesures de simplification et d'accompagnement s'imposent**

En 2012, à l'occasion des dix ans du dispositif, des manifestations ont été organisées partout en France pour renforcer sa visibilité. La réunion d'un groupe de travail a été annoncée pour la fin de l'année 2013 afin d'améliorer la gouvernance. Il serait souhaitable qu'il travaille également à une simplification du dispositif pour ses usagers. À cet égard, les constats et les propositions du rapport du secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques en 2008 ont gardé toute leur actualité. Les rapporteurs souhaitent insister plus particulièrement sur deux d'entre elles.

Premièrement, les délais de l'ensemble de la procédure de VAE sont trop longs (près de 2 ans) et découragent les candidats qu'ils soient demandeurs d'emploi – le temps d'inactivité ayant un effet négatif sur le retour à l'emploi – ou salariés – en raison de la rapidité des mutations technologiques. Il conviendrait de fixer des délais plus contraignants aux certificateurs et d'améliorer le fonctionnement des jurys.

Deuxièmement, l'accompagnement des candidats devrait être renforcé, en particulier pour les moins qualifiés d'entre eux. La procédure de VAE repose pour beaucoup sur la constitution d'un dossier, pour laquelle la barrière de l'écrit peut être véritablement handicapante. Pour les salariés, une combinaison de dispositifs peut être mobilisée à l'appui de la VAE : le bilan d'étape professionnel, rendu obligatoire en 2009⁽²⁾, le congé pour bilan de compétences, des actions au titre du droit individuel à la formation, au titre du plan de formation si l'employeur souhaite encourager l'initiative du salarié, le congé VAE et des congés RTT. La mobilisation de ces différents dispositifs implique d'en avoir une connaissance approfondie, ce qui ne va pas de soi.

Ces deux propositions générales ne sont évidemment pas exclusives des recommandations plus précises du rapport précité de 2008 ou d'autres propositions qui portent sur des publics spécifiques (demandeurs d'emploi ou jeunes, par exemple).

(1) *Avis du Conseil économique, social et environnemental, 40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives, Yves Urieta, décembre 2011.*

(2) *Dans un souci de simplification, les partenaires sociaux ont indiqué leur intention d'écarter ce dispositif dans les annexes de l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013.*

c. Le bilan de compétences (BC) doit évoluer en cohérence avec les autres formules d'accompagnement

Créé par le législateur en 1991, le bilan de compétence est une démarche individuelle, censée permettre à un salarié d'analyser ses compétences professionnelles et personnelles en vue d'un projet d'évolution professionnelle ou de formation. Il comprend trois phases : une phase préliminaire, une phase d'investigation, une phase de conclusions. Il peut être accompli à la demande du bénéficiaire ou sur proposition de l'employeur (ou Pôle emploi), pendant ou hors temps de travail. Lorsqu'il est accompli pendant le temps de travail, les salariés peuvent bénéficier d'un congé pour la réalisation de leur bilan. Si la demande de congé bilan de compétences émane du salarié, ce sont les organismes collecteurs au titre du Cif (Opacif) qui peuvent prendre en charge la rémunération et le coût de la prestation. Le salarié peut également utiliser ses heures de droit individuel à la formation (Dif) pour réaliser un bilan de compétences. Si l'employeur en est à l'initiative, les frais de bilan sont à sa charge dans le cadre du plan de formation. Au cours de leurs investigations, les rapporteurs ont entendu plusieurs critiques à l'encontre de ce dispositif, portant sur ses modalités d'accès comme sur son contenu.

• Les conditions d'accès au bilan de compétences sont trop rigides

Compte tenu des enjeux qui sont de permettre au salarié d'analyser ses besoins dans un contexte en perpétuelle mutation, les conditions d'accès au congé pour bilan de compétences – identiques à celles du congé individuel de formation pour les personnes en CDD – sont très rigides, bien qu'ayant été adaptées pour les salariés en situation précaire (intérimaires, CDD, temps partiel, salarié en congé parental). Le salarié doit en effet justifier de 5 années d'expérience professionnelle, dont 12 mois dans son entreprise. L'autorisation d'absence, d'une durée maximale de 24 heures, est valable sur une période allant de 3 semaines à 4 mois. Une fois son bilan effectué, le salarié doit attendre cinq ans avant de pouvoir bénéficier d'une nouvelle autorisation d'absence.

• Le bilan de compétences ne répond plus aux besoins

M. Patrick Frange, président du Fonds de gestion du congé individuel de formation d'Île-de-France, et M. Vincent Pigache, vice-président, ont fait observer que ce bilan avait vieilli : *« 24 heures avec un psychologue, cela ne correspond plus aux besoins des salariés. Il n'y a plus qu'environ 4 000 à 5 000 bilans de compétences effectués par an. Il faudrait faire évoluer ce dispositif pour proposer des heures d'accompagnement vers la création d'entreprise ou la reconversion, ou encore la découverte des métiers. »* Les annexes au projet de loi de finances pour 2014 confirment la désaffection observée par le Fongecif d'Île-de-France : le nombre de prises en charge des congés de bilan de compétences a diminué en 2012 (-10,8 %).⁽¹⁾

(1) Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2014.

En 2008, un rapport de l'Igas⁽¹⁾ pointait « *l'automatisme qui semble prévaloir dans les décisions de financement arrêtées par certains Fongecif* » et « *l'inégalité de la prestation sur le territoire.* » Les projets professionnels sont peu formalisés dans les conclusions des bilans. Selon les responsables du Fongecif d'Île-de-France, les centres de bilans – que les Fongecif ont la charge d'accréditer – sont bel et bien d'un niveau hétérogène : « *c'est la jungle. Le volume d'accréditation a été réduit pour imposer des critères plus stricts.* » Mais la mission d'accréditation dévolue aux Fongecif suscite un malaise : « *on nous demande de financer sur nos fonds propres l'enquête sur la base de laquelle on accrédite ces centres de bilans – qui sont d'ailleurs aussi souvent des organismes de formation – avec lesquels on se heurte frontalement.* » Il faut rappeler à cet égard que les Fongecif, pas plus que les autres organismes paritaires de collecte, n'ont aujourd'hui la mission d'accréditer les organismes de formation.

En outre, toujours d'après le rapport de l'Igas précité, suivant les régions, « *entre 40 et 60 % des bénéficiaires d'un bilan de compétences (et cet écart lui-même interroge) déclarent que leur situation n'a pas varié à l'issue de ce dernier alors même que c'est l'aspiration au changement de situation qui en est le principal déclencheur.* » Le niveau de satisfaction des usagers rencontrés par l'Igas est apparu inégal sur les préconisations formulées à l'issue du bilan.

- **Le bilan de compétences doit évoluer en lien avec le conseil en évolution professionnelle**

Dans ces conditions, il serait sans doute opportun de s'interroger sur l'avenir de ce dispositif, qui reste, malgré tout, 20 ans après sa création, le seul outil de diagnostic professionnel confidentiel pour le salarié, puisque le résultat n'est pas communiqué à l'employeur. Le bilan de compétences pourrait évoluer vers davantage de modularité pour mieux répondre aux besoins : accompagnement personnalisé pour les publics les moins autonomes, diagnostic entrepreneur, diagnostic création d'entreprise⁽²⁾, point de carrière, etc. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que les partenaires sociaux ont défini les contours d'un nouveau conseil en évolution professionnelle et annoncent leur intention de redéfinir les objectifs et les modalités du bilan de compétence avant la fin du premier semestre 2014.⁽³⁾

(1) Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) sur l'évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (Opca, Opacif, Faf), mars 2008.

(2) Selon les représentants du Fongecif d'Île-de-France, 20 % des demandeurs dans les Fongecif ont un projet de création d'entreprise.

(3) Accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013.

Proposition n° 3 : Renforcer l'accompagnement des personnes dans la reconnaissance de leurs qualifications :

- fixer des délais plus contraignants aux certificateurs tout au long de la procédure de validation des acquis de l'expérience pour en réduire la durée ;
- moderniser le bilan de compétences afin de mieux l'articuler avec les autres dispositifs d'accompagnement.

2. Conforter le succès du congé individuel de formation (Cif) dans le traitement des transitions professionnelles

À l'initiative du salarié, le congé individuel de formation constitue un droit à l'absence pour suivre une action de formation de son choix, moyennant une prise en charge par les Fongecif. Bien que la définition des actions de formation visées soit, là encore, très souple, la durée de la formation – identique à celle du stage, au maximum un an à temps complet ou 1 200 heures à temps partiel –, couplée à la sélection des projets par les Fongecif, conduit à des formations qualifiantes et permet de véritables reconversions.

Les droits que le Cif confère aux salariés sont tout à fait significatifs. Il est ouvert aux salariés à partir de 24 mois d'expérience professionnelle. L'employeur ne peut s'opposer au départ en formation qu'en raison de conséquences sur la production et la marche de l'entreprise. ⁽¹⁾ L'éligibilité du projet professionnel est jugée par l'Opacif qui prend en charge totalement ou partiellement les frais pédagogiques ou la rémunération.

Mais avec 31 360 demandes de financement acceptées en 2012, le nombre de prises en charge a diminué de 5,9 % après une baisse de - 5,5 % en 2011. Sur les 62 574 demandes de Cif déposées en 2012, à peine 53 % d'entre elles ont été acceptées. ⁽²⁾

a. Le Cif permet à des salariés moins qualifiés d'accéder à des formations longues et qualifiantes

Le dispositif a été aménagé pour permettre aux anciens titulaires de contrats à durée déterminée (CDD) d'en bénéficier. ⁽³⁾ Les entreprises qui ont recours aux contrats à durée déterminée versent une contribution spécifique d'1 % de leur masse salariale. On distingue dès lors le Cif-CDI du Cif-CDD.

• Les formations accessibles par le Cif sont longues et qualifiantes

(1) Article L. 6322-6 du code du travail : « le bénéficiaire du Cif demandé est de droit, sauf dans le cas où l'employeur estime, après avis du comité d'entreprise ou, s'il n'en existe pas, des délégués du personnel, que cette absence pourrait avoir des conséquences préjudiciables à la production et à la marche de l'entreprise. »

(2) Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2014.

(3) Le salarié en CDD doit avoir travaillé 24 mois, consécutifs ou non, en qualité de salarié, au cours des 5 dernières années dont 4 mois consécutifs ou non, sous contrat de travail à durée déterminée, au cours des 12 derniers mois. L'action de formation doit débiter au plus tard 12 mois après le terme du contrat.

En 2012, la prise en charge moyenne (rémunération comprise) d'un Cif-CDI s'élève à 22 847 euros pour une durée moyenne de 770 heures. Les formations en Cif sont généralement de longue durée (56 % ont une durée supérieure à 800 heures) et conduisent à 85 % à un diplôme d'État.

- **80 % et 88 % des bénéficiaires d'un Cif sont respectivement des employés ou des ouvriers**

Les bénéficiaires d'un Cif-CDI sont majoritairement des employés (à 56 %), issus d'entreprises de moins de 200 salariés. Les bénéficiaires d'un Cif-CDD sont majoritairement des employés (à 69 %), plutôt jeunes (âgés de 25 à 34 ans à 45 %) et 51 % sont des femmes. Les formations suivies dans le cadre du Cif-CDD sont plus longues (plus de 22 % ont une durée supérieure à 1 200 heures et 52 % une durée de plus de 800 heures) et conduisent à près de 71 % à un diplôme d'État ou à un titre ou diplôme homologué. ⁽¹⁾

Cette priorité accordée aux salariés les moins qualifiés résulte d'une politique délibérée. Par exemple, le Fongecif d'Île-de-France a mis en place un triple système de sélection des dossiers. Le Fonds a adopté une politique de formation aboutissant à une répartition budgétaire ; la répartition du budget du Fongecif se fait par âge et par niveau acquis (par exemple, une enveloppe de 30 % du budget global est réservée à des bénéficiaires de moins de 30 ans ayant un niveau de formation inférieur ou égal au bac). Puis le Fonds procède à une analyse du projet porté par la personne. Il en résulte que les salariés n'ayant jamais bénéficié d'un Cif, issus des catégories socioprofessionnelles les plus modestes, de plus de 40 ans, ayant un niveau de formation inférieur ou égal au bac ou travaillant dans les TPE-PME sont prioritaires.

Les enquêtes réalisées à l'initiative de certains Fongecif (*via* l'Observatoire des transitions professionnelles) et du Fonds paritaire de sécurisation des transitions professionnelles (FPSPP) témoignent de la réussite des bénéficiaires : les salariés en Cif réussissent leurs examens et retrouvent une activité professionnelle après le congé, même si ce n'est pas toujours dans le domaine visé. Toutefois, l'impact du Cif sur les parcours professionnels mériterait d'être évalué plus rigoureusement et sur un plus long terme pour parler d'efficacité *stricto sensu*. ⁽²⁾

(1) Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2014.

(2) Les études publiées par l'Observatoire des transitions professionnelles et le FPSPP ne sont pas des études d'impact à proprement parler. Faute de groupe témoin par rapport auquel comparer le groupe de bénéficiaires, la performance mesurée n'est pas corrigée des effets de sélection. En d'autres termes, les bonnes performances affichées ne sont peut-être pas dues au dispositif lui-même mais à la motivation et aux qualités intrinsèques des bénéficiaires.

**EFFECTIVITÉ DE LA TRANSITION PROFESSIONNELLE
12 MOIS APRÈS UN CONGÉ INDIVIDUEL DE FORMATION**

	RÉUSSITE AUX EXAMENS	ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE	ACTIVITÉ DANS LE DOMAINE EXACT DE FORMATION	RÉALISATION COMPLÈTE DE LA TRANSITION
TRANSITIONS INTERNES	92 %	94 %	87 %	74 %
TRANSITIONS EXTERNES	94 %	92 %	60 %	51 %

57%

Les 43 % de salariés aux transitions "partiellement réalisées" peuvent néanmoins :

- avoir obtenu leur diplôme / amélioré leurs qualifications,
- avoir échoué à l'examen et cependant travailler dans leur domaine de formation,
- travailler dans un domaine connexe au domaine de formation et transférer les compétences nouvellement acquises,
- avoir atteint une catégorie socioprofessionnelle plus élevée,
- avoir amélioré leur situation contractuelle,
- être dans l'attente d'une entrée en formation complémentaire au parcours déjà engagé

De façon générale, ces salariés peuvent aussi être en cours de réalisation de leur transition.

Source : Les transitions professionnelles des salariés en Cif : de la formation à l'emploi, *Observatoire des transitions professionnelles*, 2013.

• **Le nombre de bénéficiaires du Cif devrait être augmenté**

L'accord du 14 décembre 2013 prévoit d'« *augmenter le nombre de bénéficiaires du congé individuel de formation* » en accroissant les fonds dédiés au Cif. À la contribution des entreprises de plus de 50 salariés au titre du Cif s'ajoute désormais une contribution de 0,15 % de la masse salariale de la part des entreprises de 10 à 49 salariés.

Cette augmentation des fonds dédiés au Cif devrait s'accompagner d'une réflexion accrue sur les publics bénéficiaires. Le dispositif a montré sa pertinence et son efficacité dans la réalisation de projets de reconversion ou de progression d'un niveau de qualification pour les salariés moins qualifiés. Dans une mesure à déterminer, il devrait bénéficier également aux cadres. En général, bien formés par leurs employeurs, ils ne sont pas prioritaires pour la plupart des dispositifs financés par les Opcas et les Opacif. Or, ces reconversions peuvent être aussi bénéfiques à l'économie si elles concernent des « métiers en tension », des métiers rares, ou des métiers d'avenir. Entendue par les rapporteurs, la CGC-CFE ⁽¹⁾ juge intolérable que les dossiers des cadres soient systématiquement rejetés par les organismes paritaires.

• **Le Cif pourrait faire l'objet d'améliorations techniques**

D'autres améliorations actuellement envisagées méritent d'être encouragées. D'après l'Insee et la Dares, seulement 50 % des personnes entre 18 et 64 ans déclarent avoir « entendu parler » du Cif en 2012.

(1) Confédération générale des cadres - Confédération française de l'encadrement.

Un meilleur suivi des candidats dont le projet n'a pas été financé (dits « refusés ») serait souhaitable pour évaluer la pertinence du ciblage du Cif et réorienter ces « refusés. » Le taux de refus des dossiers est en moyenne de 50 % pour les demandes de Cif-CDI et il n'existe aucune information disponible sur le devenir de ces salariés et de leurs projets.

Les délais d'élaboration du projet sont relativement longs. Il s'écoule environ 8 mois en moyenne entre le premier contact du salarié avec le Fongecif, et la décision de lui financer le Cif. La réponse après le dépôt d'un dossier intervient environ 40 jours après. Pour les formations pluriannuelles (aide-soignant, infirmier notamment), les délais peuvent être plus longs.

Enfin, le reste à charge n'est pas directement communiqué aux salariés demandeurs. Le taux d'abandon des projets est assez élevé et s'explique par le fait que les salariés découvrent tardivement le montant du reste à charge. Environ 6 à 8 % des projets acceptés sont annulés : la première cause étant l'échec au concours d'entrée de la formation financée ; la deuxième cause étant le reste à charge pour le salarié ; d'autres motifs viennent des évolutions de situations professionnelles.

b. Un repositionnement des Opacif est nécessaire pour préserver les acquis

• Les Opacif disposent d'un savoir-faire en termes d'accompagnement

Certains Fongecif ont développé une gamme de prestations de conseil pour accompagner les individus dans l'élaboration de leur projet professionnel. En visite au siège du Fongecif d'Île-de-France, les rapporteurs ont observé des séances d'information collectives, animées par des chargés d'orientation, sur le droit à la formation, les possibilités de financement, et les démarches à effectuer. Des réunions hebdomadaires permettent de s'informer sur le bilan de compétences ou la validation des acquis de l'expérience. Des documentalistes aiguillent les usagers dans leurs recherches documentaires au sein de l'espace projet. On y trouve diverses revues, des bases de données et aussi des présentations de métiers sur des bornes vidéo. Les documentalistes affirment que cette formule a beaucoup de succès. Par exemple, dans la vidéo sur le métier de technicien spécialisé dans les métiers de l'aéroport, plusieurs professionnels décrivent leur métier, leur quotidien, les contraintes et les avantages. Les gestes quotidiens ainsi que l'environnement sont ainsi présentés très concrètement. Cette formule est très adaptée aux gens rebutés par l'écrit. Tous ces services de construction du projet professionnel bénéficient aussi bien aux publics dont le projet sera accepté qu'aux publics dits « non financés. » Ils peuvent aussi bénéficier d'ateliers collectifs d'élaboration de leur projet ou d'expression écrite. Un nouvel atelier de méthodologie à la création d'entreprise a été créé récemment, répondant à une forte demande. Enfin, les usagers peuvent bénéficier d'un entretien individuel avec un conseiller en parcours professionnel sur rendez-vous.

Outre ces modalités d'accueil physique, des chargés d'information du Fongecif d'Île-de-France assurent aussi un accueil téléphonique du lundi au vendredi, de 8 h 30 à 17 h 30. Des points-relais et des permanences ont été mis en place pour couvrir l'ensemble de la région, grâce à des partenariats avec les maisons de l'emploi.

- **La fusion des Opacif en un seul opérateur national permettrait d'unifier les pratiques**

Outre leurs performances en termes de coûts de gestion (voir la première partie du présent rapport), les 28 Opacif se distinguent aussi par des pratiques différentes. Leurs règles de prise en charge, leurs prestations d'accompagnement et de conseil, leurs pratiques en matière de contrôle, diffèrent fortement d'une région à l'autre. L'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 annonce un progrès puisqu'il stipule que « *les Opacif respectent le tronc commun de règles de prise en charge déterminées par CPNFPE [comité paritaire national pour la formation professionnelle et l'emploi], veillent à la qualité des organismes de formation conformément à l'article 11 et garantissent la maîtrise des coûts de formation.* » En outre, les nouvelles modalités de financement de la formation professionnelle définie par l'ANI prévoient le transfert de la collecte des contributions des entreprises au titre du Cif aux Opa. En d'autres termes, la collecte sera désormais assurée intégralement par les Opa, les Opacif n'ayant plus que la responsabilité du conseil et de l'attribution des Cif.

Alors que la DGEFP indique que les Fongecif ont entamé des travaux concurrents de renouvellement de leurs systèmes d'information, les rapporteurs préconisent un regroupement des Fongecif en un seul opérateur national, une seule personnalité morale avec un conseil d'administration unique. Cette réforme importante permettrait d'harmoniser les pratiques, de réduire les coûts de gestion, sans pour autant nuire à la proximité puisque le Fongecif national serait doté de 26 antennes locales.

- **Les Opacif devront participer au service public régional de l'orientation**

L'unification du réseau des Opacif en une seule personne morale ne doit pas être un frein à la participation effective d'antennes régionales du Fongecif national aux services publics régionaux de l'orientation. L'ANI du 14 décembre 2013 fait d'ailleurs des Opacif des prestataires du conseil en évolution professionnelle et précisent qu'ils « *concourent à l'information des salariés et des demandeurs d'emploi.* » Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, déposé au Sénat le 10 avril 2013, prévoit la participation des Opacif au service public régional de l'orientation, conformément à leur mission d'accompagnement et de conseil auprès des salariés souhaitant mobiliser le congé individuel de formation et le bilan de compétences.

Proposition n° 4 : Préserver l'accès aux formations qualifiantes et diplômantes en confortant le succès du congé individuel de formation :

- suivre le devenir des candidats dont le projet a été refusé au titre du Cif ;
- informer au plus tôt les bénéficiaires d'un Cif sur le reste à charge ;
- introduire un objectif de réduction des délais de traitement des demandes dans les conventions d'objectifs et de moyens signées entre les Fongecif et l'État ;
- unifier le réseau des Fongecif en une seule personne morale dotée d'antennes régionales.

3. Tirer les leçons de l'échec du droit individuel à la formation (Dif) dans la conception du compte personnel de formation

a. Les faiblesses du Dif sont unanimement reconnues

Créé par loi n° 2004-391 du 4 mai 2004, le droit individuel à la formation (Dif) a souffert d'insuffisances constatées par tous les acteurs, que résume l'étude d'impact du 5 mars 2013 jointe au projet de loi sécurisation de l'emploi : « *l'usage du droit individuel à la formation se diffuse trop modestement et la progression reste sans commune mesure avec celle des droits ouverts [...] La portabilité du droit n'a connu qu'un usage limité en raison notamment de la complexité du dispositif et de droits limités au regard des besoins de formation en vue notamment d'une reconversion* ».

• Le taux de recours n'a jamais dépassé 5,2 %

En 2004, un négociateur se félicitait de l'adoption du Dif : « *un calcul simple montre que si seulement 30 % des 15 millions de salariés utilisaient leur Dif, il faudrait dispenser par moins de 100 millions d'heures de formation.* »⁽¹⁾ Cet accueil enthousiaste du dispositif n'a malheureusement pas été suivi d'effet.

Avec un taux d'accès de 4,9 %, l'usage du Dif est en recul en 2011. Ce tassement fait suite à un démarrage plutôt décevant du dispositif. Le régime de croisière du dispositif (soit un usage fréquent pour une durée d'environ 20 heures ou, dans sa version cumulée, de l'ordre de 120 heures pour un sixième des salariés) n'a jamais été atteint.⁽²⁾

L'année 2010 marquait une étape dans le dispositif puisque les salariés disposant d'un même employeur depuis la création du Dif ont atteint le cumul maximal (120 heures). La crainte des employeurs de devoir faire face à une demande importante et soudaine ne s'est pas vérifiée. Compte tenu de la durée moyenne des formations au titre de ce dispositif (22,5 heures), il apparaît qu'une grande partie des droits ne sont pas utilisés.

L'absence de besoin est la raison la plus fréquemment avancée, tant par le salarié que par l'employeur. À noter toutefois que seules 53 % des personnes de

(1) « *Le Dif : la maturité modeste* », Bref du Céreq n° 299-2, mai 2012.

(2) *Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2014.*

18 à 64 ans déclarent avoir « entendu parler » du Dif (62 % parmi les actifs mais 36 % parmi les demandeurs d'emploi).⁽¹⁾ Le Dif n'est pas parvenu à susciter une prise de conscience des besoins latents. Les conséquences attendues sur une dynamisation du dialogue social au sein des entreprises sur la formation n'ont pas été observées.

ÉVOLUTION DU TAUX D'ACCÈS AU DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION

(en pourcentage de la population cible)

	2008	2009	2010	2011
Taux d'accès au Dif	5	5,2	5,2	4,9

Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83, Céreq.

• Le Dif est devenu un « plan de formation *bis* »

Les formations financées par le Dif sont de courte durée et faiblement qualifiantes. En effet, pour l'année 2012, 89 % des formations en Dif ont duré moins de 60 heures, et 60 % des formations en Dif ont duré moins de 20 heures. La durée moyenne des formations en Dif était de 22 h 30 en 2012. Elles se déroulent pour les trois quart sur le temps de travail (74 %), alors qu'en principe, « les actions de formation exercées dans le cadre du droit individuel à la formation se déroulent en dehors du temps de travail » (art. L. 6323-12 du code du travail).

L'utilisation du Dif relève de l'« initiative partagée » (art L. 6323-9 du code du travail) : « la mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative du salarié, en accord avec son employeur », c'est-à-dire, dans un contexte de subordination du salarié à l'employeur, du pouvoir de direction de ce dernier.

• Le Dif ne corrige pas les inégalités d'accès à la formation

Le nombre d'heures accumulées au titre du Dif est le même pour tous les salariés à temps plein, quel que soit leur niveau de salaire et de qualification, en plus d'être proratisé pour les salariés en intérim ou à temps partiel, ce qui n'est pas pour favoriser la formation continue des salariés les plus exposés au chômage. Bien qu'il ait été envisagé une modulation inversement proportionnelle au salaire des droits à la formation, cette piste n'a pas été poursuivie.

• La transférabilité de droits comptabilisés en heures est malaisée

La comptabilisation en heures des droits capitalisés par le Dif pose d'importants problèmes pratiques. Le coût horaire d'une formation varie en effet fortement suivant le contenu et les organismes de formation. Par exemple, une formation à la mise en œuvre et au financement des partenariats public-privé

(1) Note n° 1468, Insee Première, « La formation des adultes : un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés », Sébastien Gossiaux et Patrick Pommier, octobre 2013.

d'une durée de 2 jours est facturée 1 930 euros par l'IEP de Paris, alors qu'une formation à l'optimisation des modes opératoires mis en œuvre sur les chantiers de travaux publics de la même durée est facturée 650 euros par l'Afpa.

Ensuite, de nombreuses questions se sont posées quant à la manière dont le Dif devait être inscrit au passif des entreprises. Les entreprises devaient-elles prévoir dans leur comptabilité des provisions correspondant au nombre de leurs salariés ? Le conseil national de la comptabilité a finalement considéré que le Dif était une dépense « *potentielle* » pour l'entreprise. Elle ne doit être inscrite au passif qu'en cas de désaccord persistant sur deux exercices successifs pour le choix de la formation et de demande subséquente du salarié à bénéficier d'un Cif acceptée par le Fongecif ou en cas de licenciement, de rupture ou d'échéance à terme du contrat de travail, si l'ancien salarié demande à son nouveau employeur ou à Pôle emploi de bénéficier des heures acquises au titre du Dif.

La transférabilité du Dif lorsque le salarié change d'employeur demeure problématique. La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 en instituant une « portabilité du droit individuel à la formation », visait à clarifier cette situation. En cas de rupture du contrat de travail (autre que pour faute lourde) ou si le contrat arrive à échéance (fin de CDD avec ouverture des droits à l'assurance chômage), et si le crédit d'heures Dif n'est pas consommé en fin de préavis, le salarié peut bénéficier de la portabilité de son Dif, par la monétisation de ses heures acquises au titre du Dif multipliées par un tarif forfaitaire (9,15 euros). Comme l'explique le ministère du Travail, « *en réalité, le Dif, s'il est portable, n'est pas totalement transférable (cela supposerait un transfert du crédit d'heures d'entreprise en entreprise), mais c'est un début sur cette voie.* »⁽¹⁾

b. Le compte personnel de formation (CPF) permettra un accès universel à des formations qualifiantes, à la disposition du salarié

D'après l'étude d'impact du 5 mars 2013 jointe au projet de loi sécurisation de l'emploi, le compte personnel de formation (CPF) doit constituer « *un indéniable progrès par rapport à la situation actuelle, notamment en ce qui concerne la portabilité des droits à la formation.* » En outre, la négociation entre l'État, les partenaires sociaux et les régions pourrait permettre « *une universalité du compte qui soit ouvert, non seulement aux salariés et aux demandeurs d'emploi qui ont acquis des droits lorsqu'ils étaient salariés, mais aussi aux primo demandeurs d'emploi et à la formation initiale différée ; une articulation des différents acteurs de la formation professionnelle (partenaires sociaux, État, régions) à travers un même outil (le compte personnel de formation) pour conjuguer les efforts en faveur de la formation professionnelle tout au long de la vie et plus particulièrement des formations concourant à la sécurisation des parcours professionnels ; de replacer la personne au centre de la formation professionnelle et de réduire ainsi la complexité et les cloisonnements qui la*

(1) Fiche repère éditée par le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social sur le droit individuel à la formation en mars 2013.

caractérisent. » Les maîtres-mots du compte personnel de formation sont donc : universalité, portabilité, simplicité.

- **L'universalité du CPF est presque acquise**

Alors que seuls les salariés peuvent bénéficier du congé individuel de formation (l'article L. 6322-1 du code du travail vise « *tout salarié, au cours de sa vie professionnelle* ») et du droit individuel à la formation (l'article L. 6323-1 vise « *tout salarié titulaire d'un contrat de travail* »), l'esprit qui préside à la conception du CPF est de dépasser la logique de statuts.

Ce principe a été traduit dans la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013, qui prévoit que « *chaque personne dispose dès son entrée sur le marché du travail, indépendamment de son statut, d'un compte personnel de formation* ». Ainsi, le CPF est destiné aux « *adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent* ». À la différence du Cif et du Dif, le CPF est donc ouvert, non seulement aux salariés, mais aussi aux jeunes, aux demandeurs d'emploi, aux professionnels libéraux, et aux agents publics. Les pouvoirs publics pourront alimenter le CPF des « *personnes qui ont quitté le système scolaire de manière précoce ou qui, à l'issue de leur formation initiale, n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue* ».

Dans sa contribution en vue de la mise en place d'un compte personnel de formation du 24 octobre 2013, l'Association des régions de France (ARF) proposait de s'appuyer sur la notion générale de « *personne engagée dans la vie active ou qui s'y engage* », le terme de « *vie active* », contrairement à celui de « *marché du travail* », ayant déjà une certaine assise en droit positif (l'article L. 6111-1 du code du travail vise les « *jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent* » ; l'article L. 313-8 du code de l'éducation fait référence à l' « *entrée dans la vie active* »), et permettant *in fine* de recouvrir les trois situations visées par le dispositif : 1° prise d'un emploi salarié ou non salarié ; 2° recherche d'emploi ; 3° recherche d'un appui en évolution ou en orientation professionnelle, ou seulement d'une formation professionnelle.

L'accord entre les partenaires sociaux (ANI) du 14 décembre 2013 précise la portée de l'universalité : « *le compte personnel de formation est universel. Il peut être ouvert à partir de l'âge de seize ans.* » Ces dispositions devront naturellement être complétées par une description des modalités d'accès des jeunes, des non-salariés et des agents publics au CPF.

- **Les formations financées par le CPF devront être qualifiantes**

L'ANI du 14 décembre 2013 conditionne le financement des formations par le CPF à leur caractère qualifiant et à leur adéquation avec « *les besoins de l'économie prévisible à court ou moyen terme* », la formation qualifiante pouvant être :

« 1° une certification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ;

2° un certificat de qualification professionnelle de branche (CQP) ou interbranche (CQPI) ;

3° une certification correspondant à des compétences transversales (sixième alinéa de l'article L. 335-6 du code de l'éducation) ;

4° le socle de connaissances et compétences d'insertion professionnelle (point 4.4 de l'ANI du 5 octobre 2009). »

Les formations accessibles devront appartenir à des listes nationales, régionales ou de branche, définies par les partenaires sociaux. En plus de ces critères, la mission d'appui de l'Igas aux partenaires sociaux pendant les négociations sur le CPF a préconisé la validation des projets de formation par un organisme conseil, après une étude de faisabilité sur les plans pédagogique et financier.⁽¹⁾ En tout état de cause, cet encadrement des formations – sauf à se révéler trop restrictif dans sa mise en œuvre – permettra de favoriser les formations de qualité et de lutter contre les pratiques abusives.

En outre, l'augmentation du plafond des droits individuels de 120 heures, pour le Dif, à 150 heures, pour le CPF, est une amélioration significative. 150 heures représentent en effet le minimum horaire pour une formation qualifiante.

• Le CPF offrira au salarié de nouveaux droits opposables

S'adressant aux salariés, les deux dispositifs du Cif et du Dif avaient été pensés comme complémentaires pour articuler le temps de formation avec le temps de travail, les formations au titre du Cif s'accomplissant principalement pendant le temps de travail (art. L. 6322-2 du code du travail : « *les actions de formation du congé individuel de formation s'accomplissent en tout ou partie pendant le temps de travail* »), et celles au titre du Dif, en principe, hors du temps de travail (art. L. 6323-12 du même code : « *les actions de formation exercées dans le cadre du droit individuel à la formation se déroulent en dehors du temps de travail* »). La loi du 24 novembre 2009 a aménagé une troisième voie, en créant la possibilité de bénéficier d'une prise en charge du Cif pour une formation hors du temps de travail (art. L. 6322-64 du code du travail), d'une durée minimum de 120 heures (art. D. 6355-79 créé par le décret n° 2010-65 du 18 janvier 2010).

Les règles fixées par l'ANI du 14 décembre 2013 constituent un progrès indéniable par rapport au Dif. Elles distinguent quatre cas, qui tiennent compte du fait que le compte concerne aussi bien des salariés que des non-salariés, des demandeurs d'emploi, etc.

(1) Avant-projet de cahier des charges fonctionnel du système de gestion du compte personnel de formation, Laurent Caillot, mission d'appui de l'Inspection générale des affaires sociales à la mise en place du compte personnel de formation.

1. – L'autorisation de l'employeur n'est pas requise pour les formations hors temps de travail : *« lorsqu'il souhaite utiliser son compte personnel de formation hors temps de travail, le salarié n'a pas d'autorisation à demander à l'employeur. [...] En contrepartie, l'employeur n'a pas d'allocation de formation à verser. »*

2. – L'autorisation de l'employeur est requise pour les formations pendant le temps de travail, avec allocation de formation ⁽¹⁾ : *« Lorsque le salarié souhaite utiliser son compte pendant son temps de travail, l'autorisation de l'employeur est nécessaire. La demande du salarié est formulée auprès de son employeur au minimum 60 jours avant le début de la formation si celle-ci dure moins de 6 mois et au minimum 120 jours si celle-ci dure au moins 6 mois. L'absence de réponse dans un délai d'un mois par l'employeur, à compter de la demande, vaut acceptation. »*

3. – L'utilisation du CPF pendant le temps de travail est opposable à l'employeur dans trois cas :

– la formation fait suite à un abonnement correctif prévu par la garantie d'accès à la formation (article 1 bis de l'ANI) pour les entreprises de plus de 50 salariés. L'ANI du 14 décembre 2014 prévoit en effet une « garantie de formation », à travers un mécanisme original et incitatif d'abondement correctif pour les salariés des entreprises de plus de 50 salariés. Si, depuis six ans, le salarié n'a pas bénéficié d'au moins trois des quatre facteurs de progression que sont 1° l'entretien professionnel, 2° la VAE ou une certification, 3° une évolution professionnelle ou salariale, collective ou individuelle, 4° une action de formation, alors son compte personnel de formation devra automatiquement être crédité de 100 heures ⁽²⁾ ;

– la formation vise à acquérir le socle de compétence de base ;

– la formation est prévue dans le cadre d'un accord d'entreprise ou de branche.

4. – Enfin, le CPF est opposable à Pôle emploi : *« Lorsqu'un demandeur d'emploi souhaite, pour retrouver un emploi, accéder à une formation figurant sur les listes définies à l'article et qu'il bénéficie du nombre d'heures suffisant sur son compte, l'accès à la formation ne requiert pas l'autorisation de Pôle emploi. »*

L'accord constitue donc bel et bien une avancée en faveur d'une initiative individuelle accrue.

(1) Son montant reste à préciser. Ces stipulations portent en germe la notion de « congé CPF ».

(2) Pour l'instant, ce dispositif ne concerne pas les entreprises de moins de 50 salariés.

c. Plusieurs aspects de la mise en œuvre concrète du CPF doivent encore précisés

• La coordination avec certains dispositifs doit être clarifiée

En dépit des progrès réalisés quant à son plafonnement, l'intérêt du CPF ne réside pas tant dans les crédits apportés par l'employeur que par les abondements supplémentaires dont il peut faire l'objet. En fonction des critères retenus par les financeurs, le CPF peut devenir un véritable outil de réduction des inégalités et introduire une forme de progressivité dans l'accès à la formation professionnelle.

Les abondements peuvent être opérés par :

- la personne elle-même ;
- son employeur, notamment par application d'un accord d'entreprise ;
- les Opcas au titre d'un accord de branche ;
- le FPSPP au titre d'un accord national ;
- l'État et les régions, notamment au titre de la « formation initiale différée » ;
- Pôle emploi et d'autres organismes publics pour des publics spécifiques (demandeurs d'emploi, personnes handicapées).

Pensé pour être un « réceptacle », le compte personnel de formation a vu ses liens précisés avec les autres dispositifs. Il absorbe le Dif. En outre, l'article 30 de l'ANI du 14 décembre 2013 précise l'articulation entre le Cif et le CPF. Le compte personnel de formation sera automatiquement mobilisé pour participer au financement du Cif : le FPSPP sera chargé de prendre en charge, à due concurrence des heures créditées sur le compte, une partie des frais pédagogiques du congé individuel de formation.

D'autres ambitions peuvent être formées pour le CPF. Comme l'ont souligné les partenaires sociaux, l'accompagnement et le conseil seront cruciaux pour que ce nouveau droit soit effectif, en particulier pour les moins qualifiés. Le CPF devrait être l'occasion de penser l'interaction entre les prestations de conseil et les prestations de formation à proprement parler.

Enfin, le compte personnel de formation devrait pouvoir bénéficier d'un mécanisme de fongibilité asymétrique avec les comptes épargne-temps et pénibilité.⁽¹⁾ À cet égard, la mission d'appui à la négociation paritaire de l'Inspection générale des affaires sociales a proposé que le CPF soit administré par la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) de façon à faciliter des transferts en provenance du compte personnel de prévention de pénibilité, prévus à l'article 6 du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites,

(1) À cet égard, il convient de rappeler que les salariés des TPE ne bénéficient pas de comptes épargne-temps.

qui devrait être définitivement adopté début 2014. Les points acquis par le salarié dans son compte pénibilité au titre de son exposition à des facteurs de risque de pénibilité à compter du 1^{er} janvier 2015 pourront donner lieu, dans des conditions à préciser, à un abondement du compte personnel de formation susceptible de financer, dans ce cadre, un projet de qualification professionnelle en vue d'une reconversion vers un métier moins pénible.

- **Les modalités de conversion des heures de formation ne sont pas explicites**

Préconisée par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), la gestion du CPF par la caisse nationale d'assurance-vieillesse (Cnav) permettrait de ne pas multiplier les exigences déclaratives pour les employeurs. Le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale prévoit néanmoins une gestion par la Caisse des dépôts et consignations.

L'accord du 14 décembre 2013 prévoit par ailleurs la mise en place d'un service dématérialisé d'information dédié. Cette gestion centralisée des CPF constitue l'un des éléments d'innovation en termes de portabilité. Les droits resteront virtuels jusqu'à la concrétisation du projet par la personne détentrice du compte.

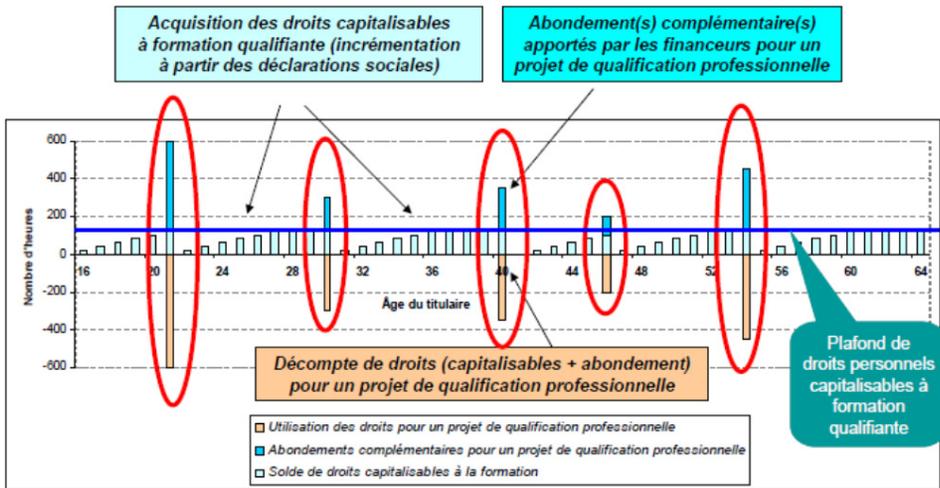
Le crédit d'heures est calculé à due proportion du temps de travail sur la base de 20 heures par an pendant les 6 premières années, puis 10 heures par an pendant les 3 années suivantes pour les bénéficiaires d'un CDI à temps plein, soit 150 heures maximum en 9 ans.

D'après l'ANI, le financement des actions mises en œuvre au titre du CPF sera alors assuré par les Opcas compétents⁽¹⁾, par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnel (FPSPP), ainsi que par l'État, les régions et d'autres organismes publics. Les différents financeurs devront se coordonner pour payer l'organisme de formation suivant des modalités qui restent à fixer.

L'autre innovation réside dans le financement du CPF pour lequel un financement dédié est créé. Une part de la contribution obligatoire versée aux Opcas (0,20 % de la masse salariale) sera consacrée au financement des CPF, à moins qu'un accord d'entreprise ou un accord de branche ne permette aux employeurs de répartir eux-mêmes ces 0,20 %. L'objectif explicite de cette exception – qu'on pourrait résumer par l'expression « abonder ou payer » – est d'encourager la négociation sur le développement du compte personnel de formation dans l'entreprise.

(1) Par exemple, si l'action de formation figure sur la liste validée par la branche, c'est l'Opcas correspondant à cette branche qui sera financeur.

LA VIE D'UN COMPTE PERSONNEL DE FORMATION



Source : Avant-projet de cahier des charges fonctionnel du système de gestion du compte personnel de formation, Laurent Caillot, mission d'appui de l'Inspection générale des affaires sociales à la mise en place du compte personnel de formation.

Le choix de la comptabilisation en heures plutôt qu'en euros du compte personnel de formation a été acté, aussi bien par l'ANI du 11 janvier 2013, à son article 5 (« la transférabilité n'emporte pas monétisation des heures. Les droits acquis demeurent comptabilisés en heures, quel que soit le coût horaire de la formation »), que par la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui insère l'article L. 6111-1 dans le code du travail (« Le compte personnel de formation est comptabilisé en heures et mobilisé par la personne lorsqu'elle accède à une formation à titre individuel, qu'elle soit salariée ou demandeuse d'emploi. »). S'agissant d'un compte ayant vocation à accompagner les personnes tout au long de leur vie professionnelle, l'enjeu est en effet d'éviter que les droits accumulés ne soient « grignotés » par l'inflation.

Il reste à préciser comment seront converties les heures de formation auxquelles le CPF donne droit en euros de frais d'inscription, de frais de transport ou de formation. Cette précision n'a rien d'anodin : elle est la garantie d'une mise en œuvre effective du compte personnel de formation. Aujourd'hui, rien ne permet de savoir si les entreprises auront l'obligation de financer des heures de formation quel que soit leur coût horaire ou si le forfait réglementaire de 9,15 euros introduit depuis 2009 sera maintenu. Il en résulte une incertitude importante pour tous les usagers du CPF qui risque de compromettre sa mise en œuvre.

- **La mise en œuvre du CPF devrait s’accompagner d’une offre de service dématérialisé**

En filigrane des travaux réalisés par l’Inspection générale des affaires sociales dans le cadre de la modernisation de l’action publique ⁽¹⁾ et en prélude à la négociation des partenaires sociaux sur la réforme de la formation professionnelle ayant abouti à l’ANI du 14 décembre 2013 ⁽²⁾, ainsi que dans le texte même de cet accord, se dessine un important chantier de dématérialisation.

L’ANI du 14 décembre 2013 prévoit en effet la mise en place d’un service dématérialisé d’information pour la gestion du CPF. Dans son rapport réalisé dans le cadre de la modernisation de l’action publique, l’Igas préconise de dématérialiser les démarches de demande de formation des demandeurs d’emploi, *via* la constitution d’un espace personnel sur le site de Pôle emploi. De son côté, la DGEFP poursuit actuellement les travaux d’une base de données consolidée, harmonisée sur l’offre de formation (Dokelio).

Il importe que ces différentes démarches en matière de service dématérialisé fassent l’objet d’une réflexion commune et partagée, notamment avec Pôle emploi. Les rapporteurs proposent que cette réflexion parte des besoins de l’usager. Pour cela, ils invitent le Gouvernement et les partenaires sociaux à imaginer un réseau social de la sécurité professionnelle (intitulé « p@arcours-pro.fr »), intégré à l’existant, et notamment au réseau « mon.service-public.fr » qui permet d’effectuer ses démarches en ligne, et au dossier personnel dématérialisé de Pôle emploi. Chaque personne disposerait d’un profil à partir duquel elle pourrait consulter l’état de ses comptes de droits (formation, pénibilité, épargne-temps), mettre à jour ses expériences professionnelles et ses qualifications pour se renseigner sur les formations, sur les métiers, sur la pénibilité et sur les offres d’emploi. Plusieurs démarches en ligne seraient accessibles *via* le profil de l’usager : effectuer des transferts entre comptes, demander une formation, demander un congé individuel de formation, faire un bilan de compétences en ligne, contacter son conseiller emploi, son conseiller formation, etc. L’usager aurait la possibilité de consulter la disponibilité des sessions de formation en temps réel et de s’inscrire, puis de noter et commenter la formation qu’il a suivie. Dans un second temps, à l’instar de *Facebook*, de *Viadeo* ou de *LinkedIn*, un fil d’actualité pourrait apporter des informations sur les besoins de recrutement ou les métiers d’avenir. Il sera plus facile de réduire la « fracture numérique » que d’expliquer à nos concitoyens le parcours actuel devant les conduire à une formation.

(1) Rapport sur l’évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d’emploi réalisée dans le cadre de la Modernisation de l’action publique par Paulo Gemelgo, Anousheh Karvar et Bruno Vincent, membres de l’Igas, Adrien Breger, stagiaire, septembre 2013.

(2) Avant-projet de cahier des charges fonctionnel du système de gestion du compte personnel de formation, Laurent Caillot, mission d’appui de l’Inspection générale des affaires sociales à la mise en place du compte personnel de formation.

Proposition n° 5 : Compléter le compte personnel de formation :

- définir des modalités de monétisation des droits du compte personnel de formation, afin d’assurer une réelle portabilité des droits ;
- assurer la mise en place d’un mécanisme de fongibilité asymétrique des comptes épargne-temps et pénibilité vers le compte personnel de formation.

Proposition n° 6 : Élaborer un système d’information sur la sécurité professionnelle, inspiré du dossier personnel dématérialisé de Pôle emploi, permettant la consultation des différents comptes de droits (pénibilité, épargne-temps, formation) et la réalisation de démarches en ligne.

4. Veiller à la transformation du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) en « tour de contrôle » de la formation continue

Au regard des stipulations de l’accord du 14 décembre 2013, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) va acquérir un rôle central dans la mise en œuvre du CPF et dans la rénovation de la gouvernance. La réforme de cet organisme, déjà demandée par la plupart des acteurs, n’en est que plus urgente.

a. Le FPSPP a permis de financer davantage de formations pour les demandeurs d’emploi

Créé en 2009 en remplacement du Fonds unique de péréquation (FUP), le FPSPP a pour objectif de réaliser une péréquation entre les Opca et de financer la formation des demandeurs d’emploi, ainsi que celle des salariés les moins qualifiés. Pour la première fois, les partenaires sociaux ont accepté qu’une partie du financement de la formation continue des salariés bénéficient aux demandeurs d’emploi. Ses modalités pratiques d’action sont définies actuellement par la convention-cadre triennale 2013-2015 signée entre l’État et les partenaires sociaux et déclinée annuellement dans une annexe financière.

Pour atteindre ses objectifs que sont la sécurisation des parcours professionnels, le maintien et le retour à l’emploi, le FPSPP soutient les projets de développement de compétences et de qualification ainsi que les actions de formation prioritaires grâce à deux modalités concrètes d’action.

● **La péréquation** : le FPSPP assure la péréquation des excédents des Opca et des Opacif pour permettre le financement d’actions plus longues que celles prises en charge par les Opca et Opacif. Cette péréquation a représenté 400 millions d’euros en 2011 (contre 264 millions d’euros en 2010), au profit de la formation de 26 000 salariés et 43 000 demandeurs d’emploi.

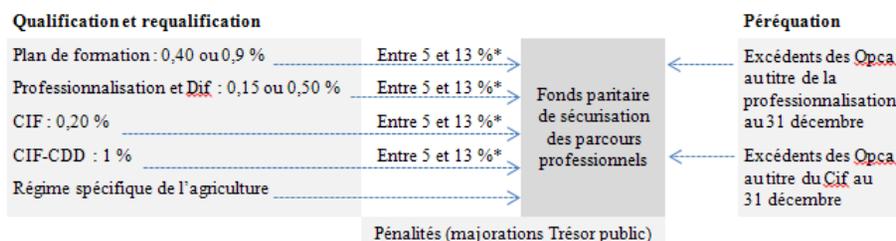
● **Les appels à projet** : le FPSPP publie des appels à projets pour mener des actions ciblées sur des publics, sur des compétences ou sur des actions définies comme prioritaires par la convention-cadre (cf. tableau *infra*).

LES APPELS À PROJETS DU FPSPP EN 2013

Les projets à destination des salariés	
DIF PP	Expérimentation du Droit Individuel à la Formation couplé à une période de professionnalisation
EMPLOI D'AVENIR	Acquisition de compétences transversales sécurisant le parcours professionnel des jeunes bénéficiaires des Emplois d'Avenir
ILLETTRISME	Actions de formation contribuant à la lutte contre l'illettrisme
Opca Chômage Partiel	Actions de formation à destination des salariés d'entreprises ayant recours au chômage partiel
SOCLE	Actions de formation contribuant à l'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences de base
Les projets à destination des demandeurs d'emploi	
ALTERNANCE	Favoriser l'accès à l'emploi et à la qualification
CIF CDD	Congés Individuels de Formation en faveur des salariés en Contrat de travail à Durée Déterminée
CSP	Actions de formation dans le cadre du Contrat de Sécurisation Professionnelle
CSP Art. 4	Actions de formation dans le cadre du Contrat de Sécurisation Professionnelle
CSP DOM	Actions de formation dans le cadre du Contrat de Sécurisation Professionnelle des demandeurs d'emploi des départements d'Outre-Mer
POEC	Préparation Opérationnelle à l'Emploi Collective
POEI	Préparation Opérationnelle à l'Emploi Individuelle
Les projets à destination des salariés et des demandeurs d'emploi	
MUTATIONS ECONOMIQUES	Soutien à des plans d'actions visant à accompagner les conséquences sur l'emploi et les compétences des mutations économiques et technologiques
CQPI	Création, développement et mise en œuvre de certificats de qualification professionnelle interbranche

Source : FPSPP.

ABONDEMENT DU FONDS PARITAIRE DE SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS EN 2013



(*) Fixé par accord de branche ou accord collectif.

Source : Centre Inffo, Les fiches pratiques de la formation continue, édition 2013.

Les modalités de fonctionnement et d'intervention du FPSPP ont été fixées par le décret n° 2010-155 du 19 février 2010 : les Opca et Opacif sont tenus de verser une contribution correspondant à un pourcentage de la participation des employeurs. Le pourcentage, qui doit être compris entre 5 et 13 %, est fixé annuellement par arrêté ministériel, sur proposition des organisations

représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel. Pour le versement 2012 (sur la participation 2011), l'arrêté du 22 novembre 2011 fixe le pourcentage de reversement au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels à 10 %. Il était de 10 % pour 2010 et de 13 % pour 2009.

b. Le bilan du FPSPP est mitigé

Les partenaires sociaux font un bilan critique du FPSPP. Dans sa contribution écrite aux travaux des rapporteurs, le Medef indique par exemple que *« le bilan du FPSPP est mitigé. S'il a permis aux partenaires sociaux de soutenir la politique de formation en alternance et de développer des politiques innovantes, comme la POE [préparation opérationnelle à l'emploi] collective, il est insuffisamment réactif et tourné vers les besoins des usagers. Il a besoin d'une réforme en profondeur, de ses missions comme de son mode de fonctionnement. »*

• L'État a réalisé des ponctions dans la trésorerie du FPSPP

Renouant avec une pratique déjà ancienne de prélèvements ponctuels sur les fonds paritaires de la formation gérés par les instances de péréquation successives – l'ex-Agefal (association de gestion des fonds de l'alternance), l'ex-Copacif (Comité paritaire du Cif), puis le Fup (fonds unique de péréquation) –, l'État a réalisé deux ponctions, en 2011 et en 2012, sur le FPSPP.

En janvier 2011, l'État a eu recours à un prélèvement de 300 millions d'euros pour financer un certain nombre de dépenses d'accompagnement et d'indemnisation ⁽¹⁾ :

– 124 millions d'euros au bénéfice de Pôle emploi dont 74 millions d'euros pour la prime à l'embauche des contrats de professionnalisation des jeunes de moins de 26 ans et 50 millions d'euros pour la convention de reclassement personnalisée ;

– 50 millions d'euros en faveur de l'Afpa pour la mise en œuvre des titres professionnels délivrés par le ministre chargé de l'emploi ;

– 126 millions d'euros pour la rémunération des stagiaires relevant des actions de formation (prélèvement au profit de l'Agence de services et de paiement, art. L. 6341-1 à L. 6341-7 du code du travail).

Par un décret du 5 mars 2012, l'État a prélevé une nouvelle fois cette même somme de 300 millions d'euros.

Ces ponctions, réalisées en contradiction des accords signés par les partenaires sociaux et l'État sur l'affectation des ressources du fonds, ont été vigoureusement dénoncées par les partenaires sociaux. Le Premier ministre,

(1) Décret n° 2011-118 du 28 janvier 2011.

Jean-Marc Ayrault, s'est engagé dès 2012 à ne pas les renouveler. Cet engagement figure noir sur blanc dans la version finale de la convention 2013-2015 : « *L'État pour sa part s'engage à ce que le FPSPP puisse disposer chaque année intégralement des ressources telles que définies à l'article L. 6332-21 du code du travail afin de pouvoir assurer pleinement les missions qui lui sont confiées.* »

- **Les appels à projet souffrent d'une lourdeur administrative excessive**

Le mécanisme des appels à projets se caractérise par sa lourdeur administrative, accentuée pour certains projets par l'octroi d'un financement communautaire au titre du fonds social européen (FSE). De l'avis général, il devrait être revu et rationalisé. Plusieurs experts auditionnés, ainsi que des représentants des organisations syndicales, ont jugé souhaitable la réduction du nombre d'appels à projets.

- **Les Opcas accèdent de façon très inégale aux fonds du FPSPP**

La DGEFP constate une certaine inégalité dans l'accès aux fonds du FPSPP. Au vu des données du FPSPP, quatre Opcas ont bénéficié de plus de 81 % des fonds redistribués au titre de la péréquation. La répartition des enveloppes entre organismes ne reflète pas les besoins des territoires, mais plutôt l'activité des Opcas et des Opacif qui sont capables de répondre aux exigences de gestion des appels à projets.

Enfin, le rôle d'animation du FPSPP s'avère peu développé pour le réseau des Opcas, en raison de fortes réticences et de la grande hétérogénéité de leurs politiques. Elle est perfectible pour le réseau des Fongecif, où, à titre d'exemple, les travaux sur le renouvellement des systèmes d'information se sont engagés de façon concurrente par les organismes.

c. Le FPSPP sera au cœur des financements de la formation professionnelle

- **Le FPSPP acquiert des ressources pérennes pour assurer la portabilité des droits à la formation**

Les partenaires sociaux se disent déterminés à améliorer la réactivité du FPSPP afin de mieux répondre aux besoins des salariés, des demandeurs d'emploi et des entreprises. Ils estiment que « *ses financements doivent être pérennes pour permettre de conduire des politiques dans la durée.* » Dans cette optique, la péréquation est maintenue mais la contribution au titre de la qualification et la requalification des demandeurs d'emploi est désormais fixe. Les ressources du FPSPP sont donc les suivantes :

- 0,15 % de la masse salariale des entreprises de 10 à 49 salariés ;
- 0,20 % de la masse salariale des entreprises de 50 salariés et plus ;

– les sommes dont disposent les Opca au 31 décembre de chaque année excédant le tiers de leurs charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos.

D’après les calculs des partenaires sociaux, les ressources du FPSPP devraient finalement rester stables, passant d’environ 900 millions d’euros à 840 millions d’euros.

Ses missions sont réaffirmées et développées :

- le financement, grâce à la péréquation, de contrats de professionnalisation ;
- le financement des actions de formation du compte personnel de formation, si celles-ci correspondent aux formations définies par les listes interprofessionnelles élaborées au niveau régional et national ;
- le financement de formations professionnelles destinées aux demandeurs d’emploi, en priorité les actions de préparation opérationnelle à l’emploi (POE), mais aussi les actions auxquelles les demandeurs d’emploi accèdent *via* le CPF (voir l’article 27 de l’ANI) ;
- le financement des frais pédagogiques du congé individuel de formation dans la limite des heures créditées sur le compte personnel de formation du bénéficiaire (article 30 de l’ANI).

• **Une coordination devra être obtenue avec les autres acteurs**

Outre des ressources pérennes, le FPSPP acquiert un rôle central avec l’accord du 14 décembre 2013. Le défi est de taille : il devra être parfaitement coordonné avec l’État, Pôle emploi, les Opca et les régions pour monter les dossiers de financement des formations des demandeurs d’emploi ou des détenteurs du compte personnel de formation.

En plus des abondements qu’elles peuvent consentir à des comptes personnels de formation, les régions peuvent désormais participer aux appels à projet du FPSPP. La loi de finances pour 2013 prévoit en effet leur ouverture aux conseils régionaux : *« afin de renforcer la complémentarité des interventions, conformément à l’ANI de janvier 2009, le FPSPP pourra, à l’avenir, contractualiser avec les régions sur les champs de la formation des demandeurs d’emploi, de la lutte contre l’illettrisme et de la gestion des transitions professionnelles. »* Un accord-cadre entre les régions, les partenaires sociaux et l’État a été signé dans ce sens le 9 octobre 2013. ⁽¹⁾

(1) *Projet annuel de performances du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi » de la mission « Travail et emploi », annexé au projet de loi de finances pour 2013.*

C. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES CATÉGORIES QUI ÉPROUVENT DES DIFFICULTÉS À ACCÉDER À LA FORMATION

Dans un rapport préliminaire à la mise en place du compte personnel de formation (CPF), le Conseil national pour la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) juge nécessaire d'analyser les freins autres que financiers à l'accès à la formation. Le Conseil rappelle, en outre, que le CPF doit être assorti de garanties collectives : l'information, le conseil et l'accompagnement, la qualité des formations et son adéquation aux besoins. ⁽¹⁾

Les rapporteurs souscrivent à cette analyse des partenaires sociaux. Les catégories qui éprouvent des difficultés à accéder à la formation doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les freins à l'accès à la formation professionnelle sont multiples et appellent des réponses spécifiques que les réflexions globales sur le système de financement ne doivent pas faire oublier.

1. Les plus petites entreprises

Les petites entreprises font face à des difficultés spécifiques que le système issu de 1971 s'est donné l'objectif de compenser grâce à une mutualisation à deux étages, par les organismes paritaires de collecte, d'abord, et par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnel (FPSPP), ensuite. Si les spécificités des PME font aujourd'hui l'objet d'un consensus, les modalités actuelles de la mutualisation sont très critiquées.

a. Les petites entreprises font face à des difficultés spécifiques

- **L'accès à la formation des salariés des petites entreprises est structurellement moindre**

Toutes les études le montrent : la probabilité d'avoir une formation augmente avec la taille de l'entreprise. En 2012, dans les entreprises de 10 salariés ou moins, 34 % des salariés ont suivi au moins une formation professionnelle, contre 65 % de ceux qui travaillent dans des établissements d'au moins 250 salariés. ⁽²⁾

(1) Réflexion sur la création d'un compte individuel de formation, *rapport du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) au ministre en charge de la formation professionnelle, mars 2013.*

(2) Note n° 1468, Insee Première, « *La formation des adultes : un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés* », Sébastien Gossiaux et Patrick Pommier, octobre 2013.

TAUX D'ACCÈS ANNUEL À LA FORMATION POUR RAISONS PROFESSIONNELLES
DES PERSONNES EN EMPLOI EN 2012

(pourcentage)

	Taux d'accès à la formation
1 à 10 salariés	34 %
11 à 19 salariés	42 %
20 à 49 salariés	50 %
50 à 249 salariés	56 %
250 salariés et plus	65 %
Ne sait pas mais au moins 10 salariés	37 %

Source : Insee, enquête sur la formation des adultes 2012.

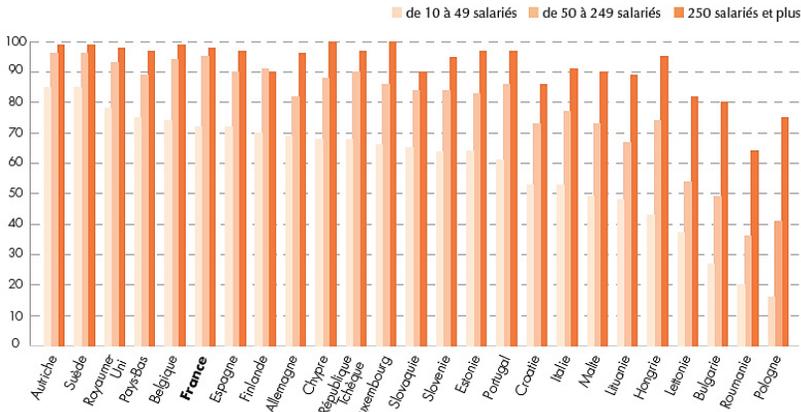
Ce phénomène est observé dans tous les pays européens (cf. graphique *infra*).

• **La formation peine à s'intégrer dans l'organisation des petites entreprises**

Les salariés des petites entreprises ont en effet plus de mal à se libérer pour une formation ; leur absence peut être difficile à compenser. En outre, les plus petites entreprises n'ont que peu de ressources à consacrer à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), ainsi qu'à la confection d'un plan de formation. Le coût n'est pas le premier obstacle à la formation. L'absence de besoins et le manque de temps sont les raisons les plus fréquemment invoquées par les entreprises pour expliquer qu'elles ne forment pas, ou qu'elles limitent leur effort (cf. graphique *infra*).

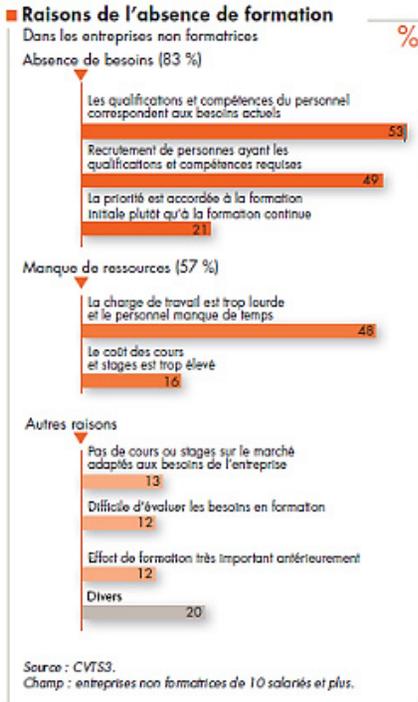
D'après l'enquête européenne sur la formation continue des entreprises (CVTS), à partir des données Eurostat, l'implication des petites entreprises dans la formation est favorisée par des facteurs structurels comme l'appartenance à un groupe, un fort taux d'encadrement, la saisonnalité de l'activité, l'introduction d'une innovation, ou encore l'existence d'objectifs en termes de qualité. En outre, plus ces entreprises diffusent l'information sur la formation, plus la probabilité de former leurs salariés s'accroît.

IMPLICATION DES ENTREPRISES DANS LA FORMATION SELON LEUR TAILLE EN EUROPE



Source : Quand la formation continue, données CVTS4, Eurostat/Céreq, 2013.

RAISONS DE LA LIMITATION DE L'EFFORT DE FORMATION OU DE L'ABSENCE DE FORMATION



Source : données CVTS3, Eurostat/Céreq, 2006.

b. La mutualisation via les OPCA s'est révélée peu efficace

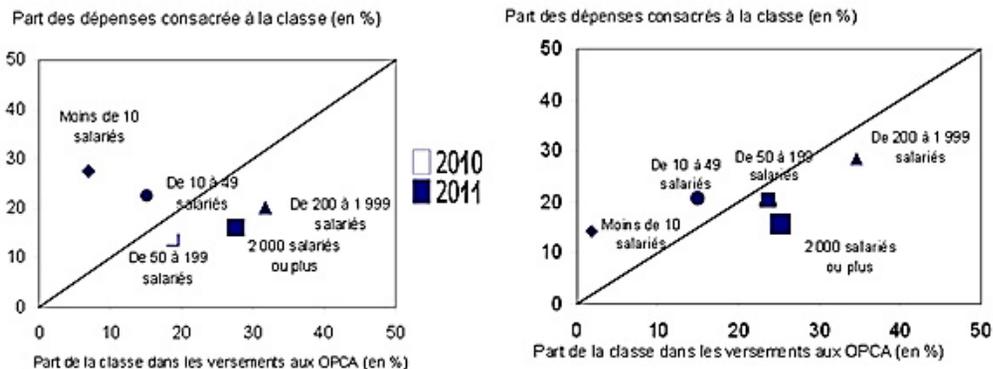
Le Medef et la CGPME sont en désaccord sur l'impact de la mutualisation en faveur des très petites (TPE), petites et moyennes entreprises (PME) par les organismes paritaires de collecte (Opca).

- **Le Medef est très critique sur l'effet redistributif de l'obligation légale et de l'intermédiation**

Dans sa contribution aux travaux des rapporteurs, le Medef a été particulièrement clair : « *L'obligation fiscale avait deux objectifs : obliger les entreprises à dépenser en matière de formation et assurer une mutualisation entre grandes et petites entreprises. Sur ces deux objectifs, elle a échoué. Sur le premier : en moyenne, toutes les catégories d'entreprises, petites, moyennes, grandes et très grandes, dépensent davantage que leur obligation, ce qui prouve qu'elle ne tire pas vers le haut, ou alors il faut la relever. Sur le second : à part des PME (10-50) vers les TPE, il n'y a aucune mutualisation. Les petites entreprises autofinancent entre elles la formation et ne reçoivent rien des grandes. Faut-il conserver ce système qui ne remplit pas ses objectifs, et qui coûte cher en frais de gestion et en complexité aux entreprises ? La question est ouverte.* »

EFFET REDISTRIBUTIF DES OPCA PAR TAILLE D'ENTREPRISE AU TITRE DE LA PROFESSIONNALISATION * ET DU CIF-CDI

* Y compris période de professionnalisation



Lecture : le graphique compare la part dans le versement aux Opca et la part dans les dépenses des Opca de cinq classes de taille d'entreprises, pour 2010 et 2011. La bissectrice correspond à un montant reçu égal au montant versé. Au-dessus, les entreprises reçoivent plus qu'elles ne versent et inversement.

Source : ESF, estimations Dares, annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2014.

Les éléments annexés au projet de loi de finances pour 2014 sont relativement explicites. L'effet redistributif des Opca est nul, s'agissant du plan de formation (voir *supra*, première partie), pour lequel prévaut le système « former ou payer » ; il est faible pour le congé individuel de formation (Cif) et significatif pour la professionnalisation (les petites entreprises pratiquant structurellement plus l'alternance).

Depuis 2012, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle incite les Opcas à mettre en place une mutualisation asymétrique au profit des entreprises de moins de 50 salariés, dont les résultats restent décevants.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2012, il existait une fongibilité descendante du plan de formation des entreprises de plus de 10 salariés vers le plan de formation des entreprises des moins de 10 salariés. Depuis la création au 1^{er} janvier 2012 d'une section intermédiaire (entreprises de 10 à moins de 50 salariés), il existe :

– une mutualisation du plan de formation des entreprises de plus de 49 salariés vers le plan de formation des entreprises de moins de 50 salariés ;

– une mutualisation du plan de formation des entreprises de 10 à 49 salariés vers le plan des entreprises de moins de 10 salariés.

En 2011, la section comptable du plan de formation des entreprises de moins de 10 salariés a bénéficié de la mutualisation issue du plan de formation des entreprises de 10 salariés et plus pour un montant d'environ 4,8 millions d'euros ce qui est faible au vu de la collecte au titre du plan de formation (3,5 milliards d'euros). En 2012, la mutualisation a atteint un montant total de transfert d'environ 30 millions d'euros décomposé comme suit :

– la section du plan de formation des entreprises de moins de 10 salariés a reçu un apport total d'environ 4 millions d'euros (1 681 895 euros de la section des entreprises de 50 salariés et plus et 2 389 054 euros de la section des entreprises 10 à 49 salariés) ce qui constitue donc une baisse par rapport à 2011 ;

– la section du plan de formation des entreprises de 10 à 49 salariés a reçu un apport total de 26 413 343 euros de la section du plan de formation des entreprises de 50 salariés et plus.

Dans ses réponses aux rapporteurs, la DGEFP en conclut que « *l'objectif de mutualisation et en particulier pour les entreprises de moins de dix salariés n'est pas atteint.* »

- **La CGPME voit la contribution obligatoire comme un moyen de financer les prestations de conseil et d'ingénierie aux TPE et PME**

La CGPME se dit farouchement opposée à une remise en cause de l'obligation légale : « *sans contribution obligatoire, pas de mutualisation et donc pas de formation des salariés des TPE et des PME.* » La suppression ou l'amointrissement des ressources des Opcas priverait les TPE et les PME de prestations de conseil et d'ingénierie indispensables pour la formation. Les TPE et les PME ont besoin d'être accompagnées pour pouvoir exprimer leurs besoins en formation et rédiger un cahier des charges. Pour la CGPME, le système de 1971 « *a obtenu, quoi qu'on en dise, des résultats significatifs.* » Elle considère que « *le système fort complet, on l'a dit, mis en place ne doit plus être bouleversé, surtout*

après les deux grandes réformes de 2003 et 2009 et, au contraire, doit être stabilisé. »⁽¹⁾

c. Les partenaires sociaux s'orientent vers un système plus différencié

En dépit de la complexité et de l'inefficacité du système de 1971, comment le transformer sans porter préjudice aux plus petites entreprises ? La solution semble résider dans l'avènement d'un système plus différencié : moins d'obligation légale pour les grandes entreprises – plus autonomes – mais une contrepartie en direction des plus petites. L'accord du 14 décembre 2013 tente de trouver ce nouvel équilibre. Il distingue de nouvelles catégories d'entreprises en fonction de leur taille et le principe d'une forme de mutualisation en direction des TPE, uniquement, est réaffirmé.

Une nouvelle répartition des financements de la formation professionnelle se dessine, plus complexe, mais plus fine. En pratique, la gestion est simplifiée par le transfert de la collecte au titre du Cif des Opacif vers les Opcas. La complexification de la matrice est indéniable mais elle permet une certaine transparence (cf. tableau *infra*).

TAUX LÉGAL DE CONTRIBUTION DES ENTREPRISES SELON LEURS EFFECTIFS

(Pourcentage de la masse salariale brute)

Effectifs de l'entreprise	Plan de formation	Professionnalisation	Cif	CPF	FPSP	Total
Moins de 10 salariés	0,4	0,15	-	-	-	0,55
10 à 49 salariés	0,2	0,3	0,15	0,2	0,15	1
50 à 299 salariés	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	
300 salariés et plus	-	0,4	0,2	0,2	0,2	

En grisé : principe « abonder ou payer » : si un accord d'entreprise ou de branche le permet, les sommes correspondantes ne sont pas versées aux Opcas ; elles abondent directement les comptes personnels de formation des salariés de l'entreprise suivant les termes de l'accord. Ce principe doit permettre de dynamiser les négociations d'entreprises ou de branche sur la formation.

Le système « former ou payer » est supprimé, ainsi que la contribution des plus grandes entreprises au titre du plan de formation est supprimée. Les entreprises de moins de 300 salariés continueront de mettre en commun des sommes au titre du plan de formation mais celles-ci ont été réduites pour les moyennes entreprises. Pour les signataires de l'accord, l'objectif est de passer d'une logique d'obligation à une logique de responsabilisation et d'investissement. Les sommes collectées au titre du plan de formation financeront les missions de conseil et d'ingénierie des Opcas, desquels il sera attendu sans nul doute une plus grande valeur ajoutée. Ces missions se développeront en particulier au profit des plus petites entreprises qui n'ont pas les moyens de développer leur plan de formation en interne. Il serait d'ailleurs plus explicite d'appeler cette part de la

(1) Note de synthèse sur les positions de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises sur la formation professionnelle, 3 juin 2013, adressée aux rapporteurs le 17 septembre 2013.

contribution « conseil et ingénierie pour le plan de formation » ou « mutualisation à destination des TPE et PME. »

Sauf pour le plan de formation, les taux de contribution des grandes entreprises sont plus élevés que ceux des petites, les plus petites entreprises ne contribuant d'ailleurs pas au titre du Cif, du CPF et du FPSPP. L'accord réaffirme la mission d'aide aux salariés des TPE du FPSPP, qui devra consacrer 20 % de ses ressources chaque année à des actions de formation en direction de ce public.

L'accord est pourtant dénoncé par la CGPME au motif que la contribution des TPE reste identique et que celle des petites et moyennes entreprises (entre 10 et 299 salariés) est alignée sur celle des entreprises de plus de 300 salariés.

d. Les spécificités des TPE et des PME appellent d'autres mesures

Les difficultés des TPE et des PME pourraient justifier des mesures spécifiques.

L'accord du 14 décembre 2013 est porteur d'avancées en la matière : si un accord de branche le permet, les Opcas pourront prendre en charge la rémunération des salariés des TPE de moins de 10 salariés partis en formation, dans la limite du coût horaire du Smic par heure de formation.

Les rapporteurs proposent que la possibilité de prise en charge de la rémunération des salariés partis en formation soit ouverte aussi aux entreprises de 10 à 49 salariés.

Ils souhaitent, en outre, que soit étudiée l'idée de créer une plateforme partagée avec Pôle emploi et les agences d'intérim pour faciliter le remplacement des salariés des plus petites entreprises, partis en formation.

Enfin, s'agissant de la « garantie d'accès à la formation » (ou « abondement correctif ») prévue par l'article 1 *bis* de l'accord, les rapporteurs souhaitent que son extension aux salariés des plus petites entreprises soit étudiée. Cette « garantie formation » n'aura un plein effet qu'avec cette extension prévue pour être discutée en 2017. Un mécanisme *ad hoc* doit être envisagé pour que la garantie bénéficie pleinement aux salariés (à hauteur de 100 heures) et que son financement incombe effectivement aux entreprises responsables de n'avoir pas accompli les diligences nécessaires en matière de formation, sans pour autant que cette pénalité ne représente un risque majeur pour l'entreprise.

Proposition n° 7 : Favoriser l'accès à la formation des salariés des TPE et des PME :

- élargir la possibilité de prise en charge de la rémunération des salariés partis en formation aux entreprises de 10 à 49 salariés ;
- créer une plate-forme partagée avec Pôle emploi et les agences d'intérim pour faciliter le remplacement des salariés des plus petites entreprises partis en formation ;
- étendre dès que possible la garantie d'accès à la formation (abondement correctif) aux salariés des entreprises de moins de 50 salariés.

2. Les salariés les moins qualifiés

a. Les personnes les moins qualifiées ont moins de chances d'accéder à la formation

Paradoxalement, ce sont les personnes les plus diplômées qui bénéficient le plus de la formation professionnelle continue. Ainsi, chez les actifs occupant un emploi, 66 % des diplômés de niveau supérieur à bac+2 ont suivi au moins une formation dans l'année 2012, contre 25 % des personnes sans diplôme. Ce sont les cadres qui accèdent le plus à la formation : 68 % en 2012, contre 37 % des ouvriers. À taille d'entreprise équivalente, cadres et professions intermédiaires en bénéficient plus souvent que les employés et les ouvriers. ⁽¹⁾

• La formation a un meilleur rendement pour les salariés déjà bien formés

Les salariés déjà bien formés sont ceux pour lesquels la formation a le meilleur rendement (au sens d'un gain monétaire) ⁽²⁾, pour eux-mêmes, comme pour l'entreprise. ⁽³⁾ Pour l'entreprise, la formation professionnelle est un investissement, dont le résultat dépend du salarié. Elle investit donc idéalement dans une formation lorsqu'elle est rentable pour elle, c'est-à-dire dans la formation des salariés les moins susceptibles de mobilité à court, moyen ou long terme et ceux dont la productivité augmente avec la formation, souvent des salariés présentant déjà un bon niveau de qualification. Plusieurs travaux de mesure économétrique sur les gains de la formation professionnelle ont d'ailleurs conclu, une fois isolés les effets de sélection, à un impact faible voire nul de la formation professionnelle. En somme, l'accroissement de revenu mesuré après une

(1) Note n° 1468, Insee Première, « La formation des adultes : un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés », Sébastien Gossiaux et Patrick Pommier, octobre 2013.

(2) Outre les gains privés, qui profitent aux individus et aux entreprises, la formation professionnelle produit des externalités positives. La diffusion des savoirs et des compétences sont des facteurs de compétitivité et de bien-être utiles à la société dans son ensemble, qui justifient que la collectivité participe au financement de la formation professionnelle et que la puissance publique encourage entreprises et individus à investir davantage dans la formation.

(3) Par exemple, James Heckman met en évidence que les rendements nets de la formation sont faibles, voire négatifs, pour les adultes les moins qualifiés. Cf. "Policies to Foster Human Capital", James Heckman, Research in Economics, mars 2000, 3-56.

formation n'est pas dû à la formation mais à la décision de l'employeur acquise indépendamment de la formation. ⁽¹⁾

- **Les salariés les moins qualifiés ont plus de difficultés à analyser leurs besoins**

La formulation d'une demande de formation professionnelle requiert une information détaillée sur les besoins de compétences présents et futurs. Dans une économie ouverte et innovante, le coût de cette information est croissant. Les compétences nécessaires à l'exercice d'un métier évoluent en effet rapidement sous l'influence du progrès technologique et la demande de compétences évolue elle-même en fonction des mutations économiques. Les salariés les moins qualifiés rencontrent plus de difficultés pour analyser leurs besoins, s'informer sur l'offre et acheter des formations à un moindre coût.

- **Les salariés les moins qualifiés rencontrent des obstacles matériels**

La formation professionnelle a un coût direct (prix de la formation /droits de scolarité) et indirect (temps, renoncement à d'autres activités), ce dernier étant rarement pris en charge. En d'autres termes, les individus doivent renoncer à d'autres dépenses ou à d'autres activités (activités rémunératrices, travail domestique, vie de famille, temps libre) pour se former. Si les dispositifs de congés de formation garantissent le maintien de la rémunération pendant la formation, il reste que les actifs à faibles revenus auront parfois du mal à payer les frais de transport, de garde d'enfants, etc. D'après l'étude de l'Insee précitée, les responsabilités familiales (34 %) et le coût de la formation (31 %) sont les premiers obstacles à la formation cités. 18 % des personnes qui ont renoncé à suivre une formation le justifient par des responsabilités familiales. L'éloignement du lieu de la formation est aussi cité dans 16 % des réponses.

- **L'inappétence pour la formation a plus de chance de concerner les moins qualifiés**

L'inappétence pour la formation – en tout cas dans ses formes traditionnelles, en salle et en groupe – a plus de chances de concerner les individus sortis du système scolaire sans qualification. Sans un socle de connaissances de base, ils peuvent parfois être empêchés de suivre certaines formations. Ainsi, en 2012, pour 11 % des personnes interrogées par l'Insee, le projet de formation a été contrarié par un manque de prérequis. Mais le manque d'appétence pour la formation est plus insidieux : les individus peuvent être sujets à la peur de « retourner à l'école » lorsque la formation initiale a laissé de mauvais souvenirs, ainsi qu'à la peur de l'échec ou de la remise en cause. Un tiers des personnes interrogées s'est senti empêché, à un moment donné, de suivre une formation. 78 % de ceux qui n'ont pas suivi de formation estiment ne pas en avoir besoin. 13 % estiment ne pas avoir le niveau requis pour suivre une formation, un

(1) "Returns to Firm-Provided Training: Evidence from French Worker-Firm matched Data", *Dominique Goux et Eric Maurin*, *Labour Economics*, vol. 7, pp. 1-19, 2000.

sentiment qui traduit selon l’Insee, « *une attitude de renoncement a priori à tout projet de formation.* »

Pour toutes ces raisons, une responsabilisation accrue des individus dans la conduite de leurs parcours professionnels doit s’accompagner de fortes garanties pour accompagner les moins qualifiés à la formation.

b. L’individualisation des droits à la formation doit être assortie de garanties ciblées sur ces publics

Le conseil national pour la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) a notamment souhaité que le compte personnel de formation soit assorti de garanties collectives : l’information, le conseil et l’accompagnement, la qualité des formations et son adéquation aux besoins. ⁽¹⁾ L’accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 comporte plusieurs avancées en la matière.

• Une nouvelle garantie d’accès à la formation

L’ANI du 14 décembre 2013 introduit une forme de garantie pour les moins qualifiés. Il s’agit d’un mécanisme original et incitatif, une « garantie d’accès à la formation », prévue à l’article 1 *bis* de l’accord. Si, depuis six ans, le salarié n’a pas bénéficié d’au moins trois des quatre facteurs de progression que sont l’entretien professionnel, une action de formation, une évolution salariale ou professionnelle, une validation des acquis de l’expérience ou une certification des compétences du salarié, même partielles, alors son compte personnel de formation devra automatiquement être crédité de 100 heures. ⁽²⁾

Cette garantie est une véritable avancée au bénéfice des salariés, en particulier des moins qualifiés. Comme indiqué précédemment (voir la partie II. C. 1. d. page 97 du présent rapport), l’extension de cette garantie aux salariés des TPE et des PME devra être étudiée. À cette condition, le dispositif aura une véritable portée en matière de réduction des inégalités d’accès à la formation.

• Une revalorisation du Cif dont les moins qualifiés sont les premiers bénéficiaires

La revalorisation du Cif prévue par l’accord du 14 décembre 2013 est aussi favorable aux moins qualifiés, premiers bénéficiaires du dispositif (voir *supra*).

(1) Réflexion sur la création d’un compte individuel de formation, *rapport du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) au ministre en charge de la formation professionnelle, mars 2013.*

(2) Pour l’instant, ce dispositif ne concerne pas les entreprises de moins de 50 salariés.

- **Des garanties en termes de conseil et d'accompagnement sont aussi nécessaires**

Enfin, le conseil en évolution professionnelle esquissé par l'ANI doit constituer la garantie réclamée par le CNFPTLV en matière de garanties au conseil et à l'accompagnement.

- c. Le conseil en évolution professionnelle (CEP) vise à répondre à ces enjeux*

Introduit par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, le nouvel article L. 6314-3 du code du travail est ainsi rédigé : « *tout salarié bénéficie d'un conseil en évolution professionnelle dont l'objectif prioritaire est d'améliorer sa qualification. Cet accompagnement, mis en œuvre au niveau local dans le cadre du service public de l'orientation prévu à l'article L. 6111-3, lui permet : 1° D'être informé sur son environnement professionnel et l'évolution des métiers sur le territoire ; 2° De mieux connaître ses compétences, de les valoriser et d'identifier les compétences utiles à acquérir pour favoriser son évolution professionnelle ; 3° D'identifier les emplois correspondant aux compétences qu'il a acquises ; 4° D'être informé des différents dispositifs qu'il peut mobiliser pour réaliser un projet d'évolution professionnelle. Chaque salarié est informé, notamment par son employeur, de la possibilité de recourir à cet accompagnement.* »

- **Gratuit et universel, les contours du CEP sont encore flous**

L'ANI du 14 décembre 2013 précise les modalités d'accès de ce dispositif. Il affirme sa gratuité et son universalité : toute personne doit pouvoir bénéficier d'un conseil en évolution professionnelle gratuitement. L'objectif est de favoriser l'élaboration et la conduite d'un projet professionnel, tout en contribuant au repérage des situations d'illettrisme ou des manques de savoirs de base. Un des enjeux du conseil en évolution professionnelle, pensé comme un service de proximité, sera de coordonner les différents acteurs. L'ANI du 14 décembre 2013 renvoie à un cahier des charges que les partenaires sociaux, l'État et les régions devront élaborer conjointement. Les réseaux en charge du conseil en évolution professionnelle devront notamment avoir accès à l'ensemble de l'offre de formation nationale et du territoire, ainsi qu'aux données utiles sur le marché de l'emploi du territoire, par secteur, fournies par les observatoires et services d'études des branches, des régions ou du service public de l'emploi.

- **Le CEP devra trouver sa place au sein du service public de l'orientation**

Le conseil en évolution professionnel devra trouver sa place au sein du service public de l'orientation (cf. *infra* partie III). Comme le montre la présentation publiée par l'Inspection des affaires sociales (Igas) à l'occasion de la

rencontre quadripartite du 1^{er} octobre 2013 ⁽¹⁾, beaucoup d'aspects doivent encore être précisés : la gouvernance, la participation financière des acteurs, les principes et les garanties relatives au service lui-même, son contenu, son articulation avec les autres dispositifs, notamment les entretiens professionnels, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les entreprises et les territoires, le Cif et le bilan de compétences ou encore l'offre de service de Pôle emploi.

3. Les demandeurs d'emploi

a. Les demandeurs d'emploi accèdent difficilement à la formation

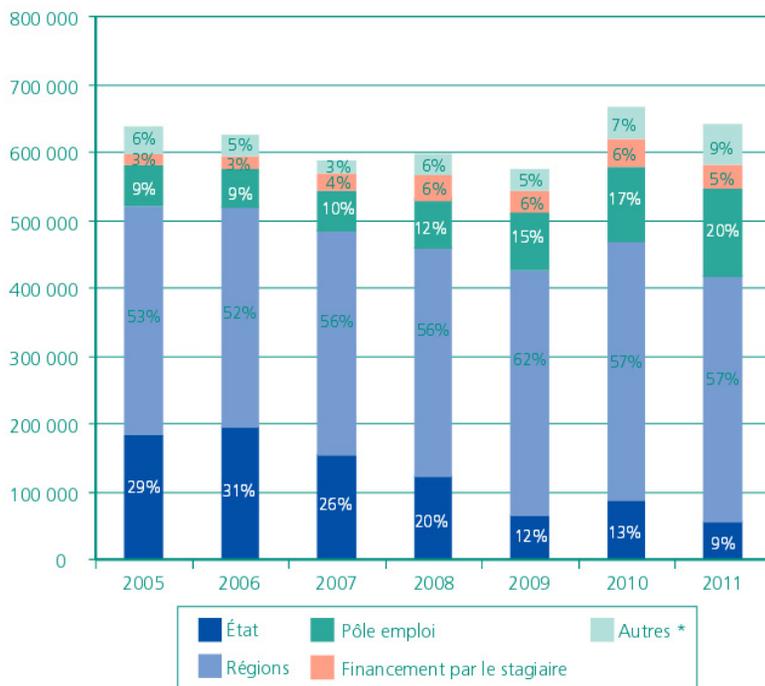
- **Les demandeurs d'emploi accèdent moins à la formation que les salariés**

En 2011, 566 000 demandeurs d'emploi sont entrés en formation (- 4,5 % par rapport à 2010). Ces stagiaires ont suivi 648 000 formations soit une baisse de 4 % du nombre de stages effectués par rapport à l'année précédente. L'Inspection générale des affaires sociales évalue à environ 8,6 % le taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle. ⁽²⁾ Seuls 12 % des fonds de la formation professionnelle bénéficient aujourd'hui aux demandeurs d'emploi.

(1) L'environnement du conseil en évolution professionnelle et les premiers questionnements, *présentation de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) lors de la réunion quadripartite du 24 octobre 2013.*

(2) *Rapport sur l'évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi réalisée dans le cadre de la Modernisation de l'action publique par Paulo Gemelgo, Anousheh Karvar et Bruno Vincent, membres de l'Igas, Adrien Breger, stagiaire, septembre 2013.*

NOMBRE DE FORMATIONS SUIVIES PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI ET RÉPARTITION PAR FINANCEUR DU STAGE



Note 1 : Les financements « autres » sont essentiellement des financements de l'Agefiph, des Opca, des Opacif et de collectivités territoriales autres que les régions.

Note 2 : En 2007 et 2008, il n'était pas possible de distinguer si les stages Afp rémunérés par Pôle emploi étaient financés par l'État ou par les régions. Par conséquent, pour ces deux années, la part des stages financés par les régions est probablement sous-estimée et n'est pas directement comparable aux chiffres de 2006 et 2009.

Source : « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2011 : baisse de 4 % des entrées en formation », Johanne Aude, Dares Analyses n° 27, avril 2013.

L'inappétence pour la formation concerne les demandeurs d'emploi plus encore que les actifs peu qualifiés. L'obstacle financier est plus souvent avancé (20 % des chômeurs jugent qu'il s'agit d'un obstacle sérieux à leur formation contre 6 % pour les salariés). Les demandeurs d'emploi ont souvent un manque réel ou supposé de prérequis : 21 % estiment ne pas avoir le niveau requis pour suivre une formation (contre 13 % chez les salariés).⁽¹⁾

• Le ciblage des dispositifs destinés aux demandeurs d'emploi s'est détérioré avec la crise

Dans son rapport thématique sur le marché du travail de janvier 2013, la Cour des comptes déplore la détérioration du ciblage des dispositifs réservés aux demandeurs d'emploi depuis le début de la crise de 2008. Elle met en évidence

(1) Note n° 1468, Insee Première, « La formation des adultes : un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés », Sébastien Gossiaux et Patrick Pommier, octobre 2013.

que les contrats aidés et les dispositifs de reclassement (contrat de transition professionnelle) ne bénéficient pas aux moins qualifiés et que les bénéficiaires des contrats de professionnalisation sont déjà diplômés. En particulier, « *le remplacement en 2011 des conventions de reclassement professionnel (CRP) /contrats de transition professionnelle (CTP) par le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) répond aux recommandations de la Cour en matière de simplification et d'unité de gestion. En revanche, il ne s'accompagne que de progrès modestes en termes de ciblage. Ainsi, le nouveau contrat demeure limité aux licenciés économiques. Compte tenu de la diversité des formes de rupture de contrats liées aux mutations économiques, c'est donc toujours un statut juridique qui reste le critère d'accès au contrat de sécurisation professionnelle et non une appréciation de la distance à l'emploi des bénéficiaires.* »⁽¹⁾

- **L'efficacité de la formation est plutôt faible pour le retour à l'emploi**

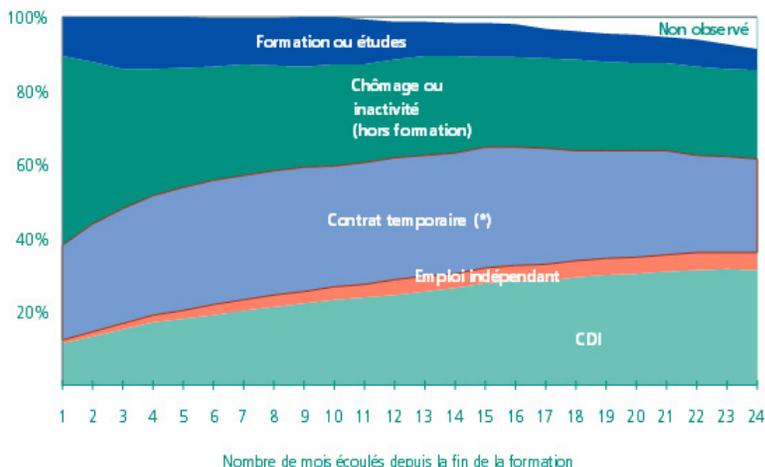
Des études économétriques récentes exploitées par l'Inspection générale des affaires sociales tendent à montrer que la formation a un impact plutôt négatif sur le retour à l'emploi. En effet, elle a d'abord tendance à éloigner le demandeur d'emploi du marché du travail, à allonger sa période de chômage.⁽²⁾

Aucune évaluation ne permet à ce jour de mesurer l'efficacité de la formation en général sur le retour à l'emploi. En raison de la grande diversité de prestations et de bénéficiaires, une telle évaluation est particulièrement difficile.

(1) Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques, *rapport thématique, Cour des comptes, janvier 2013.*

(2) La revue de littérature réalisée par E. Leuven permet d'étayer ce constat : "The economics of private-sector training : a review of the literature", *Journal of Economic Surveys*, 19(1), 2005, pp. 91-111.

SITUATION DES STAGIAIRES AU COURS DES MOIS QUI SUIVENT LA FIN DE LEUR FORMATION



(*) Les emplois temporaires comprennent les CDD, les contrats en alternance, les contrats aidés et les missions d'intérim.

Lecture : trois mois après leur formation, 15 % des stagiaires occupaient un CDI, 2 % travaillaient à leur compte, 31 % occupaient un emploi sous contrat temporaire, 38 % étaient demandeurs d'emploi ou inactifs et 14 % poursuivaient leurs études ou suivaient une nouvelle formation.

Champ : demandeurs d'emploi ayant débuté un stage en 2006 ; France métropolitaine.

Source : « Les demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle : quels itinéraires après la formation ? », Johanne Aude, Dares Analyses n° 36, juin 2013.

Si l'effet sur le retour à l'emploi est limité, l'Igas note toutefois des effets indéniablement positifs sur le maintien et le renforcement de l'employabilité. La formation permet aux demandeurs d'emploi de se resocialiser, d'acquérir des compétences transversales, de rester actifs.

De façon générale, l'Igas recommande de systématiser les évaluations « à chaud » et « à froid » des formations par les demandeurs d'emploi et d'en renforcer le suivi et l'évaluation.

b. Le parcours d'accès à la formation est long et complexe pour les demandeurs d'emploi

- **La formation professionnelle des demandeurs d'emploi fait intervenir un grand nombre d'acteurs**

Les difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi tiennent avant tout à l'hétérogénéité des réponses institutionnelles à leur besoin de formation. Les demandeurs d'emploi peinent à identifier les acteurs pertinents, qui sont, du reste, nombreux et éclatés sur les territoires, parmi :

– Pôle emploi, qui assure l’accompagnement, le paiement de la rémunération des demandeurs d’emploi en formation professionnelle, ainsi que le financement de formations opérationnelles préalables au retour à l’emploi ⁽¹⁾ ;

– les régions, principaux financeurs des coûts pédagogiques de formation des demandeurs d’emploi (57 % des formations débutées en 2011 par des demandeurs d’emploi étaient des formations régionales) ;

– l’État, qui finance des formations concentrées sur l’illettrisme et des publics spécifiques (travailleurs handicapés, migrants, détenus, Français de l’étranger) ;

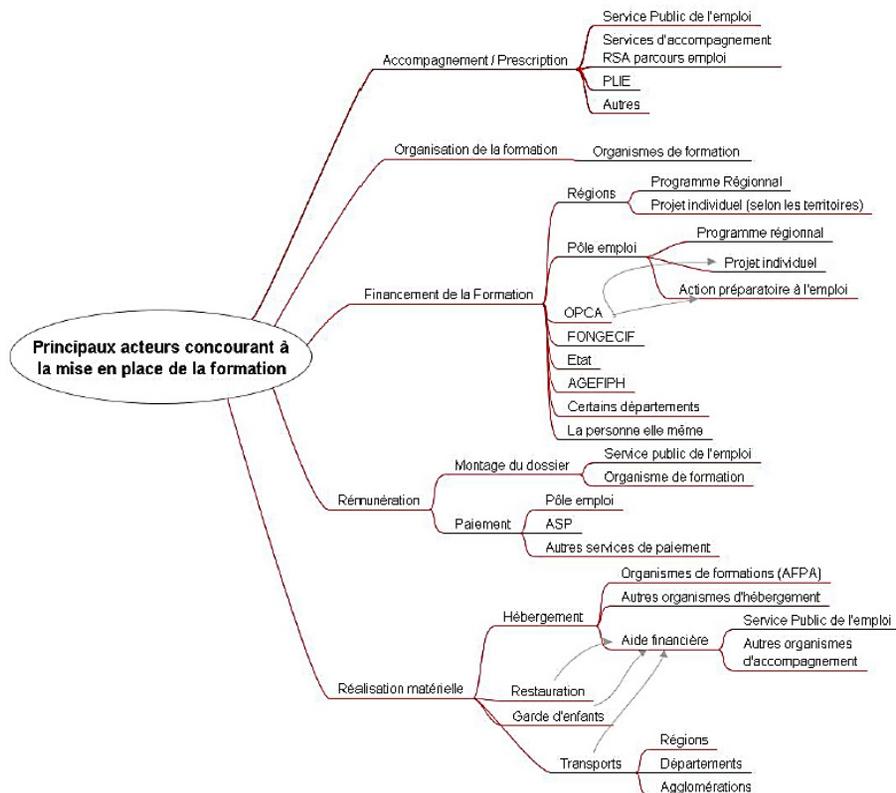
– les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca et Opacif), au titre de la professionnalisation, du droit individuel à la formation ou du congé individuel de formation ;

– l’association de gestion du fonds pour l’insertion des personnes handicapées (Agefiph) ;

– les employeurs privés et publics, qui accueillent les stagiaires en alternance.

(1) On distingue trois types de dispositifs : les actions de formation conventionnées (AFC) qui correspondent à des achats de formations collectives répondant à un besoin de qualification identifié ; les formations dans le cadre d’un processus de recrutement (action de formation préalable au recrutement, préparation opérationnelle à l’emploi) ; l’aide individuelle à la formation, qui permet de financer un projet individuel ne faisant pas déjà l’objet d’un programme public collectif.

PRINCIPAUX ACTEURS CONCOURANT À LA MISE EN PLACE DE LA FORMATION



Source : Rapport d'évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, Inspection générale des affaires sociales, septembre 2013.

• Des procédures trop rigides

D'après le rapport précité de l'Igas, la complexité du parcours d'entrée en formation est telle qu'elle opère d'ores et déjà une sélection envers les plus qualifiés. Lors de l'élaboration de son projet de formation, le demandeur d'emploi peut bénéficier de l'assistance du service public de l'emploi qui n'a cependant pas toujours les ressources nécessaires pour le conseiller adéquatement. La recherche d'informations par le demandeur d'emploi est rendue difficile par la multiplicité des services, des dispositifs et des organismes. Le fonctionnement en « tuyaux d'orgues » du système de formation professionnelle s'illustre particulièrement à ce stade : la question du financement – et donc du statut – oriente la recherche de la formation avant même la construction du projet.

LES ÉTAPES DU PARCOURS DU DEMANDEUR D'EMPLOI VERS LA FORMATION



Source : Rapport d'évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, Inspection générale des affaires sociales, septembre 2013.

La continuité de la rémunération tout au long de l'action de formation est une source d'inquiétudes majeure pour le demandeur d'emploi. Plus le demandeur d'emploi attend pour entrer en formation, plus il prend le risque de dépasser la durée d'indemnisation. Lorsqu'un demandeur d'emploi entre en stage, il voit son allocation de chômage prorogée. Si ses droits à l'assurance-chômage viennent à s'épuiser pendant sa formation, sa rémunération future dépend de quatre cas différents, chacun correspondant à une allocation financée par un organisme différent. Concrètement, un demandeur d'emploi désireux de suivre une formation ne préparant pas à un « métier en tension » et dont les droits s'épuisent sous peu sera contraint d'abandonner ou de repousser sa formation.⁽¹⁾ À ces difficultés s'ajoutent les critères des différents dispositifs liés à l'individu et à son activité antérieure.

Le demandeur d'emploi doit obtenir l'accord de Pôle emploi pour suivre une formation. De multiples feuillets papier doivent être remplis par le demandeur d'emploi et son conseiller : « *il en va ainsi des dossiers de POE qui nécessitent de circuler entre Opca, organismes de formation, employeur, conseiller Pôle emploi et demandeur d'emploi.* » Toujours selon l'Igas, la mobilisation du Dif portable est un « casse-tête ».

(1) Rapport sur l'évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi réalisée dans le cadre de la Modernisation de l'action publique par Paulo Gemelgo, Anousheh Karvar et Bruno Vincent, membres de l'Igas, Adrien Breger, stagiaire, septembre 2013, page 59.

- **Des délais trop longs qui pénalisent les demandeurs d'emploi**

Les délais d'entrée en formation sont unanimement considérés comme trop longs. Au cours de son audition, M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic, a estimé à 7 mois le délai entre la perte d'emploi et l'entrée en formation. Mais comme l'a indiqué M. Jean Bassères, directeur de Pôle emploi, aux rapporteurs, le délai qui sépare l'entrée à Pôle emploi de l'entrée en formation n'est pas le bon indicateur. Élaborer un projet de formation prend du temps. L'Igas reconnaît d'ailleurs l'existence de « délais utiles ». Elle propose que la question de la formation soit abordée dès l'entrée à Pôle emploi, tout en reconnaissant que pour s'intéresser à la formation, le demandeur d'emploi doit « *faire le deuil de son retour rapide à l'emploi.* » Selon M. Bassères, il importe surtout de réduire le délai entre la formalisation du projet et l'entrée en formation. Ce délai serait d'environ 9 semaines aujourd'hui, selon l'Igas. Il est naturellement plus court s'il s'agit de participer à une formation collective. En revanche, le recours à une action de formation individuelle peut prendre de 7 à 10 semaines supplémentaires, en raison de la complexité du montage financier à réaliser. Enfin, les demandeurs d'emploi doivent parfois attendre 6 mois pour entrer dans une formation longue et diplômante.

D'après le rapport précité de l'Igas, « *boucler son dossier de prise en charge au bon moment par rapport à un calendrier d'entrée en formation non-maîtrisée relève de la gageure.* » Si la formation convoitée par le demandeur d'emploi est une formation longue, elle ne sera vraisemblablement pas disponible avant 6 mois voire un an. Il arrive aussi fréquemment qu'un demandeur d'emploi ayant choisi une formation à partir de la liste préfectorale des « métiers en tension » apprenne au moment d'entrer en formation que la liste préfectorale a changé. Ces « ruptures de charge » sont à l'origine de beaucoup d'abandons. Éviter ces ruptures est aussi un des enjeux de la modularisation des formations évoquée précédemment.

Pour remédier à ces dysfonctionnements, l'Igas propose d'alléger les actes de validation administrative par les conseillers de Pôle emploi, de dématérialiser les démarches, de simplifier les montages entre les différents dispositifs de formation, de mettre en place un indicateur spécifique du délai entre l'évocation du projet de formation et sa concrétisation, de sécuriser et de simplifier la rémunération des demandeurs d'emploi en formation.

c. Un financement accru sera désormais consacré à la formation des demandeurs d'emploi

- **Le Gouvernement a initié un plan d'urgence pour la formation des demandeurs d'emploi**

En mars 2013, le Président de la République a annoncé une réforme de la formation professionnelle afin de permettre « *qu'un chômeur sur deux se voie proposer une formation dans un délai de deux mois.* »

Au cours de la Grande conférence sociale de juin 2013, il a également annoncé 30 000 formations prioritaires destinées aux demandeurs d'emploi et correspondant à des emplois vacants. L'État, les régions, les partenaires sociaux et le Fonds social européen (FSE) ont été mis à contribution à hauteur de 185 millions d'euros pour financer ce plan d'urgence.

- **Les partenaires sociaux prévoient des fonds pour les demandeurs d'emploi**

Le compte personnel de formation (CPF), dont les contours ont été précisés par les partenaires sociaux le 14 décembre 2013, est universel et portable, de sorte qu'il pourra être utilisé par les demandeurs d'emploi. Les formations éligibles au compte personnel de formation sont obligatoirement des formations qualifiantes figurant sur les listes définies par les partenaires sociaux. Dans ces conditions, l'utilisation du compte et l'entrée en formation ne requièrent pas l'autorisation de Pôle emploi. Cette dernière disposition ouvre la possibilité à une simplification du parcours d'entrée en formation pour les demandeurs d'emploi autonomes qu'il conviendra de concilier avec la nécessité d'un accompagnement pour les demandeurs d'emploi les moins autonomes. L'accord du 14 décembre 2013 précise à cet égard que le demandeur d'emploi pourra s'appuyer sur le conseil en évolution professionnelle pour conforter son projet. Pôle emploi sera *in fine* informé de la démarche du demandeur d'emploi. Faute d'une définition claire du conseil en évolution professionnelle, il est difficile à ce stade de déterminer si cette disposition est susceptible de transférer des charges pesant sur Pôle emploi à d'autres organismes susceptibles de conseiller les demandeurs d'emploi souhaitant se former.

D'après l'accord du 14 décembre 2013, si le CPF du demandeur d'emploi n'est pas suffisamment crédité pour financer entièrement sa formation, Pôle emploi, ainsi que les régions, pourront l'abonder. L'abondement peut être réalisé notamment *via* la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) ou le dispositif formation du contrat de sécurisation professionnelle (CSP). Les partenaires sociaux demandent que les délais de réponse ne dépassent pas 15 jours. Lorsque la réponse est positive, la formation est prise en charge par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Le solde est pris en charge par l'institution ayant réalisé l'abondement. La coordination des différents financeurs

pour la mobilisation du CPF apparaît d'ores et déjà comme une gageure, en particulier pour les demandeurs d'emploi.

Les missions de péréquation du FPSPP sont réaffirmées. Il sera chargé d'assurer une péréquation s'agissant des contrats de professionnalisation ainsi que de contribuer au financement de formations professionnelles concourant à la qualification et à la requalification des demandeurs d'emploi, et en priorité la préparation opérationnelle à l'emploi, dans des conditions déterminées au niveau national par les partenaires sociaux.

d. L'effort ne doit pas être uniquement financier

- **L'accroissement de l'effort financier en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ne sera pas suffisant**

Les employeurs considèrent que l'inadéquation des compétences à leurs besoins est la principale cause de leurs difficultés de recrutement. De nombreux exemples étayent ce constat, pour des métiers émergents ou des métiers rares. Mais le récent rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) sur les emplois durablement vacants et les difficultés de recrutement suggère que le manque de compétences perçu est parfois dû à un manque d'information voire à des exigences trop élevées ou d'une autre nature de la part des employeurs : « *la fixation volontaire d'exigences hautes au moment des recrutements peut traduire le souhait des employeurs de minimiser les risques de mauvais recrutements, a fortiori si les règles de rupture du contrat de travail sont jugées moins souples et les modalités plus coûteuses [...]. Cela peut aussi traduire une volonté d'externaliser au maximum le coût de la formation et de l'adaptation au poste de travail [...]. La faible expérience du recrutement peut amener un employeur à mal évaluer son besoin ; la fixation de critères trop exigeants est alors involontaire.* »⁽¹⁾ Lors de leur audition par les rapporteurs, M. François Falise, directeur de la formation de la fédération française du bâtiment, et Mme Klervi Le Lez, chargée d'études à la direction des relations institutionnelles, ont confirmé l'appréciation parfois subjective du niveau professionnel requis dans le secteur de bâtiment et des travaux publics.

En outre, une étude récente relative à l'évaluation des dispositifs de formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des salariés⁽²⁾ indique que l'accroissement massif des dépenses de formation des demandeurs d'emploi aurait un effet ambigu sur le niveau de chômage. À niveau de chômage constant, il est probable que les chômeurs les mieux formés prennent simplement la place des moins formés (effet d'éviction). *A contrario*, il est aussi possible que la formation d'un nombre croissant de demandeurs d'emploi incite les entreprises à créer de

(1) Emplois durablement vacants et difficultés de recrutement, *rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi*, 30 septembre 2013.

(2) Évaluer la formation professionnelle, *étude relative à l'évaluation des dispositifs de formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des salariés*, Marc Ferracci, 4 décembre 2013, Presses de Sciences Po.

nouveaux postes et que l'augmentation générale du niveau de formation ait un effet bénéfique sur l'économie. Les études ne permettent pas d'en décider. Tout au plus alertent-elles sur ces effets dits « d'équilibre », qu'il convient d'apprécier en fonction des causes analysées du chômage.

- **La formation doit être adaptée au stagiaire et au métier visé**

Les formations opérationnelles ou en alternance ont fait leurs preuves lorsque la distance à l'emploi est faible. D'après la Dares, toutes choses égales par ailleurs, les demandeurs d'emploi qui ont suivi des formations dans des domaines professionnels précis ou pour se perfectionner dans leur métier retrouvent plus rapidement un emploi après leur formation que les autres. *A contrario*, les stagiaires issus de formations généralistes ont plus de difficultés. Faut-il pour autant en déduire que les formations se doivent d'être spécialisées ?

D'autres études semblent indiquer le contraire. Le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi intervient fréquemment dans des domaines distincts de celui de la formation. ⁽¹⁾ Pour un emploi sur trois environ, la profession est étroitement liée à la spécialité de formation. L'accès à ces emplois est parfois réglementé par la possession du diplôme (médecins ou professionnels du droit). Ce sont aussi des métiers traditionnels historiquement liés à l'artisanat (menuisiers, plombiers, boulangers) ou des emplois exigeant des compétences techniques spécifiques (ouvriers de la réparation automobile ou employés de comptabilité). À l'opposé, environ un tiers des emplois demandent des compétences relevant peu de la formation. Certains offrent des opportunités de changement de carrière en cours de vie professionnelle, d'autres permettent une insertion en emploi à des jeunes peu diplômés.

En réalité, la nature de la formation dépend du profil du demandeur d'emploi, de sa distance à l'emploi, de ses besoins (manque-il de compétences techniques ou de compétences transverses ?), de son projet personnel. Les études montrent en effet qu'il est préférable de rechercher un retour à l'emploi rapide puis de mettre à profit des périodes de chômage, surtout s'il est anticipé de longue durée du fait de la conjoncture, pour sécuriser le parcours professionnel à venir.

D'après le COE, parmi les 20 métiers rassemblant le plus grand nombre de projets de recrutement jugés difficiles en 2013, un quart relèvent de la catégorie des métiers où le lien emploi-formation (ingénieurs informatiques, cuisiniers, aides-soignants, infirmiers, maraîchers, horticulteurs, etc.) est particulièrement fort. Pour ces métiers, des formations dédiées doivent être proposées.

La formation permet aussi au demandeur d'emploi d'acquérir un signal, visible sur le marché du travail. Les formations initiales, par leur sélectivité, donnent à la fois un signal sur les compétences techniques mais aussi sur les compétences transversales et comportementales. En l'absence d'un dispositif

(1) « La spécialité de la formation joue un rôle secondaire pour accéder à la plupart des métiers », Olivier Chardon, *Économie et Statistiques* n° 388-389, 2005.

officiel et systématique de reconnaissance de la qualité des formations continues, celles-ci ne sont pas nécessairement un signal positif envoyé aux employeurs. La pratique des « stages-parking » n’y pas contribué. Comme indiqué précédemment, la modularisation des référentiels de compétence doit s’accompagner d’une meilleure reconnaissance des compétences transversales et comportementales : savoir lire, écrire, compter, comprendre une consigne, se présenter, s’adresser à des clients ou des usagers, etc. Pour les postes les moins qualifiés, ce sont souvent ces compétences qui suscitent l’intérêt des employeurs. Ceux-ci préféreront embaucher une personne formée à un tout autre métier que le métier recherché pour avoir une garantie supplémentaire en la matière. C’est pourquoi les demandeurs d’emploi formés évincent les demandeurs d’emploi non formés.

Outre cet effet de signal, la formation des demandeurs d’emploi devrait avoir pour objectif de renforcer l’autonomie des personnes dans leur recherche d’une meilleure sécurisation de leur parcours professionnel. Si la distance à l’emploi est élevée, il est pertinent de viser l’acquisition de compétences transverses et générales avant celle de compétences plus techniques.

- **Les demandeurs d’emploi ont besoin d’un accompagnement adapté**

Dans son rapport précité, l’Igas préconise d’adapter l’accompagnement au degré d’autonomie des demandeurs d’emploi. La simplification du paysage institutionnel, du parcours de formation, des règles d’indemnisation sont des prérequis indispensables. Si l’accord entre les partenaires sociaux du 14 décembre 2013 facilite l’accès à la formation, il reste beaucoup à faire pour que les personnes puissent facilement entrer en formation.

Outre la modularisation des référentiels de compétences et des formations, déjà évoquée, l’Igas préconise un espace personnel sur le site de Pôle emploi permettant au demandeur d’emploi autonome d’effectuer ses démarches de façon dématérialisée. Elle propose aussi que le site Orientation pour tous donne accès à une information consolidée, harmonisée, sur l’offre de formation et rende visible en temps réel l’état d’ouverture ou de clôture des sessions de formation. Les rapporteurs proposent à cet égard d’aller plus loin (voir partie III du présent rapport).

Il importe surtout que ces différentes propositions en matière de service dématérialisé fassent l’objet d’une réflexion commune à l’occasion de la mise en œuvre du CPF. Les propositions faites par tous les acteurs – inspections, partenaires sociaux, Gouvernement, Pôle emploi – nécessitent des chantiers très importants en matière de systèmes d’information. L’interopérabilité doit être améliorée, des normes communes doivent être adoptées.

Proposition n° 8 : Rendre la formation plus efficace et plus facile d'accès pour les demandeurs d'emploi :

- alléger et dématérialiser la procédure de validation de la formation par le conseiller de Pôle emploi ;
- suivre un indicateur de délai entre le moment où le projet de formation est validé et le moment de l'entrée effective en formation.

D. SIMPLIFIER LES MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE

Le paysage institutionnel de la formation professionnelle continue se caractérise par une prolifération d'acteurs et d'organismes, créés au fil des accords nationaux interprofessionnels et des lois qui les transposaient, aux noms souvent imprononçables, aux compétences redondantes et aux moyens souvent fort réduits au regard de leurs missions.

Ce foisonnement complexe ne contribue pas à l'efficacité de la politique de formation et notamment pas à sa réactivité et son adaptation aux mutations économiques de plus en plus rapides.

Une action drastique de simplification, de coordination et de rationalisation s'impose. Les rapporteurs proposent de la mener sur trois axes :

- le rapprochement des instances de gouvernance de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- la suppression de la juxtaposition systématique du paritarisme et du quadripartisme ;
- et l'achèvement de la décentralisation.

1. Rapprocher les instances de gouvernance de l'emploi et de la formation professionnelle

En raison de l'importance du lien entre emploi et formation professionnelle, il est souhaitable de fusionner les instances de gouvernance de l'emploi et de la formation professionnelle, au niveau national et régional.

Le Gouvernement propose ainsi dans son projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires présenté le 10 avril 2013 en conseil des ministres, de fusionner, au niveau national, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) et le Conseil national de l'emploi (CNE), réunis en un Conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle (CNEOFP), et, au niveau régional, les Conseils régionaux de l'emploi (CRE) et les Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).

Ce processus va dans le bon sens. Il conviendra de le mener à son terme en fusionnant aussi les organes publics d'expertise dans ces deux domaines que sont, d'une part, le Centre d'études de l'emploi (CEE), et, d'autre part, le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), d'autant que le nouvel organe national aura notamment pour compétence de donner un avis sur les programmes d'études des services statistiques ministériels et de leurs opérateurs.

Dans son rapport relatif *aux perspectives du dispositif d'études et de recherches en matière de travail, d'emploi, de formation et d'insertion*, de 2013, Mme Mireille Elbaum plaidait pour une meilleure coordination de ces recherches et soulignait tout l'intérêt de cette fusion dans les termes suivants :

« Cette solution aurait l'avantage de proposer un nouveau projet, susceptible d'engendrer une dynamique et de favoriser des coopérations thématiques beaucoup plus étroites. Elle donnerait du crédit à la nouvelle entité et faciliterait le dialogue avec les régions, les partenaires sociaux et les instances de la recherche. Elle permettrait des économies d'échelles non seulement sur les fonctions support, mais aussi sur les équipes de direction et les instances des centres. »

2. Cesser de systématiquement juxtaposer les instances du paritarisme et du quadripartisme

Les rapporteurs constatent que le quadripartisme (État, Régions, organisations syndicales salariées et patronales) est le format qui s'est peu à peu imposé dans les organes de pilotage, de consultation et d'évaluation en matière de formation professionnelle. Il devient dès lors difficile de justifier le maintien d'instances strictement paritaires qui assument les mêmes compétences. Cette redondance systématique devient contreproductive et illisible. Le regroupement des instances nationales et régionales permettrait de renforcer la lisibilité du paysage institutionnel et de renforcer leurs moyens actuellement dispersés et peu efficaces, comme le montre l'exemple de l'évaluation (voir *supra*).

Cet axe de simplification peut tout à fait se cumuler avec celui du Gouvernement précédemment décrit consistant à fusionner les instances de gouvernance de la formation professionnelle avec celle de l'emploi.

Au niveau national, il conviendrait donc de fusionner le CNFPTLV (éventuellement devenu le CNEOFP) avec le Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP).

Cette fusion ne porterait pas atteinte au paritarisme puisque le nouvel organe pourrait tout à fait constituer en son sein des comités *ad hoc* garantissant la majorité aux partenaires sociaux sur certaines compétences comme l'animation du réseau des observatoires de branche ou l'administration du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

Au niveau régional, il conviendrait également de fusionner le comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), émanation du quadripartisme qui a fait ses preuves dans le processus d'élaboration des contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles (CPRDFP), avec la Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (Copire) dont les compétences se recourent.

Cette simplification assurerait un meilleur pilotage des stratégies nationales et régionales de formation en fédérant les principaux acteurs autour d'objectifs communs.

La fusion des instances de pilotage permettrait aussi de mieux associer les partenaires sociaux à la genèse des arbitrages en les rendant signataires du CPRDFP, ce qui conforterait le diagnostic territorial en matière de besoin de formation et renforcerait l'adaptation de la planification de la carte régionale de formation continue aux besoins du marché de l'emploi.

Ce rapprochement permettrait aussi d'associer les organisations dites du hors champ (ne participant à la mutualisation des ressources dans le cadre des Opcas), c'est-à-dire de l'économie sociale, de l'agriculture et des professions libérales, à la gouvernance de la formation professionnelle continue. Les rapporteurs considèrent que cette association est désormais indispensable, compte tenu de l'impact des nouveaux dispositifs comme le compte personnel de formation sur les entreprises de ces secteurs d'activité.

Proposition n° 9 : Simplifier les instances de pilotage :

- fusionner le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), le conseil national de l'emploi (CNE) et le comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP) ;
- associer les organismes représentatifs des activités dite du « hors champ » (économie sociale, agriculture, professions libérales) à la gouvernance de la formation professionnelle continue ;
- fusionner le centre d'études sur l'emploi (CEE) et le centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) ;
- fusionner les comités de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) et les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (Copire) ;
- associer les partenaires sociaux à la genèse et à la signature des contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP).

3. Achever la décentralisation

Présente dès les premières lois de décentralisation en 1982 et 1983, la compétence des régions en matière d'apprentissage et de formation professionnelle s'est progressivement affirmée depuis, tant au regard des populations concernées (jeunes, demandeurs d'emplois, salariés) que des outils

spécifiques (formations sanitaires et sociales, validation des acquis de l'expérience, orientation).

Il est question de parachever ce processus en reconnaissant l'existence de véritables services publics régionaux de la formation professionnelle et en transférant aux régions les ultimes compétences de l'État relatives à des populations spécifiques, comme les handicapés, les personnes placées sous-main de justice ou les Français établis hors de France.

Ce dernier transfert consacrerait un bloc de compétence régional. Il s'accompagnerait du transfert des crédits consacrés par l'État à ces actions, en complément des financements dynamiques (indexation sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, de la taxe d'habitation, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de la cotisation foncière des entreprises), désormais affectés par la loi de finances pour 2014.

Il est toutefois paradoxal de constater que l'État continue de dépenser plus pour l'apprentissage et la formation professionnelle que les régions : 4,7 milliards d'euros selon la Dares en 2011 pour l'État contre 4,5 milliards pour les régions.

Pour s'en tenir à la formation professionnelle continue, hors formation des jeunes, pour l'essentiel en formation initiale ou alternée, les chiffres sont d'un peu moins de 1,9 milliard d'euros pour l'État contre un peu plus d'1,7 milliard pour les régions.

Le premier axe de rationalisation est celui de la formation des demandeurs d'emplois qui cumule les interventions d'acteurs différents, tant en matière d'achat de formation que d'indemnisation des stagiaires (voir *supra*). Alors que cette action mobilise plus d'1,1 milliard d'euros de crédits régionaux, l'État y consacre encore 840 millions en 2011, dont 200 millions de subventions, notamment au profit de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

Après avoir entendu son président, les rapporteurs estiment que l'Afp assume une mission de service public pour le compte de l'État en matière d'ingénierie de formation des référentiels de certification des titres professionnels. De plus, la régionalisation totale de la formation ne permet pas de prendre en compte certains besoins industriels nationaux qui nécessitent des équipements coûteux dont l'Afp dispose dans certains de ses centres nationaux. Le maintien d'une compensation finançant ces actions d'intérêt général est donc souhaitable.

Pour le reste des actions de formation des demandeurs d'emploi, l'État devrait considérablement réduire son engagement et s'en remettre aux régions, conformément aux principes d'une décentralisation assumée.

S'agissant des actions au bénéfice des salariés, les interventions des régions sont très variables. Leur compétence est incontestable, au regard notamment de leur mission de développement économique mais ne peut être que

subsidaire, en complément de celle des entreprises et des partenaires sociaux. Certains modes d'action sont très répandus comme le cofinancement de congés individuels de formation (CIF) et le ciblage des salariés peu qualifiés des PME. Les conventions avec les Opcas sont fréquentes ainsi que la contractualisation avec les branches, parfois en complément des engagements de développement de l'emploi et des compétences portés par l'État.

Le régime des aides individuelles à la formation (AIF) est lui très différent d'une région à l'autre et peut bénéficier aux salariés comme aux demandeurs d'emploi. De nombreuses régions ont comme objectif de favoriser l'accès à la formation en luttant contre les obstacles matériels que peuvent constituer le transport, l'hébergement, la restauration ou la garde d'enfants pendant les périodes de formation.

Le portail *régions-et-formations* de Centre Inffo propose une base de données *Formation et apprentissage en région* qui recense les différents dispositifs régionaux avec une aide à la recherche simple et didactique.

Les régions consacraient 405 millions d'euros aux actions bénéficiant aux salariés en 2011 contre 965 millions pour l'État, qui conserve le financement du Centre national des Arts et métiers (Cnam) ainsi que des groupements du second degré public (Greta) ou du réseau de formation continue des universités.

La répartition des compétences entre l'État et ses opérateurs d'une part et les régions d'autre part n'est pas encore un jardin à la française. On compte encore de nombreuses politiques avec des interventions qui se superposent et dont l'articulation consomme trop de temps et de ressources. Dans le domaine de la lutte contre l'illettrisme par exemple, les plans régionaux consistent notamment à coordonner les programmes « *compétences clés* » financés par l'État *via* les Direccte et les programmes « *savoirs de base* » financés par les régions.

Si un relatif consensus peut s'opérer dans le reconnaissance de certaines missions de l'État comme la certification des titres et diplômes, le contrôle des entreprises au titre de leur obligation fiscale et celui des organismes de formation, le débat peut être plus passionné sur d'autres missions, comme l'évaluation des politiques publiques de formation ou l'orientation.

Plus fondamentalement, dans ce domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, comme dans d'autres, notre pays ne parvient pas à tirer les ultimes conséquences du processus de décentralisation, en consentant au retrait total de l'État dans la définition des priorités nationales et des leviers qui les accompagnent.

4. Encadrer la définition du service public régional de la formation professionnelle

Plusieurs régions ont délibéré sur la création de services publics régionaux de la formation professionnelle et certaines d'entre elles ont commencé à les mettre en œuvre.

Cette évolution a été consacrée par le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires dans les termes suivants : « *Art. L. 6121-2. - I. - La région organise et finance le service public régional de la formation professionnelle selon les principes ci-après. Toute personne cherchant à s'insérer sur le marché du travail dispose, quel que soit son lieu de résidence, du droit d'accéder à une formation professionnelle, afin d'acquérir un premier niveau de qualification, de faciliter son insertion professionnelle, sa mobilité ou sa reconversion. À cette fin, la région assure, selon des modalités définies par décret, l'accès gratuit à une formation professionnelle conduisant à un diplôme ou à un titre à finalité professionnelle équivalent au plus au baccalauréat professionnel et enregistré au répertoire national des certifications professionnelles mentionné à l'article L. 335-6 du code de l'éducation.* »

Sont ensuite listées les différentes missions spécifiques de ce service public régional avant de définir la notion d'habilitation des organismes de formation comme suit : « *Art. L. 6121-3. - Dans le cadre du service public régional de la formation professionnelle défini à l'article L. 6121-2 et sous réserve des compétences du département, la région peut financer des actions d'insertion et de formation professionnelle à destination des jeunes et des adultes rencontrant des difficultés particulières d'apprentissage ou d'insertion, afin de leur permettre de bénéficier, à titre gratuit, d'un parcours individualisé comportant un accompagnement intégré à caractère pédagogique, social ou professionnel.*

À cette fin, elle peut, par voie de convention, habiliter des organismes chargés de mettre en œuvre ces actions, moyennant compensation financière. L'habilitation, dont la durée ne peut pas excéder cinq ans, précise notamment les obligations de service public qui pèsent sur l'organisme. Cette habilitation est délivrée, dans des conditions de transparence et de non-discrimination et sur la base de critères objectifs de sélection, selon une procédure définie par un décret en Conseil d'État. »

Ce texte relie étroitement une nouvelle modalité de commande publique, l'habilitation, à une action de structuration de la politique publique de formation consistant à mettre en place des parcours individualisés comportant un accompagnement intégré pour des publics rencontrant des difficultés particulières d'insertion.

Il répond à la demande des régions qui estiment que le code des marchés publics ne leur permet pas de sceller des partenariats avec des organismes de formation prenant en charge ces publics spécifiques.

Les blocages porteraient sur les points suivants :

– l'impossibilité d'adapter les prestations demandées en cours d'exécution du marché afin de les moduler selon les besoins dans une logique de construction partagée des parcours ;

– la difficulté de contractualiser sur des durées longues permettant une visibilité et une continuité du programme pour les stagiaires comme pour les organismes ;

– la difficulté de déterminer un mode de rémunération garantissant la qualité de la prestation ;

– l'impossibilité de faire travailler en réseau les organismes de formation titulaires du marché ou de marchés différents.

Les rapporteurs prennent acte de ces objections. Ils rappellent toutefois que les dérogations au code des marchés publics, même opérées dans la transparence et sur des critères objectifs connus de tous, doivent respecter le droit communautaire.

Comme le suggère l'Igas dans son « *évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emplois* » d'août 2013, il conviendra de « *sécuriser le recours à l'habilitation en définissant au niveau national les modalités précises de sa mise en œuvre* » ; les rapporteurs ajoutent que cette définition devra intervenir au plus tard au moment de la discussion parlementaire de ce texte ou de celui qui en reprendra les dispositions, sans attendre l'élaboration du décret d'application.

Proposition n° 10 : Achever la décentralisation :

– tirer les conséquences de l'achèvement de la décentralisation de la formation professionnelle continue au profit des régions en réduisant l'engagement de l'État, notamment dans la formation des demandeurs d'emploi ;

– définir précisément l'habilitation d'organismes de formation par le service public régional de la formation professionnelle.

E. ACCÉLÉRER LA RÉFORME DE L'INTERMÉDIATION

Comme l'indique la première partie du présent rapport, le mode de financement du paritarisme, adossé à la collecte des fonds de la formation professionnelle, présente des risques de conflit d'intérêts. Remédier à ces conflits d'intérêts devrait être un préalable à toute réforme. Il convient ensuite de poursuivre le travail de transparence initié en 2009 en simplifiant les conventions

d'objectifs et de moyens entre l'État et les Opcas. Dans un troisième et dernier temps, si ces mesures se révèlent insuffisantes, des changements plus profonds devront être envisagés.

1. Réformer le financement du paritarisme

a. Le financement du paritarisme par les fonds de la formation professionnelle est critiqué depuis plus de dix ans

La Cour des Comptes avait émis des critiques dans ses rapports publics de 2002 et 2007. Estimant les « *textes imprécis et appliqués de manière plus ou moins extensive* » et les dépenses insuffisamment justifiées dans les Opcas contrôlés, elle a insisté « *sur la nécessité de conduire une réflexion sur l'évolution des deux dispositifs de financement : l'aide à la formation des salariés appelés à exercer des fonctions de responsabilité syndicale et celui que finance le fonds de la formation professionnelle. L'effort de clarification et de simplification devrait également s'appliquer au financement des organisations professionnelles dans le cadre de la gestion des Opcas et de celle du Fongefor.* »

Le Sénat estimait en 2007 « *qu'il convient de distinguer ce qui relève directement de la participation des partenaires sociaux à la gestion de la formation professionnelle (le 0,75 % versé aux organismes professionnels, membres des Opcas) et ce qui n'en relève pas directement (le 0,75 % versé au Fongefor) et qui doit par conséquent être financé par le budget de l'État.* »⁽¹⁾

En 2008, l'Inspection générale des affaires sociales affirmait que « *l'indemnisation des membres des organisations pour leur participation effective, en tant qu'administrateurs, à l'activité des Opcas, doit être préservée mais devrait être encadrée autrement que par un pourcentage de la collecte (0,75 %), ce mode de calcul ayant montré ses effets inflationnistes.* »⁽²⁾

Les organisations syndicales et patronales rencontrées par les rapporteurs conviennent aussi qu'une réforme est nécessaire, mais la question de la représentativité patronale suscite des tensions croissantes perceptibles dans les négociations ayant abouti à l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013.

b. La réforme doit avoir pour objectif de séparer financement du paritarisme et collecte

Il n'appartient pas aux rapporteurs de faire des propositions sur un nouveau mode de financement des organisations syndicales et patronales, ainsi que de leur participation à la gestion paritaire ou à des missions de service public.

(1) *Rapport d'information n° 365 fait au nom de la mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle par M. Bernard Seillier, sénateur, juillet 2007.*

(2) *Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) sur l'évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (Opcas, Opacif, Faf), mars 2008.*

De nombreux rapports ont déjà montré la complexité juridique, financière et politique de cette entreprise.

- **Les liens entre collecte et financement des organisations peuvent engendrer un conflit d'intérêts**

Toutefois, les rapporteurs ne sauraient trop insister sur l'importance de ne pas indexer les ressources d'organisations chargées, à la fois, de collecter et de mettre en œuvre une politique de formation, sur leur seule activité de collecte. C'est cette pratique, doublée de la possibilité pour les entreprises de « former ou payer », qui est à l'origine du « droit de tirage » pratiqué sur les fonds dédiés au plan de formation au profit des grandes entreprises et qui empêche toute mutualisation.

La suppression de cette possibilité par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013 doit être saluée. Avec la réduction du nombre d'Opcas initiée en 2009, elle réduit la concurrence pour la collecte, qui tendait à encourager les contreparties.

Il reste que, tant que les Opcas continueront à participer au financement des organisations syndicales et patronales, leur intérêt sera moins guidé par l'adéquation de l'offre et des besoins de formation que par la maximisation des frais de gestion. Ainsi, on peut imaginer que des entreprises effectuent des versements au-delà des obligations conventionnelles ou légales pour repousser les plafonds relatifs aux frais de gestion de l'Opcas, ce dernier leur conférant un avantage quelconque en retour. Un système proche, dit « de la délégation de paiement », avait été dénoncé par la Cour des comptes en 2008 ⁽¹⁾ (voir la partie I. B. 3. a. du présent rapport).

- **Le futur système de financement du paritarisme est encore flou**

Le 27 novembre 2013, en marge des négociations sur le compte personnel de formation, M. Michel Sapin, ministre du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a annoncé la fin du financement du paritarisme par les fonds de la formation professionnelle continue.

Pour le ministre, le projet de loi de transposition de l'accord des partenaires sociaux du 14 décembre 2013 doit inclure un volet « Démocratie sociale », contenant plusieurs dispositions relatives à la représentativité des organisations professionnelles, la transparence des comptes des comités d'entreprise, la désignation des conseils prud'homains, et le financement des organisations professionnelles « *en particulier pour leurs activités répondant à l'intérêt général.* » Le texte devra donc traiter du financement des organisations syndicales et patronales « *en particulier au titre de la conception et la mise en œuvre des politiques définies paritairement* ».

(1) Rapport de la Cour des comptes, La formation professionnelle tout au long de la vie, 2008.

Le ministre affirme vouloir distinguer « *clairement* » le financement des organisations et financement de ces politiques. Il affirme qu' « *à l'issue de la réforme, les organisations syndicales et patronales ne recevront plus le financement à ce titre à partir de la collecte "formation professionnelle" des contributions des entreprises.* » Il évoque « *un consensus en faveur du maintien d'un système mutualisé par les entreprises et contre l'évolution vers un système de financement public par l'impôt du type "partis politiques".* » ⁽¹⁾

Les rapporteurs feront preuve de la plus grande vigilance, afin qu'un système tel que celui qui prévaut pour quelques semaines encore dans le domaine de la formation professionnelle continue ne soit pas reproduit.

Proposition n° 11 : Adopter un nouveau système de financement des organisations syndicales et patronales déconnecté de la collecte des fonds de la formation professionnelle.

2. Poursuivre le travail de transparence initié en 2009

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a accompli une étape décisive dans la lutte contre les pratiques douteuses.

a. Pérenniser les conventions d'objectifs et de moyens (Com)

- **Les Com constituent une grande avancée, pas toujours bien acceptée**

L'encadrement des frais de gestion par des conventions d'objectifs et de moyens (Com) a suscité quelques réactions hostiles. Ces conventions marquent en effet un changement de paradigme qui a pu émouvoir les organisations syndicales et patronales, qui ne sont plus, en effet, entièrement « libres chez elles. » Les Com remettent résolument en cause l'idée selon laquelle les contributions des entreprises au titre de la formation professionnelle continue seraient « de l'argent privé » que les partenaires sociaux pourraient utiliser à leur guise.

C'est dans ce contexte qu'ont été négociées sur la base d'un diagnostic partagé des conventions d'objectifs et de moyens (Com) avec un nombre réduit d'opérateurs, grâce à la réforme de 2009 : 48 organismes agréés (20 Opcia et 28 Opacif). La mise en œuvre de ce conventionnement a porté sur un montant total de frais de 625 millions d'euros pour la seule année 2012. Comme indiqué *supra*, lors de ce conventionnement, il a été constaté que les organismes avaient anticipé cette négociation, en augmentant significativement leur budget de fonctionnement en 2011 (+ 4,8 %) plus que proportionnellement à l'inflation (+ 2,1 %) et aux contributions des employeurs (stables) dans un contexte de diminution des prises en charges (- 1,4 %).

(1) Lettre de M. Michel Sapin, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social aux partenaires sociaux, 14 novembre 2013.

- **La transparence est encore perfectible**

Les premiers entretiens de suivi se sont déroulés au cours du premier semestre 2013, plus en amont que ce que prévoyaient les Com, et ont été conduits sur la base des données comptables prévisionnelles des organismes. Si, d'après ces chiffres provisoires, le plafond global des frais est respecté par une majorité d'organismes, il existe toutefois une nette différence entre le réseau des Opca et celui des Fongecif. En effet, 85 % des Opca respectent leur plafond global, mais ce taux n'est que de 60 % pour les Fongecif.

Les documents comptables qui seront prochainement transmis à la DGEFP permettront d'apprécier plus finement ces dépassements, pour lesquels les organismes seront invités à présenter leurs observations, au vu desquelles pourraient être envisagées des sanctions prévues par la réglementation. Pour l'instant, le ministère élabore encore sa politique de réponse aux dépassements.

Les rapporteurs souhaitent que l'information du Parlement sur le suivi des Com soit renforcée. Les Com devront faire l'objet d'un bilan dans les annexes au projet de loi de finances, par exemple. Il serait souhaitable que ce bilan comprenne des indicateurs sur la maîtrise des frais de gestion.

- b. Élargir la portée des Com et simplifier l'encadrement des frais de gestion***

- **Vers un élargissement de la portée des Com**

Comme l'a indiqué la DGEFP aux rapporteurs, « *la mise en œuvre des Com, par l'appréhension objectivée de l'activité des organismes, a eu indéniablement des effets positifs, en conduisant les organismes à formaliser leur politique de formation et leur stratégie en matière d'offre de services, et en procédant à un examen plus attentif de leurs frais de gestion.* » En outre, comme l'a souligné le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (ex-Centre d'analyse stratégique) dans sa dernière étude sur le plan de formation, la Com oblige les organismes à formuler leurs engagements (nombre d'entreprises visitées...), à les mesurer et à les évaluer.⁽¹⁾

Ce travail de conventionnement doit donc être poursuivi et étendu à la politique de formation. D'après la DGEFP, les premiers entretiens en 2012 ont déjà été l'occasion d'évoquer les politiques de formation, tant dans leur processus d'élaboration que dans leur application (modalités d'établissement des critères de financement des actions, prise en compte des besoins en emplois, méthode de sélection des demandes...) et d'identifier des bonnes pratiques, permettant notamment d'articuler au mieux les différents dispositifs pour former un véritable parcours qualifiant.

(1) Le plan de formation dans les entreprises : de la formation à l'outil stratégique, *étude réalisée par Sémaphores pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), juin 2013.*

Toutefois, Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, a regretté que « *la Com n'a[it] pas été l'occasion de capitaliser sur toutes les relations contractuelles que l'État peut avoir avec les Opca : les Com ne comprennent pas de cibles en matière de nombre de travailleurs formés, sur la fréquence de formation dans les TPE, ou la fréquence de formation pour les travailleurs peu qualifiés.* »

Un élargissement de la portée des Com devrait donc être envisagé pour inclure des objectifs sur les services aux TPE, la formation des travailleurs les moins qualifiés ou encore les contrôles exercés par les Opca sur le service fait.

- **Simplifier les obligations réglementaires pour les rendre plus opérationnelles**

Au cours de son audition, Mme Emmanuelle Wargon a déploré la complexité de l'encadrement des frais de gestion. Les trois taux distincts sont source de confusion, en particulier la part variable minimale.⁽¹⁾

En outre, le respect des taux de la convention d'objectifs et de moyens paraît difficile à concilier avec la mise en œuvre de partenariats. En application de la réglementation, les frais liés à l'activité des organismes qui sont contenus dans la part variable ont pour assiette les charges de formation dans la limite de la collecte. Or, certains organismes exposent des charges de formation supérieure au montant de leur collecte grâce à des partenariats, notamment avec les régions. Afin de pouvoir poursuivre la réalisation de ces actions partenariales, les Opca et Opacif avaient demandé que les frais de gestion liés à leur mise en œuvre n'entrent pas dans le calcul du plafond. La solution avancée par la DGEFP serait d'exclure les frais de mise en œuvre des partenariats, dès lors que ceux-ci sont financés directement par le partenaire.

(1) La DGEFP affirme néanmoins que cette part variable minimale ne constitue pas une autorisation de dépenses sans contrôle ; via les Com, l'administration contrôle son usage et certains Opca auraient réduit leurs frais de gestion bien en-deçà des planchers.

ENCADREMENT DES FRAIS DE GESTION DES OPCA : TABLEAU RÉCAPITULATIF

	Limites	Pourcentages	Base
FRAIS DE GESTION ET D'INFORMATION	Maxi	7,40 %	Collecte
Part fixe : détails	Maxi	1,75 %	Collecte
Frais de collecte des contributions	Variable selon Com	< 1 %	Collecte
Contribution au Fongefor	Fixe	0,75 %	Collecte
Part variable : détails	Mini Maxi	3,50 % 5,65 %	Charges formation décaissées ^(a)
Frais de gestion administrative des dossiers	Variable selon Com		
Frais d'information générale et sensibilisation entreprises	Variable selon Com		
Rémunération missions et services liés au paritarisme	Maxi	0,75 %	Charges décaissées
FRAIS DE MISSION			
Frais d'accompagnement des entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en formation	Variable selon Com		
Frais d'information-conseil, de pilotage de projet et de service de proximité aux entreprises	Variable selon Com		
Dépenses réalisées pour le fonctionnement des observatoires	Maxi	0,75 %	Collecte
Financement d'études ou de recherches intéressant la formation	Maxi	0,75 %	Collecte
Coûts des diagnostics des TPE-PME et entreprises agricoles et rurales	Maxi	1 %	Collecte

(a) Décaissements des charges de formation dans la limite de la collecte comptabilisée. Selon l'arrêté du 4 janvier 1996 (JO du 10 janvier 1996), abrogé par l'arrêté du 30 mai 2011 (JO du 10 juin 2011), les décaissements s'entendent des charges de l'exercice comptabilisées aux comptes 6561 (plan de formation) et 6563 (FP en alternance) sans tenir compte des dépenses d'information (visées déjà ailleurs) et des contributions au coût de fonctionnement des CFA.

Source : Centre Inffo, Les fiches pratiques de la formation continue, édition 2013.

Les rapporteurs souhaitent qu'une solution soit trouvée de façon à ne pas décourager les partenariats. Mais ils ne souhaitent pas que ceux-ci deviennent un instrument de contournement, c'est pourquoi une grande transparence sur ces différents frais est attendue.

Une modification législative pourrait permettre d'élargir la portée des Com tandis qu'une intervention réglementaire devrait simplifier les règles d'encadrement des frais de gestion. Une fois supprimés le « préciput » et la part affectée au Fongefor, il serait souhaitable qu'il n'y ait qu'un seul plafond adapté en fonction des caractéristiques de la collecte et des services que l'Opcra propose effectivement aux entreprises. Cette évolution nécessite une transparence suffisante sur le plan comptable et sur la politique de formation de l'organisme (rapport d'activité, état financier, etc.).

c. Faire appliquer la charte des bonnes pratiques édictée par le FPSPP

Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels a édicté une charte de bonnes pratiques à destination des Opcva, des Opacif et des organismes de formation.

CHARTRE DES BONNES PRATIQUES POUR LES OPCA ET LES ENTREPRISES

1. Publier, au sein d'une rubrique dédiée et identifiable de leur site internet :

- La liste des priorités de financement des formations et des publics ;
- Les comptes ainsi que la liste annuelle, a minima, des cinquante premiers organismes de formation financés ;
- Les critères et conditions de prise en charge des formations ;
- Les synthèses de travaux des observatoires intéressant la formation.

2. Améliorer la lisibilité des informations à destination des chefs d'entreprises et des salariés :

- Sur les critères, les priorités, les modalités et conditions de prise en charge des publics visés pour chaque dispositif de formation ;
- Par la publication des actions de formation collectives ;
- Sur l'offre de formation disponible sur le territoire.

3. Simplifier les modalités de mise en œuvre des dispositifs pour faciliter l'accès des publics aux actions de formation.

4. Assurer les services de proximité au bénéfice des chefs d'entreprises et des salariés par :

- Le développement d'une offre de service spécifique en direction des entreprises, notamment des très petites, petites et moyennes entreprises ;
- Une couverture homogène du territoire, notamment grâce au développement des outils et services en ligne ;
- Le travail en réseau avec les acteurs de la formation, au niveau national et territorial.

5. Contribuer à l'amélioration de l'offre de formation par :

- La prise en compte des politiques de branche et de l'inter profession, des travaux prospectifs des Observatoires permettant d'anticiper les évolutions des métiers, des emplois et des qualifications. Les outils de diagnostic et d'accompagnement doivent être développés pour favoriser la réflexion sur les métiers et les qualifications ;
- L'individualisation des parcours de formation, l'optimisation de la durée de formation, le renforcement de l'accompagnement et de la fonction tutorale ;
- La mise en place d'une démarche d'évaluation de l'offre de formation, notamment du contrat de professionnalisation ;
- La prise en compte des politiques de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences nationales et territoriales, interprofessionnelles ou sectorielles lorsqu'elles existent ;
- L'élaboration de procédures communes et partagées en matière d'achat de formation ;
- Une vigilance renforcée sur toutes dérives sectaires et pratiques frauduleuses.

6. Optimiser les services rendus :

- aux chefs d'entreprise ;
- aux salariés.

7. Mesurer de manière continue la qualité des services proposés.

Si la portée des Com était élargie comme le préconisent les rapporteurs, la négociation pourrait aussi porter sur le respect de ces bonnes pratiques, en plus de la maîtrise des frais de gestion. Elles ont l'avantage d'avoir été définies par les partenaires sociaux.

Proposition n° 12 : Poursuivre la politique de contractualisation avec les Opcas pour réorienter leurs missions vers le conseil et l'ingénierie, en particulier à destination des TPE et PME :

- simplifier les règles d'encadrement des frais de gestion ;
- préciser les conséquences du non-respect de ces règles (obligation d'information, sanctions, etc.) ;
- étudier la possibilité d'élargir la portée des contrats d'objectifs et de moyens pour permettre une négociation sur la politique de formation ;
- assurer une parfaite transparence sur les frais de gestion acquis au titre des partenariats ;
- faire respecter *via* les conventions d'objectifs et de moyens la charte des bonnes pratiques édictée par le FPSPP.

Proposition n° 13 : Renforcer l'information du Parlement sur le suivi des conventions d'objectifs et de moyens :

- intégrer dans l'annexe au projet de loi de finances des indicateurs sur la maîtrise des frais de gestion par les Opcas ;
- intégrer dans la même annexe un bilan des Com donnant des exemples de bonnes pratiques.

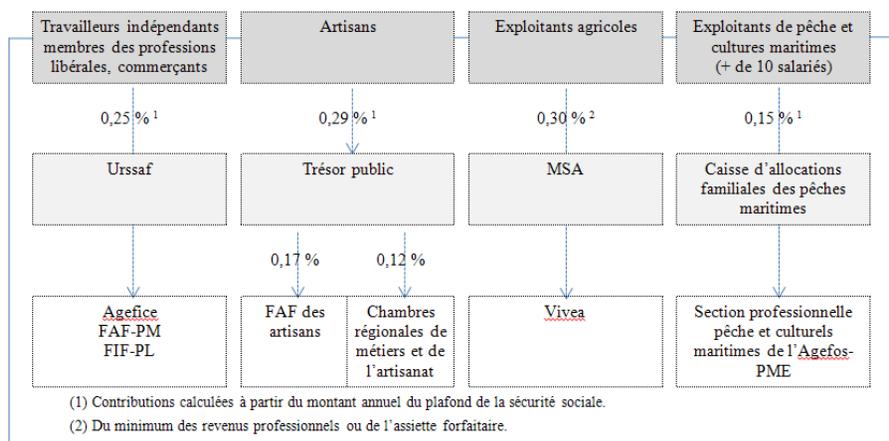
3. Étudier la possibilité de transférer la collecte des contributions des entreprises aux Urssaf

Alors que la Cour des comptes avait proposé, en 2008, de transférer la responsabilité de la collecte aux Urssaf, supposées plus efficaces, l'Igas notait dans le rapport précité de 2008 « *qu'un transfert aux Urssaf ne générerait aucune économie significative.* » Le calcul de la contribution de chaque entreprise revêt en effet, dans le système actuel, une indéniable complexité. En vertu du principe « former ou payer », les contributions des entreprises aux Opcas doivent être calculées en fonction des actions imputables au plan de formation. De ce fait, les Opcas ont un rôle de conseil juridique assimilable à celui d'un conseiller fiscal. L'Igas en concluait, en 2008, que « *la fonction de collecte n'est pas simple et ne consiste pas simplement à percevoir une somme due [...] Seul l'Opcas est à même d'aider l'entreprise à calculer le montant du solde à verser.* » L'Igas préconisait de laisser les organismes continuer à exercer cette mission, avec « *une légitimité d'intervention confortée par la qualité de son offre de service.* »

La suppression du principe « former ou payer » par l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 remet profondément en cause ces objections. Aujourd'hui plus qu'auparavant, un transfert de la collecte aux Urssaf peut être envisagé. On peut rappeler à cet égard que la contribution au titre de la formation professionnelle des « hors champ », c'est-à-dire des professions libérales et des indépendants, est déjà recouvrée par le Trésor public et, pour les artisans, par les Urssaf. Si l'hypothèse d'une collecte par les Urssaf était finalement retenue, elle constituerait certainement une mesure simplificatrice pour les employeurs. Le contrôle serait plus simple et donc moins coûteux pour les finances publiques. Le produit de la collecte pourrait être reversé aux organismes

créés par des accords de branche ou interprofessionnels (pour les TPE/PME par exemple) et agréés par l'État en fonction du nombre et des caractéristiques des entreprises adhérentes et des performances de l'Opca en termes de qualité de service et de mutualisation. Il va sans dire que le système changerait alors profondément de nature. Mais rien ne s'oppose à ce que les partenaires sociaux conservent leur rôle d'impulsion, comme pour l'assurance chômage. L'État veillerait à la réalité des prestations de conseil aux entreprises et à l'efficacité des Opca, tandis que les partenaires sociaux continueraient à définir les politiques de formation.

CONTRIBUTIONS AFFECTÉES À LA FORMATION DES NON-SALARIÉS



Source : Centre Inffo, Les fiches pratiques de la formation continue, Livre 1, édition 2013.

L'option d'un transfert de la collecte aux Urssaf devrait donc être étudiée et faire l'objet d'un rapport au Parlement.

Proposition n° 14 : Remettre au Parlement une étude sur l'impact qu'aurait le transfert de la collecte des contributions des entreprises au titre de la formation professionnelle aux Urssaf.

III. MIEUX ADAPTER L'OFFRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE À LA DEMANDE

En raison notamment des modalités d'organisation de la formation professionnelle continue dans notre pays, caractérisées par une forte intermédiation et l'intervention d'un tiers payant, il est souvent affirmé qu'il s'agit davantage d'un marché piloté par l'offre plutôt que par la demande.

S'il est exact que l'intermédiation (Pôle emploi, régions, Opca, Opacif) canalise fortement l'offre, le foisonnement et la grande diversité des organismes de formation qui font preuve d'un solide dynamisme économique, relativisent quelque peu cette appréciation. La demande de formation doit plutôt faire face à une abondance de l'offre qu'à une rareté administrée.

L'amélioration de l'adaptation de l'offre à la demande passe donc d'abord par une optimisation des dispositifs d'orientation et d'information, puis par une régulation plus active des organismes de formation et enfin par un encouragement à la modernisation, actuellement plutôt pénalisée par les dispositions réglementaires.

A. AMÉLIORER LE SERVICE RENDU PAR LE SERVICE PUBLIC DE L'ORIENTATION

Face à la complexité et la diversité croissante des métiers, des cursus et des organismes de formation, initiale et continue, le public et les acteurs du système ont besoin d'accéder à une information fiable et individualisée, parfois complétée par un conseil et un accompagnement.

Les pouvoirs publics ont consacré d'importants moyens à cette action. En 2008 le Céreq a ainsi répertorié plus de 8 000 structures et 35 000 professionnels dans cette activité. Malgré cet effort considérable au regard des 300 à 400 bassins de formation ou zones d'emploi à couvrir, la performance globale est jugée très perfectible, comme en témoignent les enquêtes de satisfaction des usagers ou le développement croissant d'une offre privée se nourrissant des lacunes des dispositifs publics.

L'une des grandes faiblesses du secteur public de l'orientation est son excessif cloisonnement entre des réseaux s'adressant à des publics différents. On peut ainsi citer, tout en n'étant pas exhaustif, loin s'en faut :

- les centres d'information et d'orientation (CIO) et l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) pour les scolaires ;
- les centres d'information jeunesse et les missions locales pour les jeunes ;

- Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi ;
- les Opcva, les Opacif et les chambres consulaires pour les entreprises et les salariés.

Cet héritage du passé n'est plus adapté à une économie dans laquelle les individus évoluent très vite d'un statut à l'autre au fil de parcours professionnels différenciés qui nécessitent un effort de formation tout au long de la vie. C'est la raison pour laquelle le législateur a décidé de créer en 2009 un service public de l'orientation (SPO). Le bilan décevant de cette réforme incite toutefois à entreprendre des inflexions significatives.

1. Vers un service public régional de l'orientation par une reconnaissance du chef de filat de la région

a. La délégation interministérielle ne s'est pas révélée être l'outil adapté

La loi du 24 novembre 2009 a institué un délégué interministériel à l'information et à l'orientation (DIIO) chargé de :

- proposer un plan de coordination des différents opérateurs sous tutelle de l'État ;
- superviser la création d'un service dématérialisé aux usagers ;
- constituer un réseau de référence par labellisation de différents centres sur le territoire ;
- et d'évaluer les politiques d'orientation.

Nommé le 23 juin 2010, le délégué, M. Jean-Robert Pitte, ancien président d'université, s'est vu adjoindre une équipe de sept collaborateurs, détachés des différents ministères, après de nombreuses sollicitations et quelques réunions interministérielles difficiles.

Quatre ans après la promulgation de la loi et trois ans après la constitution effective de la délégation interministérielle, le bilan est décevant, comme l'a établi une mission conjointe de l'Igas, de l'IGEN et de l'IGAENR de janvier 2013 « *le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation* ».

Le DIIO n'a présenté ni plan de coordination, ni rapprochement ou fusion d'opérateurs sous tutelle de l'État, ni évaluation des politiques d'orientation menées.

Le service dématérialisé a consisté en une plateforme téléphonique et un site internet pour un coût de 2,5 millions d'euros pour les années 2011 et 2012.

La plateforme, mise en place par la direction légale et administrative (DILA), n'a pas réussi à s'imposer, avec en moyenne 1 000 appels par mois dont les trois quart portant sur le service civique, et a souffert de la concurrence de l'Onisep qui a lancé au même moment un outil comparable mais plus performant (« *mon orientation en ligne* »).

Le portail « *orientation-pour-tous* » a été créé et administré par Centre Inffo à partir de son ancien site « *orientation-formation* ».

Créé par décret du 1^{er} mars 1976, le centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (centre Inffo) est une association placée sous la tutelle du ministère du Travail. Il conçoit et diffuse des produits et des services d'information, d'expertise et de formation sur la formation, à l'attention des acteurs du système comme du grand public. Son budget est de 10 millions d'euros dont 7 millions de subventions et il compte 96 salariés, juristes, documentalistes, journalistes et professionnels du multimédia.

Le portail a pour but d'informer les usagers (élèves, étudiants, salariés et demandeurs d'emploi) sur les métiers et les formations, région par région. Au 30 septembre 2013, le site présentait 2 630 fiches-métiers, plus de 200 000 formations initiales et continues, près de 44 000 établissements et 4 600 lieux d'orientation.

Lancé en décembre 2011 sans campagne d'information, le portail a connu une fréquentation moyenne de 23 000 visites par semaine, ce qui est du même ordre que celle de l'ancien site qui préexistait et inférieur aux sites de l'Onisep.

Selon la mission d'inspection conjointe, « *la valeur ajoutée du site n'apparaît pas clairement à ce jour, malgré un effort d'ergonomie du portail. Sa visibilité n'est pas immédiate puisqu'il apparaît sous cette appellation, dans un moteur de recherche, après deux autres sites privés. Surtout, on ne peut que s'interroger sur l'articulation de ce portail avec les sites de chacun des principaux opérateurs de l'information et de l'orientation dont les contenus se recoupent en grande partie, sans totalement se superposer. La logique d'un "portail" unique aurait pu consister à renvoyer explicitement à chacune des composantes dans le cadre d'une table des matières clairement explicitée. Aux yeux de la mission, il aurait été plus efficace, et moins coûteux, de confier aux organismes source d'information la mission de bâtir par convention un portail unique permettant de diffuser, sous leur responsabilité et de manière plus adaptée, des données destinées au public le plus large.* »

La labellisation « *orientation pour tous* » avait pour but de fédérer les entités les plus performantes des différents réseaux afin de les faire travailler ensemble au bénéfice de l'utilisateur. Le processus n'a pas, là encore, produit tous les effets attendus, même si les nombreuses campagnes d'information menées par la délégation dans les régions, relayées par les Direccte, ont permis d'améliorer les

échanges entre acteurs locaux, notamment autour des notions d'accueil et de conseil, et d'impulser des dynamiques positives de coopération.

Il a fallu 18 mois pour publier le décret d'application de la loi portant cahier des charges du service public de l'orientation (décret et arrêté du 4 mai 2011) ce qui démontre la difficulté de l'exercice et les susceptibilités des différents réseaux, peu enclins à se ranger sous la bannière d'une entité interministérielle dont la légitimité n'était pas acquise à leurs yeux.

Au 6 septembre 2013, date à laquelle le DIIO a cessé d'en faire la promotion, la labellisation avait porté sur 137 territoires, ce qui témoigne d'une couverture incomplète avec de nombreux « trous » (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées par exemple). Les organismes labellisés sont essentiellement des agences de Pôle emploi, des bureaux information jeunesse, des missions locales, des chambres consulaires, mais seulement le tiers des centres d'information et d'orientation de l'Éducation nationale.

La mission d'inspection conjointe dresse un constat sans concession du bilan de l'exercice en soulignant notamment les limites de la démarche centralisatrice, qui aurait démobilisé certaines régions, engagées dans des exercices antérieurs, ou certains réseaux, assurés de la qualité de leurs prestations du fait de leur expérience ancienne : *« la remise en cause d'emblée de la qualité du service effectué par les opérateurs chargés d'une mission légale, (CIO, missions locales, Pôle emploi), qui aurait pu être admise si elle avait été présentée comme une démarche de qualité et non comme la condition de l'appartenance au SPO, a heurté nombre d'acteurs et suscité méfiance ou hostilité, au lieu de susciter l'adhésion nécessaire. Pour mémoire, les trois réseaux précités, disposant d'une compétence légale avaient revendiqué d'être labellisés de plein droit, et à défaut de l'avoir obtenue, certains membres de ces réseaux ont pu choisir de ne pas se mobiliser. »*

La méthode de labellisation aurait aussi souffert de graves défauts : *« Le caractère d'urgence de la procédure a conduit les services de l'État à labelliser sur le plan local les principaux réseaux, sans qu'il soit possible d'expertiser réellement de façon approfondie la qualité de l'offre de service proposée au regard des critères exigés. En outre, le dispositif de labellisation n'était assorti d'aucun financement tant pour le pilotage territorial que pour l'ingénierie de projet...À ce stade, le bilan de la labellisation montre une faible efficacité de la méthode employée, qui a induit peu de changements significatifs depuis la mise en place du SPO. Cette procédure a consacré des partenariats déjà engagés ou n'a pas été en mesure de fédérer rapidement de nouveaux partenariats, et n'a pas eu d'incidence sur la qualité du service délivré. De ce fait, les diagnostics posés par les nombreux rapports de référence intervenus sur le sujet depuis une dizaine d'années restent d'actualité : manque de visibilité, juxtaposition des réseaux, absence de pilotage d'ensemble, insuffisance globale d'information malgré des initiatives régionales de coordination. »*

Ce bilan décevant, en particulier en matière de décloisonnement des pratiques et des services, montre sans doute que l'approche interministérielle n'était pas la bonne, notamment du fait des résistances des différents ministères, comme le dit M. Jean-Robert Pitte lui-même : *« bien qu'ayant été nommé en fonction d'une loi votée par le Parlement, on ne peut pas dire que j'ai été plébiscité par les ministères et les administrations avec lesquels j'ai eu à travailler depuis plus de trois ans. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et l'éducation nationale en particulier »*.⁽¹⁾

Tirant les conséquences de ces résistances nationales et régionales, le Gouvernement a privilégié une autre approche, plus favorable à la régionalisation des compétences en matière d'orientation.

b. Un positionnement régional est aujourd'hui jugé « incontournable »

Le Gouvernement a proposé dans le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance déposé le 11 avril 2013, de conférer à la région le chef de filat de l'orientation. On lit en effet dans ce projet de loi que la région *« définit et met en œuvre le service public de l'orientation tout au long de la vie »*, qu'elle *« élabore le contrat de plan régional de développement de l'orientation et des formations professionnelles »* qui définit *« un schéma prévisionnel de développement du service public de l'orientation »*. Ces dispositions ont été reprises dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Dans son rapport déjà cité, la mission d'inspection conjointe décrit ce schéma dans les termes suivants : *« Il pourra ainsi comprendre, après un premier bilan diagnostic de l'existant, les objectifs de la région concernant la couverture de son territoire par les points d'accueil des différents réseaux, les objectifs fixés à chaque réseau concernant ses publics, la nature des informations délivrées et les modalités de coopération entre réseaux notamment pour la mise en commun de moyens (documentaires, de communication, de locaux, voire de personnels), le mode de reporting et d'évaluation des actions mises en œuvre par les différents opérateurs, les moyens que chaque autorité responsable consacrera à la politique de coordination. »*

Sans plus attendre, huit régions ont lancé en septembre 2013 une préfiguration (et non pas une expérimentation) du service public régional de l'orientation (SPRO), sur la base des pratiques innovantes déjà engagées par certaines d'entre elles : les maisons de la formation professionnelle en Bretagne, le Pôle Rhône-Alpes de l'orientation (PRAO) ou Cap-métiers en Aquitaine. Les ambitions sont grandes puisqu'elles vont jusqu'à la *« capacité de définir le contenu et le niveau de service proposé par les différentes structures »*, selon les termes de la responsable de la préfiguration du SPRO pour la région Bretagne, Mme Georgette Bréard, vice-présidente du conseil régional.

(1) « La régionalisation du service public de l'orientation a commencé », *L'Inffo* n° 844, du 16 au 30 novembre 2013, Centre Inffo.

Les rapporteurs ont entendu M. Alain Rousset, président de la région Aquitaine et de l'Association des régions de France, défendre lors de son audition les atouts des régions dans cette entreprise (proximité, réactivité, pragmatisme). On peut toutefois s'interroger sur les leviers réels dont elles disposent sur certains réseaux de l'orientation comme les missions locales, les bureaux information jeunesse ou les CIO. Il conviendrait dès lors de réfléchir à des transferts de moyens (immobiliers, humains, financiers) accompagnant ce transfert de compétences.

L'un des sujets les plus exemplaires de la difficulté de coordination des pouvoirs publics dans le domaine de la formation est celui des systèmes d'information, alors qu'il est potentiellement vecteur d'une amélioration considérable du service offert aux usagers.

2. Aboutir enfin à la mise en place d'un système d'information national fiable sur l'offre de formation

Malgré la multiplicité des outils existants, l'information sur l'offre de formation est encore trop souvent ressentie comme éclatée et peu transparente, tant du point de vue des individus que des acteurs institutionnels.

Le rapport Marx sur la formation des demandeurs d'emploi posait en 2010 un constat qui a aujourd'hui peu évolué : « *La coexistence des systèmes actuels (OFAA, Carif, mais aussi les sites des Opca et Fongecif) rencontre ainsi des limites importantes : des périmètres de collecte disparates, une absence de vision globale, des informations redondantes et parcellaires, des difficultés d'interopérabilité. Cette situation rend le système peu efficace, engendre des coûts de développement et de maintenance élevés. Le système n'est pas orienté clients, qu'ils s'agissent des bénéficiaires potentiels de formation, des prescripteurs, ou encore des organismes de formation qui doivent renseigner des dispositifs multiples.* »

De fait, les acteurs sont nombreux, leurs besoins variés, les données utiles et les flux échangés de nature très disparates. Les outils métiers développés localement n'ont pas été conçus pour participer à la cohérence globale du système et ne permettent pas d'interagir entre eux sans développements informatiques coûteux ou ressaisies nécessitant du temps agent considérable.

Face à la nécessité de disposer d'une information homogène et actualisée sur l'ensemble du territoire, l'État souhaite mettre en place un système national d'information sur l'offre de formation, baptisé Dokelio, qui puisse s'articuler avec les outils construits pour les besoins régionaux. Le périmètre de cet entrepôt national de données devra répondre plus largement aux besoins :

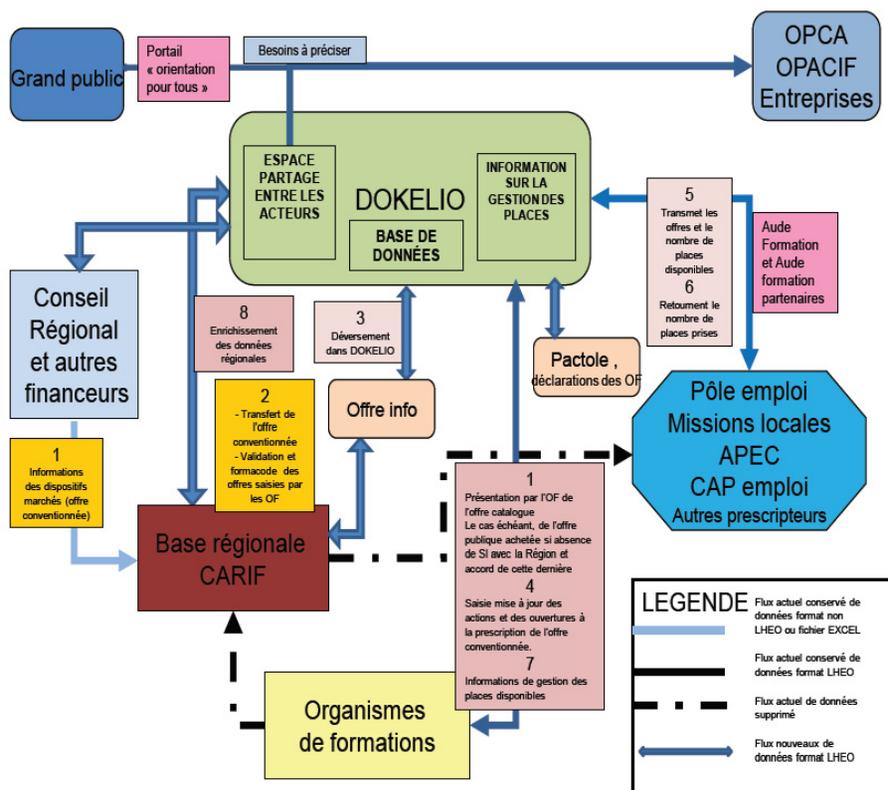
– du grand public, qui recherche de l'information sur l'offre de formation la plus exhaustive possible (contenus, pré requis, localisation, délais d'attente, modalités de prise en charge) afin de répondre à ses besoins individuels de formation, cette information devant concerner tant l'offre achetée par les régions ou Pôle emploi, dite offre conventionnée que l'offre privée sur catalogue ;

– des acteurs institutionnels, et en particulier du service public de l’emploi et des autres prescripteurs de formation collective financée sur fonds publics (conseils régionaux, État) ou privés (Agefiph), afin d’éclairer leur stratégie d’achat grâce à des informations sur la qualité de organismes et l’évaluation de leur impact sur les stagiaires ou de préinscrire en ligne des demandeurs d’emplois dans des formations ;

– des Opcas et Opacif qui ont besoin d’une vision large de l’offre de formation notamment celle dite « de catalogue » pour faciliter le conseil et les achats de formation.

Cet entrepôt national, auquel devra être jointe une offre de service permettant de faciliter le recensement des données et leur diffusion dans les différents réseaux utilisateurs, devra permettre un accès fluidifié et instantané à l’information, dans un objectif général de réduction des délais d’entrée en formation et de pertinence accrue des parcours construits au profit des individus.

SCHEMA CIBLE D'INTERCONNEXION DE L'INFORMATION SUR L'OFFRE DE FORMATION



Source : grande conférence sociale 20 et 21 juillet 2013.

Ce projet doit prendre en compte et urbaniser l'important historique existant aussi bien au niveau régional que national : si des outils d'information communs et partagés sur l'offre de formation existent (bases de données régionales portées par les Carif, portail Offre-Info porté par l'Inter-Carif, référentiels communs pour indexer l'offre, langage harmonisé sur l'offre de formation LHEO), il n'existe pas de cadre national fédérateur permettant d'optimiser l'échange de données entre financeurs, organismes de formation et service public de l'emploi notamment.

En effet, les outils informatiques ont souvent été créés indépendamment les uns des autres. Certaines bases de données gérées par les Carif ne reflètent que les offres financées sur fonds publics, alors même la vigilance sur la qualité des formations impose de traiter l'ensemble de l'offre catalogue. L'information n'est pas toujours mise à jour par les organismes de formation. Certaines formations rares, dont l'activité est nationale, ne sont pas traitées. Des incohérences de traitement portant sur les mêmes formations sont constatées d'une base régionale à l'autre.

Optant pour une rationalisation centralisée, le Gouvernement a confié le projet Dokelio à Centre Inffo par décret du 5 décembre 2011, à partir de l'acquisition de la base de données Kelios, développée par le Fongecif et le Carif Île-de-France. Cette démarche s'est heurtée à de grandes difficultés, notamment en raison du déficit d'association des régions et de leurs Carif et de leur faible responsabilisation. Le modèle imposé de la base Kelios n'a pas permis de susciter l'adhésion des autres régions. Or il s'avère indispensable d'associer l'échelon régional au contrôle qualité de la base de données, ne serait-ce qu'en raison de leur connaissance du marché et de la coopération existante avec les organismes de formation.

En Île-de-France par exemple, le Carif assume la responsabilité des données figurant dans la base Kelios mais leur actualisation est à la charge des organismes de formation qui y sont contractuellement obligés. Le Carif assume cependant une mission d'accompagnement et de veille sur le respect de cette obligation.

Une année après son lancement, il a donc été décidé en novembre 2012 de réorienter le projet dans une approche plus partenariale. Au terme d'une consultation des régions et de leur Carif, les fonctionnalités du système ont été revues à la baisse puisqu'il n'est plus prévu de l'utiliser pour l'inscription en ligne des stagiaires, notamment des demandeurs d'emploi. La plupart des bases régionales ne le permettaient pas, faute de fiabilité des données et certains financeurs ne le souhaitent pas non plus, afin de continuer à assurer le contrôle du processus. Le système devrait donc permettre de savoir si l'inscription à une session donnée est encore possible mais pas d'inscrire un stagiaire en ligne.

Le calendrier a considérablement glissé puisque la première partie du cahier des charges (spécifications fonctionnelles générales) vient d'être arrêtée

(20 septembre 2013) et qu'une première version de la base nationale comportant les informations sur la seule offre conventionnée ne serait disponible qu'au premier semestre 2014. L'organisation du management de projet (maîtrise d'ouvrage partagée entre le cabinet du ministre du travail et la DGEFP, maîtrise d'œuvre assumée par Centre Inffo) soulève quelques doutes sur la responsabilisation des acteurs et la réactivité du dispositif.

Les rapporteurs réaffirment leur attachement à la mise en place rapide d'un système national d'information sur l'offre de formation, fiable, actualisé et cohérent, permettant une cotation qualité des organismes (voir *infra*).

Proposition n° 15 : Réformer le service public de l'orientation :

- supprimer la délégation interministérielle à l'information et à l'orientation ;
- reconnaître le chef de filat de la région en matière d'orientation et envisager le transfert des moyens de certains réseaux d'orientation relevant actuellement de l'État ;
- mettre en œuvre rapidement un système national d'information sur l'offre de formation fournissant une information fiable et actualisée et permettant une cotation qualité des organismes de formation.

B. RÉGULER PLUS EFFICACEMENT L'ACTIVITÉ DES ORGANISMES DE FORMATION

L'activité des organismes de formation professionnelle continue, souvent à haute valeur ajoutée, concerne toutes les composantes du savoir de nos sociétés, à la fois techniques et humanistes. Elle repose sur des compétences précieuses, liées à la transmission des connaissances et à la pédagogie. L'immense majorité des organismes et des formateurs assume avec professionnalisme cette mission.

Certains aigrefins et charlatans, profitant de la détresse ou de la crédulité humaine, se comportent mal et portent préjudice à la réputation de tous. D'autres, vraisemblablement plus nombreux, profitent parfois du flou des responsabilités résultant d'un financement mutualisé, pour faire preuve d'un dilettantisme qui entrave la promotion sociale de leurs stagiaires et affaiblit la compétitivité de l'économie française.

C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics ont la responsabilité d'assurer une régulation efficace du secteur en développant leur contrôle et en promouvant la qualité, face à une activité qui répond à des contraintes particulières, résultant de la complexité et de la diversité des mécanismes d'apprentissage mais aussi de l'innovation accélérée des méthodes de diffusion des savoirs.

1. Développer et rationaliser le contrôle

La formation professionnelle continue (FPC) est un secteur très réglementé faisant l'objet d'un contrôle spécialisé qui s'ajoute aux contrôles

traditionnels de notre économie de marché (fiscal, concurrence, sanitaire). Il est néanmoins possible, notamment à la faveur de l'ANI du 14 décembre 2013, de mieux cibler ce contrôle sur les zones de risques, essentiellement par redéploiement des moyens existants.

a. Conserver un accès ouvert au marché de la formation

Le marché de la formation est un marché ouvert qui repose essentiellement sur une formalité administrative assez souple, appelée la déclaration d'activité. Toute personne qui réalise des prestations de formation doit déposer au plus tard dans les trois mois qui suivent la conclusion de son premier contrat une déclaration d'activité auprès de la Direccte dont elle relève. La prestation doit correspondre à la finalité de la formation professionnelle continue et à la typologie des actions de formation, telles que définies par le code du travail.

Cette procédure est un enregistrement et en aucun cas un agrément : l'État vérifie que les prestations correspondent à la définition de la formation professionnelle continue mais ne porte pas de jugement sur leur qualité. Il s'agit donc d'un premier contrôle de périmètre, consistant à s'assurer que les services dispensés relèvent bien du champ d'activité de la formation professionnelle continue.

Elle a été réformée par la loi du 24 novembre 2009 afin de clarifier les motifs de refus de l'enregistrement qui intervient désormais :

– si les prestations ne correspondent pas aux quatorze catégories d'actions mentionnées à l'article L. 6313-1 du code du travail ;

– si les dispositions relatives à la réalisation des actions de formation prévues à l'article L. 6353-1 du même code (programme, moyens pédagogiques, délivrance d'une attestation aux stagiaires) ne sont pas respectées dans le contrat ;

– si l'une des pièces justificatives n'est pas produite.

Les pièces justificatives, qui permettent d'exercer ce contrôle en amont, ont été renforcées : outre certains documents administratifs comme le bulletin n° 3 du casier judiciaire, il s'agit notamment de la justification des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement, et des conditions de suivi et d'appréciation des acquis de la formation.

Le moment est venu de tirer un premier bilan de cette redéfinition qui a permis de mieux filtrer les déclarations d'activité.

Selon les chiffres fournis par l'annexe explicative consacrée à la formation professionnelle jointe au projet de loi de finances pour 2014, en 2012, 14 171 demandes d'enregistrement ont été déposées, 12 182 ont été enregistrées et 1 989 ont été refusées.

Les grandes catégories de refus sont les suivantes :

Motif du refus	%
Pièce(s) initiale(s) manquante(s)	22,7 %
Pièce complémentaire non transmise	8,3 %
Développement personnel – conseil – <i>coaching</i> – bien-être – soin thérapeutique – loisir	17,8 %
Formation initiale (scolaire et étudiant)	1,8 %
Formation interne	1,7 %
Information –public indifférencié	12,7 %
Livraison d'un bien	1,7 %

Le taux de refus (14 %) est plus élevé qu'attendu pour une procédure souvent décrite comme une simple formalité dépourvue de tout filtre, même s'il est probable qu'il ne reflète que des refus temporaires puisque la fourniture des pièces manquantes par le demandeur doit lui permettre d'obtenir une décision finalement positive, mais ce formalisme participe néanmoins du contrôle.

Plus significatifs sont les 358 refus liés au contenu même de la formation envisagée car relevant du développement personnel non considéré comme de la formation professionnelle continue. Cette question est subtile car nombreuses sont les formations de développement personnel qui sont considérées comme de la formation professionnelle continue, sur la base notamment de l'alinéa 6 de l'article L. 6313-1 du code du travail qui évoque « *les actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances* ».

L'administration exclut les actions non professionnalisantes dont l'objectif peut être le soin thérapeutique ou le bien être personnel et non l'apprentissage de compétences ou de savoir être propres à certaines fonctions ou à l'occupation de certains postes de travail. Cette interprétation donne lieu à contentieux devant les tribunaux administratifs mais elle est fort utile car elle permet de faire obstacle à de nombreuses formations charlatanesques ou relevant exclusivement de la sphère privée.

L'enregistrement de la déclaration d'activité peut aussi être annulé lorsqu'après un contrôle exercé *a posteriori*, il apparaît que les prestations réalisées par l'organisme ne correspondent pas aux actions de formation mentionnées à l'article L. 6313-1 précité ou que les conditions de réalisation des actions de formation ne sont pas respectées.

La caducité de la déclaration d'activité est une procédure plus fréquente qui a été rendue plus réactive grâce à la loi de 2009. La loi a en effet réduit de deux années à un an la période d'inactivité permettant de conclure à la caducité, et ce délai est constaté soit dans le bilan pédagogique et financier (BPF) fourni, soit du simple fait de l'absence de fourniture du BPF.

11 159 organismes ont ainsi perdu le bénéfice de leur déclaration d'activité au cours de l'année 2012. Si l'on rapproche ce chiffre des 12 182 enregistrements et des 58 700 BPF considérés comme relevant de la formation professionnelle continue en 2011, on constate le fort *turn over* du marché, le volume important des sortants et des entrants – certains devant d'ailleurs compter dans les deux catégories – et la charge administrative qui résulte de ces flux.

Les organismes régulièrement enregistrés bénéficient d'un numéro d'enregistrement et d'une inscription sur une liste nationale accessible en ligne, qui valent reconnaissance par l'administration de leur appartenance à ce secteur d'activité, caractérisé par des droits (exonération de TVA, financement intermédiaire) mais aussi des obligations spécifiques (information des stagiaires, publicité, comptabilité séparée pour les activités ne relevant pas de la formation professionnelle continue, production annuelle d'un BPF).

L'accès au marché est donc réglementé mais il peut être considéré comme ouvert, d'autant que l'exercice du métier de formateur n'est pas soumis à la détention d'un diplôme particulier. Le code du travail prévoit simplement le principe de correspondance entre la formation prodiguée et les titres professionnels et le *curriculum vitae* du formateur mais le contrôle de ce principe relativement subjectif n'est ni simple ni systématique.

Après s'être longuement interrogés et avoir consulté de nombreuses personnalités en audition sur cette question, les rapporteurs n'ont pas souhaité modifier cet équilibre en proposant de réglementer davantage l'accès au marché de la formation.

La seule procédure garantissant une qualité minimale serait l'agrément après examen systématique et régulier des prestations et des procédures des organismes mais elle nécessiterait des moyens administratifs démesurés par rapport à l'objectif poursuivi, qui peut être atteint par d'autres méthodes, comme la promotion systématique des labels qualités et le contrôle ciblé (voir *infra*).

Soumettre l'accès à la profession de formateur à la détention d'un diplôme ou d'un titre professionnel aurait par ailleurs pour effet de priver cette activité de nombreux autodidactes ou de formateurs à temps partiel qui sont d'excellents professionnels et présenterait ainsi plus d'inconvénients que d'avantages.

Outre la vérification annuelle de l'activité des organismes, la production des BPF permet à la Dares d'analyser les grandes tendances du marché de la formation professionnelle continue, notamment la répartition du chiffre d'affaires par origine de financement et par statut de prestataires ou de stagiaires ainsi que la durée ou le domaine des formations.

Ce dernier critère permet de constater que les formations relevant du développement personnel au sens large représentaient en 2011 12 % des heures stagiaires (soit plus de 138 millions d'heures) et qu'en leur sein, les formations

relevant du développement des capacités comportementales et relationnelles totalisaient 4,3 % des heures stagiaires, soit près de 50 millions d'heures.

Il n'est pas dans l'intention des rapporteurs de jeter l'opprobre sur cette catégorie de formations mais simplement d'en cerner l'importance relative dans une optique de ciblage du contrôle.

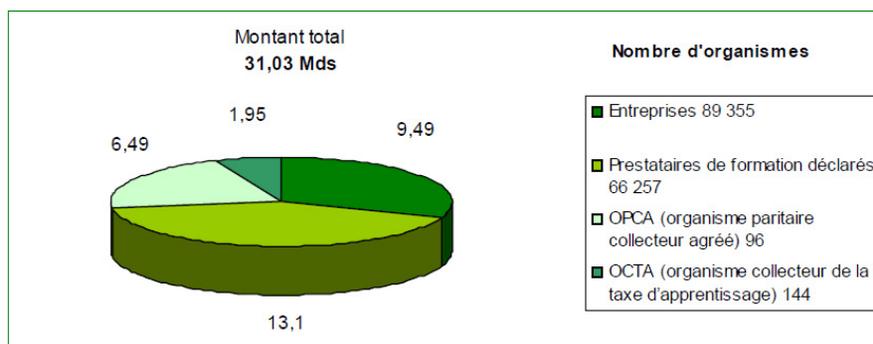
b. Tirer les conséquences de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013 et mieux cibler le contrôle a posteriori

L'État exerce un contrôle administratif et financier sur les dépenses de formation exposées par les employeurs au titre de leur contribution au développement de la formation professionnelle continue et sur les actions de formation qu'ils conduisent (article L. 6361-1 du code du travail).

Ce contrôle porte aussi sur les activités conduites par les Opcas, les Fonds d'assurance formation (FAF) destinés aux professions libérales, les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (Octa), les organismes de formation et leurs sous-traitants, les organismes chargés de réaliser des bilans de compétences, les organismes qui interviennent dans le déroulement des actions destinées à la validation des acquis de l'expérience (VAE), ainsi que sur les activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation en matière de formation professionnelle continue (article L. 6361-2 du code du travail).

Le champ du contrôle de la formation représente des flux financiers de plus de 31 milliards d'euros et concerne plus de 150 000 acteurs répertoriés dans les fichiers des services.

CHAMP DU CONTRÔLE⁽¹⁾



(1) Données 2010-2011.

Source : Bilan 2012 de l'activité des services de contrôle de la DGEFP et des Direccte.

Répartis sur l'ensemble du territoire au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), les services régionaux de contrôle (SRC) s'assurent du respect de la réglementation et de la bonne utilisation des fonds de la formation professionnelle.

À cet effet, ils sont coordonnés par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) *via* la Mission organisation des contrôles (MOC) qui fixe aux préfets de région des orientations annuelles de contrôle.

Pour mener à bien ces missions, les SRC et la MOC regroupent 181 agents (ETP) dont 157 contrôleurs. Les agents de contrôle sont des inspecteurs et des contrôleurs du travail, agents de la fonction publique de l'État de catégorie A assermentés et commissionnés à cette fin.

Une première approche de la performance du dispositif de contrôle est fournie par les indicateurs du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*.

Le premier indicateur de performance mesure la part de masse financière contrôlée sur la masse financière contrôlable et s'établit, en prévision de réalisation pour 2013 comme pour 2014, à 3,20 %.

Le second mesure le ratio entre le nombre de contrôles engagés et le nombre d'entités contrôlables. Pour 2012, la valeur affichée (1,29 %) correspond à la réalisation de 2 125 contrôles sur un total de 165 087 acteurs soumis au contrôle et la prévision de réalisation pour 2013 comme pour 2014 est de 1,35 %.

Dans un référé en date du 3 janvier 2012 adressé au ministre du travail, la Cour des comptes a relevé le caractère très insuffisant de ces indicateurs dans les termes suivants : « *d'une part ces indicateurs ne correspondent à aucune action ni aucun crédit particulier à l'intérieur du programme 103, d'autre part ils sont trop grossiers pour avoir une signification en eux-mêmes. Dans ces conditions, ils sont peu contraignants et leur non-respect n'a pas de conséquence.* »

Les rapporteurs considèrent aussi qu'il s'agit au mieux d'indicateurs d'activité mais en aucun cas d'indicateurs d'efficacité ou d'efficience. Dans le même référé, la Cour avait regretté la part trop importante de l'activité (jusqu'à 60 %) mobilisée par le contrôle, réputé très chronophage et assorti de lourdes sanctions financières en cas de carence, des opérations cofinancées par le Fonds social européen, grief auquel la DGEFP a répondu en externalisant la moitié de ces opérations. De même, la Cour avait critiqué la mauvaise répartition territoriale des effectifs en relevant que les effectifs parisiens étaient très faibles (6 %) par rapport à l'activité. Sur ce dernier point, les choses ont aussi progressé puisque le SRC d'Île-de-France compte désormais une trentaine d'agents, soit 20 % des effectifs de contrôle, alors que l'activité francilienne représente un gros quart de la formation professionnelle continue.

La mesure de la performance peut s'appuyer sur l'analyse du bilan 2012 du contrôle des acteurs de la formation professionnelle, publiée pour la première fois cette année dans l'annexe explicative jointe au projet de loi de finances, consacrée à la formation professionnelle.

S'agissant du contrôle de l'utilisation des fonds de la formation professionnelle, 1 607 contrôles administratifs et financiers ont été engagés en 2012 :

Contrôle de la formation professionnelle		
Organismes contrôlés	Nombre de contrôles	Périmètre financier (en millions d'euros)
Employeurs (hors CSA)	826	595 M €
Prestataires de formation	772	302 M €
Opcas	6	119 M €
Autres	3	2 M €
Total formation professionnelle continue	1 607	1 018 M €

Les contrôles terminés en 2012 ont donné lieu à 329 décisions préfectorales de corrections financières pour un montant total de 29 millions d'euros.

Les principaux dysfonctionnements relatifs à la réglementation de la formation professionnelle sont les suivants :

Contrôles d'employeurs : principaux dysfonctionnements	Fréquence
Nature de la prestation	4,6 %
Inexécution d'action	9,93 %
Dépense non justifiée ou non-conforme	12,71 %
Versement obligatoire à un Opcas non effectué	9,56 %
Consultation du comité d'entreprise non conforme	8,6 %

Le montant des corrections financières opérées (29 millions), sans être négligeable, reste marginal par rapport au montant des dépenses de formation professionnelle, d'autant qu'il s'agit souvent, pour les employeurs en tout cas, de minoration d'excédents à reporter sur l'exercice suivant, plutôt que d'insuffisance nette de l'effort de formation à financer sur l'année en cours.

S'agissant des employeurs, le contrôle porte d'abord sur l'obligation fiscale ou légale de consacrer à la formation un pourcentage de la masse salariale. Il s'agit de vérifier l'imputabilité au titre de la formation professionnelle continue des dépenses faites directement par l'entreprise en examinant la nature et la concrétisation de la prestation et le rattachement des différentes factures à cette action. Ce type de contrôle est destiné à se réduire considérablement du fait de l'ANI du 14 décembre 2013 qui a supprimé l'obligation légale (0,9 % de la masse salariale) portant sur le plan de formation dont l'employeur pouvait se libérer en finançant directement des programmes de formation répondant à la définition légale de la formation professionnelle continue, dépenses qui faisaient précisément l'objet du contrôle.

Les contrôles des employeurs qui resteront une fois la loi transposant l'ANI entrée en vigueur, ne porteront plus que, d'une part, sur l'effectivité des versements des différentes contributions définies par l'ANI (s'agissant de contributions pour l'essentiel non libératoires, le contrôle sera vite effectué et il pourra se faire à distance) et, d'autre part, sur les modalités de consultation des instances représentatives du personnel que l'ANI a renforcées.

Ce nouveau cadre juridique devrait permettre un redéploiement de moyens au profit du contrôle des organismes de formation et des Opcas. Dans ce domaine, le périmètre du contrôle est plus large et porte sur de nombreux points.

Contrôles de prestataires de formation : principaux dysfonctionnements	Fréquence
Nature de la prestation	13,74 %
Organisation des formations	10,10 %
Inexécution d'action	8,16 %
Dépense non justifiée ou non conforme	9,72 %
Information des stagiaires non respectée	6,99 %
Règlement intérieur absent ou non conforme	8,68 %
Attestation de fin de formation	5,96 %
Pas de comptabilité séparée	13,73 %
Publicité non conforme	10,62 %

Les services de contrôle seront d'autant plus fondés à consacrer plus de moyens à ces actions que le Conseil constitutionnel a confirmé leur constitutionnalité dans une décision du 21 septembre 2012, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, considérant que le contrôle des organismes de formation est « *destiné à vérifier que les sommes versées par les personnes publiques en faveur de la formation professionnelle ou par les employeurs au titre de leur obligation de contribuer au financement de la formation professionnelle continue sont affectées à cette seule fin ; que ni la liberté d'entreprendre ni aucune autre exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce que les organismes prestataires d'activités de formation professionnelle continue soient soumis à un contrôle par l'autorité administrative de leur activité et de leurs dépenses* ».

Le redéploiement de moyens du contrôle devra aussi s'opérer vers les Opcas et Opacif, à la lumière des nombreux indicateurs de gestion suivis au titre des conventions d'objectifs et de moyens.

Les rapporteurs approuvent dès lors les projets du Gouvernement tendant à renforcer les sanctions à la suite du contrôle, tels qu'ils ont été soumis au CNFPTLV en sa qualité d'instance nationale de concertation.

Il s'agit notamment de la mesure tendant à faire directement reverser au Trésor public (et non plus aux Opcas) les sommes correspondant, soit à des actions ne relevant pas de la formation professionnelle continue, soit des sommes indûment perçues par les organismes de formation, si les Opcas n'ont pas préalablement exercé leur rôle de contrôle en demandant la restitution de ces

sommes. Cette mesure responsabilisera les différents acteurs et accélérera les procédures.

Ils approuvent aussi les campagnes de contrôle ciblé menées depuis quelques années sur les secteurs les plus à risques, telles qu’elles sont décrites par l’annexe explicative au projet de loi de finances :

« Les constats opérés lors des contrôles menés en 2010 et 2011 sur les prestations au croisement des champs santé, bien-être et développement personnel, ont montré qu’un organisme contrôlé sur trois a vu tout ou partie de son activité exclue du champ de la formation professionnelle continue. Ce résultat significatif résulte du travail de ciblage effectué par les services de contrôle qui, dans un champ défini et propice au charlatanisme, ont su réduire leur échantillonnage en fonction de critères de risque.

Dans le cadre de ces contrôles, il a été observé qu’un grand nombre d’irrégularités vis-à-vis du code du travail concernait des prestations apparentées à des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique (PNCVAT) dont l’offre n’a cessé de se manifester ces dernières années.

L’identification d’un secteur à risque, pouvant présenter des caractéristiques problématiques en termes de santé publique, voire d’exercice illégal d’activités médicales ou paramédicales, et parfois de dérives sectaires, a donc conduit la DGEFP à poursuivre la campagne de contrôles en ciblant les organismes dont les actions relèvent du champ de la santé, en particulier les PNCVAT. Ce ciblage a consisté, par exemple, à sélectionner des organismes se réclamant de la fiche ROME K1103 de Pôle Emploi. Ce code mentionne par exemple les pratiques relatives à l’iridologie, à la Fascia thérapie, à la Kinésiologie, au Reiki. Cette deuxième campagne de contrôles ciblés a ainsi été engagée en 2012 et elle se poursuit en 2013. Elle concerne 360 contrôles. Les résultats à la fin du premier trimestre 2013, sont les suivants » :

Résultats des contrôles	2012 - 2013
Nombre de contrôles clos	193
Annulations de l’enregistrement comme organisme de formation	44
Requalifications partielles de l’activité entrant dans le champ de la Formation professionnelle continue	15
Demandes de reversement de dépenses au Trésor public	11
Signalements effectués auprès de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) ;	4
Signalements au procureur de la République sur la base de l’article 40 du code de procédure pénale	2

Fin décembre 2013, le nombre de contrôle clos était passé à 267 pour 66 annulations d’enregistrement soit un ratio de 25 %, cette campagne devant se terminer au premier trimestre 2014.

De même, les orientations nationales pour 2013 mentionnent quelques secteurs d’activité, parfois en fort développement, signalés par les SRC comme

prioritaires, du fait de nombreux signalements parvenus dans les services de contrôle sur tout le territoire.

Au vu de ces différents éléments, il est erroné de croire que le secteur de la formation professionnelle continue n'est pas contrôlé par l'État, comme pourraient le laisser penser certaines émissions à grand spectacle qui capitalisent parfois sur des fraudes ou des dysfonctionnements mis à jour par les services du contrôle eux-mêmes.

Les rapporteurs tiennent toutefois à rappeler que le premier contrôle, et de loin le plus efficace, relève des entreprises elles-mêmes, dont les DRH ont la responsabilité, d'une part, de valider les plans et les actions de formation sur la base de descriptifs précis, et, d'autre part, de procéder à leur évaluation *ex post* (voir *infra*). L'État ne procède qu'à un contrôle de deuxième ou troisième rang, après celui des employeurs et des intermédiaires comme les Opcas et Opacif.

L'effort mérite toutefois d'être poursuivi et développé, car le champ est très large, il devrait aussi être relayé par les autres acteurs du système de la formation professionnelle continue et notamment les régions et les Opcas.

Les régions n'ont pas de compétence générale de contrôle des organismes de formation mais elles sont autorisées à diligenter des contrôles au titre des achats auxquels elles procèdent. De nombreux cahiers des charges prévoient ainsi la possibilité de procéder à des contrôles sur pièce et sur place.

Quelques régions se distinguent par la mise en place d'une véritable politique de contrôle, sous forme d'audits ou la création d'un service d'inspection, mais peu d'échanges entre acheteurs publics (Pôle emploi, Opcas, Opacif) interviennent, et peu ou pas de signalements aux services de l'État sont constatés, ce qui est regrettable. Dès lors qu'un mouton noir ou un prestataire insuffisant est détecté, l'échange d'informations devrait être fluide et systématique entre partenaires publics.

c. Étendre le contrôle de la Commission nationale de la certification professionnelle au contenu des formations

La Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), créée par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, a pour mission d'établir et de tenir à jour le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

Ce répertoire enregistre de droit les diplômes et titres professionnels délivrés au nom de l'État mais aussi, sur demande, d'autres certifications émanant de branches professionnelles (certificats de qualification professionnelle) ou d'organismes privés. Les certifications attestent d'une qualification, c'est-à-dire de capacités à assumer des activités professionnelles dans des situations de travail et à des degrés de responsabilité définis dans un référentiel.

Le RNCP compte 8 000 fiches consultables en ligne et fait référence pour l'ensemble des acteurs de la formation en alternance comme de la formation continue. Les organismes financeurs (Octa, régions, Fongecif) conditionnent de plus en plus le financement de parcours de formation qualifiant ou diplômant à un enregistrement au RNCP.

La doctrine de la CNCP est très fortement influencée par la qualité du processus de certification de l'organisme demandeur (indépendance du jury par exemple) mais aussi et surtout par les débouchés professionnels du titre proposé, comme en témoignent les critères qu'elle applique pour décider de l'inscription au répertoire :

– l'opportunité de la création de la certification au regard des besoins repérés sur le marché du travail. Si les besoins de l'économie l'autorisent ou l'exigent, la CNCP n'hésitera pas à enregistrer une certification très proche d'autres certifications figurant déjà au RNCP. La commission n'a pas vocation à assurer la régulation de la concurrence sur le marché de la formation professionnelle continue ;

– l'efficacité de l'insertion professionnelle des détenteurs du titre ou diplôme considéré. La commission procède à l'examen de la situation professionnelle (secteur d'activité et qualification de l'emploi) des trois dernières promotions. La vérification de l'insertion se fait à T+6 mois, et sur le suivi des dernières cohortes ;

– la qualité de l'ingénierie de certification. La commission ne s'intéresse pas à la qualité ou à l'organisation de la formation en tant que telles, mais à la cohérence entre le cursus d'enseignement, les compétences requises et le référentiel d'emploi ;

– l'effectivité du droit à la validation des acquis de l'expérience (VAE). La commission s'assure que le titre ou le diplôme est accessible par un processus de VAE.

La doctrine de la CNCP est fidèle aux textes qui l'ont créée et à ses missions mais elle peut générer des ambiguïtés ou des incompréhensions, car la commission se prononce davantage sur la crédibilité économique de la formation que sur sa qualité intrinsèque.

C'est ainsi que la commission a accepté l'inscription au RNCP de la certification de sophrologue délivrée par l'Académie de sophrologie de Paris, reconnaissant ainsi le sérieux des règles d'enseignement et la bonne insertion professionnelle de ses élèves, décision qui a conduit certains financeurs publics à cesser de s'opposer au financement de ces formations.

Les rapporteurs estiment qu'il serait utile de lever cette ambiguïté et de capitaliser sur l'aura de la CNCP et du RNCP afin d'étendre les compétences de cette commission à l'examen du contenu même des formations, ce qui lui

permettrait de refuser l'inscription au RNCP de certifications contestables, sur la base de critères complémentaires à ceux qu'elle applique aujourd'hui. Cette nouvelle compétence devrait s'accompagner d'une augmentation de ses moyens qui sont actuellement très limités puisque son secrétariat permanent ne compte qu'une vingtaine de collaborateurs.

Proposition n° 16 : Renforcer les contrôles :

- augmenter le ciblage des services de contrôle sur les activités à risques des organismes de formation par redéploiement de moyens actuellement consacrés à la vérification de l'obligation légale des entreprises ;
- privilégier les sanctions financières sous forme de remboursement direct au Trésor public des sommes ne correspondant pas à une action de formation professionnelle continue ;
- organiser le partage d'information et le signalement entre acheteurs publics, Opcv et services de contrôle sur les mauvaises pratiques de certains organismes de formation ;
- étendre les compétences de la Commission nationale de la certification professionnelle au contrôle du contenu des formations.

2. Promouvoir la qualité

La régulation du marché permettant d'orienter la demande vers une offre adaptée ne peut reposer que subsidiairement sur le contrôle et la sanction. L'axe privilégié doit être la promotion de la qualité, ce qui suppose de bien la mesurer grâce à une évaluation systématique des programmes de formation et de privilégier des labels reconnus respectant les standards de la normalisation.

a. Généraliser la culture de l'évaluation et du partenariat

L'évaluation de la formation professionnelle continue est loin d'être généralisée dans notre pays, même si tous les acteurs semblent en reconnaître désormais le bien-fondé et la nécessité. La mutualisation des financements, l'obligation légale de dépenser, les objectifs initiaux plus tournés vers l'épanouissement personnel et culturel que vers la montée en compétence et la compétitivité économique, ont peut-être retardé la prise de conscience de cet impératif et l'appropriation des méthodes d'évaluation.

L'évaluation de la formation répond à des modèles théoriques de référence connus comme celui de Donald Kirkpatrick, ancien professeur à l'université du Wisconsin, qui a proposé dès 1959 un cadre, décomposé en quatre niveaux :

- le niveau 1 est celui de la réaction ou des opinions, il repose souvent sur un recueil à chaud de la perception et de la satisfaction des stagiaires, à l'aide d'un questionnaire type qui permet la comparaison des programmes entre eux, nonobstant la subjectivité des individus ;

- le niveau 2 est celui de l'apprentissage ou des acquis, il mesure le niveau des connaissances acquises à l'issue de la formation, il peut reposer sur des études de cas, des tests ou une auto-évaluation ;

– le niveau 3 est celui du comportement ou du transfert pédagogique, il mesure les acquis en situation de travail, il fait souvent intervenir les managers de proximité ou les collègues et se rapproche d’une mesure d’efficacité ;

– le niveau 4 est celui des résultats ou des objectifs finaux, il mesure l’impact du programme de formation sur la performance globale de l’entreprise, comparé au coût de la formation et se rapproche d’une mesure de l’efficacité.

Le modèle peut être décliné en tâches par phases chronologiques comme suit :

PHASES DE L’ÉVALUATION

Quand	Nature de l’évaluation	Par qui
Avant la conception	Évaluation des besoins	Services et RH
Lors des inscriptions	Évaluation des prérequis	DRH et OF
Lors de l’ouverture	Évaluation des attentes	Formateur et OF
Lors du déroulé	Évaluation des acquis Évaluation des objectifs Régulation des relations	Formateur
Lors de la clôture	Évaluation de satisfaction	Formateur + RH
Plus tard	Évaluation de l’efficacité	RH et services
À la fin	Évaluation de l’efficacité	RH, DAF, management

Source : *Christophe Parmentier, L’ingénierie de formation, Eyrolles 2012.*

Peu d’entreprises pratiquent systématiquement la mesure de l’efficacité même si cette notion est la seule qui permette de tirer les conséquences pratiques de la conception de la formation comme investissement, en privilégiant un calcul du retour sur investissement. Elle se heurte à des difficultés méthodologiques résultant notamment de la mesure de l’augmentation de productivité des salariés directement imputable à la formation, à l’exclusion d’autres paramètres.

Pour un individu, la mesure de l’efficacité de la formation suivie peut consister à mesurer le différentiel de salaire avant et après la formation et à le comparer à son coût consolidé, c’est-à-dire au coût de la formation, complété de son absence de salaire pendant la durée de la formation.

La loi du 24 novembre 2009 (article L. 6353-1 du code du travail) a eu pour objectif de stimuler les pratiques d’évaluation en imposant aux prestataires de formation de délivrer au stagiaire à l’issue de la formation une attestation mentionnant les résultats de l’évaluation des acquis de la formation (niveau 2). Il s’agissait d’aller au-delà de la traditionnelle obligation de prouver l’exécution de la prestation en conservant par exemple des feuilles de présence émargées dans le cas d’une formation en présentiel. Son application cependant semble encore loin d’être systématique.

S'agissant des programmes de formation financés par les acteurs publics, les objectifs sont plus modestes : ils consistent essentiellement en un contrôle de présence, des enquêtes de satisfaction et un suivi de cohortes avec des durées variables mais ne permettant pas une véritable évaluation de l'impact des actions financées, comme l'a noté la mission de l'Igas consacrée à *l'évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi* d'août 2013 :

« La quasi-totalité des Conseils régionaux rencontrés demandent aux organismes de formation d'interroger les stagiaires formés trois puis six mois après leur sortie de formation. Cependant, plusieurs interlocuteurs de la mission ont exprimé leurs doutes sur l'intérêt des résultats de ces enquêtes. Dès lors que les effets attendus de la formation ne se réduisent pas à un impact de court terme, des évaluations à trois ou six mois paraissent être des échéances sans doute trop brèves pour véritablement mesurer l'apport global de la formation. Par ailleurs, les taux de réponse parfois faibles relativisent les résultats obtenus. En outre, confier ce type de suivi des stagiaires à des organismes de formation dont ce n'est pas le métier et auxquels on demande de participer à leur propre évaluation peut susciter des questions sur la qualité des données. »

Une méthode éprouvée afin d'évaluer la qualité des prestations dans la durée est de nouer des partenariats avec certains organismes, comme le fait le Fongecif d'Île-de-France qui assure un suivi régulier de ses grands prestataires au moyen d'une grille comptant cinq critères simples : l'engagement dans une démarche qualité, l'adéquation de l'offre de formation au projet professionnel du bénéficiaire du CIF, le suivi du stagiaire pendant sa formation, l'évaluation de l'impact de la formation sur le stagiaire (mesuré par le taux de réussite à la certification préparée) et l'optimisation des relations administratives et comptables.

La notion d'habilitation (voir *supra*) prévue par le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance devrait faciliter ce type de partenariat et un meilleur suivi des prestataires de formation par les régions.

b. Conforter les labels de qualité

Il existe plusieurs formes de reconnaissance de la qualité en matière de formation professionnelle continue qui peuvent porter sur l'organisme de formation lui-même, sur des formateurs personnes physiques ou sur la fiabilité des procédures internes.

De plus, certaines organisations ou acteurs ont développé leurs propres labels, ce qui complique encore la lisibilité du dispositif. Il y a donc une action de promotion des labels les plus significatifs à mener.

Les normes ISO (internationales) et AFNOR (françaises) attestent de la qualité des processus internes. Il existe une norme générale ISO 9001 et une norme spécifique à la formation non formelle ISO 29 990. Ces normes sont

reconnues mais coûteuses et plus appliquées aux organisations complexes et donc aux quelques grands groupes du secteur, qu'à la masse des organismes de formation.

Le label Office professionnel de la qualification des organismes de formation (OPQF), créé en 1994 à l'initiative de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) et du ministère du Travail, reconnaît plus particulièrement le professionnalisme des organismes de formation.

La qualification est attribuée par domaine de spécialité selon une procédure en plusieurs étapes (instruction sur dossier, visite sur site, entretien avec le dirigeant) et par des instances (comité de qualification) dont le pluralisme (prestataires, clients, représentants de l'intérêt général ou personnalités qualifiées) garantit l'impartialité. L'État, *via* la DGEFP et la DGCIS, est présent au conseil d'administration de l'instance gestionnaire de la qualification (ISQ).

L'accréditation de cette instance par le comité français d'accréditation (COFRAC) depuis 2010 vaut reconnaissance de l'objectivité de ce système de qualification.

Près de 900 centres de formation sont qualifiés OPQF, appartenant aussi bien à des sociétés commerciales qu'à des associations, des établissements publics ou des organismes consulaires, représentant un chiffre d'affaires total de plus de 2 milliards d'euros (chiffres 2011).

Le coût de la qualification initiale va de 765 euros à 4 600 euros selon le chiffre d'affaires du demandeur et le renouvellement de 230 euros à 3 200 euros.

Pour les formateurs et consultants libéraux, il existe le label ICPF (Institut de certification des professionnels de la formation), créé à l'initiative de la Fédération des chambres syndicales de formateurs consultants (FNCSFC) en 1995. Cette certification de formateurs personnes physiques *intuitu personae* repose sur un partenariat avec l'AFNOR, elle compte 250 certifiés actifs et son coût varie entre 900 et 1 400 euros.

Les outils de labellisation éprouvés depuis longtemps et conformes aux standards internationaux existent donc en France, et ils sont financièrement accessibles. Les rapporteurs estiment que les pouvoirs publics devraient en assurer la promotion et faire de la certification qualité une condition préférentielle de l'accès à la commande publique.

Ce principe peut se décliner tant pour le financement de programmes collectifs, notamment pour les demandeurs d'emploi, que pour celui des formations individuelles, notamment dans la perspective du compte personnel de formation.

Proposition n° 17 : Promouvoir la qualité :

- assurer l’application systématique de l’article L. 6353-1 du code du travail imposant aux organismes de formation de délivrer une attestation au stagiaire mentionnant les résultats des acquis de la formation ;
- diffuser les bonnes pratiques des acteurs publics, des OPCA et des Opacif en matière d’évaluation et de partenariat avec les organismes de formation, sous forme de charte nationale ;
- faire de la certification qualité des organismes de formation une condition préférentielle d’accès à la commande publique.

C. ENCOURAGER LA MODERNISATION ET LA FLEXIBILITÉ DE L’OFFRE DE FORMATION

La réglementation de la formation professionnelle continue a contribué à ralentir la modernisation et la diversification des méthodes d’apprentissage en France. Notre pays reste marqué par un recours massif et presque exclusif à la formation en groupe et en salle, contrôlée par une feuille d’attestation de présence.

Devant la rapidité de l’innovation, notamment dans le domaine de la formation ouverte et à distance (FOAD), il est grand temps d’assouplir le cadre réglementaire, comme le reconnaît l’ANI du 14 décembre 2013.

1. Permettre la prise en compte de la diversité des modalités de formation

L’enquête *Continuing vocational training survey* (CVTS) coordonnée par Eurostat (voir *supra*) a procédé à une classification des différentes modalités de formation selon la typologie suivante :

Encadré 1 • Modalités de formation

Aux côtés des traditionnels cours et stages conçus pour des groupes de stagiaires, l’enquête *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS) distingue plusieurs types de formation financés par les entreprises, souvent moins structurés et plus individualisés.

Périodes planifiées de formation en situation de travail : organisées dans le but d’acquérir des savoir-faire et des expériences pratiques, elles se déroulent sur le lieu de travail, avec les outils habituels du salarié ; celui-ci est accompagné par un tuteur, un collègue, ou un formateur.

Formations planifiées par rotation de postes de travail, échanges, mises en doublon, détachements ou visites d’études : elles sont considérées comme de la formation professionnelle continue seulement si elles ont été organisées dans le but de développer les savoir-faire des participants.

Participations à des cercles d’apprentissage ou des cercles de qualité : les cercles d’apprentissage sont des groupes de salariés dont le but est d’apprendre les exigences liées à l’organisation et aux procédures de travail. Les cercles de qualité sont de petits groupes, de la même unité de travail, qui se réunissent régulièrement pour identifier et résoudre des problèmes relatifs à leur activité.

Périodes planifiées d’auto-formation : l’auto-formation utilise des outils spécifiques (logiciels de formation sur CD-Rom ou accessibles sur Internet, manuels) ; elle inclut les formations à distance.

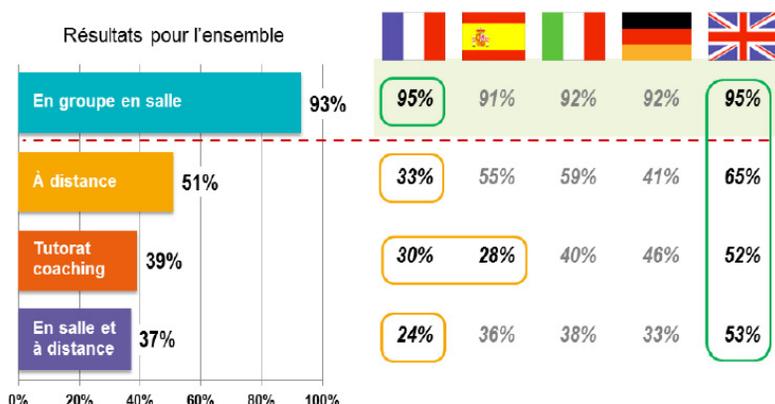
Participations à des conférences, séminaires, foires commerciales ou salons dans le but d’apprendre : il s’agit d’événements de courte durée (quelques jours au maximum) qui ne sont pas organisés de manière aussi didactique que les stages et cours de formation, mais davantage sur le mode de l’échange et de la discussion.

Les enquêtes montrent que la France n'utilise que très peu ces différentes modalités et continue de privilégier quasiment exclusivement les formations en groupe et en salle (présentiel).

Selon M. Jean-François Mignot, chargé d'études au Céreq, « seuls 14 % des employés français sont formés selon d'autres modalités – en situation de travail, par rotation de postes, cercles d'apprentissage ou autoformation – alors que la moyenne européenne est de 19 %. Ces écarts qui existent depuis longtemps, sont en partie dus au cadre réglementaire français instauré par la loi de 1971 relative à la formation continue : à la demande des syndicats de salariés, des garanties ont été exigées – et le sont toujours – pour prouver qu'une formation est bien un temps d'apprentissage et non un travail dissimulé ». ⁽¹⁾ Dans le même article, M. Mignot précise qu'à la différence de la France, 30 % des salariés anglais et allemands se forment en situation de travail.

De même, l'observatoire Cégos confirme, dans son enquête d'avril 2013 « La formation professionnelle en Europe », la domination du modèle présentiel et le fort retard français dans la formation à distance :

Avez-vous bénéficié de ces modalités de formation ?
(pourcentages de « oui »)



Source : Enquête Cegos, avril 2013.

L'administration française considère par exemple les actions de tutorat et de « coaching » comme du conseil et non de la formation professionnelle continue.

Cette domination du modèle présentiel n'a pas que des avantages : il rappelle l'école et ce n'est pas un bon souvenir pour tous, il exige une présence en dehors de l'entreprise ou du lieu de travail, ce qui dissuade nombre de salariés de PME, il est coûteux en frais logistiques et de déplacement.

(1) Entreprise et carrières n° 1160 du 1^{er} au 7 octobre 2013.

Ce formalisme résulte de la réglementation définissant les actions de formation professionnelle continue imputables, c'est-à-dire validées au titre de l'obligation légale ou fiscale de formation. Avec la suppression de l'obligation légale de financement du plan de formation décidée par les partenaires sociaux dans l'ANI du 14 décembre 2013, l'imputabilité devrait disparaître ou se réduire aux actions de professionnalisation et au financement du compte personnel de formation.

Cette évolution majeure devrait permettre d'assouplir la réglementation définissant les actions de formation professionnelle continue ou, à tout le moins, son interprétation par l'administration. Il s'agit plus particulièrement des conditions de réalisation de l'action de formation, définies à l'article L. 6353-1 du code du travail, qui reposent sur les critères cumulatifs suivants : un programme préétabli qui, en fonction d'objectifs déterminés, précise les moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement mis en œuvre et les moyens permettant de suivre son exécution et d'en apprécier les résultats.

Cette doctrine, fondée sur de louables intentions de contrôle de la réalité de l'exécution de la prestation, devient contre-productive lorsqu'elle entrave l'innovation, comme c'est le cas avec la formation ouverte et à distance.

2. Cesser d'entraver l'innovation : l'exemple de la formation ouverte et à distance

La formation ouverte et à distance (FOAD) est un dispositif souple qui comporte des apprentissages individualisés et l'accès à des compétences et des ressources locales et à distance. Le *blended learning* est un sous-ensemble de la FOAD qui mélange plusieurs modes de formation afin de maximiser les effets d'apprentissage : cours *on line*, par téléphone, sur tablettes, au moyen de procédés audiovisuels traditionnels, mais aussi de jeux vidéo, ou de modules interactifs inspirés de séries télévisées. L'imagination est sans limite et ce secteur stimule une créativité fortement créatrice de valeur ajoutée.

Contrairement à certains préjugés, les formations à distance n'intéressent pas que les jeunes et les cadres. Selon l'observatoire Cégos (avril 2012), 93 % des ouvriers et employés affirment que les formations *via* tablettes ou mobiles répondent à leurs attentes et 92 % des plus de 45 ans se prononcent en faveur de ces supports. Ces modalités de formation, souples et appréhendées, en dehors du regard des autres, peuvent séduire des populations éloignées de la formation professionnelle continue, comme les personnes sans diplômes ou les salariés des PME.

Les rapporteurs estiment que la France doit rattraper son retard en la matière et que la réglementation doit s'adapter à l'innovation et non l'inverse. Il est tout à fait possible de contrôler l'assiduité et la progression des apprenants avec ces techniques, comme de bénéficier d'un accompagnement et d'évaluer les acquis sous forme de tests ou de QCM, à distance. Cessons par exemple d'exiger

le contrôle permanent d'un formateur pour juger de l'imputabilité d'une action de formation.

Les rapporteurs constatent que cet *aggiornamento* de la définition de l'action de formation est aussi souhaité par les partenaires sociaux qui l'ont exprimé à l'article 2 de l'ANI du 14 décembre 2013 dans les termes suivants : « Une formation formalisée se caractérise par :

- la détermination d'objectifs préalables ;
- une ingénierie de formation ;
- la mise en œuvre de moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement ;
- l'évaluation des acquis ou des résultats de la formation.

Les modalités pédagogiques mobilisées peuvent être variées.

En fonction des besoins de la personne ou des contraintes de l'entreprise, la formation peut être continue ou séquentielle, présentielle ou à distance, de durée variable et encadrée ou non par un formateur.

Sur la base de cet article notamment, un travail de définition de l'action de formation est mené avec les pouvoirs publics et devra déboucher avant la fin du premier semestre 2014. »

3. Favoriser la modularité et les parcours différenciés

La formation professionnelle continue souffre encore trop de l'influence de la formation initiale dans l'organisation des cursus et dans les modalités de leur validation.

Trop de formations qualifiantes ou diplômantes sont organisées avec des matières imposées et uniformément enseignées, quel que soit le profil du stagiaire, selon un calendrier rigide, fortement calé sur le calendrier scolaire.

Les entrées en cours d'année sont impossibles et les allers et retours imposent de recommencer à zéro, sans validation partielle ou intermédiaire.

Comme l'a suggéré l'Igas dans son rapport relatif à *l'évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi* d'août 2013, en prenant comme exemple les espaces de formation modulaires des Greta, le travail en réseau des organismes de formation permettrait d'assouplir les cursus et les calendriers. En l'espèce, le rapprochement de plusieurs centres de formation opérant dans des domaines connexes (comptabilité, bureautique, langues) permet d'assurer une mutualisation des modules.

De même, en dehors des Greta qui disposent du contrôle en cours de formation, il est impossible d'organiser des sessions d'examen en cours d'année pour l'accès aux diplômes de l'éducation nationale, ce qui interdit pratiquement

les entrées et sorties des stagiaires, et notamment des demandeurs d'emplois, et donc les parcours différenciés.

Les rapporteurs estiment souhaitable d'élargir cette possibilité de validation partielle et intermédiaire.

Proposition n° 18 : Moderniser les méthodes de formation :

- assouplir la définition légale des conditions de réalisation de l'action de formation afin de les rendre compatibles avec la diversification des méthodes de formation et notamment avec la formation ouverte et à distance ;
- favoriser le travail en réseau des organismes de formation afin de développer la modularité des formations tout au long de l'année ;
- développer les validations intermédiaires ou partielles des formations qualifiantes ou diplômantes afin de faciliter l'individualisation des parcours.

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Au cours de sa séance du 23 janvier 2014, le Comité examine le présent rapport.

M. Régis Juanico, président. Mes chers collègues, je vous prie bien vouloir excuser le Président Bartolone qui ne peut pas être présent aujourd'hui – il est en déplacement officiel en Chine – et m'a demandé de le suppléer.

Nous allons examiner le rapport d'évaluation de l'adéquation entre l'offre et les besoins de formation professionnelle. Je vous rappelle que nous avons décidé de réaliser cette évaluation à la demande du groupe UMP. Nos deux rapporteurs sont Jeanine Dubié, pour la majorité, et Pierre Morange, pour l'opposition. Le groupe de travail désigné par les commissions était composé de Christophe Castaner, Marie-Christine Dalloz, Jean-Patrick Gille, Gérard Cherpion, Hélène Geoffroy, Dino Cinieri et Audrey Linkenheld.

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. C'est donc à la demande du groupe UMP que notre groupe de travail a réalisé cette évaluation de l'adéquation entre l'offre et les besoins de formation professionnelle. C'est un vaste sujet, qui recoupe des problématiques, des financeurs et des publics très différents. C'est pourquoi nous avons centré nos travaux sur la formation professionnelle continue des salariés et des demandeurs d'emploi, dans la perspective de l'examen du projet de loi adopté hier en conseil des ministres et présenté dans la foulée devant la commission des Affaires sociales. Transposant l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013, ce projet de loi fait suite à plusieurs étapes conventionnelles et législatives, tendant à réformer profondément notre système de formation professionnelle.

Depuis le mois de juin 2013, Pierre Morange et moi-même avons procédé à plus de soixante auditions. Nous nous sommes également rendus au Fongecif d'Île-de-France, pour mesurer les difficultés concrètes de l'adéquation entre l'offre et les besoins de formation professionnelle.

M. Pierre Morange, rapporteur. Je voudrais en avant-propos insister sur l'excellente ambiance dans laquelle se sont déroulés nos travaux et sur l'extraordinaire travail effectué par les administrateurs du CEC – ce rapport doit beaucoup à leur force de travail et à leur sagacité.

Si, comme l'a souligné Jeanine Dubié, nous avons dû circonscrire notre étude à la formation professionnelle continue, cela représente néanmoins un champ d'investigation important puisque les sommes gérées par les organismes paritaires approchent les 7 milliards d'euros.

Le premier constat qui s'impose est que la complexité du système, résultat d'une sédimentation législative et d'une organisation en tuyaux d'orgue, le rend à peu près illisible pour le profane. La variété des acteurs impliqués dans la formation professionnelle, la multiplication des instances de décision, de contrôle, de pilotage et de gestion, qui interviennent au nom de l'État, de la région, des partenaires sociaux ou du quadripartisme, rendent urgente une simplification permettant à chacun de se réapproprier la formation professionnelle, aujourd'hui aux mains des seuls spécialistes.

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. Notre système de formation professionnelle se veut ambitieux et évolutif. La loi du 16 juillet 1971 marque un moment fondateur : pour assurer à la fois le développement personnel et la promotion sociale des salariés tout en facilitant leur adaptation aux mutations économiques, est mis en place un marché de la formation professionnelle, encadré et intermédié par les partenaires sociaux, en rupture avec le monde de la formation initiale, perçue comme trop rigide et trop théorique. Le système instauré en 1971 n'a ensuite cessé d'évoluer, jusqu'en 2009, où le chômage de masse conduit les responsables à vouloir favoriser le retour à l'emploi et où la complexification des parcours professionnels individuels incite à les sécuriser.

Comme vous le voyez, la formation professionnelle nourrit des ambitions toujours plus élevées, sans pour autant se réformer radicalement. Depuis 1971, les entreprises ont une obligation de « former ou payer » : l'entreprise doit consacrer une partie de sa masse salariale à la formation de ses salariés ou verser une cotisation d'un montant équivalant à son obligation à un organisme de collecte géré par les partenaires sociaux. Ce système s'est progressivement complexifié, à mesure qu'on créait des dispositifs pour l'améliorer. Il est unique dans l'OCDE, par l'importance des sommes mutualisées *via* les organismes de collecte, les Opcas – organismes paritaires collecteurs agréés –, et du fait de cette obligation de « former ou payer ».

M. Pierre Morange, rapporteur. Si 32 milliards d'euros sont affectés à la formation professionnelle, la totalité de cette somme n'est pas gérée par les Opcas : 6 milliards sont affectés à l'apprentissage et concernent environ 400 000 bénéficiaires ; 6 milliards d'euros sont consacrés à la formation des agents publics, soit quelque 5,3 millions de bénéficiaires potentiels ; les 20 milliards restants financent la formation professionnelle continue. Ils incluent les dépenses de l'État et des administrations publiques, des régions et autres collectivités territoriales, des ménages et des entreprises, ces dernières contribuant pour 12,5 milliards d'euros au financement de la formation. Sur ces 12,5 milliards d'euros, 6,68 milliards sont dépensés *via* les Opcas. Cette somme substantielle mérite que nous y prêtions la plus grande attention.

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. En dépit des sommes très importantes consacrées à la formation professionnelle continue, le système ne produit pas les résultats attendus. En 1971, une rupture durable a été consacrée avec le monde de la formation initiale. Aujourd'hui, les situations de redondance, liées à

l'éclatement des statuts et des dispositifs, sont fréquentes. Plus grave : les inégalités engendrées ou perpétuées par le système scolaire ne sont nullement corrigées par la formation professionnelle continue.

Notre système de formation professionnelle est en soi source d'inégalités, car les salariés des TPE et des PME accèdent moins à la formation que les autres. Il est en effet très difficile de libérer du temps lorsqu'on est salarié d'une TPE ou d'une PME. En outre, les plus petites entreprises n'ont pas de service dédié à la préparation d'un plan de formation. De plus, paradoxalement, ce sont les mieux formés qui accèdent le plus facilement à la formation. Les plus qualifiés sont ceux pour qui la formation est la plus rentable du point de vue de l'entreprise. Ce sont également chez eux, et non chez les moins qualifiés, que l'on note la plus forte appétence pour la formation. La situation atteint un niveau critique pour les demandeurs d'emploi : seuls 8,6 % ont accédé à une formation en 2012.

Globalement, le résultat est donc médiocre : la France affiche en matière de compétences des adultes un retard tout à fait regrettable au sein des pays de l'OCDE. Selon l'enquête PIAAC, équivalent pour les adultes de l'enquête PISA pour les enfants, nous nous classons au vingt-deuxième rang sur vingt-quatre.

M. Pierre Morange, rapporteur. Nous nous sommes donc interrogés sur les raisons qui expliquent ces mauvais résultats et appellent des changements en profondeur. Notre réflexion s'est articulée autour de trois axes.

S'agissant du financement du paritarisme, d'abord, 60 millions d'euros sont reversés chaque année aux organisations syndicales et patronales par le Fongeforn au travers d'un précipt. Dans ces conditions, les OPCA, qui ont vocation à drainer les financements, sont fortement incités à maximiser leur collecte au détriment d'autres considérations comme la mutualisation réelle des sommes collectées. Cette question du financement est abordée dans le projet de loi présenté hier devant la commission des Affaires sociales, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. La réforme du système « former ou payer », source d'inefficacité majeure, doit nous conduire à réfléchir sur les modalités de prélèvement les mieux adaptées au financement de la formation professionnelle.

La nature de l'offre, ensuite. La formation professionnelle fait l'objet d'une offre abondante, pour ne pas dire pléthorique, marquée toutefois par une diminution de la durée des formations. Or les formations qualifiantes sont, le plus souvent, des formations longues, ce qui explique que le projet de loi qui vient de nous être présenté vise à porter de 120 à 150 heures le nombre d'heures cumulables sur le compte personnel de formation, car c'est le minimum requis pour les formations qualifiantes.

Le manque d'information, enfin. Face à cette offre de formation foisonnante, les demandeurs ont le plus grand mal à s'orienter. Il n'existe pas, à ce jour, de base de données nationale consolidée de l'offre de formation ; il y a plusieurs bases, selon les territoires, alimentées et organisées différemment. Quant

aux labels qualité, qui permettraient de choisir les meilleures formations, ils sont trop nombreux et peu visibles.

Dans ce contexte, nos préconisations ont pour ambition de permettre à chacun de se réapproprier la formation professionnelle. Elles sont guidées par le pragmatisme et le bon sens et visent moins à reconstruire une nouvelle cathédrale qu'à nous doter d'un dispositif opérationnel.

Nous proposons, en premier lieu, de simplifier et de renforcer la gouvernance. On le sait, la complexité de notre système de formation n'a d'égale que son inefficience, du fait notamment de la lenteur et de l'inertie qu'elle génère. La simplification passe par le rapprochement des instances de gouvernance de l'emploi et de la formation professionnelle ; par la suppression de la juxtaposition systématique du paritarisme et du quadripartisme ; enfin par l'achèvement de la décentralisation, avec le transfert aux régions de certaines compétences.

Il est donc proposé de fusionner le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, le Conseil national de l'emploi et le Comité paritaire national de la formation professionnelle ; d'associer les organismes représentatifs des activités dite du « hors champ » – économie sociale, agriculture, professions libérales – à la gouvernance de la formation professionnelle continue ; de fusionner le Centre d'études sur l'emploi et le Centre d'études et de recherches sur les qualifications ; de fusionner les comités de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle et les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi ; d'associer enfin les partenaires sociaux à la genèse et à la signature des contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle.

Il importe également de réformer le financement de la formation professionnelle. La proposition n° 11 – partiellement reprise dans le projet de loi qui nous a été présenté hier – suggère d'adopter un nouveau système de financement des organisations syndicales et patronales, déconnecté de la collecte des fonds de la formation professionnelle. La proposition n° 13 vise, pour une meilleure information du Parlement sur le suivi des conventions d'objectifs et de moyens, à intégrer dans les annexes budgétaires au projet de loi de finances un bilan détaillé de la politique de contractualisation avec les Opca, politique que la proposition n° 12 recommande de poursuivre pour réorienter leurs missions vers le conseil et l'ingénierie, ce qui est fondamentalement leur cœur de métier. Quant à la proposition n° 14, elle suggère la réalisation d'une étude d'impact permettant d'apprécier les conséquences du transfert de la collecte des contributions des entreprises au titre de la formation professionnelle aux Urssaf. En effet, le système « former ou payer » aboli, la problématique de l'imputabilité des dépenses de formation disparaît et la contribution des entreprises devient comparable aux cotisations sociales. Pourquoi, dès lors, ne pas la faire collecter par les Urssaf ?

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. Parallèlement à la réforme de la gouvernance et du financement, il convient de renforcer les droits individuels.

Nous avons en effet la conviction que les individus gagneront à être responsables de leur formation professionnelle et à avoir des droits supplémentaires. Mais, pour atteindre cet objectif, trois conditions doivent être réunies. Il faut d'abord que les personnes les moins qualifiées soient accompagnées ; c'est l'objet de la proposition n° 3, qui suggère notamment de renforcer l'accompagnement des personnes dans la reconnaissance de leurs qualifications. Il faut ensuite que l'accès aux dispositifs de formation soit simplifié et enfin que l'information soit suffisante, c'est-à-dire qu'un système d'information performant soit mis en place.

Les partenaires sociaux et le législateur ont mis en place un compte personnel de formation. La proposition n° 5 recommande de compléter ce compte personnel de formation, en définissant des modalités de monétisation des droits, pour pouvoir les transformer en frais de transport, d'hébergement ou de formation. Il faut également donner à chacun la possibilité de suivre l'évolution de son CPF grâce à un outil dématérialisé, comme l'ont prévu les partenaires sociaux, réellement inséré dans les autres systèmes d'information existants. Enfin, nous préconisons d'articuler le CPF avec les autres comptes existants : le compte épargne-temps et le compte pénibilité.

M. Pierre Morange, rapporteur. Il s'agit là d'un sujet assez complexe, que l'on peut aborder au travers du concept de fongibilité asymétrique du compte épargne-temps, du compte pénibilité et du compte personnel de formation.

Le compte personnel de formation constitue la pierre angulaire du texte sur la formation professionnelle, dont les ambitions ne se résument pas à mieux affecter nos capacités de formation pour améliorer la qualification de nos travailleurs, mais englobent de manière plus vaste la sécurisation des parcours professionnels, au travers de la mise en place d'un dispositif de « flexisécurité ». Pour ce faire, le projet de loi qui nous a été présenté hier propose que le compte personnel de formation soit géré par la Caisse des dépôts et consignations, organisme dont la première vocation est financière. Nous pensons plus judicieux, conformément aux recommandations de l'IGAS, que ce compte personnel de formation, au cœur de la future assurance professionnelle, soit géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, dont la base de données est la plus vaste qui soit. Cela permettrait son interconnexion avec le compte pénibilité, déjà géré par la CNAV, et avec le compte épargne-temps, outil à vocation universelle qui permet de transformer du temps libre en temps de travail et peut être monétisé suite aux réformes de François Fillon. Le CPF pourrait être abondé par ce biais, le compte épargne-temps pouvant servir à le financer – l'inverse n'étant pas possible puisque nous serions dans le cadre d'une fongibilité asymétrique.

Cette interconnexion entre les différents comptes permettrait de faire vivre un dispositif universel et dont la portabilité offrirait à chaque travailleur la possibilité de contribuer du mieux qu'il peut au développement de l'économie nationale. Telle est la philosophie des propositions que nous soumettons à l'exécutif.

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. Nous avons mesuré combien il était nécessaire de mieux accompagner les publics les plus éloignés de la formation. Dans cette perspective, le Gouvernement a annoncé un effort financier supplémentaire pour les demandeurs d'emplois. Par ailleurs, par l'accord interprofessionnel du 14 décembre 2013, les partenaires sociaux ont renforcé les dispositifs destinés aux moins qualifiés et aux salariés des petites entreprises, grâce notamment à la création d'une « garantie d'accès à la formation », prenant la forme d'un bonus – ou d'un abondement correctif – de cent heures de formation octroyé à un salarié qui, au cours des six dernières années, n'aurait pas bénéficié d'entretiens professionnels, d'actions de formation, d'évolution salariale, de certification ou de validation des acquis de l'expérience.

Au-delà de cette mobilisation financière qui ne saurait suffire, nous proposons des mesures dédiées aux salariés des TPE et des PME : l'élargissement aux entreprises de 10 à 49 salariés de la possibilité de prise en charge de la rémunération des salariés partis en formation ; la création d'une plate-forme partagée avec Pôle emploi et les agences d'intérim pour faciliter le remplacement des salariés des plus petites entreprises partis en formation ; l'extension dès que possible de la garantie d'accès à la formation aux salariés des entreprises de moins de cinquante salariés.

Notre proposons également des mesures dédiées aux demandeurs d'emploi, comme l'allègement et la dématérialisation de la procédure de validation de la formation par le conseiller de Pôle emploi ou la réduction des délais d'entrée en formation, ceux-ci étant actuellement beaucoup trop longs.

Nous souhaitons aussi permettre à chacun de s'orienter facilement dans le monde de la formation. Pour cela, il faut que l'information sur l'offre de formation soit la plus complète possible. La stratégie nationale de constitution d'un réseau public de l'orientation n'a pas vraiment montré sa valeur ajoutée. Aujourd'hui, alors qu'une régionalisation est annoncée, de nombreuses difficultés restent à contourner. Les régions doivent avoir les leviers nécessaires pour coordonner efficacement les autres acteurs, y compris les services déconcentrés de l'État et les directions régionales de Pôle emploi. Nous plaçons pour une organisation territoriale de l'orientation plutôt que pour une organisation en silos.

En outre, nous invitons le Gouvernement à poursuivre et à accélérer la mise en œuvre du système national d'information sur l'offre de formation DOKELIO. À partir des bases existantes, dont les nomenclatures, les normes techniques et les méthodes de collecte diffèrent, un travail important a déjà été réalisé. Il doit être poursuivi de façon à ce que les utilisateurs de l'offre de formation et les prescripteurs partagent un langage commun. Nous avons bien conscience que c'est une opération difficile, mais elle doit être menée à bien. Nous insistons sur le fait que le résultat doit être pensé pour répondre aux besoins des usagers. Ceux-ci devraient d'ailleurs pouvoir noter et commenter les formations et les organismes qui les proposent. Les labels qualité obtenus par les organismes doivent également être publics, tout comme doivent être rendues publiques dans

les meilleurs délais les dates des sessions de formation à venir, afin de faciliter les inscriptions.

Notre proposition n° 15 recommande enfin de réformer le service public de l'orientation, d'une part en supprimant la Délégation interministérielle à l'information et à l'orientation et, d'autre part, en reconnaissant le chef de filat de la région, vers qui il convient d'envisager le transfert des moyens de certains réseaux d'orientation relevant actuellement de l'État.

M. Pierre Morange, rapporteur. J'insisterai pour conclure sur le redéploiement des moyens de contrôle et sur le développement des formations innovantes.

Nous avons évoqué l'abondance et la multiplicité de l'offre de formation, qui cachent parfois des pratiques discutables dont on peut se demander si elles ont leur place dans un parcours de valorisation et de sécurisation professionnelles. Il importe donc de développer les moyens de contrôle et les outils de certification. Compte tenu de l'importance de l'offre, un contrôle en amont serait malaisé, fort coûteux, et risquerait de compromettre la diversité d'une offre supposée s'adapter sans cesse aux nouvelles exigences de l'économie et de la technologie. Par ailleurs, dans la mesure où l'obligation de « former ou payer » est supprimée et, avec elle, l'imputabilité budgétaire et le contrôle qui en découle, les moyens dégagés pourront être réorientés vers le contrôle des organismes de formation. Enfin, nous proposons d'étendre les pouvoirs de la Commission nationale de la certification professionnelle, en lui permettant de formuler des avis ou de refuser l'inscription au Répertoire national des certifications professionnelles de formations contestables, sur la base de critères complémentaires à ceux qu'elle applique aujourd'hui pour les certifications.

En dernier lieu, nous avançons plusieurs mesures pour favoriser les formations innovantes. La France se caractérise par une prédominance du modèle de formation présentiel et en groupe, en présence d'un formateur, notamment en raison de la définition législative et réglementaire de la formation professionnelle continue. Or ce modèle est particulièrement mal adapté aux publics les plus éloignés de l'emploi et les moins diplômés, à qui il rappelle une scolarité qui n'a pas toujours laissé de bons souvenirs. Par ailleurs, exigeant souvent que le salarié quitte son entreprise, il est coûteux en frais de logistique et de déplacement. Bref, ces formations présentielles peuvent être dissuasives. Au contraire, la formation à distance permet d'élargir le champ des bénéficiaires, tout en s'adaptant mieux à leurs contraintes, et nous souhaitons l'encourager.

Il nous paraît en outre essentiel d'encourager la modularité pour permettre à chacun d'accéder à la formation, en tenant compte de ses contraintes de temps et d'organisation. Les formations qualifiantes sont longues : de 150 à plus de 1 000 heures, ce qui peut dissuader entreprises ou salariés d'y avoir recours. La modularité est donc une condition essentielle à l'accès à la formation des publics qui en sont les plus éloignés.

M. Régis Juanico, président. Je remercie nos deux rapporteurs pour la clarté et la précision de leur présentation. C'était une gageure, tant notre système de formation professionnelle est complexe.

La France consacre 32 milliards d'euros au financement de la formation professionnelle sans obtenir les résultats attendus, comme le montre la comparaison avec d'autres pays de l'OCDE. La formation professionnelle est souvent considérée comme un des domaines – avec le logement ou les soins – où nous pourrions faire des économies. Avez-vous pu identifier des leviers qui permettraient de dépenser moins en la matière tout en gagnant en efficacité ?

Dans le rapport que M. Poisson et moi-même avons réalisé pour le CEC sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes, nous avons insisté sur la nécessité d'instituer pour les jeunes, dès seize ans, en particulier pour les « décrocheurs » qui quittent le système scolaire sans diplôme ni qualification, un « droit de tirage » dans le cadre du compte personnel de formation, inversement proportionnel à la durée de la formation initiale. Ainsi, ces jeunes auraient la possibilité de se former ou de se qualifier afin de s'insérer rapidement sur le marché du travail. Avez-vous abordé cette question dans votre rapport ? Sera-t-elle traitée dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle ?

M. Jacques Myard. Nous nous sommes déjà penchés à plusieurs reprises sur notre système de formation professionnelle, en effet très complexe. Cela étant, la complexité n'implique pas nécessairement l'inefficience. Il est sans doute possible de simplifier le système, mais dans certaines limites : il doit pouvoir répondre aux besoins très divers de notre économie.

Nos entreprises sont exsangues : elles n'ont plus de marges de manœuvre. Or le temps de formation des salariés représente une perte d'activité directe pour elles. N'est-il pas envisageable que ce temps soit pris sur les jours de RTT ? Cela pose la question de la durée du travail en France.

Les salariés les moins qualifiés sont souvent les moins demandeurs de formation. De plus, comme vous l'avez relevé, monsieur le président, beaucoup de jeunes quittent le système scolaire à seize ans sans diplôme et se trouvent parfois dans des situations difficilement rattrapables, certains ayant connu l'échec scolaire dès douze ou treize ans. Ne pourrait-on pas organiser, en liaison avec l'éducation nationale, une forme de pré-apprentissage pour ces jeunes, dès cet âge, afin de leur donner le goût d'apprendre et de leur mettre le pied à l'étrier ?

Enfin, je le dis sans détour : je suis un farouche adversaire des régions. Je n'ai d'ailleurs pas voté la réforme de décentralisation conduite par M. Raffarin. Je conçois que l'on réduise le nombre de départements. Mais les régions sont des machines dispendieuses, gérées de manière catastrophique, en raison notamment du mode de scrutin, qui ne permet pas de dégager de véritables majorités, comme on le voit en Île-de-France. Vous avez proposé, madame Dubié, de supprimer tous

les organismes relevant de l'État qui interviennent en matière de formation professionnelle. Mais que se passera-t-il lorsqu'un salarié changera de région ? Jusqu'à présent, l'État joue un rôle dans l'organisation du système. Je ne suis pas certain que la région soit le niveau approprié. Je demande en tout cas à être convaincu.

M. Laurent Kalinowski. Je remercie les deux rapporteurs pour leur travail, qui met bien en lumière les problèmes et la nécessité d'une clarification. Il convient d'articuler l'offre de formation professionnelle non seulement avec les besoins, mais aussi avec l'action économique menée sur le terrain en faveur des entreprises. Je ne suis pas d'accord avec M. Myard : c'est bien au niveau des territoires qu'il faut réaliser cette articulation.

M. Jacques Myard. Faisons-le au niveau des départements ! Ils sont encore plus près du terrain !

M. Laurent Kalinowski. Aujourd'hui, lorsque les régions souhaitent investir dans le développement économique, le facteur limitant est non pas le foncier, mais la formation professionnelle, qui n'est pas toujours adaptée aux nouveaux besoins des entreprises. Nous devons disposer des bons acteurs et coordonner au niveau des territoires les différents outils de formation, ceux qui relèvent de l'éducation nationale et les autres. Il nous faut anticiper l'offre de formation en fonction des réseaux d'entreprises existants et des besoins du marché.

Vous avez proposé, monsieur Morange, d'instaurer un mécanisme de fongibilité asymétrique à partir du compte épargne-temps (CET) vers le compte personnel de formation. Pourquoi pas. Mais tous les salariés ne disposent pas d'un CET et tous n'ont pas la possibilité de le monétiser – les agents des collectivités territoriales, par exemple, ne l'ont pas. Un salarié peut donc dégager du temps libre grâce à son CET, sans avoir pour autant les moyens de financer sa formation.

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. Monsieur le président, 150 000 jeunes quittent en effet le système scolaire sans diplôme.

M. Jacques Myard. Oui, mais à quel âge décrochent-ils ?

M. Pierre Morange, rapporteur. Souvent avant seize ans : 20 % des élèves ne maîtrisent pas les savoirs fondamentaux lorsqu'ils entrent en sixième.

M. Jacques Myard. Cela a toujours été le cas, contrairement à ce que l'on pense.

M. Régis Juanico, président. Tant que ces jeunes n'ont pas atteint seize ans, l'éducation nationale tente de trouver des solutions de « raccrochage » pour eux au sein même du système scolaire. Au-delà de seize ans, la scolarisation n'est plus obligatoire, et la sortie de ces jeunes sans diplôme ni qualification pose un véritable problème.

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. Nous n'avons pas étudié cette question en détail, mais nous insistons sur la fait qu'il convient de rétablir un lien entre la formation initiale assurée par l'éducation nationale et la formation continue, dans l'intérêt de ce public. Il est absolument nécessaire que ces jeunes soient suivis par les missions locales, qui peuvent les accompagner et les préparer à des formations en alternance. Sans doute convient-il de mieux les repérer lorsqu'ils quittent le système scolaire afin de les orienter vers les dispositifs d'aide à l'emploi et de leur donner une deuxième chance.

Monsieur Myard, il n'est pas question pour nous de supprimer les services de l'État compétents en matière de formation professionnelle : l'État doit conserver un rôle de pilotage. Mais nous avons constaté que les différentes structures – celles qui relèvent de l'État, celles qui dépendent des régions, les OPCA – fonctionnent en silo et qu'il n'existe aucune approche territoriale. Le niveau régional est le mieux à même d'identifier les besoins des entreprises en emplois et en compétences à l'échelle d'un territoire. Les régions présentent d'ailleurs des différences marquées à cet égard.

M. Jacques Myard. Ces différences existent aussi à l'intérieur des régions.

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. En effet. En outre, les salariés les plus éloignés de la formation professionnelle éprouvent souvent des difficultés à se déplacer pour suivre une formation à 200 ou 300 kilomètres. Nous proposons donc d'adopter une approche véritablement territoriale à l'échelle de la région, qui permette de répondre aux besoins des entreprises. Par ailleurs, nous préconisons de recentrer les missions des OPCA sur le conseil et l'ingénierie en matière de gestion des emplois et des compétences, en particulier à destination des TPE et des PME, souvent relativement démunies sur ce point. Les OPCA pourraient accompagner ces entreprises, en anticipant leur évolution à l'horizon de cinq ou six ans et en repérant les niveaux de qualification dont elles ont besoin. Dans un deuxième temps, ils pourraient conseiller les salariés sur le choix des formations et le départ en formation.

M. Pierre Morange, rapporteur. Monsieur le président, 120 000 à 150 000 jeunes décrochent en effet du système scolaire chaque année. Les effets économiques, sociaux et politiques de ce phénomène sont désastreux pour la nation. Nous devons non seulement gérer le stock des décrocheurs, mais surtout en tarir le flux à la source. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport, le système de formation professionnelle n'a pas vocation à être la « voiture-balai » qui répare les échecs de la formation initiale.

La loi de 1966 avait fait de la formation professionnelle le prolongement et le complément de la formation initiale. Ce dispositif s'étant révélé rigide et peu adapté aux réalités économiques, la loi « Delors » de 1971 a créé le système de formation professionnelle que nous venons de décrire. Cette réforme a toutefois dissocié la formation initiale et la formation professionnelle, tout au moins sur le

plan conceptuel. Le projet de loi relatif à la formation professionnelle déposé hier sur le bureau de notre Assemblée vise à instaurer un compte personnel de formation dès l'âge de seize ans qui devrait permettre de mieux les articuler. Il convient désormais de faire vivre ce dispositif. Nous avons d'ailleurs formulé des préconisations pour le compléter.

Le Président de la République souhaite réaliser 50 milliards d'euros d'économies d'ici à 2017. Peut-on faire mieux en matière de formation professionnelle en stabilisant, voire en diminuant les dépenses ? Nous avons formulé plusieurs propositions concrètes dans notre rapport. Ainsi, le développement de la formation à distance permettrait de réduire de manière substantielle certains coûts – frais de déplacement, logistique, location des salles, présence du formateur, immobilisation du salarié. La dématérialisation des données est une autre piste. Mme Dubié a évoqué à juste titre la multiplicité et le cloisonnement des sources d'information, la disparité des logiciels et l'absence d'urbanisation des différents systèmes informatiques. Leur rationalisation et la création d'un portail unique de la formation professionnelle permettraient non seulement d'améliorer l'accès à l'information, mais aussi d'économiser des ressources humaines qui pourraient être réaffectées, le cas échéant, au suivi individualisé des demandeurs de formation.

Une myriade d'organismes disparates, cloisonnés et, en définitive, contre-productifs interviennent dans le domaine de la formation professionnelle. Nous proposons de simplifier la gouvernance du système. Mais il ne s'agit nullement de déshabiller Pierre pour habiller Jacques, monsieur Myard ! Nous souhaitons conforter le rôle de l'État, en le recentrant sur ses fonctions régaliennes et en réaffirmant sa présence au sein des différents conseils que nous avons cités. En matière de contrôle, il convient de redéployer les moyens des services déconcentrés de l'État vers la vérification de la qualité de l'offre de formation : l'État a toute légitimité pour s'assurer que l'argent public issu des contributions privées est utilisé au mieux. Enfin, nous devons renforcer les moyens de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Comme vous l'avez relevé, monsieur Kalinowski, le compte épargne-temps n'est pas encore généralisé : 6,5 % des salariés en bénéficient actuellement. Il est surtout utilisé dans les grandes entreprises qui disposent de services comptables et juridiques suffisamment importants pour gérer le dispositif. Il a été créé par Michel Giraud et réformé par François Fillon qui a permis sa monétisation – à mon initiative –, les sommes issues d'un CET servant à alimenter un plan d'épargne retraite populaire (PERP) ou un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) sont exonérées d'impôts et de cotisations sociales. C'est un outil très souple et polyvalent : les jours de repos épargnés peuvent être consommés sous forme de congé sabbatique, de congé parental ou encore de temps de formation – cette utilisation est déjà prévue dans les textes. Il serait logique qu'il permette également d'alimenter le CPF, selon un mécanisme de fongibilité asymétrique.

Quant au compte pénibilité, il devrait être conçu moins comme un outil de gestion du stock – qui sert à accumuler des droits à la retraite – que comme un outil de gestion des flux – qui permet au salarié de s'adapter à son poste de travail ou d'améliorer son niveau de qualification. Ces trois instruments – CET, compte pénibilité, CPF – sont liés et doivent contribuer à la sécurisation des parcours professionnels.

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. Vous souhaitez, monsieur Myard, poser un principe selon lequel la formation devrait être organisée pendant les jours de RTT. J'y suis résolument opposée ! La formation est un temps de travail rémunéré. Elle profite à la fois au salarié – en lui permettant d'améliorer son niveau de qualification – et à l'entreprise – en favorisant l'adaptation du salarié à ses besoins. Du reste, si l'on posait un tel principe, on en viendrait à considérer la formation comme du temps libre.

M. Jacques Myard. La formation n'est pas du temps libre dans mon esprit.

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. Les journées de RTT sont liées au passage aux trente-cinq heures.

M. Jacques Myard. C'est bien là le problème !

Mme Jeanine Dubié, rapporteure. Nous n'allons pas relancer ce débat ! Nous n'avons pas diminué la durée du travail pour demander aux salariés de se former pendant leurs jours de RTT !

M. Jacques Myard. Compte tenu des charges qui pèsent sur elles, les entreprises n'ont plus aujourd'hui de marges de manœuvre, notamment pour investir. Je conviens tout à fait que la formation professionnelle profite à la fois aux salariés et aux entreprises. Mais les formations de qualité sont longues et les journées n'ont que vingt-quatre heures ! Il n'est plus possible d'amputer encore le temps effectivement travaillé. Dans la mesure où l'on ne veut pas toucher aux trente-cinq heures, nous pourrions prendre collectivement nos responsabilités et décider que la formation est organisée pendant les jours de RTT. Certes, ces jours correspondent à une diminution de la durée du travail, mais ils donnent aussi aux salariés la possibilité de se former et d'améliorer leur parcours professionnel. Vous ne pourrez pas éviter ce sujet : la question de la durée du travail se pose en France.

M. Pierre Morange, rapporteur. Je vais tenter de rapprocher les positions de M. Myard et de Mme Dubié. Toute formation organisée sur le temps de travail doit recueillir l'accord de l'employeur. En revanche, hors temps de travail, le salarié est libre de suivre des formations s'il le souhaite – ce n'est nullement une obligation. Le CET offre une grande souplesse à cet égard.

Vous avez évoqué, monsieur Myard, la situation financière très difficile de nos entreprises. L'ANI du 14 décembre 2013, signé par tous les partenaires

sociaux à l'exception de la CGT et de la CGPME, prévoit une réduction de 1,6 % à 1 % de la contribution maximale des entreprises à la formation professionnelle.

M. Régis Juanico, président. Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leur travail. Mes chers collègues, sauf objection, je vous propose d'autoriser la publication du rapport.

*Le Comité **autorise** la publication du présent rapport.*

ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

- Mmes Virginie Cayré et Monique Mousseau, inspectrices générales des affaires sociales (IGAS), co-auteurs d'un rapport d'évaluation de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi (18 juin 2013).
- Mme Monique Mousseau, inspectrice générale des affaires sociales (IGAS), auteure d'un rapport d'évaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux (18 juin 2013).
- Mme Anne Froment-Meurice, présidente de la 5^e chambre de la Cour des comptes (18 juin 2013).
- M. Jean-Robert Pitte, délégué interministériel à l'information et à l'orientation (25 juin 2013).
- M. Hubert Patingre, secrétaire général du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), accompagné de M. Christophe Usselio La Verna (2 juillet 2013).
- Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, accompagnée de M. Jean-Marc Huart, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle (2 juillet 2013).
- M. Marc Ferracci, chercheur associé au Centre de recherches en économie et statistique (Crest), professeur à l'université de Nantes - Laboratoire LEMNA (9 juillet 2013).
- M. Marc-Antoine Estrade, chef du département synthèse de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) (9 juillet 2013).
- M. Antoine Magnier, directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), accompagné de Mme Christel Colin, adjointe au directeur, cheffe de service, et de M. Philippe Zamora, sous-directeur du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (SEPEFP) (9 juillet 2013).
- M. Henri Rouilleault, ancien administrateur de l'Insee, ancien directeur général de l'Agence pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), auteur d'un rapport sur le renforcement de l'accompagnement des transitions professionnelles (2010) (16 juillet 2013).
- M. Vincent Destival, directeur général de l'Unedic (16 juillet 2013).
- M. Pierre Ferracci, président du groupe Alpha (16 juillet 2013).
- Mme Mathilde Bourdat, consultante à la Cegos, sur l'enquête annuelle consacrée à la formation professionnelle en Europe et les attentes des salariés en la matière (23 juillet 2013).
- M. Stéphane Carcillo, économiste à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), membre du centre de recherches en économie et statistique (Crest), membre du Conseil d'analyse économique (CAE), auteur d'une note du CAE avec Pierre Cahuc et Klaus Zimmermann sur l'emploi des jeunes peu qualifiés en France (23 juillet 2013).

- M. Christian Janin, secrétaire confédéral de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), responsable du service emploi et sécurisation des parcours professionnels, accompagné de Mme Catherine Bourut, secrétaire confédérale en charge de la formation professionnelle continue (10 septembre 2013).
- M. Jean-Pierre Therry, chargé de mission pour la formation professionnelle, de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) (10 septembre 2013).
- Mme Laurence Martin, conseillère technique du secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO) pour les questions de formation professionnelle (10 septembre 2013).
- Mme Dominique Jeuffrault, déléguée nationale au secteur emploi et formation de la Confédération française de l'encadrement – confédération française des cadres (CFE-CGC) et M. Franck Boissart, conseiller technique (10 septembre 2013).
- M. François Falise, directeur de la formation de la Fédération française du bâtiment (FFB), et Mme Klervi Le Lez, chargée d'études à la direction des relations institutionnelles (10 septembre 2013).
- M. François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), Mme Béatrice Saillard, directeur des relations institutionnelles, et M. Jean-Patrick Farrugia, directeur formation-emploi (17 septembre 2013)* ;
- M. Pierre-Antoine Gailly, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France et vice-président de CCI France ; M. Patrice Guézou, directeur formation et compétences, et Jérôme Pardigon, responsable des relations institutionnelles (17 septembre 2013) ;
- M. Jean-Michel Pottier, président de la commission formation-éducation, et M. Georges Tissé, directeur des affaires sociales, Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) (17 septembre 2013) ;
- M. Patrice Lombard, membre de la commission formation du Medef et vice-président d'Opcalia, M. Antoine Foucher, directeur des relations sociales, éducation et formation, et Mme Kristelle Hourques, chargée de mission senior à la direction des affaires publiques au MEDEF (17 septembre 2013) ;
- M. Jean-Pierre Crouzet, président de l'UPA, M. Pierre Burban, secrétaire général, et Mme Caroline Duc, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement (17 septembre 2013).
- M. Yves Barou, président de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) (24 septembre 2013).
- Mme Marie-Christine Llorca, vice-présidente et trésorière de la Fédération nationale des chambres syndicales des formateurs consultants (FNCSFC) (24 septembre 2013).
- M. Charles Fournier, vice-président de l'Association nationale des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (Carif) et des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Oref) (24 septembre 2013).

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le bureau de l'Assemblée nationale.

- Entretien avec M. Vincent Pigache, président du Fonds de gestion du congé individuel de formation d’Ile-de-France (Fongecif-IDF), M. Patrick Frange, vice-président, M. Laurent Nahon, directeur général, suivi d’une visite du Fonds (1^{er} octobre 2013).
- M. Jean-Philippe Leroy, président de l’Association pour la gestion de la formation des salariés des petites et moyennes entreprises (Agefos-PME) et de Mme Valérie Sort, déléguée aux relations institutionnelles (1^{er} octobre 2013).
- M. Jean Wemaëre, président de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) et de Mme Emmanuelle Pérès, déléguée générale (8 octobre 2013).
- M. Michel Clezio, président de la Fédération nationale des unions régionales des organismes de formation (Fnurof) (8 octobre 2013).
- M. Michel Fortin, vice-président du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et de M. Bernard Abeillé, directeur général (8 octobre 2013).
- M. Emmanuel Maurel, vice-président du Conseil régional d’Ile-de-France, chargé de la formation professionnelle, de l’apprentissage, de l’alternance et de l’emploi, accompagné de Mme Hélène Pauty-Sauret, directrice de la formation professionnelle de la Région Ile-de-France et de M. François Brezot, chargé de mission (15 octobre 2013).
- M. George Asseraf, président de la Commission nationale de la certification professionnelle (15 octobre 2013).
- M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, accompagné de Mme Dominique Delaite, directrice adjointe à la sécurisation des parcours (15 octobre 2013).
- M. Alain Rousset, président de l’Association des régions de France (ARF) (26 novembre 2013).