



N°

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES

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

ET PRÉSENTÉ
PAR MME FRANÇOISE GUÉGOT,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I.- LES DÉFAUTS ET LES BLOCAGES DU SYSTÈME DE FORMATION.....	11
A. LES RÉSULTATS CONTESTÉS DE LA FORMATION INITIALE	13
1. Elle ne remplit pas sa mission républicaine d'une éducation égale pour tous	13
<i>a) Rappels concernant l'organisation de la formation initiale.....</i>	13
<i>b) Une école qui ne prévient pas les échecs.....</i>	15
<i>c) Des formations professionnelles initiales insatisfaisantes</i>	15
<i>d) Un nombre important de jeunes sans diplôme à la sortie du système éducatif.....</i>	16
<i>e) Un nombre insuffisant de places dans les formations supérieures</i>	18
<i>f) Des abandons d'études universitaires trop importants</i>	19
2. Elle ne permet pas d'établir un lien avec le monde économique.....	19
B. DES SERVICES D'ORIENTATION DÉFAILLANTS.....	20
1. À l'école.....	20
2. À l'université.....	22
<i>a) L'orientation active des « premières années ».....</i>	22
<i>b) L'orientation défectueuse des étudiants au cours de leur cursus</i>	23
3. Au cours de la vie active	23
C. DES ADULTES INÉGAUX DEVANT LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	26
1. Les salariés : des prestations variables selon la qualification et la taille de l'entreprise.....	26
2. Les demandeurs d'emploi : des formations insuffisantes.....	28
<i>a) L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE).....</i>	28
<i>b) Des financements éclatés.....</i>	30
D. UNE OFFRE DE FORMATION OPAQUE ET DE QUALITÉ VARIABLE.....	30
1. La création des organismes de formation n'est pas suffisamment encadrée.....	30

2. Le contrôle de qualité des formateurs reste formel	31
3. L'offre de formation tend à précéder la demande.....	31
4. Le nombre de diplômes est trop important.....	31
5. Les organismes publics de formation professionnelle sont désormais confrontés à la concurrence du marché.....	32
6. L'évaluation du système reste insuffisante	33
<i>a) L'évaluation de la politique régionale</i>	33
<i>b) L'évaluation de l'offre de formation</i>	33
E. DES FINANCEMENTS ABONDANTS MAIS DISPERSÉS ET DONT L'EFFICACITÉ EST INSUFFISANTE	34
1. les financements sont trop dispersés	34
<i>a) Entre les entreprises</i>	37
<i>b) Entre les financeurs</i>	38
<i>c) Entre les organismes collecteurs paritaires agréés</i>	38
<i>d) Entre les types de formations tout au long de la vie</i>	40
2. Une part des crédits est utilisée pour financer la démocratie sociale.....	43
F. UNE GOUVERNANCE MAL DÉFINIE	44
1. L'État	44
2. Les régions.....	44
<i>a) Les Comités de coordination régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP) : des missions nombreuses et mal hiérarchisées</i>	44
<i>b) Les Contrats d'objectifs territoriaux : des outils intéressants mais dont l'objectif n'a pas totalement été atteint.....</i>	45
<i>c) Les plans régionaux de développement des formations (PRDF) : des engagements inégaux</i>	46
II.- LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE : UN CONCEPT À DYNAMISER	49
A. CONSTRUIRE UN VÉRITABLE DISPOSITIF DE FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE.....	50
1. S'appuyer sur un véritable service public en matière d'information et d'orientation	50
<i>a) Améliorer l'information des personnes</i>	51
<i>b) Améliorer l'efficacité des actions menées auprès des scolaires, des étudiants et des familles.....</i>	52
2. Intervenir dans le champ de la formation initiale	53
<i>a) Lutter contre l'échec scolaire et valoriser toutes les filières.....</i>	53
<i>b) Rapprocher l'école du monde de l'entreprise</i>	57
<i>c) Réussir l'entrée dans l'emploi</i>	59

3. Sécuriser les parcours professionnels	61
<i>a) Un accompagnement tout au long de la vie</i>	61
<i>b) Les trois piliers de la sécurisation</i>	64
B. CONTRÔLER ET ÉVALUER L'OFFRE DE FORMATION	68
1. Sécuriser l'appareil de formation par la labellisation des organismes privés de formation.....	68
2. Connaître et contrôler l'offre de formation.....	71
<i>a) Recenser l'offre existante</i>	71
<i>b) Créer des indicateurs et des grilles d'évaluation semblables à ceux utilisés par le Fonds social européen (FSE)</i>	72
3. Évaluer l'efficacité de l'offre de formation.....	72
4. Simplifier l'offre des diplômes et certifications	73
C. CLARIFIER LA GOUVERNANCE.....	74
1. Le rôle des entreprises.....	74
2. Le rôle des branches professionnelles, des partenaires sociaux et des organismes paritaires agréés (OPCA)	74
<i>a) Réaffirmer leur importance dans toutes les étapes de la formation tout au long de la vie.....</i>	74
<i>b) Rationaliser les missions des OPCA</i>	76
<i>c) Renforcer les contrôles sur les OPCA</i>	77
<i>d) Refuser le financement du paritarisme sur les fonds de la formation professionnelle</i>	77
3. Une politique publique de la formation tout au long de la vie	78
2. La région : l'échelon territorial de la formation tout au long de la vie	80
D. SIMPLIFIER LES FINANCEMENTS	81
1. Simplifier les financements des entreprises.....	81
<i>a) Le financement du plan de formation</i>	81
<i>b) Le financement de l'apprentissage.....</i>	81
2. Créer un Fonds National de la FTLV	82
<i>a) Mode de financement</i>	82
<i>b) Affectation de crédits</i>	82
3. Assurer la mutualisation des financements par un fonds régional	82
<i>a) Financement</i>	82
<i>b) Affectation des crédits</i>	87
PROPOSITIONS DE LA MISSION.....	89

ANNEXE 1 COMPOSITION DE LA MISSION D'INFORMATION SUR LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE	Erreur ! Signet non dé
ANNEXE N° 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES (<i>par ordre chronologique</i>)	Erreur ! Signet non dé
ANNEXE 3 SYNTHÈSES DES AUDITIONS DE LA MISSION	Erreur ! Signet non dé
ANNEXE 4 LISTE DES RAPPORTS SUR LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE PARUS AU COURS DES DEUX DERNIÈRES ANNÉES (<i>liste non exhaustive</i>)	Erreur ! Signet non dé
ANNEXE 5 SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DES RAPPORTS SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE	Erreur ! Signet non dé
ANNEXE N° 6 LES INSTANCES, STRUCTURES ET INSTRUMENTS PARTICIPANT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE (<i>liste non exhaustive</i>)	Erreur ! Signet non dé
ANNEXE 7 GLOSSAIRE	Erreur ! Signet non dé

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

C'est sur ces bases que depuis juillet 2008 :

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

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

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

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

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

Définie à Lisbonne (mars 2000) par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, la FTLV constitue une stratégie conduisant l'Europe à devenir « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Elle se définit comme « *toute activité d'apprentissage entreprise à tout moment de la vie, dans le but d'améliorer les connaissances, Les qualifications et les compétences dans une perspective personnelle, civique, sociale et/ou liée à l'emploi* » ⁽²⁾.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En conséquence, après avoir rappelé les composantes actuelles du système français de formation tout au long de la vie et ses principaux blocages (I), le présent rapport expose les mesures qu'il paraît nécessaire de proposer à l'occasion du débat parlementaire à venir (II).

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

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

Mais il faut attendre l'adoption de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente pour que le principe puisse être effectivement mis en œuvre. Constituant « *une obligation nationale* », la formation permanente comporte « *une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent* ». Ces formations ultérieures ont pour objet de permettre l'adaptation des salariés à leur poste de travail mais aussi « *de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social* ».

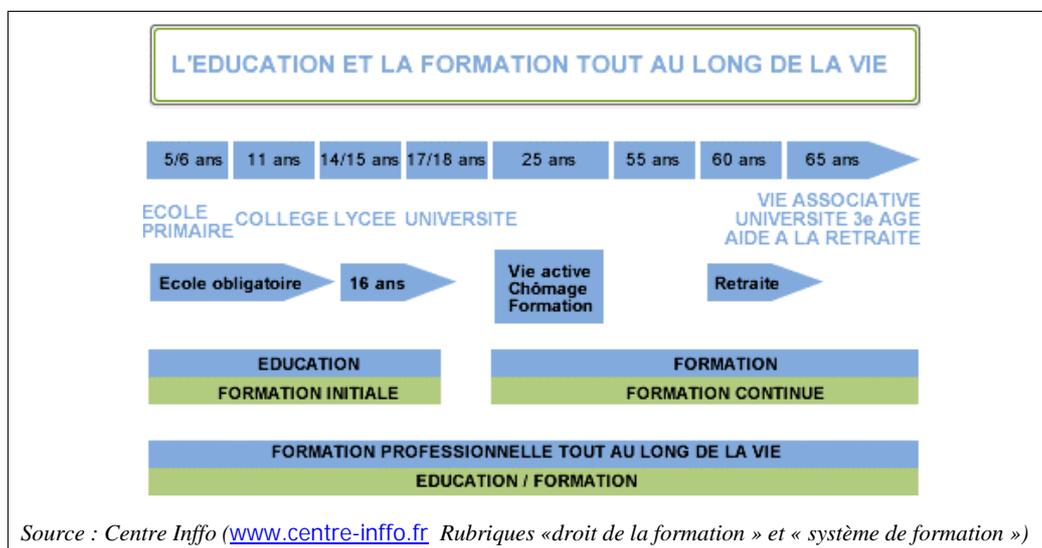
Afin de conforter son objectif d'éducation permanente et de présenter un ensemble de mesures cohérent, le législateur avait adopté le même jour trois autres lois relatives à la formation : les lois n° 71-576 relative à l'apprentissage, n° 71-577 d'orientation sur l'enseignement technologique et n° 71-578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

Après plus de trente ans d'application, et malgré quelques modifications apportées au dispositif, les dysfonctionnements constatés dans l'application de la loi de 1971 (inégalité des salariés au regard du droit à la formation, relative inefficacité en matière d'insertion professionnelle et gaspillages financiers) ont incité les partenaires sociaux à engager une négociation sur la formation professionnelle. C'est sur la base de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 (ANI) auquel ont abouti ces négociations que la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a modifié le livre IX du code du travail, qui vise désormais « *la formation professionnelle tout au long de la vie* ». Au nombre de ses principaux apports, figurent : la création d'un droit individuel à la formation, une définition plus précise des actions suivies au titre du plan de formation, une rénovation des contrats en alternance et une augmentation significative des contributions des employeurs à la formation professionnelle.

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

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

La situation actuelle est reprise dans le schéma suivant :



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

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

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

(1) Audition du 16 septembre 2008.

A. LES RÉSULTATS CONTESTÉS DE LA FORMATION INITIALE

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

a) Rappels concernant l'organisation de la formation initiale

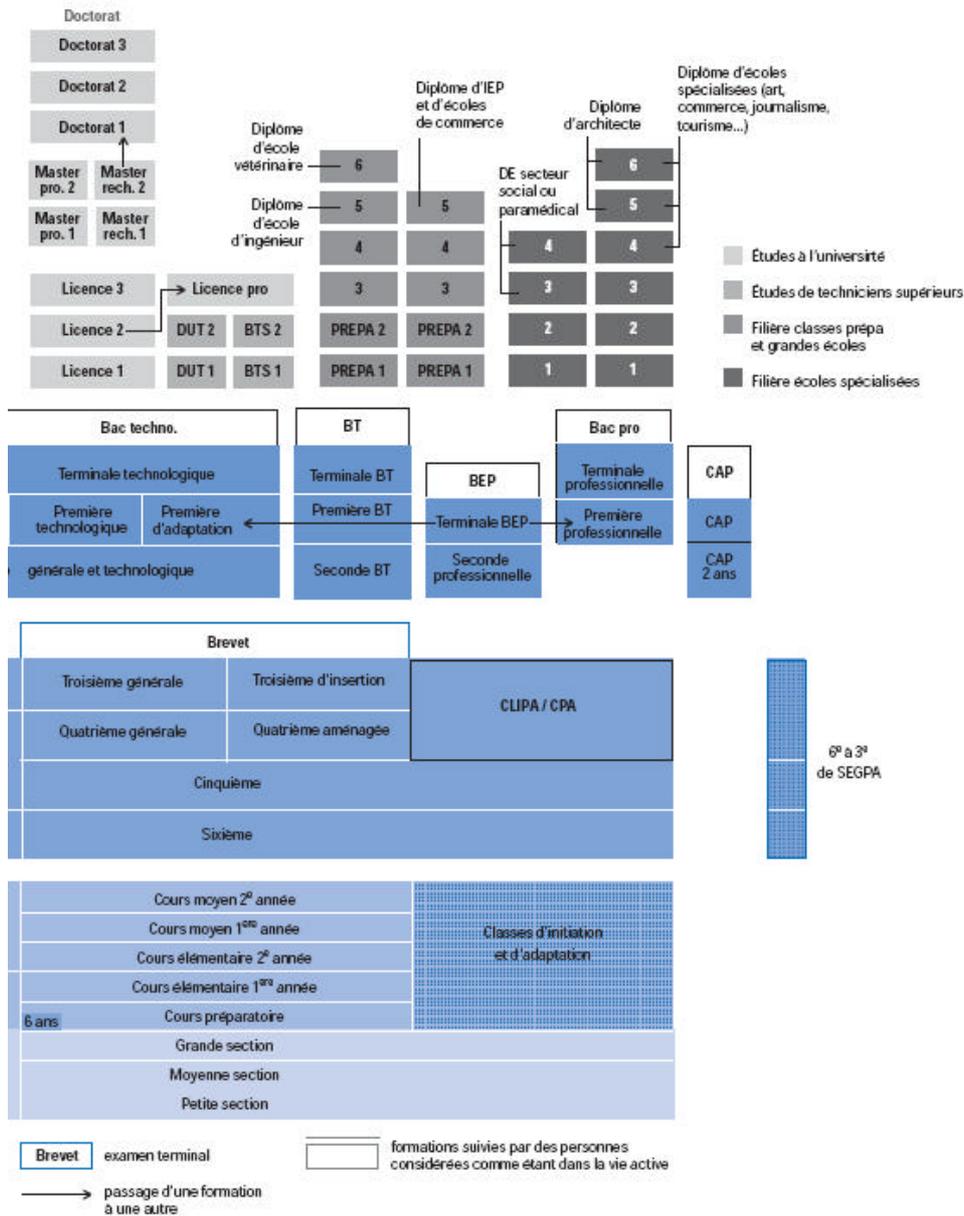
En France, les **niveaux de formation** sont définis au travers d'une nomenclature fixée par la Commission statistique nationale de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

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

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

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

Principales filières de formations



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

b) Une école qui ne prévient pas les échecs

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

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

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

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

- les élèves français, s'ils restituent bien leurs savoirs, sont parmi ceux qui savent le moins les appliquer à des situations concrètes ;
- ils ont un des plus faibles taux de confiance en eux-mêmes.

c) Des formations professionnelles initiales insatisfaisantes

? Un choix par défaut

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

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

(2) Audition du 17 septembre 2008.

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

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

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

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

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

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

? Un doublon d'offre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) Audition du 19 juin 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

e) Un nombre insuffisant de places dans les formations supérieures

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

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

(2) Cf. supra Introduction.

f) Des abandons d'études universitaires trop importants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. DES SERVICES D’ORIENTATION DÉFAILLANTS

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

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

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

1. À l’école

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

(1) *Audition du 22 juillet 2008.*

(2) *Mme Sylvie Brunet, présidente de la commission paritaire nationale de l’emploi et de la formation professionnelle de la FEP et Mme Fabienne Estrampes, responsable formation de la FEP, table ronde du 7 octobre 2008.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(3) C.E.R.C – Rapport « Un devoir national : l'insertion des jeunes sans diplôme » (mai 2008).

(4) Ibidem

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

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

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

2. À l'université

a) *L'orientation active des « premières années »*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Au cours de la vie active

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

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

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

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

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

Bonjour,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bonjour, j'ai 31 ans

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

Après une dure intégration pour un métier que je n'avais pas réellement choisi, j'ai pris la décision de persévérer dans ce domaine car je ne souhaitais ni décevoir ma famille, ni sortir de l'école sans diplôme. Après avoir été reçu à l'examen du BEPA auquel était associé le CAP, mes professeurs m'ont suggéré de ne pas arrêter mes études à ce niveau et mes premières recherches

d'emplois saisonniers qui étaient infructueuses allaient dans ce sens. Je me suis donc dirigé vers un BTA option paysagiste et j'ai obtenu ce diplôme au rattrapage à la session de Septembre 1997.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

J'ai consulté différentes annonces, puis je me suis dirigé vers une association de formation professionnelle pour connaître les modalités d'admission et le coût que cela aurait. La standardiste m'a fait part que l'ANPE, en partenariat avec le Conseil régional, subventionnait ce type de formation. Je suis retourné voir ma conseillère ANPE et lui ai fait part de mon désir de réintégrer à

une telle aide ; nous avons rempli un dossier et je suis allé passer un test d'admission. Ensuite on m'a signalé que j'étais sur liste d'attente.

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

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

C. DES ADULTES INÉGAUX DEVANT LA FORMATION PROFESSIONNELLE

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

Pour la formation continue, les salariés peuvent :

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

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

Il est bien établi que ce sont d'une part les salariés déjà les mieux formés à l'origine et d'autre part les salariés appartenant aux grandes entreprises qui bénéficient davantage de formation continue, au détriment des salariés moins qualifiés et des salariés des petites et très petites entreprises ⁽¹⁾, à l'exception dans ce dernier cas des formations qu'elles suivent au titre de leur DIF comme le montre le tableau suivant.

(1) (Cour de Comptes, COE).

Les stagiaires du DIF

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

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

Source : déclarations n°2483 – exploitation Céreq
Taux d'accès : nombre de stagiaires / nombre de salariés

On note à cet égard :

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

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

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

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

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

(2) Cf. supra, « La formation tout au long de la vie en France ».

2. Les demandeurs d'emploi : des formations insuffisantes

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

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

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

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

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

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

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

La formation des demandeurs d'emploi

Nombre d'entrées en ARE- Formation selon le sexe et l'âge

	2003		2004		2005		2006		2007	
	Effectifs	%								
Moins de 25 ans										
Hommes	28 654	24,9%	28 963	25,1%	27 616	26,6%	21 582	25,5%	22 500	24,9%
Femmes	26 324	23,7%	27 536	24,8%	26 864	26,3%	21 251	25,0%	25 031	26,7%
Ensemble	54 978	24,3%	56 501	25,0%	54 480	26,4%	42 833	25,3%	47 531	25,8%
De 25 à 29 ans										
Hommes	22 933	19,9%	22 970	19,9%	20 848	20,0%	17 546	20,8%	19 007	21,0%
Femmes	20 665	18,6%	20 882	18,8%	19 186	18,8%	16 888	19,9%	18 138	19,4%
Ensemble	43 598	19,3%	43 852	19,4%	40 034	19,4%	34 434	20,3%	37 145	20,2%
De 30 à 39 ans										
Hommes	36 035	31,3%	35 934	31,2%	31 342	30,1%	25 533	30,2%	27 047	29,9%
Femmes	36 279	32,6%	35 495	32,0%	31 737	31,0%	26 097	30,7%	27 247	29,1%
Ensemble	72 314	32,0%	71 429	31,6%	63 079	30,6%	51 630	30,5%	54 294	29,5%
De 40 à 49 ans										
Hommes	20 494	17,8%	20 603	17,9%	18 080	17,4%	14 753	17,5%	15 948	17,7%
Femmes	21 846	19,7%	21 188	19,1%	19 148	18,7%	16 255	19,1%	17 843	19,0%
Ensemble	42 340	18,7%	41 791	18,5%	37 228	18,1%	31 008	18,3%	33 791	18,4%
50 ans et plus										
Hommes	6 984	6,1%	6 854	5,9%	6 127	5,9%	5 094	6,0%	5 839	6,5%
Femmes	6 009	5,4%	5 965	5,4%	5 285	5,2%	4 474	5,3%	5 454	5,8%
Ensemble	12 993	5,7%	12 819	5,7%	11 412	5,5%	9 568	5,6%	11 293	6,1%
Ensemble										
Hommes	115 100	100,0%	115 324	100,0%	104 013	100,0%	84 508	100,0%	90 341	100,0%
Femmes	111 123	100,0%	111 068	100,0%	102 220	100,0%	84 965	100,0%	93 713	100,0%
Ensemble	226 223	100,0%	226 392	100,0%	206 233	100,0%	169 473	100,0%	184 054	100,0%

Source : Uvefic.

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

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

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

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

b) Des financements éclatés

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

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

D. UNE OFFRE DE FORMATION OPAQUE ET DE QUALITÉ VARIABLE

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

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

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

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

Jusqu'en 2002, il suffisait d'effectuer une déclaration préalable et d'établir annuellement un bilan pédagogique et financier transmis au ministère chargé de l'emploi. Depuis la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, la liberté

(1) « *La formation professionnelle tout au long de la vie* », rapport d'octobre 2008.

d'installation des prestataires de formation est un peu plus encadrée : une déclaration d'activité a remplacé la déclaration préalable ; celle-ci est communiquée à la région et doit comporter des éléments d'information concernant le bilan pédagogique et financier, le bilan financier et le compte de résultats de l'organisme.

2. Le contrôle de qualité des formateurs reste formel

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

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

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

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

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

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

4. Le nombre de diplômes est trop important

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

155 spécialités de CAP, 47 de BEP, 69 séries de baccalauréats professionnels, 109 BTS, 291 titres professionnels sont ainsi délivrés par le ministère de l'emploi, 196 délivrés par le ministère de l'agriculture, 130 par le ministère de la jeunesse et des sports, 17 par le ministère des affaires sociales et

(en 2005) 452 certifications de qualification professionnelles ! Au total, selon M. Eric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique auprès du Premier ministre, 15 000 titres et diplômes sont délivrés au nom de l'État ou par des institutions privées.

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

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

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

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

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

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

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

6. L'évaluation du système reste insuffisante

a) L'évaluation de la politique régionale

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

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

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

b) L'évaluation de l'offre de formation

L'évaluation des organismes de formation n'est pas totalement systématique, chaque prescripteur ou financeur élaborant ses propres listes dont il est satisfait.

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

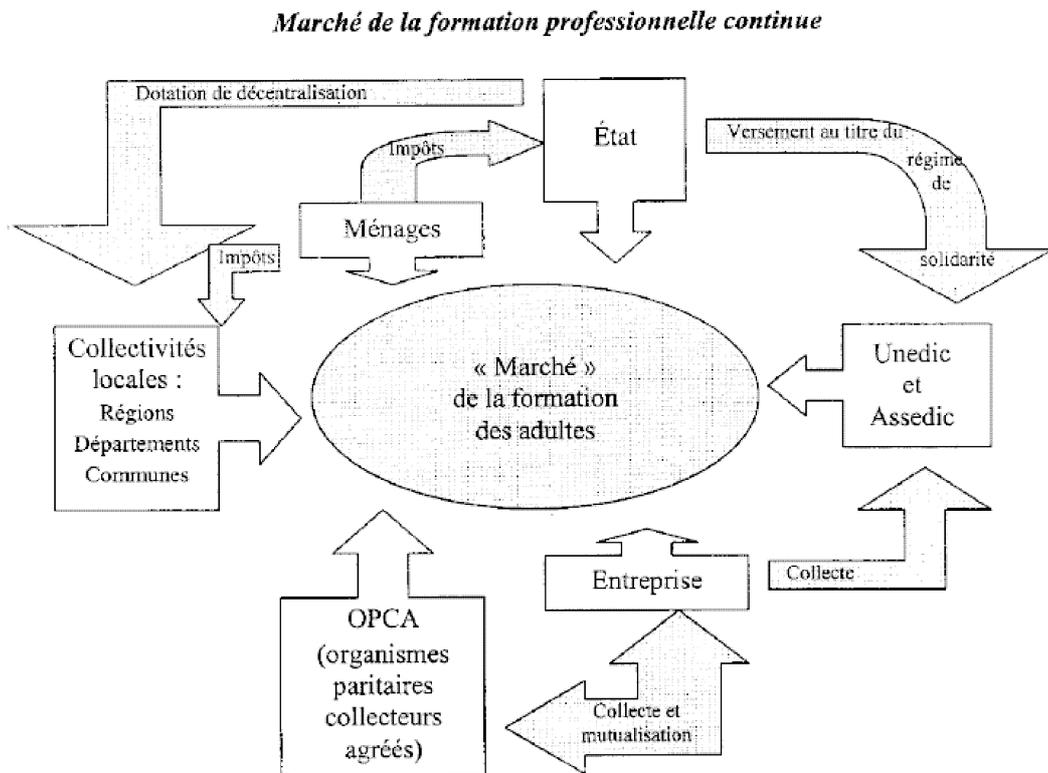
(1) Contexte démographique, caractéristiques de l'emploi et du marché du travail, nombre de jeunes relevant de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur, de l'apprentissage, et des contrats en alternance, nombre des demandeurs d'emploi, ou encore des salariés suivant une formation dans le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

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

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

1. les financements sont trop dispersés

Le marché de la formation professionnelle continue fonctionne à parti de financements aux nombreux méandres.



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

À ce marché complexe, il est essentiel d'associer le montant du financement, au travers du chiffre de **34,3 milliards d'euros annoncé par la Cour des comptes dans son rapport de 2008.**

(1) Cf. encadré, ci dessous

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

– En 2005	34,3 milliards d’euros
<i>(Cour des comptes Rapport 2008)</i>	
distribués à →	
Lycées professionnels	8,4 milliards d’euros
Apprentissage	4 milliards d’euros
Jeunes en insertion professionnelle	2,5 milliards d’euros
Salariés	10,5 milliards d’euros
Agents publics (collectivités publiques)	5,5 milliards d’euros
Demandeurs d’emplois	3,4 milliards d’euros
par →	
Entreprises :	11 milliards d’euros
État :	9,7 milliards d’euros
Régions :	5 milliards d’euros
Collectivités :	5,5 milliards d’euros
Autres dont l’Unedic :	1,4 milliard d’euros
Ménages :	1,7 milliard d’euros
– En 2006, hors financement des lycées professionnels	27,1 milliards d’euros
<i>(Annexe au projet de loi de finances pour 2009)</i>	
distribués à →	
Apprentissage	4,5 milliards d’euros
Jeunes en insertion professionnelle	2,3 milliards d’euros
Salariés	11,4 milliards d’euros
Agents publics (collectivités publiques)	5,5 milliards d’euros
Demandeurs d’emplois	3,4 milliards d’euros
par →	
Entreprises :	11,1 milliards d’euros
État :	7,4 milliards d’euros
Régions :	3,9 milliards d’euros
Collectivités :	1,8 milliards d’euros
Autres dont l’Unedic :	1,8 milliards d’euros
Ménages :	1 milliard d’euros

a) Entre les entreprises

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

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

Source : Mission d'information

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

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

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

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

Source :

b) Entre les financeurs

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

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

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

c) Entre les organismes collecteurs paritaires agréés

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

Généralités d'après la Cour des comptes 2008

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

Les contributions des entreprises

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

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

? La formation initiale : une juxtaposition de financeurs

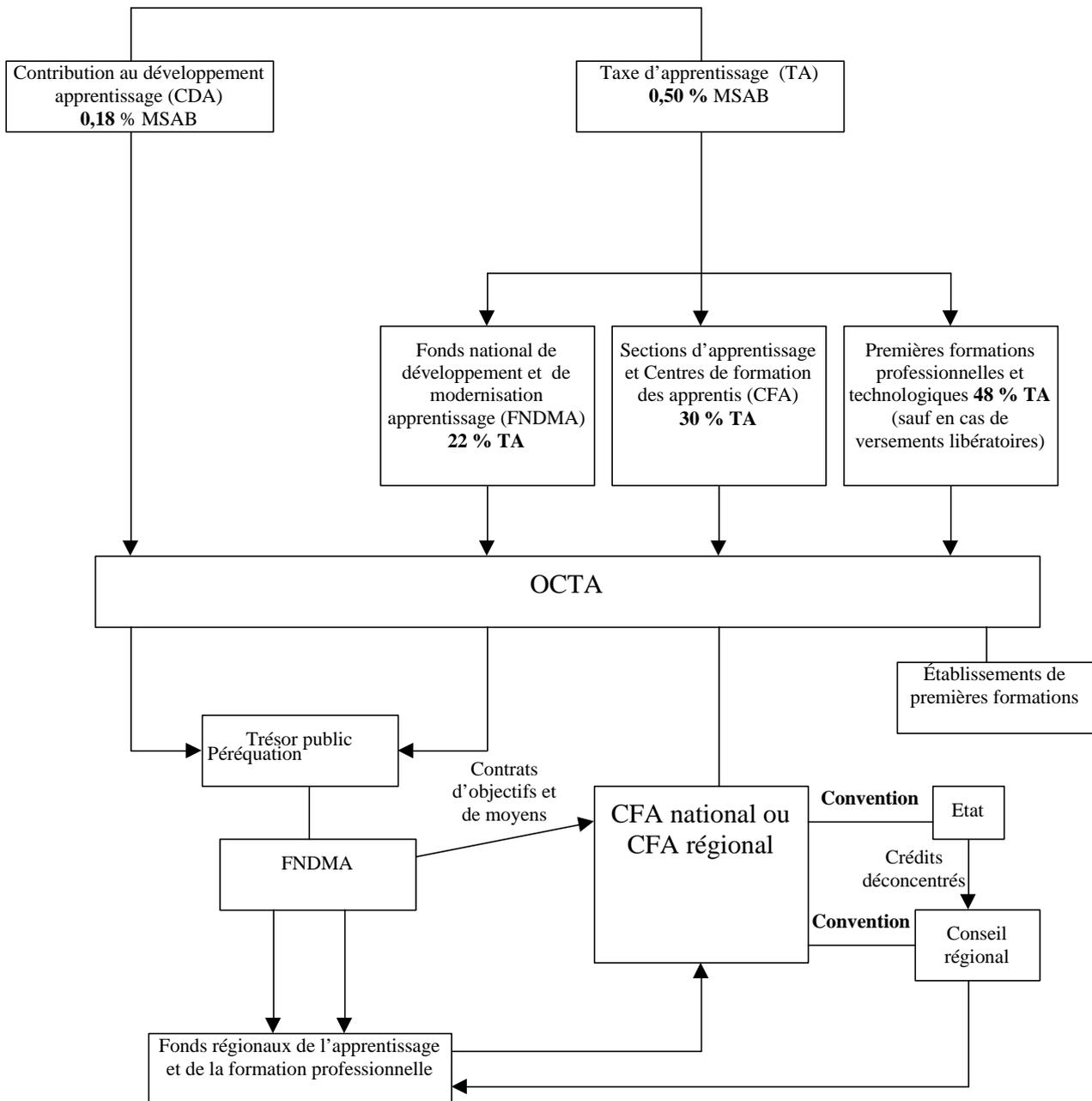
– La gestion et le financement des écoles, des collèges et des lycées est respectivement répartie entre les communes, les départements et les régions ;

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

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

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

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



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

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

? La formation continue, des actions inégales

– Les actions du plan de formation

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

– Le Congé individuel de formation (CIF)

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

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

(2) *Chiffres provisoires.*

Le droit individuel à la formation (DIF) ⁽¹⁾

Droit individuel et capitalisable, il permet à chaque salarié ayant au moins un an d'ancienneté d'acquérir un crédit annuel de 20 heures de formation dans la limite de 6 ans et de 120h. Ce crédit peut être utilisé hors du temps de travail – l'employeur versant en ce cas une indemnité compensatrice – ou bien sur le temps de travail. La mobilisation du DIF est à l'initiative du salarié mais suppose l'accord de l'employeur. La question de sa transférabilité en cas de rupture du contrat de travail n'est pas réglée. Il est en progression constante (166 000 salariés en 2006, 400 000 en 2007 [chiffres provisoires] et 500 000 vraisemblablement en 2008) mais son usage est souvent dévoyé pour des formations relevant du plan de formation de l'entreprise.

La professionnalisation

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

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

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

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

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

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

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

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

F. UNE GOUVERNANCE MAL DÉFINIE

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

1. L'État

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

2. Les régions

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

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

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

On peut regretter l'excès des tâches dévolues aux CCREFP dont la définition résulte de textes épars, qui sont mal hiérarchisées et dont certaines ne sont jamais exercées. Par ailleurs, chaque CCREFP exerce son rôle de façon

variable selon les régions⁽¹⁾, certains se limitant à une consultation formelle de leurs membres, d'autres exerçant au contraire un rôle de co-construction et de coordination (c'est le cas du CCREFP du Nord Pas de Calais pour la formation dans le cadre de la filière automobile).

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

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

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

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

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

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

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

(1) Étude du CNFPTLV de juin 2008.

- ils ne couvrent pas des pans entiers de l'économie, fortement créateurs d'emplois (banques, assurances, services à la personne) ainsi que l'emploi public ;
- les actions retenues ne reflètent pas toujours le travail de diagnostic et les priorités sont parfois mal définies ;
- certains COT sont des contrats « non contractuels » n'engageant pas les parties, bien souvent sans chiffrage financier : on ne peut alors pas vraiment parler de co-production d'actions, mais au mieux, de mise en œuvre juxtaposée d'actions portées par l'un ou l'autre des signataires ;
- les procédures de suivi des COT sont limitées et les instruments d'évaluation de leurs effets absents.

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

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

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

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

Il prend en compte les orientations et les priorités définies par les contrats d'objectifs territoriaux et, pour ce qui concerne les jeunes, les dispositions relatives à la formation professionnelle figurant au schéma prévisionnel des formations des différentes catégories de collèges et lycées. Il vaut schéma prévisionnel d'apprentissage, schéma régional des formations sociales et schéma régional des formations sanitaires. Pour sa part consacrée aux adultes, il couvre l'ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi.

? En revanche leur portée effective est incertaine et leur caractère prescriptif limité

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

*

* *

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

(1) Audition du 10 septembre 2008.

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

La formation tout au long de la vie (FTLV) ⁽¹⁾ est à l'origine un concept européen qui s'éloigne des distinctions françaises de formation initiale pour les jeunes, de formation continue pour les actifs ou d'éducation des adultes et qui affirme le droit de tout individu d'accéder à un apprentissage :

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

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

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

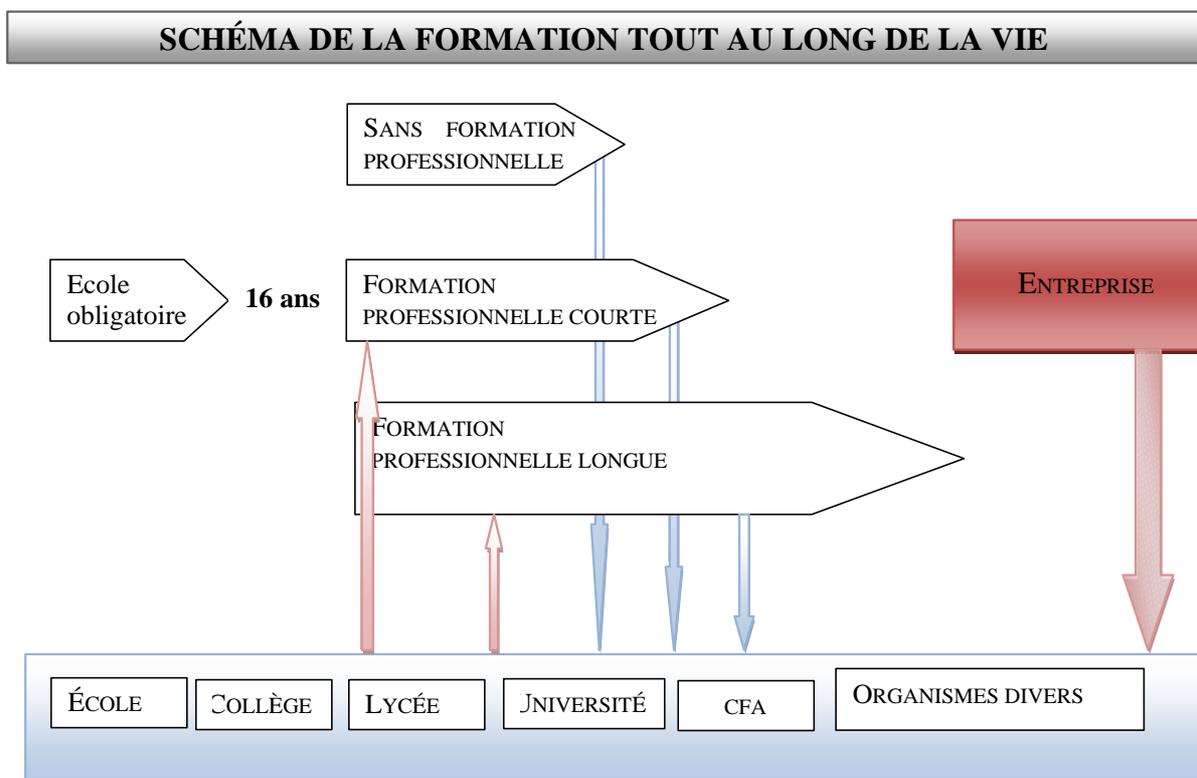
Dès lors, se référant aux points communs des multiples propositions concluant les rapports précités, la mission considère que les priorités d'une réforme de la formation tout au long de la vie doivent se définir ainsi :

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

(1) Cf. Introduction.

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

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



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

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

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

accompagnement. Cela suppose une « *accessibilité physique à des professionnels détenant de multiples compétences relatives à l'évaluation des personnes, la connaissance des évolutions des marchés et des métiers régionaux ou nationaux, la détermination des outils nécessaires au montage des projets* »⁽¹⁾.

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

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

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

a) Améliorer l'information des personnes

Il conviendrait pour cela de veiller :

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

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

(1) *Audition de Mme Marie-Laure Meyer (précitée) du 10 septembre 2008.*

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

(3) *Ibidem.*

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

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

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

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

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

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

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

(2) « Formation professionnelle : le droit de savoir » – *Rapport précité.*

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

2. Intervenir dans le champ de la formation initiale

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

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

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

? L'école : un socle des connaissances de base

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

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

? Le collège unique : un maillon important

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

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

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

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

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

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

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

Diverses mesures tentent déjà de répondre à ces difficultés :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) *Projet de loi de finances pour 2009 éducation scolaire.*

(2) Cf. *Introduction.*

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

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

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

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

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

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

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

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

– **l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe)**, qui assure l'insertion sociale et professionnelle de jeunes volontaires en difficulté scolaire, sans qualification ni emploi, en risque de marginalisation et souvent repérés lors de leur participation à la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD). Dans ses 22 centres, l'EPIDe peut accueillir 1 800 jeunes par an sur la base d'un contrat de « volontariat pour l'insertion » d'une durée de six mois, renouvelable au maximum trois fois. Le parcours, qui se déroule en régime d'internat, comprend des actions de remotivation, d'acquisition de connaissances de base et de qualification professionnelle, y compris au travers de stages en entreprise. Les jeunes perçoivent une allocation de 300 euros par mois, dont 150 euros versés mensuellement et 150 euros capitalisés et remis en fin de parcours ;

(1) « La formation professionnelle tout au long de la vie » – *Rapport précité.*

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

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

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

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

? Les universités : une formation à parfaire

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

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

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

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

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

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

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

reproduction d'une conception dévalorisée de certaines filières ⁽¹⁾ –, tous appellent de leurs vœux des mesures permettant de rapprocher l'entreprise et le système éducatif.

Il faut d'urgence tenter d'y parvenir :

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

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

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

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

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

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

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

(2) Cf. *Rapport précité du Sénat : « Formation professionnelle : le droit de savoir ».*

(3) *Ibidem.*

(4) Cf. *Rapport précité du CES « 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? ».*

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

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

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

? En organisant l'entrée des professionnels dans le monde éducatif

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

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

c) Réussir l'entrée dans l'emploi

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

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

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

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

(3) Audition du 24 septembre 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

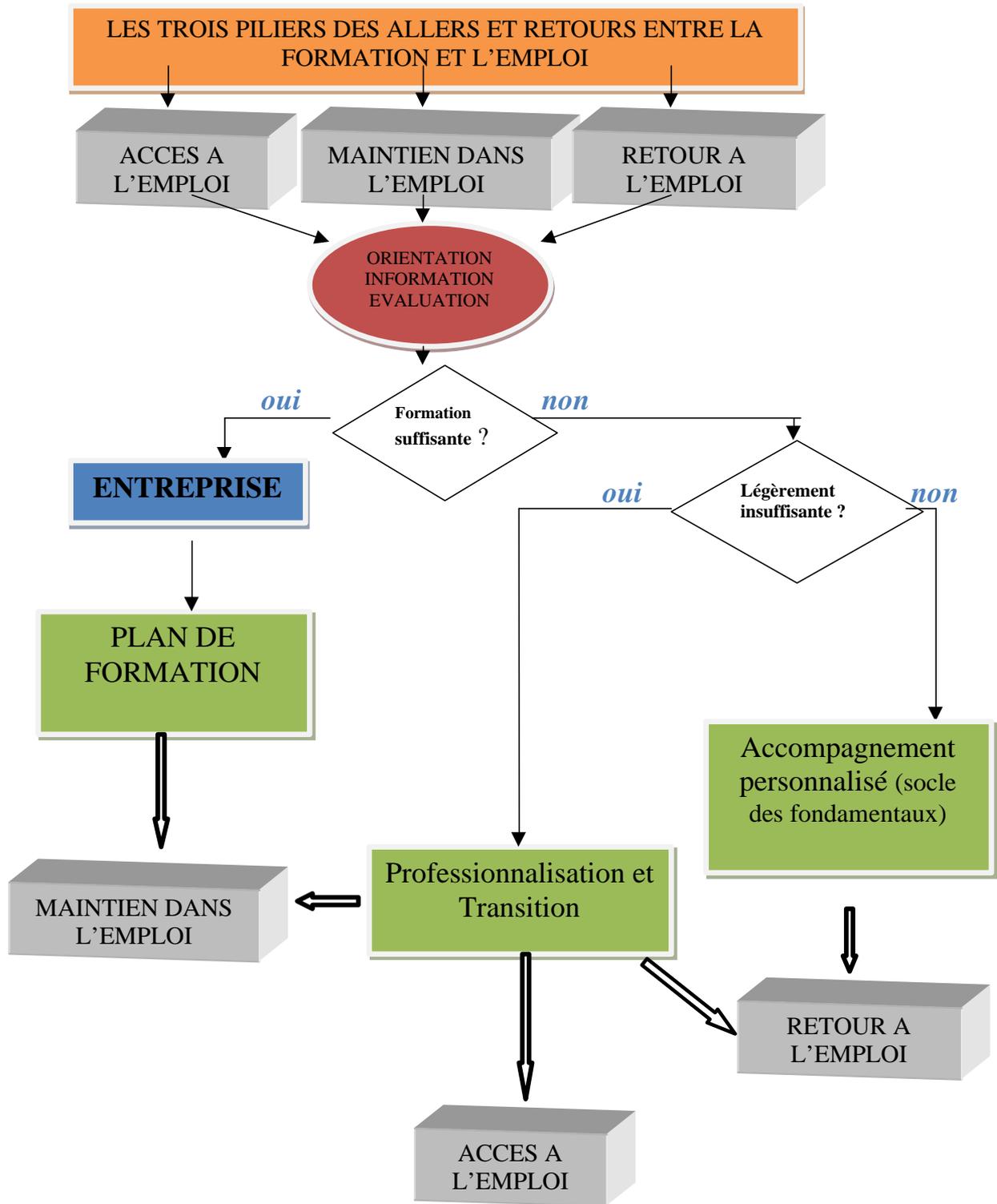
3. Sécuriser les parcours professionnels

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

a) Un accompagnement tout au long de la vie

? S'adresser aux différents publics

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

? *Corriger les inégalités :*

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

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

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

b) Les trois piliers de la sécurisation

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

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

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

Cette liberté doit notamment s'exprimer dans le choix :

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

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

– des bénéficiaires de ces formations.

Toutefois, afin d'impliquer l'ensemble des salariés dans le processus de la formation tout au long de la vie, il serait utile d'**introduire à la charge de l'employeur l'obligation de présenter à chaque salarié, au minimum tous les cinq ans, une offre crédible de formation.** Cette obligation, préconisée par le

(1) Cf. supra *Partie I.*

(2) *Rapport d'information Migaud DIF.*

(3) *Cour des comptes 2008.*

(4) Cf. *jaune p. 80 et 95.*

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

? Les actions d'accompagnement : la prise en charge individualisée

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

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

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

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

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

? Les formations qualifiantes et diplômantes : la professionnalisation et la transition

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

(1) *Rapports sécurisation.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– L’université : un rôle à jouer

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

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

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

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

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

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

(1) CES 2008 ? à retrouver.

(2) Dans son rapport VAE...

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

– Le contrat de transition professionnelle (CTP)

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

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

Le contrat de transition professionnelle s’inscrit complètement dans la démarche de l’accompagnement individualisé proposé par la mission comme un des piliers de la réussite de la formation tout au long de la vie. Reste à définir l’impact de la généralisation d’un tel dispositif en matière de financement.

B. CONTRÔLER ET ÉVALUER L’OFFRE DE FORMATION

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

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

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

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

(1) Jaune budgétaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) *Rapport Sénat.*

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

(3) *Rapport COE.*

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

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

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

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

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

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

? Faire évoluer les GRETA

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

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

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

(2) *Lettre dans rapport Cour des comptes 2008.*

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

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

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

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

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

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

La mission préconise en conséquence que les GRETA puissent :

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

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

2. Connaître et contrôler l'offre de formation

a) Recenser l'offre existante

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

(1) *Cour des comptes 2008.*

(2) *Audition Greta Lorraine.*

(3) *Ibidem.*

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

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

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

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

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

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

Aux termes mêmes de Mme Françoise Bouygard⁽¹⁾, le déficit d'exigence en matière de remontées d'information et d'évaluation sur les politiques de formation est incontestable, alors même qu'il ressort de la responsabilité de l'État. Par ailleurs, lorsque ces données existent, elles sont peu fiables, tardives et difficilement accessibles⁽²⁾.

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

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

Dépendant des différents ministères en charge de la formation professionnelle, l'observatoire national, dont la mission propose la création, gérerait également des observatoires régionaux. À l'aide de statistiques sur les devenir des personnes formées et de cartographies et indicateurs à créer, les

(1) *Audition de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) (9 juillet 2008).*

(2) *Cour des comptes 2008.*

observatoires régionaux participeraient ainsi à l'évaluation annuelle publiée par l'Observatoire national sur l'offre de formation (*cf. infra*).

4. Simplifier l'offre des diplômes et certifications

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

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

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

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

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

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

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

Il convient donc de simplifier le dispositif.

Propositions : – Simplifier les qualifications des références métiers (ROME) de l'ANPE et créer des modules communs pour certains troncs de qualification.

– Assurer une offre plus lisible et plus cohérente des diplômes et des certifications professionnelles, par la mise en place d'une véritable gestion paritaire de la création et de la révision des titres.

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

C. CLARIFIER LA GOUVERNANCE

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

1. Le rôle des entreprises

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

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

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

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

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

? Les branches professionnelles

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

Pour clarifier la gouvernance sociale de la formation, des collaborations étroites devraient être nouées entre ces observatoires « de branches » et

(1) Table ronde FEP.

l'observatoire national sur la formation et, ainsi qu'il l'a été dit plus haut, une concertation devrait être mise en place avec les représentants des ministères certificateurs pour réviser les diplômes, titres et qualifications professionnelles et en diminuer le nombre.

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

? Les partenaires sociaux

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

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

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

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

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

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

b) Rationaliser les missions des OPCA

? Les services de proximité aux entreprises

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

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

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

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

? La mutualisation entre PME et grandes sociétés

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

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

(1)

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

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

? La participation aux fonctions de l'observatoire régional

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

c) Renforcer les contrôles sur les OPCA

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

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

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

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

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

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

(1) *Audition de Mme Marie-Thérèse Cornette.*

(2) *Rapport 2007.*

Ces financements seront remplacés par une subvention d'État.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) *Rapport Sénat*

(2) *Sécurisation parcours*

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

Ses quatre missions essentielles seraient les suivantes :

? Observer et évaluer la formation tout au long de la vie

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

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

– de réunir les informations nécessaires aux différents organismes concourant au système statistique public (INSEE, DARES, DEPP) auquel les régions devraient fournir chaque année des informations plus détaillées qu'elles ne le sont aujourd'hui sur leur activité en matière de formation ⁽³⁾ ;

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

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

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

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

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

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

(3) Cour des comptes – 2008

(4) CES – 2008

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

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

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

? Contrôler les organismes

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

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

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

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

2. La région : l'échelon territorial de la formation tout au long de la vie

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

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

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

Le nouveau comité régional aurait pour mission de gérer :

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

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

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

* la mise en réseau des structures territoriales existantes ;

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

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

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

D. SIMPLIFIER LES FINANCEMENTS

1. Simplifier les financements des entreprises

a) Le financement du plan de formation

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

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

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

b) Le financement de l’apprentissage

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

Le quota réservé à l’alternance serait en revanche supprimé et remplacé par des pénalités calculées en fonction du nombre de stagiaires manquants (*cf. supra*) qui devraient être versées au fonds national de la FTLV

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

2. Créer un Fonds National de la FTLV

a) Mode de financement

Ce fonds serait abondé par :

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

b) Affectation de crédits

Les crédits ainsi recueillis serviraient à financer :

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

3. Assurer la mutualisation des financements par un fonds régional

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

a) Financement

Ce fonds serait financé par :

? le fonds national,

? les contributions des régions et des départements,

? les contributions des entreprises au titre de la formation qualifiante et diplômante qui seraient ainsi simplifiées :

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

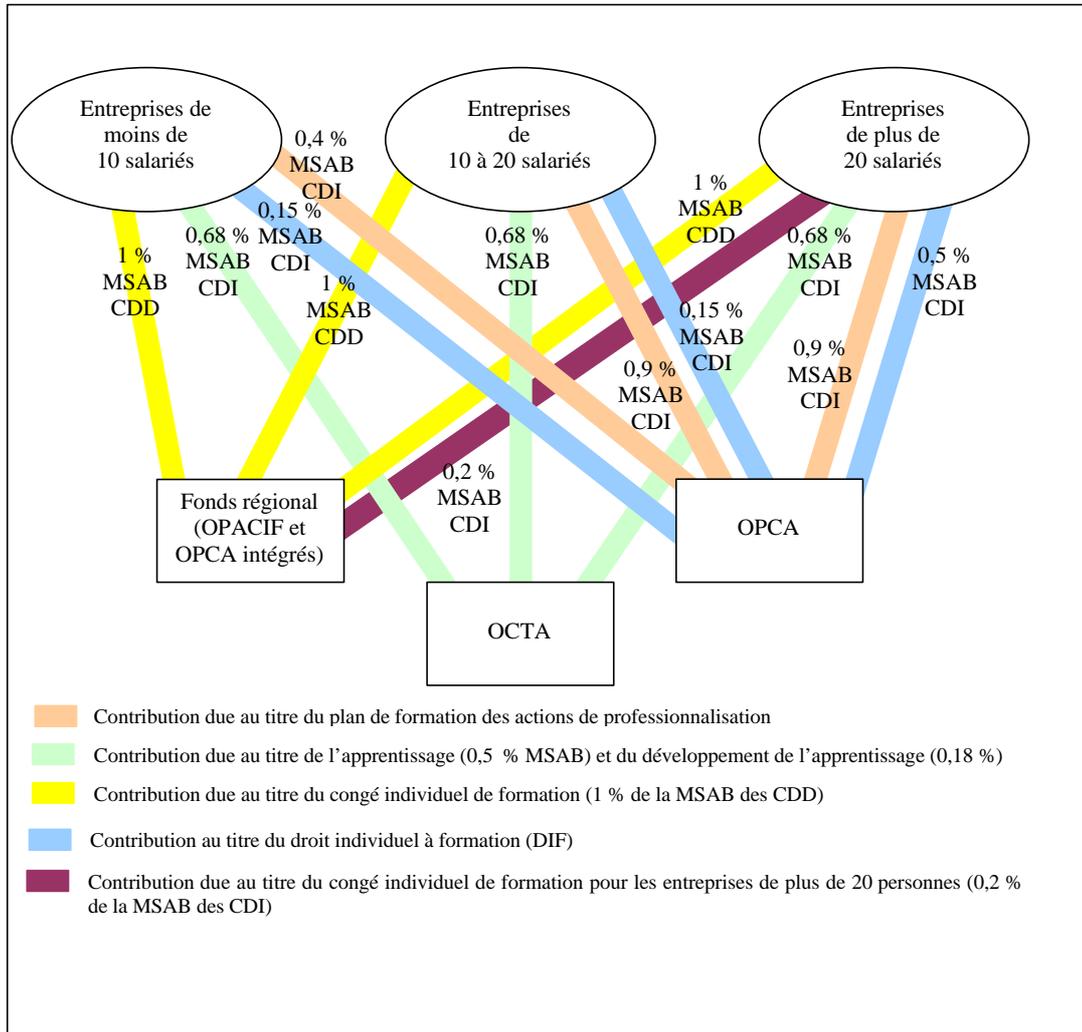
* 0,83 % de leur masse des salaires annuelle brute (MSAB) pour les entreprises de moins de 10 salariés (soit une contribution de 0,65 % de la MSAB finançant les formations qualifiantes et une contribution au développement de l'apprentissage (CDA) de 0,18 %),

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

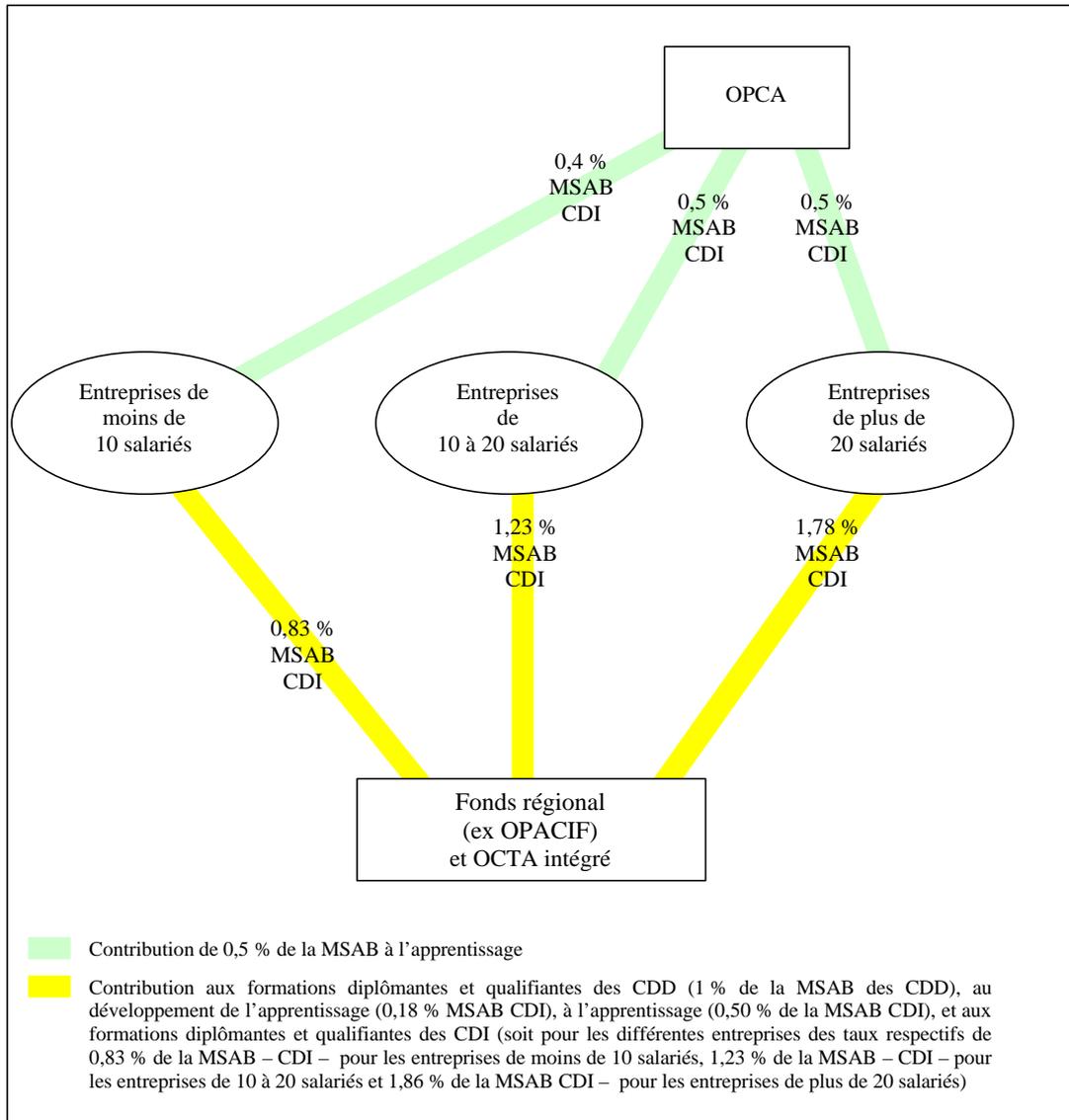
* 1,78 % de la MSAB des entreprises de 20 salariés et plus (1,60 % et 0,18%).

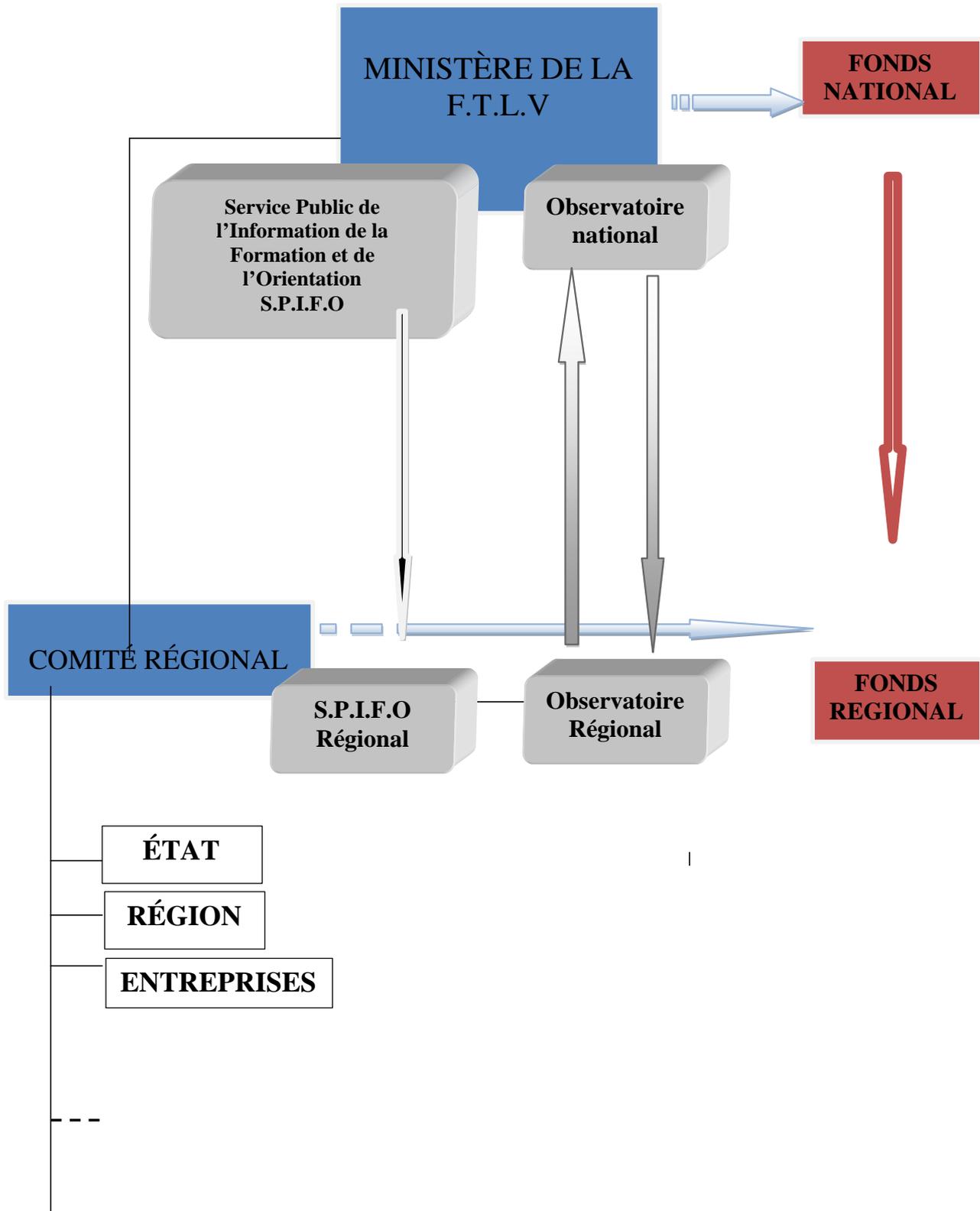
– une cotisation due par toutes les entreprises au titre du DIF, des CDD et égale à 1 % de la MSAB des contrats à durée déterminée signés dans l'année.

Les financements aujourd'hui



Proposition du rapport





b) Affectation des crédits

Les crédits ainsi recueillis seraient affectés :

? À l'enseignement professionnel initial :

- prime régionale d'apprentissage ;
- centres de formation d'apprentis ;
- les lycées professionnels ;
- les lycées.

? À des actions qualifiantes et diplômantes demandées au titre :

- de l'accompagnement à l'apprentissage de savoirs fondamentaux ;
- du compte épargne formation ;
- de reconversions forcées ;
- de l'alternance ;
- des priorités du comité régional de coordination.

? À une mutualisation entre les salariés des différentes entreprises ou entre les territoires régionaux

? Aux actions définies en commun par différents partenaires : Unédic, conseils généraux, collectivités locales, branches professionnelles.

PROPOSITIONS DE LA MISSION

I- Améliorer la gouvernance de la formation

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

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

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

III- Clarifier et sécuriser l'offre de formation

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

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

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

V- Aménager le financement de la formation professionnelle

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