



LES **AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL



**40 ans de formation  
professionnelle :**  
*bilan et perspectives*

Yves Urieta

Décembre 2011



2011-15  
NOR : CESL1100015X  
Mardi 20 décembre 2011

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 13 décembre 2011

## **40 ANS DE FORMATION PROFESSIONNELLE : BILAN ET PERSPECTIVES**

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

M. Yves Urieta, rapporteur

au nom de la

section du travail et de l'emploi

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 20 mai 2011. Le bureau a confié à la section du travail et de l'emploi la préparation d'un avis sur *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*. La section du travail et de l'emploi, présidée par Mme Françoise Geng, a désigné M. Yves Urieta comme rapporteur.

# Sommaire

■ Synthèse de l'avis	5
■ Avis	9
■ Introduction	9
■ Un système de formation professionnelle très évolutif qui dispose de solides atouts	10
■ Une construction progressive et originale	10
✎ La loi fondatrice de 1971	10
✎ Un effort continu d'adaptation et de rationalisation	11
✎ La décentralisation avec un rôle croissant de la région	15
✎ L'action de l'Union européenne	16
■ Un système de formation professionnelle doté de solides atouts	18
✎ Des financements conséquents et en partie mutualisés	18
✎ La place centrale des partenaires sociaux	20
✎ Une individualisation croissante du droit à la formation	22
■ Des faiblesses que la réforme de 2009 devrait en partie corriger	25
■ Des faiblesses désormais bien identifiées	26
✎ Un outil sous-utilisé de sécurisation des parcours professionnels	26
✎ Une offre de formation peu régulée	30
✎ Un financement complexe	35
✎ Une gouvernance toujours problématique	37
■ Un premier bilan encourageant de la réforme	39
✎ L'articulation entre formation initiale et continue	40
✎ La réforme des OPCA	42
✎ L'action du FPSPP	44
✎ La mise en œuvre du droit individuel à la formation	46
✎ Une démarche d'évaluation à consolider	48

▪ Les recommandations du CESE	49
▪ Mieux articuler formation initiale et continue	50
▪ Accroître l'efficacité et la qualité du système de formation professionnelle	53
▪ Faire de la formation un outil de sécurisation des parcours professionnels	57
▪ Renforcer la gouvernance et le pilotage stratégique	60
▪ Conclusion	63
■ Déclaration des groupes	65
■ Scrutin	86
<b>Annexes</b>	<b>88</b>
<i>Annexe 1 : lettre de saisine du Premier ministre</i>	88
<i>Annexe 2 : liste des personnes auditionnées</i>	90
<i>Annexe 3 : liste des personnes rencontrées</i>	92
<i>Annexe 4 : contribution de la section de l'éducation, de la culture et de la communication</i>	94
<i>Annexe 5 : contribution de l'Assemblée des CESER de France</i>	96
<i>Annexe 6 : repères chronologiques</i>	107
<i>Annexe 7 : dispositifs de formation professionnelle</i>	109
<i>Annexe 8 : les taux de contribution</i>	109
<i>Annexe 9 : dépense globale par public bénéficiaire</i>	110
<i>Annexe 10 : dispositif des financeurs finaux par public bénéficiaire, en 2009</i>	110
<i>Annexe 11 : les destinataires des contributions des entreprises</i>	111
<i>Annexe 12 : les prestataires de formation continue</i>	112
<i>Annexe 13 : les organismes de formation en 2009</i>	113

<i>Annexe 14 : répartition des publics selon le statut des prestataires en 2009</i>	113
<i>Annexe 15 : État et contractualisation</i>	114
<i>Annexe 16 : gouvernance de la formation professionnelle</i>	115
<i>Annexe 17 : comparaisons européennes</i>	115

<b>Liste des références bibliographiques</b> _____	117
--	-----

<b>Table des sigles</b> _____	119
-------------------------------	-----

# 40 ANS DE FORMATION PROFESSIONNELLE : BILAN ET PERSPECTIVES

## Synthèse de l'avis<sup>1</sup>

Issue de l'Accord national interprofessionnel de 1970, la loi de 1971 adoptée à l'initiative de Jacques Delors pose les bases de notre système de formation professionnelle continue qui constitue l'un des enjeux majeurs du développement économique, social et environnemental de notre société.

Au moment où la zone européenne fonde sa croissance sur le développement des connaissances, la formation professionnelle contribue, comme cela a été souligné par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, à renforcer la compétitivité économique et constitue un élément déterminant de la sécurisation des parcours professionnels et de la promotion sociale des salariés.

### Constat : forces et faiblesses du système de formation professionnelle

Notre système de formation professionnelle fait l'objet de critiques fréquentes quant à sa trop grande complexité et son insuffisante efficacité. Ces critiques ne doivent cependant pas occulter ses solides atouts. En effet, il repose sur un financement conséquent et un principe de mutualisation ; il donne un rôle important aux partenaires sociaux ; il accorde une place croissante à l'individualisation du droit à la formation en cherchant à rendre le salarié acteur de sa formation. Enfin, les réformes successives lui ont permis de s'adapter aux évolutions du monde du travail.

Avec la réforme de 2009, les partenaires sociaux et le législateur ont cherché à corriger certaines faiblesses du système de formation professionnelle afin de le rendre plus efficace et plus équitable. En effet, la formation reste insuffisamment utilisée comme outil de sécurisation des parcours professionnels, l'offre de formation demeure peu régulée, le financement complexe et la gouvernance toujours problématique. Les mesures prises s'attachent ainsi à lutter contre les inégalités d'accès à la formation que connaissent en particulier les salariés peu qualifiés, les demandeurs d'emploi ou les salariés des TPE-PME.

S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan complet de la loi, à peine deux ans après sa mise en œuvre, certains effets positifs semblent de nature à répondre aux objectifs d'amélioration du système. Il en est ainsi de la meilleure articulation entre la formation professionnelle initiale et continue avec la création du service public d'orientation tout au long de la vie professionnelle. La création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels au profit des salariés les moins qualifiés et des demandeurs d'emploi participe aussi de cette démarche. La prochaine mise en œuvre de la réforme des OPCA devrait également y répondre.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 172 voix pour et 22 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

## Recommandations : quatre objectifs prioritaires

Répondant à la demande du Premier ministre, notre assemblée formule 24 recommandations autour de quatre objectifs prioritaires à toute évolution négociée du système de formation professionnelle.

Pour autant, elle estime qu'il importe aujourd'hui de laisser du temps à la loi de 2009 pour qu'elle puisse produire ses pleins effets avant d'en tirer un bilan complet et de stabiliser le système pour permettre à tous ses acteurs de s'en approprier les outils et les dispositifs.

Au-delà, elle insiste sur la nécessité de conforter la place centrale des partenaires sociaux tout en appelant à la responsabilité des pouvoirs publics pour assurer à chacun un égal accès à la formation professionnelle donnant les moyens de trouver sa place dans le monde du travail, et partant, dans notre société. A cet égard, la lutte contre les situations d'illettrisme et le chômage de longue durée doit faire l'objet d'un engagement fort de tous les acteurs, y compris des responsables politiques.

### ➤ Mieux articuler formation initiale et continue

L'idée de formation tout au long de la vie suppose d'abord de mieux articuler formation initiale et continue dans une logique de continuum permettant à chacun de bénéficier d'un parcours de formation.

En ce sens, il convient de poursuivre la structuration d'un service public de l'orientation tout au long de la vie et de renforcer les liens entre le système éducatif et le monde du travail pour une orientation efficace. Il importe aussi de promouvoir les formations en alternance et de renforcer le rôle des universités dans la formation continue. Enfin, il faut instaurer un droit à la formation initiale différée, proposé par les partenaires sociaux, et donner un nouvel élan à la VAE

### ➤ Accroître l'efficacité et la qualité du système de formation professionnelle

L'enjeu est de faire du plan de formation un outil stratégique de gestion des ressources humaines et d'améliorer l'accès à la formation dans les petites et moyennes entreprises. Par ailleurs, un référencement « qualité » des organismes de formation pourrait être assuré sur un portail internet unique accessible à tous les utilisateurs. Il est, enfin, nécessaire d'adapter notre système de formation et de certification aux évolutions économiques, sociales et environnementales et aux enjeux européens, de favoriser l'innovation pédagogique et de faire de la formation une composante de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

### ➤ Faire de la formation un outil de sécurisation des parcours professionnels

La formation professionnelle conditionne largement l'accès à l'emploi et s'affirme de plus en plus comme un instrument de sécurisation des parcours et transitions professionnelles.

Cela passe, d'abord, par un accès plus facile des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle et l'adaptation du contrat de sécurisation professionnelle aux chômeurs de longue durée. Il faut dans le même esprit mieux articuler le chômage partiel, comme les activités réduites, et la formation ainsi que renforcer la coopération de Pôle emploi avec les organismes collecteurs. Il importe aussi de mieux combiner le DIF avec les autres dispositifs de formation, trop cloisonnés. Enfin, une étude de faisabilité doit être réalisée avant la création éventuelle de comptes individuels formation.

## 👉 Renforcer la gouvernance et le pilotage stratégique

La clarification des responsabilités dévolues à l'État, aux régions et aux partenaires sociaux constitue une condition essentielle de l'efficacité globale des politiques publiques dans ce domaine, tant au niveau national que régional. Une amélioration de la gouvernance globale du système de formation professionnelle s'impose donc, en même temps qu'une clarification de la gouvernance en région. Il semble également souhaitable de mieux prendre en compte le « hors champ » dans la gouvernance, de renforcer et coordonner les procédures d'évaluation et de poser la question du financement du paritarisme dans ce domaine.

## Le CESE formule 24 recommandations

### ➤ Mieux articuler formation initiale et continue

- Poursuivre la structuration d'un service public de l'orientation tout au long de la vie
- Renforcer les liens entre le système éducatif et le monde du travail pour une orientation efficace
- Promouvoir les formations en alternance
- Renforcer le rôle des universités dans la formation continue
- Instaurer un droit à la formation initiale différée
- Donner un nouvel élan à la VAE

### ➤ Accroître l'efficacité et la qualité du système de formation professionnelle

- Faire du plan de formation un outil stratégique de GRH
- Améliorer l'accès à la formation dans les TPE et PME
- Instaurer un référencement qualité des organismes de formation
- Adapter notre système de formation et de certification
- Favoriser l'innovation pédagogique
- Inscrire la formation comme une composante de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises

### ➤ Faire de la formation un outil de sécurisation des parcours professionnels

- Faciliter l'accès des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle
- Expérimenter l'adaptation du contrat de sécurisation professionnelle aux chômeurs de longue durée
- Mieux articuler le chômage partiel, comme les activités réduites, et la formation
- Renforcer la coopération de Pôle emploi avec les organismes collecteurs
- Mieux articuler le DIF avec les autres dispositifs de formation
- Réaliser une étude de faisabilité sur la création éventuelle de comptes individuels formation
- Consolider les moyens du CIF

### ➤ Renforcer la gouvernance et le pilotage stratégique

- Améliorer la gouvernance du système de formation professionnelle
- Clarifier la gouvernance régionale
- Mieux prendre en compte le « hors champ » dans la gouvernance
- Renforcer et coordonner les procédures d'évaluation
- Financer le paritarisme dans le domaine de la formation professionnelle

# Avis

---

## Introduction

« L'enseignement et la formation sont facteurs du progrès social, du développement technique et de la croissance économique » écrivaient, dès le préambule, les signataires de l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 portant sur la formation et le perfectionnement professionnels.

Quarante ans après ce texte précurseur et la loi fondatrice du 16 juillet 1971, il faut reconnaître que notre système de formation professionnelle a largement répondu à cette ambition originelle.

Au moment où la zone européenne fonde sa croissance sur le développement des connaissances, la formation professionnelle contribue, comme cela a été souligné par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, à renforcer la compétitivité économique et constitue un élément déterminant de la sécurisation des parcours professionnels et de la promotion sociale des salariés.

En effet, une part croissante de la population active doit être en mesure de s'adapter aux évolutions technologiques et d'acquérir de nouvelles compétences pour répondre aux besoins des secteurs en croissance. A cet enjeu économique s'ajoute aussi un enjeu social essentiel. Non seulement la formation professionnelle conditionne aujourd'hui l'accès à l'emploi, mais elle s'affirme de plus en plus comme l'instrument majeur de la sécurisation des parcours professionnels dans un contexte d'accélération des mutations économiques.

Maintes fois réformée, la formation professionnelle s'est construite de manière progressive pour former, aujourd'hui, un cadre institutionnel cohérent et original. La loi du 24 novembre 2009 est venue parfaire l'édifice en affirmant la nécessité d'articuler l'orientation et la formation tout au long de la vie. Elle comporte aussi plusieurs dispositions visant à rendre notre système de formation professionnelle plus efficace et moins inégalitaire.

Un peu plus de deux ans après le vote de cette loi, le Premier ministre a souhaité recueillir l'avis de notre assemblée afin notamment « qu'un diagnostic actualisé puisse être jeté sur notre système de formation professionnelle et ses évolutions récentes. » Le présent avis illustre, à cet égard, le rôle croissant du CESE, conforté par la loi organique du 28 juin 2010, dans l'évaluation des politiques publiques.

Conformément à la lettre de saisine du Premier ministre, le présent avis met d'abord en évidence les forces du système de formation professionnelle (I), sans pour autant en négliger les insuffisances (II). Il formule, ensuite, plusieurs recommandations tendant à en améliorer le fonctionnement (III).

Pour autant, considérant que la réforme de 2009 n'a pas encore eu le temps de produire tous ses effets, soucieux aussi de préserver les prérogatives des partenaires sociaux dans ce domaine, le Conseil ne préconise pas une refondation de notre système de formation mais suggère plutôt, avec pragmatisme, de le consolider en veillant d'abord à le rationaliser afin de le rendre plus simple et plus accessible à ceux qui en ont le plus besoin.

Le présent avis tente aussi, aidé en cela par l'importante contribution de l'assemblée des CESER jointe en annexe, de tirer toutes les conséquences au plan de la gouvernance de l'émergence d'un nouvel acteur, la région, dans le paysage de la formation professionnelle.

Souvent présentée, à juste titre, comme le terrain privilégié du dialogue social, la formation professionnelle n'en demeure pas moins un lieu de confrontation d'idées et de débats passionnés, en raison notamment des enjeux - humains et financiers - particulièrement lourds. La préparation de cet avis, qui a donné lieu à des échanges riches et denses, en fournit une nouvelle illustration.

---

## Un système de formation professionnelle très évolutif qui dispose de solides atouts

Depuis les textes fondateurs que sont l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971, le système de Formation professionnelle continue (FPC) destiné aux salariés du secteur privé s'est construit de manière progressive pour former aujourd'hui un cadre institutionnel cohérent et original.

Si la formation professionnelle continue fait l'objet de critiques récurrentes, son organisation présente cependant des atouts non négligeables qu'il semble important de rappeler.

---

## Une construction progressive et originale

En 40 ans, le paysage de la formation professionnelle a profondément évolué au gré des mutations du monde du travail. La crise de l'emploi au début des années soixante-dix a modifié la donne et conduit les pouvoirs publics à l'utiliser davantage comme un outil de traitement social du chômage.

### La loi fondatrice de 1971

Si le droit à la formation professionnelle est inscrit pour la première fois en 1946 dans le préambule de la Constitution, c'est la loi du 16 juillet 1971 qui va jeter les bases du système actuel de formation professionnelle continue.

### ***La grande idée de l'éducation permanente***

Dans un environnement de plein emploi et de forte croissance, la loi du 16 juillet 1971 pose les jalons de l'organisation de la formation professionnelle continue, devenue obligation nationale, dans le cadre de l'« éducation permanente »<sup>2</sup>, principe qui s'inscrit dans une longue tradition issue de Condorcet.

Elle est l'aboutissement d'un lent cheminement qui va de la loi Astier de 1919 sur l'apprentissage à la loi de 1959, qui avait associé formation professionnelle et promotion sociale, et à celle de 1966 qui a fait de la formation un service public en obligeant l'Etat à intervenir dans ce champ<sup>3</sup>.

Portée par Jacques Delors, alors Secrétaire général auprès du Premier ministre pour la Formation professionnelle et la promotion sociale, la loi reprend l'ANI du 9 juillet 1970 dont la négociation était prévue par les accords de Grenelle en 1968 à la fois pour répondre

---

2 Qui relève aujourd'hui du service public de l'éducation (code de l'éducation L. 122-5).

3 Voir annexe n° 6 sur les principales dates de la formation professionnelle continue.

aux besoins en main-d'œuvre qualifiée des entreprises, aux aspirations individuelles de promotion liées à la croissance et pour corriger les inégalités du système scolaire. Aux termes de son article 1<sup>er</sup>, la formation professionnelle continue a « *pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et de leur contribution au développement culturel, économique et social* ». De ce point de vue, on doit souligner que la loi de 1971 a effectivement contribué à la modernisation de notre économie grâce notamment à une meilleure adaptation des salariés aux évolutions technologiques.

### **Le fameux trépied de la formation professionnelle**

Pour l'essentiel, la loi de 1971 fonde notre système de formation professionnelle sur trois piliers : une obligation de financement, une gestion paritaire de la collecte et, enfin, la recherche d'un équilibre entre les besoins des entreprises à travers le plan de formation et ceux des salariés avec la création du Congé individuel de formation (CIF).

Ainsi, la loi de 1971 instaure une obligation de financement de la formation professionnelle continue pour les entreprises de 10 salariés et plus<sup>4</sup>. La cotisation minimale légale est alors fixée à 0,8 % de la masse salariale et devait atteindre 2 % en 1976 selon les dispositions de l'article 14 de cette même loi.

Ensuite, un système de collecte paritaire est mis en place au sein de Fonds d'assurance formation (FAF), assorti d'un principe de mutualisation des fonds non utilisés directement par l'entreprise. L'objectif est donc déjà d'assurer non seulement la formation des salariés « *mais également celle des chômeurs, des personnes en reconversion, des jeunes* »<sup>5</sup>.

Enfin, avec un souci d'équilibre entre les exigences des entreprises et les besoins des salariés, la loi de 1971 prévoit la création de deux nouveaux dispositifs : le plan de formation, relevant de l'initiative de l'employeur et le CIF à l'initiative du salarié, pour répondre à ses aspirations de développement personnel. Ce congé s'inscrit, en outre, dans la volonté affirmée de remédier à l'inégalité des chances et de favoriser les salariés sans formation initiale suffisante puisqu'en sont exclus « *les travailleurs titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur long ou d'un diplôme professionnel depuis moins de trois ans, ainsi que ceux dont l'ancienneté dans l'entreprise est inférieure à deux ans* »<sup>6</sup>.

En dépit de ses imperfections, ce fameux trépied sur lequel repose encore aujourd'hui notre système de formation professionnelle reste d'une grande modernité, comme l'a justement rappelé Jacques Delors lors de son audition devant la section du travail et de l'emploi le 14 septembre 2011.

## **Un effort continu d'adaptation et de rationalisation**

Depuis 1971, le système de formation professionnelle s'est adapté pour répondre aux nouveaux défis du marché du travail et des mutations économiques. En partie recentré sur l'emploi, il a également dû faire face à des exigences de rationalisation de sa gestion financière.

---

4 Cette obligation de financement ne figurait pas dans l'accord de 1970.

5 *La formation professionnelle continue*, Paul Santelmann, 2006.

6 Article 7 de la loi de 1971.

Par ailleurs, les principales avancées dans le champ de la formation professionnelle des salariés du secteur privé ont été progressivement étendues aux agents de la Fonction publique.

### **Un recentrage des objectifs sur l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels**

La crise économique et les difficultés du marché de l'emploi ont fait évoluer les objectifs initiaux. À partir des années 1980, les pouvoirs publics ont été amenés à mobiliser la formation professionnelle dans une logique de traitement social du chômage en initiant de nombreux dispositifs de formation destinés aux jeunes en insertion et aux demandeurs d'emploi<sup>7</sup>. Cette tendance n'a cessé de s'amplifier, instaurant une césure croissante entre la formation professionnelle des salariés, financée et organisée par les entreprises, et celle des demandeurs d'emploi, sous la responsabilité de l'Etat et, à partir de la première décentralisation, des régions.

Prenant acte de cette évolution, la loi de 2004 élargit les objectifs de la formation professionnelle qui a désormais « *pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel et à leur promotion sociale* ». L'offre de formation se diversifie et s'efforce de donner des réponses mieux adaptées aux besoins des salariés et des entreprises dans un environnement professionnel devenu instable et incertain.

Avec l'ANI et la loi de 2009, la formation professionnelle est affirmée comme un outil essentiel de la sécurisation des parcours professionnels, demandant à être mieux orientée vers les salariés les moins qualifiés ou les plus fragiles ainsi que les demandeurs d'emploi.

### **Un nouvel élan donné à la professionnalisation**

La formation professionnelle en alternance a subi plusieurs évolutions visant à la rapprocher des besoins du monde du travail tout en l'inscrivant comme outil de sécurisation des parcours professionnels.

En dehors de l'apprentissage créé par la loi Astier de 1919<sup>8</sup>, la formation professionnelle en alternance trouve ses origines dans l'ANI de 1983 qui a instauré le contrat de qualification « jeunes » et le contrat d'adaptation, de 1991 pour le contrat d'orientation et de 1998 pour le contrat de qualification adultes.

Il est alors question tout à la fois d'accroître l'employabilité des jeunes sortant du système scolaire sans qualification par une formation adaptée aux besoins du marché du travail. La principale innovation réside dans l'attribution aux partenaires sociaux de la responsabilité de la définition du contenu des formations, de leur gestion et de leur financement. La création du contrat de qualification a progressivement ouvert la voie à la création des Certificats de qualification professionnelle (CQP).

---

7 Cette réorientation de la politique de formation professionnelle avait été soulignée par un avis de notre assemblée, *L'analyse et les perspectives de la formation des adultes*, rapporteur Jean Gruat, 1982.

8 Qui relève du système de formation professionnelle initiale. Les réformes successives de l'apprentissage ont globalement été l'extension des niveaux de qualification visés, l'amélioration de la fonction tutorale, la simplification des procédures (suppression de l'agrément préalable) et la multiplication des incitations (exonérations, primes...).

L'ANI de 2003, repris par la loi de 2004, va tenter de mieux articuler les savoirs acquis en formation et ceux acquis par l'exercice d'un travail au sein d'un contrat de professionnalisation destiné aux jeunes et aux demandeurs d'emploi, se substituant aux trois contrats initiaux. Le contrat de professionnalisation a pour objet de compléter la formation initiale en vue d'acquies une qualification et de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle. Le contrat de professionnalisation est clairement positionné comme complémentaire du contrat d'apprentissage car leurs objectifs et les publics auxquels ils s'adressent ne sont pas les mêmes<sup>9</sup>.

Par ailleurs, les partenaires sociaux ont souhaité compléter la panoplie de dispositifs à leur disposition en créant les périodes de professionnalisation. Ces périodes visent au maintien de l'emploi des salariés en place dont la qualification est jugée insuffisante au regard de l'évolution des technologies et des organisations par l'acquisition d'une qualification professionnelle reconnue. Elles s'adressent également aux femmes et aux hommes reprenant une activité professionnelle après un congé parental, aux personnes en situation de handicap et aux salariés qui envisagent la création ou la reprise d'une entreprise.

Enfin, traduisant la volonté des pouvoirs publics de faire de l'alternance un outil de lutte contre le chômage des jeunes, la loi du 28 juillet 2011 (loi Cherpion) comporte de nombreuses dispositions pour favoriser le développement de l'emploi des jeunes par le biais de l'apprentissage et des contrats de professionnalisation : assouplissement des conditions d'accès, ouverture aux activités saisonnières et au travail temporaire, création d'une carte d'étudiants des métiers, mise en place d'un service dématérialisé facilitant la prise de contact entre les employeurs et les personnes à la recherche d'un contrat en alternance, notamment.

### ***L'effort de rationalisation de la gestion financière***

Avant même l'intervention de la loi de 2009, les précédentes réformes avaient déjà eu pour souci d'améliorer l'organisation de la collecte et de renforcer la mutualisation.

- **L'organisation de la collecte**

L'obligation de financement de la formation instaurée en 1971 s'est traduite par la création de multiples organismes paritaires, au niveau des branches et des territoires, les Fonds d'assurance formation et les OPACIF, générant une proximité avec les opérateurs de formation de branche contraire au principe d'indépendance entre collecteurs et organismes de formation à la base du système.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 va ainsi réformer l'organisation du système, en regroupant la collecte par grand secteur professionnel au sein d'un Organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) national de branche (ou, à défaut, au niveau régional interprofessionnel), en créant un seuil minimal de collecte, fixé à 15 M€, et en séparant expressément les activités des OPCA de celles des organismes de formation. Ces mesures ont conduit à réduire le nombre d'organismes de 255 à 98<sup>10</sup>.

La loi de 2009 s'inscrit dans la même logique en cherchant à rendre les circuits de financement plus efficaces. Elle réorganise de façon substantielle dans un délai de deux ans,

---

9 En 2009, selon le bilan établi par le FPSPP, près de 142 000 personnes ont bénéficié d'un contrat de professionnalisation. Voir aussi *Apprentissage contre professionnalisation : un faux débat* Bref Cereq n° 276, juillet-août 2010.

10 Dont 31 OPCA uniquement gestionnaires du CIF : 26 Fongecif (régional interprofessionnel), auxquels s'ajoutent 5 Agecif (couvrant chacun un secteur professionnel déterminé).

avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2012, le réseau des OPCA de branche en modifiant les conditions de leur agrément avec un relèvement du seuil minimal de collecte de 15 à 100 millions d'euros, les incitant ainsi à engager un processus de regroupement pour être en mesure de répondre à l'élargissement de leurs missions dans le cadre de frais de gestion maîtrisés. Ce relèvement du plancher de collecte devrait faire passer le nombre d'OPCA de branche d'une quarantaine à 15 environ. Les comptes des OPCA devront aussi être publiés.

- **Le principe de mutualisation renforcé**

Prévu dès 1971 et réaffirmé par la loi quinquennale de 1993, le principe de la mutualisation des fonds collectés est renforcé en 2004. La loi a ainsi réorganisé la mutualisation financière en prévoyant, au niveau national, un deuxième niveau de mutualisation avec la création du Fonds unique de péréquation (FUP).

Ce fonds était abondé par les excédents de la collecte des OPCA, ainsi que par une contribution de 5 à 10 % du montant des contributions qu'ils ont reçues des entreprises au titre de la professionnalisation. Géré par les partenaires sociaux, il devait permettre d'assurer la péréquation financière entre les OPCA sur les actions de formation de professionnalisation.

La grande innovation de la réforme de 2009 est la création du FPSPP se substituant au FUP afin de former chaque année 500 000 salariés peu ou pas qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi de plus qu'auparavant, conformément aux objectifs de l'accord national interprofessionnel conclu le 7 janvier 2009. Il est financé par les excédents des OPCA et par un prélèvement de 5 % à 13 % sur les contributions obligatoires des employeurs à la formation professionnelle.

En outre, pour développer la formation dans les petites entreprises en leur assurant un bon accès aux fonds disponibles, la loi réserve, au sein de sections spécifiques dans chaque OPCA, les sommes versées par les PME de moins de 50 salariés et, comme c'était déjà le cas par les TPE de moins de 10 salariés à la formation des salariés de ces entreprises.

### ***La formation dans la Fonction publique***

Dans les textes comme dans la pratique, la formation professionnelle continue dans le secteur public, développée tardivement, a été constamment calée sur les dispositifs et les textes conçus pour le secteur privé. La loi du 2 février 2007 de modernisation de la Fonction publique ne déroge pas à cette règle puisqu'elle reprend les principales dispositions de l'ANI de 2003, notamment les dispositions concernant le Droit individuel à la formation (DIF).

Les évolutions connues par le secteur public sous la pression des impératifs de modernisation et de qualité de service sont venues renforcer la nécessité de définir de nouvelles stratégies en matière de formation avec un double objectif : faire de la formation professionnelle un instrument de gestion des ressources humaines à long terme et traduire les exigences posées par la loi de 2004 sur la formation tout au long de la vie.

C'est en ce sens qu'a été conclu en 2006 entre l'Etat et les organisations syndicales un accord sur la formation professionnelle tout au long de la vie, mis en œuvre en 2007 par deux lois<sup>11</sup>. Ces lois rénovent le droit applicable en matière de formation des fonctionnaires et agents non titulaires des trois fonctions publiques (fonction publique de l'Etat,

---

11 Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la Fonction publique et la loi n° 2007-2009 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

fonction publique territoriale<sup>12</sup> et fonction publique hospitalière<sup>13</sup>) en reconnaissant un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie. Outre l'élaboration par chaque administration d'un plan de formation, elles consacrent la reconnaissance de l'expérience professionnelle pour les promotions internes ainsi que dans les concours administratifs, et développent la Validation des acquis de l'expérience (VAE). Elles introduisent également le DIF et les périodes de professionnalisation pour favoriser la diversification des parcours professionnels et contribuer au développement de nouvelles carrières. Deux nouveaux congés sont par ailleurs institués : un congé pour validation des acquis de l'expérience et le congé pour bilan de compétences. Enfin, les agents peuvent bénéficier d'un entretien de formation annuel, d'un entretien de carrière après 5 ans de services et d'un bilan de carrière après 15 ans de service et disposer d'un passeport formation.

## La décentralisation avec un rôle croissant de la région

Le paysage de la formation professionnelle a été fortement impacté par les vagues successives de décentralisation qui ont progressivement confié aux régions des compétences de plus en plus étendues dans ce domaine.

C'est tout d'abord la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 qui a confié aux régions une compétence de droit commun en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue. L'Etat a cependant conservé la responsabilité des actions de portée nationale et développé ensuite progressivement des dispositifs de formation des demandeurs d'emploi, notamment des jeunes. « *Un hiatus [s'est dessiné] entre la compétence nominale des régions en matière de formation continue et le contrôle par l'Etat des principaux dispositifs de formation, sans qu'une réelle concertation se mette en place* »<sup>14</sup>.

La loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 a cherché à lever ces problèmes en transférant aux régions les actions pour la formation et l'insertion des jeunes en difficulté sortis du système scolaire. Elle a notamment instauré le Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFPJ), élaboré par la région avec l'Etat et les partenaires économiques et sociaux.

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a réformé la collecte de la taxe d'apprentissage et coordonné les financements des Centres de formation des apprentis (CFA) autour du Conseil régional. Elle a remplacé les Comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) qui n'avaient aucune fonction réelle de concertation, par les Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) présidés conjointement par la région et l'Etat.

Les responsabilités des régions ont été clarifiées par la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002 qui a étendu leurs compétences à toutes les formations des adultes en recherche d'emploi. Une nouvelle étape a été franchie avec la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 qui reconnaît l'entière responsabilité des régions dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

---

12 Les collectivités territoriales sont tenues à une cotisation minimale de 1 % de la masse salariale, versée au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

13 Le premier OPCA du secteur public, l'Association nationale pour la Formation permanente des personnels hospitaliers (ANFH), a été créé en juin 2007 pour collecter et gérer les fonds.

14 *L'ambition des régions pour un service public régional de la formation professionnelle*, Congrès de l'ARF, décembre 2008.

Cependant, selon l'Association des régions de France, la décentralisation de la formation professionnelle est restée « *au milieu du gué*<sup>15</sup> » : articulation insuffisante entre les politiques d'emploi et de formation professionnelle, mais aussi de développement économique, difficultés à structurer l'offre régionale de formation, cloisonnement des réseaux d'accueil, d'information et d'orientation.

## L'action de l'Union européenne

Progressivement, l'éducation et la formation professionnelle ont été intégrées comme des éléments majeurs des stratégies européennes.

### **La formation, composante de la compétitivité au service de la croissance**

La qualification des actifs, salariés et demandeurs d'emploi apparaît aujourd'hui comme un facteur important de la croissance économique et de la compétitivité des entreprises<sup>16</sup>. Dans cette logique, « *l'investissement dans les ressources humaines* » a été l'un des piliers de la Stratégie de Lisbonne arrêtée en 2000 pour faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010* ».

La Déclaration de Copenhague du 30 novembre 2002 adoptée conjointement par les ministres européens en charge de l'enseignement et de la formation professionnelle, les partenaires sociaux européens et la Commission européenne, a marqué le lancement de la stratégie européenne de coopération renforcée dans le domaine de la formation professionnelle.

La Stratégie Europe 2020 a repris cet axe de progrès en mettant l'accent sur la promotion des nouvelles compétences et ses nouveaux emplois, en favorisant « *la mobilité professionnelle et le développement de compétences tout au long de la vie, afin d'améliorer la participation au marché du travail et d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande* ». La formation professionnelle s'inscrit donc désormais comme une composante à part entière de la politique de développement économique.

Après huit années de coopération et à la lumière de la stratégie Europe 2020, il a été convenu de renouveler ce processus de coopération à Bruges le 7 décembre 2010 avec l'adoption d'un Communiqué. Ce Communiqué promeut une vision globale de la formation professionnelle à l'horizon 2020 et présente un plan à moyen terme visant à encourager des mesures nationales concrètes permettant de rendre les systèmes européens d'éducation et de formation professionnelle novateurs, accessibles et plus en adéquation avec le monde du travail, et de contribuer à renforcer l'excellence et l'équité dans le cadre de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

En parallèle, un Cadre européen de certification (CEC) a été mis en place pour favoriser la comparaison des formations et des diplômes entre les Etats membres et faciliter la mobilité professionnelle au sein de l'Union européenne. Le CEC est applicable à l'ensemble des enseignements et des formations (initiales ou professionnelles) de l'enseignement scolaire, aux formations universitaires et à la formation professionnelle.

---

15 Cf. Congrès de l'ARF décembre 2008 précité.

16 Voir *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, avis du CESE présenté par Isabelle de Kerviller, octobre 2011.

## **Les financements européens**

Les versements communautaires au titre du Fonds social européen (FSE) en France s'élevèrent en 2010 à 557 M €. Ils représentent 41 % des versements opérés à la France en 2010 au titre des fonds structurels.

Les principaux bénéficiaires des crédits FSE pour les actions relevant du champ de la formation professionnelle sont les acteurs du service public de l'emploi, les conseils régionaux, les OPCA, les organismes consulaires, les entreprises et les associations.

Pour la période 2007-2013, la France bénéficie d'un montant total de fonds structurels de 13,4 milliards d'euros. Le FSE intervient sur les programmes Convergence - dont les régions bénéficiaires en France sont la Réunion, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique - et compétitivité régionale et emploi. Le montant du FSE alloué à la France s'élève à 5 394 Md €.

## **La formation dans la stratégie européenne de flexicurité**

En 2007, la Commission européenne invite les Etats-membres à mettre en œuvre « *une stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail* ». La formation tout au long de la vie en est une composante, aux côtés de la « *souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles* », de « *politiques actives du marché du travail* » et de « *systèmes de sécurité sociale modernes* ».

La flexicurité s'impose alors comme un concept clé de la stratégie européenne pour l'emploi. La formation tout au long de la vie, alliant formation initiale de haute qualité, aptitudes fondamentales larges et investissement continu dans les compétences, tient une place centrale dans cette perspective de sécurisation des parcours professionnels.

Malgré l'importance accordée à la formation dans la stratégie de flexicurité, les principaux défauts des politiques de formation relevés dans plusieurs pays européens demeurent (formations profitant aux plus diplômés, actions trop courtes, utilitaristes et allant rarement au-delà de l'adaptation des salariés aux postes de travail existants...) rendant cette stratégie elle-même peu efficace<sup>17</sup>.

## **L'émergence du droit de la concurrence**

Sous l'impulsion du droit communautaire, une autre évolution a d'importantes implications dans l'organisation et le fonctionnement du système de formation professionnelle, celle de l'émergence du droit de la concurrence. Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne, puis le Conseil de la concurrence<sup>18</sup> ont été amenés à considérer que les prestations de services de formation professionnelle constituent une activité économique soumise au respect du droit de la concurrence. L'utilité sociale de ces prestations ou le fait qu'elles soient fournies dans le cadre d'une mission d'intérêt général, voire dans le cadre d'un service public, par un organisme privé ou public, ne remettent pas en cause leur caractère concurrentiel.

De fait, le recours aux procédures d'appel d'offres dans le cadre du Code des marchés publics devient obligatoire pour tous les achats de formation, que ce soit par Pôle emploi ou les régions, ce qui complexifie et rallonge les démarches. C'est ainsi que l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) s'est vue supprimer les subventions

---

17 Revue Française de Sciences Sociales, Formation et emploi, n° 113, janvier-mars 2011.

18 En 2006 et 2008.

que l'Etat lui versait et transférer son activité d'orientation à Pôle emploi, au nom du principe de neutralité et du respect des règles de la concurrence. Elle doit se situer désormais à la fois sur la formation des demandeurs d'emploi, son « cœur de métier », dans une perspective de concurrence avec d'autres opérateurs, mais aussi se positionner sur des formations à destination des salariés, là aussi en état de concurrence. Cette évolution a obligé l'AFPA à repenser profondément son modèle économique et ses organisations et fragilise un réseau dont l'expérience est reconnue. Plus largement, l'ensemble du réseau public de formation se trouve confronté à ces règles de concurrence.

---

## Un système de formation professionnelle doté de solides atouts

Les critiques adressées à la formation professionnelle, telle qu'elle est organisée en France, ne doivent pas occulter ses solides atouts. En effet, ce système, qui repose sur un financement conséquent, donne un rôle central aux partenaires sociaux. Il accorde, enfin, une place croissante à l'individualisation du droit à la formation en cherchant à rendre le salarié acteur de sa formation.

### Des financements conséquents et en partie mutualisés

#### ***Des dépenses de formation en augmentation depuis 2008***

Les dépenses de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage récapitulées par le « jaune » budgétaire s'élevaient à 31,3 Md € en 2009<sup>19</sup>, en augmentation de 4,1 % par rapport à 2008. L'effort de formation de la Nation atteint 1,6 % du produit intérieur brut en 2009, en légère hausse par rapport à 2008 mais après une période de stagnation entre 2004 et 2007.

Les entreprises restent de loin le principal financeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage avec 41 % de la dépense globale engagée. Les organismes paritaires collecteurs agréés continuent de gagner en importance : 50 % des dépenses des entreprises en direction des actifs occupés du secteur privé passent par leur intermédiaire<sup>20</sup>.

L'État est le deuxième contributeur : sa dépense, en hausse de 4 % en 2009, représente 16 % du total. Les régions arrivent juste derrière, avec 14 % des dépenses totales.

Les salariés demeurent les principaux bénéficiaires des fonds de la formation continue dans un contexte de début de crise et de détérioration de la situation de l'emploi. La dépense pour la formation des demandeurs d'emploi repart à la hausse (+ 8 %) et la dépense pour les jeunes est stable<sup>21</sup>.

De leur côté, les trois fonctions publiques (d'État, territoriale, hospitalière) ont dépensé 6,1 milliards d'euros en 2009 pour la formation de leurs personnels. Cette dépense représente 19 % de la dépense totale. Elle progresse de 7 %, soit un rythme supérieur à celui de la dépense globale.

---

19 Dont 6,1 Md€ pour la Fonction publique.

20 Soit 6,4 Md€ sur les 13 Md€ versés par les entreprises.

21 *La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2008*, Dares Analyses n° 073, 2010.

Au total, sur les 31,3 milliards de dépenses pour la formation professionnelle continue en 2009, la part des entreprises représente 41 % des dépenses, celle des collectivités publiques (Etat, régions, autres administrations publiques) 36 %, celle de la Fonction publique (en tant qu'employeur) est de 19 % et la part des ménages est de 4 %.

### ***Un effort de formation au-delà de l'obligation légale***

L'effort global de formation réalisé par les entreprises pour leurs salariés, mesuré par le rapport entre leurs dépenses de formation professionnelle et la masse salariale, représente, en moyenne en 2008, 2,9 % de leur masse salariale. Il est stable, après une hausse sensible entre 2006 et 2007. Cet effort va cependant bien au-delà de l'obligation légale. Les entreprises de 10 à 19 salariés, dont l'obligation légale est de 1,05 %, dépensent en moyenne 1,3 % de leur masse salariale. Quant à l'effort des entreprises de plus de 20 salariés, dont le taux légal est de 1,6 %, il progresse en fonction de la taille de l'entreprise, jusqu'à atteindre 4 % de la masse salariale pour celles de 2 000 salariés ou plus. Parmi les grandes entreprises, l'effort de celles ayant entre 250 à 499 salariés progresse en 2008 tandis que celui des entreprises de taille supérieure diminue légèrement.

### ***L'augmentation de la collecte mutualisée par les OPCA***

Les organismes collecteurs renforcent leur position dans le financement de la formation professionnelle continue. En 2008, les entreprises ont versé 12,6 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage. C'est 5 % de plus qu'en 2007. 83 % de cette dépense sont destinés aux salariés et 17 % aux contrats de professionnalisation jeunes et adultes

La progression de la dépense a été du même ordre pour ces deux publics (+ 5 %). La dépense des entreprises pour leurs salariés peut être directe, pour des formations en interne ou auprès de prestataires de formation, ou passer par l'intermédiaire de versements à des OPCA. Les entreprises de 10 salariés ou plus confient aux OPCA une part toujours croissante de leur contribution au plan de formation, notamment du fait de l'intérêt qu'elles y trouvent pour externaliser la gestion des conventions avec les organismes de formation.

En 2008, les organismes collecteurs ont géré 5,1 milliards d'euros pour le plan de formation et les autres dispositifs (DIF, CIF, périodes de professionnalisation) et 1,1 milliard pour les contrats de professionnalisation jeunes et adultes, soit au total 6,2 milliards d'euros pour le compte des entreprises (49 % de la dépense totale des entreprises) (voir annexe).

Plusieurs raisons se conjuguent pour expliquer cette évolution, qui ne résulte pas uniquement du relèvement du taux des contributions<sup>22</sup> par la loi de 2004. Elle provient également de l'externalisation croissante par les entreprises de leurs actions de formation au profit des OPCA, souvent pour des montants dépassant leurs obligations légales. Les organismes collecteurs, pour leur part, et notamment les OPCA interprofessionnels, tendent à accroître leurs ressources en proposant de nouveaux services aux entreprises en matière d'ingénierie de la formation.

Dans ce cadre, l'essentiel des fonds collectés est consacré au règlement des actions de formation engagées par les entreprises, répondant à des orientations fixées par les

---

22 La dernière augmentation des taux contributifs remonte à la loi du 4 mai 2004, lesquels varient selon leur nature et la taille de l'entreprise, entre 0,55 % et 1,6 % de la masse salariale brute.

partenaires sociaux dans le cadre de la négociation collective. Ces actions s'inscrivent dans les plans de formation, les actions de professionnalisation et le DIF.

## La place centrale des partenaires sociaux

L'une des spécificités du système de formation professionnelle réside dans le rôle actif joué par les partenaires sociaux, dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, par la négociation collective et la gestion paritaire.

### **Le rôle d'impulsion des partenaires sociaux**

L'accord national interprofessionnel de 1970 a marqué le début d'une démarche particulière dans la construction du droit du travail et des garanties sociales en servant de base à la loi de 1971 qui en reprend les dispositions. Ces textes engagent les partenaires sociaux « à étudier les moyens d'assurer avec le concours de l'État, la formation et le perfectionnement professionnels ».

Les ANI, issus de la négociation précédant la loi continuent de caractériser aujourd'hui encore l'élaboration du droit de la formation professionnelle, comme en témoignent les derniers exemples des réformes de 2004 et de 2009<sup>23</sup>. La loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 a d'ailleurs reconnu l'intérêt de cette démarche et la place des partenaires sociaux en prévoyant leur consultation préalable sur tout projet de réforme du gouvernement dans le champ du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en vue de l'ouverture de négociations<sup>24</sup>.

### **La place de la branche professionnelle**

Outre le niveau interprofessionnel depuis 1971 pour la construction du système de formation professionnelle lui-même, de ses règles de financement, de son organisation et de ses modalités d'accès, la formation devient un enjeu de la négociation au niveau des branches avec l'obligation de négocier tous les cinq ans sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés introduite en 1984. Cette obligation est étendue en 1993 à une négociation annuelle sur les modalités de recours aux contrats d'insertion en alternance et aux contrats d'apprentissage.

L'importance du rôle de la branche dans l'organisation du système de formation professionnelle offre de nombreux avantages, notamment au travers des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, mais elle peut aussi rencontrer des limites. En effet, la branche est, en matière de formation, un cadre relativement étroit dans un grand nombre de cas comme les reconversions imposées par les mutations économiques<sup>25</sup>.

Le rôle de la branche a été renforcé par la loi de 2004. Outre l'obligation de négociation qui a été ramenée à trois ans au lieu de cinq, la branche a désormais un rôle essentiel d'orientation de la politique de formation des entreprises, ainsi que de définition de la nature des actions et leur ordre de priorité que les entreprises doivent prendre en compte, que ce soit dans le cadre du plan de formation, du droit individuel à la formation, des périodes et des contrats de professionnalisation. La loi de 2009 a ajouté l'égalité d'accès

---

23 Mais la loi ne constitue jamais une transposition exacte et complète de l'accord.

24 N'intégrant cependant pas les organisations professionnelles du « hors champ », notamment les professions libérales, l'agriculture et l'économie sociale et solidaire.

25 Il existe en effet environ 250 branches professionnelles en France, contre une quinzaine seulement en Allemagne.

à la formation selon les catégories, la portabilité du DIF, la VAE, l'accès aux certifications, la mise en œuvre du passeport orientation et formation et le développement du tutorat. La formation professionnelle représente le 3<sup>e</sup> thème de négociation au niveau des branches professionnelles. La loi de 2009 a créé une dynamique de la négociation : 166 accords ont ainsi été conclus en 2010 contre 121 en 2009 et 132 en 2008.

### ***Un rôle limité de la négociation d'entreprise***

La formation professionnelle n'apparaît pas un objet fréquent de négociation au niveau des entreprises puisqu'elle concerne moins de 2 % des accords conclus (1,6 % en 2009 et 1,4 % en 2010<sup>26</sup>). Deux raisons peuvent expliquer cette situation : d'une part, elle peut être abordée de façon incidente dans d'autres négociations comme l'emploi ou l'égalité professionnelle ; d'autre part, les négociations interprofessionnelles et de branche encadrent avec précisions la mise en œuvre de la formation au niveau des entreprises<sup>27</sup>. Hormis le cas des grandes entreprises, où la négociation sur la formation professionnelle constitue un objet de consensus valorisant le dialogue social, le rôle des organisations syndicales et des représentants du personnel s'exerce principalement par la consultation du comité d'entreprise sur le plan de formation, relevant du pouvoir de gestion de l'employeur.

### ***Une articulation insuffisante avec la GPEC***

La formation professionnelle pourrait cependant trouver un espace utile de négociation en s'articulant avec la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), pour mieux adapter les priorités de la formation en fonction des besoins identifiés et des orientations de la GPEC et permettre d'anticiper l'évolution des métiers, d'accompagner les salariés et de développer leur employabilité.

Les relations entre ces problématiques ont été soulignées par de nombreux rapports mais restent encore trop souvent ignorées. A cet égard, il est intéressant de rappeler que la négociation obligatoire sur la GPEC à laquelle sont soumises les entreprises de 300 salariés et plus, s'étend notamment aux mesures d'accompagnement susceptibles de lui être associées dont la formation, la VAE ou encore les bilans de compétences, permettant d'articuler politiques de l'emploi et de la formation.

S'agissant des petites entreprises, l'anticipation de leurs besoins de formation pourrait trouver une réponse utile au travers d'une démarche de GPEC de branche et/ou territoriale.

### ***Une gestion paritaire au cœur du système***

Le principe d'une gestion paritaire des fonds de collecte de la formation professionnelle est posé dès la loi de 1971. Les partenaires sociaux au sein de branches professionnelles, ou, à défaut au niveau interprofessionnel, ont par voie d'accord mis en place des organismes paritaires agréés par l'Etat, chargés de gérer les fonds de la formation professionnelle et de financer les actions de formation des entreprises et des salariés.

Au fil des réformes, le principe de cette gestion paritaire a été maintenu et réaffirmé, même si la loi a progressivement encadré davantage leur organisation et leur fonctionnement pour plus de transparence et d'efficacité de l'utilisation des fonds.

---

26 Cf. *Bilans annuels de la négociation collective*, ministère du travail, La documentation Française, années 2009 et 2010.

27 *Pour une relance de la négociation collective d'entreprise sur la formation professionnelle*, Jean-Marie Luttringer et Jean-Pierre Willems, novembre 2010.

## Une individualisation croissante du droit à la formation

Les années 1990 voient apparaître la mise en place d'un droit à la formation professionnelle de plus en plus individuel. Le salarié dispose ainsi d'une possibilité de devenir acteur de la construction de sa qualification et de ses compétences. Ce principe introduit une inflexion par rapport au système issu de la loi de 1971 avec un rééquilibrage en faveur des droits individuels des salariés.

### ***Le salarié de plus en plus acteur de sa formation***

La loi du 4 juillet 1990 instaure un droit à la qualification basé sur un crédit formation individualisé, appuyé sur des actions de formation et un bilan de compétences. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 pose les principes du capital-temps-formation destiné en particulier aux salariés peu qualifiés qui peuvent se perfectionner dans le cadre du plan de formation de l'entreprise.

Au début des années 2000, le concept de formation tout au long de la vie vise à faire de chaque individu l'acteur de sa formation continue, à tout âge, pour maintenir son employabilité, entendu comme sa capacité à se maintenir dans l'emploi à travers les possibles aléas de son parcours professionnel, incluant des périodes de travail, de chômage, de formation, d'engagements associatifs. La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 tend à développer la VAE instaurée par la loi de 1992<sup>28</sup> et à en étendre le principe à tous les diplômés et titres à finalité professionnelle.

C'est l'accord du 20 septembre 2003, dont les grands principes sont repris dans la loi de 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, qui marque l'étape majeure d'une conception individualisée de la formation devant permettre à chaque salarié d'être acteur de son évolution professionnelle. Elle prévoit notamment un entretien professionnel tous les deux ans et généralise le recours au bilan de compétences et la VAE. L'instauration d'un droit individuel à la formation accessible à tous les salariés, vise à pallier les inégalités d'accès à la formation professionnelle. La durée des droits acquis est de 20 heures annuelles, cumulables sur six ans dans la limite de 120 heures. Le DIF constitue ainsi une nouvelle modalité d'accès des salariés à la formation, au même titre que les formations retenues par l'employeur dans le plan de formation et du projet individuel du salarié formalisé dans le cadre du congé individuel de formation (CIF).

La loi du 24 novembre 2009 s'inscrit dans cette tendance générale en prenant en compte de plus en plus la dimension de parcours professionnel individualisé, avec des droits attachés à la personne (portabilité du DIF par exemple) et un suivi individuel grâce au passeport-formation, qui peine à se traduire dans les faits, et au bilan d'étape professionnelle qui a été renvoyé à une prochaine négociation afin d'en définir les règles de mise en œuvre.

Ce mouvement continu vers des droits attachés à la personne, et non au statut, est intimement lié aux mutations de l'emploi et à la diversité des parcours professionnels qui en découlent<sup>29</sup>.

---

28 Qui parlait alors de validation des acquis professionnels.

29 Contribution écrite de la CGT remise au rapporteur.

## **La possibilité de formation hors temps de travail**

Afin d'accroître l'accès des salariés à des actions de formation professionnelle, les possibilités de réaliser tout ou partie des formations en dehors du temps de travail se sont multipliées au fil du temps, aussi bien dans le cadre du plan de formation pour les actions de développement des compétences<sup>30</sup>, que du DIF ou des périodes de professionnalisation. La formation hors du temps de travail se développe à la faveur d'outils comme le *e-learning*. Elle a cependant un impact relativement limité sur l'offre de formation et sur la façon dont la formation professionnelle se réalise et s'organise dans l'entreprise.

Une nouvelle disposition a été introduite par la loi de 2009, offrant à tout salarié en CDI, comptant un an d'ancienneté, la possibilité pour une formation réalisée hors temps de travail de bénéficier des fonds du CIF pour financer les coûts pédagogiques. Ce dispositif nouveau illustre le souhait du législateur de soutenir les salariés qui s'engagent, à leur initiative et sur leur temps personnel, dans une formation<sup>31</sup>.

La formation « hors temps de travail » - notion qui n'a jamais été définie ni par la loi, ni par le juge - peut s'inscrire dans le cadre d'un projet de reconversion, d'obtention d'une certification (diplôme d'état ou d'université, titre professionnel, certificat de qualification professionnelle...), d'un perfectionnement de connaissances et/ou de compétences, à visée sociale ou culturelle ou de préparation de concours ou d'examen. Elle peut être complémentaire à la VAE ou au CIF pour financer des modules non obtenus.

## **L'appropriation des nouveaux outils par les salariés**

Malgré la volonté affirmée de leur promotion, les dispositifs d'individualisation de la formation professionnelle, en particulier le CIF et le DIF ne parviennent pas à donner la pleine mesure des effets escomptés<sup>32</sup>.

La mobilisation de ces différents dispositifs pose la question de leur appropriation par les salariés eux-mêmes et au-delà celle de leur appétence pour la formation. On constate que l'attitude des salariés face à la formation dépend très largement du contexte professionnel, de la façon dont est conduite la politique de formation et de l'information qui est donnée sur les dispositifs<sup>33</sup>. Or, nombre de salariés ignorent les possibilités qui leur sont offertes en matière de formation. D'autres sont réticents à l'idée de suivre une action de formation ou de faire le point sur leur parcours professionnel. L'âge, le manque de temps et la crainte de retourner à l'école, l'absence de reconnaissance des qualifications acquises, mais aussi la situation difficile du marché de l'emploi sont quelques-uns des freins pouvant être avancés comme éléments d'explication.

## **L'émergence d'un droit à la formation initiale différée**

L'ANI de janvier 2009 avançait l'idée d'un droit à la formation initiale différée qui n'a cependant pas été reprise dans la loi de 2009. Ce droit, ouvert aux « *salariés qui ont arrêté leur formation initiale avant le premier cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue* », leur permet d'avoir accès à une

---

30 Limitées à 80 heures par an, elles donnent lieu au versement par l'entreprise d'une allocation de formation d'un montant égal à 50 % de la rémunération nette de référence du salarié.

31 Le décret fixe la durée minimum de la formation à 120 heures.

32 Voir partie II - A-1 et B-4 pour plus de précisions.

33 Contribution du Céreq remise par Michel Thierry à l'occasion de son entretien du 14 septembre 2011 avec le rapporteur.

formation qualifiante ou diplômante d'une durée totale maximale d'un an, mise en œuvre notamment dans le cadre du congé individuel de formation. Sa mise en application repose le principe d'un abondement financier de l'Etat correspondant au coût moyen d'une année de formation. La concertation avec les pouvoirs publics demandée par les partenaires sociaux sur cette question reste pour le moment sans suite.

Selon ses promoteurs, le droit à la formation initiale différée constitue aussi un moyen de réduire la coupure entre formation initiale et formation continue. Il permet de ne pas restreindre le droit à la formation continue à une simple formation d'adaptation à l'emploi au détriment de la formation qualifiante. Sous cet angle, la formation professionnelle est conçue comme un droit à la formation tout au long de la vie, conformément à l'ambition originelle de la loi de 1971. Tous les dispositifs de formation existants, notamment les périodes de professionnalisation, devraient aussi être mobilisés dans le cadre de ce droit à la formation initiale différé dès lors qu'il sera mis en œuvre.

### ***Vers des comptes individuels de formation ?***

La logique d'individualisation de la formation est poussée plus loin depuis quelques années dans plusieurs rapports, en particulier des sénateurs Carle et Sellier (Sénat 2007). La mission d'information du Sénat (2007), dans son rapport sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle, préconisait que la personne soit désormais au centre de la politique de formation, afin de donner un contenu et un sens au concept de formation tout au long de la vie. Elle proposait de construire à partir du DIF un compte épargne formation couvrant, outre le régime du droit individuel à la formation lui-même, les jeunes, les personnes en reconversion, en congé individuel de formation et les retraités.

Lors de son audition, Jean Wemaëre, Président de la Fédération de la formation professionnelle, s'est déclaré très favorable à la création d'un tel dispositif qu'il soutient de longue date<sup>34</sup>.

Reprise dans de nombreux rapports<sup>35</sup>, sous des formes diverses, l'idée d'un Compte épargne formation (CEF) ou d'un compte individuel de formation est une notion large qui désigne l'ensemble des dispositifs permettant la constitution d'une épargne, alimentée par la personne, la collectivité et/ou l'entreprise, afin de couvrir des dépenses de formation. Il s'agit d'une logique de long terme.

Mise en place au Royaume-Uni, cette expérience n'a pour le moment pas été concluante. Ce pays a mis en place un « *individual account for learning* », déployé après une phase expérimentale dans le Kent de 1998 à 2000. Le dispositif est créé en septembre 2000 mais interrompu en 2001. Le compte d'épargne formation était ouvert à toute personne âgée de plus de 19 ans, qui pouvait l'ouvrir dans une banque en versant au moins 25 livres. Le gouvernement complétait en versant 150 livres. Le bénéficiaire devait dépenser cette somme pour financer une formation auprès d'un prestataire enregistré. Le compte était fermé au bout d'un an s'il n'avait pas été pas utilisé. Le gouvernement espérait ouvrir un million de comptes en 2 ans, pour une dépense de 150 millions. En un an, plus de deux

---

34 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE de Jean Wemaëre, président de la FFP, le 29 juin 2011.

35 Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut notamment citer : le rapport parlementaire n°1298 présenté par Françoise Guégot en 2008 ; le rapport parlementaire n° 2462 présenté par Pierre Morange en 2010 ; le rapport de la Commission Attali *Une ambition pour dix ans* en 2010 ; *L'emploi au sortir de la récession*, Henri Rouilleaut, 2010 ; Note n° 231 du Centre d'analyse stratégique *Le travail et l'emploi dans vingt ans*, 2011.

millions et demi de comptes avaient été ouverts. Le programme a été suspendu à cause de nombreuses fraudes dues à l'absence de contrôle.

Selon une étude de la Délégation aux affaires européennes et internationales (2010), deux autres pays ont envisagé la mise en place d'un compte formation<sup>36</sup>. En 2000, le gouvernement social-démocrate de la Suède avait envisagé la création d'un compte formation qui n'a finalement jamais vu le jour. En Espagne, la loi sur la réforme du marché du travail prévoit la création d'un fonds de capitalisation individuel qui sera maintenu tout au long de la vie du travailleur. Ce fonds individuel de capitalisation pourra être utilisé par le salarié en cas de licenciement, pour compléter sa formation, en cas de mobilité géographique, ou encore lors du départ en retraite. La mise en place de ce fonds est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Le gouvernement prévoit de consulter les syndicats ainsi que les organisations patronales afin de déterminer les caractéristiques de ce fonds.

Dans son avis sur la formation professionnelle, le Conseil d'orientation de l'emploi (COE) a émis sur ce point une appréciation très réservée considérant « *d'une part qu'un droit uniforme pour tous ne peut pas couvrir la variété des besoins des individus et des entreprises, et d'autre part qu'il est important de ne pas multiplier les dispositifs mais de mieux utiliser ceux qui existent déjà. Cela suppose d'évaluer les dispositifs, et de les corriger le cas échéant pour en améliorer l'efficacité* ».

Lors de la table ronde des partenaires sociaux<sup>37</sup>, ces derniers ont exprimé de fortes réserves à l'égard de ce dispositif. Outre le coût d'un tel dispositif<sup>38</sup>, il est permis d'ajouter que l'utilisation d'un compte individuel formation pose la question de l'information et de l'accompagnement indispensables du salarié dans la maîtrise de son parcours de formation. En outre, elle interroge plus largement la notion de responsabilité de l'employeur au regard du maintien de l'employabilité de son salarié, affirmée par la loi de 2004.

---

## Des faiblesses que la réforme de 2009 devrait en partie corriger

De nombreux rapports ont mis en évidence -parfois sans nuance- les insuffisances de notre système de formation professionnelle. Sans reprendre dans le détail le diagnostic réalisé lors des travaux préparatoires<sup>39</sup> à la loi du 24 novembre 2009, il est néanmoins utile de rappeler les principales faiblesses de notre système de formation professionnelle, tout en actualisant cet état des lieux à la lumière des nombreuses auditions conduites par notre assemblée.

S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan complet de la mise en œuvre de la réforme de 2009, une première évaluation montre toutefois que celle-ci a permis de corriger certaines des lacunes de notre système de formation professionnelle.

---

36 Étude comparative portant sur sept pays européens réalisée en 2010 et remise au rapporteur.

37 Table ronde devant la section du travail et de l'emploi, des partenaires sociaux signataires des ANI de 2003 et 2009, le 12 octobre 2011.

38 En tout état de cause, une étude d'impact préalable semble indispensable.

39 Notamment les rapports du sénateur Bernard Seiller (2007), de l'IGAS sur les OPCA (2008), du Conseil d'orientation de l'emploi (2008), de la Cour des comptes (2008), du député Françoise Guégot (2008) et du groupe dit « multipartite » (2008).

---

## Des faiblesses désormais bien identifiées

Nul doute que le système français de formation professionnelle a accompagné le mouvement vers la qualification des personnes. Si 70 % des travailleurs n'avaient pas de qualification en 1970, ils ne sont plus aujourd'hui que 25 %. En retour, la formation professionnelle a un effet positif sur la productivité et la compétitivité des entreprises. Pour autant, ce système comporte des faiblesses désormais bien identifiées.

### Un outil sous-utilisé de sécurisation des parcours professionnels

Contrairement aux objectifs affichés par le législateur, le système actuel n'apparaît pas en mesure de sécuriser les parcours professionnels des publics vulnérables, qu'il s'agisse des demandeurs d'emploi, des personnes peu qualifiées, des salariés sous statut précaire ou en situation de chômage partiel.

#### **Les inégalités d'accès à la formation**

Tous les ans, plus de 60 000 jeunes sortent encore du système scolaire sans aucune qualification (soit 8 % d'une génération) et 120 000 sans disposer d'un diplôme de l'enseignement secondaire<sup>40</sup>, c'est-à-dire le baccalauréat, un BEP ou un CAP<sup>41</sup>. Ils sont les plus touchés par le chômage et la précarité. La situation des jeunes des quartiers populaires est, à cet égard, problématique en termes d'insertion professionnelle<sup>42</sup>.

De fait, les sorties de la formation initiale sans qualification ni diplôme demeurent importantes, sans que la formation continue, qui bénéficie préférentiellement aux salariés les plus diplômés et à ceux des grandes entreprises, soit en mesure de corriger cette défaillance du système de formation initiale. Si les taux d'accès à la formation ont augmenté ces dernières années, la formation professionnelle bénéficie davantage aux cadres qu'aux travailleurs peu qualifiés. D'une manière générale, les entreprises sont plus enclines à former les salariés pour lesquels le retour sur investissement de la formation a des chances d'être le plus élevé, ce qui accroît, en conséquence, la vulnérabilité des autres salariés à l'occasion de fermetures, de restructurations, de transformations d'activités, de changements technologiques.

Outre le niveau de formation initiale et la catégorie socioprofessionnelle du salarié, l'âge est également un facteur discriminant. Le taux d'accès à la formation décroît à mesure que l'âge augmente, passant progressivement de 51 % pour les moins de 30 ans à 35 % pour les plus de 50 ans, avec une diminution encore plus sensible pour les ouvriers (de 39 à 18 %) que pour les cadres (de 67 à 54 %)<sup>43</sup>. Les salariés du monde rural ont par ailleurs moins facilement accès à la formation en raison des conditions d'éloignement des lieux de formation.

---

40 Ces sorties « sans diplôme » sont entendues au sens de la stratégie européenne de Lisbonne, qui considère qu'un diplôme de second cycle de l'enseignement secondaire est le bagage minimum.

41 Ils étaient deux fois plus nombreux à la fin des années soixante-dix.

42 Cf. avis adopté par le CES le 9 juillet 2008 sur *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, rapport présenté par Fodé Sylla au nom de la section du travail.

43 Former les seniors, un objectif à reformuler, Céreq, Bref n° 278, 2010.

## **La situation comparée des femmes et des hommes**

Selon une étude du Céreq, les hommes et les femmes ont globalement les mêmes chances d'accéder à la formation continue : leurs taux d'accès sont de 47 % pour les premiers et de 45 % pour les secondes<sup>44</sup>. Cependant, ces chiffres globaux masquent des disparités selon les catégories socioprofessionnelles - parmi les cadres 57 % des femmes se sont formées contre 62 % des hommes- et selon les secteurs au détriment des femmes dans le secteur privé, qui affichent un taux global d'accès inférieur à celui des femmes du secteur public (32 % contre 45 %). Et la tendance s'accroît pour les moins qualifiés. Les professions intermédiaires constituent la seule catégorie où les femmes se forment plus que les hommes car elles y occupent plus souvent des fonctions tertiaires pour lesquelles les taux d'accès à la formation sont plus élevés. Par ailleurs, elles bénéficient un peu moins que les hommes de formations débouchant sur un diplôme ou une certification.

La situation est plus favorable aux femmes dans la Fonction publique. En 2008, le nombre moyen de jours de formation suivi par les femmes est supérieur aux hommes en moyenne, toutes catégories confondues. Cet avantage comparatif est encore plus accentué pour les agents de catégorie A<sup>45</sup>.

De plus, pour se former, les femmes réorganisent leur vie personnelle deux fois plus souvent que les hommes et elles sont nombreuses à déclarer que ces réorganisations génèrent des frais<sup>46</sup>. Les mères de famille accèdent moins à la formation que les femmes sans enfant, ce qui pose la question des modes de garde.

Par ailleurs, la VAE concerne majoritairement des femmes qui représentent, en 2008, les trois quarts des candidats aux titres et diplômes des principaux ministères certificateurs<sup>47</sup>. Aux ministères en charge des Affaires sociales et de la Santé, les femmes constituent la quasi-totalité des candidats.

## **Les difficultés d'accès à la formation pour les demandeurs d'emploi**

Alors que l'un des principaux objectifs de la formation continue devrait être de remettre le pied à l'étrier des personnes ayant perdu leur emploi, on observe que ces dernières sont paradoxalement celles qui en bénéficient le moins.

En effet, les principaux bénéficiaires des fonds de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage sont les actifs occupés, avec 63 % de la dépense totale. La dépense pour la formation des demandeurs d'emploi - soit 12 % de la dépense totale en 2008, issue principalement des fonds de l'Etat et de Pôle emploi - est en quasi stagnation depuis 2001 et elle a même connue des baisses entre 2005 et 2007.

Dans un précédent avis, notre assemblée avait déjà mis en évidence la difficulté pour les demandeurs d'emploi d'accéder à la formation professionnelle<sup>48</sup>. Fin 2009, seulement 8 % des demandeurs d'emploi étaient en formation professionnelle, en diminution par rapport à 2008. De même, le nouveau dispositif de Préparation opérationnelle à l'emploi (POE) instauré par la loi de 2009 connaît un démarrage très lent alors même qu'il est censé

---

44 *Quand la formation continue*, Céreq, 2009.

45 Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique, faits et chiffres 2009-2010, p.371.

46 *Rapport sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes*, Brigitte Grésy, 2009.

47 *Formations et emploi*, INSEE, édition 2011.

48 Avis adopté par le CESE le 15 juin 2011 sur *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*, rapport présenté par Daniel Jamme au nom de la section du travail et de l'emploi.

permettre à un demandeur d'emploi de bénéficier d'une formation nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour occuper un emploi correspondant à une offre déposée par une entreprise auprès de Pôle emploi. La POE, individuelle ou collective, est un dispositif particulièrement adapté aux PME<sup>49</sup>.

Par ailleurs, les financements relatifs à la formation des demandeurs d'emploi sont éclatés entre plusieurs acteurs. En 2009, environ 62 % 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 (15 %), l'État (12 %) tandis que les autres financements ont été assurés par les stagiaires eux-mêmes (6 %), des collectivités territoriales autres que les régions ou des établissements subventionnés au titre de la formation (5 %)<sup>50</sup>.

Enfin, il convient de noter que si les entreprises peuvent bien s'acquitter de tout ou partie de leur contribution en finançant des actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi, cette possibilité est en pratique très peu utilisée<sup>51</sup>. Pour autant, elles contribuent davantage aujourd'hui à la formation des demandeurs d'emploi à travers leur versement - via les OPCA - au FPSPP.

### ***La situation des personnes sous statut précaire***

Les besoins souvent importants de formation des titulaires de CDD pour leur permettre une insertion durable dans l'emploi ont conduit à chercher à adapter à leur situation particulière les modalités d'ouverture et d'exercice du CIF, puis du DIF. A des degrés variables et pour des motifs différents, ces deux dispositifs - à savoir le CIF-CDD et le DIF-CDD - ont montré leurs limites. Avec un peu plus de 11 200 CIF-CDD en 2009, ce dispositif reste marginal eu égard au volume annuel des contrats à durée déterminée. Dans le chapitre qu'elle a consacrée à la fois au CIF et au DIF dans son rapport public 2009, la Cour des comptes constate « l'échec des dispositifs spécifiques ouverts aux titulaires de contrats à durée déterminée » et recommande de fusionner les dispositifs du CIF-CDD et du DIF-CDD.

### ***L'accès à la formation selon la taille de l'entreprise***

L'accès des salariés à la formation tout au long de la vie est aussi dépendant des caractéristiques de l'entreprise pour laquelle ils travaillent. Ainsi, la part des salariés formés va de 16 % parmi les salariés appartenant à une entreprise de moins de 20 salariés à 34 % parmi les salariés des entreprises d'au moins 500 personnes<sup>52</sup>.

Toutefois ce constat mérite d'être nuancé par le fort investissement des TPE - et notamment dans certains secteurs d'activité comme l'artisanat, les professions libérales ou l'agriculture - dans la formation en alternance des jeunes (3 contrats en alternance sur 5 sont réalisés dans une TPE selon le rapport préparatoire à la loi Cherpion).

Ce constat incite à s'interroger sur les freins à l'investissement en formation - autrement dit dans le capital humain - dans les PME/TPE qui sont aujourd'hui, dans notre pays, les principales actrices du développement économique et de la création d'emplois<sup>53</sup>.

---

49 Contribution écrite remise au rapporteur par la CGPME. Selon les chiffres donnés, la POE concernerait actuellement 5 000 bénéficiaires.

50 *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2009*, Dares, n°057, juillet 2011.

51 Article L. 6331-19 du Code du travail. Il s'agit d'un versement considéré comme « libératoire ».

52 Formations et emploi, INSEE, édition 2011.

53 Au nombre d'environ 2,5 millions, elles emploient plus de 55 % des salariés (dont 38 % dans les TPE).

Selon l'étude précitée du Céreq, l'absence de besoins de formation continue est la raison la plus fréquemment invoquée et 21 % des entreprises interrogées déclarent préférer mettre la priorité sur la formation initiale, notamment en ayant recours à l'apprentissage ou en recrutant des salariés déjà formés. Par ailleurs, près de la moitié des entreprises considère que la charge de travail est trop lourde et que le personnel manque de temps pour se former.

D'autres enquêtes mettent en avant les difficultés liées au remplacement du salarié parti en formation ou au report de charge d'activité. Deux mesures de la loi de 2009 visent à répondre à un problème récurrent, la question du remplacement des salariés en formation dans les petites entreprises. D'une part, la formule du groupement d'employeurs peut désormais servir au remplacement de salariés partis en formation. D'autre part, la loi a prévu un dispositif expérimental de prise en charge partielle par les OPCA des dépenses correspondant aux rémunérations versées à un salarié recruté par une entreprise employant moins de dix salariés afin de remplacer un salarié absent de l'entreprise pour cause de formation.

S'il est manifestement trop tôt pour évaluer l'application de ces deux mesures, les auditions ont confirmé la nécessité de prendre en compte, au-delà des questions de financement, les difficultés d'organisation que pose la question du remplacement des salariés partis en formation.

### ***Un rôle modeste dans « l'ascenseur social »***

Comme l'a clairement souligné Jean-Luc Vergne, Président de l'AFPA<sup>54</sup>, il est un fait que notre système de formation professionnelle, davantage au service du maintien de l'employabilité, ne joue qu'un rôle modeste dans le fonctionnement de « l'ascenseur social ». Selon lui, l'objectif initial de « promotion sociale » de la formation professionnelle a été délaissé.

Plusieurs constats viennent conforter cette analyse largement partagée. D'abord, le plan de formation tend à privilégier les actions d'adaptation au poste de travail - le plus souvent de courte durée<sup>55</sup> - plutôt que les actions de développement des compétences des salariés, lesquelles ont notamment pour objet de permettre une évolution de la qualification professionnelle. Ce faisant, mobilisant l'essentiel des ressources de formation des entreprises sur l'adaptation à l'emploi, le plan de formation manque souvent la cible de la promotion professionnelle ou de la reconversion à mi-carrière que l'évolution rapide des métiers rend pourtant indispensable. De même, il n'est pas suffisamment orienté vers l'acquisition de compétences transférables.

Ensuite, le congé individuel de formation peine à jouer véritablement son rôle de « 2<sup>e</sup> chance » en dépit de sa réelle utilité sociale en termes de sécurisation des parcours professionnels, comme cela ressort clairement d'une étude récente du FPSPP<sup>56</sup>. Outre la diminution observée du taux d'acceptation du CIF<sup>57</sup>, celui-ci concerne en volume annuel

---

54 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE de Jean-Luc Vergne, président de l'AFPA, le 21 septembre 2011.

55 La durée moyenne des actions de formation ne cesse de diminuer ces dernières années. En 2008, une formation dure 67 heures en moyenne, contre 69 heures en 2007 et 89 heures en 2000.

56 *L'impact du congé individuel de formation*, FPSPP, 2011.

57 Autour de 40 % pour le Fongecif Île-de-France. Entretien du rapporteur avec Vincent Pigache, vice-président du Fongecif Île-de-France, le 27 septembre 2011.

des effectifs relativement limités. Avec un peu moins de 40 000 bénéficiaires d'un CIF-CDI en 2009 (- 3,6 % par rapport à 2008)<sup>58</sup>, il ne saurait encore à lui seul compenser les inégalités d'accès qui caractérisent le système français de formation professionnelle.

Enfin, le dispositif de VAE n'est pas encore parvenu à maturité avec seulement 32 000 titres ou diplômes obtenus, en 2009, par la VAE<sup>59</sup>. Instauré par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, le dispositif de la VAE apparaît pourtant prometteur, dans la mesure où il permet de concilier la reconnaissance des savoir-faire professionnels avec une culture fortement marquée par le poids des diplômes. Mais sa mise en œuvre reste perfectible. L'obtention d'une certification, souvent complexe et longue, est encore trop fréquemment décrite comme un « parcours du combattant » par les candidats à la validation des acquis de l'expérience.

Il est vrai aussi que le Code du travail prévoit désormais, à la suite de la réforme de 2009, que tout travailleur doit pouvoir suivre, à son initiative, une formation lui permettant « de progresser au cours de sa vie professionnelle d'au moins un niveau en acquérant une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme »<sup>60</sup>. Mais cet objectif ambitieux -qui porte en germe un droit individuel à la qualification- ne constitue cependant pas un droit garantissant l'atteinte de l'objectif fixé.

### **Une articulation insuffisante entre activités réduites, chômage partiel et formation**

Un tiers des demandeurs d'emploi sont contraints à exercer une activité réduite (travail à temps partiel contraint ou emploi précaire), face à l'impossibilité d'être recrutés sur un temps plein.

De même, les possibilités de recours au chômage partiel, renforcées un temps pour faire face aux conséquences de la crise économique, demeurent malgré tout sous-utilisées et s'articulent difficilement avec les dispositifs de formation professionnelle. Des progrès restent à accomplir pour mieux articuler chômage partiel et formation<sup>61</sup>, comme vient de le souligner la Cour des comptes dans son dernier rapport public annuel (2011).

Dans toute la mesure du possible, les périodes de chômage partiel devraient, pendant les baisses conjoncturelles d'activité, être davantage mises à profit pour développer les compétences et les qualifications des salariés, dans une logique de sécurisation des parcours professionnels, de telle sorte que les entreprises soient prêtes à aborder la reprise d'activité dans les meilleures conditions. Cette démarche devrait faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation afin d'améliorer l'efficacité des politiques de l'emploi.

## Une offre de formation peu régulée

Le secteur de la formation professionnelle reste marqué par une très forte hétérogénéité de l'offre, composée d'un nombre important d'organismes de formation relevant aussi bien du secteur privé - à but lucratif ou non - que du secteur public ou parapublic (AFPA, CNAM, universités, GRETA, organismes consulaires).

---

58 Le nombre réduit de bénéficiaires du CIF n'est pas sans lien avec le niveau limité (0,2 %) de l'obligation au titre du CIF pour les entreprises de plus de 20 salariés uniquement, les autres étant exonérées.

59 Avec 53 % des diplômes obtenus, l'Education nationale (y compris l'enseignement supérieur) reste le principal certificateur.

60 Article L. 6314-1 du Code du travail.

61 Toutefois, à l'instar de l'accord de 2009 dans la métallurgie, des secteurs et des branches comme par exemple les professions libérales ou l'agriculture, ont conclu des accords favorisant l'articulation entre chômage partiel et formation.

Au fil du temps, les organismes privés de formation se sont multipliés sans véritable contrôle - avec une offre qui tend parfois à déterminer la demande - tandis que les organismes publics ont également dû faire face à des mutations rapides.

### **Une offre de formation fragmentée**

Selon les chiffres de la Dares, avec près de 15 500 organismes ayant pour activité principale l'enseignement et la formation, le secteur de la formation est plutôt atomisé<sup>62</sup>. Cependant, les plus gros organismes concentrent une part importante de l'activité. Ainsi, les 2 % d'organismes dont le chiffre d'affaires dépasse 3 millions d'euros réalisent 47 % du chiffre d'affaires global et forment 35 % des stagiaires, assurant 36 % des heures-stagiaires. À l'autre extrême, les organismes réalisant moins de 150 000 euros de chiffre d'affaires représentent près des deux tiers des organismes, mais ne forment que 13 % des stagiaires.

Une étude du Céreq révèle aussi que 40 % du chiffre d'affaires de la formation professionnelle continue est réalisé par des prestataires n'affichant pas la formation comme activité principale exercée<sup>63</sup>.

En 2009, le nombre de formateurs individuels progresse fortement (+ 10 %), poursuivant une tendance entamée depuis plusieurs années. Incluant les auto-entrepreneurs, ils représentent 34 % des prestataires, soit deux points de plus qu'en 2008 et presque autant que le secteur à but lucratif. Cependant, ils n'accueillent qu'un stagiaire sur dix et ne réalisent que 4 % du chiffre d'affaires du secteur et 10 % des heures-stagiaires.

### **Un contrôle de la qualité insuffisant**

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 portée pratique. De plus, le contrôle *a posteriori* exercé par l'Etat, qui dispose pour cela d'effectifs de contrôle réduits, reste insuffisant comme cela a été souligné par de nombreux rapports.

Sur cette question cruciale de la qualité qui a fait l'objet d'un rapport très argumenté en 2008<sup>64</sup>, la réforme de 2009 n'a finalement pas posé un nouveau cadre, à l'exception de la modification des règles applicables en matière de déclaration d'activité des organismes. Si cette disposition apporte quelques réponses, elle reste très en-deçà de l'ambition qui aurait pu être celle de la réforme, à savoir de refonder les exigences en matière de qualité de l'offre de formation.

En définitive, la question essentielle reste de savoir comment rendre transparente et visible la qualité de l'offre<sup>65</sup>.

---

62 *Les prestataires de formation en formation en 2009*, Dares, n° 069, 2011. En 2008, l'appareil de formation comptait plus de 58 000 prestataires.

63 *La face cachée de l'offre de formation continue*, Bref n° 273, Céreq, 2010.

64 *La qualité de l'offre et de l'achat de formation*, Charlotte Duda, 2008.

65 Voir par exemple le rapport de l'Institut Montaigne *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, 2011 qui propose une labellisation externe par un organisme indépendant.

## **Des exemples de bonnes pratiques en matière de qualité**

Face à ce constat, de nombreux organismes de formation ont décidé de se regrouper au sein de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) et de se doter d'une charte de qualité. De même, à l'instar de la région Languedoc-Roussillon, certaines régions ont créé un label régional pour inciter les organismes de formation à se conformer aux exigences de qualité des financeurs<sup>66</sup>. Dans certaines régions, des OPCA proposent aux organismes de formation de signer des « contrats de progrès »<sup>67</sup>, voire même une aide financière et du conseil pour l'obtention d'une certification de l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF)<sup>68</sup>. Des branches professionnelles ont également engagé une réflexion au sein des commissions paritaires nationales de l'emploi et de la formation professionnelle autour de la démarche qualité auprès des organismes prestataires.

Le label OPQF est délivré aux organismes de formation par l'ISQ (Intellectual Services Qualification), organisme de qualification indépendant reconnu par l'Etat avec lequel une convention a été conclue. Ce label a été créé en 1994, à l'initiative de la FFP et du ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Aujourd'hui, près de 800 organismes de formation sont qualifiés OPQF.

Par ailleurs, il existe une norme internationale spécifique à la formation professionnelle. En effet, la norme ISO 29990 spécifie les exigences de base pour les prestataires de services de formation dans le cadre de l'éducation et de la formation non formelles, en matière de détermination des besoins d'apprentissage, de conception, de fourniture, de suivi et d'évaluation de prestations d'éducation, de formation et de développement non formels. La norme ISO 29990 définit également une référence commune pour les Prestataires de services de formation (PSF) et leurs clients pour une pratique professionnelle performante et de qualité en s'appuyant sur des exigences relatives au management de l'organisme de formation.

Enfin, une attention particulière doit être portée aux formations éventuellement dispensées par des sectes comme l'a déjà souligné la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives à caractère sectaire.

## **Une offre de formation parfois inadaptée à 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 plutôt à adapter sa demande en fonction des offres des organismes de formation. A cet égard, la lourdeur des procédures d'achat public est régulièrement critiquée, entraînant « *un manque de réactivité de l'offre de formation par rapport à la demande* »<sup>69</sup>.

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. C'est d'ailleurs pourquoi l'ANI de 2009 précise le rôle des OPCA sur ce point qui est notamment d'aider les TPE/PME « *à l'élaboration de cahier des charges pour la mise en œuvre des actions de formation des salariés et le cas échéant, à l'identification des organismes de formation* ».

---

66 *Un label qualité formation en Languedoc-Roussillon*, Entreprises et carrières, n° 1060, 2011.

67 Cette opération qualité est lancée notamment en Bourgogne, Franche-Comté et Lorraine.

68 C'est le cas d'Agefos-PME dans certaines régions.

69 Entretien du rapporteur avec Jean-Marie Marx, directeur général d'OPCALIM, le 20 septembre 2011.

S'il est acquis que la demande de formation doit primer et précéder l'offre, encore faut-il que la définition des besoins de formation puisse s'opérer le plus en amont possible. Or, force est de constater que le plan de formation ne constitue pas encore aujourd'hui un outil stratégique de gestion des ressources humaines et de dialogue social. A cet égard, il convient de noter que l'élaboration d'un plan de formation ne constitue pas une obligation légale pour les entreprises. Le Code du travail indique simplement que l'accès des salariés à des actions de formation professionnelle continue est assuré « à l'initiative de l'employeur, le cas échéant, dans le cadre d'un plan de formation »<sup>70</sup>. Dans les entreprises de plus de 50 salariés, toutefois, le comité d'entreprise doit être consulté deux fois par an sur « l'exécution du plan de formation du personnel de l'année précédente et sur le projet de plan pour l'année à venir »<sup>71</sup>.

Par ailleurs, le Code du travail prévoit bien une obligation de financement mais aucune obligation stricte de formation, l'entreprise étant seulement tenue d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail et de veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations<sup>72</sup>. Par conséquent, un employeur peut librement choisir de ne pas former ses salariés et de verser l'intégralité de sa contribution à un OPCA voire, en dernier ressort, au fisc.

Le fait que notre système de formation professionnelle soit davantage fondé sur une obligation de payer plutôt que de former a été sévèrement critiqué par Pierre Ferracci, président du groupe Alpha, lors de son audition<sup>73</sup>. Il a également rappelé que parmi les préconisations de nombreux rapports récents, figure celle de faire du « plan de formation un enjeu de négociation triennale au sein des entreprises de plus de 300 salariés et de regrouper, au sein de ces entreprises au moins, les obligations de négocier sur la GPEC, les seniors, l'égalité professionnelle... et d'y intégrer une négociation sur les orientations de formation de l'entreprise. »

## **Un retard dans l'innovation pédagogique**

Alors même que le monde est en pleine transformation en ce qui concerne le rapport au savoir, du fait en particulier de l'omniprésence des technologies, d'internet et des réseaux sociaux, les méthodes pédagogiques des prestataires de formation évoluent peu.

Certains opérateurs de formation ont bien été amenés à diversifier leurs pratiques pédagogiques avec en particulier le recours à la pédagogie en alternance (formation/pratique en entreprise), l'Enseignement à distance (EAD) mais aussi les Formations ouvertes à distance (FOAD). Mais dans l'ensemble, le secteur de la formation professionnelle commence à peine à intégrer les nouvelles technologies éducatives et à entrer dans des processus d'apprentissage qui mixent le présentiel en petits groupes - assortis de quelques modules de *e-learning* - et les outils de formation à distance. Outre le fait qu'ils peuvent en réduire le coût par la diminution des déplacements, ces nouveaux outils facilitent l'accès à la formation et une individualisation des parcours.

---

70 Article L. 6312-1 du Code du travail.

71 Article L. 2323-34 du Code du travail ; l'absence de plan de formation n'est en effet pas sanctionnée par les textes.

72 Article L. 6321-1 du Code du travail.

73 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE de Pierre Ferracci, président du groupe Alpha, le 21 septembre 2011.

Plusieurs personnes auditionnées ont mis en évidence la nécessité de programmes de formation plus « modulaires » afin d'offrir davantage de souplesse d'organisation aux salariés. Lors de son audition, l'Inspecteur général des affaires sociales Philippe Dole a suggéré de lancer un appel à projet en direction des chercheurs dans le but de développer l'innovation pédagogique dans le domaine de la formation continue<sup>74</sup>.

### **Des réseaux publics de formation sous forte contrainte**

Le secteur public et parapublic de la formation professionnelle comprend différents types d'organismes tels que l'AFPA, le CNAM, les universités, les Greta, les organismes consulaires<sup>75</sup> et de nombreuses associations. Confrontés à des procédures d'achat public mal adaptées, ces opérateurs interviennent aussi en ordre dispersé, faute de pouvoir s'appuyer sur un service public de la formation professionnelle juridiquement organisé.

- **Des procédures d'achat mal adaptées**

S'agissant de l'offre de formation destinée aux publics les plus en difficulté (celle de l'AFPA, des organismes de formation privés à but non lucratif, mais également d'autres acteurs publics tels que les Greta, les universités...), les organismes de formation ont dû faire face, ces dernières années, à de fortes évolutions et notamment à la généralisation des procédures formalisées de mise en concurrence. Ils sont confrontés à une compression des prix et ont dû ajuster leurs coûts afin de s'adapter aux évolutions, alors que, dans le même temps, les exigences de sécurisation des parcours et d'individualisation des prestations ont complexifié la commande et les modalités de mise en œuvre des prestations. La place de cette offre dans le service public de l'emploi, son rôle dans le maintien d'une diversité territoriale et d'une égalité d'accès à l'offre de formation, supposent toutefois d'être attentifs à sa capacité à poursuivre ses missions dans le cadre de règles d'achat public adaptées<sup>76</sup>.

Des réflexions sont en cours dans plusieurs régions sur ces questions mais le cadre juridique mériterait sans doute d'être rénové, en conformité avec le droit communautaire qui prévoit que les services d'intérêt général, comme toutes les activités économiques, sont soumises au droit de la concurrence mais qui autorise des dérogations « *lorsque l'intérêt général ne peut être satisfait par l'application des règles de libre concurrence* ».

- **Des acteurs en ordre dispersé**

Les principaux réseaux publics de formation, mais aussi certains opérateurs privés, exercent des missions de service public ou d'intérêt général sans pour autant que le législateur ait cru nécessaire de définir les contours d'un service public de la formation professionnelle.

Certains opérateurs, dont la Fédération nationale des Unions régionales des organismes de formation (UROF)<sup>77</sup>, regrettent d'ailleurs que la création du service public de l'orientation par la loi de 2009 ne se soit pas accompagnée de la création d'un service public de la formation professionnelle.

---

74 Entretien du rapporteur avec Philippe Dole, membre de l'IGAS, le 19 octobre 2011.

75 Les chambres de commerce et d'industrie forment plus de 400 000 stagiaires par an dont 10 % de demandeurs d'emploi. Entretien du rapporteur avec Bernard Legendre, directeur général adjoint de l'AFCCI, le 27 septembre 2011.

76 Contribution de Pierre Ferracci remise au rapporteur.

77 Cf. contribution écrite et entretien avec le rapporteur le 18 octobre 2011.

Plus généralement, il convient de rappeler que dans la tradition juridique française, un service public, n'est pas une administration mais une mission, une activité de service dont le caractère d'intérêt général justifie qu'elle soit soumise à des règles différentes de celles applicables aux autres activités de service, notamment en matière d'accès universel à tous, sur tout le territoire, dans des conditions non-discriminatoires et acceptables en termes de coûts.

Dans ce contexte, a émergé le concept de Service public régional de formation (SPRF) porté aujourd'hui par la plupart des régions et basé sur l'existence d'un intérêt général autour de la formation, de l'accès aux savoirs et à la qualification, en vue d'assurer un développement social et économique au bénéfice de l'ensemble des citoyens. Ce service public correspond à l'existence de besoins spécifiques de certains publics fragilisés (demandeurs d'emploi, personnes sans qualification ou avec une qualification obsolète, femmes, jeunes...) nécessitant une réponse adaptée (individualisation des parcours, accompagnement...).

Ce concept demande désormais, selon l'ARF, à être véritablement reconnu au travers de l'instauration d'un cadre juridique et institutionnel<sup>78</sup>.

## Un financement complexe

La contribution des employeurs à la formation professionnelle est versée à des OPCA gérés par les organisations professionnelles de salariés et d'employeurs. Le système de recouvrement des fonds de la formation professionnelle fait l'objet de critiques récurrentes portant, selon certains rapports, sur l'organisation de la collecte, la gestion des OPCA et le financement de la gestion paritaire.

### **Une obligation légale de financement parfois contestée**

Quelques voix s'élèvent régulièrement pour critiquer un mode de financement qui enfermerait les entreprises dans le dilemme « former ou payer ». Pointant les insuffisances du système de financement - absence d'obligation légale de formation, freins à la formation dans les petites entreprises notamment - ces analyses aboutissent à la conclusion qu'il conviendrait de remplacer l'obligation légale de financement par une obligation conventionnelle, rendue plus incitative par un dispositif de subventionnement public<sup>79</sup>. L'avantage supposé d'un tel système serait que ces subventions pourraient facilement être modulées en fonction de critères permettant de réduire les inégalités.

Cette question avait été notamment abordée lors de la négociation de l'accord de septembre 2003 dans lequel les partenaires sociaux avaient décidé « *de procéder avant le 31 décembre 2004, à l'examen des modalités et des incidences d'un passage d'une obligation fiscale à une obligation conventionnelle en matière de formation professionnelle continue* ».

D'autres experts déplorent que l'obligation légale soit conçue de manière indifférenciée quels que soient les publics et s'interrogent pour savoir s'il ne conviendrait pas de modifier les taux uniformes de reversement au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSP) afin qu'ils soient modulés selon le pourcentage de salariés non formés dans l'année ou disposant des plus bas niveaux de qualification<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Cf. Audition du 19 octobre 2011 devant la section du travail et de l'emploi de Pascale Gérard, vice présidente du Conseil régional de Provence-Alpes Côte d'Azur et membre de la commission formation professionnelle de l'ARF.

<sup>79</sup> *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, Pierre Cahuc et André Zylberberg, 2006.

<sup>80</sup> Contribution de Pierre Ferracci, précité.

Près de 40 ans après la loi de 1971, d'aucuns pourraient s'étonner que l'obligation légale de financement puisse encore faire l'objet de controverses alors même que l'effort de formation des entreprises est en pratique nettement supérieur au minimum légal.

La plupart des organisations syndicales<sup>81</sup> sont favorables au maintien de l'obligation légale de financement. Elles mettent en avant le risque que la suppression de l'obligation légale pourrait faire courir sur l'effort de formation des entreprises, notamment dans les PME/TPE. Ce risque est souligné, de manière claire, par la CGPME dans sa contribution écrite selon laquelle supprimer l'obligation légale aboutirait « à la *disparition progressive de toute politique de formation professionnelle dans la grande majorité des PME* ».

### **La mutualisation des fonds collectés**

Il convient de rappeler qu'à peine la moitié du financement de la formation professionnelle des entreprises transite par les OPCA dont les effets en termes de mutualisation et de péréquation des fonds collectés demeurent mitigés.

En effet, les petites entreprises contribuent globalement plus au financement de la formation professionnelle, via les organismes collecteurs (OPCA), en ce qui concerne le plan de formation. Toutes les études montrent que les taux d'accès à la formation dans les petites entreprises sont plus faibles que dans les entreprises plus grandes. De même, le taux d'accès au DIF croît avec la taille de l'entreprise, soit 2 % pour les entreprises de 10 à 20 salariés, contre près de 10 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés<sup>82</sup>.

En revanche, selon l'étude précitée de la Dares (2010) pour le congé individuel de formation, les entreprises de moins de 20 salariés ne cotisant pas, leurs salariés tirent parti de la mutualisation. De même, au titre de la professionnalisation, la redistribution des fonds au bénéfice des petites entreprises est encore plus marquée, particulièrement pour les entreprises de moins de 10 salariés. En 2008, les entreprises de moins de 10 salariés ont ainsi contribué à hauteur de 7 % des cotisations au titre de la professionnalisation et bénéficié de 24 % de la dépense des OPCA<sup>83</sup>.

Un autre aspect de cette mutualisation concerne la compensation financière opérée au plan national par certains OPCA (AGEFOS-PME, OPCA BT...) pour doter les délégations régionales à faible collecte, de moyens de fonctionnement suffisant.

Toutefois, les inégalités observées devraient aller en s'atténuant compte tenu de la réforme des OPCA - relèvement du seuil minimal de collecte des OPCA à 100 M €- et de la mise en place du FPSPP.

### **Les frais de gestion liés à la collecte**

Les frais de gestion strictement inhérents à la collecte varient d'un organisme à l'autre mais ne dépassent pas, selon l'enquête réalisée par l'IGAS en 2008, environ 0,4 % du montant global de la collecte. L'enquête montre notamment que, lorsque la collecte est déléguée à un organisme tiers (ProBTP, ACOSS), les coûts de collecte ne sont pas inférieurs à ceux globalement constatés. Selon l'IGAS, transférer cette tâche à un opérateur unique (URSSAF), comme il a pu être envisagé notamment par la commission du Sénat, ne

---

81 Table ronde des partenaires sociaux le 12 octobre 2011.

82 Annexe au PLF 2011, dit « jaune » budgétaire.

83 L'effet redistributif tend néanmoins à se réduire depuis la loi de 2004 qui a notamment créé les périodes de professionnalisation, plus fortement utilisées par les grandes entreprises.

procurerait sans doute guère d'économies (les frais habituels de gestion seraient de 0,35 % selon les données figurant sur le site de l'URSSAF) même si cette solution permettrait certainement un recouvrement plus fiable.

Selon l'IGAS, ce transfert risquerait d'annihiler les efforts accomplis pour transformer la contribution financière des entreprises en une opération d'investissement pour la formation pour une partie d'entre elles, l'objectif à poursuivre étant plutôt de généraliser cette perception.

### ***Le financement du paritarisme en question***

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 participent au financement du paritarisme de la démocratie sociale par deux canaux très différents qu'il convient de bien distinguer.

Premièrement, des sommes sont versées qui correspondent au défraiement des représentants des organisations syndicales des dépenses occasionnées pour leur participation aux conseils d'administration des OPCA, dans la limite de 0,75 % des fonds collectés au titre des versements obligatoires. Deuxièmement, des financements transitent par le Fongefor, association paritaire chargée de distribuer 0,75 % de l'ensemble des sommes collectées par les OPCA aux confédérations professionnelles.

Au total, le financement du paritarisme atteint au minimum 1,5 % des fonds issus de la collecte obligatoire. Concernant le Fongefor, d'aucuns estiment qu'il y a là une utilisation peu conforme d'une partie des fonds de la formation professionnelle et qu'il conviendrait de modifier la loi sur ce point. Le rapport précité de l'IGAS préconise une réforme qui s'inspirerait du système de financement retenu pour les partis politiques, imputé sur le budget de l'État au titre du fonctionnement de la démocratie<sup>84</sup>.

## **Une gouvernance toujours problématique**

La clarification des responsabilités dévolues à l'État, aux régions et l'ensemble des partenaires sociaux, constitue une condition essentielle à l'efficacité globale des politiques publiques dans ce domaine, tant au niveau national que régional.

Or, la réforme de 2009 n'a pas permis de remédier au relatif éclatement du système de la formation professionnelle et au défaut de pilotage au niveau régional. De ce point de vue, l'objectif de simplification du système de formation professionnelle n'a pas été atteint.

### ***La stratégie nationale en matière de formation professionnelle***

Vouloir renforcer l'efficacité du système de formation professionnelle suppose, au préalable, de bien en préciser les objectifs, autrement dit de définir une stratégie partagée entre les différents acteurs tant au niveau national qu'au niveau local.

À cet égard, l'ANI de 2009 affirmait la nécessité de bien distinguer les instances politiques paritaires - qui ont notamment la responsabilité du suivi et de la mise en œuvre des politiques définies par accord - des organismes de gestion paritaire.

---

<sup>84</sup> La question du paritarisme et de son financement déborde, compte tenu des enjeux, le champ de la formation professionnelle.

De même la loi de 2009 a complété les missions du CNFPTLV et renforcé notamment son rôle dans la définition d'une stratégie nationale en matière de formation professionnelle. Ainsi, il contribue à la définition des orientations pluriannuelles et des priorités annuelles des politiques de formation professionnelle<sup>85</sup>.

### **L'élaboration de nouveaux documents de programmation**

L'État, les régions, les partenaires sociaux et Pôle emploi contribuent, à des degrés variables, à la définition et à la mise en œuvre de la formation professionnelle initiale et continue, notamment au plan régional. En pratique, ces quatre catégories d'acteurs peinent à trouver les bonnes articulations.

La réforme de 2009 n'a pas permis de lever toutes les ambiguïtés dans ce domaine. Si la région travaille avec les branches pour l'élaboration du Contrat de plan régional de développement des formations (CPRDF), ce contrat n'est toujours pas « opposable » juridiquement aux différents acteurs. Ce contrat comporte rarement un chiffrage du coût prévisionnel des actions envisagées. Ainsi que le souligne le CPRDF du Limousin 2011-2015, « *L'ensemble des engagements précédents n'a de valeur que s'il s'inscrit dans un cadre pluriannuel et des financements stabilisés. Force est de constater que les conséquences de la loi du 24 novembre 2009 créant le CPRDFP n'ont pas été approfondies pour créer les supports juridiques ou financiers permettant des contractualisations pluriannuelles nécessaires et une stabilité des financements consacrés à la formation professionnelle* ».

Lors de son audition, Bertrand Martinot, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, a souligné qu'il était encore « *trop tôt pour connaître l'effet structurant de ces documents qui sont assez généraux car il est difficile d'obtenir des engagements financiers sur trois ans* »<sup>86</sup>.

Françoise Amat, secrétaire générale du CNFPTLV<sup>87</sup>, a dressé un premier bilan de l'élaboration des nouveaux contrats de plan régional de développement des formations. Ainsi, l'examen du contenu des CPRDF montre qu'il porte surtout sur la formation initiale ainsi que sur la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes mais assez peu sur la formation des salariés en emploi. Autre constat, la formation est perçue à travers ces CPRDF comme un instrument au service à la fois du développement économique, de la sécurisation des parcours professionnels et de l'aménagement des territoires.

### **La gouvernance régionale**

Plusieurs témoignages recueillis lors des auditions ont déploré l'absence de « pilote dans l'avion », notamment au plan régional. Pour l'Association des régions de France (ARF) la situation n'est pas totalement satisfaisante et la loi de 2009, dont un objectif majeur était la simplification et la clarification de la gouvernance, n'a pas répondu à ces attentes, en omettant en particulier de désigner un chef de file au niveau des régions.

Certes, la loi de 2009 a mis en place, dans chaque région, un Conseil régional de l'emploi (CRE), présidé par le préfet de région, appelé à faciliter la coopération entre les différents acteurs des politiques de l'emploi au niveau local et émettre un avis sur la programmation

---

85 Décret n° 2011-1002 du 24 août 2011 relatif aux missions, à la composition et au fonctionnement du CNFPTLV.

86 Audition devant la section du travail et de l'emploi le 7 septembre 2011.

87 Matinée Études & Débats organisée par Centre Inffo au CESE sur *1971-2011 : Regards croisés sur 40 ans de formation continue*, jeudi 17 novembre 2011.

des interventions au plan régional. Dans un avis récent, notre assemblée s'était toutefois interrogée sur l'opportunité de créer une nouvelle instance régionale de concertation alors que les CCREFP, qui réunissent les principaux acteurs au plan régional, étaient déjà investis de missions similaires. Même renforcé dans ses attributions, la question se pose toutefois de savoir si le CCREFP, simple instance de concertation, peut suffire à porter une gouvernance régionale plus opérationnelle et plus stratégique.

Conscient des freins au développement d'une politique de formation professionnelle cohérente et efficace au niveau régional, Jean-Paul Denanot a réaffirmé lors de son audition la volonté des régions d'être « *positionnées comme coordinatrices à part entière des politiques de formation professionnelle au niveau régional ainsi que la nécessité de faire émerger un service public régional de la formation tout au long de la vie, au service du développement des personnes, de l'économie et des territoires* »<sup>88</sup>.

L'ARF, dans son projet d'acte III de la décentralisation présenté en avril 2011 plaide pour un grand service public régional de l'orientation, de l'emploi et de la formation professionnelle.

### **L'implication croissante des CESER**

Corollaire de l'émergence des régions comme acteurs majeurs de la formation professionnelle, les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) apparaissent comme des acteurs consultatifs essentiels dans la préparation et le suivi des documents de programmation en matière de formation professionnelle, initiale et continue.

A ce titre, les CESER ont produit de nombreuses réflexions sur cette thématique comme cela a été rappelé par Alain Even, président de l'Assemblée des CESER, lors de son audition<sup>89</sup>. Dans l'importante contribution qui a été communiquée au rapporteur et qui est jointe au présent avis, l'Assemblée des CESER souligne le fait que « *l'enjeu est moins de construire de nouveaux diagnostics que de réfléchir à l'optimisation du système de formation qui demeure complexe. Sa gouvernance s'impose alors comme un enjeu majeur* ».

Le document propose une actualisation des propositions déjà émise en 2008 concernant la gouvernance de la formation professionnelle, dont certaines ont trouvé un écho dans la loi de 2009, avant que d'ouvrir des pistes d'optimisation concernant l'avenir de la formation professionnelle issues des avis et contributions des CESER émis dans le cadre des travaux d'élaboration des CPRDFP.

---

## **Un premier bilan encourageant de la réforme**

Deux ans après la promulgation de la loi qui a réformé la formation professionnelle, il est encore trop tôt pour dresser un bilan complet de sa mise en œuvre, d'autant que le retard dans la parution de certains textes réglementaires a pu en repousser l'application<sup>90</sup>.

---

88 Entretien du rapporteur avec Jean-Paul Denanot, président de la commission formation professionnelle de l'ARF, le 4 octobre 2011.

89 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE d'Alain Even, président de l'Assemblée des CESER, le 5 octobre 2011.

90 A préciser aussi que l'ANI du 7 janvier 2009 n'est toujours pas étendu, ce qui en limite la portée.

Cependant, les premiers retours d'expérience semblent indiquer que cette réforme commence à produire des effets positifs de nature à corriger en partie certaines des lacunes de notre système de formation professionnelle<sup>91</sup>.

## L'articulation entre formation initiale et continue

Des services d'information, de conseil et d'orientation plus performants peuvent contribuer à créer des environnements d'apprentissage accessibles à un plus grand nombre d'individus et à soutenir l'éducation tout au long de la vie.

Pour être pleinement efficace, cette évolution suppose aussi d'améliorer la lisibilité des diplômes et de réduire la césure entre formation initiale et continue.

### **Une coupure entre formation initiale et continue**

Notre système de formation professionnelle reste marqué historiquement par un cloisonnement en deux secteurs, l'un relevant de la formation initiale très largement financée par les pouvoirs publics et l'autre de la formation continue des salariés principalement financée par les entreprises. Cette dualité nuit à la mise en place d'un continuum de formation et « *s'oppose à la vision de parcours professionnel que souhaite promouvoir notre assemblée* »<sup>92</sup>.

Cette césure plus nette en France que dans tous les pays de l'Union européenne entre l'âge des études et celui de l'activité professionnelle peut aussi expliquer la faible place occupée par les universités sur le marché de la formation professionnelle continue alors que celle-ci constitue aujourd'hui une des missions des universités<sup>93</sup>.

Dans la contribution écrite remise au rapporteur, Michel Théry observe que la France figure parmi les pays ayant la plus faible proportion d'adultes de plus de 25 ans poursuivant ou reprenant des études, type de formation que les autorités européennes désignent par le vocable d'« éducation ou formation formelle ». De même, le nombre moyen d'années d'enseignement qu'une personne peut s'attendre à recevoir au cours d'une vie y est relativement plus faible que dans l'ensemble de l'Europe. De leur côté, les pays scandinaves, les Pays-Bas et le Royaume-Uni dont les taux d'adultes poursuivant des études figurent parmi les plus élevés, combinent deux caractéristiques : d'une part, celle d'avoir une proportion importante d'étudiants occupant parallèlement un emploi, le plus souvent à temps partiel ; d'autre part, celle d'avoir une proportion notable d'actifs occupés reprenant des études, y compris dans des classes d'âge avancées. Ainsi, la moitié des inscrits dans l'enseignement supérieur ont-ils plus de 25 ans en Suède et au Danemark contre 21 ans en France.

Dans ce contexte, de nombreux acteurs appellent à un renforcement du rôle des établissements d'enseignement supérieur en matière de formation continue. Cette idée a été défendue, lors de son audition, par Jean-Marie Filloque, Président du réseau français de formation continue universitaire<sup>94</sup>. La Fédération de la formation professionnelle se

---

91 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE du député Gérard Cherpion, le 14 septembre 2011, rapporteur avec le député Jean-Patrick Gille du rapport d'information n° 3208 portant sur l'application de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, 2011.

92 Avis adopté par le CES le 30 mai 2007 sur *La sécurisation des parcours professionnels*, rapport présenté par Édith Arnoult-Brill au nom de la section du travail.

93 Article L. 123-3 du Code de l'éducation.

94 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE de Jean-Marie Filloque, président du réseau français de formation continue universitaire, le 5 octobre 2011.

montre également favorable au développement de l'offre de formation continue des établissements qui pourrait se traduire par des partenariats conclus avec des entreprises privées de formation.

Enfin, les formations en alternance sont insuffisamment développées. Ces formations sous contrat de travail (apprentissage et contrats de professionnalisation) représentaient en France plus de 610 000 jeunes au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Sur ce total, un cinquième préparait des diplômes d'enseignement supérieur public ou privé. Rapporté à la totalité des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en 2007-2008, ce chiffre représente à peine 6 %<sup>95</sup>.

### ***La mise place du service public de l'orientation tout au long de la vie***

Pour mettre en œuvre ce service, la loi prévoit, d'une part, la mise en place d'un service dématérialisé gratuit de première information (plateforme téléphonique et site internet)<sup>96</sup>, d'autre part, l'instauration d'une procédure de « labellisation » des organismes participant au nouveau service public.

Le label intitulé « *Orientation pour tous-pôle information et orientation sur les formations et les métiers* », valant reconnaissance de la participation au service public de l'orientation tout au long de la vie, est attribué sur demande à l'organisme remplissant certaines conditions précisées par le décret du 4 mai 2011.

La notion de « lieu unique » visait pas la loi a été sensiblement assouplie par le décret d'application comme a tenu à le souligner Jean-Robert Pitte, délégué interministériel à l'orientation, lors de son audition<sup>97</sup>. En effet, le label peut être attribué à un groupement d'organismes liés par convention et qui délivre l'information et le conseil mentionnés par le décret précité « *dans plusieurs sites géographiques susceptibles de justifier pour chacun d'eux des conditions d'attribution du label* ».

Il existerait aujourd'hui environ 8 500 lieux d'accueil, d'information et d'orientation. La mise en place d'un nouveau service public d'orientation, mieux organisé, est nécessairement une tâche de longue haleine.

### ***Un relatif morcellement des diplômes et des certifications***

Dans la contribution écrite remise au Conseil, l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie (AFCCI) met en évidence le fait que « *le nombre de titres et de certifications enregistrés au RNCP est trop élevé et que l'ensemble est illisible. L'offre de formation manque d'organismes de taille moyenne ou grande ; les certifications qualité ne sont pas assez répandues, et l'innovation pédagogique n'est pas assez encouragée, diffusée et reconnue* ».

Rien que pour l'enseignement supérieur, le volume des certifications relevant de la responsabilité de la Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) est estimé à 12 000 environ. Le nombre des diplômes de premier niveau de qualification est trop important et la trop grande spécialisation des personnes peut entrer en contradiction avec la nécessité d'une mobilité interprofessionnelle.

Afin de répondre en partie à ces critiques, la loi du 24 novembre 2009 a entendu réformer les dispositifs de certification professionnelle, principalement en rénovant la

---

95 *Orientation pour tous*, sous la direction de Jean-Robert Pitte, François Bourin Éditeur, 2011.

96 Avec le concours de l'ONISEP et de Centre Inffo.

97 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE le 5 octobre 2011.

procédure de classement au répertoire national des certifications professionnelles<sup>98</sup>. Elle a également consacré la notion de certificat de qualification professionnelle.

Comme le mentionne le rapport d'activité de la Commission nationale de la certification professionnelle pour 2010, l'offre de certification se concentre sur les niveaux II et III qui représentent plus de la moitié de l'ensemble, tandis que la demande relative au niveau I enregistre une poussée importante à l'orée de 2010. Cette focalisation remarquable « *sur les niveaux II et III semble toujours confirmer l'hypothèse selon laquelle le marché de la certification s'orienterait durablement vers une progression du niveau de qualification, en correspondance avec les besoins d'une économie ouverte dans laquelle l'offre de travail qualifié représente une dimension forte de la compétitivité* ».

Enfin, on constate un usage croissant du Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) par les ministères et les régions. Plusieurs ministères ont donné au RNCP un rôle de cadre de référence pour la validation de l'aptitude professionnelle de certaines activités relevant de leur champ de compétences. En parallèle, le développement des pratiques des conseils régionaux a assigné une fonction analogue au Répertoire en matière d'éligibilité aux financements de la formation professionnelle<sup>99</sup>.

### **Les diplômes obtenus en formation continue**

En 2009, près de 117 000 diplômes ont été délivrés en formation continue, soit 44 % de plus qu'en 1998. Le nombre de diplômes ainsi délivrés a nettement augmenté entre 1998 et 2004 et se stabilise depuis. Ce sont à 30 % des diplômes de l'enseignement secondaire (CAP, BEP, mentions complémentaires, brevets professionnels, brevets de technicien ou baccalauréats) et à 70 % des diplômes de l'enseignement supérieur. En 2010, selon l'Insee, environ 11 % de la population âgée de 30 à 69 ans a décroché son plus haut diplôme par le biais de la formation continue.

Des observateurs soulignent que lorsque des formations à des métiers nouveaux apparaissent, il est aussi nécessaire, après une période d'expérimentation et d'évaluation, de reconnaître ces nouvelles professions, notamment en termes de certification. Cela concerne notamment les métiers de la croissance verte.

## **La réforme des OPCA**

La réforme de 2009 vise, notamment, à inciter les organismes à se regrouper par le relèvement du seuil de collecte, de sorte que leur nombre, d'une quarantaine actuellement, soit abaissé à une quinzaine.

Tous les effets du processus de regroupement ne sont pas encore connus, les démarches de rapprochement de certaines branches s'avérant moins évidentes et plus complexes à mettre en œuvre, en raison notamment de logiques de métiers différentes. Mais les premières retombées sont déjà perceptibles. Des incertitudes demeurent toutefois sur l'étendue des missions confiées aux OPCA, indépendamment de la question de la restructuration de leurs services et des conséquences éventuelles pour leurs personnels.

---

98 Au cours de la période quinquennale écoulée, la CNCP a rendu environ 75 % d'avis favorables, les autres étant ajournés ou défavorables.

99 Pour la région Île-de-France, notamment, il est désormais stipulé dans le cahier des charges rempli par l'organisme candidat que la certification visée doit bénéficier d'un enregistrement au RNCP.

## **Les premières retombées déjà perceptibles sur la qualité du service**

Le processus de regroupement des OPCA - déjà très avancé - devrait permettre de renforcer le maillage territorial et apporter ainsi un service de proximité aux entreprises de petite taille. Le service rendu par les OPCA est loin d'être homogène selon les régions et dépend de plusieurs facteurs comme la densité du maillage territorial, les effectifs affectés au suivi des entreprises et le niveau de spécialisation des fonctions de conseil et de gestion.

À l'instar du nouveau réseau de collecte « Opcalim »<sup>100</sup>, le regroupement des OPCA devrait renforcer l'implantation territoriale et permettre ainsi d'assurer, dans de meilleures conditions, un service de proximité aux entreprises. Le regroupement devrait générer des économies d'échelle, notamment sur le système d'information et l'immobilier.

La rationalisation de la collecte des fonds par les OPCA moins nombreux devrait améliorer leur capacité d'intermédiation, mieux permettre à la demande de peser sur l'offre et permettre de développer le conseil aux entreprises.

## **Des incertitudes sur l'étendue des missions confiées aux OPCA**

Le positionnement des OPCA en matière de conseil aux entreprises mériterait d'être clarifié. Comme le résume un spécialiste du sujet, la question se pose de savoir si les OPCA ne sont que des organismes collecteurs « *d'une contribution de nature fiscale (en quelque sorte des auxiliaires du fisc) ou des institutions paritaires, créées par accord collectif en vue d'assurer la gestion d'une garantie sociale, à savoir l'assurance-formation, conçue pour prévenir le risque d'inemployabilité des salariés* »<sup>101</sup>.

Dans ce domaine, la doctrine administrative ne semble pas complètement stabilisée<sup>102</sup>. En effet, si les activités de collecte et de gestion administrative des dossiers de formation peuvent être réalisées sans porter atteinte au droit de la concurrence, des interrogations persistent sur les autres activités de service. Selon une note de la DGEFP, « *si l'article L. 6332-1-1 attribue aux OPCA trois missions spécifiques, il apparaît toutefois que leur mise en œuvre doit conduire les responsables des organismes à faire preuve de la plus grande attention en regard des règles encadrant le droit de la concurrence. En effet, s'il est établi que les missions de collecte des contributions, de gestion administrative et financière des dossiers de formation pris en charge ne relèvent pas de la catégorie des activités de nature économique et que leur mise en œuvre ne saurait entraîner d'atteinte à la libre concurrence, il n'en va pas de même pour les nouvelles activités confiées par la loi aux OPCA* »<sup>103</sup>.

À rebours de cette analyse plutôt restrictive, le rapport précité de l'IGAS (2008) recommande au contraire de conforter la mission de conseil des OPCA « *dont les activités complémentaires mériteraient en ce sens d'être reconnues comme premières et d'intérêt général pour une partie d'entre elles. Ces fonctions principales seraient à bien distinguer d'autres activités que les organismes pourraient vouloir développer et offrir aux entreprises, moyennant paiement sur facturation* »<sup>104</sup>.

100 Entretien du rapporteur avec Gilbert Keromnes, président d'Opcalim, le 20 septembre 2011.

101 Jean-Marie Luttringer, droit social n° 12, 2008.

102 *Vers une formation professionnelle plus efficace, plus ciblée et mieux coordonnée*, Pierre Ferracci, Droit social n° 12, 2008.

103 *Questions/réponses sur la mise en œuvre de la réforme des OPCA*, note de la DGEFP, mai 2011.

104 Le rapport énumère la liste des activités relevant de l'intérêt général (p. 42 et suivantes).

Sous cet angle, les Conventions d'objectifs et de moyens (COM) devraient, de manière prioritaire, constituer un outil au service d'un nouvel équilibre contractuel et du renforcement de la qualité du service. Ils devraient notamment préciser, en les distinguant, les services de base qui doivent être rendus par les OPCA et les services « optionnels » ainsi que leurs modalités de négociation.

### ***Des règles de mutualisation plus équitables***

La loi de 2009 prévoit de réserver les sommes versées par les petites et moyennes entreprises au titre du développement de la formation, au financement de la formation des salariés de ces entreprises. Désormais, la participation des employeurs de dix à moins de cinquante salariés au développement de la formation est gérée par une section particulière des organismes collecteurs.

Cette « sanctuarisation » des sommes versées par les petites et moyennes entreprises est asymétrique : ces entreprises pourront bénéficier des fonds versés par les grandes entreprises, mais pas l'inverse. L'organisme collecteur pourra ainsi affecter les versements des employeurs de cinquante salariés et plus au financement des plans de formation présentés par les employeurs de moins de cinquante salariés adhérant à ce même organisme.

S'agissant des entreprises de moins de dix salariés, la mutualisation des sommes versées, déjà gérée par une section particulière des organismes collecteurs, a été renforcée. Ainsi, comme pour les entreprises de dix à moins de cinquante salariés, est désormais ouverte la possibilité à l'organisme collecteur d'affecter les versements des employeurs de dix salariés et plus au financement des plans de formation présentés par les employeurs de moins de dix salariés adhérant à ce même organisme.

### **L'action du FPSPP**

Face aux constats récurrents d'un cloisonnement de notre système de formation professionnelle, la création du FPSSP constitue une réponse forte qui vise à réorienter une partie des fonds de la formation vers ceux qui en ont le plus besoin. Plusieurs facteurs viennent limiter toutefois son rôle de mutualisation.

### ***Les missions du FPSPP***

Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)<sup>105</sup> remplit les missions qui lui sont confiées en application de dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles résultant d'un accord national interprofessionnel. Au moyen des ressources d'origine légale, conventionnelle ou contractuelle qu'il reçoit et gère, le FPSPP a notamment deux missions principales.

Premièrement, il contribue au financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des salariés et demandeurs d'emploi sur la base d'appels à projets. En 2011, le FPSPP a financé - à hauteur de 262 M € - des appels à projets concernant les demandeurs d'emploi soit 57 % de son enveloppe projets.

Deuxièmement, le FPSPP a repris la mission de péréquation au bénéfice des OPCA agréés pour la professionnalisation - étendu au congé individuel formation - qu'assurait précédemment le FUP. Ces nouvelles dispositions ont permis une augmentation des montants reversés au titre de la péréquation avec un effet positif sur le nombre de contrats de professionnalisation financés par le FPSPP (+ 20 % en 2011).

---

105 Il est constitué sous la forme d'une association entre des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives au niveau interprofessionnel.

A titre complémentaire, le FPSSP remplit d'autres missions comme le financement du service dématérialisé d'information en matière d'orientation et de formation professionnelle, l'animation du réseau des OPCA et OPACIF du champ interprofessionnel et, enfin, la conduite d'études et d'actions de promotion, d'information ou d'évaluation en lien avec son objet social.

### ***L'impact de la mutualisation***

Afin de réduire les inégalités d'accès à la formation en y facilitant l'accès de publics prioritaires, le FPSSP doit conduire à une mutualisation plus importante des fonds de la formation professionnelle à la charge des entreprises. Outre les disponibilités excédentaires des OPCA au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation, il doit recevoir, selon la loi, un prélèvement sur l'ensemble des sommes dues au titre de l'obligation légale de formation, dont le taux est fixé annuellement entre 5 % et 13 % alors que le FUP ne recevait que 5 % à 10 % des seuls fonds appelés au titre de la professionnalisation<sup>106</sup>.

En pratique, l'effet recherché d'une plus grande mutualisation des fonds collectés est impacté par deux facteurs d'inégale portée.

D'abord, l'impact de la mutualisation est altéré par les ponctions opérées par l'Etat sur les fonds de cet organisme - après un prélèvement de 300 M € en 2011, une nouvelle ponction équivalente est prévue par la loi de finances 2012- ce qui représente près de 50 % de la contribution au FPSSP.

Ensuite, les fonds collectés par le FPSSP - soit 652 M € en 2011- sont en diminution sensible par rapport à 2010 (823 M €)<sup>107</sup> en raison de la diminution du taux de contribution. Il en va de même pour la deuxième ressource du FPSSP, constituée des excédents de OPCA, qui est en forte diminution en 2011, soit 4 M € perçus contre 12,1 M € en 2010.

### ***La gouvernance du FPSSP***

La gouvernance du fonds telle qu'elle s'est mise en place suscite des critiques de la part des organisations patronales du « hors champ » qui correspondent à plusieurs millions d'employeurs et de salariés<sup>108</sup>. Lors de la table ronde avec les OPCA, la plupart d'entre-elles ont réitéré leur souhait d'intégrer les commissions spécialisées du FPSSP<sup>109</sup>. Au-delà de la question de la représentativité, elles ont également indiqué que les spécificités de ces secteurs d'activité n'étaient pas suffisamment prises en compte.

De même, les conseils régionaux, malgré leur rôle majeur dans la formation professionnelle ne peuvent répondre directement aux appels à projets qui demeurent réservés aux OPCA et OPACIF.

### ***Une articulation insuffisante avec l'échelon régional***

Pour assurer sa mission nouvelle de contribuer à l'accès à la formation de publics ciblés de salariés et de demandeurs d'emploi, le FPSSP prend des engagements de financement dans le cadre de procédures d'appel à projets qui se répartissent autour de quatre axes portant respectivement sur les salariés, les demandeurs d'emploi, les actions de lutte contre

---

106 Un arrêté ministériel a fixé à 13 % le taux pour 2010 et à 10 % pour 2011.

107 Pour mémoire, les fonds engagés par le FUP en 2009 étaient de 441 M€.

108 Soit environ 1,8 million de salariés des associations, 1,2 million de salariés agricoles, 1,5 million de salariés des professionnels libéraux et 1,7 million de salariés des particuliers-employeurs.

109 Table ronde organisée le 28 septembre 2011 avec l'OPCA PL, Uniformation et le FAFSEA.

l'illettrisme et, enfin, les projets territoriaux. Sur les 357 M € représentant le total des sommes engagées en 2011, les projets territoriaux ne représentent toutefois que 35 M €, soit à peine 10 %.

La création des fonds régionaux de sécurisation des parcours évoquée dans le cadre des travaux du groupe multipartite (2008) répondait justement à la préoccupation de proximité qui manque aujourd'hui au FPSPP afin de répondre au plus près aux enjeux de coopération entre acteurs<sup>110</sup>.

La création annoncée en région PACA d'un fonds régional de continuité professionnelle - que Pascale Gérard a présenté lors de son audition - constitue à ce titre une réelle avancée<sup>111</sup>. L'objectif affiché est de « *mutualiser les moyens d'intervention des partenaires sociaux, de l'Etat, de la région et de Pôle Emploi et à financer les « chaînons manquants et de permettre la convergence des actions et le financement de projets transverses non couverts par les approches sectorielles. Il répond également à l'objectif de réactivité et de souplesse qui constitue une condition déterminante pour la réussite de ce type de projets* ». Ce fonds régional de continuité professionnelle, qui figure en bonne place dans le CPRDFP 2011-2015 de la région PACA, fonctionnera sur la base d'une procédure d'appels à projets à partir de diagnostics partagés.

## La mise en œuvre du droit individuel à la formation

Si le DIF a connu un développement rapide depuis 2005, il ne semble toutefois pas avoir atteint le régime de croisière que l'on pouvait attendre. Par ailleurs, il suscite diverses interrogations tant sur ses modalités d'utilisation que sur le nouveau dispositif dit de « portabilité » ou, encore, sur le financement du DIF à plus long terme.

### **Un développement rapide**

Le développement du DIF a été très rapide depuis 2005, comme l'avait déjà souligné l'évaluation de l'accord de 2003 réalisée par les partenaires sociaux. En 2009, les OPCA ont pris en charge 504 330 stagiaires au titre du DIF, soit 34 % de plus qu'en 2008<sup>112</sup>. Cependant, l'accès au DIF reste encore limité car il concerne, en 2008, 5,5 % des salariés concernés dans les entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé selon les chiffres de l'Insee.

Ce nouveau droit ne constitue cependant pas un remède aux inégalités devant la formation professionnelle qu'il aurait l'ambition de corriger. La durée cumulée des droits acquis au titre du DIF, même au bout de six années, est bien trop courte pour offrir aux salariés des formations réellement qualifiantes. Lorsque les personnes utilisent leur droit individuel à la formation, sa durée reste limitée à 20 heures en moyenne, tandis que la règle devient l'exception puisque seul un salarié sur cinq se forme par le DIF en dehors de son temps de travail.

Selon le président du Garf, « *environ 12 % seulement des salariés des entreprises adhérentes de notre groupement ont utilisées le DIF car la tendance est plutôt de faire tourner les compteurs DIF* »<sup>113</sup>. L'explication avancée est celle d'un défaut d'information des salariés sur ce dispositif.

---

110 Cette idée a également été reprise par la Cour des comptes sous la forme d'un « Fonds régional pour la formation tout au long de la vie ».

111 Audition de Pascale Gérard, vice-présidente de la région PACA, précitée.

112 PLF 2011.

113 Entretien du rapporteur avec Gérard Lefevre, président du Garf, le 20 septembre 2011.

## **L'articulation du DIF avec les autres dispositifs**

L'articulation du DIF avec les différents autres dispositifs de formation n'est pas exempte de critiques.

Face à l'augmentation des compteurs DIF, il peut paraître tentant de les réduire en faisant prendre en charge des formations relevant du plan de formation sur le compte DIF. Plusieurs témoignages recueillis lors des auditions ont critiqué le développement dans certaines entreprises d'une stratégie de substitution d'actions financées sur le DIF à celles traditionnellement du ressort du plan de formation.

Comme le souligne un rapport de la Cour des comptes, « *le cloisonnement entre CIF et DIF apparaît particulièrement dommageable au regard en particulier de l'ambition de sécurisation des parcours professionnels des actifs occupés qui leur est conjointement assignée. Aucune possibilité n'existe notamment pour un salarié sollicitant un CIF de mobiliser à titre complémentaire son DIF capitalisé pour faciliter la prise en charge de la formation sollicitée.* »

Le crédit restreint d'heures de DIF - 20 heures par an - conduit à développer des montages complémentaires avec d'autres dispositifs - tels que la VAE et les bilans de compétence - pour permettre l'organisation de formations plus longues.

Dans leur contribution écrite remise au rapporteur, les représentants du Fongécif Ile-de-France ont souligné les avantages que l'on pourrait tirer d'un renforcement de la coopération des OPACIF avec Pôle emploi. C'est ainsi que la mise en œuvre d'un décloisonnement des dispositifs avec Pôle emploi permettrait « *de financer trois fois plus de dossiers de formation avec un interlocuteur pour la formation - le Fongécif - et un interlocuteur pour l'indemnisation, à savoir Pôle emploi.* »<sup>114</sup>

### **Des clarifications nécessaires sur la portabilité du DIF**

Des incertitudes sur l'interprétation et l'application du DIF portable ont été signalées.

Elles renvoient plus généralement à l'ambiguïté centrale qui s'attache à l'ensemble du dispositif DIF, rappelée par Pierre Ferracci dans sa contribution écrite précitée : le DIF n'est pas véritablement un « droit à la formation » - puisqu'il s'exerce en accord avec l'employeur -, mais seulement un droit du salarié à prendre l'initiative de demander une formation.

Le DIF portable conservé après la rupture ou le terme du contrat de travail a, en principe, le caractère d'un droit opposable par le salarié à l'OPCA sollicité. En pratique, il semble cependant « *que des OPCA prétendent de manière générale avoir un droit de refus de prise en charge des DIF portables ne rentrant pas dans leurs priorités, sans doute à cause de l'ambiguïté de portée générale sur la nature du DIF* »<sup>115</sup>.

Pour faciliter la transférabilité du DIF, certains secteurs comme celui de l'économie sociale ont signé des accords collectifs qui prévoient la transférabilité du DIF d'une branche professionnelle à l'autre, y compris en cas de démission et de rupture conventionnelle<sup>116</sup>.

---

114 Contribution complémentaire en date du 5 octobre 2011 du Fongécif Ile-de-France.

115 Rapport d'information n° 3208 des députés Gérard Cherpion et Jean-Patrick Gille, 2011.

116 Entretien avec le rapporteur d'Alain Cordesse, président de l'USGERES et de Sébastien Darrigand, délégué général de l'USGERES.

## La soutenabilité financière du DIF à moyen terme

Selon la Cour des comptes, le DIF recèlerait une charge financière potentiellement considérable pour les entreprises. Les magistrats ont évalué à près de 13 Md € le coût du DIF, en intégrant tous les salariés du secteur privé éligibles et en partant de l'hypothèse, peu probable au demeurant, que l'ensemble des salariés utilisent chaque année leur crédit de 20 heures. Le coût total du dispositif se répartirait entre les frais pédagogiques à hauteur de 8,5 milliards et les salaires financés par l'entreprise pour un montant de 4,45 milliards.

Même si un salarié sur deux ou trois seulement exerçait les droits acquis au titre du DIF, le coût en demeurerait difficilement soutenable. Dans la Fonction publique, le coût pourrait atteindre 5 Md €, ce qui conduit à s'interroger sur l'avenir du financement de la formation professionnelle<sup>117</sup>.

Cette interrogation se pose avec d'autant plus d'acuité que, contrairement aux autres dispositifs de formation, le DIF ne dispose pas d'un financement spécifique parmi les contributions obligatoires au financement de la formation professionnelle<sup>118</sup>.

## Une démarche d'évaluation à consolider

L'importance des financements consacrés à la formation professionnelle appelle une démarche systématique d'évaluation. Or, comme l'a justement souligné Gabriel Mignot, Président de chambre honoraire à la Cour des comptes, en conclusion du colloque du 17 novembre 2011<sup>119</sup>, cette démarche reste à consolider en dépit de la loi de 2009 qui a notamment élargi les compétences du CNFPTLV dans ce domaine et mis en place un Conseil national des évaluations.

Dans la contribution écrite remise au rapporteur, Sandra Enlart, directrice générale d'Entreprise & personnel et Présidente du Conseil national des évaluations, a souligné la difficulté, voire les réticences, de la part des principaux acteurs de la formation professionnelle à évaluer régulièrement et sérieusement les actions qu'ils financent. L'évaluation reste limitée à des évaluations « à chaud », davantage centrées sur la vérification du respect un peu formel des procédures administratives que sur la réalisation des objectifs pédagogiques et le transfert des acquis de la formation en situation de travail.

S'agissant du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), instance de concertation entre tous les acteurs de la formation professionnelle, sa mission d'évaluation qui ne concernait que les seules politiques régionales couvre désormais l'ensemble de la formation professionnelle initiale et continue aux niveaux national et régional.

Cependant, lors de son audition, le Président du CNFPTLV a indiqué que cet organisme n'avait pas véritablement les moyens d'assumer sa mission nouvellement élargie : « *notre budget est en régression, puisque le budget pour l'évaluation est passé de 200 000 € à 80 000 €, ce qui veut dire que nous ne pouvons pas faire grand chose* »<sup>120</sup>.

117 Rapport d'information n° 1129 de l'Assemblée nationale sur le DIF, 2008.

118 De ce fait, le DIF peut être financé aussi bien sur le 0,9 % au titre du plan de formation, que sur le 0,5 % dans le cadre de la professionnalisation ou, enfin, sur le 0,2 % consacré au CIF.

119 Colloque Centre Inffo du 17 novembre 2011, précité.

120 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE de Dominique Balmary, président du CNFPTLV, le 6 juillet 2011.

De son côté, le Conseil national des évaluations (CNE) a été mis en place à l'initiative des partenaires sociaux. Le programme des évaluations, récemment élaboré, met l'accent sur des thématiques spécifiques comme les usages de la professionnalisation, la formation dans les TPE/PME et les salariés faiblement qualifiés. La présidente du CNE, Sandra Enlart, a souligné lors de son audition que trois axes de travail transversaux avaient également été retenus, à savoir les inégalités hommes-femmes, la capitalisation des bonnes pratiques et le système de financement par appels à projet du FPSPP.

Enfin, toutes les régions ne disposent pas, sur leur territoire, d'un système d'information et de gestion suffisamment fin leur permettant d'avoir une bonne traçabilité de la totalité des fonds affectés à la formation professionnelle, quel qu'en soit le financeur. En l'absence d'un cadre juridique clair et de systèmes d'information harmonisés, la production de statistiques fiables, homogènes, cohérentes et comparables d'une région à l'autre pour répondre aux besoins de l'évaluation demeure ainsi impossible<sup>121</sup>.

---

## Les recommandations du CESE

Quarante ans après la loi fondatrice du 16 juillet 1971, notre système de formation professionnelle repose aujourd'hui sur des bases solides grâce, notamment, aux nombreuses réformes déjà engagées. C'est pourquoi, à peine deux ans après la réforme de 2009 qui n'a pas encore eu le temps de produire tous ses effets, notre assemblée considère qu'il n'y a pas d'urgence à réformer à nouveau le système de formation professionnelle. En effet, il convient de se donner du temps pour mettre en œuvre cette réforme dans tous ses aspects et pour permettre à l'ensemble des acteurs de s'en approprier les mesures avant que d'en évaluer les effets.

Pour autant, répondant à la demande du Premier ministre, notre assemblée souhaite contribuer à la réflexion dans l'objectif de rendre le système de formation professionnelle plus efficace, moins complexe et, surtout, plus équitable en améliorant l'accès à la formation des publics qui en bénéficient le moins (salariés peu qualifiés, demandeurs d'emploi, femmes notamment). Ce système de formation doit également répondre aux besoins des entreprises dont il constitue un élément déterminant de la compétitivité.

Cependant, compte tenu de la loi du 31 janvier 2007 donnant une priorité au dialogue social et surtout de l'implication historique et de la place centrale des partenaires sociaux dans ce domaine, toute évolution de notre système de formation professionnelle devra impérativement être précédée d'une négociation interprofessionnelle qui en précisera le contenu et les priorités.

Dans cette perspective, le présent avis propose quatre objectifs prioritaires à toute évolution négociée du système de formation professionnelle : mieux articuler formation initiale et continue, accroître l'efficacité et la qualité de la formation, faire de la formation un outil de sécurisation des parcours professionnels et, enfin, clarifier la gouvernance.

---

121 Rapport public thématique précité de la Cour des comptes, 2008.

---

## Mieux articuler formation initiale et continue

L'idée de formation tout au long de la vie suppose d'abord de mieux articuler formation initiale et continue dans une logique de continuum permettant à chacun de bénéficier d'un parcours de formation. Plusieurs recommandations peuvent être formulées en ce sens, utilement éclairées et complétées par la contribution jointe au présent avis émanant de la section de l'éducation, de la culture et de la communication.

### 👉 **Recommandation n° 1 :** **poursuivre la structuration d'un service public de l'orientation tout au long de la vie**

La question essentielle de l'orientation ne peut se limiter à la désignation, certes opportune, d'un délégué interministériel et à la labellisation d'organismes en charge de l'orientation.

En ce sens, la structuration d'un service public de l'orientation tout au long de la vie doit être accélérée en insistant plus particulièrement sur deux aspects : d'une part, la coordination des acteurs et l'animation du réseau, d'autre part, la qualité de l'accueil, de l'information et de l'accompagnement, quelle que soit la structure juridique des services d'orientation.

En effet, les conditions d'efficacité du SPO reposent sur sa capacité à faire travailler en réseau l'ensemble des professionnels de l'orientation (Education nationale, enseignement supérieur, missions locales, Pôle emploi, maisons de l'emploi, maisons départementales des personnes handicapées, organismes paritaires, Conseil régionaux...). Elles impliquent également de développer l'échange de pratiques et la mise en commun d'outils pour articuler projet professionnel et projet de formation et professionnaliser les réseaux autour d'un référentiel commun fondé sur une démarche qualité. Cela passe aussi par une démarche de contractualisation entre l'ensemble des acteurs concernés, lesquels doivent être confortés dans leurs missions respectives.

### 👉 **Recommandation n° 2 :** **renforcer les liens entre le système éducatif et le monde du travail pour une orientation efficace**

L'insertion professionnelle des jeunes exige en amont une vision concrète de la réalité du travail et des entreprises et une capacité d'anticipation. Elle ne doit pas résulter d'une orientation par l'échec, - en particulier dans l'enseignement secondaire où l'enseignement professionnel y est trop souvent perçu comme une voie par défaut - mais s'appuyer sur la construction d'un projet personnel et professionnel.

Aussi le Conseil recommande-t-il de renforcer l'information sur les métiers, les filières de formation et leurs débouchés et ce, aux différentes étapes de la formation initiale, du collège à l'université, afin de rendre plus progressif le processus d'orientation. Une meilleure information sur les métiers devrait aussi favoriser une plus grande mixité professionnelle dans tous les secteurs d'activité. Le parcours de découverte des métiers et des formations instauré en 2008 dans l'enseignement secondaire doit être développé de façon plus ambitieuse, au travers notamment d'une formation adaptée des enseignants et des services

d'orientation, et en lien étroit avec le monde des entreprises et les branches et secteurs professionnels.

Dans l'enseignement supérieur, la démarche de professionnalisation des filières doit être poursuivie, en lien avec le monde du travail (organisations professionnelles, partenaires sociaux, chambres consulaires, notamment). Elle doit aussi s'accompagner d'un développement des formations en alternance dans les entreprises et déboucher sur des certifications reconnues au plan national. Il est, enfin, nécessaire de réduire les inégalités sociales d'accès à des stages de qualité en mettant en place un accompagnement personnalisé des étudiants.

### 👉 **Recommandation n° 3 :** **promouvoir les formations en alternance**

Le développement de la formation en alternance constitue un objectif prioritaire pour favoriser l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle comme pour améliorer le retour des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Les récentes mesures de la loi Cherpion de 2011 devraient permettre un recours plus large tant au contrat d'apprentissage qu'au contrat de professionnalisation.

Au-delà, notre assemblée considère que quatre points méritent une attention particulière.

Tout d'abord, il importe que la voie de l'apprentissage et de la professionnalisation soit davantage valorisée et plus largement mise en avant dans les choix de parcours visant à l'insertion professionnelle, y compris pour les meilleurs élèves et étudiants.

Ensuite, la volonté de promouvoir la formation en alternance ne peut aboutir sans une mobilisation encore plus importante des employeurs et des branches à la fois dans leurs offres de contrats mais aussi dans la qualité de l'accompagnement et du tutorat. Afin de prévenir les ruptures de contrat, il importe d'améliorer le suivi de l'alternance, par un accompagnement renforcé notamment des apprentis, des maîtres d'apprentissage et des tuteurs ainsi que par la valorisation du rôle de ces derniers, en particulier dans les secteurs où le taux de rupture des contrats d'apprentissage est le plus important.

Par ailleurs, les efforts engagés pour un recours accru des demandeurs d'emplois aux contrats en alternance doivent être poursuivis par une forte implication de Pôle emploi et des missions locales dans la valorisation et le suivi de ces dispositifs.

Enfin, il convient d'être vigilant sur la question de la mobilité des jeunes en alternance, souvent confrontés à un problème de double résidence (à proximité de leur centre de formation et à proximité de l'entreprise d'accueil). Le Conseil renvoie à ce sujet aux propositions formulées dans son avis du 9 novembre 2011 sur la mobilité des jeunes.

### 👉 **Recommandation n° 4 :** **renforcer le rôle des universités** **dans la formation continue**

Outre la préparation à l'insertion professionnelle des jeunes, la formation continue des adultes relève des missions confiées aux universités avec l'enseignement et la recherche. Les universités possèdent de réels atouts dans ce domaine, notamment en raison du caractère diplômant des formations dispensées qui représente un avantage indéniable. Or, leur rôle demeure trop faible et insuffisamment reconnu, contrairement aux exemples étrangers.

Dans ce contexte, le Conseil préconise un renforcement du rôle des universités qui ne peut s'opérer que par une véritable reconnaissance de leur action au bénéfice de l'ensemble des actifs (salariés, demandeurs d'emploi mais aussi travailleurs indépendants). La première exigence porte sur la modification des critères d'évaluation et de financement qui doivent prendre en compte, au même titre que les activités de recherche, celles dédiées à la FPC. Par ailleurs, les démarches de partenariats initiées par certaines universités avec des entreprises, des branches professionnelles, des chambres consulaires ou des organismes privés de formation gagneraient à se développer, afin d'accroître la présence des universités dans le domaine de la formation professionnelle tout en veillant à contenir la multiplication des diplômes d'université, même inscrits au RNCP.

De même, un accueil plus personnalisé, une adaptation de leurs calendriers et horaires de formations et un développement de leurs formations à distance permettront aux universités de mieux répondre aux besoins de qualifications supérieures et faciliteront par ailleurs la mobilité des salariés.

## 👉 **Recommandation n° 5 :** **instaurer un droit à la formation initiale différée**

L'accord national interprofessionnel de 2009 a ouvert la voie à un droit à la formation initiale différée, droit qui n'a cependant pas trouvé de traduction législative pour l'instant. L'objectif poursuivi est de donner une seconde chance à l'ensemble des actifs, notamment aux jeunes sortis de l'école sans diplôme ni qualification professionnelle reconnue, voire sans le socle commun des connaissances et des compétences. En principe, ce socle commun devrait être acquis à l'occasion de la formation initiale, d'autant plus que la formation professionnelle ne peut, à elle seule, combler sur ce point toutes les lacunes de la formation initiale.

Dans la nouvelle économie du savoir et de la connaissance, la situation des jeunes actifs non qualifiés constitue un gâchis collectif autant qu'un drame humain. Le droit à la formation initiale différée permet aussi de réduire la coupure entre formation initiale et formation continue, tout en favorisant les formations qualifiantes.

Pour notre assemblée, il appartient à l'Etat de prendre l'initiative d'organiser une large concertation sur les modalités de cette formation initiale différée, qu'il s'agisse de la définition des publics prioritaires ou de la répartition de la charge du financement entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux. A cet égard, les parties signataires de l'ANI du 7 janvier 2009 demandaient que les salariés éligibles à ce nouveau droit puissent bénéficier au moment de leur départ en formation, d'un abondement financier des pouvoirs publics correspondant au coût moyen d'une année de formation.

Le Conseil insiste également sur la nécessité de garantir l'effectivité de ce droit essentiel, et plus particulièrement pour les publics concernés par les actions de lutte contre les situations d'illettrisme et en faveur de l'apprentissage de la langue française. Il soutient également la proposition, portée par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme et plus de 50 organisations, de faire de la lutte contre les situations d'illettrisme une grande cause nationale.

## 👉 **Recommandation n° 6 :** **donner un nouvel élan à la VAE**

La validation des acquis de l'expérience est une des modalités d'obtention d'une certification professionnelle (certains diplômes, titres, certificats de qualification professionnelle). Elle permet ainsi à toute personne engagée dans la vie active de faire reconnaître les acquis de son expérience, professionnelle ou liée à l'exercice d'activités associatives ou syndicales en rapport avec la certification visée.

Par ailleurs, de nombreux secteurs professionnels vont connaître des besoins en personnels qualifiés importants dans les prochaines années, que le système de formation initiale ne pourra pas satisfaire en totalité.

Dans ces conditions, considérant l'ampleur des besoins de qualifications dans l'économie de la connaissance, mais aussi le souci légitime de sécuriser les parcours professionnels, le Conseil estime que la validation des acquis de l'expérience constitue l'une des réponses à ces préoccupations comme aussi l'un des outils de la promotion sociale.

Le Conseil, reprenant à son compte les propositions convergentes de nombreux rapports consacrés à ce sujet, estime nécessaire de donner un nouvel élan à la VAE en intensifiant les efforts dans trois directions : faciliter l'accès à la VAE, développer celle-ci en fonction des situations individuelles comme des besoins collectifs, assurer un pilotage efficace et partenarial de la VAE.

---

## **Accroître l'efficacité et la qualité du système de formation professionnelle**

## 👉 **Recommandation n° 7 :** **faire du plan de formation un outil stratégique de gestion des ressources humaines**

L'affirmation du primat de la demande sur l'offre de formation passe, au sein de l'entreprise, par une responsabilisation accrue des employeurs et des organisations syndicales tant sur le contenu du plan de formation que sur son mode d'élaboration.

L'élaboration du plan de formation est aujourd'hui assurée sous la responsabilité pleine et entière de l'employeur, après consultation du comité d'entreprise dans les entreprises de 50 salariés et plus. Sans remettre en cause le pouvoir de décision de l'employeur sur le plan de formation, il convient toutefois de faire en sorte que la formation participe du dialogue social dans l'entreprise.

De façon plus ambitieuse, l'enjeu est de faire du plan de formation un outil stratégique de gestion des ressources humaines. La bonne définition des besoins de formation suppose une connaissance de l'évolution des métiers, y compris en ce qui concerne l'émergence de nouveaux métiers et la reconnaissance de leurs qualifications, et une capacité d'anticipation. Le Conseil préconise donc une articulation plus étroite avec la GPEC - au sein de l'entreprise pour les plus grandes, de branche et/ou territoriale pour les PME et les TPE - en lien avec les observatoires prospectifs sur les métiers et les qualifications et les observatoires régionaux emploi et formation.

Notre assemblée considère ainsi qu'une partie du plan de formation pourrait être explicitement consacrée à des actions visant à accroître la capacité des salariés à occuper un emploi par le développement de leurs compétences, au-delà de la seule adaptation à l'évolution des postes de travail, en vue de faciliter la mobilité interne et externe à l'entreprise. A cet égard, la généralisation de l'entretien professionnel, créé par l'ANI de 2003, devrait aider les employeurs à mieux identifier les besoins de formation mais aussi, le cas échéant, permettre de sensibiliser les salariés à l'intérêt de suivre une action de formation.

C'est pourquoi le Conseil considère que le thème de la formation professionnelle gagnerait à être intégré à la négociation annuelle d'entreprise. Cela permettrait de mieux articuler le plan de formation à la négociation triennale de branche fixant les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés.

## **👉 Recommandation n° 8 : améliorer l'accès à la formation dans les petites et moyennes entreprises**

Le plus souvent dépourvues de service de formation interne, les TPE-PME, éprouvent globalement, selon différentes enquêtes, des difficultés à élaborer leurs programmes de formation et à laisser partir leurs salariés en formation. Différentes solutions existent à l'heure actuelle. Ainsi les TPE-PME peuvent avoir recours à des conseils ou des ressources extérieures, notamment auprès des organismes paritaires collecteurs agréés. En effet, par leur mission, les OPCA peuvent ainsi jouer un rôle d'intermédiaires utiles pour informer et accompagner sur la formation des salariés.

Le service de proximité aux PME/TPE est une nouvelle mission attribuée aux OPCA par la loi qui en a même fait un critère d'attribution de leur agrément. Cette mission serait impossible à assurer si la négociation entre l'Etat et les OPCA des nouvelles conventions d'objectifs et de moyens (COM) aboutissait à fixer des taux de frais de gestion, d'information et de mission trop contraints. Cela est également vrai pour les OPACIF qui ne sont pas autorisés à intégrer, dans le calcul de leurs frais de gestion, les financements complémentaires qu'ils obtiennent au plan régional ou professionnel, ce qui risque de réduire d'autant le nombre de CIF qu'ils financent. Le Conseil recommande donc que ces premières COM soient négociées en priorisant l'objectif de développement du service de proximité et de conseil aux salariés et aux entreprises plutôt que la réduction de frais de gestion. Cela implique de mieux prendre en considération les spécificités de chacun des OPCA et des OPACIF et notamment des caractéristiques socio économiques de leurs champs professionnel ou territorial.

Par ailleurs, la loi de 2009 a prévu un dispositif expérimental (jusqu'au 31 décembre 2011) de prise en charge par les OPCA des dépenses correspondants aux rémunérations versées à un salarié recruté par une entreprise employant moins de 10 salariés afin de remplacer un salarié absent de l'entreprise pour cause de formation. Cette mesure ne permet cependant pas de pallier toutes les difficultés de l'entreprise pour remplacer le salarié parti en formation. Au-delà de la pérennisation du dispositif expérimental introduit par la loi de 2009, il conviendrait de mettre en place un mécanisme permettant d'apporter des solutions simples, rapides et concrètes en direction des TPE-PME.

Pour cela, il est possible de s'appuyer sur l'expertise des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, qui sont en mesure d'identifier les besoins en la matière et permettre ainsi aux entreprises avec l'aide des OPCA d'anticiper, le cas échéant, le remplacement et la prise en charge du départ du salarié en formation.

Une plateforme serait nécessaire pour faciliter le recensement des besoins en la matière, et permettre la rencontre entre l'offre et la demande. En effet, les acteurs participant notamment au service public de l'emploi et les entreprises de travail temporaire pourraient accéder à cet outil afin d'apporter des propositions concrètes et adaptées aux TPE-PME. Il s'agira par la suite d'articuler ce mécanisme en développant des concertations entre les différents acteurs intervenant dans le domaine.

Enfin, la loi de 2009 vise à élargir les opportunités d'accès des salariés à des formations dont ils prennent l'initiative en instaurant une possibilité de prise en charge, par les organismes collecteurs gérant le congé individuel de formation, des frais pédagogiques de formations réalisées hors temps de travail. Cette mesure, qui autorisera la prise en charge de formations de type « cours du soir », devrait aussi représenter une opportunité pour les salariés des petites entreprises où le problème du remplacement des départs en congé formation est particulièrement sensible.

### ➤ **Recommandation n° 9 :** **instaurer un référencement « qualité » des organismes de formation**

La question récurrente de la qualité de l'offre de formation reste d'actualité, la loi de 2009 se contentant de prévoir l'inscription de l'ensemble des prestations existantes sur le portail dédié à l'orientation tout au long de la vie et de modifier à la marge les règles de déclaration d'activité des organismes de formation.

Or, la qualité de la prestation de formation repose sur deux éléments : d'une part le « professionnalisme » des intervenants, entendu comme disposant des compétences techniques et pédagogiques et des ressources nécessaires, d'autre part, la capacité à répondre aux besoins des entreprises qui, pour les plus petites d'entre elles, peinent parfois à identifier les organismes pouvant valablement répondre à leurs attentes.

Un nombre croissant d'OPCA et d'OPACIF ont développé un véritable savoir-faire pour aider leurs entreprises adhérentes et les salariés à repérer, comprendre et apprécier l'offre de formation en adéquation avec les besoins en termes de compétences et de qualifications.

Dans ce cadre, notre assemblée ne peut qu'encourager les démarches volontaires visant à faire reconnaître la qualité de l'offre, en particulier au travers de la procédure instaurée par l'OPQF en lien avec le ministère chargé du travail.

Surtout, elle préconise en outre qu'un site unique (un portail-répertoire), référence l'ensemble des organismes de formation en mentionnant le label ou la certification éventuellement attribuée, dans un souci de transparence et de visibilité de la qualité de l'offre de formation. Ce portail-répertoire devrait être accessible à tous les utilisateurs (salariés, employeurs, opérateurs).

Dans le même esprit, les OPCA et les OPACIF pourraient également être porteurs de ce référencement pour les entreprises et leurs salariés de leur champ de compétences. Pour cela, la base de données (« Kélios ») utilisée par le Fongécif Ile-de-France, qui fournit une information détaillée sur l'offre de formation disponible ainsi que sur la qualité des formations, mériterait d'être étendue à l'ensemble du territoire national avec le concours d'un organisme chargé de l'animation du site (par exemple Centre Inffo).

## 👉 **Recommandation n° 10 :** **adapter notre système de formation et de certification** **aux évolutions économiques, sociales** **et environnementales ainsi qu'aux enjeux européens**

Dans les années qui viennent, notre système de formation et de certification (titres et diplômes) devra évoluer afin, d'une part, de prendre en compte les besoins futurs de qualifications et, d'autre part, de satisfaire à nos engagements européens dans ce domaine.

D'abord, comme le souligne le Conseil d'analyse stratégique (2011), le travail tel que nous le connaissons aujourd'hui sera transformé dans la prochaine décennie, notamment sous l'effet d'évolutions sociétales et technologiques profondes : individualisation de la société, diffusion généralisée des technologies numériques, préoccupations éthiques et écologiques.

A cet égard, il convient d'anticiper les besoins de qualification liés à la transition écologique de l'économie. Le Plan National de mobilisation pour les emplois et les métiers de l'économie verte a mis en évidence une insuffisance de salariés qualifiés pour les entreprises du secteur face à une demande qui ne pourra que s'amplifier à l'avenir. Pour pallier cette situation, il importe de promouvoir le développement de l'offre de formation de ce secteur qui doit à la fois anticiper les mutations à venir et contribuer au « verdissement » de nombreux métiers comme l'y invite le Commissariat général au développement durable.

Des actions sont en cours comme l'observatoire national des emplois et métiers de l'économie verte, qu'il convient de renforcer et de mettre en synergie avec les initiatives des branches d'activités et des régions. Il est, en outre, nécessaire, dans l'hypothèse d'entreprises et/ou d'activités nouvelles, de faciliter la mutualisation des moyens mais aussi de se soucier de la reconnaissance effective des qualifications acquises par ces formations dans ces nouveaux métiers.

Ensuite, notre système de certification devra aussi évoluer pour l'inscrire dans le cadre européen des certifications. Les travaux en cours doivent aboutir à un système de qualification plus transparent et comparable dans le cadre du marché du travail Européen et de la formation tout au long de la vie, dont l'enjeu est de favoriser la mobilité des apprenants et des travailleurs et une reconnaissance plus facile de leurs compétences par les employeurs.

Le CESE recommande ainsi que soient développés, dans les orientations concernant la formation professionnelle en France, les aspects de coopération européenne sur le terrain de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

## 👉 **Recommandation n° 11 :** **favoriser l'innovation pédagogique**

Les méthodes pédagogiques des prestataires de formation, encore trop marquées par le modèle scolaire, ne prennent pas suffisamment en compte la transformation du rapport au savoir de nos sociétés modernes du fait de l'omniprésence des technologies, d'internet et des réseaux sociaux.

A cet égard, il convient de développer notamment la formation ouverte à distance - qui correspond à un réel besoin notamment pour les territoires enclavés et pour des populations isolées- tout en veillant à bien combiner les outils de formation à distance avec l'apprentissage dit « présentiel » en petits groupes.

Il apparaît aussi fondamental de repenser les modalités d'appréhension des savoirs et de favoriser la capacité d'innovation pédagogique dans le domaine de la formation professionnelle. Outre des efforts à entreprendre en ce sens dans la formation des formateurs eux-mêmes, notre assemblée invite le Conseil national des évaluations à se saisir de cette question afin de mener une réflexion sur les usages actuels et futurs des outils de téléformation ainsi que sur les pratiques pédagogiques en ligne.

## 👉 **Recommandation n° 12 :** **faire de la formation** **une composante de la responsabilité sociale** **et environnementale des entreprises**

Notre assemblée considère que la formation professionnelle doit s'inscrire, au-delà des obligations légales, comme un des éléments de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises en ce qu'elle constitue un investissement dans le capital humain en même temps qu'elle participe à l'économie des territoires. Dans une logique de développement des compétences et des qualifications, cette démarche permettrait de mettre en avant les efforts nécessaires entrepris pour réduire les inégalités d'accès à la formation en faveur des salariés les moins qualifiés, des jeunes, des seniors et des femmes et développer les actions adaptées. Elle permettrait également de valoriser les conditions d'un contexte intégrant la formation dans ses différentes pratiques, facilitant l'appropriation par les salariés des outils de formation et s'appuyant sur un dialogue social de qualité.

Cette question pose indirectement celle de la traduction comptable de cette responsabilité sociale et environnementale. En effet, l'effort de formation est corrélé négativement à la situation économique, avec une diminution sensible en période de conjoncture difficile, malgré les besoins de formation de fait plus prégnants. Il semble souhaitable de réfléchir, comme l'y invitait l'étude du Conseil sur *Les cellules de reclassement* (2010), à la possibilité pour les entreprises de constituer des provisions pour être en capacité de financer des actions de formation pendant les périodes de ralentissement de leur activité, en adaptant les normes comptables en ce sens.

---

## **Faire de la formation un outil de sécurisation** **des parcours professionnels**

Sécuriser les transitions professionnelles grâce à la formation professionnelle suppose d'en modifier le fonctionnement.

## 👉 **Recommandation n° 13 :** **faciliter l'accès des demandeurs d'emploi** **à la formation professionnelle**

Dans son récent avis sur la réforme du service public de l'emploi, notre assemblée avait pointé les difficultés d'accès des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle, élément pourtant fondamental de leur parcours.

Elle réaffirme ici la nécessité de poursuivre et amplifier les efforts engagés par Pôle emploi et ses différents partenaires - notamment l'AFPA - pour développer les possibilités de formation. L'ensemble des dispositifs et outils doit ainsi pouvoir être plus largement mobilisé en fonction des besoins, allant de l'acquisition des compétences clés aux actions de formation diplômantes et qualifiantes ainsi qu'à la VAE.

Afin de permettre leur retour à l'emploi, il convient aussi de faciliter l'accès à la formation des personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants.

### 👉 **Recommandation n° 14 :** **expérimenter l'adaptation du contrat de sécurisation professionnelle aux chômeurs de longue durée**

Le contrat de sécurisation professionnelle permet déjà d'offrir un accompagnement renforcé et une rémunération adaptée aux personnes licenciées pour motif économique. A titre expérimental, il serait intéressant d'ouvrir, sous certaines conditions, le volet « accompagnement » de ce dispositif aux chômeurs de longue durée dont le financement devrait en priorité relever de la solidarité nationale.

Pour cela, le Conseil propose d'offrir cette possibilité aux demandeurs d'emploi de longue durée rencontrant des difficultés à trouver un emploi dans leur métier d'origine d'accéder à une formation qualifiante vers un métier dans les secteurs en tension ou d'avenir.

### 👉 **Recommandation n° 15 :** **mieux articuler le chômage partiel, comme les activités réduites, et la formation**

Conformément à la volonté exprimée par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009 sur la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi, la loi du 24 novembre 2009 renforce l'articulation entre chômage partiel et formation professionnelle. L'article L. 5122-1 du Code du travail précise désormais que, pendant leur période de mise en chômage partiel, « *les salariés peuvent suivre des actions de formation en dehors du temps de travail* ».

Dans la perspective d'une sécurisation des parcours professionnels, le principe d'une meilleure articulation entre chômage partiel et formation semble fondamental pour notre assemblée. C'est aussi, en effet, dans le cadre du chômage partiel, que la formation professionnelle peut jouer pleinement son rôle d'outil de sécurisation des parcours, en permettant à des salariés de se requalifier à un moment clé de leur carrière.

Enfin, de nombreux salariés et demandeurs d'emploi sont contraints d'exercer une activité réduite (temps partiel subi ou temps incomplet) face à l'impossibilité d'être embauchés sur un temps plein. Aujourd'hui, cette situation concerne un demandeur d'emploi sur trois. Il importe de veiller à ce qu'ils puissent bien accéder aux actions de formation proposées par Pôle emploi ou ses partenaires, leur permettant d'obtenir un emploi complétant leur temps partiel ou un emploi à temps plein.

## 👉 **Recommandation n° 16 :** **renforcer la coopération de Pôle emploi avec les organismes collecteurs**

Afin de mieux sécuriser les parcours professionnels, il est nécessaire que Pôle emploi noue des partenariats avec l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi ainsi qu'avec les organismes collecteurs agréés.

C'est ainsi qu'une meilleure coopération devrait garantir une mise en œuvre plus efficace du DIF portable exercé pendant la période de chômage. En effet, les personnes souhaitant utiliser leur DIF portable doivent être mesure de mieux identifier le « guichet » gestionnaire.

De même, une meilleure coordination de Pôle emploi et des OPACIF serait particulièrement utile pour financer davantage de projets portés par des demandeurs d'emploi anciens titulaires de CDD. Insuffisamment utilisé par rapport à ses potentialités, même si le constat est à nuancer selon les régions, le CIF-CDD a pourtant un impact positif sur la trajectoire professionnelle des salariés qui en bénéficient.

Enfin, une intervention combinée entre Pôle emploi et les OPACIF permettrait d'intervenir plus en amont, notamment pour apporter des solutions aux salariés. Le CIF peut aussi constituer, en complément des autres dispositifs, un des outils de la GPEC territoriale. En amont de situation de crise, il permet à des salariés de se mettre en situation d'anticipation pour élaborer une stratégie individuelle d'évolution professionnelle.

## 👉 **Recommandation n° 17 :** **mieux articuler le DIF avec les autres dispositifs de formation**

D'une manière générale, des dispositifs trop cloisonnés ne permettent pas de répondre de façon satisfaisante à l'enjeu de sécurisation des parcours professionnels, en particulier pour les publics les moins qualifiés.

C'est la raison pour laquelle, notre assemblée recommande de mieux articuler le DIF avec les autres dispositifs de formation, qu'il s'agisse du plan de formation, de la VAE, du bilan de compétences et, surtout, de la période de professionnalisation et du congé individuel de formation.

Afin de permettre aux salariés de suivre des actions de formation d'une durée suffisante pour être qualifiantes, il convient, en effet, de mieux articuler le DIF avec la période de professionnalisation laquelle permet de faire financer par l'OPCA des formations en alternance.

De même, partant du double constat que, d'une part, les droits acquis au titre du DIF sont insuffisants pour financer des actions de reconversion et n'autorisent que des formations de courte durée, d'autre part, les demandes croissantes de CIF ne peuvent pas toujours être satisfaites, il apparaît souhaitable de pouvoir combiner ces deux dispositifs afin de couvrir plus largement des formations qualifiantes, à la fois plus longues et coûteuses. Ainsi, un salarié devrait pouvoir mobiliser son DIF en complément d'un CIF qui doit continuer à reposer sur la seule initiative du salarié. Pour donner toute sa portée à cette mesure, il conviendrait dans le même temps d'étudier la possibilité d'une revalorisation du taux horaire du DIF.

## 👉 **Recommandation n° 18 :** **réaliser une étude de faisabilité sur la création éventuelle de comptes individuels formation**

De nombreux rapports ont, ces dernières années, proposé la création de comptes individuels formation, permettant ainsi à chaque actif de se constituer une épargne formation, alimentée par le salarié (notamment à travers le DIF), la collectivité et/ou l'entreprise.

Conçue comme un nouvel outil de sécurisation des parcours professionnels, la création de comptes individuels formation impliquerait, cependant, une réforme de notre système de formation professionnelle dont il est difficile de mesurer aujourd'hui toutes les implications, d'autant que les expériences européennes sont, pour l'instant, rares et peu concluantes.

Sans se prononcer *a priori* sur le bien-fondé de ce dispositif, le Conseil préconise de réaliser, au préalable, une étude de faisabilité afin d'en évaluer toutes les conséquences aux plans juridique, budgétaire et organisationnel. La mise en place d'un compte individuel formation pose notamment la question de l'information et de l'accompagnement indispensables du salarié dans la maîtrise de son parcours de formation ainsi que de l'effectivité de son utilisation.

Un tel outil s'inscrirait dans une démarche de co-construction du parcours professionnel entre salarié et employeur, en lien notamment avec la GPEC.

Selon cette même logique de personnalisation des parcours, il conviendrait dans l'immédiat de conférer au DIF une portabilité réelle et effective.

## 👉 **Recommandation n° 19 :** **consolider les moyens du CIF**

Le CIF est reconnu unanimement pour la pertinence des formations qu'il finance et les évolutions professionnelles qu'elles rendent possibles. Il est aussi reconnu pour l'accueil et l'accompagnement que les OPACIF offrent aux salariés dans la construction de leurs projets de formation. Il souffre pourtant d'un manque de financements puisque seulement une demande sur deux, en moyenne, est acceptée.

Assises, à l'origine, sur une contribution de 0,2 % de la masse salariale des entreprises de 10 salariés et plus, les ressources du CIF ont été réduites par les ordonnances d'août 2005 qui ont exonéré de contribution les entreprises de 10 à 19 salariés. L'Etat, qui devait compenser cette perte de ressources pour les OPACIF, n'assure plus la compensation depuis 2008.

Notre assemblée recommande tout d'abord que cette compensation soit rétablie. Elle recommande également qu'une négociation soit engagée afin que des ressources affectées au CIF soient augmentées.

---

## **Renforcer la gouvernance et le pilotage stratégique**

La clarification des responsabilités dévolues à l'État, aux régions et aux partenaires sociaux, constitue une condition essentielle à l'efficacité globale des politiques publiques dans ce domaine, tant au niveau national que régional.

## 👉 **Recommandation n° 20 : améliorer la gouvernance du système de formation professionnelle**

Tous les constats convergent pour dire que la formation professionnelle est un système complexe au sein duquel interviennent de multiples acteurs.

Si l'État, les régions, les partenaires sociaux et Pôle emploi ont chacun une légitimité pour intervenir en matière de formation professionnelle, encore faut-il que la gouvernance globale du système de formation soit bien assurée.

Plusieurs évolutions peuvent être suggérées dans ce sens.

D'abord, il semble indispensable de mieux préciser le rôle et les compétences des différents acteurs. En particulier, le législateur ayant fait de la formation professionnelle une « obligation nationale », il serait opportun de bien identifier les activités qui relèvent au premier chef des missions du service public, à savoir notamment la lutte contre l'illettrisme, la formation des demandeurs d'emploi, le droit à la formation initiale différée.

Ensuite, s'il est vrai que la création du FPSPP témoigne de la volonté des partenaires sociaux d'orienter une partie des fonds de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés, les prélèvements successifs opérés par l'État sur les fonds de cet organisme interfèrent dans sa gestion et, au-delà, dans le pilotage de la formation professionnelle.

Enfin, les instances en charge de la formation professionnelle sont nombreuses et aux compétences parfois redondantes. Il conviendrait, dans un souci de simplification et de rationalisation, de mieux distinguer, d'une part, les instances chargées des orientations stratégiques et, d'autre part, celles assurant le pilotage opérationnel des dispositifs.

## 👉 **Recommandation n° 21 : clarifier la gouvernance régionale**

Alors que l'efficacité du retour à l'emploi suppose une intégration plus forte de l'emploi et de la formation professionnelle, notre organisation institutionnelle demeure encore trop cloisonnée et insuffisamment déconcentrée à l'échelon régional.

Or, il est essentiel de veiller à la cohérence et à la coordination des politiques d'emploi et de formation professionnelle définies à l'échelon régional. L'État, les régions, les partenaires sociaux et Pôle emploi contribuent, à des degrés variables, à la définition et à la mise en œuvre de la formation professionnelle initiale et continue, notamment au plan régional. En pratique, ces quatre catégories d'acteurs peinent à trouver les bonnes articulations.

Par conséquent, le Conseil préconise de clarifier le rôle de chacun des acteurs en formulant trois propositions.

Premièrement, le Conseil rappelle sa préconisation de regrouper le conseil régional de l'emploi et le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle dont la composition et les attributions se recouvrent en partie, afin de faire émerger une véritable vision stratégique territoriale notamment en s'appuyant sur le rôle d'ensemblier des régions concernant la formation des demandeurs d'emploi et dans le respect des compétences des différents acteurs. Les CCREFP devraient aussi être davantage impliqués dans le suivi de la mise en œuvre des CPRDFP et pas seulement dans leur élaboration.

Deuxièmement, il convient de faire en sorte que les régions puissent conclure, comme l'ANI de 2009 en offre la possibilité et dans les conditions définies par le Comité

paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP), des conventions avec le FPSPP ayant notamment pour objet de déterminer les modalités de cofinancement des actions concourant à la qualification et à la requalification des demandeurs d'emploi. Ces cofinancements auraient vocation, comme le préconise l'assemblée des CESER, à favoriser les projets communs territoriaux et promouvoir des actions de formation répondant à des priorités régionales définies par les CPRDFP dont le caractère « prescriptif » se verrait ainsi renforcé.

Enfin, comme le Conseil l'avait déjà suggéré dans un avis récent (Pôle emploi), il ne faut pas s'interdire, à plus long terme, de réfléchir à la faisabilité d'Agences régionales de l'emploi et de la formation (AREF).

## 👉 **Recommandation n° 22 :** **mieux prendre en compte le « hors champ »** **dans la gouvernance**

Aujourd'hui, de larges pans de l'activité économique - agriculture, professions libérales, économie sociale et particuliers-employeurs notamment, constituant le « hors champ » - se trouvent exclus de la gouvernance des instances nationales de la formation professionnelle, en raison de l'absence de reconnaissance de représentativité de leurs organisations patronales au niveau interprofessionnel national.

Dans un double souci d'équité (le « hors champ » apporte une contribution financière importante) et d'efficacité (la connaissance des spécificités des secteurs concernés permet de construire des réponses adaptées), le Conseil souhaite une meilleure prise en compte du « hors champ » dans la gouvernance de la formation professionnelle. Cette réflexion soulève toutefois la question de la détermination préalable du périmètre des activités du champ et du hors champ et pose plus généralement celle de la représentativité des organisations professionnelles.

Sur un autre plan, cette question rejoint celle de la représentation syndicale dans la gouvernance paritaire des OPCA. Notre assemblée attire l'attention sur la nécessité de tenir compte des effets de la loi du 20 août 2008 sur la représentativité syndicale pour n'écarter aucune organisation de salariés jugée représentative dans le champ des branches professionnelles relevant des différents OPCA.

## 👉 **Recommandation n° 23 :** **renforcer et coordonner les procédures d'évaluation**

Le Conseil considère qu'il est primordial d'enrichir le suivi statistique et qualitatif des formations réalisées, afin d'étudier les parcours professionnels individuels, et d'évaluer les actions de formation de l'ensemble des financeurs (Etat, conseils régionaux et partenaires sociaux), ce qui nécessite une bonne mobilisation de ces derniers. Chaque année, les CCREFP devraient pouvoir élaborer un bilan consolidé des actions de formation et d'orientation réalisées sur leur territoire en lien avec le CNFPTLV.

Dans le cadre des dispositifs généraux d'évaluation des politiques publiques, il est, en outre, indispensable que le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission d'évaluation, tout en coordonnant son action et ses travaux notamment avec ceux du Conseil national des évaluations.

## 👉 **Recommandation n° 24 :** **financer le paritarisme** **dans le domaine de la formation professionnelle**

Le financement de l'action nécessaire du paritarisme par les ressources de la formation professionnelle fait l'objet de nombreux débats. Notre assemblée défend l'idée d'une plus grande transparence. Elle considère légitime une juste indemnisation des frais et du travail fourni par les organisations patronales et syndicales dans le cadre de la formation professionnelle et de la gestion des organismes paritaires, comme cela avait été affirmé dans l'avis du CES *Consolider le dialogue social* (2006). En revanche, le financement éventuel d'activités ne découlant pas directement de l'action de ces organisations dans le domaine de la formation professionnelle n'apparaît pas justifié et devrait, comme le suggère le COE (2008), trouver une autre réponse.

Au-delà, la question se pose plus largement du paritarisme et de son financement qui dépasse le seul champ de la formation professionnelle.

---

## **Conclusion**

La formation professionnelle constitue un des enjeux majeurs pour le développement économique, social et environnemental de notre société. Elle doit plus que jamais relever de nombreux défis pour permettre aux entreprises et aux salariés de faire face aux mutations technologiques et économiques autant que pour favoriser la sécurisation des parcours professionnels.

Avec la réforme de 2009, les partenaires sociaux et le législateur ont cherché à rendre notre système de formation professionnelle plus efficace et plus équitable. Les mesures prises s'attachent ainsi à combattre efficacement les inégalités d'accès à la formation que connaissent en particulier les salariés peu qualifiés, les demandeurs d'emploi ou les salariés des TPE et des PME.

Pour notre assemblée, il importe aujourd'hui de laisser du temps à la loi de 2009 pour qu'elle puisse produire ses pleins effets avant d'en tirer un bilan complet. Pour permettre aux acteurs de s'approprier efficacement les dispositifs et les outils, il importe tout autant de stabiliser le système de la formation professionnelle.

Répondant à la demande du Premier ministre, notre assemblée a identifié quatre objectifs prioritaires à toute évolution négociée du système de formation professionnelle, qu'elle souhaite mettre dans le débat public. Il s'agit ainsi de mieux articuler formation initiale et formation continue, d'accroître l'efficacité et la qualité de la formation, et de faire de la formation un outil de sécurisation des parcours professionnels. Il s'agit enfin, et surtout, de clarifier le pilotage stratégique et la gouvernance, point sur lequel la loi reste en retrait. Or, l'articulation des responsabilités et des compétences de l'Etat, des régions et des partenaires sociaux est un facteur déterminant de la simplification du système mais aussi de son efficacité.

Au-delà, le Conseil insiste particulièrement sur la nécessité de conforter la place centrale des partenaires sociaux dans le système de formation professionnelle tout en appelant à la responsabilité des pouvoirs publics pour assurer à chacun un égal accès à la formation professionnelle donnant les moyens de trouver sa place dans le monde du travail, et partant, dans notre société. A cet égard, la lutte contre l'illettrisme et le chômage de longue durée doit faire l'objet d'un engagement fort de tous les acteurs, y compris des responsables politiques à tous les niveaux.

C'est à ces conditions que l'effort de la Nation en matière de formation portera ses fruits au regard des besoins de l'économie comme de l'aspiration de nos concitoyens et participera plus largement de la cohésion sociale.

# Déclaration des groupes

## Agriculture

---

L'avis de ce jour est un véritable document collectif : chacun, par son expertise, a pu apporter une véritable valeur ajoutée.

L'agriculture, et plus largement l'ensemble du secteur agro-alimentaire, doit aujourd'hui faire face à de nombreux défis, au premier rang desquels figure celui de nourrir une population toujours plus importante tout en répondant aux objectifs de compétitivité.

Pour le groupe de l'agriculture, la formation professionnelle est un enjeu de premier plan. L'organisation territoriale mais aussi l'efficacité en taux net d'emploi de notre enseignement initial, placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, sont d'ailleurs régulièrement saluées. En ce sens, le rôle de la formation continue est bien d'être une plus-value pour la compétitivité de nos entreprises et pour la promotion sociale des personnes. Les agriculteurs y font de plus en plus appel, notamment pour obtenir des outils les aidant à répondre aux aléas climatiques et économiques, à s'adapter aux réglementations européennes concernant les produits phytosanitaires ou encore pour insérer les demandeurs d'emploi par le dispositif ADEMA.

Nous resterons particulièrement vigilants, comme la section de l'éducation, de la culture et de la communication y fait allusion dans sa contribution, à la mise en place du baccalauréat professionnel en trois ans. Si ce dispositif pose des difficultés en termes d'insertion ou de qualification, il faudra absolument en débattre.

Nous soutenons également la proposition d'encourager, avec des frais de gestion moins contraints, l'accompagnement des TPE et des PME à mieux connaître et à mieux utiliser les différents dispositifs de formation. Je voudrais rappeler à ce sujet que simplifier la réglementation et faire le lien entre les branches et les territoires est également pour nous primordial pour garantir lisibilité et services de proximité aux individus comme aux entreprises.

D'une manière plus générale, nous nous satisfaisons que l'avis insiste sur la nécessité d'améliorer et de clarifier la gouvernance. C'est une urgence qu'ont tous les acteurs de la formation professionnelle afin de créer des espaces de collaboration et de mise en commun des moyens.

Quant à la place du hors-champ, il était nécessaire de l'intégrer à l'avis, puisque l'agriculture est tout aussi concernée et impliquée par la formation tout au long de la vie. Nous avons nos propres accords et système d'enseignement, et nous avons, nous aussi, besoin d'outils adaptés pour gagner en efficacité, en réactivité et répondre aux demandes de nos entreprises et de nos salariés.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

# Artisanat

---

S'il serait prématuré de proposer une énième réforme de la formation professionnelle, alors que la dernière n'a pas encore produit tous ses effets, il n'en demeure pas moins utile d'envisager les évolutions souhaitables pour en améliorer l'efficacité.

Le groupe de l'artisanat regrette toutefois que l'avis se soit dispersé à travers de très nombreuses propositions, sans que ne soient clairement identifiées les priorités. De plus, certaines préconisations ne lui semblent pas de nature à simplifier ou à rendre plus lisible un système dans lequel TPE comme salariés se sentent bien souvent perdus.

Pour le groupe de l'artisanat, la sécurisation des parcours professionnels exige un système d'orientation efficace et proche du monde de l'entreprise. À ce titre, il approuve la proposition d'une structuration rapide du service public de l'orientation. Il faut en effet permettre aux jeunes, à leur famille, mais aussi à tous les actifs qui le souhaitent, de disposer d'une information à la fois complète, coordonnée et facile d'accès, sur les métiers, les filières de formation et l'emploi.

Des difficultés d'insertion professionnelle trouvent bien souvent leur origine dans une orientation, soit inadaptée aux capacités ou aux souhaits des jeunes, soit déconnectée des débouchés professionnels d'une filière d'affectation. Le renforcement des liens entre l'Éducation nationale et le monde professionnel est, à cet égard, fondamental. En effet, bon nombre d'entreprises de l'artisanat et du commerce de proximité éprouvent toujours des difficultés à trouver des candidats qualifiés. Certes, l'avis invite à valoriser et à promouvoir les formations en alternance, y compris pour les meilleurs élèves ; mais la réalité atteste que du chemin reste à parcourir pour répondre à cet objectif.

Dans le cadre scolaire, les jeunes n'ont bien souvent connaissance ni de la diversité de nos métiers, ni de leurs perspectives d'emploi et d'évolution professionnelle. De plus, une majorité perçoit encore l'orientation vers une filière professionnelle, comme un choix contraint réservé aux élèves en difficulté. C'est pourquoi le groupe de l'artisanat estime essentiel que les conseillers d'orientation possèdent enfin une bonne connaissance des métiers et du monde de l'entreprise.

Au niveau de l'enseignement supérieur, il souhaite que se développent les partenariats entre universités et organisations professionnelles ou chambres consulaires, avec le même souci de rapprocher la formation - initiale ou continue - des besoins des entreprises.

L'adaptation et l'amélioration des compétences de leurs salariés est une réalité dans de nombreuses entreprises artisanales et du commerce de proximité, désireuses de s'adapter à l'évolution des attentes des consommateurs, en termes de produits ou de services, et même de pouvoir attester de compétences spécifiques, par exemple en matière de performance énergétique des bâtiments. Toutefois, le groupe de l'artisanat estime nécessaire que les très petites entreprises puissent s'appuyer sur les OPCA, au titre de leur nouvelle mission de proximité, et disposer ainsi de services et conseils adaptés à leurs besoins. Il importe également de pérenniser le dispositif de prise en charge financière du salarié recruté en remplacement d'un salarié en formation. Enfin, il convient d'encourager les démarches de gestion prévisionnelle des emplois et compétences ou les contrats d'études prospectives qui - à partir de travaux des observatoires des métiers et qualifications, de branches ou sectoriels - peuvent contribuer à une meilleure anticipation des besoins en formation.

L'avis propose d'étudier la création de « comptes individuels formation ». Pour le groupe de l'artisanat, il n'est pas pertinent de créer un nouvel outil, alors qu'il existe des dispositifs, comme le Droit individuel formation (DIF) et le Congé individuel formation (CIF), mobilisables à l'initiative des salariés. En revanche, il estime que la question d'un « droit à la formation initiale différée », en particulier au profit des publics les plus fragiles, mériterait une réflexion approfondie, concernant notamment la répartition de son financement entre les différents acteurs de la formation.

Enfin, sur la gouvernance du système de formation, le groupe de l'artisanat entend formuler plusieurs observations. Il approuve le besoin d'une clarification des rôles et compétences des acteurs, comme d'une meilleure articulation entre eux, afin de rendre à la fois moins complexe et plus efficient le système de formation. Il serait toutefois opposé à la création de « Fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels », car cela conduirait inéluctablement à amputer la part des cotisations des entreprises destinée à la formation des salariés. Par ailleurs, s'il ne conteste pas la nécessité d'une meilleure prise en compte du « hors champ », au sein de la gouvernance des instances nationales de la formation, le groupe de l'artisanat se félicite que l'avis souligne que cette problématique exigera de régler, au préalable, non seulement la question du périmètre exact du « hors champ », mais aussi celle de la représentativité des organisations patronales.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

## Associations

---

Il fallait surmonter deux difficultés pour que notre assemblée puisse répondre à la saisine du Premier ministre : le manque de recul pour évaluer finement les évolutions récentes apportées par la loi du 24 novembre 2009 qui constitue une avancée en donnant à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie un rôle prépondérant pour sécuriser les parcours professionnels et le calendrier très court pour traiter d'un sujet aussi vaste.

Néanmoins, cet avis présente un certain nombre de recommandations intéressantes, voire audacieuses.

Le groupe des associations tient à exprimer sa satisfaction sur trois points principaux.

Tout d'abord, le groupe des associations félicite le rapporteur d'avoir, avec certaines préconisations, conforté les positions déjà prises par notre assemblée en 2007, estimant que la formation professionnelle tout au long de la vie est un élément indispensable à la gestion d'un parcours professionnel maîtrisé.

Ensuite, issus des différentes réformes, les trois dispositifs « *congé individuel de formation* », « droit individuel à la formation », « validation des acquis de l'expérience » participent de la progression du salarié dans son parcours. Aussi, le groupe des associations considère intéressant de proposer une étude de faisabilité sur l'éventuelle création d'un « compte individuel formation » lequel, d'ailleurs, figure également au registre des préconisations émises dans le rapport annuel sur l'état de la France.

S'agissant de la validation des acquis de l'expérience, le groupe des associations souligne l'intérêt dans l'avis de considérer, pour les personnes en quête de certification de leurs

compétences, non seulement les acquis professionnels relevant du temps au travail, mais aussi ceux liés à l'engagement dans des activités associatives ou syndicales issues du temps social.

Au-delà de la nécessité de faciliter l'accès pour tous à la VAE et de simplifier le dispositif, il convient de favoriser l'usage des deux outils créés par la loi de 2009, le passeport orientation et formation et le livret de compétences.

Enfin, nous saluons la recommandation émise en faveur d'une meilleure prise en compte du « *hors champ* » dans la gouvernance de la formation professionnelle au niveau national, même si la question de la représentativité devait être traitée.

L'emploi associatif constitue, en effet, près de 80 % des emplois de l'économie sociale, soit 1,5 million de salariés au côté des coopératives et des mutuelles. À elle seule, cette réalité démontre la nécessité de prendre en compte les initiatives prises par les branches professionnelles de ce secteur.

Au-delà des métiers de l'économie sociale et solidaire, l'avis que nous examinons aujourd'hui reste largement en-deçà des objectifs de formation professionnelle dans les métiers de l'économie verte. Pourtant, le « *verdissement* » de nombreux emplois concernera plus de trois millions de salariés dans les années à venir, il serait donc souhaitable d'anticiper les besoins.

Ceci suppose d'être plus ambitieux si nous ne voulons pas manquer le rendez-vous de la transition écologique de l'économie. C'est pourquoi le groupe des associations s'associe aux réserves émises par le groupe environnement et nature.

Toutefois, et au regard des avancées que nous avons évoquées et que nous estimons significatives, le groupe des associations a voté l'avis.

## CFDT

---

Notre système de formation professionnelle continue résulte de quarante années de négociations et de législations successives. Les dernières datent des 7 janvier et 24 novembre 2009. Précédées de nombreux rapports, elles ont permis, peut-être encore imparfaitement, de répondre aux questions identifiées, à savoir les inégalités d'accès à la formation, la gouvernance du système, la complexité des financements et l'illisibilité de l'offre.

Nous pensons à la refonte des Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour leur permettre d'assurer un service de proximité auprès des TPE/PME et de gagner en transparence financière.

Nous pensons à l'instauration d'un contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle cosigné par la région et l'État (préfet et recteur) et à la redynamisation des Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) chargés du suivi et de l'évaluation.

Nous pensons à la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui doit concourir à la qualification - requalification des salariés les moins armés et grande nouveauté, à celle des demandeurs d'emploi.

Nous pensons au fonctionnement par appel à projets et à la transparence des règles d'affectation des fonds mis en place par le FPSPP.

Nous pourrions continuer cette énumération.

Ces évolutions se mettent très progressivement en place, les nouveaux OPCA viennent tout juste d'être agréés et les Contrats d'objectifs et de moyens (COM) signés avec l'État sont encore rares. Il nous paraît donc prématuré d'apporter une appréciation sur les effets à venir de cette dernière réforme !

Les travaux de la section auraient pu nous conduire à éclairer d'autres problématiques comme celles de la certification, du financement des formations de longue durée, du droit individuel à la formation comme outil de sécurisation des parcours professionnels et d'émancipation personnelle, de la formation objet de dialogue social dans les entreprises et les branches, de la formation initiale différée, de l'obligation nationale visant à permettre à chaque salarié d'avancer d'au moins un niveau de qualification au cours de son parcours professionnel.

L'approfondissement de ces thématiques essentielles dans notre société de « la connaissance » nécessite pour les traiter et surtout pour produire des propositions, du temps (de l'appropriation à la confrontation). Ce temps nous a manqué.

La CFDT à plusieurs reprises a proposé un report, d'autant plus qu'il nous fallait dans le même temps, avec la section de l'aménagement durable des territoires, traiter de l'ouverture du fret ferroviaire à la concurrence. En vain. Pourquoi une telle urgence ? Dans des conditions difficiles, parfois tendues inutilement, la section a malgré tout essayé de répondre à la demande. Partant du constat partagé qu'il n'y avait pas urgence à réformer à nouveau le système de formation professionnelle et que toute nouvelle évolution devait impérativement être précédée d'une évaluation et d'une négociation interprofessionnelle, la quasitotalité des recommandations vise donc à conforter et accompagner les évolutions en cours.

C'est évidemment positif !

Rares sont les recommandations potentiellement novatrices. Trois :

- formation initiale différée ;
- étude de faisabilité sur la création éventuelle de comptes individuels formation ;
- adaptation du contrat de sécurisation professionnelle aux chômeurs longue durée.

Nous n'avons pas eu le temps de nous saisir des nombreuses questions que susciterait la mise en œuvre, par exemple, d'une formation initiale différée revendiquée par tous les partenaires sociaux dans l'Accord national interprofessionnel (ANI) de janvier 2009. Quels publics ? Quels financements ? Quels opérateurs ? Quelles formations ? Quelles places des dispositifs actuels ? Quelle effectivité du droit ? Opposabilité ou non ? À qui ?

Il en est de même des comptes individuels de formation. Quels objectifs ? Dispositif universel ou non ? Quel régime juridique, fiscal et social (assurance ou prévoyance individuelle ?) Quelles évolutions quant aux responsabilités de l'État, des personnes, et des entreprises garantes de l'employabilité ? Quels financements ? Quel accompagnement des salariés ? Quelles conséquences sur les dispositifs actuels ?

Des questions fondamentales qui ne pouvaient, dans la configuration et les délais, que rester sans réponse.

En dépit de ces insuffisances, la CFDT a voté l'avis.

## CFE-CGC

---

Le groupe de la CFE-CGC partage le constat de mieux articuler la formation initiale et professionnelle, d'accroître l'efficacité et la qualité du système de formation professionnelle, et de renforcer la gouvernance et le pilotage.

En revanche, nous regrettons que l'avis ne conçoive la sécurisation des parcours qu'une fois le salarié au chômage. La CFE-CGC estime que l'on ne peut pas faire des demandeurs d'emploi les seuls bénéficiaires de la formation professionnelle !

La nécessaire adaptation continue de notre économie conduit de plus en plus les salariés à changer d'emploi, de métier et à être acteur de leur avenir. La sécurisation impose, dans ce contexte, de passer d'une logique principalement curative à une logique préventive. De cette logique découle que tous les salariés sont concernés, personne ne pouvant s'estimer, *a priori*, à l'abri des aléas de la vie professionnelle.

Une sécurisation des parcours efficace est une sécurisation qui est envisagée lorsque la personne est encore en poste quel que soit son niveau de qualification. Si nous retenons l'exemple de l'encadrement, celui-ci n'est jamais considéré comme un public prioritaire alors que la formation s'avère essentielle. Or, leurs formations sont celles qui deviennent le plus rapidement obsolètes.

Il faut également considérer qu'un cadre non formé représente un coût pour l'entreprise. Même si leurs formations peuvent s'avérer plus longues et coûteuses, elles font partie des éléments à prendre en compte dans un souci de compétitivité et de performance de l'entreprise.

Les salariés occupant des fonctions d'encadrement sont aussi confrontés à la nécessité d'adapter et de faire évoluer leurs compétences professionnelles ; ils doivent être en mesure d'accompagner les salariés dont ils ont la responsabilité. Les mutations technologiques rapides, les nouveaux modes de production et les *process* innovants requièrent des formations adaptées. Garantir ces formations participe indéniablement d'une sécurisation des parcours professionnels.

La recherche d'un nivellement par le bas de la prise en compte des besoins et des ressources dédiés à la formation professionnelle est une voie dangereuse. Si nous pouvons convenir qu'il faille donner une qualification professionnelle à ceux qui n'en n'ont pas afin de permettre leur insertion professionnelle et sociale, nous devons également veiller à un équilibre qui permette aux salariés, et notamment à l'encadrement, un maintien dans l'emploi et la possibilité d'effectuer des mobilités professionnelles au cours de leur carrière.

À titre d'exemple, une recrudescence des licenciements pour insuffisance professionnelle, l'application des critères professionnels de sélection en cas de licenciement économique, viennent confirmer que l'encadrement n'est pas épargné par les difficultés de rupture professionnelle.

L'avis propose de créer des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels dirigés par l'État, la région, pôle-emploi et les partenaires sociaux. La CFE-CGC est réticente à cette proposition. Avec la création de ces fonds, gouvernés à quatre, la place des partenaires sociaux dans la région en matière de formation est réduite, alors qu'ils sont un des plus gros pourvoyeurs de fonds *via* le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et les OPCA. Cette crainte est renforcée au regard de la place minimale que certaines régions leur laissent lors de l'établissement des Contrats de plan régional de développement des formations (CPRDF).

La création de tels fonds régionaux participe aussi à une multiplication du nombre de financeurs, cela répond-il aux demandes de simplification du dispositif ? De plus, avec la place restreinte des partenaires sociaux dans ce fonds, les besoins des branches sur le territoire seront-ils entendus ? Ces fonds ne doivent pas avoir comme seul objectif le financement des besoins des régions.

En conclusion, la CFE-CGC ne peut cautionner le principe même de l'individualisation des parcours de formation. Une telle approche ne prend pas en considération le contexte économique et notamment la question de compétitivité des entreprises. Il est aussi important de sortir de la finalité accordée aujourd'hui à la formation continue qui aurait pour vocation de compenser une absence de formation initiale solide. C'est en veillant au maintien de l'employabilité et au développement des compétences des salariés que l'on sécurisera leur avenir professionnel et donc leur parcours.

Le groupe de la CFE-CGC s'est abstenu.

## CFTC

---

Nous évaluons une réforme de la formation professionnelle, résultant d'un accord national interprofessionnel négocié dans un temps contraint trop court et résultant également d'une loi qui, deux ans après, n'est pas encore totalement appliquée. Cela met en exergue à quel point, aujourd'hui, nous sommes soumis à une urgence non propice à une réflexion mûrie et à une prudence se fondant sur le recul dans le temps et la prise de distance.

Le CESE a dû se soumettre également à cette même pression du temps. C'est dommage, car avec un temps guère plus long, les conseillers auraient réussi à approfondir leurs intuitions et à trouver d'autres points d'accords innovants. Par exemple, la CFTC regrette que, faute de temps, nous n'ayons pas réussi à proposer une articulation permettant aux salariés, en situation précaire (CDD successifs ou temps partiel subi) d'utiliser leur temps inoccupé à s'engager dans une formation qualifiante. Une telle formation, éventuellement modulée en plusieurs unités de valeurs, aurait constitué pour eux un atout pour sortir de la précarité de leur situation.

Au-delà de ces regrets, le système de formation professionnelle, impulsé par les partenaires sociaux, dispose de véritables atouts. Il a su s'adapter aux évolutions de notre société, notamment en évoluant vers une individualisation croissante du droit à la formation tout en étant vigilant à conserver une organisation collective et solidaire assurant conseil et aide aux salariés, demandeurs d'emplois et entreprises.

Toutefois, quarante ans après la loi fondatrice de juillet 1971, la formation joue non seulement un rôle trop modeste dans l'ascenseur social mais n'aboutit pas non plus à une véritable sécurisation professionnelle. De plus, ce système de formation doit également mieux répondre aux besoins des entreprises et à leur recherche d'amélioration de leur compétitivité.

Globalement, la CFTC adhère aux vingt-quatre recommandations axées autour des quatre priorités : l'articulation de la formation initiale et de la formation continue, l'efficacité et la qualité de la formation, la formation comme outil de sécurisation des parcours professionnels et la gouvernance de la formation.

Néanmoins, notre groupe insiste sur plusieurs recommandations. En effet, offrir une orientation professionnelle efficiente et facile d'accès aux jeunes et à toute personne qui se trouve confrontée à une reconversion professionnelle constituera un progrès indéniable. À cette orientation professionnelle, doit être associé un droit à la formation initiale différé, afin de réduire ce gâchis collectif et ce drame humain des jeunes sans qualification.

De plus, la CFTC est favorable à ce que des fonds de la formation continue soient alloués au financement de certains demandeurs d'emploi. Toutefois, cela doit rester limité afin que les entreprises puissent assumer pleinement leur responsabilité sociale en matière de développement des compétences et des qualifications de leurs salariés. Les entreprises devront cependant continuer à investir dans la formation.

À cet effet, la CFTC est persuadée que la formation est un véritable outil au service de la compétitivité des entreprises, de la réduction du chômage et du développement personnel des salariés. Mais une véritable formation professionnelle est un investissement qui s'inscrit dans le temps des transformations de la société. Une formation efficiente nécessite du temps, de l'argent pour accompagner les évolutions économiques et sociales de notre environnement et pour également sécuriser les parcours professionnels, et, audelà, permettre aux salariés de progresser dans leur carrière.

La CFTC considère que cet avis participe à éclairer le monde complexe de la formation. Nous souhaitons que les recommandations permettent demain à la formation continue d'accompagner les salariés, les demandeurs d'emploi et les entreprises dans leurs évolutions. Notre groupe a voté l'avis.

## CGT

---

Le Premier ministre a saisi notre Conseil pour mesurer les évolutions, dans la durée, de notre système de formation mais également pour tirer bilan de la réforme de 2009 et faire de nouvelles propositions de réforme.

L'avis qui nous est proposé dessine à grands traits les évolutions de ces quarante dernières années depuis l'ANI (Accord national interprofessionnel) du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971. Il permet de mesurer le chemin parcouru, il ne cache pas les faiblesses du système mais en rappelle opportunément les forces et notamment sa capacité à évoluer pour s'adapter aux nouveaux besoins des personnes, des entreprises et du pays.

Il est vrai que l'accumulation des dispositifs, le cloisonnement de l'accès aux droits selon le statut de la personne et le chevauchement de responsabilités entre acteurs induisent une complexité que de nombreux rapports ont relevée. Mais la simplification, même souhaitée par tous, doit nécessairement être le fruit d'une réflexion approfondie que les délais fixés par la saisine ne permettaient pas d'engager.

L'avis constate également qu'il est trop tôt pour faire le bilan de l'ANI du 7 janvier 2009, que l'État n'a toujours pas étendu à ce jour, ainsi que de la loi de 2009 dont la mise en œuvre n'est pas achevée. Il précise même, comme l'affirment les principaux acteurs de la formation professionnelle, qu'une certaine stabilité de l'environnement législatif et réglementaire est souhaitable, sinon indispensable.

L'avis réussit l'exploit de faire émerger les traits saillants de quarante années de construction du système de formation professionnelle, d'esquisser le bilan d'une réforme toujours en cours de mise en œuvre et de proposer des pistes d'amélioration ou de réflexion dont l'ambition modeste est de compléter la réforme actuelle telle qu'elle est.

La formation, et nous touchons là une question essentielle, ce n'est pas un supplément d'âme, ce n'est pas un coût, c'est un investissement. Elle doit s'inscrire dans une volonté politique et doit se traduire par des moyens suffisants tant pour la formation initiale que pour la formation continue ou professionnelle. Elle doit répondre aux attentes des citoyens, des salariés, des entreprises et de la nation.

Nous entrons, nous le savons, dans une crise de financement de la formation professionnelle. Les contributions des entreprises sont basées sur des salaires qui n'augmentent pas, sur un nombre de salariés en baisse du fait d'une montée du chômage catastrophique et de l'absence de créations nettes d'emplois.

Or, préparer l'avenir de la France ne peut se concevoir sans une vision prospective des métiers de demain, sans l'effort d'investissement pour former à ces nouveaux métiers et élever le niveau des qualifications dans les entreprises. Il faut impérativement s'extraire de la conjoncture actuelle marquée par la crise économique, il faut se placer dans une perspective de sortie de crise, il faut s'élever au niveau des exigences de demain.

S'il est beaucoup question de mettre le salarié au centre du processus de formation professionnelle, cela ne doit pas conduire à faire peser, sur lui seul, la responsabilité de sa situation professionnelle. C'est pourquoi nous sommes réservés sur la création d'un compte individuel qui ne s'appuierait pas sur une intermédiation sociale, un dispositif d'accompagnement garanti collectivement.

La formation des femmes et des hommes dans notre pays souffre d'une reconnaissance insuffisante par les employeurs du niveau de qualification acquis. Celui-ci doit se traduire dans la rémunération.

Pour être véritablement citoyen, chaque personne doit disposer d'un socle commun de connaissances. Or, l'avis le souligne, les situations d'illettrisme explosent dans notre pays. La majorité de ces citoyens sont salariés, dans l'emploi et leur travail ne leur a pas permis d'entretenir une formation initiale défailante.

Oui, nous militons pour que la lutte contre les situations d'illettrisme soit déclarée grande cause nationale aux côtés de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) et plus de 50 organisations.

L'État doit poursuivre, comme l'engage l'avis, sa propre réflexion sur les articulations entre ses responsabilités, celle des régions, celle des partenaires sociaux et cela dans le cadre d'une véritable concertation respectueuse des attributions et responsabilités de chaque partie prenante.

À ce propos, il faut redire ici notre opposition aux ponctions successives de 300 millions d'euros en 2010 et 2011 opérées par l'État sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

Cela n'est pas acceptable et risque de conduire les entreprises et les branches professionnelles à des replis sur soi au moment même où la mutualisation et la coopération sont plus que nécessaires pour mener les politiques ambitieuses dont notre économie a besoin en matière de formation professionnelle.

La CGT a voté l'avis.

La question de la formation professionnelle est au cœur du mouvement syndical : c'est en partie autour d'elle que les syndicats se sont constitués. Quand Fernand Pelloutier a créé les Bourses du travail, c'était pour que les ouvriers puissent se retrouver afin d'apprendre, acquérir et faire valoir leurs qualifications professionnelles, dans un contexte de développement de l'industrie et de déclin des métiers.

Les évolutions sociales et idéologiques, le chômage de masse aujourd'hui, la mondialisation ont considérablement transformé la situation. Malgré la place essentielle du paritarisme dans l'élaboration et la gestion de la formation professionnelle, les dernières évolutions législatives ont confirmé la volonté de l'État de reprendre en main cette construction pour en faire un instrument des politiques publiques de l'emploi.

Aussi, est-ce à juste titre que le rapporteur a souligné l'apport et le rôle moteur du paritarisme et des accords nationaux interprofessionnels dans la construction juridique encadrant la formation professionnelle.

L'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2009 n'y a pas dérogé même si la loi qui a suivi n'a pas repris toutes ses dispositions. La réforme qui en découle est une évolution profonde dans un paysage complexe. S'agissant du rôle des organismes collecteurs (OPCA) et du processus de contractualisation, elle n'a pas encore produit tous ses effets et la saisine du Premier ministre arrive trop tôt. Il est nécessaire que s'installe une certaine stabilité dans un contexte économique et social instable. Il faut laisser aux interlocuteurs sociaux et au paritarisme la possibilité de bâtir et développer les actions de formation répondant aux aspirations des salariés comme aux besoins des entreprises.

Force ouvrière considère que l'État doit respecter la légitimité des acteurs. Il faut en particulier - et le rapport le rappelle opportunément - que l'État perde cette habitude consistant à ponctionner les fonds de péréquation nationaux au gré de ses besoins.

FO s'interroge à ce propos sur la mise en place, par un arrêté clandestin du 7 décembre 2011, de contrôleurs économiques et financiers au sein des OPCA, sans aucune concertation préalable. Ceci jette sur la gestion paritaire une forme de suspicion et renforce la mainmise de l'État sur la formation professionnelle. Le discours sur le partenariat et le dialogue social souvent tenu par les pouvoirs publics vient de subir un accroc de taille.

En effet, la formation professionnelle s'est donné un organe politique, le Comité paritaire national pour la formation professionnelle et son organe financier, le Fond paritaire pour la sécurisation des parcours professionnels, qui doivent être respectés dans leurs missions et leurs attributions propres.

Force ouvrière considère qu'il faut une meilleure articulation des acteurs au niveau territorial, dans les branches et avec les collectivités territoriales, dont les conseils régionaux. Ainsi, nous ne sommes pas opposés à une simplification des structures en fusionnant le Conseil régional de l'emploi et le Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle, afin de clarifier les responsabilités des acteurs au plan régional.

Pour Force ouvrière, le droit à la formation professionnelle est un droit qui s'exerce individuellement et est encadré collectivement.

Aussi, nous saluons la prudence du rapporteur sur la création éventuelle de comptes individuels formation. Il s'agit de savoir si l'on reconnaît aux salariés un droit personnel ou seulement un droit d'initiative. Force ouvrière s'est félicitée de la création du DIF. C'est un

pas vers un droit personnel. Mais sa montée en charge est faible : l'égalité d'accès homme/femme doit être renforcée et l'accent doit être mis en direction des TPE/PME dont les salariés restent les parents pauvres de la formation professionnelle.

Quant au CIF, c'est le dispositif par excellence de la transition professionnelle qui permet au salarié d'accéder à une formation qualifiante et diplômante. Son développement se heurte à la question du financement qui va devenir déterminante.

Force ouvrière considère que la négociation du plan de formation au sein de l'entreprise ne pourrait que favoriser une meilleure connaissance des outils et des possibilités de leur mise en œuvre. Loin de constituer une entrave à la responsabilité de l'entrepreneur, elle mettrait en valeur le potentiel individuel et collectif de l'entreprise tant il est vrai, comme le disait Jean Bodin : « *il n'est de richesse que d'hommes* » et évidemment, de femmes.

Le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

## Coopération

---

Alors que la mise en œuvre de la loi du 24 novembre 2009 est loin d'être achevée, notre assemblée a su produire un travail collectif et intensif de qualité, et remplir ainsi sa fonction d'évaluation des politiques publiques.

En relevant le seuil de collectes des OPCA, la loi de 2009 a amorcé un processus de regroupement des OPCA, permettant de renforcer l'implantation territoriale et d'assurer un service de proximité aux entreprises et notamment aux PME. C'est dans cet esprit et en se basant sur une logique de similitudes de métiers que l'OPCA de la Coopération agricole et des industries alimentaires, OPCALIM, qui rassemble 12 000 entreprises employant 460 000 salariés, a été créé en juillet dernier en présence du ministre du travail. Ce nouvel OPCA sera ainsi le second OPCA de branche dans le domaine industriel après celui de la métallurgie. Le processus engagé par les partenaires sociaux de ce secteur d'activité montre la voie à suivre pour réussir un des objectifs clefs de la réforme de la formation professionnelle.

Le groupe de la coopération souhaite souligner une dimension plus prospective, car c'est aussi le rôle du CESE de proposer des pistes nouvelles et non pas seulement d'améliorer l'existant. Alors que les inquiétudes sont croissantes sur les phénomènes de précarité de l'emploi, nous sommes convaincus qu'il faut lier l'évolution et l'avenir de la formation professionnelle au développement de la sécurisation des parcours professionnels. Il s'agit de donner au salarié l'opportunité de construire et de mieux maîtriser un parcours de travail, à la fois plus valorisant, car permettant de développer au mieux ses compétences et ses talents tout au long de la vie de travail, et si possible d'intégrer plus harmonieusement ce parcours professionnel dans le parcours de vie lui-même.

Dans cet esprit, le groupe de la coopération propose la création d'un compte épargne formation tout au long de la vie pour tout actif, abondé par un crédit formation alimenté proportionnellement au nombre d'années travaillées, et qui serait composé :

- des heures DIF transférables d'une entreprise à l'autre en cas de rupture de contrat ou de démission, quel que soit le secteur dans les deux ans suivant l'embauche et avec l'accord du nouvel employeur ;
- d'un élargissement des modalités de développement du CIF afin d'offrir aux actifs dépourvus d'une qualification suffisante (niveaux 3 à 5) la possibilité de la compléter par un parcours diplômant au cours de leur vie professionnelle.

Ainsi l'Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'Économie sociale, qui représente 60 000 employeurs et 800 000 salariés a signé le 15 janvier 2011 un accord multi professionnel sur les parcours d'évolution professionnelle dans l'économie sociale qui prévoit la transférabilité du DIF, d'une branche professionnelle à l'autre, y compris en cas de démission et de rupture conventionnelle. Il s'agit de permettre à chaque actif de bénéficier d'un socle de droits transférables et utilisables au cours de sa vie professionnelle.

L'avis ouvre la réflexion sur ce dossier, en proposant de réaliser une étude de faisabilité sur la création éventuelle de comptes individuels formation. Un tel outil s'inscrirait dans une démarche de co-construction du parcours professionnel entre employé et employeur, en lien notamment avec la Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC).

Cette capacité d'innovation de notre secteur d'activité montre à quel point il est important d'intégrer dans la gouvernance de la formation professionnelle des secteurs d'activité comme l'économie sociale, et aussi l'agriculture et les professions libérales, considérées aujourd'hui comme « *hors champ* » ; cela renvoie au débat plus général de la représentativité des organisations professionnelles.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

## Entreprises

---

Le Premier ministre a saisi le CESE sur la formation professionnelle alors que la réforme initiée par l'accord national interprofessionnel unanime des partenaires sociaux et transposée par la loi en 2009 sera seulement opérationnelle à compter de 2012.

Constatant qu'il est prématuré de dresser un bilan de cette réforme et guidé par les quatre axes prioritaires fixés par la saisine gouvernementale, le rapporteur, accompagné par la section du travail et de l'emploi, a su dégager avec pertinence les atouts et les faiblesses actuelles de la formation professionnelle et formuler des recommandations pour l'avenir.

La formation professionnelle des salariés et des jeunes est une priorité pour les entreprises car il s'agit plus que jamais d'un levier de compétitivité dans le contexte économique et social que nous traversons. Par ailleurs, les entreprises attendent de la formation des demandeurs d'emploi qu'elle soit plus opérationnelle et directement en lien avec leurs besoins de recrutement.

- Quelques points de l'avis appellent particulièrement la vigilance du groupe des entreprises :
- développer la formation professionnelle continue, y compris pour les personnes ayant des difficultés d'insertion, ne saurait se résoudre en priorité par des formations diplômantes longues. La possibilité de mener des formations courtes adaptées doit être plus largement approfondie dans cette perspective ;
- il ne peut être assigné à la formation professionnelle continue de compenser, en tous cas à elle seule, les insuffisances générées par la formation initiale. Il n'est ainsi en aucun cas envisageable que les contributions formation des entreprises soient amenées à prendre en charge un droit à la formation initiale différée ou d'augmenter à cet effet la contribution au titre du congé individuel de formation ;
- l'étude de faisabilité sur la création éventuelle de nouveaux comptes individuels, devra notamment prendre en compte, d'une part, l'ensemble des dispositifs d'ores et déjà à la disposition de la personne et, d'autre part, les financements qui ne

- doivent en aucun cas réduire les capacités de former les salariés en activité. Quoi qu'il en soit, tout projet individuel doit intégrer les réalités concrètes du marché du travail et favoriser l'insertion, l'évolution ou la mobilité professionnelle ;
- le redéploiement, chaque année, de 5 à 13 % des obligations légales de formation professionnelle continue versées par les entreprises au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels en faveur des salariés moins qualifiés et des demandeurs d'emploi, reste contestable. Il n'appartient pas aux seules cotisations sur les salaires de financer des actions d'intérêt général ;
  - si la formation peut contribuer à développer la responsabilité sociale des entreprises, il est opportun de rappeler que ce ne peut être son objectif premier, qui est de favoriser la compétitivité des entreprises, l'employabilité des salariés et l'insertion professionnelle des jeunes.

En dehors de ces questions, et dans un souci d'améliorer la formation professionnelle comme le propose l'avis, le groupe souhaite souligner l'importance d'une coopération renforcée entre les différents acteurs, tel que prévu dans la loi de 2009, dans le respect des compétences de chacun. Le développement des partenariats, par exemple entre les OPCA et Pôle emploi, devra être encouragé. Les entreprises appellent, enfin, une réforme en profondeur de l'orientation tout au long de la vie professionnelle en prenant mieux en compte les possibilités d'insertion et d'évolution professionnelle, une volonté d'innovation pédagogique ainsi qu'une adaptation de l'offre de formation initiale aux évolutions de l'emploi et des nouveaux métiers.

En conséquence, bien qu'il soit curieux, car prématuré, de dresser un bilan de cette réforme qui n'a pas encore été mise en œuvre, le groupe des entreprises a voté l'avis.

## Environnement et nature

---

L'importance de la formation professionnelle tout au long de la vie se situe à la fois dans un impératif humain et d'accroissement des compétences. Il était important que le CESE soit sollicité sur la formalisation d'un diagnostic actualisé de notre système de formation professionnelle et ses évolutions récentes. Les débats, riches et animés, ont prouvé s'il en était besoin, l'intérêt du sujet, sujet qui aurait mérité plus de temps d'échanges et de confrontation des points de vue afin que nous puissions aller au fond des choses. Nos sincères remerciements cependant au rapporteur pour son écoute et son sens du dialogue.

Le groupe environnement et nature ne souhaite pas apparaître comme porteur d'un message sectoriel. Cela étant dit, nous affirmons que les crises économiques et environnementales actuelles sont intimement liées, notamment au sens où elles résultent d'un fonctionnement à crédit de nos sociétés, ce qui ne peut que générer des dettes supplémentaires, y compris écologiques. Ces questions seront d'ailleurs largement abordées lors de notre plénière de demain consacrée au projet d'avis sur le rapport annuel 2011 de l'état de la France. Ce constat de crise multifactorielle a guidé l'orientation du Grenelle de l'environnement qui s'est voulu porteur de la nécessité d'une transition écologique de l'économie. Si nous n'anticipons pas ce mouvement inéluctable, nous le subissons de plein fouet, ce qui n'est l'intérêt de personne.

Le développement des préoccupations environnementales dans de nombreux secteurs de l'économie entraîne l'émergence de nouveaux métiers et de nouvelles compétences. De nombreux professionnels doivent désormais intégrer des réglementations, des techniques et

des savoir-faire nouveaux. Les perspectives d'emploi sur ce secteur sont en effet importantes sous réserve que les postulants disposent des compétences requises. Il ne s'agit pas tant de révolutionner le contenu des formations pour répondre aux nouveaux enjeux, mais une fois encore de les adapter, notamment dans les domaines énergétiques et environnementaux.

La présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi a notamment appelé à un véritable « *plan Marshall face à ces énormes besoins, avec une attention particulière pour les petites entreprises, notamment artisanales* ». Il est par ailleurs indispensable d'assurer les formations nécessaires pour les millions de salariés dont les compétences, l'organisation du travail et les métiers seront conduits à évoluer du fait de la nécessaire transition de l'économie. Dans tous les cas, la formation aux métiers verts et plus encore au verdissement de nombreux métiers existants sera, comme pour Internet, une déterminante essentielle des entreprises pour assurer leur futur.

Aussi, même si des efforts ont été faits pour intégrer nos propositions, cela est resté fragmentaire, dilué dans une préconisation. Le groupe environnement et nature regrette que la section ne se soit pas collectivement appropriée cet enjeu important qu'est l'adaptation de la formation professionnelle aux métiers liés à la transition de l'économie et qui, d'ailleurs, ne concernent pas que les métiers de l'économie verte mais aussi les métiers liés aux nouvelles technologies, les services à la personne, etc. Des métiers qui ne concernent pas que les environnementalistes, loin s'en faut, mais le monde de l'entreprise, de l'artisanat ou encore de l'enseignement supérieur qui a triplé son offre de formation pour tenter de répondre à l'ampleur des nouveaux besoins. Dans un avis sur la formation professionnelle, ces questions auraient dû être structurantes et non accessoires. Reconnaisant cependant la qualité générale du texte et les avancées qu'il propose dans d'autres domaines, le groupe environnement et nature s'est abstenu.

## Mutualité

---

Saisi par le gouvernement, le CESE rend son avis sur le système de formation professionnelle, ses évolutions récentes et « *les voies et moyens pour qu'il réponde encore davantage aux enjeux du marché du travail et de l'emploi, et permette notamment à chaque salarié, à chaque demandeur d'emploi, d'acquérir et d'enrichir ses qualifications pour répondre aux besoins des entreprises* ».

Le système de formation professionnelle est complexe et toute mesure visant à le rendre plus juste, plus lisible et plus efficace, notamment en faveur des plus fragilisés, doit être mise en œuvre.

L'enjeu de la formation professionnelle est double, elle doit à la fois prévenir le chômage et accompagner les plus fragiles mais elle doit aussi savoir anticiper sur les nouveaux métiers et s'adapter aux évolutions technologiques en cours. Même s'il en a tenu compte, l'avis aurait pu aller plus loin en particulier sur les métiers liés à l'évolution environnementale indispensable à notre économie.

Le groupe de la mutualité soutient la création de dispositifs visant la sécurisation des parcours professionnels comme une meilleure articulation du DIF avec les autres dispositifs de formation afin de permettre un crédit de formation d'une durée suffisante. La transférabilité de certains droits comme les heures DIF, telle que proposée dans le cadre d'un accord multi professionnel sur les parcours d'évolution professionnelle dans l'économie sociale, est également un des outils pour la création de compte individuel de formation.

La lutte contre l'illettrisme et le chômage de longue durée, qui sont des causes majeures d'exclusion, doivent être une priorité qui engage l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle et au-delà. Le groupe de la mutualité soutient toute action en faveur de ces publics et en particulier l'adaptation du contrat de sécurisation professionnelle aux chômeurs de longue durée pour leur permettre d'accéder à une formation qualifiante vers un métier porteur.

Enfin, le groupe de la mutualité se félicite que l'avis préconise une meilleure prise en compte du « *hors champ* » dans la gouvernance de la formation professionnelle. L'économie sociale et solidaire fait partie du « *hors champ* ». Or, elle représente 2,3 millions d'emplois stables, soit 10 % de l'emploi français, dont 95 % dans le social, la santé, le sport et les loisirs, l'éducation, la culture et les activités financières. Permettre aux représentants des organisations patronales du « *hors champ* » de siéger dans les instances de formation professionnelle, c'est donc permettre de mieux cibler leurs actions en tenant compte des spécificités de ces secteurs.

La commande était d'autant plus délicate que la mise en œuvre de la loi du 24 novembre 2009 est loin d'être achevée. Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

---

L'amélioration de notre système de formation professionnelle continue, construit par la loi de 1971 faisant suite aux événements de mai 68, constitue l'un des enjeux majeurs du développement économique et social de notre société. Dans le contexte de crise économique actuel, le renforcement de l'accès des salariés à la formation continue est un enjeu majeur, tant pour les salariés que pour le développement économique du pays.

Deux ans après la promulgation de la loi qui a réformé la formation professionnelle, il est encore trop tôt pour dresser un bilan complet de sa mise en œuvre. Malgré cet écueil, l'avis du Conseil permet de répondre de manière convaincante, sans éviter les débats, aux critiques récurrentes faites à notre système de formation professionnelle, qui bénéficie de solides atouts. Il fixe des orientations, destinées notamment à lutter contre les inégalités d'accès à la formation que connaissent en particulier les salariés peu qualifiés, les demandeurs d'emploi ou les salariés des TPE-PME. Nous partageons la plupart des préconisations faites par le présent avis, notamment celles consistant à faire des universités un acteur à part entière de la formation continue.

En revanche, l'avis laisse certaines questions en suspens que nous espérons aborder dans les prochains travaux du Conseil.

Bien que l'avis souligne, à juste titre, la faiblesse de la régulation de l'offre de formation, et propose la mise en ligne d'un « *référentiel qualité des organismes de formation* », les modalités d'un véritable contrôle qualité restent posées, ainsi que la question des modalités de certification des formations délivrées par les organismes. Nous ajoutons que la place accrue des universités dans la formation professionnelle doit s'accompagner d'une meilleure reconnaissance diplômante de l'ensemble des formations délivrées par les organismes, afin d'éviter le risque d'un système à deux vitesses, nuisible à leur reconnaissance sur le marché du travail.

L'avis évoque la nécessité de mieux articuler formation initiale et formation continue. Nous nous félicitons que l'avis ne tombe pas dans le piège consistant à considérer toute formation initiale comme déconnectée des enjeux du marché du travail, même si nous aurions préféré qu'une place plus importante soit faite à l'enseignement public professionnel et aux formations initiales professionnelles. L'importance du phénomène de reconversion professionnelle avant 25 ans interroge, par ailleurs, sur l'articulation des dispositifs.

Comme l'a démontré l'avis, l'accès à la formation continue reste fortement corrélé au niveau de formation initial. Renforcer l'accès des salariés les moins qualifiés à la formation continue est de ce point de vue prioritaire, tout comme la mise en place d'un véritable droit à la formation initiale différé, mais cette démarche ne saurait faire oublier la nécessité de renforcer parallèlement l'accès préalable de tous à la formation initiale. Il n'est, en effet, pas acceptable que la part de jeunes accédant à une qualification soit en diminution ces dernières années, malgré la crise. C'est en marchant sur ses deux jambes, une formation initiale qualifiante de haut niveau, et une formation continue adaptée aux besoins des salariés, que notre pays pourra relever le défi de la qualification. Nous souhaitons que la question du renforcement de l'accès des jeunes à une formation initiale fasse l'objet d'approfondissements dans les travaux du Conseil.

Enfin, nous partageons le souhait du groupe environnement et nature de réfléchir à l'adaptation du contenu de l'offre de formation, tant initiale que continue, aux métiers liés à la conversion écologique de l'économie et à ses évolutions techniques.

Malgré ces réserves, qui sont autant d'invitations à aborder de nouveau ces questions, le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse a voté en faveur de l'avis.

## Outre-mer

---

Quatre objectifs prioritaires, vingt-quatre recommandations, c'est dire à la fois la complexité du sujet mais aussi la qualité et la densité de l'avis demandé par le Premier ministre.

Le groupe de l'Outre-mer soutient l'ensemble des préconisations formulées et souhaite mettre en exergue les quatre axes suivants :

- une meilleure articulation entre formation initiale et formation continue doit être mise en œuvre pour permettre à chacun de bénéficier d'un parcours de formation dans un souci d'efficacité et de qualité ;
- un renforcement des liens entre le système éducatif et le monde du travail est indispensable pour favoriser l'accès à l'emploi, en particulier dans les PME/TPE ;
- l'adaptation de notre système de certification aux évolutions économiques et aux enjeux régionaux dans les collectivités d'Outremer doit être une priorité ;
- la sécurisation des parcours professionnels est un axe qui a particulièrement retenu l'attention du groupe, dans la mesure où les taux de chômage sont sensiblement élevés en Outre-mer, notamment chez les jeunes.

Des exemples existent cependant dans certains territoires ultramarins et sont susceptibles d'apporter un éclairage pertinent sur cette problématique de la formation professionnelle.

Par ailleurs, il faut souligner le rôle important joué en Outre-mer par un organisme comme le Service militaire adapté (SMA) dans la formation professionnelle des jeunes en situation d'échec scolaire.

Cette problématique de la formation professionnelle, notamment celle des jeunes, préoccupe fortement le groupe qui prend acte de l'ensemble des préconisations formulées dans l'avis qu'il a voté.

## Personnalités qualifiées

---

**Mme Levaux** : « Je salue la qualité du travail de notre section ainsi que celle de notre rapporteur et de son équipe. Notre avis est concis, pédagogique, et ses vingt-quatre recommandations prouvent, s'il en était besoin, la complexité de notre système de formation professionnelle français mais également sa richesse.

Je souhaiterais évoquer trois points ouverts dans l'avis qui ont manqué, pour moi, d'approfondissement ou, tout au moins, de mise en priorité dans nos recommandations :

- L'engagement d'objectifs nationaux et négociés sur les compétences clés et, en particulier, les compétences numériques au cœur des enjeux de compétitivité et facteurs clés des processus de développement tout au long de la vie. La place de l'inclusion numérique dans les débats paritaires et nationaux sur la formation professionnelle doit être renforcée. L'inclusion numérique est un défi politique, économique et sociétal. Son exclusion est un des maux majeurs de la nouvelle société des connaissances. Elle creuse des inégalités importantes entre les inclus et les exclus et les politiques nationales et territoriales de formation professionnelle sont les premiers véhicules d'une inclusion massive pour l'accès aux usages et compétences numériques. Nous devons alerter pour ne pas prendre de retard.
- L'articulation de nos politiques de formation professionnelle françaises avec les enjeux de l'Europe 2020 « Nouveaux emplois, nouvelles compétences » est à renforcer. À la lecture de cet avis, de très grande qualité - je le répète - je ne perçois pas une volonté affirmée de satisfaire nos engagements européens dans ce domaine et de permettre la mobilité professionnelle et de compétences dont nous avons tous besoin. Inscrire cette préoccupation dans tous les travaux des partenaires publics et des partenaires sociaux, accélérer le processus d'intégration de notre système de certification dans le cadre européen sont - à mon sens - prioritaires et moteur de simplification de notre dispositif devenu très complexe pour les non-initiés.
- Enfin, en matière de gouvernance et de pilotage, la non-prise en compte du « hors champ » tant par l'État, les régions que les partenaires sociaux, est une inégalité historique qui ne trouve plus de justification aujourd'hui. 1,8 million de salariés des associations, 1,5 million de salariés de professions libérales, 1,2 million de salariés agricoles et 1,7 million de salariés de particuliers-employeurs, c'est 6,2 millions de salariés et leurs employeurs qui sont concernés par cette exclusion.

Les spécificités de ces secteurs sont insuffisamment prises en compte et ce champ de la formation professionnelle est certainement en priorité, celui dans lequel cette situation n'est plus tenable.

Je rejoindrai l'amendement de mon collègue du groupe des professions libérales en soutenant la modification du texte page 73.

L'avis présenté par notre collègue Yves Urieta est équilibré, compte tenu des temps impartis pour sa discussion et sa rédaction. Je le voterai donc ».

**Mme Brunet** : « Je tiens tout d'abord à remercier M. le rapporteur pour la qualité du travail conduit dans des délais courts sur un sujet ô combien complexe.

Je voudrais appuyer trois points évoqués dans cet avis qui me paraissent essentiels :

- Il faut continuer dans la voie d'une simplification du dispositif de formation professionnelle pour le rendre lisible et accessible au plus grand nombre de Français qu'ils soient salariés, demandeurs d'emploi ou employeurs, particulièrement de petites entreprises. Il est aussi indispensable que les personnes les plus concernées s'approprient mieux des mesures innovantes comme le DIF, la VAE alors même que réforme après réforme on ne mesure toujours pas précisément le nombre de salariés qui ne se forment pas, année après année. En tout état de cause, il me paraît préférable de stabiliser le dispositif de la formation professionnelle qui vient d'être réformé et de ne pas créer de nouveau dispositif...
- Je voudrais aussi souligner l'importance et le bien-fondé du paritarisme en la matière qui a toujours permis de faire progresser la gestion globale de la formation professionnelle. C'est d'ailleurs dans cette logique que cet avis recommande d'intégrer le thème de la formation professionnelle dans la négociation annuelle de l'entreprise.
- Enfin, il est effectivement indispensable de faire de la formation un outil de sécurisation des parcours professionnels dans un monde du travail beaucoup trop cloisonné. L'évolution très rapide des métiers et des niveaux de qualification n'est pas assez prise en compte par l'appareil de formation, notamment pour accompagner des transitions professionnelles. Il est plus que jamais nécessaire de mieux articuler chômage partiel et actions de formation, ce qui était entre autre un des objectifs du dispositif d'Activité partielle de longue durée en 2009/2010 dont il serait intéressant d'avoir une évaluation.

Enfin, je terminerai en citant le Médiateur de la République... dans la présentation en 2010 de son ultime rapport qui fait désormais référence : « *L'égalité des chances, c'est plutôt l'égalité des parcours : qui que je sois, aurai-je la chance d'aller au bout de mes capacités ?* ». C'est sans doute à cette question majeure que doit répondre avant tout notre dispositif de formation. L'avis présenté aujourd'hui par notre collègue Yves Urieta le démontre sans conteste et c'est la raison pour laquelle je le voterai sans réserve ».

## Professions libérales

---

La formation professionnelle, depuis la loi de 1971 dont Jacques Delors a été le père fondateur, s'est installée au cœur du dispositif d'accompagnement des salariés dans leur démarche de perfectionnement professionnel.

Quarante ans après, elle est un véritable outil de sécurisation des parcours des salariés et un formidable moteur de compétitivité des entreprises. Le secteur libéral en est une des illustrations, car l'entreprise libérale n'a de réalité que par les compétences de l'ensemble de son équipe, mise au service des patients, des clients ou des entreprises. Cette garantie de compétences et actualisation des connaissances ne peut s'acquérir que par une formation initiale et continue suivie. De ce fait, notre secteur s'est emparé de longue date de la formation professionnelle et des dispositifs professionnalisant.

Toutefois, le dispositif de formation mis en place pour les salariés des entreprises libérales souffre d'un déficit de visibilité au niveau des pouvoirs publics centraux. La représentation du secteur libéral est quasi inexistante dans l'organigramme actuel de la formation professionnelle, tant au niveau national que territorial.

Or, la gouvernance du système est conférée aux seules organisations qualifiées de « nationales et interprofessionnelles » qui méconnaissent nos entreprises et nos salariés et plus généralement, l'ensemble de ce qu'il est convenu d'appeler « le hors champ ». Ceci est particulièrement gênant dans la mesure où, depuis la loi dite Larcher du 31 janvier 2007, elles sont devenues des pré-législateurs. Une fois la loi votée sur ces bases, il ne reste plus qu'aux entreprises du « hors champ » à s'y « couler » grâce à diverses contorsions.

Le secteur libéral a besoin d'un dialogue social institutionnel important et de qualité. Pour cela, nous jouons la carte du paritarisme, à la fois de gestion mais surtout, de co-construction. Ce que le secteur libéral pratique avec les partenaires sociaux pour son secteur d'activité, il serait disposé à le pratiquer au niveau « national et interprofessionnel ». Nous avons la faiblesse de croire que le débat national y gagnerait en qualité, en assise et en représentativité. Au moment où le pouvoir politique réclame la mobilisation des forces vives de la nation pour faire face à la crise, les 870 000 entreprises libérales et leurs 1,8 millions de salariés, soit 10 % des emplois du secteur privé et 25 % des entreprises, sont toujours privés de toute représentation. Ce n'est plus acceptable dans le contexte actuel.

Le groupe des professions libérales a tenu à saluer la qualité d'écoute et l'esprit d'ouverture dont la présidente de la section et le rapporteur ont fait preuve. Ils ont su éviter que, sur un sujet aussi sensible que celui-ci, difficile et très technique, mais aussi très politique, les discussions tournent au dialogue d'experts ou prennent l'allure de négociations. Nous ne reviendrons pas sur les constats faits dans l'avis, car nous les partageons. La plupart des recommandations aussi, car elles ont été le fruit de véritables débats : les nombreux amendements et contributions apportés par l'ensemble des groupes au fur et à mesure des séances ont témoigné de la vitalité des échanges. Nous regrettons cependant que l'avis n'ait pas été plus ambitieux sur un point bien particulier.

Pour nous, qui demandons l'intégration du secteur des professions libérales dans le champ de la négociation interprofessionnelle et nationale, la recommandation visant à mieux prendre en compte le « hors champ » dans la gouvernance de la formation professionnelle reste trop timorée. Pour des raisons d'équité mais aussi d'efficacité, bien rappelées dans l'avis, tous les employeurs, y compris ceux du hors champ, doivent être des acteurs à part entière de la gouvernance de la formation professionnelle. Il ne peut suffire de « clarifier la place du hors-champ » au sein de celle-ci, il faut l'y intégrer !

C'est une question de fond, de principe, dont l'enjeu va au-delà de l'avis. Nous avons déposé un amendement dans ce sens, amendement qui n'a pas été adopté. Le groupe des professions libérales, dans un esprit de « conciliation » a accepté un amendement de compromis, ajoutant que l'on ne pourra pas s'exonérer de se poser la question pleine et entière de la représentativité patronale, dans la ligne de celle de la représentativité syndicale.

## UNAF

---

En juin 2007, un rapport d'information du Sénat sur la formation professionnelle avait pour titre *Le droit de savoir*. Le présent avis contribue à démêler le maquis de la formation professionnelle pour les non spécialistes. Le groupe de l'UNAF souhaite que cette nouvelle

contribution à la longue liste des rapports sur ce sujet puisse être enfin le déclencheur d'un droit à la formation individualisé effectif pour tous et surtout pour ceux qui en ont le plus besoin.

Le groupe de l'UNAF souligne que de nouvelles formes de promotion sociale sont aujourd'hui à réinventer en privilégiant les publics qui ont le moins bénéficié des formations initiales ou universitaires ou qui sont touchés aujourd'hui par les mutations de certains secteurs économiques.

La loi du 24 novembre 2009 instaure la mise en service de l'orientation pour tous. Les outils doivent être mis à la connaissance des personnes. Pour le groupe de l'UNAF, la première étape est la démarche « *bilan de compétences* » car elle préside à la mise en route de la VAE.

La validation des acquis de l'expérience ne relève pas que de la seule entreprise. Elle doit embrasser l'ensemble de l'activité de l'individu, que ce soit du domaine familial, associatif, institutionnel, comme de l'activité professionnelle. Elle doit participer activement au bien-être de l'individu et à la permanence de son maintien en activité tout au long de sa vie professionnelle. Elle est un moyen qui permet à l'individu de pouvoir se réinsérer après une période d'arrêt de l'activité professionnelle, dû par exemple à l'éducation des enfants.

Elle suppose cependant de vaincre les réticences des organismes certificateurs et de mieux accompagner les personnes, en particulier les moins qualifiées, dans leur parcours de validation des acquis d'expérience. Il convient donc de davantage valoriser la VAE, tant au niveau des organismes certificateurs que des personnes elles-mêmes.

Le groupe de l'UNAF a été entendu par la reprise de deux amendements présentés en section :

- un des leviers pour relancer la VAE pourrait prendre corps dans la reconnaissance des compétences acquises dans le cadre d'une activité bénévole ;
- l'attention particulière à porter en matière d'accès à la formation pour les parents - principalement les mères - éloignés du marché de l'emploi depuis longtemps en raison du temps consacré à l'éducation de leurs enfants.

Ce dernier point, et l'urgence à agir en la matière, avaient été mis en lumière notamment dans les travaux du Haut conseil de la famille en 2010 sur le congé parental. En plus de la réponse à trouver en termes d'augmentation des modes d'accueil des jeunes enfants pour permettre la conciliation des temps familiaux et professionnels, il était souligné que pour faciliter le retour dans l'emploi, l'accent devait être mis sur l'accès à la formation.

Le groupe de l'UNAF partage les recommandations mettant l'accent sur la promotion de l'individu par des mesures concrètes et a voté l'avis.

## UNSA

---

L'UNSA, dans un premier temps, tient à réagir sur la temporalité de la saisine du Premier ministre qui est à la base de nos travaux.

La loi relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie est toujours en voie de déclinaison, que cela soit dans la publication des textes ou dans l'application de ses dispositifs. La Contractualisation des plans régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDF) est au milieu du guet, le nouveau droit à l'information, à l'orientation professionnelle en est à ses balbutiements et le regroupement des Organismes collecteurs agréés pour la collecte des fonds (OPCA) ne sera opérationnel qu'au début 2012.

Dans ce cadre, analyser les forces et les faiblesses de notre système actuel en pleine mutation apparaît difficile à appréhender, et en complet décalage avec une évaluation cohérente qui ne pourra s'effectuer que dans quelques années.

Le groupe UNSA tient à souligner que malgré ce contexte, l'avis nous paraît cohérent et la plupart des recommandations pertinentes.

Au moment où la nation connaît des difficultés sans précédent, où la crise économique ne finit pas de rebondir et de toucher les plus faibles et les plus fragiles, il est important de réaffirmer que la formation professionnelle est un investissement essentiel pour les salariés et les entreprises.

Pour l'UNSA, la formation professionnelle est un outil participant à la sécurisation du parcours professionnel du salarié et dans un cadre plus large, de la formation tout au long de la vie.

Pour cela, il faut déjà créer ce parcours et montrer son utilité et son intérêt pour le salarié.

Pour l'UNSA, un véritable service public de l'orientation doit avoir d'autres ambitions que la simple mutualisation des moyens existants, l'adhésion à un label et à un cahier des charges. La cohérence doit être de mise. Cette cohérence voudrait qu'un projet global de service public soit présenté à toutes les structures existantes dans le domaine de l'orientation, tant au niveau de la gouvernance qu'au niveau opérationnel. Une définition des missions, une approche des partenariats possibles et des fonctions attribuées à chacun doivent être présentées, discutées, amendées afin qu'un consensus acceptable par tous se dégage.

Les chiffres récurrents des jeunes arrivant sur le marché du travail sans qualification et ceux des salariés en situation d'illettrisme nous imposent la création d'un droit à la formation initiale différée. Pour l'UNSA, il peut être envisagé sous la forme d'un compte épargne formation attaché à la personne, alimenté d'une façon inversement proportionnelle au niveau de formation initiale et par des droits acquis dans l'emploi. Le droit de tirage se faisant dans un cadre collectif.

La formation se négocie au niveau national, interprofessionnel, dans les branches, voire dans les régions mais à aucun moment dans l'entreprise. Pour l'UNSA, le principe de l'obligation de deux consultations du comité d'entreprise sur « *le plan de formation* » de l'entreprise, n'est plus suffisant. La notion de sécurisation des parcours professionnels nécessite d'aller plus loin en matière de dialogue social. La formation est un investissement, trop d'employeurs, encore, la considèrent comme une charge. La mise en perspective du parcours et des choix du salarié et des priorités de l'entreprise est à la base du dialogue social. C'est pourquoi, l'UNSA considère que la négociation sur la formation doit s'articuler avec celle sur la GPEC.

Enfin, concernant la réforme des OPCA, il est impératif que la loi du 20 août 2008, portant sur la représentativité syndicale, soit prise en compte dans les textes cadrant le fonctionnement du paritarisme de ses organismes. Ce paritarisme, à l'image de la réalité, devrait amener une meilleure prise en compte des besoins des salariés, surtout ceux des TPE/PME.

Pour l'UNSA, la formation tout au long de la vie doit devenir réellement effective. Les propositions de l'avis participent à cette ambition. L'UNSA a donc voté l'avis.

# Scrutin

## Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants	194
Ont voté pour	172
Se sont abstenus	22

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 172

<i>Agriculture</i>	MM. Bailhache, Bastian, Mmes Bernard, Bocquet, Doré, Dutoit, MM. Giroud, Gremillet, Mme Henry, MM. Lemétayer, Pinta, Roustan, Schaeffer, Mme Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros-Schwartz, M. Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Lardin, Le Lann, Liébus, Mme Sassano.
<i>Associations</i>	Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.
<i>CFDT</i>	Mmes Boutrand, Briand, M. Duchemin, Mme Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, Prévost, M. Vérollet.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mme Parle.
<i>CGT</i>	Mmes Crosemarie, Cru, Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Minder, Prada, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, MM. Bellanca, Bernus, Mme Boutaric, MM. Chorin, Hotte, Lardy, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, M. Porte, Mme Thomas, M. Veyrier.
<i>Coopération</i>	M. Lenancker, Mlle Rafael, Mme Roudil, MM. Verdier, Zehr.
<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernardin, Mmes Castera, Colloc'h, Duhamel, Duprez, Frisch, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.
<i>Mutualité</i>	MM. Beaudet, Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Dulin, Mme Guichet, M. Prévost.

<i>Outre-mer</i>	MM. Arnell, Budoc, Galenon, Grignon, Janky, Ledee, Omarjee, Osénat, Mmes Romouli Zouhair, Tjibaou.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Bailly, Mme Ballaloud, MM. Baudin, Bernasconi, Mmes Brunet, Cayet, Chabaud, M. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, Fontenoy, MM. Fremont, Gall, Mmes Gibault, Gard, Graz, MM. Hochart, Jouzel, Mme de Kerviler, M. Le Bris, Mme Levaux, MM. Lucas, Martin, Mme Meyer, M. Obadia, Mmes d'Ormesson, Ricard, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. de Russé, Santini, Soubie, Terzian, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, M. Rougier.

Se sont abstenus : 22

<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Laplante, M. Louchard, Mmes Mesquida, Vincent-Sweet.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Aschieri, Khalfa.

## Annexe 1 : lettre de saisine du Premier ministre

---

Le Premier Ministre  
05854

Paris, le 20 mai 2011

*M. le Président,*

*Quarante ans après la loi fondatrice du 16 juillet 1971, la formation professionnelle s'est installée au cœur du dispositif d'accompagnement des salariés dans leurs démarches de perfectionnement professionnel.*

*Largement inspirée par l'idée de promotion professionnelle et sociale, la formation professionnelle répondait, à l'origine, à l'objectif de « seconde chance » pour ceux qui, dans l'emploi, n'avaient pas bénéficié d'une qualification suffisante au cours de leur formation initiale.*

*Cet objectif a évolué parallèlement à la transformation du contexte économique et social depuis 1971 et à l'affirmation de la décentralisation. Désormais la formation professionnelle est devenue pour nos concitoyens le moyen de sécuriser leurs parcours professionnels et pour nos entreprises un facteur de compétitivité. Elle constitue de la sorte un des leviers prioritaires dans les politiques d'emploi pour prévenir le chômage et accompagner ceux qui ont été les plus fragilisés par les crises économiques successives. Elle se doit d'être efficace, en priorité au profit de tous ceux qui en ont le plus besoin.*

*S'appuyant sur un accord national interprofessionnel négocié par l'ensemble des partenaires sociaux, la loi du 24 novembre 2009 s'inscrit pleinement dans cet objectif. Elle affirme la nécessité d'articuler l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie, et apporte d'importantes innovations pour favoriser un dispositif plus transparent, plus sécurisé, plus redistributif et moins inégalitaire.*

*Près de deux ans après le vote de la loi, je crois utile qu'un diagnostic actualisé puisse être jeté sur notre système de formation professionnelle et ses évolutions récentes.*

*Les réformes engagées depuis quarante années tendent à améliorer l'efficacité de ce système qui reste complexe, du fait notamment de la sédimentation de réglementations successives insuffisamment articulées, et peut parfois se révéler opaque pour les bénéficiaires. Certains acteurs déplorent ainsi une organisation qu'ils estiment encore cloisonnée et peu lisible et regrettent qu'un effort supplémentaire ne soit pas réalisé dans la recherche d'une offre de formation initiale et continue de qualité qui soit aussi mieux adaptées aux besoins.*

*/...*

*M. Jean-Paul DELEVOYE*

*Président du Conseil économique, social et environnemental*

*Dans ce contexte, et dans le respect des compétences de chacun, je souhaite que le Conseil économique, social et environnemental, sur la base d'une évaluation approfondie de notre système de formation professionnelle et de ses évolutions depuis quarante ans, analyse les voies et moyens pour qu'il réponde encore davantage aux enjeux du marché du travail et de l'emploi, et permette notamment à chaque salarié, à chaque demandeur d'emploi, d'acquérir et d'enrichir ses qualifications pour répondre aux besoins des entreprises.*

*Ce faisant, notre objectif doit être de franchir une nouvelle étape dans la construction d'une « flexsécurité à la française ».*

*Pour y parvenir, je souhaite que le Conseil puisse, en veillant à associer à ses réflexions l'ensemble des parties prenantes à notre système de formation professionnelle :*

- procéder à une analyse des forces et faiblesses du système actuel, et identifier les actions permettant de continuer à moderniser notre système de formation professionnelle initiale et continue pour qu'il soit plus juste, plus efficace et plus lisible ;*
- analyser les voies et moyens permettant d'optimiser l'appareil de formation, pour le rendre plus efficace et garantir la qualité des formations dispensées, notamment au profit des plus fragilisés. A cet égard, le Conseil pourrait notamment examiner l'articulation entre la formation initiale et continue et la place des Universités ;*
- examiner les possibilités de réforme des modalités de financement et de leur contrôle, qu'il s'agisse du plan de formation ou des dispositifs de formation attachés à la personne ; à cet égard, une attention particulière devra être notamment accordée aux propositions innovantes – comme par exemple les dispositifs de type compte individuel de formation tout au long de la vie – et à la place à accorder à la négociation collective sur la formation professionnelle dans les entreprises ;*
- se prononcer enfin sur l'évolution des partenariats entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux dans la définition et la conduite de la politique de formation, et proposer des pistes d'action pour mieux répondre aux besoins des territoires et des entreprises qui constituent leur tissu économique.*

*Je souhaite recueillir l'avis de votre assemblée pour le mois de novembre prochain.*

*Je vous prie de croire, M. le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.*

*François FILLON*

## Annexe 2 : liste des personnes auditionnées

---

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- ✓ **Jean Wemaëre**  
*président de la Fédération de la formation professionnelle ;*
- ✓ **Dominique Balmay**  
*président du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) accompagné de Pierre Le Douaron, conseiller technique ;*
- ✓ **Paul Desaignes**  
*vice-président du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) au titre des organisations syndicales et patronales signataires des ANI de 2003 et de 2009 ;*
- ✓ **Bertrand Martinot**  
*délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du travail, de l'emploi et de la santé ;*
- ✓ **Gérard Cherpion**  
*député des Vosges, co-auteur du rapport d'information sur la mise en application de la loi de 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie ;*
- ✓ **Jacques Delors, ancien ministre**  
*ancien secrétaire général auprès du Premier ministre pour la formation professionnelle et la promotion sociale ;*
- ✓ **Pierre Ferracci**  
*président du groupe Alpha ; président du groupe de travail multipartite sur la formation professionnelle ;*
- ✓ **Vincent Merle**  
*professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ;*
- ✓ **Jean-Luc Vergne**  
*président de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) accompagné de Philippe Cailla, directeur général ;*
- ✓ **Valérie Sort**  
*déléguée à la veille stratégique AGEFOS-PME ;*
- ✓ **Emmanuel Paris**  
*directeur des affaires sociales Coop de France – OPCALIM ;*
- ✓ **Michel Geiser**  
*directeur général FAFIH – OPCA de l'industrie Hôtelière ;*
- ✓ **Fabien Rouillet**  
*OPCA des Professions libérales ;*
- ✓ **Jérôme Despey**  
*président du FAFSEA (OPCA de l'Agriculture) accompagné de M. Yves Honoré, directeur général ;*

- ✓ **Robert Baron**  
*vice-président d'Uniformation (OPCA de l'Economie sociale et solidaire)  
accompagné de Thierry Dez, directeur général et de Yann Poyet, trésorier adjoint ;*
- ✓ **Jean-Robert Pitte**  
*délégué général à l'information et à l'orientation ;*
- ✓ **Jean-Marie Filloque**  
*président de la Conférence des directeurs de service universitaire de formation continue  
(CDSUFC) ;*
- ✓ **Alain Even**  
*président de l'Assemblée des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux  
(ACESER) ;*
- ✓ **Jean-Luc Gueudet**  
*secrétaire confédéral CFDT ;*
- ✓ **Jean-Charles Risbec**  
*comité régional CGT de Normandie ;*
- ✓ **Jean-Pierre Therry**  
*confédération de la CFTC ;*
- ✓ **François Hommeril**  
*secrétaire national en charge de la formation, CFE-CGC ;*
- ✓ **Stéphane Lardy**  
*secrétaire confédéral Force-ouvrière, secteur formation professionnelle/emploi/chômage*
- ✓ **Georges Tissié**  
*directeur des affaires sociales à la CGPME ;*
- ✓ **Francis Da Costa**  
*président du Comité formation tout au long de la vie du Medef et vice-président du  
Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ;*
- ✓ **Djamal Teskouk**  
*président du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels  
(FPSPP) accompagné de Bernard Abeillé, directeur général ;*
- ✓ **Pascale Gérard**  
*vice-présidente du Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'azur (PACA),  
délégation Formation professionnelle et apprentissage.*

\*  
\*   \*   \*

Le rapporteur tient tout particulièrement à remercier M. Jacques Delors pour son éclairage apporté aux débats.

La section du travail et de l'emploi et son rapporteur remercient, par ailleurs, l'ensemble des personnalités rencontrées pour leur contribution aux travaux

## Annexe 3 : liste des personnes rencontrées<sup>122</sup>

---

- ✓ **Clezio Michel**  
*président de la Fédération nationale des Unions régionales des organismes de formation (UROF) ;*
- ✓ **Cordesse Alain**  
*président de l'Union de syndicats et de groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES) ;*
- ✓ **Darrigand Sébastien**  
*délégué général de l'Union de syndicats et de groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES) ;*
- ✓ **Denanot Jean-Paul**  
*président de la commission Formation professionnelle, Association des régions de France (ARF) ;*
- ✓ **Dole Philippe**  
*IGAS ;*
- ✓ **Enlart Sandra**  
*directrice générale d'Entreprise & personnel ;*
- ✓ **Farrugia Jean-Patrick**  
*directeur de la formation et de l'emploi de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) ;*
- ✓ **Keromnès Gilbert**  
*président Opcalim ;*
- ✓ **Lefevre Gérard**  
*chef du service Formation, SADE – Les réseaux de la vie, président du GARF ;*
- ✓ **Legendre Bernard**  
*directeur général adjoint de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industries (ACFCI) ;*
- ✓ **Marx Jean-Marie**  
*directeur général de l'Agefaforia ;*
- ✓ **Nahon Laurent**  
*directeur général du Fongecif Île-de-France ;*
- ✓ **Perfetti Philippe**  
*directeur adjoint de la formation et de l'emploi de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) ;*
- ✓ **Pigache Vincent**  
*vice-président du Fongecif Île-de-France ;*

---

122 Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.

✓ **Soubeyrand Lionel**

*président du Sicfor-Fcf ;*

✓ **Thery Michel**

*chef du département Formation et certification, Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ).*

## Annexe 4 : contribution de la section de l'éducation, de la culture et de la communication<sup>123</sup>

---

Les dernières données INSEE le confirment, le diplôme reste le principal rempart contre le chômage. En 2010, quatre ans après leur sortie de formation initiale, le taux de chômage des jeunes possédant au plus le brevet s'établit à 44 % et celui des diplômés de l'enseignement supérieur à 11 %. Face aux inégalités d'insertion professionnelle et face aux limites des financements possibles, la formation continue devrait bénéficier en premier lieu aux plus fragiles notamment en ce qui concerne l'accès à des diplômes de niveau V et IV. Or, en 2010, le tiers des diplômés du supérieur ont suivi une action de formation continue contre 10 % des non diplômés.

La formation tout au long de la vie suppose d'articuler étroitement formation initiale et formation continue, qu'il s'agisse de formation générale ou professionnelle. Les voies d'accès à la formation et aux diplômes sont variées : formation à temps plein, alternance, reprise de formation, VAE... Il est indispensable de permettre à chacun d'accéder à la voie qui lui convient. Dans ce cadre, il faut veiller à la mise en place d'instruments de suivi du devenir des jeunes qui sortent sans solution de la formation initiale. Il s'agirait ainsi d'organiser des formations de mise à niveau de ces jeunes et de construire des passerelles leur permettant de reprendre des études. Une attention particulière devra être portée à ceux ne maîtrisant pas suffisamment la lecture et l'écriture.

La section souhaite que l'on favorise l'obtention par tous les jeunes d'au-moins un diplôme permettant leur insertion professionnelle.

Un bon niveau de culture générale est plus que jamais indispensable pour répondre à un marché du travail très évolutif et peu prévisible.

Il convient de rappeler qu'une bonne formation initiale reste capitale pour l'avenir d'un jeune en France. L'acquisition de l'ensemble des éléments du socle commun de connaissances et de compétences à l'issue du collège reste essentielle comme le CESE le rappelait dans son avis sur *Les inégalités à l'école*. Dans ce même avis, le CESE réaffirmait « la nécessité d'une scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans et recommandait d'éviter tout palier d'orientation précoce risquant de conduire à une orientation subie ».

L'orientation doit être un processus élaboré progressivement par l'élève, sa famille et la communauté éducative. Dans cette perspective, le CESE rappelle sa proposition de généraliser à tous les élèves de 3<sup>e</sup> l'option de découverte professionnelle (DP3). L'objet de ce module serait alors d'apporter à tous les élèves une première connaissance pratique de l'environnement économique et social de l'entreprise et des métiers. Il s'agirait aussi de prévoir un accompagnement plus important de ce type de dispositif par l'éducation nationale, notamment dans les zones prioritaires.

En matière de liens entre le monde de l'éducation et le monde du travail il est indispensable de faire connaître les exemples les plus pertinents de réussite comme les relations entre les lycées professionnels et le monde de l'entreprise, avec la mise en place de partenariats avec les branches ou les entreprises elles-mêmes, le développement de stages d'enseignants en entreprise, mais également des tables rondes régulières entre les différents acteurs par filières.

---

123 Contribution présentée par Geneviève Bel et Françoise Colloch au nom de la section.

On peut à ce sujet mettre en avant le rôle en la matière de l'association « jeunesse et entreprise » qui facilite les relations entre Education nationale et entreprises.

Par ailleurs, la création du baccalauréat professionnel a contribué de façon significative à l'augmentation du pourcentage d'une classe d'âge accédant au niveau du baccalauréat. Cependant, il est l'objet de débats : d'une part, on constate la difficulté des titulaires du bac pro à réussir des études supérieures ; d'autre part, le passage de quatre à trois ans pose des problèmes qui nécessiteraient un examen approfondi.

La voie de l'alternance est désormais ouverte du CAP au diplôme de niveau bac+ 5. En 2008-2009, ce sont 97 521 diplômes du supérieur qui ont été délivrés sous ce régime (47 249 BTS, 10 279 diplômes d'ingénieurs, 9 983 licences, 7 023 Masters ...).

Dans ce cadre de l'alternance, la section souhaite rappeler la nécessité de tuteurs en entreprise formés, disponibles et reconnus. Le rôle du tuteur est essentiel en termes d'accompagnement du jeune en formation.

Concernant la formation continue à l'université, on observe en 2008 une augmentation de l'activité des établissements d'enseignement supérieur en matière de formation continue (+ 8 %). Le nombre de stagiaires est passé de 429 000 en 2006 à 466 000 en 2008 et le nombre d'heures stagiaire de 58 à 61 millions pendant la même période.

Si les universités ont développé des services de formation continue, on observe entre elles de grandes différences et en tout état de cause se pose le problème de la reconnaissance des personnels qui acceptent de se charger de la formation continue. En effet, ni les universités, ni les personnels ne sont évalués sur ce critère de participation à la formation continue. La section souhaite cette reconnaissance qui est d'autant plus nécessaire que l'on observe une forte innovation pédagogique dans le domaine de la formation continue. Ces initiatives pourraient être en partie transposées aux enseignements universitaires de formation initiale.

La section préconise que la formation continue puisse être l'occasion de partenariats des universités avec les chambres consulaires, les entreprises privées ou les associations.

Enfin, en matière de VAE, on observe en 2010 que l'essentiel des diplômes concernés sont les diplômes de niveau I et II (78 %) et de niveau IV (13 %). Deux diplômes sont particulièrement délivrés, la licence pro et le master pro (71 %). Les catégories socioprofessionnelles qui ont recours à la VAE sont les cadres et les professions intermédiaires (80 %). En ce qui concerne les universités, on observe une baisse des diplômes délivrés de 2008 à 2009.

On peut aussi mettre en exergue les 4 700 diplômes d'accès aux études supérieures qui permettent à des jeunes sans le baccalauréat de suivre des études universitaires (diplômes d'accès aux études universitaires). La section souhaite que cette formule soit valorisée.

En conclusion, la section réaffirme le rôle essentiel de la formation initiale comme socle de la formation tout au long de la vie afin de favoriser l'entrée dans la société de la connaissance portée par l'ensemble des pays de l'Union européenne.

## Annexe 5 : contribution de l'Assemblée des CESER de France

---



La formation professionnelle est une compétence régionale depuis 1982. A ce titre, les CESER ont depuis produit de nombreuses réflexions sur cette thématique. Aujourd'hui, l'enjeu est moins de construire de nouveaux diagnostics que de réfléchir à l'optimisation du système de formation qui demeure complexe. Sa gouvernance s'impose alors comme un enjeu majeur.

L'Assemblée des CESER de France s'est penchée sur cette question dans le cadre d'un groupe de travail mené en 2008, qui a produit un rapport avec une synthèse composée de 12 propositions. Chacune de ces 12 propositions est ici remise en perspective suite à la loi de 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Cette loi a permis de faire évoluer les partenariats et le pilotage de la formation professionnelle en région. L'élaboration du Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles qui en découle a contribué à une sensible amélioration de la concertation entre les partenaires et les acteurs de la formation professionnelle en région.

Si un large consensus a généralement été obtenu face aux améliorations du système de formation professionnelle exposées dans ces contrats, il est maintenant nécessaire de concrétiser ces échanges constructifs et de mettre en œuvre les actions assorties des moyens indispensables pour atteindre les objectifs identifiés.

Il convient néanmoins de rappeler qu'il est toutefois difficile de se prononcer à ce jour sur les avancées produites par cette loi de novembre 2009, par manque de recul, celle-ci étant encore, sur bien des aspects, en cours de mise en œuvre :

- les CPRDFP doivent être conclus avant la fin de l'année, certains le sont déjà, mais pas tous ;
- les OPCA (Organismes paritaires collecteurs agréés) n'ont pas encore pu formaliser leurs conventions d'objectifs ;
- l'instance d'évaluation (CCREFP) ne s'est pas forcément encore réunie dans toutes les régions ;
- les indicateurs de suivi sont en cours d'élaboration.

Le document propose donc, dans une première partie, une actualisation des propositions de 2008 concernant la gouvernance de la formation professionnelle, rassemblées au sein de deux groupes : celles qui ont trouvé écho au sein de la loi de 2009 et qui représentent une évolution positive, et celles dont la mise en place reste d'actualité.

Sont ensuite exposées, dans une seconde partie, les principales pistes d'optimisation concernant l'avenir de la formation professionnelle issues des avis et contributions des CESER émis dans le cadre des travaux d'élaboration des CPRDFP.

## 1<sup>ère</sup> partie : La gouvernance de la formation professionnelle

Les 12 propositions de 2008 actualisées sont ici réparties au sein de deux groupes : celles qui ont trouvé écho au sein de la loi de 2009 (les évolutions positives) et celles dont la mise en place reste d'actualité (les attentes).

### Les évolutions positives depuis la loi de 2009

#### Proposition 1

Affirmer la dimension régionale comme échelon pertinent des actions d'organisation et de mise en œuvre des politiques de formation professionnelle et d'orientation.

Le niveau régional apparaît effectivement comme adapté à la mise en œuvre des choix et des actions en matière de formation professionnelle et à la coordination des actions d'orientation. L'exemple des contrats d'objectifs sectoriels en est l'illustration. La loi de 2009, dans son article 57, a confirmé le rôle et la place du niveau régional en matière de définition et de programmation des politiques de formation professionnelle. Le CPRDFP, élaboré par la région et dont la mise en œuvre relève majoritairement de son ressort, conforte son rôle de chef de file. C'est aujourd'hui le cadre partagé par les acteurs de la formation professionnelle au niveau régional.

Cependant, l'existence d'un cadre national est indispensable pour assurer l'égalité républicaine et l'équité territoriale. C'est notamment le rôle du CNFPTLV (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie).

Le CPRDFP exige une contractualisation plus forte entre Etat et région. C'est une reconnaissance souhaitée. Même si la loi reste assez allusive sur le caractère prescriptif du document, l'esprit de la loi en fait un document contraignant pour les contractants, au-delà de la définition d'objectifs communs.

Dans le cadre de la définition des futurs schémas de répartition des compétences et de mutualisation des services entre les collectivités territoriales, la formation professionnelle devra faire l'objet d'une réflexion approfondie. Sur cette question, le rapport de Peretti considère d'ailleurs que « la région pourrait avoir la maîtrise de la carte des formations professionnelles sur son territoire ».

#### Proposition 2

Affirmer le rôle d'ensemblier du Conseil régional, en prenant appui sur ses compétences en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de formation et d'orientation, en respect des compétences des différents partenaires concernés. En tant que tel, le Conseil régional mobilise les moyens nécessaires au service des actions de formation professionnelle sans toujours en assurer la maîtrise d'ouvrage.

Il doit exister une vraie concertation entre l'ensemble des acteurs et une volonté commune de mettre en œuvre les orientations définies. La concertation suppose de « se mettre d'accord pour agir ensemble ou mettre au point un projet commun » et de veiller à ce que le CPRDFP ne se résume pas à une juxtaposition des objectifs des différents signataires et les différents partenaires simplement consultés.

Le rôle d'ensembliser du Conseil régional induit un contrôle de la pertinence et des résultats des actions de formation mises en œuvre. Un rôle qui s'exerce dans la déclinaison des axes stratégiques du CPRDFP, dans l'organisation des comités de suivi, de mise en œuvre et d'évaluation avec ses partenaires ; mais aussi dans la mise en œuvre d'un service public régional de la formation.

Là où les régions ont choisi de mettre en place un tel service public, l'initiative est généralement encouragée par le CESER, à condition de s'appuyer sur un statut juridique stable, gage de visibilité pour les différents acteurs. Les régions qui s'engagent dans cette voie devront également être attentives à associer largement les partenaires régionaux de la formation professionnelle.

### **Proposition 3**

**Renforcer les partenariats entre la région-pilote et l'Etat, le CESER et la COPIRE**

L'Etat et la région co-pilotent et agissent en partenaires pour mettre en œuvre le CPRDFP. Une culture du partenariat nécessaire pour la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs contractuels car elle permet de cofinancer les programmes d'actions.

Les CESER ont été dans une très grande majorité sollicités, tout au long de la démarche de construction du CPRDFP (quelques régions ne l'ont pas encore adopté). Par ailleurs, les CESER sont représentés au sein du CCREFP et souhaitent pour certains être davantage associés à ses travaux.

La COPIRE a également parfois été associée au CPRDFP, notamment compte tenu des enjeux de ce schéma sur le champ de la sécurisation des parcours professionnels.

### **Proposition 4**

**Renforcer le Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) rénové, lieu de concertation et d'élaboration de la stratégie régionale en termes de formation professionnelle. Celui-ci doit intégrer les politiques de développement économique, d'emploi et d'aménagement du territoire**

Le CCREFP a été rénové et devient, dans les textes, la cheville ouvrière du CPRDFP puisqu'il est l'instance de son élaboration et le lieu de concertation régionale sur la formation professionnelle. Également outil de suivi et d'évaluation du CPRDFP, il répond ainsi à notre préconisation de 2008 en terme d'efficacité.

La volonté est d'en faire une structure plus dynamique. Dans certaines régions, la représentation de ses membres a été modifiée pour introduire des suppléants en charge des politiques de développement économique. Il devra également travailler de façon plus coordonnée avec le Conseil régional de l'Emploi, là où celui-ci est actif, afin de faciliter la gouvernance d'ensemble de la formation. Dans certaines régions, ce dernier pourrait même être intégré au CCREFP. Enfin, ce dernier devra pouvoir s'appuyer sur des éléments de diagnostics régionaux mais aussi infrarégionaux.

Les CESER souhaitent, comme cela s'est parfois produit pour l'élaboration du CPRDFP, être consultés, en tant qu'assemblée, en amont et non pas seulement pour avis à la fin du processus. Ils souhaitent également être pleinement associés à leur évaluation.

Cependant, il est encore trop tôt pour évaluer le nouveau fonctionnement des CCREFP, certains n'étant même pas encore installés.

#### Proposition 5

Faire du CPRDFP la pièce maîtresse de la démarche stratégique. Il doit mobiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs de la formation et de l'emploi sur des actions et des objectifs communs. Cette dynamique, prenant appui sur les besoins, place le CPRDFP en position de déterminer l'offre et la carte des formations

Il est désormais indispensable de favoriser l'émergence d'une gouvernance davantage opérationnelle entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux. Le CCREFP rénové et réactivé pourrait en être la clé de voûte, et le CPRDFP, soumis périodiquement à l'évaluation de ses résultats, non pas un mais le document stratégique opérationnel de la politique régionale de formation professionnelle. Dès lors, il devra être conçu en lien avec les autres politiques régionales inscrites au sein de schémas plus prospectifs, comme le Schéma régional d'aménagement durable des territoires (SRADDT), de développement économique (SRDE) ou de l'enseignement supérieur et de la recherche (SRESR).

Certains CESER soulignent d'ailleurs que les Universités devraient également être intégrées à l'élaboration des CPRDFP.

Transformé en contrat de plan, le CPRDFP est un document qui doit engager financièrement les signataires : Etat, Conseil régional et Autorité Académique. Chaque financeur peut-être désigné chef de file sur le volet de la formation professionnelle sur lequel il est le plus compétent (la région sur l'élévation des niveaux de qualification, l'Etat sur les savoirs de base, les partenaires sociaux sur la formation professionnelle des salariés, Pôle Emploi sur la formation d'adaptation et le retour à l'emploi).

#### Proposition 6

Renforcer l'implication des partenaires sociaux en prenant appui sur l'interprofessionnel, les branches professionnelles, les conseils de développement et les comités de bassin. Les observatoires prospectifs de branches, les observatoires régionaux emploi formation (OREF), les contrats d'objectifs emploi formation et les contrats territoriaux emploi formation sont des outils opérationnels qui participent du pilotage régional. Il faut les valoriser.

L'expression des besoins économiques revient souvent dans les axes stratégiques des CPRDFP. En la matière, la combinaison des attentes et des besoins suppose d'avoir une vision prospective des métiers et de leurs évolutions. Le rôle des contrats d'objectifs comme lieu privilégié d'échanges avec les branches est réaffirmé au sein des CPRDFP, avec une ouverture de leur champ à de nouveaux secteurs. Ils sont reconnus par les CESER comme un excellent outil de travail.

Avec la crise de 2008, plusieurs initiatives de concertation ouverte ont vu le jour afin de mobiliser l'ensemble des acteurs et d'apporter une réponse la plus ajustée possible. Un dialogue entre partenaires sociaux, région et Etat qui s'est parfois reformé pour l'élaboration du CPRDFP.

L'association des partenaires sociaux et de la société civile existe également via le CESER. De plus, certains d'entre eux associent les conseils de développement et comités de bassin à leurs travaux.

#### **Proposition 11**

Impliquer les conseils régionaux dans les politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion ; même si celles-ci relèvent largement des compétences des Conseils généraux, elles comprennent aussi un volet formation et emploi. Une coopération active entre État, conseils généraux, conseils régionaux, partenaires sociaux est donc nécessaire. Une commission dédiée à la lutte contre l'exclusion et à l'insertion pourrait être créée au sein du CCREFP rénové

Il est important d'apporter une réponse « formation » pour tous les publics quels que soient leur statut ou leur situation individuelle (jeunes, demandeurs d'emploi, salariés, travailleurs non-salariés). Les CESER travaillent ces sujets depuis plusieurs années et nombreux sont ceux qui ont produit ou sont en train de produire une réflexion sur les conséquences de « l'illettrisme » et du décrochage.

La question se pose de façon spécifique pour les « jeunes décrocheurs ». Les CESER pensent que ces publics ne devraient pas quitter le cadre de l'enseignement supérieur sans qu'il ait été établi un relevé personnel des savoirs et des acquis, leur permettant une certaine valorisation de leurs études et une meilleure orientation de leur formation professionnelle.

Quant aux publics en situation d'illettrisme, le volet formation des politiques d'insertion en charge des conseils régionaux doit leur permettre un accès à des parcours linéaires de formation pour. Il doit comprendre une remise à niveau et la découverte des métiers avec des débouchés sur une pré-qualification ou, pour les plus jeunes, une qualification via les contrats en alternance ; des parcours réalisables en particulier au sein des écoles de la deuxième chance.

La loi du 24 novembre 2009 dispose que le CPRDFP doit être transmis pour avis aux Conseils généraux. Dans certaines régions, ils ont été associés en amont. Une coopération entre l'Etat, le Conseil régional et les Conseils généraux est parfois inscrite dans le CPRDFP afin d'améliorer les politiques régionales en la matière et d'accompagner les Conseils généraux dans leurs actions en faveur de l'insertion sociale.

## **Les attentes**

#### **Proposition 7**

Promouvoir la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale, en particulier pour le tissu des PME-TPE. Les acteurs régionaux peuvent accompagner, avec les OPCA, la gestion prospective des besoins en formation professionnelle et en compétence à l'échelle des bassins d'emploi.

La démarche d'accompagnement à la GPEC est essentiellement une démarche volontariste lancée par les partenaires sociaux et l'Etat. Elle devrait être facilitée par le lien plus étroit annoncé dans le CPRDFP avec les entreprises, ainsi que par l'identification et le partage de la notion de « compétences clés », valorisables dans un parcours professionnel, d'un métier à l'autre ou sur un territoire.

En complément, les CESER soulignent la nécessité de construire une GPEC territoriale. Il s'agit de détecter les questions relatives à l'évolution des métiers, des emplois et des compétences sur un territoire donné, dans le but d'anticiper les risques d'écart entre besoins et ressources, sur les plans qualitatif et quantitatif. L'objectif est de construire des formations ciblées et mutualisées, notamment à destination des TPE/PME.

#### **Proposition 8**

Affirmer les conseils régionaux comme coordinateurs de la politique d'orientation tout au long de la vie. Cette coordination entre les acteurs en responsabilité dans ce domaine doit aboutir à l'élaboration d'un schéma régional ou, à défaut, d'une charte de l'information et de l'orientation.

Si le Conseil régional conserve un rôle moteur en la matière, notamment pour coordonner les interventions et expérimentations sur le territoire régional, il n'est pas posé comme coordonnateur de la politique d'orientation tout au long de la vie dans la loi, compétence largement partagée avec l'Etat.

Cet objectif reste à confronter sur le terrain avec le déploiement du Service public de l'orientation (SPO), auquel la loi a donné comme objectif de «garantir à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux».

La dimension aménagement du territoire est essentielle dans l'appréhension du dossier de la formation professionnelle. Il convient d'associer la plus grande proximité possible avec une offre de formation de qualité.

Les CESER souhaitent que les conseils régionaux soient définis comme coordonnateurs de la politique d'orientation tout au long de la vie, mais également dans la mise en place du service public de l'orientation sur le territoire régional.

#### **Proposition 9**

Fédérer les acteurs régionaux en matière de Validation des acquis de l'expérience (VAE) : en termes d'information, d'accueil, de conseil, d'accompagnement tout au long du processus, de mise en réseau et de formation des acteurs (jurys, enseignants-référents...).

Sur ce point, on ne constate pas la progression attendue. L'accès à cette démarche doit encore être facilité, avec une meilleure connaissance des lieux d'information et une professionnalisant de ses acteurs.

Pour les entreprises, le travail avec les OPCA peut permettre de lever les freins chez les employeurs et les salariés. Les structures d'enseignement supérieur doivent aussi s'engager beaucoup plus fortement en sa faveur.

Les CESER souhaitent la mise en place, dans le cadre d'une VAE, d'un portefeuille de compétences comprenant l'ensemble des compétences acquises à travers différentes voies au cours de la vie professionnelle.

#### Proposition 10

Faire des Points relais conseils les entrées obligatoires pour toute démarche de VAE.

Des CPRDFP prévoient le renforcement de la fonction des Points Relais Conseils (PRC) pour guider les publics dans les parcours. Cependant, s'ils sont les points d'entrée pour une démarche de VAE dans les territoires, les points d'accueil ne sont pas les seuls et ne sont pas des lieux de passage obligatoires. D'autres dispositifs d'information existent (ex : secteurs sanitaire et social, jeunesse et sports, ...).

#### Proposition 11

Systématiser une évaluation des politiques et des dispositifs de formation fondée sur les critères de pertinence, de cohérence et d'efficacité.

Les CPRDFP devraient être adoptés dans l'ensemble des régions fin 2011. Il reviendra au CNFPTLV d'organiser rapidement les modalités d'évaluation nationales. Les régions devront pouvoir s'appuyer sur des bilans régionaux consolidés annuels, bases de l'évaluation de la formation professionnelle en région. Ces bilans devront concerner l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle, y compris l'activité des OPCA.

Au préalable, la mise en place d'objectifs détaillés, d'indicateurs de suivi chiffrés et de tableaux de bord est désormais une priorité.

L'évaluation des politiques et des dispositifs de formation professionnelle a été confiée au CCREFP et est prévue à un rythme annuel. Pour ce faire, il doit être doté de moyens adaptés à ses nouvelles missions. Dans certaines régions, son secrétariat est assuré par les CARIF-OREF. Si la circulaire du 25 juillet 2011, relative à la mise en œuvre du pilotage des CARIF-OREF, indique que les travaux exclusivement administratifs ne relèvent plus désormais de leurs missions - et ne seront donc plus financés, elle confirme bien que ces derniers gardent un rôle d'expert disponible pour les travaux des CCREFP.

Il est également nécessaire de fonder l'évaluation de ces formations par une consultation en parallèle des usagers (aspect pédagogique) et des employeurs (aspect stratégique et opérationnel). Dans certains cas, l'évaluation pourrait être parallèlement confiée à des organes indépendants.

Enfin, au-delà de leur participation au sein du CCREFP, les CESER pourraient participer en tant que tel à cette mission de suivi et d'évaluation des politiques mises en place par les nouveaux CPRDFP.

#### **Les CPRDFP permettent d'évoluer vers une nouvelle gouvernance... sans clarifier totalement le pilotage du système de formation professionnelle**

Les processus d'élaboration des CPRDFP témoignent d'une volonté forte de créer une dynamique de travail collectif. Une telle dynamique est nécessaire au vu de la complexité du système de formation professionnelle. En outre, le choix de la formule contractuelle, qui engage les signataires, permet d'accroître encore la coordination des acteurs.

La capacité des CPRDFP à atteindre leurs objectifs dépendra désormais des conditions de leur mise en œuvre et de leur suivi. Un mode de gouvernance clair, alliant proximité et pilotage régional apparaît nécessaire.

D'abord, les signataires doivent respecter leurs engagements. Les CPRDFP apportent un élément de réponse à la dispersion des financeurs, mais il importe de préciser les moyens que les différents partenaires souhaitent engager ainsi que leur répartition par priorité, faute de quoi les engagements du contrat ne peuvent être véritablement opposables. Une contractualisation financière pluriannuelle pourrait accroître encore la visibilité des financements. Pour le bon fonctionnement général de l'appareil de formation, l'Etat doit également maintenir son effort financier dans ses domaines de compétences propres.

Ensuite, la mise en œuvre devra se faire dans le respect des compétences de chacun. Toutefois, l'état actuel du droit ainsi que les CPRDFP ne permettent pas toujours d'avoir une vision clarifiée du rôle de chacun dans la nouvelle gouvernance de la politique de formation professionnelle. Pour les CESER, il semble indispensable de définir de manière claire et définitive le rôle de chef de file de la région concernant la formation professionnelle :

- définir le contenu précis de ce que sous entend ce chef de filât ;
- affirmer de manière précise le rôle d'ensemblier de la région concernant la formation professionnelle ;
- lui donner un rôle prépondérant dans les prochaines générations de CPRDFP (en matière de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage).

Sur ces points, un travail législatif de fond reste nécessaire.

## 2<sup>ème</sup> partie : Les priorités des CESER concernant la formation professionnelle

### 12 propositions pour optimiser l'offre

Du point de vue des régions, les CPRDFP représentent la principale évolution impulsée par la loi du 24 novembre 2009. Les assemblées consultatives régionales ont été amenées à se prononcer à leur endroit, par des contributions à l'élaboration des Contrats ainsi que par des avis, dans les régions où les CPRDFP ont été finalisés. Ceux-ci n'ayant pas encore été mis en œuvre, ces travaux constituent à ce jour la principale source de réflexion des CESER sur les effets de la réforme. La présente contribution en propose une synthèse.

A ce jour, tous les CESER ayant eu à se prononcer sur les CPRDFP ont émis un avis positif. Les assemblées consultatives ont à chaque fois salué la démarche d'affirmation d'objectifs communs aux différents signataires. Tous ces objectifs ne pourront toutefois pas être atteints en même temps. Certains contrats auraient alors pu gagner en opérationnalité en affirmant clairement un ordre de priorité.

### 👉 Des priorités à clarifier

Sur la base de diagnostics partagés et d'une réflexion prospective, il est important de déterminer quels sont les secteurs d'activité prioritaires afin de cibler les actions. De même, il est essentiel de signaler les publics prioritaires et de concentrer les efforts sur leurs conditions de formation et d'insertion, tout en restant attentif à ne pas introduire de segmentation des publics dans l'organisation de l'offre de formation.

En facilitant la programmation des actions de formation professionnelle ainsi que la coordination des différents acteurs, les CPRDFP doivent permettre de relever plus efficacement différents enjeux :

- l'élévation des niveaux de formation et de qualification
- l'amélioration de la fonction accueil-information-orientation
- l'obtention d'un socle commun de connaissances et de compétences de base
- l'employabilité, le soutien et l'accompagnement des compétences des salariés dans un but de sécurisation des parcours et de promotion sociale.

Ces objectifs restent toutefois à atteindre, et les CESER seront attentifs aux conditions de la mise en œuvre des CPRDFP et au respect des engagements de chacun. Les contrats, en effet, se situent souvent à un haut degré de généralité, et n'identifient pas clairement leurs objectifs, leurs moyens et les modes de gouvernance retenus.

## ➤ **Un constat : L'acquisition des savoirs de base reste un enjeu**

Bien qu'il ne se pose pas avec la même acuité dans toutes les régions, l'enjeu de la maîtrise des compétences de base doit être réaffirmé dans tous les CPRDFP ainsi que dans les COT. Une mobilisation accrue de tous les acteurs, en coordination avec l'action des conseils généraux, semble aujourd'hui indispensable dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme. Cette lutte passe par l'acquisition ou la ré-acquisition des savoirs fondamentaux.

De plus, les critères retenus pour sélectionner et évaluer les organismes de formation ne doivent pas se fonder uniquement sur l'excellence, mais prendre également en compte la capacité à répondre aux besoins spécifiques des publics en difficulté.

## ➤ **Assurer l'accessibilité des formations pour tous**

Qu'elles soient économiques, sociales ou territoriales, des inégalités d'accès aux formations demeurent. Dès lors, il faut favoriser l'accueil des personnes handicapées, lutter contre les discriminations, mener une réflexion sur la dimension genre et poursuivre les efforts tendant à la gratuité des formations. Pour que l'offre de formation soit accessible à tous, il convient également de réduire les freins à la mobilité, qui peuvent être financiers, mais également psychologiques ou sociaux. En complément, un développement de l'utilisation des TIC peut permettre d'accroître l'offre de formation à distance.

## ➤ **Simplifier l'offre d'information et d'orientation**

Les actions menées en région dans le domaine de l'Accueil, l'Information et l'Orientation devront être cohérentes avec le service public national prévu par la loi de 2009, sans perdre de vue les exigences d'égalité d'accès, de gratuité et de proximité des services, ni la nécessité de rendre l'offre plus lisible.

Les CPRDFP ne semblent pas apporter de réponse claire à l'enjeu du pilotage régional de l'offre d'AIO. Il est suggéré que celui-ci revienne aux CCREFP tandis que les CARIF OREF se verraient confier la mission observatoire.

En matière d'AIO, les outils existent à ce jour, mais l'offre manque de lisibilité. Il importe donc de coordonner l'action des différents acteurs. Cette dynamique implique la mutualisation de moyens, d'équipements, d'expériences et d'informations, par la création de guichets uniques de type « Cité des Métiers » ou « Maisons de la formation », répartis sur l'ensemble du territoire régional.

Par ailleurs, la création d'un identifiant unique ou de « passeports orientation-formation » permettent d'individualiser le suivi des parcours, à condition de s'inscrire dans le cadre de partenariats entre les différents acteurs.

## 👉 **Mieux articuler formation initiale et formation continue**

Le champ de la formation professionnelle, initiale et continue, reste celui de la complexité avec un enchevêtrement de dispositifs pour des publics divers et cloisonnés, des compétences croisées.

La Formation tout au long de la vie s'envisage comme un processus global et permanent. Les CPRDFP, qui concernent la formation professionnelle au sens large offrent une opportunité pour assurer davantage de cohérence et pour décroïsonner les systèmes. Cette mise en cohérence exige la création de véritables passerelles entre les différentes voies de formation.

## 👉 **Développer l'apprentissage et l'alternance**

Le développement de l'apprentissage et de l'alternance est un objectif partagé par l'Etat et par les régions. Il faut rester vigilant, afin que la hausse du nombre d'apprentis ne se fasse pas au détriment de la qualité des contrats et permette bien une insertion durable sur le marché de l'emploi.

Le développement et la valorisation de l'apprentissage et de l'alternance passent par une meilleure articulation entre eux, ainsi qu'avec les autres formes d'enseignement. L'alternance doit également poursuivre son développement dans l'enseignement supérieur.

Afin de prévenir les ruptures de contrat, il convient d'améliorer le suivi de l'alternance, notamment par un accompagnement renforcé des apprentis, des maîtres d'apprentissage et des tuteurs ainsi que par la valorisation du rôle de ces derniers.

## 👉 **Proposer une offre de formation en adéquation avec la réalité économique et sociale**

Des outils d'observation fine doivent être mis en place afin d'accroître la réactivité et l'adaptabilité des publics et des organismes de formation. Une meilleure mise en adéquation des besoins et de l'offre de formation passe également par davantage de consultation des partenaires sociaux. Il convient par ailleurs de pérenniser les relations entre les entreprises et l'éducation nationale, qui ne reposent actuellement que sur le volontarisme de certaines personnes.

De manière générale, la relation emploi/formation doit être pensée à deux niveaux : celui des territoires et celui des secteurs d'activité. Ainsi, la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences se développera par l'accompagnement des entreprises et la structuration des branches, mais nécessite également d'être envisagée à l'échelle des territoires.

L'économie ne saurait toutefois constituer l'unique horizon de l'offre de formation. A tous les niveaux, cette dernière doit prendre en compte le respect de l'environnement ainsi que les besoins et les attentes des bénéficiaires. Elle doit également favoriser l'acquisition de compétences transversales permettant aux salariés de s'adapter aux mutations des emplois.

## 👉 Prendre en compte les parcours atypiques

Certains parcours atypiques ne trouvent toujours pas de réponses. Il semble aujourd'hui indispensable de formaliser une concertation entre les différents financeurs de la formation professionnelle continue, afin de pouvoir apporter des réponses concertées et coordonnées impliquant plusieurs financeurs.

## 👉 Assurer l'effectivité du droit à la formation tout au long de la vie

Dans le cadre d'une sécurisation de tous les parcours, les actions de formation doivent permettre l'acquisition de qualifications favorisant autant la promotion que la reconversion.

Par ailleurs, la réduction des inégalités d'accès aux formations impose de poursuivre les efforts en direction des chômeurs ainsi que des salariés de TPE/PME. Une attention particulière doit donc être portée aux territoires dont le tissu est majoritairement composé de petites, voire de très petites entreprises.

En outre, l'aspect territorial du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels doit être maintenu pour favoriser les projets communs régionaux.

La formation professionnelle doit également concerner les chefs d'entreprise ainsi que les entrepreneurs de l'économie sociale et solidaire.

Le droit des personnes à choisir (leur orientation, leur emploi, le lieu et la durée de leur travail) sans risque de sanctions financières ou administratives doit être mis en avant.

## 👉 Garantir une répartition équilibrée de l'offre sur les territoires

L'offre de formation sur le territoire régional doit être à la fois équilibrée (en termes de répartition) et réactive. Dans cette optique, les CESER encouragent la création de structures mutualisant l'existant en termes de formation, tout en restant attentifs à ce que cela ne se traduise pas par une réduction de l'offre sur certains territoires. De même, la création de pôles de formation spécialisés par filières doit souvent être accompagnée d'une politique d'aide à la mobilité. L'implantation de formations attractives dans des zones à faible dynamisme démographique peut constituer un autre élément de réponse. Enfin, des coopérations interrégionales ou transfrontalières peuvent également s'avérer pertinentes pour coordonner ou développer certaines offres de formation.

Par ailleurs, il conviendrait d'intégrer la réflexion sur la reconfiguration des cartes de formation aux CPRDFP.

## 👉 Promouvoir l'innovation dans la formation

L'optimisation de l'offre de formation passe aussi par des innovations qui peuvent être pédagogiques, mais également concerner l'ingénierie des parcours et les pratiques des acteurs.

L'innovation doit être encouragée et soutenue, à travers la formation des formateurs, la levée de certains freins réglementaires, mais également par le biais d'expérimentations régionales.

## 👉 S'appuyer sur une démarche prospective

Une réflexion prospective constitue un préalable indispensable à l'élaboration de stratégies de formation professionnelle. Son horizon est double, à la fois régional et local. Elle doit donc nourrir les CPRDFP ainsi que les COT, dans le cadre d'une collaboration renforcée des différents acteurs. L'OREF, les CESER et les CCREFP doivent jouer leur rôle dans cette démarche.

Alors que les CPRDFP ne marquent pas d'évolution notable dans la prise en compte des partenaires sociaux, il est suggéré de les associer systématiquement à toutes les réflexions portant sur l'utilisation des fonds de formation.

## Annexe 6 : repères chronologiques

---

### • AVANT LA LOI DE 1971

**En 1946**, le droit à la formation professionnelle figure pour la première fois, tout comme le droit à la sécurité sociale, dans le préambule de la Constitution de la nouvelle République.

**En 1949** est créée l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour participer à la reconstruction du pays après la Seconde Guerre mondiale.

**En 1959**, la loi Debré sur la promotion sociale permet aux centres de formation de mettre en place des cours du soir. On défend alors l'idée que la formation devait être un effort individuel récompensé par une promotion.

**En 1963** est institué le fonds national pour l'emploi (FNE) qui finance les reconversions dans les secteurs industriels qui entamaient leur restructuration.

**La loi n° 66-892 du 3 décembre 1966** organise la formation professionnelle en France en édictant un principe important : l'État doit intervenir dans le domaine de la formation, et lui seul ; la formation doit être un service public.

**Les accords de Grenelle**, suite aux mouvements de grève de mai 68, prévoient une négociation sur la formation professionnelle. Elle s'ouvre en 1969 avec des objectifs multiples : répondre au besoin en main d'œuvre qualifiée des entreprises, répondre aux aspirations individuelles de promotion liées à la croissance et à la société de consommation, et corriger les inégalités du système scolaire.

**L'Accord national interprofessionnel (ANI) du 9 juillet 1970** est l'aboutissement de ces négociations. C'est le premier accord des partenaires sociaux sur la formation professionnelle. Il fonde la légitimité des partenaires sociaux à régir le dispositif de formation continue, il fait entrer la formation professionnelle dans le droit du travail.

## Les accords paritaires précurseurs de la loi

ACCORDS NATIONAUX INTERPROFESSIONNELS	LOIS
<b>ANNÉES 1970</b>	
<b>ANI du 9 juillet 1970</b> sur la formation et le perfectionnement professionnels.	<b>Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971</b> portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.
<b>Avenant du 9 juillet 1976.</b>	<b>Loi n° 78-754 du 17 juillet 1978</b> modifiant certaines dispositions du livre IX du Code du travail relatives à la promotion individuelle, au congé de formation et à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.
<b>ANNÉES 1980</b>	
<b>Avenant du 21 septembre 1982.</b> <b>Avenant du 26 octobre 1983.</b>	<b>Loi n° 84-130 du 24 février 1984</b> portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du Code du travail.
<b>ANNÉES 1990</b>	
<b>Avenant du 21 février 1990</b> à l'ANI du 29 mai 1989. <b>Protocole d'accord du 28 mars 1990.</b>	<b>Loi n° 90-579 du 4 juillet 1990</b> relative au crédit formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue.
<b>ANI du 24 mars 1990.</b>	<b>Loi n° 90-613 du 12 juillet 1990</b> favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires.
<b>ANI du 3 juillet 1991</b> relatif à la formation et au perfectionnement professionnels.	<b>Loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991</b> relative à la formation professionnelle et à l'emploi.
<b>Avenant du 5 juillet 1994</b> à l'ANI du 3 juillet 1991.	<b>Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993</b> relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. <b>Loi n° 95-116 du 4 février 1995</b> portant diverses dispositions d'ordre social.
<b>ANI du 23 juin 1995</b> relatif à l'insertion professionnelle des jeunes. <b>ANI du 26 juillet 1995</b> relatif à la collecte des contributions alternance.	<b>Loi n° 95-882 du 4 août 1995</b> relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale.
<b>ANNÉES 2000</b>	
<b>ANI du 20 septembre 2003</b> relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle.	<b>Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004</b> relative à la formation professionnelle tout au long de la vie.
<b>ANI du 7 janvier 2009</b> sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels.	<b>Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009</b> relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

## Annexe 7 : dispositifs de formation professionnelle

Dispositifs	Formations visées - objectifs
<b>Plan de formation des entreprises</b>	A l'initiative de l'employeur, deux types d'actions distinctes : - les actions visant à assurer l'adaptation au poste ou liées à l'évolution ou au maintien dans l'emploi dans l'entreprise, - les actions de développement des compétences.
<b>Professionalisation</b>	<b>La période de professionalisation</b> : favoriser le maintien dans l'emploi des salariés en contrat à durée indéterminée.
	<b>Le contrat de professionalisation</b> : favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle de publics ciblés, en organisant une alternance entreprise/formation.
<b>Droit individuel à la formation (DIF)</b>	Quota d'heures utilisable à l'initiative du salarié avec l'accord de son employeur.
<b>Congé individuel de formation (CIF)</b>	Droit, pour toute personne engagée dans la vie professionnelle depuis au moins deux ans, de suivre une action de formation à sa seule initiative et à titre individuel.

## Annexe 8 : les taux de contribution

Effectifs	Au titre du plan de formation	Au titre de la professionalisation	Au titre du CIF	Total
Moins de dix salariés	0,40 %	0,15 %	-	0,55 %
Dix à vingt salariés	0,90 %	0,15 %	-	1,05 %
Vingt salariés et plus	0,90 %	0,50 %	0,20 %	1,60 %

## Annexe 9 : dépense globale par public bénéficiaire

(Dépense en millions d'euros, structure et évolution en %)

	2006	2007	2008	2009	Structure 2009	Évolution 2009/2008
<b>Pour les jeunes</b>	<b>6 808</b>	<b>7 359</b>	<b>7 502</b>	<b>7 907</b>	<b>25</b>	5,4
dont :						
Apprentissage	4 447	4 752	4 954	5 471	17	10,5
Alternance/professionnalisation	1 234	1 365	1 374	1 196	4	-13,0
Autres formation et accompagnement des jeunes	1 127	1 242	1 174	1 240	4	5,6
<b>Pour les demandeurs d'emploi</b>	<b>3 447</b>	<b>3 194</b>	<b>3 475</b>	<b>3 801</b>	<b>13</b>	<b>9,4</b>
<b>Pour les actifs occupés du secteur privé</b>	<b>11 420</b>	<b>12 167</b>	<b>13 101</b>	<b>13 208</b>	<b>42</b>	<b>0,8</b>
<b>Pour les agents du secteur public*</b>	<b>4 944</b>	<b>5 263</b>	<b>5 607</b>	<b>6 024</b>	<b>19</b>	<b>7,4</b>
<b>Investissement**</b>	<b>288</b>	<b>359</b>	<b>401</b>	<b>375</b>	<b>1</b>	<b>-6,4</b>
<b>Total</b>	<b>26 907</b>	<b>28 342</b>	<b>30 086</b>	<b>31 315</b>	<b>100</b>	<b>4,1</b>

\* Hors investissement.

\*\* Y compris l'investissement pour les agents du secteur public

Champ : France entière.

Source : Dares Analyses, n° 082, novembre 2011.

## Annexe 10 : dispositif des financeurs finaux par public bénéficiaire, en 2009

(En milliards d'euros)

	Apprentis	Jeunes en insertion profess <sup>le</sup>	DE*	Actifs occupés du privé	Agents publics	Total
Entreprises	1,22	1,02	-	10,70	-	12,94
Etat	2,20	0,53	0,89	1,37	2,97	7,96
Régions	2,01	0,89	1,09	0,42	0,17	4,58
Autres collectivités territoriales	0,05	-	-	0,01	2,30	2,39
Autres administrations publiques et Unédic	0,09	-	1,63	0,03	0,61	2,36
Ménage	0,21	-	0,22	0,68	-	1,11
<b>Total</b>	<b>5,78</b>	<b>2,44</b>	<b>3,83</b>	<b>13,21</b>	<b>6,05</b>	<b>31,31</b>

\* Demandeurs d'emploi

Lecture : en 2009, les entreprises ont dépensé 1,10 milliard d'euros pour les apprentis, 1,10 milliard pour les jeunes en insertion professionnelle (alternance, accompagnement...), 10,38 milliards pour la formation continue des salariés du privé, etc...

Champ : France entière.

Source : Dares Analyses, n° 082, novembre 2011.

## Annexe 11 : les destinataires des contributions des entreprises

<b>Les OPACIF</b>		1 % de la masse salariale annuelle brute (MSAB) des CDD ;
	reçoivent obligatoirement pour le financement des congés (CIF, VAE et bilans de compétence) et du DIF-CDD :	0,20 % MSAB des entreprises de travail temporaire de plus de 20 personnes.
		0,30 % MSAB des entreprises de travail temporaire de plus de 20 personnes
<b>Les OPCA</b>	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
<b>Les OCTA</b>	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

## Annexe 12 : les prestataires de formation continue

Les prestataires privés à but lucratif, les plus nombreux dans l'ensemble du secteur privé de la formation continue représentent 36 % du total des organismes en 2009, soit une croissance de 8 % par rapport à 2008. A eux seuls, ils forment 39 % des stagiaires, totalisent 37 % des heures-stagiaires et dégagent près de 40 % du chiffre d'affaires. Ce chiffre d'affaires recule néanmoins très légèrement en 2009 (- 0,3 %) avec un nombre de stagiaires en repli (-2,7 %) et des heures-stagiaires quasiment stables (+ 0,1 %).

Les organismes privés à but non lucratif (associations, syndicats, coopératives, fondations...) dégagent en 2009 un bilan plus dynamique que le secteur à but lucratif, bien que leur nombre augmente faiblement (+ 0,5 %). Ce sont les seuls, parmi l'ensemble des prestataires, à accueillir un plus grand nombre de stagiaires (+ 6 %). Le nombre d'heures-stagiaires réalisées est en léger recul (-0,5 %) mais cela n'empêche pas leur chiffre d'affaires de croître de 3 %. Cette progression peut s'expliquer par une orientation des stagiaires vers des formations plus courtes mais plus coûteuses. Le secteur privé non lucratif représente, en 2009, un quart des prestataires mais environ le tiers du marché en chiffre d'affaires et en nombre de stagiaires.

En 2009, le nombre de formateurs individuels progresse fortement (+ 10 %), poursuivant une tendance entamée depuis plusieurs années. Incluant les auto-entrepreneurs, ils représentent 34 % des prestataires, soit deux points de plus qu'en 2008 et presque autant que le secteur à but lucratif. Cependant, ils n'accueillent qu'un stagiaire sur dix et ne réalisent que 4 % du chiffre d'affaires du secteur et 10 % des heures-stagiaires. Leur chiffre d'affaires progresse de 4 % par rapport à 2008 pour un nombre d'heures-stagiaires en hausse (+ 3 %) mais un nombre de stagiaires en recul de 5 %. La durée de formation plus longue a sans doute permis de compenser la baisse du nombre des stagiaires et contribué à un chiffre d'affaires en hausse.

Les organismes publics et parapublics voient leur nombre reculer pour la troisième année consécutive (- 1 %). Bien que peu nombreux (5 % des prestataires), ils ont formé un stagiaire sur cinq et assuré 29 % des heures-stagiaires pour des ressources représentant un quart du marché. En 2009, leurs ressources augmentent de 3 % malgré une stabilité du nombre de stagiaires et un recul de 1 % des heures-stagiaires. L'Education nationale avec le CNAM et les Groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (Greta), sont des intervenants importants de la formation continue, avec 11 % des produits financiers des prestataires de formation continue. Les autres établissements ou parapublics (hors organismes consulaires mais y compris l'Association nationale pour la formation professionnelle adultes (AFPA) comptent pour 12 %.

Source : Dares Analyses, n° 069, septembre 2011.

## Annexe 13 : les organismes de formation en 2009

	Organismes (en nombre)	CA (en millions d'euros)	Nbre de stagiaires* (en milliers)	Nbre d'heures- stagiaires (en milliers)
<b>Ensemble</b>	<b>15 447</b>	<b>7 038</b>	<b>11 387</b>	<b>752 892</b>
<b>Selon le statut (en %)</b>				
Privé à but lucratif	36	39	39	37
Privé à but non lucratif	25	32	33	24
Formateurs individuels	34	4	9	10
Public et parapublic	5	25	19	29
<b>Selon le CA (en %)</b>				
Moins de 75 000 €	52	3	8	6
75 000 à 150 000 €	13	3	5	7
150 000 à 750 000 €	23	18	23	22
750 000 à 1 500 000 €	6	13	13	16
1 500 000 à 3 000 000 €	4	16	16	13
Plus de 3 000 000 €	2	47	35	36
<b>Selon l'année de déclaration d'activité (en %)</b>				
Avant 1990	13	36	31	30
Entre 1900 et 2000	25	29	28	37
Après 2000	62	35	41	33

CA : Chiffres d'affaires.

Source : Bilans pédagogiques et financiers, traitement Dares, septembre 2011.

## Annexe 14 : répartition des publics selon le statut des prestataires en 2009

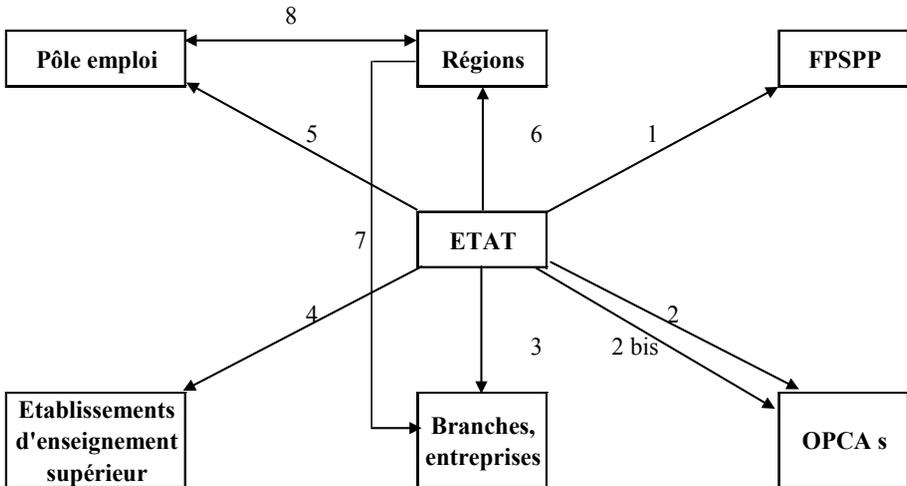
	(en %)				
	Salariés	DE	Particuliers	Autres stagiaires	Ensemble
<b>Statut des prestataires</b>					
Privé à but lucratif	47	23	31	20	<b>39</b>
Privé à but non lucratif	24	52	22	62	<b>33</b>
Formateurs individuels	10	4	5	10	<b>9</b>
Public et parapublic	19	21	42	8	<b>19</b>
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Évolution 2009/2008 (en %)	- 2,9	6,7	5,2	7,8	0,3
En % des types de public	66,1	13,5	6,2	14,2	100

DE : Demandeurs d'emploi.

Champ : Organismes d'enseignement ou de formation continue ayant réalisé des actions de formation continue. France entière.

Source : Bilans pédagogiques et financiers, traitement Dares, septembre 2011.

## Annexe 15 : État et contractualisation

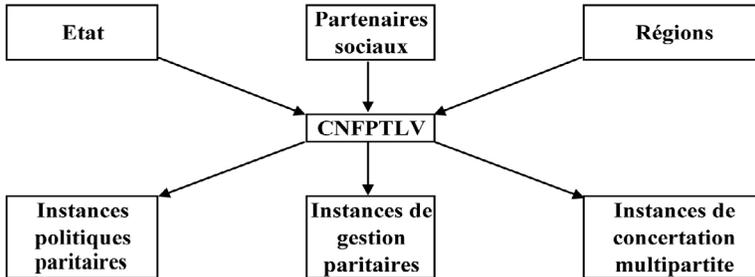


- 1 - Convention cadre.
- 2 - Convention triennale d'objectifs et de moyens.
- 2 bis - Convention sur la part des ressources de l'Opcas affectée au cofinancement d'actions en faveur des salariés et des demandeurs d'emploi.
- 3 - Conventions d'objectifs pour développer la formation des jeunes en alternance.
- 4 - Contrats pluriannuels pour l'insertion professionnelle.
- 5 - Conventions d'objectifs de placement et d'accompagnement dans l'emploi des demandeurs d'emploi.
- 6 - Contrat quinquennal de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDF).
- 7 - Contrats d'objectifs territoriaux : environ 160 COT qui concernent autant la formation professionnelle des jeunes.
- 8 - Conventions de partenariat.

Source : Semaine social Lamy, n° 1431, 3 février 2010.

## Annexe 16 : gouvernance de la formation professionnelle

---



## Annexe 17 : comparaisons européennes

---

Les systèmes de formation professionnelle continue se différencient en Europe selon une ligne de partage Nord-Sud :

Les pays du Nord (Pays-Bas, Danemark, Suède) disposent d'un appareil de formation pour adultes structuré, qui s'inscrit dans une tradition proche de ce que l'on nomme en France « Education permanente » (ou populaire) : plutôt qu'une coupure nette entre formation initiale et formation continue, c'est une sorte de continuum qui permet l'accès très large des adultes en cours de vie active à la formation. Ces filières instituées de formation permanente s'appuient sur des réseaux d'organismes de formation pour adultes maillant le territoire et bénéficiant de financements publics importants. Leur gestion peut être communale (Pays-Bas, Suède) ou tripartite (Danemark).

Les pays latins sont nettement moins équipés en matière d'éducation permanente, du fait de l'importance accordée au diplôme initial dans tout le cours des carrières. En revanche, ils ont en commun d'avoir mis en place des dispositifs de financement obligatoire de la formation continue des salariés.

L'Allemagne n'est pas très éloignée du système latin. Mais du fait d'une acclimatation bien plus ancienne de la formation continue en entreprise, son système repose sur la négociation plutôt que sur l'obligation légale : ce sont les conventions collectives de branche qui organisent la collecte mutualisée des fonds et définissent les certifications de branche et leurs modes de validation.

Les dispositifs d'accès individuel à la formation continue semblent partagés par nombre de pays, au bénéfice des salariés comme des demandeurs d'emploi : congés de formation légaux non rémunérés en Italie et en Allemagne, congés individuels de formation pour les salariés en France, comptes individuels de formation en Suède, formations qualifiantes au bénéfice des chômeurs sur financement public au Danemark, en Suède et en Allemagne, chèques formation financés par les régions en Italie... (voir tableau ci-après).

## Caractéristiques des régimes de formation professionnelle continue en Europe

Pays	Dynamique et appareil d'éducation permanente/populaire	Contribution obligatoire des employeurs et/ou des salariés	Accès individuel à la formation	Actions d'adaptation ou de reconversion gratuites des chômeurs
<b>Allemagne</b>		oui (convention collective)	Congé formation légal (non rémunéré)	68 % du salaire antérieur 20 % d'actions diplômantes
<b>Danemark</b>	Oui	Non	Financement tripartite des formations sur le temps de travail	90 % du salaire antérieur
<b>Espagne</b>	Non	0,7 % à l'INEM, affectés moitié aux salariés, moitié aux chômeurs		Plan national de formation et d'insertion professionnelle (FIP)
<b>Italie</b>	Non	0,3 % dépensés en interne ou affectés à des fonds paritaires	Chèques formation régionaux Congé non rémunéré 11 mois	Chèques formation régionaux
<b>Pays-Bas</b>	Oui	Seulement si accord		Forte incitation à la formation de la part des centres locaux pour l'emploi et la caisse de sécurité sociale
<b>Royaume-Uni</b>	Non	Non		Actions du Job Center Plus + « New deal for skills »
<b>Suède</b>	Oui	Non	Comptes individuels de formation	Dispositifs de « garantie d'activité » (accompagnement personnalisé vers l'emploi)
<b>France</b>	Non	1,6 % minimum dépensé en interne ou mutualisés par des fonds paritaires	Droit individuel et congé individuel de formation financés sur le 1,6 %	Rémunération forfaitaire réduite, hors assurance chômage Assurance chômage, rémunération forfaitaire

Source : Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques, février 2008.

# Liste des références bibliographiques

- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3208 des députés Cherpion et Gille sur la mise en œuvre de la loi de 2009, 2011 ; Annexe au projet de loi de finances pour 2012
- Arnoult-Brill Édith, *La sécurisation des parcours professionnels*, avis et rapport du CES, brochure n° 12, 30 mai 2007
- Association des régions de France (ARF), *L'ambition des régions pour un service publique régional de la formation professionnelle*, 2008
- Attali Jacques, *Une ambition pour dix ans*, président de la commission pour la libération de la croissance française, 2010
- Aurélié Paul et Gautier Jean, *Consolider le dialogue social*, avis et rapport du CES, brochure n° 23, 29 novembre 2006
- Barthélémy Jacques, *Opportunité et faisabilité d'un compte d'épargne formation*, contribution au débat sur la réforme de la formation tout au long de la vie, Circé Consultants, groupe Amnyos, 2008
- Berthelon François, *La gouvernance régionale de la formation professionnelle*, Assemblée des Conseils économiques et sociaux régionaux de France, décembre 2008
- Cahuc Pierre et Zylberberg André, *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, septembre 2006
- Centre d'analyse stratégique, *Le travail et l'emploi dans vingt ans*, Note n° 231,5 questions, 2 scénarios, 4 propositions, juillet 2011 ; *Construire une carte régionale des formations*, document d'appui méthodologique, juillet 2011
- CEREQ, *La flexicurité à l'aune de l'approche par les capacités*, Dossier Cereq, n° 113, janvier-mars 2011 ; *Les dépenses de formation des entreprises en 2009 : un effort en trompe-l'œil*, Bref n° 284, avril 2011
- CNFPTLV, *Recommandations pour le développement de la VAE*, 2006 ; *La sécurisation des parcours professionnels*, 2008
- Conseil d'orientation pour l'emploi, avis sur *Mutations économiques, reclassement, revitalisation*, 6 juillet 2010 ; avis sur *La formation professionnelle*, 8 avril 2008 ; *L'orientation scolaire et professionnelle des jeunes*, 2009
- Cour des comptes, *La collecte de la contribution des entreprises à la FP*, 2007) ; *La formation professionnelle tout au long de la vie*, rapport public thématique, 2008 ; *Le droit individuel à la formation*, communication à l'Assemblée nationale, 2008 ; *Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés*, 2008 ; *La formation professionnelle en alternance*, 2010
- Dares, *Les prestataires de formation continue en 2009*, septembre 2011, n° 069 ; *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2009*, n° 57, juillet 2011 ; *La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2009*, n° 082, novembre 2011
- Délégation aux affaires européennes et internationales, *La flexicurité*, étude comparative en Europe, 2010 ; Note sur *la formation professionnelle en Allemagne et en Italie*, 2011
- Droit social, *Formations professionnelles : nouveaux chantiers*, n° 12, décembre 2008
- DGEFP, *Questions-réponses sur la mise en œuvre des OPCA*, 2011
- Duda Charlotte, rapport sur *La qualité de l'offre et de l'achat de formation*, groupe de travail sur la qualité de l'offre et de l'achat de formation mis en place par le ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et le Secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi, décembre 2008
- Ferracci Pierre, Groupe multipartite sur *La formation professionnelle*, Synthèse des travaux, 10 juillet 2008

Gruat Jean, *L'analyse et les perspectives de la formation des adultes*, avis et rapport du CES, brochure n° 24, 1982

Guégot Françoise, rapport au Premier ministre, *Développement de l'orientation professionnelle tout au long de la vie*, décembre 2009

IGAS, *Évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés* présenté par Pierre De Saintignon, Danielle Vilchien, Philippe Dole & Jérôme Guedj, 2008

IGF-IGAENR, *La formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur*, 2007

Institut Montaigne, rapport sur la *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, 2011

Jamme Daniel, *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*, avis et rapport du CESE, brochure n° 04, 15 juin 2011

Kerviller de Isabelle, *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, avis et rapport du CESE, brochure n° 11, 12 octobre 2011

Marx Jean-Marie, *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, Rapport commandé par Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, à un groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx, directeur général d'AGEFAFORIA et ancien directeur général délégué de l'ANPE, et remis en janvier 2010

OCDE, *Regards sur l'éducation 2011*

Pitte Jean-Robert, *Orientation pour tous - Bien se former et s'épanouir dans son métier*, François Bourin Editeur, octobre 2011

Ramonet Marcelle, *Les cellules de reclassement*, étude du CESE, brochure n° 1, 12 janvier 2010

Rouilleault Henri, *L'emploi au sortir de la récession - Renforcer l'accompagnement des transitions professionnelles*, novembre 2010

Santelmann Paul, *La formation professionnelle continue*, études de la documentation française, 2006

Sénat, Rapport d'information n° 365 fait au nom de la mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle, Seillier Bernard, 2007 ; Rapport n° 618 du sénateur Carles, 2009

Sylla Fodé, *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, avis et rapport du CES, brochure n° 25, 9 juillet 2008

# Table des sigles

AFCCI	Assemblée des chambres de commerce et d'industrie
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
ANI	Accord national interprofessionnel
AREF	Agence régionale de l'emploi et de la formation
ARF	Association des régions de France
CCREFP	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CEC	Cadre européen de certification
CEF	Compte épargne formation
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CFA	Centre de formation des apprentis
CIF	Formation professionnelle continue
CNE	Conseil national des évaluations
CNFPTLV	Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie
COREF	Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi
CPRDF	Contrat de plan régional de développement des formations
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CRE	Conseil régional de l'emploi
DGESIP	Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DIF	Droit individuel à la formation
EAD	Enseignement à distance
FFP	Fédération de la formation professionnelle
FOAD	Formation ouverte à distance
FPC	Formation professionnelle continue
FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
FUP	Fonds unique de prérequation
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPQF	Office professionnel de qualification des organismes de formation
POE	Préparation opérationnelle à l'emploi
PRDFPJ	Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes
PSF	Prestataire de service de formation
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
SPRF	Service public régional de formation
UROF	Unions régionales des organismes de formation
VAE	Validation des acquis de l'expérience



### Dernière publication de la section

#### ↳ ***Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*** **et dernières publications du CESE**

- *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*
- *La mobilité des jeunes*
- *Les négociations climatiques internationales*

**Retrouvez l'intégralité  
de nos travaux sur  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15<sup>e</sup>)  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411110015-001211 – Dépôt légal : décembre 2011

Crédit photo : iStockphoto  
direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental



LES **AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL



40 ans après sa création, la formation professionnelle continue a su, au fil des réformes, s'adapter aux évolutions du monde du travail. Elle demeure aujourd'hui l'un des enjeux majeurs pour le développement économique, social et environnemental de notre société.

Saisi par le Premier ministre, le CESE met en évidence les forces de notre système de formation professionnelle sans pour autant en négliger les faiblesses. Considérant qu'il n'y a pas urgence à réformer à nouveau, il définit quatre objectifs prioritaires à toute évolution négociée, en vue de le rendre plus efficace, moins complexe et surtout plus équitable.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41111-0015 prix : 16,50 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120883-4



**Direction  
de l'information légale  
et administrative**  
accueil commercial :  
01 40 15 70 10  
**commande :**  
Administration des ventes  
23, rue d'Estrées, CS 10733  
75345 Paris Cedex 07  
télécopie : 01 40 15 68 00  
[ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr)