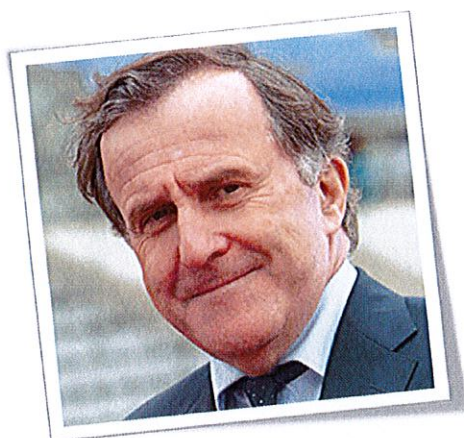


Mardi 27 novembre 2018

18h - 20h

AgroParisTech



Pierre FERRACCI

Président du Groupe Alpha

Les effets du séisme de la formation professionnelle

Désintermédiation, accompagnement, dialogue social

Dossier Documentaire

- 106 pages -

Les effets du séisme de la formation professionnelle
Désintermédiation, accompagnement, dialogue social

Sommaire

- **Autour de Pierre Ferracci..... pp. 03-48**
 - Présentation de Pierre Ferracci
Melchior (www.melchior.fr), 1 p.
 - Groupe multipartite sur la formation professionnelle - Synthèse des travaux
Ferracci Pierre, *La Documentation Française* (www.ladocumentationfrancaise.fr), 2008, 28 p.
 - La réforme de la formation professionnelle en question
Ferracci Pierre et Vergnies Jean-Frédéric, *Formation Emploi* n°104 (pp. 5-8), *OpenEdition Journals* (<https://journals.openedition.org>), 2008, 5 p.
 - « Le rôle de régulateur des partenaires sociaux se déplace au sein des entreprises et des branches » (Pierre Ferracci, Groupe Alpha)
Troquemé Catherine, *Centre Inffo* (<https://reforme.centre-inffo.fr>), 2018, 3 p.
 - Faire de la formation professionnelle un réel sujet de dialogue social - Interview de Pierre Ferracci
Traits d'Union n°92, *Secafi* (www.secafi.com), 2018, 2 p.
 - CPA : Pour la création d'un accompagnement global des transitions professionnelles
Ferracci Pierre, *France Stratégie* (www.strategie.gouv.fr), 2016, 3 p.
 - Pierre Ferracci : « il y a un déséquilibre en faveur de la flexibilité »
Belouezzane Sarah et Bissuel Bertrand, *Le Monde* (www.lemonde.fr), 2017, 3 p.
- **Autour de la réforme de la formation professionnelle..... pp. 49-98**
 - Les opérateurs de compétences : transformer la formation professionnelle pour répondre aux enjeux de compétences
Marx Jean-Marie et Bagorski René, *Ministère du Travail* (<https://travail-emploi.gouv.fr>), 2018, 10 p.
Synthèse, Sommaire, Introduction
 - Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout !
Martinot Bertrand, *Institut Montaigne* (www.education-permanente.fr), 2018, 15 p.
Sommaire, Introduction, Les clés d'une vraie réforme
 - Réforme de la formation : "Évitons de faire les mêmes erreurs que par le passé"
Enlart Sandra, *Editions Législatives* (www.editions-legislatives.fr), 2017, 3 p.
 - La loi « avenir professionnel » organise le déclin du paritarisme de gestion de la formation professionnelle
Luttringer Jean-Marie, *JML Conseil* (www.jml-conseil.fr), 2018, 12 p.
 - Liberté de choisir son avenir professionnel : vraiment ?
Heidet Agnès et Chauvet André, *André Chauvet Conseil* (<https://andrechauvetconseil.fr>), 2018, 4 p.
 - Réforme de la formation - Renforcer l'accompagnement des personnes : de quoi parle-t-on ?
Chauvet André, *André Chauvet Conseil* (<https://andrechauvetconseil.fr>), 2017, 5 p.
- **Sept vidéos de l'UODC sur travail, formation professionnelle et dialogue social..... pp. 99-106**
 - 1 - Investir 15 milliards d'euros sur les compétences.
Les axes du programme, les questions posées
Seiler Carine, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°228, juin 2018, 1 p.
 - 2 - 2017-2022 : que faut-il changer dans la formation professionnelle ?
Karvar Anousheh et Enlart Sandra, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°217, septembre 2017, 1 p.
 - 3 - Repenser les liens entre le travail et la formation.
Une histoire sociale, des pistes pour l'action
Lichtenberger Yves, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°215, juillet 2017, 1 p.
 - 4 - Quelles mutations en formation professionnelle continue ? Droit universel, initiative, CEP, CPF...
Dole Philippe, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°173, février 2015, 1 p.
 - 5 - Comment pourraient agir les syndicalistes. Le lien au travail, l'écoute, la négociation
Grignard Marcel, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°167, juillet 2014, 1 p.
 - 6 - Formation professionnelle continue : un système complexe et décrié. Sur quels leviers agir ?
Merle Vincent et Geng Françoise, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°142, octobre 2012, 1 p.
 - 7 - Formation professionnelle : et si on sortait de l'obligation légale ?
Ferracci Marc, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°128, octobre 2011, 1 p.

Les effets du séisme de la formation professionnelle
Désintermédiation, accompagnement, dialogue social

- Partie I -

- **Autour de Pierre Ferracci**..... pp. 03-48
- Présentation de Pierre Ferracci
Melchior (www.melchior.fr), 1 p.
 - Groupe multipartite sur la formation professionnelle - Synthèse des travaux
Ferracci Pierre, *La Documentation Française* (www.ladocumentationfrancaise.fr), 2008, 28 p.
 - La réforme de la formation professionnelle en question
Ferracci Pierre et Vergnies Jean-Frédéric, *Formation Emploi* n°104 (pp. 5-8), *OpenEdition Journals* (<https://journals.openedition.org>), 2008, 5 p.
 - « Le rôle de régulateur des partenaires sociaux se déplace au sein des entreprises et des branches »
(Pierre Ferracci, Groupe Alpha)
Trocquemé Catherine, *Centre Inffo* (<https://reforme.centre-inffo.fr>), 2018, 3 p.
 - Faire de la formation professionnelle un réel sujet de dialogue social - Interview de Pierre Ferracci
Traits d'Union n°92, *Secafi* (www.secafi.com), 2018, 2 p.
 - CPA : Pour la création d'un accompagnement global des transitions professionnelles
Ferracci Pierre, *France Stratégie* (www.strategie.gouv.fr), 2016, 3 p.
 - Pierre Ferracci : « il y a un déséquilibre en faveur de la flexibilité »
Belouezzane Sarah et Bissuel Bertrand, *Le Monde* (www.lemonde.fr), 2017, 3 p.

Voir (/pierre-ferracci-president-du-groupe-alpha-france)



Pierre FERRACCI est expert-comptable, titulaire d'une Maîtrise d'Economie Appliquée (Paris-Dauphine) et d'un Diplôme d'Etudes Supérieures de Sciences Economiques.

Il est Président-Fondateur du Groupe ALPHA, Groupe de conseil français (1 030 personnes), spécialisé dans les relations sociales et le développement local. Au travers de ses filiales, le Groupe ALPHA s'adresse aux représentants du personnel, aux entreprises et aux acteurs publics :

- Secafi, numéro un en France du conseil et de l'expertise auprès des comités d'entreprise, des CHSCT et des organisations syndicales,
- Sodie, société RH, spécialisée dans l'accompagnement des mobilités, des carrières et la sécurisation des transitions professionnelles,
- Sémaphores, société de conseil, d'expertise et d'audit auprès du secteur public traitant des questions de performance publique, d'habitat et de développement économique ainsi que des dirigeants d'entreprise dans des situations de transformation qui impactent le travail et l'emploi.

A l'été 2014, il a été nommé à la Présidence du Conseil national éducation-économie (CNEE) par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Le CNEE, créé le 18 Octobre 2013, est une instance de dialogue et de prospective qui vise à mieux articuler les enjeux éducatifs et les enjeux économiques.

Pierre Ferracci est également membre du Conseil d'Orientation pour l'Emploi.

Il est, par ailleurs, Président du club de football, le Paris FC, réputé pour la qualité de sa formation, qui vient d'accéder à la Ligue 2 professionnelle.

***Groupe multipartite
sur la formation professionnelle***

Synthèse des travaux

10 juillet 2008

PLAN

Plan	2
Introduction.....	3
Partie I. Les suites des travaux : négociation, concertation, décision.....	4
Partie II. Vers une formation professionnelle plus efficace, plus ciblée et mieux coordonnée.....	6
1. Insuffler une nouvelle dynamique à la formation professionnelle.....	6
1.1 <i>Aller plus loin. Pourquoi ?.....</i>	<i>7</i>
1.2 <i>Aller plus loin. Comment ?.....</i>	<i>8</i>
2. Débats et hypothèses au sein du groupe multipartite	11
2.1 <i>Clarifier les compétences entre acteurs.....</i>	<i>11</i>
2.2 <i>Établir les conditions d'un « droit à la formation différée ».....</i>	<i>14</i>
2.3 <i>Sécuriser les parcours professionnels.....</i>	<i>16</i>
2.4 <i>Faire évoluer le CIF et le DIF : un vecteur de la sécurisation</i>	<i>19</i>
2.5 <i>Faire évoluer les modalités du financement de la formation professionnelle</i>	<i>21</i>
2.6 <i>Faire évoluer le métier des OPCA et leur gouvernance.....</i>	<i>23</i>
2.7 <i>Accroître les capacités d'anticipation, la transparence et l'évaluation de l'ensemble du système.</i>	<i>25</i>
2.8 <i>Améliorer la qualité de l'offre de formation.....</i>	<i>26</i>
Annexes.....	29
1. Principales dispositions législatives régissant la négociation et la concertation en matière de formation professionnelle	29
2. Liste des membres du groupe multipartite	30
3. Lettre de mission.....	32
4. Index des sigles et acronymes.....	34

INTRODUCTION

Le système français de formation professionnelle est un système complexe, où interviennent légitimement de multiples acteurs. Le groupe de travail, dit multipartite, qui s'est constitué à la demande du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, est en soi une expérience originale puisque rassemblant l'ensemble des acteurs (Etat, Régions et partenaires sociaux) à un stade de discussion qui se veut en amont des enjeux de négociation et des clarifications des périmètres d'intervention des acteurs.

Ce groupe s'est réuni de mars à juin 2008 sur un rythme hebdomadaire, avec beaucoup d'assiduité de la part de l'ensemble de ses participants. Il a favorisé progressivement l'émergence d'un point de vue collectif sur les principes qui doivent guider une réforme de la formation professionnelle, les attentes de décisions qui lui sont nécessaires et les enjeux de négociation assortis.

Ce faisant, le groupe de travail a veillé à ne pas se transformer en un espace de négociation, car ce n'était pas sa vocation.

En revanche, il a cherché principalement à réaffirmer les objectifs de la formation professionnelle, à examiner les conditions d'une bonne gouvernance du système, à tirer profit des résultats des derniers travaux disponibles (en particulier les bilans récents de la mise en œuvre de l'ANI de 2003), à établir des objectifs opérationnels et les critères d'évaluation correspondants, etc.

Plus précisément, le fonctionnement du groupe a progressivement fait apparaître les lignes directrices suivantes :

la réforme du système de formation professionnelle n'est pas une fin en soi mais cet objectif oblige à considérer en amont l'efficacité du système de formation initiale et à articuler les modes d'intervention de la formation professionnelle en relation avec le service public de l'emploi et avec le système d'assurance chômage ;

le système de formation professionnelle doit être plus visible et efficace pour les entreprises, les personnes et les cibles de publics prioritaires qui peuvent être identifiées (jeunes sans qualifications/diplômes et demandeurs d'emploi notamment) ;

la gouvernance de ce système, construite sur une intervention par statut, limite son efficacité à un moment où le concept de la sécurisation des parcours individuels devient un enjeu de société ;

la formation professionnelle est un instrument de la conciliation entre la compétitivité des entreprises, la sécurisation des parcours individuels et le maintien d'un objectif de promotion sociale, conforme aux intentions initiales de la loi de 1971.

Le présent document, expression collective du groupe de travail, a pour objectif de retracer les débats tenus du 20 mars au 24 juin 2008 et d'en identifier les points de convergence, les évolutions envisageables et les confrontations non résolues. Le texte qui suit est donc une synthèse de positions souvent différentes, qui ne peuvent engager individuellement chacun des membres mais peuvent servir de base d'appui et de réflexion pour les négociateurs et les législateurs de la formation professionnelle.

PARTIE I. LES SUITES DES TRAVAUX : NEGOCIATION, CONCERTATION, DECISION

Dans sa lettre de mission à Pierre FERRACCI, président du groupe de travail multipartite sur la formation professionnelle, Madame Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a souhaité que les voies et moyens des réformes à conduire soient étudiés et que des préconisations opérationnelles en terme de méthode et de calendrier soient proposées.

Conformément à son mandat, le groupe s'en est tenu au travail de clarification des objectifs et des priorités qui lui était demandé, en veillant à n'interférer ni avec la négociation entre les partenaires sociaux (dont relève la quasi totalité des sujets traités), ni avec la concertation entre les différentes parties en présence.

Parvenu au terme de ses travaux, et vu les dispositions des lois du 4 mai 2004 (formation professionnelle et dialogue social) et du 31 janvier 2007 (modernisation du dialogue social), le groupe préconise qu'il y soit donné suite selon les procédures et le calendrier suivants :

Un **document final** reprenant les constats et les orientations ayant fait l'objet d'un débat et, le cas échéant, d'un consensus en son sein, est remis au Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au Secrétaire d'état chargé de l'emploi.

Ce document identifie **huit axes principaux de réforme** :

1. la clarification des compétences entre acteurs
2. les conditions de réalisation d'un « droit à la formation différée »
3. la sécurisation des parcours professionnels
4. un vecteur de la sécurisation : l'évolution du CIF et du DIF
5. les modalités du financement de la formation professionnelle
6. l'évolution du métier des OPCA et de leur gouvernance
7. l'accroissement des capacités d'anticipation, de transparence et d'évaluation du système
8. l'amélioration de la qualité de l'offre de formation

Suite à la réunion de restitution des travaux du groupe et conformément aux dispositions de la loi de modernisation du dialogue social (voir annexe), le **Gouvernement** communique aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel un **document d'orientation** présentant les principales options qu'il propose à la négociation et le cadre général qu'il entend proposer à l'ensemble des acteurs y compris les régions.

Les mêmes organisations font connaître au Gouvernement leur intention d'engager une telle **négociation** ainsi que **le délai** qu'elles estiment nécessaire pour la conduire.

Elles indiquent également comment elles envisagent **l'articulation la plus efficace avec les autres négociations** interprofessionnelles en cours ou prévues. Cette articulation peut s'établir notamment avec les négociations sur l'assurance chômage et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences déjà programmées, et celle relative au financement du paritarisme.

La **négociation nationale interprofessionnelle est menée** sur la base du calendrier arrêté en concertation avec le Gouvernement. L'Association des Régions de France en est tenue informée.

Une concertation s'engage dans le même temps entre le Gouvernement et l'Association des Régions de France afin d'envisager les implications d'une réforme de la formation professionnelle sur les compétences respectives de l'ensemble des acteurs, et sur les modalités de leur coordination. Elle porte en particulier sur les changements envisagés au titre des axes 1, 2, 5, 7 et 8 ci-dessus.

A l'issue de cette négociation et au terme de cette concertation, le Gouvernement élabore **un projet de loi** avec comme objectif fixé par le Président de la République un dépôt avant la fin de l'année.

Ce projet de loi, ainsi que les textes réglementaires pris en application de la loi qui en est issue, sont soumis pour avis, conformément aux dispositions de la loi du 4 mai 2004 (cf. annexe), au **Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie**, qui dispose du délai utile à leur examen approfondi.

PARTIE II.

VERS UNE FORMATION PROFESSIONNELLE PLUS EFFICACE, PLUS CIBLEE ET MIEUX COORDONNEE

1. INSUFFLER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les finalités de la formation professionnelle sont multiples. Dans son avis du 8 avril 2008, le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) soulignait une double finalité de la formation professionnelle : améliorer à la fois la performance des entreprises et la sécurisation des parcours professionnels par l'entretien et le développement de l'employabilité des actifs (en ou hors de l'emploi). A cette double finalité mentionnée par le COE, les membres du groupe multipartite ont souhaité ajouter les objectifs de développement culturel, de promotion sociale et de lutte contre les inégalités et les discriminations. L'importance respective de ces trois objectifs a été rappelée avec force par le groupe.

En outre, le COE, dans l'introduction à son avis, constatait que si le système actuel prenait en charge de façon relativement efficace les personnes les mieux formées, il semblait en revanche défaillant pour celles sorties du système éducatif sans diplôme, sans connaissances de base suffisantes ou ayant rencontré des incidents de parcours. Cet avis donne la clé des lignes souhaitables d'évolution du système de formation professionnelle dans le prolongement de ce qui avait été entrepris avec l'ANI 2003 et les lois du 4 mai et du 13 août 2004.

Pour le groupe multipartite sur la formation professionnelle, le système est jugé perfectible, en particulier pour les personnes en difficulté, sur l'organisation de la sécurisation des parcours professionnels dans un cadre moins cloisonné. Le groupe a travaillé dans ce sens¹ pour rechercher de nouvelles réponses. Cette question est cependant complexe pour diverses raisons :

les personnes les moins formées sont aussi celles qui, souvent, ont le plus de mal à entrer dans un processus de formation. C'est une première difficulté qui oblige à faire preuve d'imagination pour trouver des formes appropriées ;

les entreprises sont portées à former plus aisément et plus volontiers en priorité ceux de leurs salariés pour lesquels le retour sur investissement de la formation a des chances d'être le plus élevé. Elles ont tendance à former moins volontiers ou moins facilement les autres salariés qui sont, en conséquence, souvent plus vulnérables à l'occasion de fermetures, de restructurations, de transformations d'activités, de changements technologiques ;

la structure économique nationale a changé ces trente dernières années, en réponse aux modes d'ouverture à la concurrence internationale, au raccourcissement des cycles technologiques et au développement de la tertiarisation des activités. Cette transformation impacte les contenus du travail et les modes de gestion assortis des emplois et a conduit les pouvoirs publics à une plus forte implication en matière de réponse aux besoins de reconversion économique, territoriale et professionnelle.

L'identification des publics en difficulté pour lesquels l'action de formation professionnelle continue peut se révéler essentielle est un préalable. Ces personnes en difficulté sur le marché du travail relèvent globalement de trois grandes catégories de situations. Elles peuvent être : des personnes insuffisamment formées en mal de primo-insertion ; ou en emploi mais difficilement réemployables en cas d'accident ; ou encore demandeuses d'emploi mais avec des compétences professionnelles insuffisantes et nécessitant un renforcement important.

Lorsqu'elles passent d'une situation à une autre, ces mêmes personnes changent de système de prise en charge. Elles relevaient de l'entreprise et des dispositifs interprofessionnels ou de branches, elles entrent dans le domaine du service public de l'emploi ; elles peuvent ensuite passer dans le champ de compétence des Conseils régionaux ou des Conseils généraux.

¹ Avertissement : les débats du groupe n'ont pas abordé les salariés des fonctions publiques. Le cas des travailleurs indépendants (avec pour certains le principe d'une formation volontaire ou obligatoire induite par l'exercice de leur profession) n'a pas fait, non plus, l'objet de débats spécifiques. Il conviendra de permettre, le cas échéant, la mise en place de dispositifs adaptés.

De fait, l'approche héritée du modèle construit depuis les années 70 a conduit à envisager la formation professionnelle comme un ensemble de sous-systèmes (« tuyaux d'orgue »), visant chacun des publics spécifiques (approche par statut) qui, malgré des avancées récentes, restent encore insuffisamment articulés.

La césure entre formation professionnelle continue des salariés en emploi dont la responsabilité incombe à l'entreprise et formation professionnelle continue des personnes hors de l'emploi dont la responsabilité incombe prioritairement aux Régions ne saurait plus longtemps constituer une frontière intangible, même s'il ne s'agit pas de revenir sur cette répartition des compétences. L'ANI de janvier 2008 sur le marché du travail exprime d'ailleurs la volonté des partenaires sociaux d'affirmer une responsabilité élargie.

Ainsi, une ligne de force des travaux du groupe a été d'affirmer la logique de parcours professionnel pour laquelle la question de l'orientation tout au long de la vie est une question-clé qui devient nécessaire dans un environnement professionnel en transformation rapide. Cette question de l'orientation tout au long de la vie renvoie à un accompagnement des individus accessible à tous : il nécessite une capacité d'anticipation de l'évolution des métiers et des besoins ainsi qu'une coordination plus forte entre les acteurs qui sont aujourd'hui impliqués dans cet accompagnement en fonction des statuts ; il implique aussi des clarifications dans l'organisation territoriale et dans les périmètres d'intervention des acteurs. Ces clarifications doivent se préciser et se concrétiser par la mise en œuvre opérationnelle de la suite des travaux du groupe.

Répondre à ces constats confère à la formation professionnelle une ambition renouvelée de conciliation entre le développement de la compétitivité de l'entreprise, l'entretien de l'employabilité individuelle ainsi que la recherche de la promotion sociale et de développement individuel : autant d'objectifs dont le fonctionnement du groupe a pu affirmer progressivement l'importance et permis de dégager, tout au long des séances de travail, une volonté partagée pour avancer collectivement sur la définition et la mise en œuvre de cette nouvelle dynamique.

1.1 Aller plus loin. Pourquoi ?

Pour les membres du groupe, un bouleversement de la formation professionnelle n'est ni souhaitable ni envisageable. Le Président de la République, lui même, déclarait à Melun, le 16 mai 2008, à propos de la formation professionnelle : « *Cela ne signifie pas qu'il faut tout changer et faire table rase. L'organisation actuelle a un certain nombre d'atouts qu'il faut conserver.* »

A défaut de révolution, le groupe multipartite s'est plutôt attaché à envisager des évolutions structurantes et utiles pour une amélioration de l'efficacité du système. Durant l'ensemble de ses travaux, la recherche de solutions opérationnelles a été un souci majeur des parties présentes. Plusieurs travaux récents ont servi de support à la réflexion : le rapport de la mission sénatoriale publié à l'été 2007, les travaux des partenaires sociaux qui ont abouti à l'ANI 2008, l'avis du COE du 8 avril 2008, l'évaluation par les partenaires sociaux de l'ANI 2003, les récents rapports Lambert et du Conseil économique et social sur des thèmes identiques, ou le panorama proposé par la DGEFP, à partir des travaux conjoints DARES-DGEFP-CEREQ.

Pour le groupe, il faut penser les transformations souhaitables du système de formation professionnelle en considérant ses complémentarités avec le système de formation initiale et le service public de l'emploi. Si ces trois systèmes n'ont ni les mêmes finalités, ni les mêmes modes de gouvernance, leur complémentarité dans une logique d'accompagnement des parcours professionnels et de renforcement de la compétitivité économique est évidente et appelle une cohérence d'ensemble.

Le groupe s'est ainsi réuni autour de trois grandes orientations stratégiques pour la réforme largement partagées par ses membres : ***améliorer l'efficacité du système ; le rendre plus équitable ; le simplifier*** :

Améliorer le système, c'est admettre qu'une approche uniquement par statut a montré ses limites et que des synergies et des passerelles doivent être trouvées pour placer le parcours de chaque individu au cœur du système. Il s'agit d'améliorer l'efficacité de la formation et le retour sur investissement qu'elle représente tant pour les individus que pour les entreprises.

C'est également clarifier le rôle et les compétences des acteurs, l'État, les Régions et les partenaires sociaux, dans le respect de leur légitimité respective², sur la définition des orientations stratégiques comme sur la mise en œuvre opérationnelle aux niveaux national, sectoriel, et territorial.

C'est aussi reconnaître que le fonctionnement du système, avec les instances paritaires au cœur de la formation professionnelle continue des salariés (CPNE, OPCA...), doit être amélioré et réformé. La question du financement du paritarisme dont différents acteurs sont convenus qu'il devrait être repensé, doit faire l'objet d'un traitement approprié.

C'est enfin s'interroger sur les moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'offre de formation, qui apparaît très dispersée, multiple, segmentée. Même si des évaluations sont menées par certains acteurs, l'absence d'évaluation globale du système ne permet pas suffisamment de mesurer les résultats et de les partager collectivement.

Le rendre plus équitable, c'est refuser que des personnes en difficulté sur le marché du travail qui auraient besoin d'une formation pour améliorer leur employabilité et leur accès à l'emploi échappent au système. C'est aussi faire œuvre d'imagination et de persuasion pour proposer des solutions adaptées à ces personnes afin de les amener vers la formation.

Le simplifier, c'est améliorer l'accès réel à la formation pour les personnes en difficulté par une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs institutionnels (logique de guichet unique ou de portail) et un accompagnement de qualité tout au long de leur parcours.

1.2 Aller plus loin. Comment ?

Ces orientations stratégiques ont été débattues et sont largement partagées par les membres du groupe de travail. Le groupe du COE les avait indiquées pour la plupart. Le groupe multipartite, qui rassemble les principales parties concernées (État dans ses diverses composantes, conseils régionaux, partenaires sociaux) était particulièrement apte à les discuter et à les approfondir.

Les propositions suivantes sont issues des échanges du groupe, mais aussi de nombreuses rencontres bilatérales avec l'ensemble des parties concernées. Elles ont pour objectif de répondre aux insuffisances et aux « défaillances » décelées, en prenant en compte l'ossature du système actuel de formation professionnelle qui n'a pas que des défauts. Il s'agit de faire évoluer ce système dans ces directions.

Les réponses proposées ne font pas toujours l'unanimité au sein du groupe. Mais, il convient d'en apprécier la pertinence au regard de ces objectifs d'efficacité, d'équité, d'égalité d'accès et de simplicité.

Les évolutions attendues du système reposent sur **les grands constats** suivants :

en premier lieu, la conviction que le parcours professionnel des individus se construit en amont, dès la formation initiale qui est le socle sur lequel la formation professionnelle peut contribuer à consolider les connaissances et compétences nécessaires au bon déroulement des parcours individuels. En ce sens, si la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 affirmait déjà cette complémentarité entre formation initiale et formation continue, il est nécessaire de la reconsidérer en relation avec l'objectif de sécurisation des parcours professionnels, notamment dans les processus d'orientation mis en œuvre par l'appareil de formation initiale ;

en deuxième lieu, le dispositif d'accompagnement et de financement doit être aménagé pour inciter les personnes qui ne se forment pas ou peu à davantage se former et à se « former mieux », si la formation constitue la solution la plus adaptée à leur situation personnelle et aux besoins de l'économie. Il doit fournir un service de qualité tant aux individus qu'aux entreprises sur l'ensemble du territoire : un service d'orientation / accompagnement pour les personnes, un service d'information, d'accompagnement et d'intermédiation amélioré pour les entreprises ;

² Voir la loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, la loi du 7 janvier 1983 qui a donné compétence de droit commun aux conseils régionaux en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue, la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, la loi quinquennale du 20 décembre 1993, la loi du 4 mai 2004 sur la formation professionnelle et le dialogue social, loi « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004...

en troisième lieu, l'affirmation du lien entre orientation-formation-emploi ainsi que les modalités d'accompagnement individuel suppose, en amont, un enjeu en matière d'identification et de prospective des métiers et des qualifications et en règle générale, en aval, une organisation territoriale, un suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité de la formation continue concourant à la sécurisation des parcours professionnels ;

en quatrième lieu, les missions des organismes paritaires et de leurs services doivent être élargies, leurs capacités d'intervention (incluant la mutualisation) en direction des petites et moyennes entreprises doivent être renforcées et leur capacité à mettre en œuvre de façon opérationnelle des partenariats territoriaux avec les conseils régionaux affirmée ;

enfin, les conditions de concertation, de coordination, de contractualisation et d'évaluation entre l'État, les conseils régionaux et les partenaires sociaux, ainsi qu'avec les autres acteurs, doivent être repensées. Cela nécessite, de chacun des acteurs, une volonté de dialogue et de coordination sur leur champ d'action et de responsabilité propre.

Trois grands principes doivent leur donner corps :

en amont, des objectifs doivent être clairement définis par les décideurs, afin de permettre leur évaluation. Ces objectifs doivent aussi intégrer le renforcement du dialogue entre les acteurs et le souci d'une transparence des uns par rapport aux autres ;

l'exécution doit être assise sur des structures efficaces reposant sur un pilotage clair et affirmé, articulant les niveaux politiques et opérationnels ;

en aval, une évaluation quantitative et qualitative rigoureuse de la performance des politiques et des actions menées doit être réalisée, au regard des objectifs opérationnels définis en amont.

A partir de ces orientations stratégiques, de ces constats et de ces principes, le groupe multipartite s'est attaché à envisager des hypothèses opérationnelles susceptibles d'impulser cette nouvelle dynamique. Elles s'articulent autour de huit thèmes :

la clarification des compétences entre acteurs ;

les conditions de réalisation d'un « droit à la formation différée » ;

la sécurisation des parcours professionnels ;

un vecteur de la sécurisation : l'évolution du CIF et du DIF ;

les modalités du financement de la formation professionnelle ;

l'évolution du métier des OPCA et de leur gouvernance ;

l'accroissement des capacités d'anticipation, de transparence et d'évaluation du système ;

l'amélioration de la qualité de l'offre de formation.

En mettant en avant ces thèmes, **le groupe multipartite n'a pas cherché l'exhaustivité des pistes d'évolution possibles ou souhaitables pour la formation professionnelle.** Elles lui paraissent néanmoins suffisamment structurantes pour poser les bases d'une nouvelle dynamique.

Enfin, il est à noter que d'autres évolutions sont attendues dans des sphères connexes. Certaines ont été évoquées lors des séances plénières du groupe ou lors des entretiens bilatéraux menés par le président. Il s'agit de :

la réforme de la formation initiale : l'enseignement obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition des savoirs de base et s'attacher à réduire significativement le nombre de jeunes quittant le système scolaire sans diplôme. De fait, la formation continue ne pourra jamais se substituer à la formation initiale. L'effort déjà engagé pour mieux articuler formation initiale et formation professionnelle (notamment les modalités pédagogiques de l'alternance) mérite d'être poursuivi et renforcé. La formation initiale est bien le préalable et un enjeu premier sur laquelle la formation continue devrait pouvoir s'appuyer. Les défaillances du système de formation initiale apparaissent dès le début de l'école primaire. Il faut abandonner une vision de l'orientation par défaut voire « couperet » pour donner une image plus claire et plus attrayante des métiers et des activités. Cela peut être amorcé en passant d'une orientation au sein du système de formation initiale à une orientation tout au long de la vie professionnelle et à la reconnaissance des qualifications (VAE, bilans professionnels, certification professionnelle, RNCP...) ;

l'importance de la formation en alternance en tant qu'outil pédagogique : si l'évolution de l'apprentissage n'a pas été au cœur des discussions, l'importance de la formation en alternance a été soulignée. Pour le groupe, il ne faut pas rechercher une fusion des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation, parce qu'ils répondent à des finalités différentes et parce qu'ils fonctionnent bien. Ces deux contrats sont perçus comme des outils d'ajustement entre les exigences de la formation et les exigences de l'emploi. Cela n'empêche pas, comme pour les autres dispositifs, de renforcer l'évaluation de ces contrats. Par ailleurs, une réflexion sur les circuits de financement de l'apprentissage pourrait être menée pour optimiser les ressources mobilisées ;

les évolutions en marche concernant le service public de l'emploi ou l'assurance chômage dont il convient de bien mesurer les incidences sur le système de formation professionnelle continue et sur la diversité des territoires ;

les suites du Grenelle de l'insertion ;

les questions du paritarisme, de son fonctionnement et de son financement.

Dans la partie ci-dessous sont présentés les huit thèmes ayant fait l'objet de débats approfondis au sein du groupe. En plaçant la personne au cœur des débats, le groupe a cherché à mettre en évidence les voies d'amélioration par une meilleure coordination entre les différents acteurs. Ces mois de travail n'ont pas permis, néanmoins, d'examiner, avec la même intensité et la même précision, les pistes concernant chacun des acteurs. Il n'en demeure pas moins que l'implication politique de chacun d'entre eux est d'égale importance pour la suite des travaux.

Au-delà de l'identification des termes du débat et des consensus, alternatives et thèses en présence portant sur ces huit thèmes, le président du groupe multipartite a soumis à la réflexion lors des réunions plénières et des entretiens bilatéraux qu'il a menés avec chacun des acteurs, un ensemble d'hypothèses d'évolution et de réforme qui est présenté dans chaque partie. Leur évocation n'implique pas, pour autant, l'adhésion de tous les membres à l'ensemble de ces hypothèses.

2. DEBATS ET HYPOTHESES AU SEIN DU GROUPE MULTIPARTITE

2.1 Clarifier les compétences entre acteurs

Les termes du débat

La pertinence de l'échelon territorial régional et la légitimité des conseils régionaux pour l'entretenir, ne font pas débat. Cela ne remet bien sûr pas en cause les légitimités respectives de chacun des autres acteurs. Ces légitimités, nécessaires à la cohérence territoriale, doivent néanmoins pouvoir être correctement articulées pour concourir à la réalisation des objectifs nationaux.

De fait, il existe un ensemble de parties prenantes dont les responsabilités et les champs de compétences diffèrent. Il apparaît donc nécessaire de définir un lieu au niveau régional où les différents acteurs peuvent se rencontrer, échanger et se coordonner.

Le consensus créé autour de la reconnaissance de la pertinence de l'échelon territorial régional doit permettre d'assurer une meilleure coordination des acteurs et des dispositifs d'intervention tant pour la concertation que pour la mise en œuvre opérationnelle, au-delà de la seule formation professionnelle, avec, d'une part, le service public de l'emploi (SPE) et le système d'assurance chômage, et d'autre part, les stratégies de développement économique.

Cette meilleure coordination des acteurs, gage d'une cohérence territoriale renforcée des actions de formation professionnelle, ne dispense donc pas d'un réexamen des responsabilités et des financements respectifs entre l'État et les régions dans le champ de la formation professionnelle.

Les consensus, alternatives et thèses en présence

Cette meilleure articulation au plan régional doit aller de pair avec une meilleure articulation au plan national entre l'État, la représentation nationale des régions, le CNFPTLV, le CPNFP, les CPNE, le FUP...

Au niveau régional, le Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) pourrait devenir le lieu central de la concertation des différents acteurs de la formation professionnelle (État, conseil régional, organisations représentatives d'employeurs et de salariés), en lien avec la politique de l'emploi et les acteurs du dialogue social. La question de la coexistence avec les futurs conseils régionaux de l'emploi (CRE) se pose nécessairement sans qu'aucune piste consensuelle n'ait pu être trouvée sur ce sujet.

Pour faire du CCREFP ce lieu central de la définition de la politique de formation professionnelle en régions, certaines améliorations sont attendues : l'adaptation des règles de fonctionnement des CCREFP (présidence, compétences revues, composition) ; l'homogénéisation du fonctionnement effectif des CCREFP selon des principes de base et des modalités qui pourraient s'inspirer des meilleures pratiques. Une approche par l'expérimentation de CCREFP rénovés pourrait être envisagée. Une autre approche par l'expérimentation d'une articulation étroite entre CCREFP et certains CRE nouvellement installés pourrait aussi être envisagée ; les Régions ont, d'ailleurs, rappelé leur souhait de pouvoir copiloter avec l'État le service public de l'emploi, un principe d'expérimentation ayant été acté dans la loi sur le SPE.

La question de la composition du CCREFP porte notamment sur la structuration du dialogue social territorial, et ce faisant, sur les moyens de la représentation des partenaires sociaux au sein du CCREFP. La COPIRE peut-elle être la structure de représentation des partenaires sociaux ? Si non, comment les partenaires sociaux peuvent-ils s'organiser pour assurer cette représentation au niveau régional ?

Un CCREFP rénové doit être le cadre de définition des orientations stratégiques partagées de la formation professionnelle en région. Le plan régional de développement des formations (PRDF) prescriptif pour les uns, négocié pour les autres, voire largement concerté pour certains, pourrait être la traduction de ces objectifs, leur mise en œuvre opérationnelle relevant des différents acteurs-prescripteurs chacun pour ce qui les concerne et d'un éventuel outil partagé pour les parcours relevant de sa compétence. Se pose la question de la place de la négociation sectorielle et de sa mise en œuvre territoriale dans ces grands choix collectifs.

Le plan régional de développement des formations (PRDF) pourrait ainsi devenir un support de programmation accepté par les différents acteurs. Sans remettre en cause leur responsabilité propre, et notamment dans le respect des politiques de branches professionnelles, il permet d'y afficher les priorités de chacun. Peuvent y être adjointes des contractualisations à géométrie variable, répondant de manière plus concrète ou plus immédiate à des priorités locales. Cela suppose de redéfinir les règles d'élaboration du PRDF pour permettre de contractualiser sur des objectifs partagés qui associent tous les acteurs, avec leur légitimité propre.

Ainsi resserrée, la coordination des actions de formation professionnelle en région ne résoudrait cependant pas totalement la question de la répartition des compétences. L'imbrication croissante entre formation professionnelle et emploi dans la construction des parcours professionnels appelle également des réponses appropriées en matière d'organisation collective. De plus en plus, en effet, les actions de formation stricto sensu tendent à se trouver intégrées, pour ce qui concerne en particulier les jeunes en insertion et les demandeurs d'emploi, dans une chaîne d'interventions et de prestations qui va de l'amont de la formation (accueil, information, orientation, bilan, prescription) à son aval (périodes d'application en entreprise, aide au recrutement, suivi de l'intégration dans l'emploi). C'est cette imbrication même qui constitue l'accompagnement des parcours professionnels.

L'opérateur unique et ses cotraitants sont appelés à y prendre une part active, non seulement pour la prescription et le suivi individuels mais aussi à travers les actions de formation associées aux contrats aidés ou à destination des publics spécifiques qui sont aujourd'hui de la compétence de l'État (handicapés, détenus, illettrisme...). A terme, le nouvel opérateur pourrait en outre être appelé à étendre son offre d'accompagnement, au-delà des demandeurs d'emploi, aux salariés engagés dans un projet de mobilité. D'autres acteurs peuvent intervenir dans la construction de ces parcours : OPCA, FONGECIF, SOP, AFPA, Missions locales, éventuellement Maisons de l'Emploi...

Hypothèses d'évolution ou de réforme

En complément, le président du groupe multipartite a soumis à la réflexion des membres un ensemble d'hypothèses d'évolution et de réforme dont l'évocation, ci-dessous, n'implique ni l'adhésion de tous les membres à celles-ci, ni l'exhaustivité des pistes, ni le caractère exclusif de l'une par rapport à l'autre.

Alléger la représentation au sein du CCREFP : limiter la composition du CCREFP aux décideurs-financeurs (Etat, conseil régional, partenaires sociaux représentatifs...).

Dans cette hypothèse, la COPIRE peut-elle représenter les partenaires sociaux au sein du CCREFP ? Cette représentation pourrait, par exemple, être limitée à deux représentants (salarié et patronat) en cas d'iso-répartition (2 sièges pour l'État et 2 pour les Régions). Cette hypothèse n'est cependant pas partagée par l'ensemble des partenaires sociaux, certains, plus nombreux, revendiquant une représentation directe des organisations patronales et salariées représentatives.

Recentrer les compétences du CCREFP sur la formation professionnelle, ce qui ne signifie pas l'oubli du lien étroit avec les politiques d'emploi. Dans ces conditions, le primat des régions est réaffirmé et il serait cohérent, de ce point de vue, que la présidence du CCREFP puisse revenir au conseil régional. D'autre part, la compétence « emploi » est plus spécifiquement exercée dans le cadre du CRE. L'ensemble de ces deux instances doit s'intégrer dans le contexte plus global du développement économique des territoires. Dans cette hypothèse, la gouvernance régionale de l'opérateur pourrait être inchangée.

Une hypothèse alternative a été évoquée par certains des membres : **fusionner les deux instances** (CCREFP et CRE) pour permettre une imbrication croissante emploi-formation professionnelle, limiter le nombre d'instances, faciliter le dialogue et la mise en cohérence des actions.

Confirmer le PRDF comme outil d'orientation stratégique résultant de la concertation de l'ensemble des membres du CCREFP. Compte tenu de sa nécessaire co-construction, même s'il est, in fine, arrêté par le conseil régional, une déclaration d'intention de chaque décideur-financeur (les travaux futurs évoqués dans la première partie du document devant préciser la façon dont ces responsabilités peuvent être assumées) doit être annexée. Elle doit avoir valeur d'engagement sur ces orientations et sur leur traduction concrète.

Certains ont même préconisé que le PRDF engage contractuellement les acteurs de la formation professionnelle représentés au sein du CCREFP, y compris sur leurs concours financiers.

Renforcer la coopération entre les différentes instances ayant un rôle d'observation et d'anticipation, du Centre d'analyse stratégique aux observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, en passant notamment par le CEREQ et les OREF...

Quelques questions supplémentaires mériteraient un examen approfondi :

Elles portent sur :

- la clarification des compétences entre l'État et les régions en matière de formation professionnelle pour les détenus, les handicapés, l'illettrisme... ;
- la présence des conseils généraux dans le CCREFP compte tenu de leurs prérogatives en matière d'insertion (cf. conclusions du Grenelle) et de leurs capacités de financement ;
- la clarification de la représentation de l'État et la participation de l'Éducation nationale dans les différentes instances au niveau régional ;
- la rénovation des modalités de contractualisation (contrats de projets, contrats d'objectifs territoriaux, contrats d'objectifs et de moyens...)

En tout état de cause, il y a obligation de définir les périmètres des politiques de l'emploi et des politiques de formation et d'outiller leur coordination.

2.2 Établir les conditions d'un « droit à la formation différée »

Les termes du débat

Le système français de formation se caractérise par une forte césure entre une formation initiale diplômante sous la responsabilité de l'Etat et une formation professionnelle des salariés à vocation qualifiante sous la responsabilité de l'entreprise, les actions de formation professionnelle visant rarement l'acquisition d'un diplôme. Dans ce système de formation, une autre caractéristique française est que 17 % des jeunes sortent du système scolaire sans diplôme du secondaire (CAP, BEP, baccalauréat). Une priorité réaffirmée du système éducatif est la réduction de ce taux qui relève avant tout du ressort de la formation initiale et donc de la responsabilité de l'Etat ; de plus, cette catégorie d'actifs accède par la suite plus difficilement à la formation continue, alors même que ses besoins sont objectivement importants.

De fait, la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 insistait déjà sur le rôle de l'éducation nationale en la matière : *Le service public de l'éducation contribue à l'égalité des chances. Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté. (...). L'éducation permanente fait partie des missions des établissements d'enseignement ; elle offre à chacun la possibilité d'élever son niveau de formation, de s'adapter aux changements économiques et sociaux et de valider les connaissances acquises* (art. 1). Comme l'a reconnu la contribution du ministère de l'éducation nationale transmise au groupe multipartite, l'information, le conseil, l'accompagnement pour l'orientation scolaire, universitaire et professionnelle, participent, avec la transmission des connaissances et la collation des grades et diplômes, des missions fondamentales du système éducatif.

Au-delà, l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 a introduit la question de l'accès à « *une ou des formation(s) ou diplômante(s) d'une durée totale maximale d'un an* » pour les personnes ayant arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur et, en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue. Pour les signataires de l'ANI, cette formation différée pourrait être financée par un « *abondement financier des pouvoirs publics correspondant au coût moyen d'une année de formation* ».

L'avis du COE reprend cette idée d'un « *droit différé à la formation financé par l'Etat* » pour les personnes ayant quitté le système scolaire sans qualification de façon à « *acquérir au minimum les savoirs de base au cours de leur vie professionnelle* ».

Dans la perspective d'une formation initiale différée, tant l'ANI de 2003 que l'avis du COE insistent sur l'apport de voies alternatives à l'acquisition de certifications professionnelles, comme notamment le système de validation des acquis de l'expérience mais également les contrats en alternance ou les écoles de la 2^{ème} chance.

Dans le même temps, selon la mission d'information sénatoriale sur la formation professionnelle « *la formation initiale conditionne très largement l'usage et la réussite de la formation continue* ». Cette dernière ne saurait, à elle seule, résorber les inégalités ; selon le rapport des sénateurs, elle contribue à les « redoubler », constat contesté par certains membres du groupe et par le bilan de l'ANI 2003 établi par les partenaires sociaux.

Les consensus, alternatives et thèses en présence

Le groupe de travail a réaffirmé la nécessité de faire progresser les enjeux précédents en s'appuyant sur une formation initiale efficace, appuyée sur une orientation positive et non par défaut, susceptible de résorber le flux des jeunes sans diplôme ou sans qualification. Cette réflexion en amont est un préalable à la réflexion d'évolution de la formation professionnelle et nécessite des mesures appropriées.

De fait, cela peut être amorcé en passant d'une problématique de l'orientation au sein du système de formation initiale, souvent surdéterminée par l'offre éducative et la carte de formations locales, à une problématique de l'orientation tout au long de la vie professionnelle qui est nécessairement plus englobante au sens où elle se réfère à un plus large public (l'ensemble des actifs) que celui des jeunes sortant du système de formation initiale. Au demeurant, cela rejoint l'affirmation renouvelée du contenu du titre I de l'accord national interprofessionnel de janvier 2008.

De fait, nombreux sont les membres à avoir souhaité le renforcement de l'information, du conseil et de l'accompagnement des jeunes, des demandeurs d'emploi, des salariés et des publics les plus en difficulté, afin d'accélérer l'accès et le retour à l'emploi par les acteurs concernés, et notamment le nouveau service public de l'emploi.

Plus spécifiquement, une large majorité du groupe a souligné l'utilité d'une formation différée pour les sortants précoces du système éducatif. L'instauration d'un droit à la formation différée a été débattue à de multiples reprises, la discussion convergeant sur la finalité d'un tel droit, à savoir éviter la répétition d'une mise en échec de ces jeunes après leur expérience scolaire, et sur la nécessité d'inscrire ce droit dans une logique de parcours. Ce dernier point renvoie à l'accompagnement et au pilotage d'un tel droit à la formation différée qui devraient être précisés (cf. la loi d'orientation de 1989 qui considère l'accompagnement N+1 comme une forme de formation différée) et corrélés à une capacité d'innovation pédagogique en destination des publics cibles.

En fait, le terme « droit à » ne peut être entendu comme l'existence d'un droit personnel, qui serait incompatible avec une problématique de l'accompagnement et du pilotage ; il doit être entendu comme la reconnaissance pour les sortants précoces du système éducatif d'une sorte de « crédit de formation » à faire valoir, dont l'expression, les modalités techniques et financières, ainsi que la gouvernance restent à établir.

Certains estiment nécessaire, pour répondre au défi du nombre de jeunes sortis sans qualification ou sans diplôme du système scolaire, de miser sur une amélioration de la prise en compte par le système de formation initiale de ces publics, ainsi que de développer et de faciliter l'accès à des apprentissages tout au long de la vie.

Hypothèses d'évolution ou de réforme

En complément, le président du groupe multipartite a soumis à la réflexion des membres un ensemble d'hypothèses d'évolution et de réforme dont l'évocation, ci-dessous, n'implique ni l'adhésion de tous les membres à celles-ci, ni l'exhaustivité des pistes, ni le caractère exclusif de l'une par rapport à l'autre.

Renforcer l'effort de formation initiale de lutte contre l'échec scolaire à travers la poursuite des actions engagées : maîtrise du socle commun de connaissances, évaluation périodique des élèves, prévention de l'échec par le soutien individualisé, rénovation de l'enseignement général, technique et professionnel, renforcement des liens école/entreprise, orientation plus efficace et, compte tenu des besoins en qualifications, nécessité de faciliter l'accès aux filières courtes de l'enseignement supérieur à la suite des filières de l'enseignement professionnel.

Développer, dans le cadre de la formation continue, les contrats de formation en alternance (professionnalisation) qui ont prouvé leur efficacité, comme les contrats d'apprentissage dans la formation initiale, en dotant un nombre croissant de jeunes d'une qualification professionnelle reconnue et de meilleures chances d'accès à l'emploi. L'accord est général pour continuer à développer ces types de contrats tout en admettant qu'il convient d'évaluer davantage leur efficacité au regard des attentes du marché du travail.

Une autre hypothèse d'extension a été évoquée : **ouvrir les contrats de professionnalisation à un plus large public** (cf. les propositions du Grenelle de l'insertion).

Développer, dans le cadre de la formation continue, les autres dispositifs d'acquisition et de reconnaissance de certifications et de diplômes (notamment CIF et VAE)

Affirmer un droit à la formation différée, capable d'offrir aux actifs dépourvus d'une qualification suffisante la possibilité de la compléter par un parcours diplômant au cours de leur vie professionnelle. La concrétisation de ce droit appelle des clarifications préalables : quelle population cibler ? Doit-elle être appréhendée en « flux » (sortants précoces du système éducatif) ou en « stocks » (l'ensemble des actifs qui, à un moment de leur parcours professionnel, peuvent être intéressés par faire valoir un tel droit compensatoire) ?

Refondre le système d'orientation tout au long de la vie : concernant la formation initiale, il convient de travailler sur les représentations et de quitter la problématique de la remédiation et de l'orientation « couperet » pour privilégier une représentation plus positive de l'orientation professionnelle. Concernant la formation continue, la gouvernance d'un tel droit différé à la formation oblige à une réflexion sur un service de l'orientation et l'accompagnement des individus dans leurs parcours professionnel qui implique des modes de coordination et des outils renouvelés entre les différents acteurs, Éducation nationale, Région, service public de l'emploi, missions locales, OPCA, FONGECIF, maisons de l'emploi, cités des métiers, opérateurs privés...

Mieux articuler et coordonner les systèmes d'orientation scolaire, universitaire et professionnelle. Confronter l'information qu'ils apportent notamment à destination des personnes qui y ont plus difficilement accès (précaires, salariés de TPE...) aux analyses prospectives sur les besoins des marchés, des branches et des territoires.

Quelques questions supplémentaires mériteraient un examen approfondi :

Elles portent sur :

- les modalités de reconnaissance des rôles respectifs des certifications et titres professionnels par rapport aux diplômes (modalités d'inscription des titres et certifications au répertoire national des certifications professionnelles - RNCP) ;
- les ajustements du système de financement de l'apprentissage et d'adaptation des filières aux besoins des territoires tout en conservant une cohérence nationale (l'échelon régional pouvant être trop étroit pour les besoins de certaines filières) ;
- l'instauration d'une conférence nationale sur ces sujets : articulation formation initiale - formation continue ; droit différé à la formation ; modalités d'information, d'orientation et d'accompagnement de certaines catégories de sortants du système éducatif ?

2.3 Sécuriser les parcours professionnels

Les termes du débat

Une approche de la formation professionnelle par les « statuts » du « formé » a mis en évidence ses limites. Si certaines personnes relèvent de cibles clairement identifiées et bénéficient, assez aisément si elles le souhaitent, de l'accompagnement d'un des grands acteurs institutionnels représentés dans le groupe multipartite (État, régions, entreprises et partenaires sociaux), d'autres personnes peuvent ne pas bénéficier de l'accompagnement ou de l'offre de formation qui leur permettrait une entrée, un maintien ou un retour dans l'emploi :

soit parce qu'elles sont à l'intersection des compétences de plusieurs acteurs (conflits positifs) ;

soit parce qu'elles ne sont pas repérées par les acteurs comme relevant de leurs compétences (« trous dans la raquette » : par exemple, le demandeur d'emploi dont les droits à indemnités sont épuisés avant la fin de sa formation et qui ne pourrait pas bénéficier de l'allocation de fin de formation, le salarié licencié en situation de transition professionnelle et qui ne pourrait bénéficier d'un CIF ou d'une autre formation de longue durée alors que celle-ci serait nécessaire à sa réinsertion professionnelle,...) ou ne constituent pas des cibles aisément identifiables ou des priorités pour les différents acteurs (conflits négatifs).

L'article 15 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008³ a prévu que des « moyens spécifiques seront mis en place pour assurer la qualification ou la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi, notamment ceux les plus éloignés de l'emploi (...) ».

Par ailleurs, dans une intervention devant le Conseil d'orientation pour l'emploi, en janvier 2008, la DGEFP a émis l'hypothèse de la création d'un fonds régional piloté par un conseil tripartite (conseil régional, État, partenaires sociaux) dont la mission première serait de sécuriser les mobilités professionnelles et/ou géographiques des personnes (y compris les salariés de faible niveau de qualification).

Sur ce point essentiel, les travaux du groupe multipartite, s'ils ont mis en évidence un accord sur les finalités, n'ont pas permis d'établir un consensus tant sur la gouvernance et le financement que sur la nature même du dispositif approprié.

Les consensus, grandes alternatives et thèses en présence

La thèse d'un fonds « pérenne et mutualisé », outil complémentaire permettant de traiter des « trous dans la raquette » dans la couverture des situations de parcours professionnels dans et hors de l'emploi, a suscité une réaction défavorable.

Si la majorité des membres a mis en avant le besoin prioritaire d'un pilotage politique partagé, elle a aussi préféré y répondre par un outil non permanent qui fonctionnerait autour de « projets » par conventionnement ou contractualisation « normée » sur des objectifs communs. Cette conception rejoint l'idée des conférences de financeurs mises en place dans certaines régions, certains précisant qu'il doit alors s'agir de décideurs-financeurs.

Certains considèrent que les deux thèses (fonds pérenne ou logique de projet) ne s'opposent pas forcément. Elles pourraient même être complémentaires : un socle de financement pérenne ou non, associé à une capacité de réactivité selon les réalités locales et les urgences sociales. Certains opposants au principe même du fonds permanent considèrent cependant que ces objectifs seraient superfétatoires car déjà couverts par les différents acteurs.

Quelle que soit sa forme, le « **dispositif** » (*terme utilisé dans la suite du document pour évoquer cet espace de coordination des acteurs sans préempter sa nature*) de sécurisation des parcours doit permettre de coordonner les modes d'intervention, dans le respect des prérogatives de chacun, ou d'expérimenter des modalités d'intervention nouvelles. En tout état de cause, il ne doit pas donner l'occasion d'une remise en cause de la gouvernance décentralisée de la formation professionnelle et des financements afférents, ni de la compétence des partenaires sociaux.

L'approche par les statuts a montré ses limites mais, en dépit des critiques fondées qui ont pu lui être adressées, reste utile pour ne pas déstabiliser brutalement l'intégralité du système de la formation professionnelle ; elle est néanmoins loin de garantir la pleine efficacité des dispositifs. Ainsi, une majorité du groupe s'est exprimée pour souhaiter que le « *dispositif* » envisagé puisse unir les efforts des acteurs et prescripteurs dans l'intérêt des personnes « oubliées » par le système actuel.

Ce « *dispositif* » aurait vocation à mobiliser une partie seulement des financements provenant des différents acteurs en présence. L'utilisation des moyens se ferait au vu des priorités définies dans les

³ Article 15 : Assurer l'accès à la formation de certains salariés et demandeurs d'emploi

Des moyens spécifiques seront mis en place pour assurer la qualification ou la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi, notamment ceux les plus éloignés de l'emploi (indemnisés ou non) dont le déficit de formation fragilise leur entrée, leur maintien, leur évolution ou leur retour dans un emploi.

Adaptés aux besoins des bénéficiaires et liés à leurs projets professionnels (y compris, le cas échéant, en prenant appui sur le bilan d'étape professionnel visé à l'article 6 ci-dessus) ainsi qu'aux besoins des entreprises, ils peuvent prendre des formes diverses et viser notamment :

- l'acquisition de savoirs de base,
- l'acquisition de compétences professionnelles et de qualifications.

Ils peuvent se mettre en œuvre dans le cadre de l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi visé à l'article 17 ci-après.

Pour assurer la mise en œuvre de ces objectifs, les partenaires sociaux prendront les dispositions nécessaires lors de la négociation interprofessionnelle sur la formation professionnelle à venir, pour en assurer durablement le financement.

A cette occasion, ils préciseront les modalités de conventionnement avec l'ensemble des autres partenaires concernés.

instances de concertation ad hoc (cf. *infra*), les financeurs disposant de la possibilité, à échéance régulière, de remettre en cause leur participation financière au cas où l'utilisation des moyens ne serait pas conforme aux orientations choisies.

Si ce « *dispositif* » était créé, il pourrait l'être *ex nihilo* ou utiliser un vecteur déjà existant comme, par exemple, le FUP ou les FONGECIF qui verraient ainsi leurs missions élargies compte tenu de leurs compétences reconnues en matière d'orientation, d'accompagnement et de reconversion des personnes.

Plusieurs thèses ont vu le jour sur la gouvernance de ce « *dispositif* » et son positionnement territorial, sujet lié à la fois à sa structure mais également à la clarification des compétences entre acteurs (cf. *infra*) : dans un souci de pragmatisme et d'efficacité, la gouvernance opérationnelle de ce « *dispositif* » devrait être confiée à l'un des acteurs.

Il convient de réaffirmer que la question de la gouvernance de ce « *dispositif* » doit être dissociée de la définition des orientations stratégiques qui doit relever d'une autre instance (cf. *supra*, CCREFP).

Hypothèses d'évolution ou de réforme

En complément, le président du groupe multipartite a soumis à la réflexion des membres un ensemble d'hypothèses d'évolution et de réforme dont l'évocation, ci-dessous, n'implique ni l'adhésion de tous les membres à celles-ci, ni l'exhaustivité des pistes, ni le caractère exclusif de l'une par rapport à l'autre.

Le groupe n'ayant pas retenu l'hypothèse d'un fonds régional de sécurisation des parcours, soumise au débat par la DGEFP, lors d'une présentation au Conseil d'orientation pour l'emploi, ce sont d'autres solutions qui ont été envisagées pour organiser un « *dispositif* » de coordination des acteurs. Dans tous les cas, ce « *dispositif* » pérenne ou non, se pose la question de son positionnement territorial ainsi que de sa capacité à accompagner des projets professionnels impliquant des mobilités interrégionales. De la même façon, il apparaît inopérant d'envisager ce « *dispositif* » autrement que par la recherche de synergies de moyens des différents acteurs ce qui impose que chacun des acteurs y participant « fasse un pas vers l'autre ». Concernant sa forme, différentes options sont envisageables :

Mettre en place des conférences des décideurs-financeurs assumant des responsabilités en matière de financement de la formation professionnelle et de l'emploi. Il appartiendrait notamment, s'agissant des partenaires sociaux, de préciser les modalités de contractualisation des engagements conclus sur la base des contributions des entreprises au financement de la formation professionnelle continue. Ces conférences auraient la responsabilité de déterminer les projets susceptibles d'être financés.

Dans une autre hypothèse, **faire des CCREFP ces conférences des décideurs-financeurs**, les engagements financiers étant retracés dans le PRDF.

Créer un « *dispositif* » national, le cas échéant par association de l'État et des partenaires sociaux, abondant notamment des politiques contractualisées au niveau régional.

Créer des « *dispositifs* » au niveau régional associant les régions, le SPE et les partenaires sociaux. Ces « *dispositifs* » régionaux pourraient s'appuyer sur les FONGECIF avec une gouvernance de son conseil d'administration revue (certains partenaires sociaux n'étant pas favorables à cette ouverture).

Rénover un cadre contractuel de partenariats pour des projets précis (à court ou moyen terme) sur la base du conventionnement prévu à l'article 15 de l'accord du 11 janvier 2008.

Quelle que soit la forme du « *dispositif* » de sécurisation des parcours, il est à considérer que :

Dans tous les cas, l'optimisation du système passe par une **dissociation entre l'organe de définition des priorités et le « *dispositif* »**.

Les priorités d'action, et donc l'affectation des crédits du « *dispositif* », sont définies par le CCREFP à partir d'un diagnostic sur les besoins territoriaux en compétences et en qualifications. Elles **peuvent être d'ordre structurel** (par exemple, concerner les jeunes sortants sans qualification du système scolaire) **ou d'ordre conjoncturel** (répondre à un besoin de recrutement lié à un investissement industriel). Le « *dispositif* » peut octroyer des subventions, en fonction de critères d'équité visant à favoriser des actions en direction de publics prioritaires (y compris au sein des entreprises). Ce subventionnement pourrait être conditionné à un accord négocié d'entreprise. A défaut d'un accord entreprise pour les PME, ce pourrait être l'existence d'un accord de GPEC de branche ou territorial qui jouerait ce rôle.

Quelle que soit sa forme, le « **dispositif** » de sécurisation des parcours doit nécessairement pouvoir mobiliser des fonds émanant de plusieurs financeurs : partenaires sociaux (via les OPCA, les FONGECIF ou le FUP le cas échéant) ; conseils régionaux (dans le cas d'un dispositif régional ou d'un dispositif national permettant de contractualiser avec les régions), État et, éventuellement, d'autres contributeurs (conseils généraux...).

Au-delà du principe, il appartiendra aux acteurs de définir le montant de leur contribution dans un objectif de **cofinancement et de responsabilité équilibrés**.

In fine, il paraît important d'intégrer dans la sécurisation des parcours la question de la rémunération des **stagiaires de la formation professionnelle** (révision des montants, harmonisation des différents niveaux de rémunération, financement,...)

En tout état de cause, et compte tenu des enjeux, il convient d'imaginer un dispositif durable et réactif de coopération renforcée permettant de faciliter la prise en charge de tout ou partie des éléments constitutifs de la sécurisation des personnes engagées dans un parcours professionnel (par exemple : formation, coût pédagogique, rémunération du stagiaire, hébergement...) et apportant la preuve concrète, par les acteurs, que c'est l'individu qui est cœur du système. Le dispositif doit être transparent pour lui. Il doit être aussi lisible et applicable pour l'entreprise.

2.4 Faire évoluer le CIF et le DIF : un vecteur de la sécurisation

Dans le cadre des travaux du groupe, un focus a été fait sur la question du CIF et du DIF. Ces dispositifs constituent bien deux vecteurs de la sécurisation des parcours. Ils font l'objet d'un point spécifique pour une meilleure lisibilité du document.

Les termes du débat

La définition de la notion de parcours a été précisée par la discussion. Le projet individuel doit être construit entre la personne, l'entreprise et, en tant que de besoin, l'environnement institutionnel susceptible d'intervenir dans ce projet. C'est notamment dans cette interface qu'une construction plus systématique d'éléments d'anticipation collective doit trouver sa place.

Au-delà du parcours professionnel du salarié dans l'entreprise, qui relève de la responsabilité de l'entreprise, tout projet individuel devrait pouvoir s'appuyer sur une meilleure coordination des différents acteurs pouvant être impliqués dans la construction de dispositifs collectifs et concertés.

De fait, le groupe a largement évoqué les besoins de développer et coordonner les outils d'aide à la construction du projet professionnel sans aller jusqu'à préconiser des dispositifs strictement individuels comme le compte épargne formation, confirmant l'avis du COE sur l'absence de consensus à ce sujet.

Les consensus, alternatives et thèses en présence

Un consensus s'est exprimé sur le diagnostic du congé individuel de formation (CIF). Il est perçu comme un outil intéressant, approprié notamment aux évolutions professionnelles (changements de qualifications rendus nécessaires par les transformations du travail et des qualifications voire les besoins de reconversion liés à l'âge). Il permet de changer de métier, de se reconvertir dans une démarche qui répond à la fois à un besoin d'employabilité, de reconnaissance et de promotion sociale. Pour certains, une montée en puissance de cet instrument est souhaitable.

Le groupe multipartite a souligné la faible portée quantitative actuelle de ce dispositif (45 000 CIF en flux annuel), le caractère restrictif de son accès réservé aux personnes en emploi (il n'est pas accessible aux salariés touchés par un licenciement pour motif économique) et son coût unitaire élevé. La question du financement de cette mesure sera un point important à négocier ultérieurement entre l'État, les conseils régionaux et les partenaires sociaux.

Toujours concernant le CIF, et plus précisément le débat sur la centralisation de la collecte de fonds des FONGECIF, il n'y a pas de consensus sur ce sujet. Le débat a surtout fait apparaître la nécessaire dissociation entre la question des conditions d'accès et celle des conditions de financement. Il est apparu utile à tous de partager et de mettre en cohérence les conditions d'accès au CIF, la question centrale étant celle de l'harmonisation des conditions et des règles de prise en charge. Concernant le financement de ce dispositif, certains considèrent que le recentrage de la collecte au niveau national ne s'impose pas et posera ensuite des problèmes en termes de modalités de redistribution ; d'autres considèrent au contraire que la centralisation de la collecte reste tout à fait compatible avec la régionalisation de la dépense.

S'agissant du DIF, dispositif encore récent, au-delà de la réaffirmation de principe de sa portabilité, présente dans l'ANI 2008, une large majorité des partenaires sociaux s'est trouvée sur l'idée de le « laisser vivre » et de suivre attentivement son évolution en observant notamment les spécificités d'adaptation en fonction de la taille des entreprises. Pour autant, certains considèrent que l'avenir du DIF passe par un DIF négocié, partie intégrante d'un parcours de formation professionnelle co-construit qui s'exprime dans l'entreprise par son utilisation dans le plan de formation et hors de l'entreprise (individu en phase de mobilité ou de transition) par une mobilisation de ce DIF dans le cadre de la professionnalisation ou du CIF.

Le groupe s'est également interrogé sur les conditions d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des personnes en transition professionnelle. Les compétences des FONGECIF en la matière sont reconnues et pourraient être élargies dans cette direction.

Hypothèses d'évolution ou de réforme

En complément, le président du groupe multipartite a soumis à la réflexion des membres un ensemble d'hypothèses d'évolution et de réforme dont l'évocation, ci-dessous, n'implique ni l'adhésion de tous les membres à celles-ci, ni l'exhaustivité des pistes, ni le caractère exclusif de l'une par rapport à l'autre.

Restructurer le réseau des FONGECIF (par exemple, rapprochement FONGECIF et autres OPACIF).

Retirer la collecte et la gestion du CIF aux OPCA du hors champ et aux AGECEF en la limitant aux FONGECIF. La collecte et la gestion de la contribution du CIF seraient resserrées sur les 26 FONGECIF et des modalités de péréquation entre FONGECIF redéfinies.

Supprimer les agréments régionaux de collecte et de gestion des 26 FONGECIF. En confier la collecte à un organisme national afin de garantir une meilleure allocation territoriale des ressources. Il conviendrait alors de créer une instance nationale de collecte composée de représentants syndicaux et professionnels représentatifs et de veiller à l'ouvrir aux représentants du secteur du hors champ. Les FONGECIF pourraient se recentrer sur leurs missions relatives au CIF et, le cas échéant, à une nouvelle mission de gestion du dispositif de sécurisation des parcours⁴.

Quelques questions supplémentaires mériteraient un examen approfondi :

Elles portent sur :

- les conditions d'accès au CIF des salariés licenciés pour motif économique, en CRP, en CR ou en CTP et sur la mobilisation du DIF par exemple en cas de restructuration touchant des salariés présentant un couple âge / ancienneté élevé dans des métiers « fragilisés », tout en garantissant un traitement homogène des situations sur l'ensemble du territoire ;
- les conditions d'utilisation du DIF en relation avec la GPEC et les plans de formation associés pour anticiper des situations de rupture prévisibles (volonté partagée par l'ensemble des acteurs) ou pour optimiser la compétitivité des entreprises.

⁴ Pour les Régions, cette hypothèse irait cependant à l'encontre de leurs partenariats avec les FONGECIF qui leur permettent un abondement des fonds.

2.5 Faire évoluer les modalités du financement de la formation professionnelle

Les termes du débat

La question du financement du système de formation professionnelle doit être posée pour l'ensemble des acteurs et des dispositifs. Le groupe considère qu'une amélioration de l'efficacité du financement actuel prime sur la question d'une évolution du volume global.

S'agissant du financement public, la clarification des compétences entre État et Régions doit amener celle des modes de financement afférents (intégration dans la dotation globale de fonctionnement, par exemple).

S'agissant de la formation professionnelle dans les entreprises, le taux de participation à l'effort de formation, pour celles de dix salariés et plus, approche, en moyenne, 3 % de leur masse salariale, niveau très supérieur à l'obligation légale qui s'élève à 1,6 % (pour les entreprises de 20 salariés et plus), dont 0,9 % au titre du plan.

Ce constat atteste que l'utilité, pour les entreprises, de l'investissement en formation, n'est plus à démontrer. La question aujourd'hui est moins celle de stimuler quantitativement la dépense que de rationaliser davantage cet investissement et d'en accroître la performance pour l'entreprise et pour l'ensemble de ses bénéficiaires potentiels.

On peut raisonnablement penser que l'entreprise, en lien avec les partenaires sociaux, est la plus à même de rationaliser cet investissement. Pour certains, cela légitime l'entreprise comme niveau pertinent pour engager les actions les plus efficaces et pour alimenter, en son sein, la négociation entre les partenaires sociaux sur la formation, partie intégrante de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

S'agissant des modes de financement, en dehors des petites entreprises qui sont obligées de verser l'intégralité des financements destinés au plan de formation à un organisme collecteur, les autres entreprises ont le choix entre « former ou payer ».

Pour les entreprises qui font le choix de verser leur contribution sur le plan à un OPCA, les contributions collectées sont de droit mutualisées. Pour autant, les règles de redistribution font qu'il existe un « droit de tirage » implicite pour l'entreprise payeuse à due concurrence des sommes versées au titre du plan de formation. Eu égard à l'utilisation de ces sommes par les entreprises de 10 salariés et plus dans le cadre du plan de formation, comme l'ont montré les travaux présentés durant les réunions du groupe multipartite, cette situation limite souvent *de facto* le redéploiement des grandes entreprises vers les petites entreprises. A l'inverse, les sommes destinées à la professionnalisation font l'objet d'une redistribution des grandes entreprises vers les plus petites, même si le constat est à nuancer car ce processus semble aujourd'hui diminuer, notamment en raison de la montée en puissance de la professionnalisation dans les grandes entreprises.

Enfin, dans d'autres pays où la formation professionnelle représente un effort au moins équivalent à celui consenti en France, il n'y a pas systématiquement d'obligation de payer à la clé.

Les consensus, alternatives et thèses en présence

Un consensus s'est créé sur la nécessité de ne pas remettre en cause les conditions de financement des contrats en alternance au titre du 0,5 % et du congé individuel de formation (0,2 %) qui, pour certains membres, aurait plutôt vocation à être augmenté.

Moins consensuelle est l'appréciation de l'obligation légale portant sur le financement du plan de formation tout du moins pour les entreprises de plus de dix salariés. A ce stade, un certain consensus s'est formé sur le maintien de l'obligation pour les entreprises de moins de dix salariés (soit 0,55 % de la masse salariale).

Peut-on réduire par étape l'obligation de 0,9 % ? Certains considèrent que ce système pourrait évoluer parallèlement à l'évolution du métier des OPCA (cf. *infra*). Pour plusieurs partenaires sociaux, une obligation conventionnelle pourrait se substituer à cette obligation légale. La réflexion pourrait également porter sur le libre choix des OPCA par les entreprises.

L'idée de remplacer une « obligation de faire » par des incitations à « mieux faire » a été reconnue comme pertinente par des membres du groupe. Certains ne voient pas de contradiction entre ces deux approches.

Ces incitations pourraient prendre la forme de financements multipartenariaux en faveur de catégories spécifiques (les « oubliés » de la formation professionnelle) comme les femmes, les seniors, les bas niveaux de qualifications... Ces subventionnements pourraient, pour certains des membres, être conditionnés à la signature d'accords d'entreprise négociés concernant spécifiquement la formation professionnelle ou inclus dans des accords plus globaux comme ceux portant sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), la dimension « compétences » incluant nécessairement une réflexion approfondie sur la formation professionnelle.

Le développement de la négociation entre partenaires sociaux, notamment au niveau de l'entreprise, et la qualité de leur information est une autre condition essentielle d'un changement réussi. Si des accords d'entreprise sont vraisemblablement possibles pour les grandes entreprises, ils seront difficiles à obtenir pour les entreprises de taille moyenne et petite (moins de 300 salariés) sauf, préconisation de certains des membres, à encourager des accords du type « GPEC territoriale » ou des accords interentreprises. Une autre piste évoquée par certains acteurs est de favoriser, dans les accords d'entreprise, l'insertion de dispositions portant sur la formation professionnelle des personnels des filiales ou des sous-traitants.

Les partenaires sociaux pourraient être incités à définir au niveau interprofessionnel les modalités de cette négociation.

En tout état de cause, l'évolution de l'obligation légale, quelles qu'en soient les modalités, ne pourrait se faire qu'en prenant un maximum de précaution pour éviter de déstabiliser les OPCA au moment où on affirme la nécessité d'accentuer leur démarche de services aux entreprises. Il ne s'agit pas non plus d'affaiblir la mutualisation dont doivent profiter les salariés des TPE et des PME, ni de mettre en cause l'effort global de formation mais, bien au contraire, d'en accentuer l'efficacité. Pour toutes ces raisons, des formes d'expérimentation doivent être imaginées dont la mise en œuvre sera favorisée par l'étalement dans le temps des mesures retenues.

S'agissant du financement de la sécurisation des parcours, il conviendrait qu'il puisse être multipartenarial incluant également le service public de l'emploi ou l'assurance chômage ainsi que les conseils généraux (pour les personnes en insertion). A ce titre, l'objectif du Grenelle de l'insertion en la matière rejoint directement les préoccupations du groupe : « *Faire de la formation professionnelle un levier réel et effectif de l'insertion. A cet effet, construire une offre de formation adaptée aux besoins des publics les plus éloignés de l'emploi* ».

S'agissant des financements publics, une meilleure clarification des compétences entre l'État et les régions peut nécessiter de clarifier les modes de financement : faut-il transférer aux régions la formation professionnelle des détenus comme le préconise le Grenelle ? Faut-il inclure les dotations spécifiques de l'État dans la dotation générale de décentralisation ? Les EDEC ? La gestion du FSE ?

Hypothèses d'évolution ou de réforme

En complément, le président du groupe multipartite a soumis à la réflexion des membres un ensemble d'hypothèses d'évolution et de réforme dont l'évocation, ci-dessous, n'implique ni l'adhésion de tous les membres à celles-ci, ni l'exhaustivité des pistes, ni le caractère exclusif de l'une par rapport à l'autre.

S'agissant du financement par les entreprises, dont il est proposé que les OPCA continuent à assurer la collecte, plusieurs hypothèses non exhaustives peuvent être envisagées :

Transformer l'obligation légale en obligation conventionnelle.

***Maintenir en l'état les obligations au titre de la professionnalisation et du CIF.* Renvoyer à une obligation conventionnelle le solde de l'actuelle obligation légale au titre du plan afin de poursuivre les objectifs propres liés au DIF, au plan de formation et à la période de professionnalisation. Déterminer le financement durable pour la sécurisation des parcours (article 15 de l'accord du 11 janvier 2008).**

Diminuer progressivement l'obligation légale des « plus de 10 » pour la ramener à l'obligation des « moins de 10 » sur le plan de formation.

Identifier les sources et le quantum de financement, selon les acteurs, destinées à favoriser la prise en charge de la sécurisation des parcours.

S'agissant des financements de l'État et des régions :

Décentraliser les financements et, le cas échéant, les compétences relatives à certaines populations (handicapés, détenus...) ?

Transférer les financements qui concourent, entre autres, au renforcement de la compétitivité des entreprises (EDEC, FSE, FNDMA...) ?

Quelques questions supplémentaires mériteraient un examen approfondi :

- A plus long terme, quand les OPCA auront réorienté leurs missions vers des activités de services, de conseil et d'intermédiation à forte valeur ajoutée, peut-on envisager de réduire davantage l'obligation jusqu'à sa suppression ?
- Peut-on introduire dans la question du financement de la formation professionnelle une dimension liée aux résultats des actions de formation sur l'employabilité des personnes ?
- Dans tous les cas, faut-il prendre en compte dans la définition de l'action de formation la question de l'imputabilité des formations obligatoires ?

En tout état de cause, l'évolution du système de financement apparaît comme étroitement liée à la clarification des compétences entre l'État et les conseils régionaux, à l'évolution des métiers des OPCA et à une efficacité accrue des dépenses de formation.

2.6 Faire évoluer le métier des OPCA et leur gouvernance

Les termes du débat

Les OPCA sont des opérateurs placés sous la responsabilité directe des organisations d'employeurs et de salariés, professionnelles ou interprofessionnelles, qui en définissent les orientations stratégiques et maîtrisent les moyens de financement.

La réflexion sur les OPCA ne peut se limiter à une réduction de leur nombre par un relèvement du seuil de collecte. En outre, les dysfonctionnements pointés dans certains OPCA ne sauraient conduire à une remise en cause de leur existence comme cela a pu être proposé parfois.

Le renforcement de la composante « parcours » rend indispensable le développement d'une fonction d'information et d'accompagnement, particulièrement à un échelon de proximité. C'est là l'enjeu majeur pour le système des organismes paritaires : être en mesure à l'horizon de quelques années de devenir de véritables pôles de services à destination des entreprises, et des TPE et PME en particulier. Ce renforcement de l'offre est le gage de la pérennité de ces structures et le meilleur moyen de répondre aux critiques qui peuvent s'exprimer.

Les consensus, alternatives et thèses en présence :

La réflexion sur le nombre d'OPCA doit être mise en rapport avec les objectifs d'efficacité du système, avec la recherche de valeur ajoutée supplémentaire apportée aux bénéficiaires ainsi qu'avec la redéfinition des missions de ces organismes.

Les OPCA devront réorienter leurs actions vers des activités de services aux entreprises (en particulier TPE & PME) comme certains le font déjà. Cette activité de conseil, d'information et d'accompagnement des OPCA, déjà prévue dans l'ANI de 2003, doit pouvoir bénéficier aux entreprises et à leurs salariés : elle vient compléter l'action des FONGECIF en direction des personnes. L'accentuation de cette nouvelle activité, liée à la nécessité de disposer d'une taille critique, peut conduire à une rationalisation du système et à la réduction du nombre d'OPCA.

L'idée d'une réduction du nombre des OPCA semble trouver, au sein du groupe, un écho favorable même si certaines réserves ont été exprimées. La détermination d'un niveau de seuil de collecte plus élevé est un des moyens pour y parvenir. Pour autant, cette réduction du nombre des OPCA ne doit pas se faire sur des critères exclusivement financiers : un regroupement par grands secteurs d'activité peut ainsi être privilégié sur la base de la négociation. Le regroupement doit garantir un accompagnement optimal des salariés et des entreprises. De fait, derrière la notion d'accompagnement, il y a la notion de proximité géographique mais également celle de proximité professionnelle. Cette réduction du nombre d'OPCA aura pour corolaire un accroissement de leur taille et devra favoriser une efficacité accrue. Elle permettra, en outre, de créer les conditions d'une articulation efficace OPCA / territoires.

Par ailleurs, la question des deux OPCA interprofessionnels (AGEFOS-PME et OPCALIA) a été posée par certaines organisations syndicales de salariés.

Ces évolutions doivent entraîner une réflexion sur le niveau des frais qui peuvent être légitimement prélevés sur les fonds collectés par les OPCA. En effet, le taux des frais de gestion ne devrait pas être fixé au même niveau pour un OPCA dont la « clientèle » est largement composée de grandes entreprises concentrées dans une ou quelques régions et un OPCA, ayant pour adhérents des TPE / PME répartis sur l'ensemble du territoire national.

Dans le cadre de la réorganisation globale du réseau des OPCA, un certain consensus s'est établi pour rendre plus transparent leur fonctionnement. Cette question pourrait passer (idée qui fait l'objet d'un rejet de la quasi-totalité des partenaires sociaux) par une ouverture des conseils d'administration à d'autres acteurs. Il va sans dire que la question de la transparence ne peut se limiter à l'utilisation des moyens consacrés à la formation dans les entreprises, soit 10,5 milliards dont 5,1 gérés par les OPCA, mais concerne la totalité des dispositifs qui recouvrent la mobilisation de 26 milliards d'euros à la formation professionnelle.

Hypothèses d'évolution ou de réforme

En complément, le président du groupe multipartite a soumis à la réflexion des membres un ensemble d'hypothèses d'évolution et de réforme dont l'évocation, ci-dessous, n'implique ni l'adhésion de tous les membres à celles-ci, ni l'exhaustivité des pistes, ni le caractère exclusif de l'une par rapport à l'autre.

Réduire le nombre d'OPCA en proposant de relever le seuil minimal de collecte (à 50 M€ selon le rapport sénatorial et à 100 M€ selon l'IGAS). Selon les estimations réalisées, cela pourrait conduire à une réduction du nombre d'OPCA à environ une vingtaine si le seuil réglementaire était relevé à 100 M€. Elle serait encore plus importante si d'autres critères, notamment des critères de regroupement par filière ou secteur d'activité ou de regroupement des deux réseaux interprofessionnels, étaient également envisagés. En toute hypothèse, il conviendrait que cette réduction s'inscrive dans le temps de manière échelonnée.

Au-delà d'un simple regroupement, réorienter l'activité principale des OPCA vers des prestations de services aux entreprises destinés à les accompagner dans leurs politiques de formation et de GPEC (avec possibilité de facturation à la clé) ;

Professionaliser et codifier l'achat et la prescription de formation par les OPCA (cf. infra) ;

Ouvrir les conseils d'administration des OPCA à de nouveaux partenaires (Etat, régions...).

Quelques questions supplémentaires mériteraient un examen approfondi :

- Comment le droit de concurrence peut-il permettre aux OPCA d'exercer ces nouvelles activités ?
- Comment articuler leurs interventions avec les réseaux de service public d'orientation et d'accompagnement ?
- Faut-il modifier l'encadrement réglementaire des frais de gestion, des excédents de trésorerie et des délégations de gestion ?
- Faut-il avoir une réflexion similaire sur le dispositif parallèle concernant l'apprentissage (OCTA) ?
- Plus globalement, ne faut-il envisager une réflexion sur la complémentarité entre OPCA et OCTA ?
- Faut-il modifier le réseau de collecte du congé individuel de formation (cf. supra) ?

2.7 Accroître les capacités d'anticipation, la transparence et l'évaluation de l'ensemble du système.

Les termes du débat

Comme cela a déjà été évoqué, la question de la transparence ne peut se limiter à l'utilisation des moyens consacrés à la formation dans les entreprises mais concerne la totalité des dispositifs qui recouvrent la mobilisation de 26 milliards d'euros à la formation professionnelle.

Pour autant, les dysfonctionnements mis à jour pour certains OPCA ainsi que les compétences et flux croisés entre acteurs nécessitent d'accroître la transparence, l'évaluation et le contrôle sur la politique de formation professionnelle.

S'agissant de l'État, au-delà des exercices d'évaluation des politiques publiques, la démarche de performance que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a suscitée, induit que des objectifs, des indicateurs, des cibles viennent accompagner désormais la construction budgétaire. Le Parlement doit disposer ainsi d'une information plus complète, de meilleure qualité et permettant de mettre en évidence les priorités et l'atteinte ou non des objectifs. La Cour des comptes devient en la matière un organisme d'appui au Parlement dans l'évaluation de cette efficacité.

Dans leur second rapport au Premier ministre sur la mise en œuvre de la LOLF (octobre 2006), Didier Migaud, actuel président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et Alain Lambert, ancien ministre, appelaient de leurs vœux, l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales.

Aujourd'hui, le citoyen dispose de peu de transparence et d'évaluation sur l'ensemble des actions menées par les différents acteurs. Les partenaires sociaux ont également une obligation de transparence à l'égard des entreprises, des salariés et de la représentation nationale. Les documents de synthèse, notamment le « jaune » budgétaire présenté chaque année au Parlement, suscitent en l'espèce de nombreuses réserves. La simple estimation du volume financier consacré à la formation professionnelle fait débat.

Les consensus, alternatives et thèses en présence

La séance plénière du groupe consacrée à l'audition du Conseil national pour la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) a largement été consacrée à reconnaître la faiblesse des outils de connaissance (systèmes d'information, statistiques...) et d'évaluation de l'efficacité des politiques de formation professionnelle. Cette faiblesse concerne l'ensemble du spectre de la formation professionnelle : les politiques et les dispositifs paritaires et les politiques publiques mises en œuvre par l'État et par les collectivités territoriales. Un consensus s'est trouvé pour reconnaître qu'il reste encore beaucoup à faire dans cette direction. L'évaluation doit porter tant sur les aspects quantitatifs et financiers que sur l'impact qualitatif de la formation.

Des propositions opérationnelles ont pu être faites : coopération entre les observatoires régionaux emploi-formation (OREF) et les observatoires de branche, avec coordination nationale du CEREQ ; renforcement conséquent des dispositifs de veille et d'anticipation dans les territoires ; pilotage de la politique d'évaluation, avec coordination nationale du CNFPTLV ; création d'une autorité indépendante chargée de l'évaluation et de la régulation (cf. mission sénatoriale)...

D'autres pistes, dont l'indépendance vis-à-vis des acteurs est plus affirmée, peuvent être envisagées comme le renforcement du rôle de la Cour des comptes⁵ et des chambres régionales des comptes ou de la future instance d'évaluation que le Président de l'Assemblée nationale a souhaité mettre en place.

⁵ Le projet de réforme des institutions, dans la version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, tend à confirmer ce rôle de la Cour des comptes avec l'insertion, dans la Constitution, d'un article 47-2 : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens »

Hypothèses d'évolution ou de réforme

En complément, le président du groupe multipartite a soumis à la réflexion des membres un ensemble d'hypothèses d'évolution et de réforme dont l'évocation, ci-dessous, n'implique ni l'adhésion de tous les membres à celles-ci, ni l'exhaustivité des pistes, ni le caractère exclusif de l'une par rapport à l'autre.

Renforcer les systèmes d'information sur la connaissance et la performance des politiques de formation professionnelle.

*Renforcer les outils et les coopérations entre organismes et observatoires (métiers, branches, OREF...) pour **se doter d'une capacité d'anticipation accrue des besoins de l'économie***

*Mettre en place des **procédures systématiques d'évaluation de la politique** de formation professionnelle en articulant le rôle des organismes concernés (CNFPTLV, CEREQ, DARES, DGEFP, observatoires sectoriels et régionaux, organismes certificateurs, Cour des comptes...).*

*L'évaluation, au sens académique du terme, pourrait prendre la forme **d'appels d'offres lancés auprès de structures compétentes.***

2.8 Améliorer la qualité de l'offre de formation

Les termes du débat

Il n'existe aucun outil universel d'évaluation et de contrôle de l'offre de formation. Différents rapports ont mis en évidence la multiplicité de l'offre ainsi que sa forte segmentation, autant de constats qui rendent souvent plus difficile la maîtrise par les acheteurs et les financeurs des contenus, des modalités de mise en œuvre et des durées des formations dispensées.

Dans ce paysage de l'offre de formation, le secteur privé est largement majoritaire avec 94 % des organismes, 77 % du chiffre d'affaires total et 85 % des stagiaires accueillis même si l'implication du secteur public et parapublic est également importante. Ainsi, la sphère « Éducation nationale » (avec notamment les universités dont le CNAM, et les GRETA) et l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), acteur important sur le marché, ainsi que les réseaux consulaires, sont des acteurs majeurs de cette formation professionnelle continue. La compatibilité de l'offre publique de formation sur certains segments avec les règles existantes en matière d'achat public reste posée.

Les consensus, alternatives et thèses en présence

Un consensus au sein du groupe multipartite s'est trouvé pour admettre qu'il convenait avant tout d'améliorer qualitativement l'offre avant même de proposer une réduction quantitative (regroupements).

Améliorer l'offre de formation, c'est réaffirmer que la demande de formation doit primer sur l'offre.

Ce rôle de la demande de formation passe, au sein de l'entreprise, par une responsabilisation accrue des employeurs et des partenaires sociaux sur le contenu du plan de formation, sa discussion et l'évaluation de ses effets. Au-delà de l'entreprise, le même souci de responsabilisation et d'exigence accrues doit mobiliser tous ceux qui sont à l'origine d'une demande de formation, en tant que prescripteur ou acheteur.

L'amélioration de l'offre de formation passe, d'ailleurs, pour l'ensemble des membres, par un renforcement des liens entre le prescripteur, l'acheteur et le fournisseur de l'offre, pour que cette offre soit en permanence en adéquation avec les besoins de l'acheteur (ce passage d'une logique de l'offre à une logique de la demande a été souligné dans le bilan de l'ANI 2003). Cette exigence passe, en premier lieu, par une meilleure construction de l'offre ; plus on cadre la commande, plus on améliore la formation.

Pour les formations des salariés dans l'emploi, cela passe par une amélioration de la qualité de l'achat ; pour les PME, cette professionnalisation de l'achat pourrait être une des missions nouvelles des OPCA.

Pour toutes les formations, cette amélioration passe également par une nécessaire continuité entre le prescripteur-financeur et l'offreur dans une logique de partenariat plutôt que d'achat. Le temps est important pour améliorer la qualité du service rendu par un dialogue entre les deux parties et, le cas échéant, pour ajuster l'offre (innovation pédagogique) aux besoins du prescripteur.

Comment rendre transparente et visible la qualité de l'offre ? Aucun consensus ne s'est vraiment dégagé, d'aucuns préconisant une labellisation interne (par exemple, celle offerte par l'OPQF), d'autres une évaluation par le marché lui-même, d'autres enfin des évaluations internes. Tous se sont retrouvés sur le souhait que cette « évaluation » soit plurielle (logique d'un 360°), en particulier qu'elle intègre le prescripteur, le financeur et le bénéficiaire de la formation.

Une démarche de certification a été jugée pertinente pour apprécier les process mais pas pour offrir une garantie suffisante de la performance de la formation (peut-être plus pour la formation des salariés que pour celle des demandeurs d'emploi). Les idées d'une labellisation, à la fois de l'organisme, des formations voire des formateurs sont apparues néanmoins lourdes et délicates à mettre en place.

Il importe, par ailleurs, de distinguer le certificateur du formateur.

Au demeurant, il apparaît difficile d'envisager une véritable régulation, un véritable contrôle de l'offre de formation sans cohésion et complémentarité des acteurs que sont l'État, les Régions, les partenaires sociaux ainsi que les branches professionnelles.

Certains ont proposé de lier une partie de la rémunération de la prestation de formation à sa performance en fonction de critères à définir *a priori* par les prescripteurs.

La proposition de supprimer la déclaration d'activité concernant les organismes de formation n'a pas reçu une réponse consensuelle notamment parce que cette déclaration permettrait mieux la mise en place de contrôles (y compris d'ordre public).

S'agissant de l'offre publique (celle de l'AFPA, mais également d'autres acteurs publics tels que l'éducation nationale, les universités...), elle doit aussi faire des efforts de transparence, notamment sur les coûts, pour s'adapter aux impératifs de la concurrence. Des membres du groupe ont notamment mis en évidence 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 ; certains considèrent qu'elle doit également avoir la possibilité de poursuivre ses missions dans le cadre de règles d'achat public adaptées.

Hypothèses d'évolution ou de réforme

En complément, le président du groupe multipartite a soumis à la réflexion des membres un ensemble d'hypothèses d'évolution et de réforme dont l'évocation, ci-dessous, n'implique ni l'adhésion de tous les membres à celles-ci, ni l'exhaustivité des pistes, ni le caractère exclusif de l'une par rapport à l'autre.

*Mettre en place des **procédures systématiques d'évaluation et de labellisation** de l'offre de formation en articulant le rôle des différents organismes impliqués.*

*S'agissant de l'achat de formation par les acteurs publics, il convient de souligner que **le prix ne peut être l'élément premier dans le choix d'une formation** mais qu'un arbitrage qualité / prix doit être privilégié.*

***Hypothèse de régulation par le marché** : la responsabilisation accrue des entreprises dans la définition du contenu des formations et le libre choix des organismes de formation, comme des OPCA de rattachement, sont considérés comme le facteur principal régulant le marché et les rapports offre / demande.*

***Hypothèse de régulation par le contrôle, l'évaluation et la labellisation** : ce sont des instances administratives, paritaires ou expertes qui définissent les normes de l'exercice de la profession et les modalités de leur évaluation*

*

* * *

Le groupe réaffirme que la formation professionnelle n'est pas une fin en soi mais un outil au service des besoins de la personne et de l'économie dont il faut vérifier en permanence la pertinence par le biais de l'anticipation et de l'évaluation. Cela nécessite, certes, de réfléchir au problème de la connaissance et de la mutualisation des données existantes mais également de mettre au cœur des préconisations la définition des enjeux et des objectifs, l'expérimentation et la mise en œuvre opérationnelle et enfin l'évaluation. Le recours possible à l'expérimentation est particulièrement souhaitable compte tenu de la très grande diversité des acteurs concernés, dans les branches comme dans les territoires.

Le groupe insiste sur la nécessité de situer clairement la formation dans le cadre d'une orientation et d'un accompagnement individualisé pour lui donner sa pleine efficacité. A cette fin, il préconise un nouvel effort d'amélioration des outils, des méthodes d'anticipation des évolutions en cours ou à venir.

L'objectif n'est pas de faire une énième réforme de la formation professionnelle mais de s'inscrire dans un processus dynamique d'évolution sans tout remettre à plat à chaque fois sous peine de démotiver l'ensemble des acteurs.

La réforme de la formation professionnelle en question

Pierre Ferracci et Jean-Frédéric Vergnies

revues.org

Éditeur

La Documentation française

Édition électronique

URL : <http://>

formationemploi.revues.org/1338

ISSN : 2107-0946

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2008

Pagination : 5-12

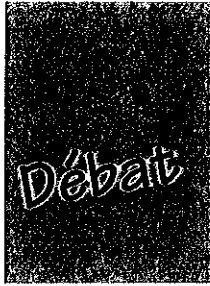
ISSN : 0759-6340

Référence électronique

Pierre Ferracci et Jean-Frédéric Vergnies, « La réforme de la formation professionnelle en question », *Formation emploi* [En ligne], 104 | octobre-décembre 2008, mis en ligne le 01 octobre 2010, consulté le 02 octobre 2016. URL : <http://formationemploi.revues.org/1338>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

© Tous droits réservés



La réforme de la formation professionnelle en question

Entretien avec Pierre Ferracci*, suite au rapport sur la réforme de la formation professionnelle, présenté le 10 juillet 2008 au gouvernement

Jean-Frédéric Vergnies

Le « Groupe multipartite sur la formation professionnelle » réunissait des représentants de l'État, des Régions et des partenaires sociaux (entreprises et salariés) sans vocation à se transformer en espace de négociation : quelles grandes lignes directrices se sont dégagées des débats ?

Pierre Ferracci :

Trois grandes orientations sont ressorties :

Tout d'abord, la réforme du système de formation professionnelle n'est pas une fin en soi, mais cet objectif oblige à considérer en amont l'efficacité du système de formation initiale et à articuler les modes d'intervention de la formation professionnelle en relation avec le service public de l'emploi et avec le système d'assurance-chômage.

Ensuite, le système de formation professionnelle doit être plus visible, plus efficace et surtout plus tourné vers les personnes et les publics qui en ont le plus besoin, qui sont aussi souvent ceux qui ont le plus de mal à y accéder : jeunes sans qualifications et sans diplômes, demandeurs d'emploi, salariés de petites entreprises, personnes en reconversion...

Enfin, la gouvernance de ce système, construite sur une intervention par statut, limite son efficacité à un moment où le concept de sécurisation des parcours

individuels devient un enjeu de société ; la formation professionnelle est un instrument de la conciliation entre la compétitivité des entreprises, la sécurisation des parcours individuels et le maintien d'un objectif de promotion sociale conforme aux intentions initiales de la loi de 1971.

Dans le domaine de la relation formation-travail-emploi, la question de la sécurisation des parcours professionnel est de plus en plus prégnante. Quelles sont les avancées du groupe sur ce point ?

Une approche de la formation professionnelle par les « statuts » du « formé » a mis en évidence ses limites. Si certaines personnes relèvent de cibles clairement

* **Pierre Ferracci**, expert-comptable, économiste, membre du Conseil d'orientation pour l'emploi, vient d'animer un groupe multipartite sur la formation professionnelle, réunissant les représentants de l'État, des Régions et les partenaires sociaux. Il est président directeur général du groupe ALPHA, cabinet de conseil et d'expertise-comptable auprès des comités d'entreprise et des organisations syndicales ; le groupe ALPHA a notamment déployé son activité sur les questions de l'emploi et des restructurations d'entreprise, à l'occasion des plans sociaux et des licenciements économiques.

identifiées et peuvent bénéficier de l'accompagnement d'un des grands acteurs institutionnels (État, Régions, entreprises et partenaires sociaux), d'autres personnes peuvent ne pas bénéficier de l'accompagnement ou de l'offre de formation qui leur permettrait une entrée, un maintien voire un retour dans l'emploi. Ces dernières peuvent se situer à l'intersection des compétences de plusieurs acteurs ou ne sont pas repérées par les acteurs comme relevant de leurs compétences (par exemple, le demandeur d'emploi dont les droits à indemnisation sont épuisés avant la fin de sa formation et qui ne pourrait pas bénéficier de l'allocation de fin de formation, le salarié licencié en situation de transition professionnelle et qui ne pourrait bénéficier d'un CIF – congé individuel de formation – ou d'une autre formation de longue durée alors que celle-ci serait nécessaire à sa réinsertion professionnelle...), ou encore ne constituent pas des cibles aisément identifiables ou des priorités pour les différents acteurs.

Le « dispositif » à venir de sécurisation des parcours doit permettre de coordonner les modes d'intervention, dans le respect des prérogatives de chacun, ou d'expérimenter des modalités d'intervention nouvelles ; dans un souci de pragmatisme et d'efficacité, la gouvernance opérationnelle de ce « dispositif » devrait être confiée à l'un des acteurs. Il devrait reposer sur la recherche de synergies de moyens des différents acteurs, ce qui impose que chacun des acteurs y participant « fasse un pas vers l'autre ».

Il est intéressant de souligner que tous les membres du groupe ont reconnu que la dimension territoriale était la bonne pour organiser la coordination des moyens et des compétences. Mais ce constat partagé n'a pas conduit à la production d'une réponse unanime. Pour les uns (Régions notamment) il en résulte qu'il revient aux Régions d'être les pilotes de cette coordination ; pour d'autres, parmi les partenaires sociaux et l'État, il n'y a pas lieu pour autant de donner la primauté à la Région ou de mettre en place un dispositif commun permanent.

Il n'est pas inutile de souligner à cette occasion l'originalité de ce groupe de travail qui, en associant aux traditionnels partenaires (employeurs/syndicats/État) des représentants des Régions, en nombre, a ouvert un nouvel espace de discussion et de concerta-

tion, précurseur dans notre pays. Cette dimension singulière du fonctionnement du groupe, nouvelle dans notre pays, est riche d'enseignements et ne doit pas être sous-estimée !

Cela permettra-t-il de dépasser l'approche par les statuts ?

L'approche par les statuts a montré ses limites mais, en dépit des critiques fondées qui ont pu lui être adressées, elle reste utile pour ne pas déstabiliser brutalement l'intégralité du système de la formation professionnelle ; elle est néanmoins loin de garantir la pleine efficacité des dispositifs. Ainsi, une majorité du groupe s'est exprimée pour souhaiter que le « dispositif » envisagé puisse unir les efforts des acteurs et prescripteurs dans l'intérêt des personnes « oubliées » par le système actuel.

Quels sont ces publics oubliés ou en difficulté ?

Pour le groupe, le système est jugé perfectible, en particulier pour les personnes en difficulté, sur l'organisation de la sécurisation des parcours professionnels dans un cadre moins cloisonné. Cette question est cependant complexe pour diverses raisons :

- les personnes les moins formées sont aussi celles qui, souvent, ont le plus de mal à entrer dans un processus de formation. C'est une première difficulté qui oblige à faire preuve d'imagination pour trouver des formes appropriées ;
- les entreprises sont portées à former plus aisément et plus volontiers en priorité ceux de leurs salariés pour lesquels le retour sur investissement de la formation a des chances d'être le plus élevé. Elles ont tendance à former moins volontiers ou moins facilement les autres salariés qui sont, en conséquence, souvent plus vulnérables à l'occasion de fermetures, de restructurations, de transformations d'activités, de changements technologiques ;
- la structure économique nationale a changé ces trente dernières années, en réponse aux modes d'ouverture à la concurrence internationale, au raccourcissement des cycles technologiques et au développement de la tertiarisation des activités. Cette transformation impacte les contenus du travail et les modes de gestion assortis des emplois ; elle a conduit les pouvoirs publics à une plus forte implication en

matière de réponse aux besoins de reconversion économique, territoriale et professionnelle.

L'identification des publics en difficulté pour lesquels l'action de formation professionnelle continue peut se révéler essentielle est un préalable. Ces personnes en difficulté sur le marché du travail relèvent globalement de trois grandes catégories de situations. Elles peuvent être des personnes insuffisamment formées en mal de primo-insertion ; des personnes en emploi mais difficilement ré-employables en cas d'accident ; ou encore des personnes demandeuses d'emploi mais avec des compétences professionnelles insuffisantes et nécessitant un renforcement important.

De quelle manière un droit à la formation différée pourrait-il contribuer à la sécurisation des parcours professionnels ?

Le système français de formation se caractérise par une forte césure entre une formation initiale diplômante sous la responsabilité de l'État et une formation professionnelle des salariés à vocation qualifiante, sous la responsabilité de l'entreprise, les actions de formation professionnelle visant rarement l'acquisition d'un diplôme.

L'instauration d'un droit à la formation différée a été débattue à de multiples reprises pour les personnes ayant arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité celles qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue. L'apport de voies alternatives à l'acquisition de certifications professionnelles, comme notamment le système de validation des acquis de l'expérience mais également les contrats en alternance ou les écoles de la deuxième chance, a été souligné.

La discussion a convergé sur la nécessité d'inscrire ce droit dans une logique de parcours. Ce dernier point renvoie à l'accompagnement et au pilotage d'un tel droit à la formation différée, qui devraient être précisés (cf. la loi d'orientation de 1989 qui considère l'accompagnement N+1 comme une forme de formation différée)¹ et corrélés à une capacité d'innovation pédagogique à destination des publics cibles.

¹ Cf. Rapport annexé à la loi, les missions et les objectifs fixés par la nation ; missions du système éducatif : À la fin de chaque cycle, .../...

En fait, le terme « droit à » ne peut être entendu comme l'existence d'un droit personnel, qui serait incompatible avec une problématique de l'accompagnement et du pilotage ; il doit être entendu comme la reconnaissance pour les sortants précoces du système éducatif d'une sorte de « crédit de formation » à faire valoir, dont l'expression, les modalités techniques et financières ainsi que la gouvernance restent à établir.

Quel pourrait être le rôle de l'évolution du CIF et du DIF dans la sécurisation des parcours professionnels ?

La définition de la notion de parcours a été précisée par la discussion. Le projet individuel doit être construit entre la personne, l'entreprise et, en tant que de besoin, l'environnement institutionnel susceptible d'intervenir dans ce projet.

Le groupe a largement évoqué les besoins de développer et coordonner les outils d'aide à la construction du projet professionnel sans aller jusqu'à préconiser des dispositifs strictement individuels comme le compte épargne-formation.

Un consensus s'est exprimé sur le diagnostic du congé individuel de formation (CIF). Il est perçu comme un outil intéressant, approprié notamment aux évolutions professionnelles. Il permet de changer de métier, de se reconvertir dans une démarche qui répond à la fois à un besoin d'employabilité, de reconnaissance et de promotion sociale.

Le groupe multipartite a souligné la faible portée quantitative actuelle de ce dispositif (45 000 CIF en flux annuel), le caractère restrictif de son accès réservé aux personnes en emploi (il n'est pas accessible aux salariés touchés par un licenciement pour motif économique) et son coût unitaire élevé. La question du financement de cette mesure sera un point important à négocier ultérieurement.

Le débat a surtout fait apparaître la nécessaire dissociation entre la question des conditions d'accès et

.../...une décision est prise qui peut être notamment : « (...) La sortie du système éducatif pour s'insérer dans la vie professionnelle, dans le seul cas où l'élève a dépassé seize ans et où il choisit lui-même cette voie. L'école assure alors un accompagnement de l'élève pendant la première année qui suit sa sortie. La possibilité d'un retour lui est ouverte ».

celle des conditions de financement. Il est apparu utile à tous de partager et de mettre en cohérence les conditions d'accès au CIF, la question centrale étant celle de l'harmonisation des conditions et des règles de prise en charge.

S'agissant du DIF, dispositif encore récent, au-delà de la réaffirmation de principe de sa portabilité, il convient de suivre attentivement son évolution en observant notamment les spécificités d'adaptation en fonction de la taille des entreprises.

Le groupe s'est également interrogé sur les conditions d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des personnes en transition professionnelle. Les compétences des FONGECIF (Fonds de gestion du congé individuel de formation) en la matière sont reconnues et pourraient être élargies dans cette direction.

Quels sont les défis à relever pour instaurer une orientation tout au long de la vie ? Quelles propositions retenez-vous du rapport ?

Le groupe de travail a réaffirmé la nécessité de faire progresser les enjeux précédents en se basant sur une formation initiale efficace, appuyée sur une orientation positive et non par défaut, susceptible de résorber le flux des jeunes sans diplôme ou sans qualification. Cette réflexion en amont est un préalable à la réflexion d'évolution de la formation professionnelle et nécessite des mesures appropriées.

De fait, cela peut être amorcé en passant d'une problématique de l'orientation au sein du système de formation initiale, souvent surdéterminée par l'offre éducative et la carte de formations locales, à une problématique de l'orientation tout au long de la vie professionnelle qui est nécessairement plus englobante au sens où elle se réfère à un plus large public (l'ensemble des actifs) que celui des jeunes sortant du système de formation initiale. Au demeurant, cela rejoint l'affirmation renouvelée du contenu du titre I de l'accord national interprofessionnel de janvier 2008.

De fait, nombreux sont les membres à avoir souhaité le renforcement de l'information, du conseil et de l'accompagnement des jeunes, des demandeurs d'emploi, des salariés et des publics les plus en difficulté, afin d'accélérer l'accès et le retour à l'emploi par les acteurs concernés, et notamment le nouveau service public de l'emploi.

Plus spécifiquement, une large majorité du groupe a souligné l'utilité d'une formation différée pour les sortants précoces du système éducatif.

Certains ont également proposé de refondre le système d'orientation tout au long de la vie : concernant la formation initiale, il convient de travailler sur les représentations et de quitter la problématique de la remédiation et de l'orientation « couperet » pour privilégier une représentation plus positive de l'orientation professionnelle.

Concernant la formation continue, la gouvernance d'un droit différé à la formation oblige à une réflexion sur un service de l'orientation et l'accompagnement des individus dans leurs parcours professionnel qui implique des modes de coordination et des outils renouvelés entre les différents acteurs, Éducation nationale, Région, service public de l'emploi, missions locales, OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés), FONGECIF, maisons de l'emploi, cités des métiers, opérateurs privés...

L'ensemble du groupe s'est trouvé d'accord pour reconnaître que « améliorer l'offre de formation, c'est réaffirmer que la demande de formation doit primer sur l'offre ». Cette affirmation partagée annonce une évolution en profondeur : une responsabilisation accrue des entreprises dans le contenu de leurs programmes de formation et le choix des organismes de formation ; l'abandon progressif de l'obligation légale comme outil central de stimulation des activités de formation ; une évolution en profondeur du rôle des OPCA, regroupés, concentrés et réorientés vers des prestations de service plutôt que vers la collecte de fonds parafiscaux.

Par Catherine Trocquemé (<https://reforme.centre-info.fr/author/catherine/>) - Le 8 octobre 2018 - Source :

[Le Quotidien de la Formation \(https://www.actualite-de-la-formation.fr/\)](https://www.actualite-de-la-formation.fr/)

« Le rôle de régulateur des partenaires sociaux se déplace au sein des entreprises et des branches » (Pierre Ferracci, Groupe Alpha)

La réforme portée par la [loi Avenir professionnel du 5 septembre](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/9/5/MTRX1808061L/jo/texte)

[bouleverse la place et le rôle des partenaires sociaux dans le champ de la formation. Le paritarisme de gestion est appelé à se transformer pour répondre aux nouvelles responsabilités confiées aux branches professionnelles dans le développement de l'apprentissage et l'accompagnement des plus petites entreprises. Quels seront, demain, les leviers d'influence des partenaires sociaux ? Pour comprendre les enjeux et les opportunités de la réforme, nous avons interrogé Pierre Ferracci, président directeur général du groupe de conseil Alpha.](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/9/5/MTRX1808061L/jo/texte)

Territoires

Pour le spécialiste des relations sociales, les partenaires sociaux vont devoir investir de nouveaux territoires. « *Cette loi est à la fois une continuité et une rupture. L'individualisation de la formation amorcée lors des réformes précédentes va, cette fois, beaucoup plus loin. L'intermédiation réalisée par les partenaires sociaux se fera de façon tout à fait différente, via les futurs opérateurs de compétences d'une part et dans la co-construction de parcours de parcours de formation* ». Le Compte personnel de formation (CPF) monétisé et à la seule main des actifs pourra être mobilisé sans intermédiaire grâce à une application mobile. Le législateur prévoit toutefois la possibilité d'abondements et de co-construction des parcours de formation au niveau des entreprises ou des branches.

Investir le dialogue social dans la formation

En s'appuyant sur ces dispositions, les partenaires sociaux ont une carte maîtresse à jouer. « *Il y a un risque d'une individualisation à outrance. Pour répondre à cet enjeu, le rôle de régulateur des partenaires sociaux se déplace dans les entreprises et dans les branches* ». Les ordonnances du 22 septembre 2017 réformant le Code du travail leur donnent, en effet, des moyens renforcés au sein des nouvelles instances représentatives du personnel. Rappelons que le comité social et économique (CSE) pourra intégrer par un accord collectif les compétences de négociation du délégué syndical. Alors désigné Conseil d'entreprise, il aura un droit de veto sur le thème de la formation.

Montée en compétences

Pierre Ferracci insiste sur la nécessité pour les organisations syndicales de dynamiser le dialogue social et de monter en compétences sur ces sujets. « *Il faut se réinventer dans les entreprises et dans les branches pour engager des négociations sur la politique d'abondements et sur la construction de parcours sécurisés. Les organisations syndicales devront donc développer leur expertise sur ce champ* ». La tâche n'est pas simple. Les rapports de force au sein des entreprises ne sont pas toujours équilibrés. La culture du dialogue social doit évoluer. La formation des élus du personnel et des autres parties prenantes constituera un élément clé dans cette mutation. En contrepoids d'une individualisation de plus en plus marquée des droits à la formation, Pierre Ferracci propose ainsi une autre approche. « *À l'image de ce qui se passe dans certains pays comme la Grande-Bretagne, les organisations syndicales peuvent jouer un rôle de tuteurs des salariés en matière d'évolution professionnelle* ».

Nouvelles responsabilités

Les partenaires sociaux ont un autre défi à relever. La réforme leur confie de nouvelles responsabilités. Ils sont attendus sur le développement de l'apprentissage et des compétences dans un contexte de fortes évolutions des métiers et du monde du travail. Selon Pierre Ferracci, leurs missions et leur gouvernance vont devoir, elles aussi, évoluer. Au sein des futurs opérateurs de compétences dont le rôle d'appui aux branches est stratégique, « *il faudra mettre en place des outils analyses prospectives des métiers et des compétences, gérer le développement de l'apprentissage en fonction des axes stratégiques décidées par les branches et être connecté aux entreprises pour leur proposer des solutions innovantes* ». Avec la restructuration en cours des 20 Opca autour d'une dizaine d'Opérateurs de compétences (Opco), le nombre de branches représentées dans chacun de ces organismes sera automatiquement plus grand.

Renforcement de la gouvernance

« *Pour être efficaces dans leur offre de services aux branches, les partenaires sociaux seront sans doute amenés à renforcer leur gouvernance en simplifiant et en harmonisant ses règles* ». Le rapport Marx-Bagorski sur le périmètre et le fonctionnement des Opco pointe d'ailleurs la question de la gouvernance paritaire des futurs opérateurs de compétences. (voir article). À la question de la place des partenaires sociaux au sein de France compétences, le nouveau régulateur de la formation, Pierre Ferracci rappelle que « *plus les partenaires sociaux seront forts là où ils sont attendus par les salariés, plus ils auront de l'influence* ».

© Centre Inffo 2018 - Droits de reproduction et de diffusion réservés

Faire de la formation professionnelle un réel sujet de dialogue social

Interview de Pierre Ferracci, Président du Groupe Alpha

Traits d'Union : En quoi les dispositions de la réforme de la formation professionnelle peuvent-elles devenir un sujet de dialogue social et de négociation ?

Pierre Ferracci : Le débat parlementaire n'est pas encore achevé mais j'espère que cette question du dialogue social et de la négociation autour de la formation et de l'évolution professionnelles franchira un véritable pas, non seulement au Parlement, mais surtout dans les entreprises. Il faut créer les conditions pour que la formation professionnelle devienne un sujet de débat à part entière parce que la stratégie des entreprises ne peut plus se concevoir sans une connaissance fine des métiers qui seront impactés, de ceux qui sont en émergence et de ceux pour lesquels un accompagnement spécifique doit être prévu. Surtout à l'ère de la transformation numérique. Dans le cadre fixé par les dernières évolutions législatives, il faut ainsi rapprocher, au travers d'un dialogue social enrichi, la stratégie de l'entreprise et sa stratégie RH, avec sa déclinaison dans les programmes de formation qui en découlent. La discussion et, même, la négociation du plan de formation n'ont de sens que si les incidences de la stratégie de l'entreprise sur la gestion des personnes et de leurs compétences sont correctement analysées.

TdU : Comment les acteurs de l'entreprise peuvent-ils s'emparer de la nouvelle gouvernance proposée par le texte de loi ?

PF : La gouvernance de la formation professionnelle est extrêmement complexe mais je ne suis pas sûr que la voie choisie soit la plus à même d'apaiser le débat. Tous les acteurs impliqués dans la formation professionnelle doivent pouvoir y contribuer pour le renforcer. C'est d'ailleurs plus une question de coordination que de leadership. Et qui dit coordination, dit implication d'acteurs, tels que les régions, l'Education nationale, les partenaires sociaux et les branches, pour des résultats, entre autres, en termes d'offre de formation sur les bassins d'emplois. Car, sans une offre de formation de qualité, la meilleure des politiques n'a pas beaucoup de sens. Ce qui est certain, c'est que les entreprises, beaucoup plus que par le passé, vont être concernées, bien au-delà du formalisme antérieur, par les exigences de la construction d'une véritable politique d'élévation des compétences. Les représentants du personnel et les organisations syndicales vont également devoir se préoccuper davantage de ces questions. Et, dans le cas de la mise en place d'un conseil d'entreprises, ils disposeront même, dans le cadre de l'avis conforme, d'une forme de droit d'opposition en cas de carence de l'entreprise.

TdU : Des inquiétudes s'élèvent quant à l'accompagnement dont les salariés bénéficieront pour s'emparer du nouveau CPF. Qu'en pensez-vous ?

PF : Dans le texte en examen au Parlement, le salarié, grâce au CPF et aux droits qu'il lui procure, excellente chose au demeurant, est en même temps plus responsable qu'auparavant de son parcours professionnel, ce qui soulève indéniablement des questions quant au devenir de son employabilité. Est-ce à dire que l'entreprise n'en sera plus responsable ? Non, bien sûr. Quelles conséquences en termes d'équité, sachant que beaucoup de salariés, et souvent les moins qualifiés, ont du mal à se saisir des opportunités de formation ? Il faudra veiller à leur accompagnement efficace pour éviter qu'une idée généreuse, comme le DIF auparavant, ne bénéficie que faiblement à ceux qui en ont le plus besoin.

CPA : Pour la création d'un accompagnement global des transitions professionnelles

L'articulation entre différents droits mobilisables par la personne au service de son parcours professionnel fait actuellement défaut dans l'organisation du système de protection sociale. C'est pourquoi le CPA ne peut se limiter au CPF et au C3P. Il doit être élargi à l'acquisition d'un **droit à l'accompagnement global des transitions professionnelles**. Ce droit pourrait s'appuyer sur le dispositif d'accompagnement issu du conseil en évolution professionnelle.

1. LE PRINCIPE

Deux niveaux d'accompagnement seraient proposés : le conseil et l'orientation des bénéficiaires d'une part, et l'aide à la construction du projet professionnel d'autre part.

L'exercice de ce droit autonome et indépendant serait maîtrisé par tout actif (salariés et demandeurs d'emploi) et prendrait la forme d'**un chèque emploi** mobilisable au moment des transitions.

Les montants cotisés seraient transformés en points, et versés de façon continue tout au long de la vie dans un compte **financier, acquis, mobilisable, au libre choix du salarié**. Ce système est déjà pratiqué en Autriche, où l'entreprise verse mensuellement une somme représentant 1,53% du salaire sur un compte personnalisé détenu pour le salarié. En cas de licenciement, les salariés peuvent recourir à ce compte.

L'hypothèse d'une fongibilité entre le CPF, le C3P et un financement spécifique dédié au CEP devrait être examinée.

2. UN ACCOMPAGNEMENT GLOBAL QUI CORRIGE LES LACUNES DU CEP

Plusieurs défauts du CEP ont été identifiés. Son intégration dans le CPA serait l'occasion d'y remédier. Cela suppose quatre changements :

➤ **Un financement spécifique.** Le CEP ne bénéficie pas d'un financement spécifique, donc de moyens supplémentaires, ce qui suscite des doutes sur la qualité des prestations de formation et sur le fait qu'elles soient adaptées aux besoins des bénéficiaires. Un financement dédié est également justifié par le fait que les entreprises ont recours au CEP pour « externaliser » l'obligation d'entretien professionnel avec leurs salariés afin de bénéficier d'un service externe gratuit.

➤ **Une ouverture de la mise en œuvre du CEP, notamment aux opérateurs privés.** Cette évolution permettrait de massifier le recours au CEP. Sa mise en œuvre, actuellement réservée, au niveau national, à cinq opérateurs institutionnels (Pôle Emploi, Cap Emploi, APEC, les Missions locales et les Fongecif) produit un maillage territorial insuffisant.

➤ **Une labellisation préalable des prestataires (sous l'égide du CNEFOP/CREFOP).** Celle-ci permettrait d'élargir la variété des acteurs, de mettre en concurrence les opérateurs pour favoriser l'innovation et réduire les coûts, et de guider les bénéficiaires dans leurs choix.

➤ **Un libre choix du prestataire par le bénéficiaire.** Ce principe permettrait de rendre le bénéficiaire davantage acteur de son parcours professionnel, de la même manière que cela se pratique déjà à l'étranger, ou en France, dans le cadre d'*outplacement* individuel ou de bilan de compétences. Ce libre choix du prestataire par le bénéficiaire crée un rapport de confiance, et favorise une démarche volontariste qui améliore les résultats de l'accompagnement.

3. UN FINANCEMENT PAR LA CREATION D'UNE COTISATION SPECIFIQUE (PATRONALE ET SALARIALE)

Le financement d'un accompagnement global des transitions professionnelles reposerait sur **une cotisation spécifique**, composée pour 2/3 d'une part patronale et pour 1/3 d'une part salariale.

Le **taux de cotisation** à retenir devrait faire l'objet d'une **négociation** entre les partenaires sociaux. Il serait ajusté au fil des années en fonction du nombre supposé de ruptures qu'un actif est susceptible de connaître au cours de sa carrière.

L'**assiette** de la cotisation serait constituée de deux types de revenus :

➤ **Le salaire net** dans les situations d'activité professionnelle (hors rupture).

➤ **L'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement (ou de rupture)** pour la part salariale de la cotisation (qui pourrait représenter 10% des indemnités perçues), et un **forfait social supplémentaire** pour la part patronale (abondement de 200% du montant versé par le salarié) dans les situations de ruptures professionnelles du contrat de travail (licenciement pour motif personnel ou ruptures conventionnelles).

L'instauration d'un forfait social se justifie par le fait que, en l'absence d'un cadre clair, les entreprises n'ont pas mobilisé de dispositifs d'accompagnement individualisé pour sécuriser le parcours de leurs salariés à l'externe lorsque que ces derniers quittent l'entreprise sans projet professionnel et s'inscrivent donc à Pôle emploi.

Or l'instauration d'un accompagnement des salariés en rupture conventionnelle ou ayant fait l'objet d'un licenciement personnel est souhaitable pour au moins deux raisons :

✓ Le développement des licenciements pour motif personnel prévu dans le projet de loi sur les nouvelles protections pour les entreprises et les salariés et préalablement dans le cadre de la Loi de Sécurisation de l'Emploi pour refus de mobilité professionnelle (accords de mobilité), ne prévoit pas de façon suffisamment éclairante la mesure d'accompagnement externe qui pourrait être privilégiée et financée en contrepartie.

✓ L'explosion des ruptures conventionnelles depuis 2008 recouvre des possibles contournements au licenciement économique.

Pour les individus n'ayant pas encore acquis de droit à l'accompagnement, il devrait être envisagé un fonds complémentaire de 1% (calculé sur la masse salariale brute), qui s'ajouterait au CPF et pourrait être géré par le FPSPP. Il offrirait un droit de tirage dans le CEP pour ses bénéficiaires, notamment pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Cette mesure s'inscrit dans l'objectif d'universalité du CPA. Cette dimension est centrale afin d'éviter de reproduire des schémas de cloisonnement dans l'accès au droit à l'accompagnement.

Un **financement facultatif** pourrait être envisagé. Pour les salariés ayant une indemnité trop faible ou pour les salariés volontaires souhaitant alimenter davantage leur CPA, la cotisation pourrait s'appliquer aux congés payés ou au Compte Epargne Temps (CET).

Tableau Récapitulatif des propositions

Publics concernés	Salariés et demandeurs d'emploi	
Objectifs	Offrir un droit à l'accompagnement effectif à tous les bénéficiaires, et autonomisation des bénéficiaires (approche universelle).	
	Améliorer la qualité de l'accompagnement	
	Organiser les conditions de financement pour disposer des points CPA immédiatement disponibles pour sécuriser les parcours professionnels, selon les réserves capitalisées tout au long de la vie, et abondées dans l'éventualité d'une rupture professionnelle (RC ou Licenciement pour motif personnel)	
	Valoriser un système désintermédié , favorisant une amélioration de la qualité des services proposés par les opérateurs publics ou privés, en proposant un maillage territorial élargi, et le libre choix de l'acteur labellisé, par le bénéficiaire	
Mécanismes de financement	Activité professionnelle	Rupture professionnelle choisie ou subie
1. Répartition du financement	2/3 employeur, 1/3 salarié	2/3 employeur, 1/3 salarié
2. Assiette de prélèvement	Privilégier les cotisations sociales et patronales avec versement sans intermédiaire dans le CEP (CPA). Réserver une part du prélèvement pour abonder les bénéficiaires fragilisés, ou n'ayant pas encore acquis de droits (jeunes actifs par exemple)	Privilégier une ponction sur les indemnités de ruptures conventionnelles ou transactionnelles à la source (10 %) abondées par l'employeur, et versées dans le CEP
3. Cible financière	La cible financière capitalisée tout au long d'une vie reste à déterminer, au regard du nombre de ruptures professionnelles potentielles estimées et moyens nécessaires à tout actif pour sécuriser sa trajectoire professionnelle	
4. Capitalisation	Dans le CPA, conservation des points tout au long de la vie, et mobilisation au gré des besoins et des disponibilités. La réserve non utilisée est récupérée au moment de la liquidation des droits à la retraite	
Option	Rechercher à terme une fongibilité des comptes selon l'élargissement des droits intégrés dans le CPA	

Pierre Ferracci : « Il y a un déséquilibre en faveur de la flexibilité »

Pour Pierre Ferracci, expert du dialogue social, la réforme du code du travail a délaissé la sécurisation des salariés.

Propos recueillis par Sarah Belouezzane et Bertrand Bissuel Publié le 15 septembre 2017 à 12h23 - Mis à jour le 15 septembre 2017 à 15h08

Temps de
Lecture 4 min.

Article réservé aux abonnés



Pierre Ferracci, PDG de Groupe Alpha, en mai 2016. Bruno DELESSARD/REA

Fondateur et dirigeant du groupe de conseil en ressources humaines Alpha, Pierre Ferracci est un expert reconnu du dialogue social. Il est aussi le père de Marc Ferracci, économiste spécialiste des questions d'emploi, aujourd'hui conseiller spécial de Muriel Pénicaud, la ministre du travail, et inspirateur du programme social d'Emmanuel Macron pendant la campagne. Pierre Ferracci donne au *Monde* son opinion sur une réforme du droit du travail qu'il juge déséquilibrée.

Quel regard portez-vous sur les ordonnances ?

Pierre Ferracci : Il y a clairement un déséquilibre en faveur de la flexibilisation du marché du travail. Plane sur ces textes l'idée selon laquelle, en facilitant les licenciements, on accélère les créations d'emplois. Or, les chefs d'entreprise que je rencontre – notamment les patrons de TPE [*très petites entreprises*] – pensent que les enjeux se situent ailleurs, et sont surtout sensibles à deux choses : le coût du travail, notamment les charges sociales, et le plafonnement des indemnités prud'homales. Ce qui favorise les embauches, ce sont le carnet de commandes, le contexte macroéconomique, les investissements réalisés.

En quoi les nouvelles règles sur la rupture du contrat de travail posent-elles problème ?

L'une des difficultés réside dans les ruptures conventionnelles collectives. Avec ces plans de départ volontaires (PDV), dans lesquels les obligations pesant sur l'employeur sont allégées par rapport aux plans sociaux « classiques » (plans de sauvegarde de l'emploi ou PSE), le risque est grand que les entreprises aient tendance à proposer un chèque-valise, c'est-à-dire une somme d'argent versée au salarié en contrepartie de son départ, plutôt que des mesures de reconversion et de formation. C'est dommage, les services de l'Etat avaient constaté que, grâce à la loi de 2013 sur la sécurisation de l'emploi, les PSE s'étaient « musclés », en particulier sur l'accompagnement des personnels. S'était enclenchée une dynamique de négociation, au moins sur les mesures sociales. Je crains qu'elle ne soit cassée et que les dispositions prises pour aider les salariés qui prennent le PDV soient moins fournies. Or, c'est exactement ce qu'il faudrait pour rééquilibrer la donne.

Lire aussi [Retrouvez nos tribunes sur la « réforme travail »](#)

Les ordonnances permettent-elles de créer la flexisécurité à la française, comme l'assure la ministre du travail, Muriel Pénicaud ?

Elle dit qu'il faut l'inventer et donc se garder d'importer un modèle. Très bien. Mais il y a deux grandes sources d'inspiration : d'une part, les pays scandinaves, auxquels le président de la République s'est référé à plusieurs reprises, ainsi que l'Allemagne et l'Autriche ; d'autre part, le modèle anglo-saxon selon lequel la régulation s'effectue par le marché et où le dialogue et la démocratie sociale occupent une place moindre. J'aimerais que la flexisécurité à la française ne soit pas une mauvaise synthèse entre les deux systèmes car nous savons lequel a les faveurs d'une bonne partie du patronat français.

Les ordonnances sont-elles inspirées du modèle anglo-saxon ?

J'ai l'impression qu'elles sont entre deux eaux. Or, il faut éviter de picorer dans les deux modèles au point d'avoir quelque chose d'incohérent. Entre les deux grandes voies déjà évoquées, il faut en retenir une. C'est un choix de société, pas simplement un problème discuté par les partenaires sociaux. Il aurait mieux valu s'engager d'abord sur le terrain de la sécurisation des salariés plutôt que sur celui de la flexibilité et de la mobilité accrue. Quand vous faites sauter quelqu'un en parachute, vous vous assurez au préalable de la solidité du parachute. J'espère que les négociations sur l'assurance-chômage, sur la formation professionnelle et sur les retraites vont rééquilibrer la donne. Il serait aussi souhaitable que le gouvernement avance sur le terrain de la codécision et de la cogouvernance – en

permettant aux représentants des salariés de prendre part aux décisions importantes d'une entreprise. Les ordonnances contiennent peu d'éléments à ce sujet. Si aucun pas n'est accompli dans cette direction, j'ai un peu peur que la flexisécurité promise par le gouvernement s'arrête à la flexibilité.

Quel est votre avis sur la faculté donnée aux patrons de TPE de conclure des accords en s'adressant directement à leurs salariés, sans passer par les syndicats ?

Le gouvernement va un petit peu vite en besogne. S'il affirme que le dialogue social sera consolidé mais qu'à certains endroits, les syndicats non seulement ne seront pas renforcés, mais seront, qui plus est, mis de côté dans la négociation, je comprends que cela les irrite.

Ne s'agit-il pas d'en conclure que les TPE sont des déserts syndicaux ?

C'est possible. Le problème est de savoir s'il ne convient pas de repartir de l'avant et de créer les conditions pour que les syndicats remontent la pente parce qu'ils comptent un nombre insuffisant d'adhérents. Ou si, au contraire, on entérine un état de fait. Dommage que les ordonnances penchent plutôt vers la deuxième option.

Avez-vous l'impression que cette réforme va favoriser le dialogue social ou au contraire le rendre plus difficile ?

Tout dépend de ce qui va se passer sur le terrain. Il s'agit là d'une réforme jugée déséquilibrée par les syndicats mais qui leur donne plus de possibilités de négociation au niveau de l'entreprise. Ils ont donc tout intérêt à s'en saisir afin de constituer un rapport de force aussi favorable que possible. Et de signer les accords les plus équilibrés qui soient.

Que pensez-vous de la disparition du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) dans cette nouvelle instance unique ?

Je serai là-dessus plus nuancé que certains. Pour moi, il ne disparaît pas vraiment. Certains ont peur, à juste titre, que les enjeux de sécurité et d'hygiène au travail disparaissent à la faveur de cette fusion. Mais dans certaines entreprises, les questions économiques et sociales s'estompent déjà au profit des voyages, de l'arbre de Noël... Le fait de rapprocher le CHSCT et le comité d'entreprise (CE) peut aussi renforcer le premier. A charge ensuite pour les élus de choisir leurs priorités. Demeure, en revanche, la question des moyens : en fusionnant, aura-t-on les moyens nécessaires pour garder les prérogatives des délégués du personnel des CHSCT et des CE ? Les syndicats ont raison de s'interroger. Tout va donc dépendre des décrets d'application.

Sarah Belouezzane et Bertrand Bissuel

Les effets du séisme de la formation professionnelle
Désintermédiation, accompagnement, dialogue social

- Partie II -

- **Autour de la réforme de la formation professionnelle**..... pp. 49-98
 - Les opérateurs de compétences : transformer la formation professionnelle pour répondre aux enjeux de compétences
Marx Jean-Marie et Bagorski René, *Ministère du Travail* (<https://travail-emploi.gouv.fr>), 2018, 10 p.
Synthèse, Sommaire, Introduction
 - Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout !
Martinot Bertrand, *Institut Montaigne* (www.education-permanente.fr), 2018, 15 p.
Sommaire, Introduction, Les clés d'une vraie réforme
 - Réforme de la formation : "Evitons de faire les mêmes erreurs que par le passé"
Enlart Sandra, *Editions Législatives* (www.editions-legislatives.fr), 2017, 3 p.
 - La loi « avenir professionnel » organise le déclin du paritarisme de gestion de la formation professionnelle
Luttringer Jean-Marie, *JML Conseil* (www.jml-conseil.fr), 2018, 12 p.
 - Liberté de choisir son avenir professionnel : vraiment ?
Heidet Agnès et Chauvet André, *André Chauvet Conseil* (<https://andrechauvetconseil.fr>), 2018, 4 p.
 - Réforme de la formation - Renforcer l'accompagnement des personnes : de quoi parle t-on ?
Chauvet André, *André Chauvet Conseil* (<https://andrechauvetconseil.fr>), 2017, 5 p.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Les opérateurs de compétences :
transformer la formation professionnelle
pour répondre aux enjeux de compétences

Rapport de la mission confiée à
MM. Jean-Marie Marx et René Bagorski
par Mme la Ministre du Travail

Établi avec l'appui de :

Emilie Marquis-Samari

Julien Tiphine

Nathanaël Abccera

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

- Date – 24 août 2018

- N° - 2018-070

SYNTHESE

[1] Dans le contexte de l'examen par le Parlement du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, adopté le 1^{er} août¹, Mme la ministre du Travail nous a confié une mission sur les opérateurs de compétences et les conditions de réussite de leur mise en place.

[2] Prévus à l'article 39 du projet de loi, les opérateurs de compétences ont vocation à succéder aux actuels opérateurs paritaires de collecte agréés (OPCA), mais aussi à être l'instrument d'une simplification profonde du fonctionnement et du financement de la formation professionnelle, autour d'un nouvel acteur national, France Compétences.

[3] Leurs grandes missions, définies par la loi, sont :

- d'assurer le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation, selon les niveaux de prise en charge fixés par les branches ;
- d'apporter un appui technique aux branches adhérentes pour la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), et pour leur mission de certification ;
- d'assurer un service de proximité au bénéfice des très petites, petites et moyennes entreprises (TPME), et de promouvoir l'alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation).

[4] La collecte légale² et la collecte conventionnelle seront désormais transférée aux URSSAF³. Cela constitue un bouleversement profond pour les opérateurs et pour le financement de la formation professionnelle : les opérateurs de compétences ne seront plus chargés de la collecte et de l'ingénierie financière de la formation, mais auront pour fonction d'aider les branches professionnelles et les entreprises à anticiper les mutations technologiques, leurs effets positifs et négatifs sur l'emploi, les besoins nouveaux en compétences, les implications sur la formation et la reconversion et la sécurisation des parcours des salariés.

[5] Cette transformation nécessite une forte cohérence du champ d'intervention des opérateurs de compétences, pour qu'ils puissent assurer rapidement, avec efficacité et efficience, leurs nouvelles missions, et garantir un haut niveau d'entrées en formation et de qualité des formations, afin que la réforme ne pénalise pas l'accès effectif à la formation durant la phase de transition, et même permette de le développer rapidement.

[6] Le schéma que nous proposons regroupe les secteurs économiques en 11 opérateurs de compétences, soit une réduction de l'ordre de moitié par rapport aux 20 OPCA actuels, avec l'affirmation de critères de cohérence des métiers et des compétences, de cohérence de filière, d'enjeux communs de compétences, de formation, de mobilité, de services de proximité et de besoins des entreprises.

¹ Et en attente de décision du Conseil constitutionnel au moment de la finalisation du présent rapport.

² La collecte légale est la participation financière des entreprises au développement de la formation professionnelle et de l'apprentissage : 0,55 % à 1 % de la masse salariale selon la taille des entreprises. La collecte conventionnelle résulte d'un accord de branche. La collecte volontaire résulte d'un accord entre une entreprise et un opérateur ; le projet de loi prévoit la possibilité d'un transfert aux URSSAF, dans des conditions qui ont vocation à être précisées par ordonnance et texte réglementaire.

³ Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

[7] Nous pensons que les branches doivent être nettement invitées à adopter ces logiques de compétences, plutôt que la continuité avec des regroupements historiques dont les raisons et la plus-value ont pu se perdre avec le temps, et qui parfois répartissent en de nombreux opérateurs des secteurs d'activité proches, ou même identiques. A défaut d'accord, comme prévu par la loi, l'Etat désignera l'opérateur de rattachement des branches.

[8] La mission propose en conséquence au pouvoir réglementaire le scénario cible suivant, étant précisé que des marges d'initiatives sont possibles :

	Opérateur de compétences	Secteurs concernés
1	Agriculture et transformation alimentaire	Agriculture, production maritime, transformation alimentaire
2	Industrie	Regroupement des secteurs industriels
3	Construction	Bâtiment, travaux publics
4	Mobilité	Transports (routier, ferroviaire, aérien, maritime, fluvial), services à l'automobile
5	Commerce	Commerce de détail et grande distribution
6	Services financiers et conseil	Regroupement des services financiers et de conseil (banques, assurances, activités de conseil et professions juridiques)
7	Santé	Regroupement des professions de la santé et médico-social
8	Culture et médias	Regroupement des activités culturelles, et du secteur des médias (presse, audiovisuel...)
9	Cohésion sociale	Champ social et insertion, sport
10	Services de proximité et artisanat	Professions de l'artisanat, professions libérales, hôtellerie, restauration, tourisme
11	Travail temporaire, propreté et sécurité	Travail temporaire, propreté et sécurité privée

Source : mission ; cf. infra pour un tableau détaillé.

[9] Toutefois, dans plusieurs cas pointés par la mission, des secteurs peuvent, et à la condition nécessaire que ce mouvement se fasse en bloc et sans émiettement, se rattacher à différents opérateurs. C'est par exemple le cas du commerce de gros, des mutuelles, des services à la personne, de l'énergie, des télécommunications – pour lesquels plusieurs cohérences possibles sont proposées par la mission.

[10] Le rapport insiste, dans ses recommandations sur la mise en œuvre des opérateurs de compétence, sur le fait qu'il faudra veiller, dans les décisions d'agrément, à respecter la cohérence et la pertinence économique des périmètres, et aussi mettre en place rapidement une communication vers les branches et les partenaires sociaux sur les modalités d'agrément (orientations retenues pour le périmètre des opérateurs de compétences, calendrier, cahier des charges).

[11] Pour l'enjeu clé de la transition, qui doit être rapide, dans les délais resserrés prévus par la loi⁴, et permettre de maintenir et même d'augmenter les entrées en formation conformément aux

⁴ La loi prévoit que la validité des agréments délivrés aux OPCA expire le 1er janvier 2019, et que les OPCA agréés au 31 décembre 2018 bénéficient d'un agrément provisoire en tant qu'opérateurs de compétences à compter du 1er janvier 2019 et jusqu'au 31 mars 2019 ; que le collecte au titre des rémunérations versées en 2018 est la dernière assurée selon le dispositif actuel ; que parallèlement France Compétences est substituée au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSP) dans tous ses droits et obligations à compter du 1er janvier 2019.

priorités du Gouvernement, il faudra s'appuyer, pour les nouveaux opérateurs de compétences, sur les opérateurs actuels les plus en capacité d'assurer à la fois les nouvelles missions fixées par la loi et une bonne continuité de service (proximité territoriale, accompagnement des TPME).

[12] La gouvernance des opérateurs de compétences doit être à la fois simplifiée, adaptée à leurs nouvelles missions et à la priorité donnée aux TPME et à l'alternance : elle devra intégrer toutes les parties prenantes, ce qui n'est pas le cas, pour des raisons historiques, dans tous les opérateurs actuels ; et permettre un pilotage efficace par les branches et les interbranches.

[13] Pour la gestion des enveloppes TPME et alternance prévues par la loi, France Compétences devra formaliser un cadre permettant la définition des coûts des contrats, établir des coûts cohérents entre des formations similaires de branches différentes, et les opérateurs de compétences devront assurer la transmission à France Compétences des coûts des contrats par branche, et de la périodicité de leur réévaluation.

[14] Dans le calendrier resserré prévu par la loi, et alors que la formation professionnelle et la politique des compétences sont des priorités et font l'objet d'investissements publics majeurs, les opérateurs de compétences devront être rapidement en appui des politiques d'emploi et d'insertion dans les territoires et les bassins d'emploi. Cela permettra au nouveau dispositif d'être immédiatement opérationnel et de garantir l'amélioration de l'accès à une formation professionnelle de qualité.

[15] La mission tient à remercier l'ensemble des interlocuteurs auditionnés, sollicités pour des éléments statistiques et techniques dans un délai resserré, et qui ont fait preuve, par rapport à la transformation profonde qui est engagée par le Gouvernement, d'un esprit constructif, proactif, de réforme et de responsabilité, qui doit être salué.

SOMMAIRE

SYNTHESE	2
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION	7
1 UNE REFONDATION DU ROLE DES ORGANISMES PARITAIRES COLLECTEURS AGREES DANS UNE LOGIQUE DE COHERENCE, D'EFFICIENCE ET DE QUALITE DE SERVICE.....	9
1.1 Plusieurs lois et réformes, depuis 1993, se sont efforcées d'encadrer, de rationaliser et de professionnaliser les OPCA	9
1.2 Si le rôle des OPCA est déterminé par le code du travail, leur périmètre est issu d'une succession d'accords de branches et de décisions d'agrément.....	10
2 LE POINT DE DEPART : MISSIONS, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES OPCA	12
2.1 La collecte auprès des entreprises, une mission essentielle pour les OPCA et leur légitimité.	12
2.2 La cohérence du champ d'intervention des opérateurs de compétences, un objectif qui reste à atteindre.....	12
2.3 Quelle gouvernance pour quelle efficacité ?	13
2.4 Des missions récemment orientées vers l'accompagnement et la prospective.....	14
2.4.1 L'inégal accompagnement des entreprises.....	14
2.4.2 Observatoires prospectifs : des situations diverses, peu de mutualisation	16
2.4.3 Une mission de certification à développer.....	16
2.4.4 Alternance : des missions nouvelles s'appuyant sur l'expérience des contrats de professionnalisation.....	17
3 LE PERIMETRE ET LA MISE EN PLACE DES OPERATEURS DE COMPETENCES : CRITERES, METHODE ET SCHEMA PROPOSE.....	18
3.1 Cohérence et pertinence économique du champ d'intervention.....	18
3.2 La capacité des opérateurs de compétences à assumer leurs missions.....	19
3.3 Logique et méthode de l'objectif cible proposé par la mission : 11 opérateurs de compétences 21	
3.4 Des compromis et aménagements possibles, dans le respect de la cohérence d'ensemble	27
3.5 Des points de vigilance pour la transition – sur l'habitude de travail en commun, le système de gouvernance, les différences d'offre de service.....	27
4 LES ENJEUX ET LES ETAPES DE LA MISE EN PLACE DES OPERATEURS DE COMPETENCES	29
4.1 La création des opérateurs de compétences : un calendrier ambitieux, des enjeux de cohérence, de communication, de transmission d'informations.....	29
4.2 La gouvernance des opérateurs, plus lisible, devra s'adapter aux nouveaux périmètres	30

4.2.1	Le maintien systématique des instances locales mérite d’être questionné	31
4.2.2	Les nouveaux conseils d’administration structurés suite à la création des opérateurs de compétences devront s’adapter, en termes d’effectifs et de représentativité, à l’accueil d’un plus grand nombre de branches	31
4.2.3	L’organisation des instances devra être suffisamment agile pour répondre aux besoins des branches et le recours aux sections paritaires professionnelles devra être rationalisé	31
4.3	Recommandations sur la mise en œuvre des missions des opérateurs de compétences	32
4.3.1	La gestion des enveloppes « accompagnement des TPME » et « alternance ».....	32
4.3.2	Les opérateurs de compétences et leurs missions d’accompagnement des branches professionnelles.....	33
4.3.3	Les missions d’accompagnement des entreprises et les partenariats.....	34
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	36
	LETTRE DE MISSION	38
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	40
	SIGLES UTILISES.....	49

INTRODUCTION

[16] Le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, voté par l'Assemblée nationale le 1^{er} août 2018 – et, au moment de la finalisation de ce rapport, en attente de la décision du Conseil constitutionnel – prévoit, en son article 39, la création d'opérateurs de compétences.

[17] L'exposé des motifs précise qu'ils seront « à gestion paritaire, agréés par l'État ». Ils seront chargés :

- d'aider les branches professionnelles à exercer leurs nouvelles responsabilités dans le champ de l'alternance ; à anticiper les mutations technologiques ;
- de définir le coût par contrat des contrats en alternance (contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation) ;
- de mettre en œuvre le paiement au contrat, prévu par la loi, des centres de formation d'apprentis (CFA) ;
- de co-construire des diplômes et certifications (écriture des référentiels de compétences et d'activités) ;
- de proposer une offre de service de proximité à destination des entreprises et des salariés, dont les apprentis.

[18] Dans ce contexte, la ministre du Travail nous a confié le 29 mai 2018 une mission demandant en particulier de proposer différents scénarios de périmètres d'intervention des opérateurs de compétences.

[19] Ces périmètres doivent répondre à une exigence de structuration par une logique sectorielle (proximité des métiers, des emplois et des compétences couverts) et / ou une logique de filière (cohérence et structuration d'une filière économique existante, intégration amont-aval, donneurs d'ordre – sous-traitants). Ils doivent également constituer les critères à appliquer à défaut d'accord de branche – étant indiqué comme envisageable un paysage post-réforme dessinant entre 10 à 15 opérateurs agréés.

[20] Avec l'appui de l'IGAS⁵, la mission a procédé à 37 auditions de l'ensemble des acteurs (confédérations patronales, fédérations professionnelles, confédérations et fédérations d'organisations syndicales de salariés, présidences paritaires d'OPCA accompagnées de leur directrice ou directeur général), et a sollicité la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail.

[21] A chacun des acteurs, nous avons rappelé que la mission consistait à préparer la création et la mise en place, selon un nouveau paradigme, d'opérateurs aux missions nouvelles et ambitieuses. Les opérateurs de compétences ne seront en effet plus chargés de la collecte et auront pour fonction de gérer deux enveloppes : la première pour financer les contrats en alternance et la seconde pour accompagner les TPME. Ils devront également aider les branches professionnelles

⁵ Nathanaël Abecera, Emilie Marquis-Samari et Julien Tiphine.

(observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, politique de certification) et les entreprises à anticiper les mutations technologiques, leurs effets positifs et négatifs sur l'emploi, les besoins nouveaux en compétences, les implications sur la formation ainsi que sur la reconversion et la sécurisation des parcours des salariés.

[22] Cette transformation profonde nécessite une forte cohérence du champ d'intervention des opérateurs de compétences, et un renforcement du service de proximité, notamment au service des TPE/PME, avec un calendrier resserré afin que les entreprises et les salariés bénéficient rapidement et pleinement des effets de la réforme. Ainsi, les partenaires sociaux devront négocier au sein des branches professionnelles, d'ici au 31 décembre 2018, et demander leur rattachement à un opérateur de compétences. A défaut d'accord, le Gouvernement a annoncé que l'Etat désignera l'opérateur de rattachement des branches. Pour parachever l'ensemble, des conventions d'objectifs et de moyens (COM) de l'Etat avec les opérateurs de compétences devront préciser les moyens pour réaliser leurs missions. Les nouveaux agréments par l'Etat seront accordés au plus tard le 1^{er} avril 2019.

[23] L'ensemble de cette transformation devra permettre une continuité des missions de service public de la formation professionnelle, et des entrées en formation maintenues et même accrues, conformément aux priorités du Président de la République.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
Création des opérateurs de compétences				
1.	Dans les décisions d'agrément, veiller à respecter la cohérence et la pertinence économique des périmètres.	1	DGEFP	S1 2019
2.	Désigner un opérateur de compétences pour les entreprises non rattachées à une convention collective.	1	DGEFP	S1 2019
3.	Mettre en place une communication vers les branches et les partenaires sociaux sur les modalités d'agrément (orientations retenues pour le périmètre des opérateurs de compétences, calendrier, cahier des charges).	1	Cabinet, DGEFP	Septembre 2018
4.	S'appuyer pour les nouveaux opérateurs de compétence sur les opérateurs actuels les plus en capacité d'assurer les nouvelles missions et une bonne continuité de service.	1	DGEFP	T4 2018
5.	Garantir aux futurs opérateurs de compétences une bonne transmission d'informations par les URSSAF.	3	DSS, ACOSS, France Compétences	2020
Gouvernance des opérateurs				
6.	Adapter la gouvernance au nouveau périmètre de l'opérateur de compétences, en intégrant toutes les parties prenantes.	2	Partenaires sociaux, DGEFP (COM)	T4 2018
7.	Organiser l'articulation des instances (CPNE, CA, SPP) de façon à assurer un pilotage par les branches ou interbranches.	2	Partenaires sociaux, DGEFP (COM)	S1 2019
8.	Créer des commissions paritaires transversales pour les entreprises de moins de 50 salariés et pour l'alternance.	2	Partenaires sociaux, DGEFP (COM)	S1 2019
Mise en œuvre des missions des opérateurs				
9.	Formaliser un cadre permettant la définition des coûts des contrats par France Compétences.	1	DGEFP, France Compétences	S1 2019

RAPPORT

10.	Etablir des coûts cohérents entre formations similaires de branches différentes.	1	Partenaires sociaux, France Compétences	S2 2019
11.	Assurer la transmission à France Compétences des coûts des contrats par branche, et de la périodicité de leur réévaluation.	2	Opérateurs de compétences	S2 2019
12.	Mutualiser, dans chaque opérateur de compétences, les moyens et les travaux des différents observatoires.	3	Opérateurs de compétences, partenaires sociaux	S1 2020
13.	Créer, au sein de chaque opérateur de compétences, une commission paritaire transversale pour la certification.	3	Partenaires sociaux, opérateurs de compétences	S1 2020
14.	S'assurer que les opérateurs de compétences soient rapidement en appui des politiques d'emploi et d'insertion dans les territoires et les bassins d'emploi.	2	Opérateurs de compétences, branches professionnelles	S1 2019
15.	Renforcer le travail entre les différents opérateurs de compétences – sur les coûts, les certifications, les travaux prospectifs.	3	Opérateurs de compétences, France Compétences	S2 2019
16.	Organiser, au sein de la DGEFP, un appui projet dédié à destination des branches et des futurs opérateurs.	1	DGEFP	T4 2018
17.	Mettre en place de nouvelles conventions d'objectifs et de moyens en fonction des nouvelles missions.	1	DGEFP, opérateurs de compétences	S1 2019
18.	Assurer l'animation par France Compétences du réseau des opérateurs de compétences.	3	France Compétences, DGEFP, partenaires sociaux	S2 2019

INSTITUT
MONTAIGNE



Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout !

Bertrand Martinot

NOTE JANVIER 2018

Glossaire	7
Définitions	9
Introduction	12
I - Diagnostic du système de formation professionnelle	14
1.1. Un accès à la formation professionnelle faible et inéquitable.....	14
1.2. Un système très intermédié et déresponsabilisant.....	17
1.3. Un système de financement de plus en plus confus.....	18
1.4. Une évaluation notoirement insuffisante.....	19
1.5. Un retard dans la prise en compte de l'innovation.....	19
II - Des réponses politiques jusque-là insuffisantes	21
2.1. Une amélioration réelle mais insuffisante du fonctionnement et de -la-transparence du système.....	21
2.2. Une attention toujours insuffisante portée à la qualité de la formation.....	23
2.3. Les comptes personnels : des occasions manquées.....	26
2.4. Le conseil en évolution professionnelle : une belle idée encore en jachère.....	31

III - Comptes personnels et nouveaux droits : des occasions manquées	34
3.1. Construire un véritable droit à la reconversion professionnelle ...	34
3.2. Repositionner les OPCA	38
3.3. Renforcer les exigences de transparence et de qualité du marché	40
3.4. Piloter et évaluer le système	42
Annexes	44

INTRODUCTION

Notre système de formation professionnelle doit aujourd'hui faire face à quatre défis essentiels :

- pallier les insuffisances de la formation initiale qui font que, globalement, la population active française adulte est moins diplômée que celle de nos principaux concurrents, ce qui est un frein à la montée en gamme de notre économie et à la croissance des salaires ;
- aider les actifs à « rebondir » professionnellement à la suite de ruptures de parcours professionnels de plus en plus fréquentes vers des métiers qui recrutent ;
- satisfaire les besoins immenses de reconversion et d'adaptation des actifs et des entreprises au regard des nouvelles compétences, tantôt prévisibles, tantôt inconnues, que suppose la digitalisation rapide de notre économie ;
- satisfaire une demande sociale croissante en faveur d'une plus grande autonomie de l'individu, qui entend de plus en plus être acteur de son propre parcours.

Si la formation professionnelle continue est loin d'être une panacée, elle constitue aujourd'hui, de toute évidence, l'une des clés d'une sortie par le haut des problèmes économiques et sociaux actuels (chômage de masse, difficultés de recrutement, compétitivité des entreprises, etc.).

D'un point de vue politique, la formation professionnelle possède trois caractéristiques notables. D'une part, elle n'a pas échappé à l'inflation législative qui est malheureusement la marque de nos politiques publiques puisqu'elle n'a connu pas moins de cinq réformes substantielles en 15 ans (**Annexe 1**). D'autre part, elle se positionne au cœur d'un paritarisme étonnamment consensuel puisque chaque réforme est, depuis 1970, précédée d'un accord interprofessionnel souvent signé à l'unanimité des organisations syndicales et patronales représentatives. Enfin, le système est d'une invraisemblable complexité, ce qui brouille le débat public, encourage sa capture par des « insiders » et le rend victime de critiques infondées.

Décryptage de la dépense nationale pour la formation professionnelle, continue et initiale

Face à la critique si courante sur l'inefficacité des « 32 milliards de la formation professionnelle », il faut rappeler que ce chiffre totalise l'ensemble de l'effort national en faveur de la formation et de l'apprentissage. Une fois retirés les quelque 20 milliards d'euros consacrés à l'apprentissage, comme formation professionnelle initiale, la formation des chômeurs et la formation dans toutes les administrations publiques (État, collectivités locales, établissements publics, hôpitaux, etc.), l'enjeu, pour les entreprises, est ramené aux 12 milliards dédiés au financement de la formation des salariés dans le secteur privé, dont 40 % finance le maintien de rémunération des salariés pendant leurs périodes de formation. Sur ces 12 milliards, six milliards sont dépensés par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) désignés par les branches professionnelles et six milliards sont dépensés directement par les entreprises, sans prise en charge par un intermédiaire. Ces quelques éléments chiffrés ne constituent évidemment aucune preuve de l'efficacité du système actuel, mais permettent de ramener le débat sur la formation des salariés du secteur privé à ses justes proportions.

13

C'est dans ce contexte qu'interviennent les projets de réforme du gouvernement, récemment formulés dans un document d'orientation envoyé aux partenaires sociaux au mois de novembre 2017 (**Annexe 2**) ; projets dont ces derniers n'étaient pas nécessairement demandeurs. Conformément à la loi dite Larcher, cette réforme est dans un premier temps renvoyée à la négociation sociale interprofessionnelle. Au vu des premières réactions des partenaires sociaux, il est probable qu'ils n'aillent pas spontanément dans le sens souhaité par le gouvernement.

Parallèlement, le gouvernement a annoncé la mise en œuvre sur cinq ans d'un vaste programme d'investissement dans les compétences au bénéfice des chômeurs et des jeunes peu qualifiés, le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté d'une enveloppe financière de l'ordre de 13,8 milliards d'euros.

Cette note tente d'éclairer quelques enjeux majeurs de cette réforme et de fournir des propositions concrètes pour que cet épisode aboutisse à un véritable *aggiornamento* du système de formation hérité des années 1970, et non à un énième rafistolage.

LES CLÉS D'UNE VRAIE RÉFORME

3.1. Construire un véritable droit à la reconversion professionnelle

Proposition 1 : Transformer le CPF en un « Capital emploi formation » (CEF), outil permettant à chaque actif de financer à la fois des actions de formation et de conseil en évolution professionnelle.

La construction d'un droit individuel à la reconversion professionnelle, capable de rendre l'individu davantage acteur de son propre parcours professionnel et de le sortir d'une pure logique de « prescription », est indispensable. Elle doit partir du CPF actuel, mais sur des bases considérablement élargies, comme nous l'avons déjà proposé dans un précédent rapport³⁰.

Par rapport au CPF actuel, qui donne un droit abstrait à des heures de formation sur la base d'une cotisation de 0,2 % des entreprises, le CEF aurait plusieurs caractéristiques très nouvelles :

- il serait valorisé en euros, et non en heures de formation, directement ou indirectement *via* un système par points dont la valeur serait fixée au début de chaque année pour s'assurer de l'équilibre financier du système ;
- il ne serait pas restreint à des formations fixées administrativement par les partenaires sociaux ;
- il reposerait en partie sur un financement mutualisé beaucoup plus important : aux 0,2 % de cotisation dédiées actuellement au CPF s'ajouteraient les 0,2 % dédiés au Congé individuel de formation (CIF)³¹. La partie des fonds que le FPSPP consacre aujourd'hui au CPF des chômeurs (environ 0,1 %) serait également intégré dans ce financement mutualisé ;
- outre la partie financièrement mutualisée, il comporterait une partie de financement individualisée assise sur une fraction des indemnités de fin de contrat ou de rupture quelle qu'en soit la nature, et ce afin de favoriser les actifs rencontrant le plus fréquemment des ruptures professionnelles ;
- les entreprises de moins de 1 000 salariés pourraient, par accord collectif, décider

³⁰ *Un capital emploi formation pour tous*, B. Martinot, E. Sauvat, Institut Montaigne, janvier 2017.

³¹ L'intérêt de la fusion du CIF dans le CPF, malgré les qualités indéniables du CIF, est longuement évoqué dans *Un capital emploi formation pour tous*, B. Martinot, E. Sauvat, Institut Montaigne, janvier 2017.

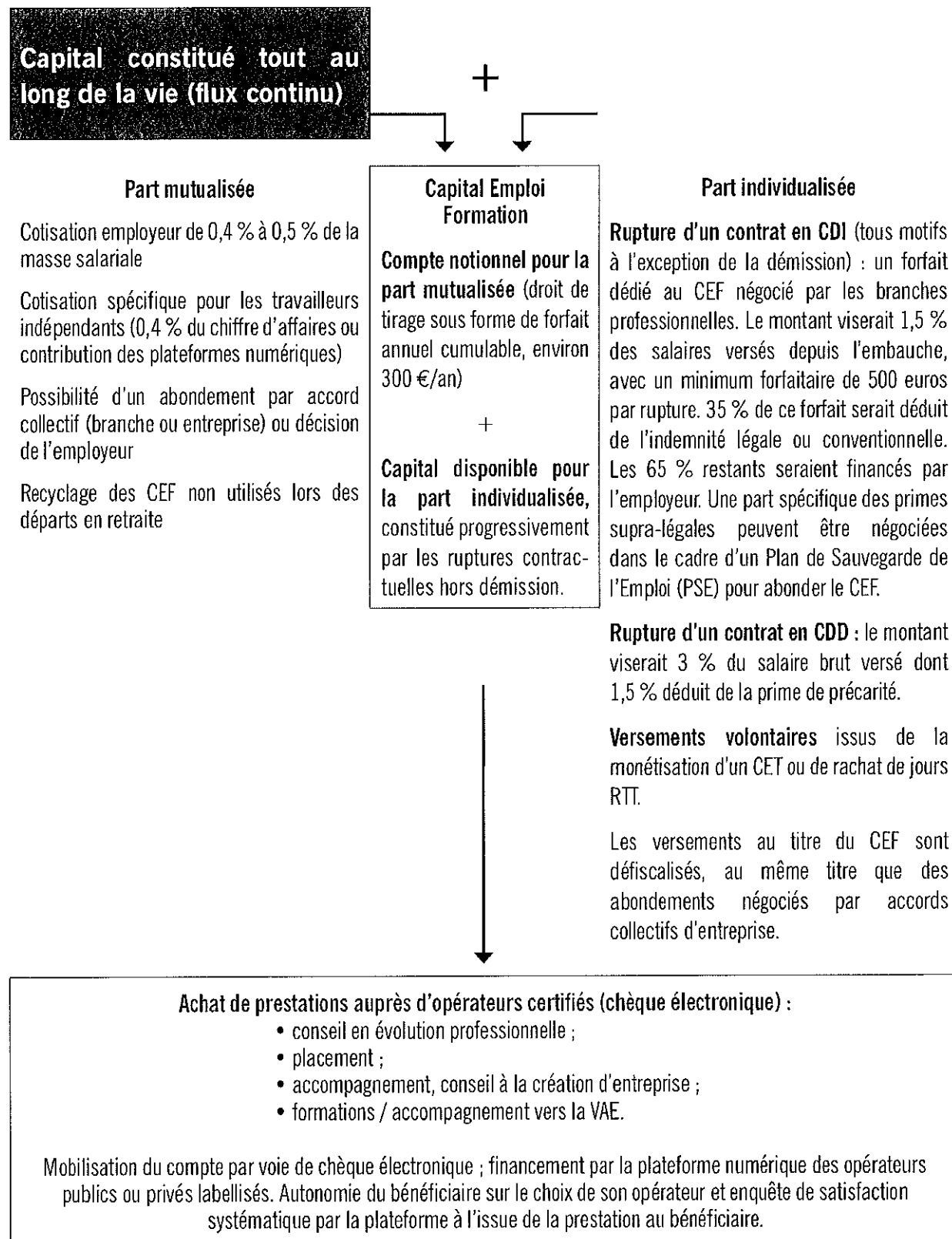
de se libérer de leur obligation de reclassement en cas de rupture du contrat de travail par versement monétaire sur le CEF des salariés concernés ;

- les salariés seraient incités à y mobiliser de l'épargne personnelle, éventuellement *via* la monétisation de journées RTT ou heures de repos en franchise d'impôts et de cotisations sociales ;
- les régions et Pôle emploi joueraient naturellement un rôle de solidarité vis-à-vis des demandeurs d'emploi n'ayant pas accumulé suffisamment de fonds dans leur CEF : Pôle emploi en effectuant des prestations d'accompagnement, les régions en abondant les CEF, sous condition que ces fonds soient mobilisés pour acheter des formations correspondant à des métiers qu'elles jugent prioritaires, et ce en lien avec Pôle emploi et les partenaires sociaux en région.

Afin de tenir compte de l'échec patent du CEP, ce CEF pourrait être mobilisé librement par l'actif, chômeur ou salarié, non seulement pour acheter des prestations de formation professionnelle, mais aussi pour acheter sur le marché des prestations de type « conseil en évolution professionnelle » auprès d'organismes dûment certifiés. Il s'agirait d'une rupture fondamentale par rapport au CPF, puisque l'on passerait de la notion de financement d'heures de formation à celle d'achat de « parcours de reconversion professionnelle », incluant des phases en amont de la formation (positionnement professionnel, orientation, conseil, ingénierie de formation) et des phases en aval (prospection d'offres d'emploi, placement en emploi, etc.). De ce fait, les opérateurs historiques du SPE (Pôle emploi, missions locales, APEC, Cap emploi) perdraient leur monopole de fait sur le conseil et l'accompagnement des demandeurs d'emploi³². Ils seraient donc en partie financés directement par les individus mobilisant leur CEF. Quant aux salariés, ils pourraient enfin avoir un accès réel (et non théorique) à de telles prestations.

³² Dans la pratique, compte tenu de leur implantation territoriale et de leur savoir-faire, ces organismes conserveraient sans aucun doute une part de marché.

Schéma de financement du Capital Emploi Formation



Source : Extrait du rapport *Un capital emploi formation pour tous*, B. Martinot, E. Sauvat, Institut Montaigne, janvier 2017, p. 61.

Proposition 2 : Intégrer et financer des actions de conseil en évolution professionnelle, d'accompagnement et de placement dans l'emploi à travers le plan d'investissement dans les compétences.

Pour les chômeurs et les jeunes sans qualification qui, en général ne disposent pas de droits suffisants au CPF, le droit à la reconversion professionnelle ne peut se limiter à des droits supplémentaires et abstraits à la formation professionnelle. Ces personnes n'ont pas simplement besoin d'actions de formation, mais également de conseil en évolution professionnelle en amont, et d'action d'accompagnement et de placement dans l'emploi en aval d'une éventuelle action de formation.

C'est pourquoi le PIC (doté d'environ 13,8 milliards d'euros), qui a pour objectif de financer sur cinq ans la formation d'un million de chômeurs adultes et d'un million de jeunes ayant peu ou pas de qualification, doit se voir fixer des objectifs plus vastes que le seul financement de formations supplémentaires par rapport à ce que font déjà les régions. Une partie de ses ressources devrait donc être allouée à l'achat de prestations à la fois en amont et en aval d'actions de formation professionnelle proprement dites. Les régions, qui devraient recevoir l'essentiel des fonds prévus dans ce programme, pourraient candidater à ce type de financement sur la base de projets allant au-delà du seul achat de formation. Ces prestations spécifiques seraient ensuite conduites, selon le choix des régions, soit par les prestataires historiques du SPE (Pôle emploi, missions locales, etc.) qui proposeraient pour l'occasion une offre spécifique, soit par d'autres opérateurs.

Proposition 3 : Instaurer un système de soutien à la rémunération de certains salariés en période de formation mobilisant leur CEF.

Les débats autour du CPF viennent souvent passer sous silence la question de la rémunération du salarié pendant sa formation. En pratique, l'employeur peut continuer de rémunérer son salarié parti en formation quand il y a accord entre les deux parties et que cette formation est sensée, par exemple, permettre au salarié d'évoluer au sein de son entreprise. Mais dans le cas où le salarié souhaite évoluer en dehors de son entreprise actuelle, en envisageant par exemple une reconversion professionnelle, l'employeur ne doit pas pouvoir s'opposer au départ de son salarié, mais il ne saurait, évidemment, être tenu de lui maintenir sa rémunération. Dès lors, l'absence de rémunération peut faire obstacle à la capacité des salariés de se saisir de ce nouveau droit. La disparition du CIF, par ailleurs souhaitée dans le cadre du CEF, rend cette question encore plus prégnante, puisque le CIF comportait un volet rémunération.

Pour résoudre cette difficulté, une prise en charge partielle de la rémunération de certains salariés en reconversion par une caisse d'indemnisation est indispensable. L'Unédic serait naturellement l'organisme susceptible de jouer ce rôle. Concrètement, l'Unédic pourrait décider, au cas par cas, en fonction du projet professionnel de la personne, et en fonction de son niveau de qualification initiale et des risques portant sur son employabilité, de soutenir la rémunération pendant la période de formation. Il ne s'agirait certainement pas d'un maintien intégral de rémunération sur le modèle du CIF, mais d'un soutien forfaitaire, indexé ou non sur le montant de l'allocation chômage, ou dépendant éventuellement de la situation familiale de la personne. Les institutions paritaires régionales (IPR) de l'Unédic, dirigées par les partenaires sociaux, seraient chargées d'instruire ces dossiers et de décider.

Le financement de ces prestations nouvelles interviendrait par redéploiements d'économies sur l'indemnisation du chômage (plafonnement plus bas de l'indemnisation, diminution des durées maximales d'indemnisation, suppression des abus sur l'enchaînement de contrats courts, etc.) qui sont documentées par ailleurs. **Au total, l'Unédic, aujourd'hui caisse d'indemnisation des chômeurs, se transformerait en une caisse de rémunération des actifs en situation de reconversion, indépendamment de leur statut, chômeur ou salarié³³.**

38

3.2. Repositionner les OPCA

Proposition 4 : Clarifier le rôle des OPCA.

Si leur rôle central en tant qu'intermédiaire entre prestataires et utilisateurs de la formation est aujourd'hui excessif, les OPCA ont deux rôles importants à jouer :

En tant qu'opérateurs des branches professionnelles

Les branches professionnelles doivent disposer d'opérateurs financiers capables d'appliquer leurs politiques de gestion des emplois et des compétences. À cet égard, elles ont développé deux types de dispositifs directement liés à l'analyse que font les branches des métiers en tension et de l'évolution des compétences nécessaires : les contrats de professionnalisation et les préparations opérationnelles à l'emploi. De ce point de vue, les branches ont besoin d'opérateurs régulant les conditions de prise en charge mutualisée de ces actions de formation. Les OPCA devraient

³³ Voir l'ouvrage *Un autre droit du travail est possible*, B. Martinot, F. Morel, Fayard, 2016, pour une analyse de cette question.

naturellement conserver ce rôle. À ce titre, ils pourraient continuer à bénéficier d'une cotisation obligatoire de la part des entreprises, dont le taux est déterminé, comme aujourd'hui, par la branche, avec un minimum légal.

En tant que prestataires de services directement à des entreprises librement adhérentes

Les OPCA peuvent rendre deux services distincts aux entreprises adhérentes : un rôle de conseil, d'information et d'accompagnement des PME et TPE en matière d'ingénierie d'emploi et de formation, dans le respect du droit de la concurrence ; un rôle de « banquier » permettant de mutualiser et de lisser dans le temps les évolutions des dépenses de formation, par la prise en charge d'une partie des formations réalisées sur le plan de formation.

Pour autant, il n'y a pas de raison que les contributions aux OPCA sur le plan de formation et sur les prestations de conseil soient obligatoires : les OPCA devraient pouvoir justifier leur utilité en recueillant directement des cotisations de la part d'entreprises volontairement adhérentes, qui seraient essentiellement des PME et TPE qui n'ont pas de service en ressources humaines capable de faire de l'ingénierie de formation et du conseil ou qui n'ont pas les ressources financières pour financer leur plan de formation sans soutien externe³⁴.

Proposition 5 : Instaurer un système de financement redistributif en faveur des TPE et PME.

Les OPCA se verraient affecter une partie de la cotisation formation professionnelle des entreprises de plus de 2 000 salariés (par exemple 0,1 % de la masse salariale à l'intérieur de leur cotisation actuelle de 1 %) destinée à la prise en charge par l'OPCA des actions de formation réalisées par les TPE et PME dans le cadre de leur plan de formation.

De cette manière, l'adhésion spontanée des TPE et PME aux OPCA serait fortement incitée : outre les bénéfices de la mutualisation, des aides et des conseils dispensés par leur OPCA, ces entreprises auraient en effet un gain net puisque, pour chaque euro versé librement à leur OPCA, elles pourraient percevoir davantage en retour lorsqu'elles entreprennent une action de formation.

³⁴ Les chiffres semblent témoigner déjà aujourd'hui d'un réel intérêt des entreprises pour ces versements volontaires : ainsi, en 2016, les OPCA ont collecté 1,3 milliards d'euros de contributions volontaires de la part des entreprises (source : Annexe Formation professionnelle au PLF 2018).

Proposition 6 : Publier les conventions d'objectifs et de moyens qui lient les OPCA et l'État.

La transparence des OPCA, de leur fonctionnement et de leurs frais de gestion est une nécessité absolue. Les salariés, les entreprises et les indépendants doivent pouvoir prendre connaissance de manière précise des indicateurs d'activité et de performance des OPCA auxquels ils versent des contributions. Au-delà, des études et des évaluations indépendantes devraient pouvoir être conduites sur ces bases.

3.3. Renforcer les exigences de transparence et de qualité du marché

Proposition 7 : Créer un système cohérent et efficace d'accréditation des certifications.

Afin d'assurer la qualité des formations offertes sur le marché, le prérequis essentiel est celui de la transparence de l'information qui y est relative. Pour cela, il est nécessaire de développer des indicateurs de performance qui autorisent une évaluation indépendante, et sur base de laquelle un système national d'accréditation des certifications, inspiré du modèle allemand, pourrait être mis en œuvre.

Ce système national d'accréditation devrait se matérialiser, comme le préconise le dernier rapport de Roland Berger, sur la formation professionnelle à travers la création d'une agence indépendante d'accréditation des certifications³⁵.

Celle-ci aurait la responsabilité de communiquer les signaux de qualité (taux de certification et d'insertion dans l'emploi) et pour objectif non seulement d'accréditer les certifications des organismes de formation, mais également des organismes prestant des services d'accompagnement tels que le conseil à l'orientation, le placement dans l'emploi, le bilan de compétences, l'accompagnement à la création ou à la reprise d'une entreprise, la VAE. Une telle agence permettrait à la fois d'assurer la qualité des services dispensés et de structurer par là même un marché de l'accompagnement.

³⁵ Voir également à ce sujet la note *Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier*, B. Martinot, M. Ferraci, Institut Montaigne, septembre 2014

Proposition 8 : Développer un « *TripAdvisor* de la formation ».

L'évaluation de leur formation par les stagiaires a longtemps été méprisée par une partie du monde de la formation professionnelle, alors même que cette pratique est courante dans de nombreux secteurs de l'économie « B to C ». À l'heure d'une plus grande autonomie et responsabilisation des individus, qui constitue la philosophie du CEF, la prise en compte de cette évaluation parmi les critères de qualité de la formation est pourtant parfaitement logique³⁶. Elle reste malheureusement très peu pratiquée en France.

Le digital permet pourtant de développer des outils assez simples et performants permettant aux stagiaires de faire valoir leur point de vue sur le web, avec naturellement un droit de réponse des organismes. L'application *Anotéa* développée par la région Île-de-France en collaboration avec Pôle emploi depuis fin 2017 en est une illustration. Sur un principe similaire à celui de *TripAdvisor*, *Anotéa* permet aux stagiaires d'entrer en contact avec d'anciens stagiaires, noter selon plusieurs critères d'évaluation les formations suivies, de même que publier leur avis à l'issue d'une formation. Cette application constitue un outil d'aide à l'orientation et se destine à tout stagiaire francilien. Elle introduit de la transparence et constitue pour les donneurs d'ordre (en l'occurrence la région) un outil de contrôle, parmi d'autres, de la qualité des formations dispensées.

Proposition 9 : Intégrer des critères de qualité, de transparence et d'innovation dans la commande publique de formation.

Le code des marchés publics ne permet pas d'écarter *a priori* des organismes de formation qui auraient fait l'objet préalablement d'évaluations négatives. Pour autant, il est loisible aux acheteurs publics d'intégrer des clauses de performance et de transparence de leurs résultats dans les cahiers des charges des appels d'offre.

Les acheteurs publics peuvent également privilégier des logiques de résultats par rapport aux traditionnelles obligations de moyens (niveau de formation des formateurs, qualité des matériels pédagogiques, etc.). Une rémunération à la performance axée sur les résultats, dépendante notamment du taux de placement en emploi six mois après la sortie des formations (avec obligation contractuelle du

³⁶ L'appréciation des stagiaires figure d'ailleurs parmi les six critères de qualité des formations listés par le décret qualité du 30 juin 2015.

stagiaire de répondre à l'enquête), devrait être systématiquement prévue dans les cahiers des charges des appels d'offre³⁷.

De même, les acheteurs publics peuvent significativement orienter le marché de la formation vers des solutions innovantes en intégrant des impératifs d'innovation dans leurs cahiers de charges.

Proposition 10 : Introduire ces critères de qualité des achats publics de formation dans les critères d'attribution des fonds du PIC.

Loin d'être simplement une ressource financière additionnelle, le PIC doit contribuer à structurer et faire évoluer le marché de la formation professionnelle. C'est pourquoi les fonds qu'il alloue aux régions devraient dépendre de l'introduction de critères de qualité, portant sur les résultats et pas uniquement sur les moyens, dans les achats de formation des régions.

3.4. Piloter et évaluer le système

Notre système souffre d'un manque dirimant de données permettant, à l'heure des *big data*, d'évaluer les formations et de conseiller au mieux les bénéficiaires (employeurs, chômeurs, salariés particuliers) dans leur choix de formation et la construction de leur projet professionnel.

Proposition 11 : Faire de l'*Open data* une solution à l'évaluation de la performance du système.

Il faudrait rendre publiques toutes données relatives à la performance, aux taux de placement en emploi à la sortie des formations, quel que soit le producteur de la donnée (organismes de formation, OPCA, Éducation nationale, ministère du Travail, etc.) et les intégrer au futur système d'information gérant le dispositif qui succédera au CPF.

³⁷ De ce point de vue, le système allemand pourrait nous inspirer : en Allemagne, la loi prévoit que les achats de formation pour les chômeurs ne doivent bénéficier qu'à des prestataires qui peuvent prouver un taux de retour à l'emploi d'au moins 70 %, 6 mois à l'issue de la formation.

Proposition 12 : Créer une agence nationale de la formation professionnelle initiale et continue, sur le modèle du BiBB allemand.

L'extrême dispersion des données, des systèmes d'information et des instances possédants les données (ministère du Travail, régions, partenaires sociaux, Pôle emploi, Éducation nationale, Céreq, etc.) est un obstacle à une vision d'ensemble du système. Le CNEFOP, qui réunit plus de 70 membres, sans structure administrative solide dédiée, est davantage une instance de concertation quadripartite et politique qu'un véritable lieu d'évaluation indépendant.

C'est pourquoi il est proposé, sur le modèle du *Bundesinstitut für Berufsbildung* (BiBB) allemand, de fonder une instance, créée par regroupement des services qui traitent des questions de formation professionnelle continue et initiale, aussi bien par la voie scolaire que par l'apprentissage.

Cette instance se verrait attribuer les principales missions suivantes :

- une mission d'étude, de statistique et de diffusion des données en *open data* : pour ce faire, l'organisme piloterait les systèmes d'information utilisés actuellement par les différents organismes ;
- une mission d'évaluation de l'ensemble du système ;
- une mission de coopération internationale ;
- une mission de communication nationale sur la formation professionnelle ;
- une mission de pilotage d'une concertation permanente et structurée entre l'État, les régions et les partenaires sociaux : sur les évolutions législatives et réglementaires et sur la conception et l'évolution des certifications professionnelles. C'est notamment en son sein que serait organisée la concertation sur la construction des référentiels des diplômes professionnels de l'Éducation nationale.

Comme en Allemagne, et par souci de simplicité, cet organisme serait financé par l'État dans sa mission de pilotage général du système de formation professionnelle.

Réforme de la formation : "Evitons de faire les mêmes erreurs que par le passé"



Sandra Enlart, directrice d'Entreprise & Personnel

09/11/17 | Formation

Mise en activité, accompagnement pédagogique, ressources variées, prospective... Sandra Enlart, directrice d'Entreprise & Personnel propose quelques orientations pour la prochaine réforme de la formation professionnelle. Objectif ? Rompre avec l'idée "d'envoyer les gens en formation" pour au contraire leur donner les moyens de réussir une insertion professionnelle durable.

Quels sont les écueils que la prochaine réforme doit éviter ?

Il faut rompre avec quelques vérités. Arrêtons, tout d'abord, de penser que la formation est la solution à tous les problèmes. Le plan 500 000 chômeurs a rencontré un succès mitigé ? Alors ce sera trois fois plus d'argent que l'on mettra sur la table pour le Plan d'investissement des compétences. Les formations sont courtes ? Alors on les allongera. Arrêtons de considérer que c'est juste une question d'ampleur de moyens financiers, de durée ou de modalités.

Arrêtons, enfin, de faire l'amalgame entre diplôme et compétences. La formation professionnelle est trop souvent assimilée à une sorte d'école pour les grands. Or, le fait qu'un diplôme permette de trouver un emploi ne prouve pas qu'il y ait eu une acquisition de compétences professionnelles.

Quels doivent alors être les piliers de cette réforme ?

Cette réforme doit être l'occasion de se réinterroger sur les pratiques de formation et de s'ouvrir à d'autres modes d'apprentissage, plus informels, en particulier les mises en situation de travail, en lien avec les réalités du travail. Une réforme ne doit pas se limiter aux circuits de financement, elle ne doit pas se cantonner à une affaire de tuyauterie, discutée entre experts. Mais elle devrait permettre de réfléchir davantage sur les processus d'apprentissage en situation de travail qui développent réellement des compétences. Car ce sont elles et non pas les diplômes qui sont les vrais garants de la sécurité de l'emploi. En clair : le "savoir agir en situation" est le vrai sésame du monde professionnel. Il ne faut pas seulement que la personne comprenne quelque chose mais qu'elle sache le mettre en œuvre dans un contexte donné. La loi El Khormi a, d'ores et déjà, ouvert la brèche. Plusieurs entreprises se sont saisies de cette opportunité mais il faudra encore attendre quelques années pour que cette démarche soit généralisée et plébiscitée... Même si, chiffres à l'appui, nous pouvons démontrer la pertinence de ce mode de formation.

Cette approche va à l'encontre des logiques certifiantes du compte personnel de formation ?

Oui. Mais le CPF cumule plusieurs handicaps. En premier lieu, je ne pense pas qu'il suffit d'une incitation financière pour rendre tout le monde autonome vis-à-vis de sa formation. La question de l'accompagnement est crucial. Arrêtons de décréter l'autonomie des apprenants à leur place. Il faut construire avec eux un parcours pédagogique de qualité. Pour ce faire, il faut travailler à l'élaboration de parcours professionnalisants, alternant mise en activité avec de ressources multiples, chacun pouvant se saisir de qui lui convient : cours en présentiel, e-learning, Moocs, livres... Cette méthode vaut pour tout le monde, jeune ou senior, chômeur ou salarié, qualifié ou non qualifié...

L'accompagnement reste un point faible de la réforme de 2014 ?

Si on ne traite pas en amont le sujet de l'accompagnement, il n'est pas nécessaire d'investir davantage. D'ores et déjà, de multiples acteurs coexistent : Afp, Pôle emploi, Greta. Mais on peut également y inclure les Opca, les organismes de formation voire les partenaires sociaux. Or, ce conseil ne s'improvise pas. L'accompagnement pédagogique est un métier : il faut savoir organiser le processus d'apprentissage, élaborer le parcours, prendre en compte l'assimilation des compétences et surtout les dimensions individuelles de l'apprentissage... C'est pourquoi, il faut parallèlement, développer les compétences métier de ces

acteurs-clefs.

Faute de quoi, le CPF restera l'apanage des mieux formés.

Quelles sont les autres impasses que la réforme ne peut pas faire ?

La question de l'employabilité amène tout naturellement celle de la prospective. La prospective des compétences doit se développer partout sur le territoire en étroite collaboration avec les branches professionnelles. Il faut une réelle coordination et non une rivalité entre les acteurs régionaux et professionnels. Autrement dit, les prospectives territoriales doivent croiser celles des branches professionnelles. Comme pour l'accompagnement, il faut mettre ici une vraie démarche de qualité. De fait, les parcours ne sont envisageables que localement. Rappelons que la très grande majorité des individus fragiles sur le marché de l'emploi ne conçoivent pas de travailler à plus de 30 kilomètres de chez eux, principalement par nécessité : garde des enfants, coûts des transports, logement occasionnel... Tout est plus cher quand on ne peut s'appuyer sur ses proches. Dans 80% des cas, c'est au niveau des bassins d'emplois qu'il faut œuvrer. Pour 20% de compétences rares, critiques ou particulièrement complexes et onéreuses à "produire", il est souvent indispensable de travailler au niveau national...

Vous déplorez également le manque d'évaluation du système de formation ?

En effet, sans une solide culture de l'évaluation nous risquons de continuer à faire toujours plus de la même chose... sans que rien ne change. Or, là encore, bien faire de l'évaluation suppose des moyens, du temps et de la continuité... Nous manquons cruellement des trois en France.

Anne Bariet

actuEL | RH



La loi « avenir professionnel » organise le déclin du paritarisme de gestion de la formation professionnelle

Introduction

1. Dans le cadre de la campagne pour les élections présidentielles du printemps 2017, Emmanuel Macron condamnait sans appel la gestion paritaire de la formation professionnelle jugée corporatiste, opaque et inefficace¹. Désintermédiation, circuits courts, simplification étaient les maîtres mots du mode de gestion à inventer. Son argumentaire s'appuyait notamment sur les conclusions de la mission Attali², dont il avait été l'un des rédacteurs, ainsi que sur les travaux de l'institut Montaigne³ connu pour nourrir la pensée libérale.

2. Si le processus de réforme de la formation professionnelle, issu des ordonnances de 2017 et du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » adopté le 1er août 2018, n'a pas entériné le projet de suppression radicale de ce mode de gestion, il en organise le déclin. En effet, trois choix structurants du nouveau corpus juridique de la formation professionnelle réduisent de façon quasi mécanique le champ « du paritarisme de gestion » : la reprise en main de la régulation du système par l'État, la plus grande liberté de gestion accordée à l'entreprise et l'invitation qui lui est faite d'investir dans ce domaine, la valorisation de l'autonomie de la personne à travers un compte personnel de formation rénové (CPF), indépendamment de son statut. Ni l'État, ni l'entreprise, ni la personne ne sont, par nature, tributaires de la gestion paritaire.

3. Le recours à ce mode de gestion plonge ses racines dans l'histoire sociale et s'inscrit dans le compromis social fondé sur la construction d'un équilibre entre le capital et le travail. André Bergeron, leader emblématique de la CGT-FO, dont le nom est quasi synonyme de paritarisme, en a proposé une définition lumineuse : « Le paritarisme s'oppose à la conception marxiste-léniniste de la lutte des classes. On y gère ensemble entre gens qui s'opposent par ailleurs ».

¹ Emmanuel Macron, les Échos 23 février 2017. Sa condamnation, sans appel, de la gestion paritaire de la formation s'appuie notamment sur les publications de l'institut Montaigne (think tank libéral) et en particulier sur un rapport commandé aux économistes Marc FERRACCI, Pierre CAHUC et André ZILBERBERG intitulé « La formation professionnelle des adultes en France. En finir avec les réformes inabouties » Marc FERRACCI est aujourd'hui conseiller spécial de Muriel Pénicaud, ministre du Travail.

² Commission sur la libération de la croissance française. Documentation Française 2008

³ Voir aussi JML CONSEIL chronique 123.



4. Le paritarisme est, en effet, une composante essentielle du syndicalisme réformiste. Le syndicalisme allemand, tel qu'il s'est construit sous la République de Weimar, par opposition à la vision marxiste-léniniste portée par la révolution russe de 1917, et en Allemagne par le mouvement des conseils ouvriers (spartakistes) en 1918), et tel qu'il s'est reconstruit après 1945, est le berceau de cette conception. **Au principe de lutte des classes, se substitue celui « d'égalité des armes », c'est à dire de parité, juridiquement organisée par la constitution, entre le capital et le travail.** Dans cette philosophie politique, les organisations syndicales de salariés disposent du droit de la négociation collective avec les organisations patronales, en cas d'échec de la négociation les unes disposent du droit de grève (qui est une prérogative de l'organisation syndicale), et les autres du lock-out. Au plan économique, des chambres du travail sont créés au bénéfice des organisations syndicales de salariés, disposant de pouvoirs équivalents à ceux dont disposent les chambres de Commerce et d'industrie d'obédience patronale⁴. Les unes sont des prestataires de services au bénéfice des salariés et les autres au bénéfice des employeurs. La philosophie « du paritarisme » est également présente, selon des modalités particulières à travers la notion de cogestion.

5. L'histoire sociale française n'est pas comparable à l'histoire sociale allemande. Pour la fraction majoritaire du mouvement syndical français, représenté par la CGT, le paritarisme a longtemps signifié, et signifie aujourd'hui encore, collaboration de classe. Ce mode de gestion peut être un mal nécessaire, s'il permet de défendre les intérêts des salariés, mais ce n'est pas une finalité. Dans ses jeunes années, la CFDT « autogestionnaire » n'était pas davantage porteuse de la philosophie du paritarisme. Elle s'y rallia après son recentrage sur la négociation collective à la fin des années 70.

Seules la CFE-CGC et la CFTC partageaient avec FO la vision réformiste et l'attachement au paritarisme en 1970/71 lorsque fut créé notre système de formation professionnelle. Le CNPF, devenu Medef, y était farouchement hostile au motif que la formation professionnelle relevait du pouvoir de direction du chef d'entreprise. Du côté patronal, la CGPME, la FNSEA, les professions libérales et l'économie sociale considéraient, au contraire, en raison notamment de la petite taille des entreprises concernées, que la mutualisation de ressources rendue possible par la gestion paritaire constituait une réponse adaptée à leur situation spécifique.

6. Le modèle français de gestion paritaire de la formation professionnelle repose par conséquent sur deux piliers : le réformisme syndical dont la finalité est de créer et de gérer en toute autonomie des garanties sociales pour les salariés, et le pragmatisme d'une frange du patronat défenseur des intérêts des PME/ TPE, pour qui la gestion externalisée de la formation, par le recours à la technique de la mutualisation de ressources, constitue une valeur ajoutée.

⁴ Cette traduction institutionnelle du principe de parité et d'égalité des armes entre les représentants du capital et ceux du travail existent toujours en Autriche, au Luxembourg, et dans plusieurs régions allemandes dont la, la Hesse

Critères distinctifs de la gestion paritaire

7. Dans l'univers du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, la notion de paritarisme désigne un mode de gestion fondé sur le principe d'égalité entre les de de gestionnaires que sont les organisations syndicales représentatives d'employeurs et de salariés. Ces organisations, qui défendent des intérêts divergents, les unes ceux du capital, les autres ceux du travail, conviennent de gérer en commun, selon le principe de parité⁵, c'est-à-dire de stricte égalité arithmétique dans les processus de décision, des droits sociaux des salariés, qualifiés par le code du travail de « garanties sociales »⁶. Celles-ci sont instituées par un accord collectif de travail. Elles sont gérées paritairement par une institution créée par le même accord. Le système d'assurance chômage créé en 1956 est fondé sur le principe de la gestion paritaire ainsi que celui des retraites complémentaires. L'agence pour l'emploi des cadres (Apec) relève de la même philosophie. Dans les trois cas, l'accord fondateur a pour objet de créer une garantie sociale, d'en définir le régime, d'instituer une cotisation partagée entre l'employeur et le salarié pour en assurer le financement. Ce processus est fondé sur le principe d'autonomie des partenaires sociaux qui s'exerce à travers le droit des salariés à la négociation collective.

Ce mode de gestion n'est réductible ni à la gestion d'un service public administratif, ni à la gestion d'une société privée, soumise aux règles de la concurrence.

⁵ Pour une approche juridique de la notion de parité voir : Alain SUPPIOT « Parité, égalité, majorité, dans les relations collectives de travail » le droit collectif du travail. Études en hommage à Madame le professeure Hélène SINAY. Peter Lang 1994

⁶ Code du travail article L2 221-1. La notion de garantie sociale a été introduite dans le code du travail par une loi concomitante à celle de la formation professionnelle en juillet 1971. Jean Fontanet, ministre du Travail, expliquait que cette notion recouvrait des garanties attachées au contrat de travail tel que l'assurance-chômage, les retraites complémentaires la prévoyance, et la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. Cette notion garde aujourd'hui toute son actualité. Elle permet, par le recours au droit des salariés à la négociation collective de couvrir grâce à la formation, **le risque d'obsolescence des connaissances** de déqualification, d'in-employabilité, inhérent à l'économie de la connaissance

L. Les ambiguïtés originelles du modèle français gestion paritaire de la formation professionnelle

8. L'initiative de recourir au modèle de la gestion paritaire de la formation professionnelle ne revient pas aux partenaires sociaux eux-mêmes. Ce choix leur a été proposé par le législateur de 1971, en ouvrant la possibilité de créer des fonds d'assurance formation par voie de négociation collective. Cette offre politique n'a connu qu'un succès mitigé au cours des années 70/ 80, notamment en raison de l'opposition du CNPF, devenu Medef, ainsi que du faible engouement de plusieurs organisations syndicales de salariés (Voir point 4). Il en est résulté néanmoins la création de plusieurs fonds d'assurance formation en dehors de la sphère d'influence du CNPF (Agriculture, économie sociale, professions libérales, et secteur culturel...). Le secteur du bâtiment et la CGPME se sont également lancés dans cette aventure. Il fallut attendre 1983 pour que soient créés les fonds de gestion du congé individuel de formation dédiés au financement de cette garantie sociale que constitue le CIF.

9. Cependant, le financement représentait, et représente toujours, le talon d'Achille de cette construction. Il est en effet assuré par une contribution de nature fiscale qui ne laisse guère d'autonomie aux partenaires sociaux, et non par une cotisation comportant une part employeur et une part salariée, dont ils auraient eu la maîtrise⁷. Les pouvoirs publics pouvaient par conséquent à tout moment mettre le paritarisme de gestion de la formation professionnelle sous tutelle et au service de leurs propres objectifs de politique publique, Ce qui advint en 1993 par la loi quinquennale qui rendit obligatoire ce mode de gestion, en contradiction avec le principe d'autonomie porté le syndicalisme réformiste. Dans le modèle issu de la loi quinquennale, les partenaires sociaux deviennent de simples délégués d'une mission de service public dont le financement est assuré par une contribution fiscale « de toute nature » qu'ils sont autorisés à collecter et à gérer sous le contrôle étroit de l'État, au sein d'organismes collecteurs agréés (OPCA), sous réserve d'être utilisés selon les règles du paritarisme (au demeurant non défini par la loi)⁸. Ces collecteurs se substituent de fait aux fonds d'assurance formation dont la réforme de 2018 vient d'entériner la suppression au plan juridique.

10. Les organisations patronales moins préoccupées que les syndicats réformistes par la création et la gestion de garanties sociales au profit des salariés acceptent de payer le prix de la gestion paritaire afin de pouvoir accéder à des ressources de nature fiscale et de les gérer dans l'intérêt de

⁷ La possibilité de collecter des comptes accordés aux OPCA par la réforme de 2009 modifie rien ce constat. Ces contributions sont en effet adossées à la contribution fiscale. Voir chronique n°86, " Le financement de la formation professionnelle par les entreprises : le fiscal, le conventionnel, le volontaire"

⁸ Les partenaires sociaux en ont proposé une définition par un accord du 17 février 2012 sur la modernisation du paritarisme et de son fonctionnement

leurs adhérents⁹. Cette évolution a conduit à faire de la gestion paritaire de la formation professionnelle un instrument au service des stratégies d'influence entre les organisations patronales et à exacerber la concurrence entre elles.

11. De fait, notre système de relations professionnelles qui se caractérise d'une part par la concurrence entre organisations patronales, notamment au niveau national et interprofessionnel, et d'autre part par le pluralisme des organisations syndicales de salariés, a grandement contribué à façonner ce paritarisme pour des motifs sans rapport direct avec son objet à savoir la formation.

Ainsi, la concurrence entre organisations patronales au niveau national et interprofessionnel a-t-elle conduit à l'existence de deux OPCA interprofessionnels AGEFOS-PME, créé à l'initiative de la CGPME devenu CPME, et OPCALIA, créé à l'initiative du Medef. La loi admet cette concurrence artificielle en autorisant, expressément la création d'un OPCA au niveau national et interprofessionnel par une seule organisation d'employeurs représentative. Les deux OPCA¹⁰ se disputent par conséquent la faveur des PME-TPE qui ont vocation à être les principaux bénéficiaires des prestations de services des OPCA.

12. Par ailleurs ces deux mêmes organisations patronales exercent une influence prééminente sur la gouvernance au niveau national interprofessionnel en refusant la présence des organisations patronales réputées « hors champ », c'est-à-dire ne remplissant pas tous les critères de « l'interprofessionnalité » ce qui serait le cas de l'économie sociale des professions libérales de l'agriculture... et qui est contesté par celle-ci.

13. Le pluralisme syndical est un autre facteur de la prééminence patronale. En effet les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national pourront, chacune à son tour assurer la présidence du conseil d'administration tous les 20 ans, alors que le représentant de l'organisation patronale signataire de l'accord fondateur assurera la présidence tous les deux ans en vertu du principe d'alternance qui est l'un des principes structurants du paritarisme de gestion. Du fait de cette stabilité patronale, OPCALIA est identifié comme l'OPCA du Medef, et AGEFOS-PME comme l'OPCA de la CPME.

14. Le processus de prise de décision dans les structures paritaire est également favorable aux organisations patronales en raison du pluralisme syndical. Il en va de même du service de proximité qui est délivré prioritairement à l'employeur. Le cas de la métallurgie est emblématique à cet égard, le service de proximité de l'OPCAIM étant assuré par les chambres syndicales patronales.

⁹ Avant la généralisation des OPCA par la loi quinquennale les organisations patronales apportaient à leurs adhérents des prestations de services dans le domaine de la formation professionnelle par des associations de formations (ASFO) créées et gérées à leur initiative sans référence au paritarisme.

¹⁰ En 2016, l'UPA et l'UNAPL, qui représente les professions libérales, ont créé une organisation d'employeurs commune, l'U2P, qui vient de prendre l'initiative de la création d'un fonds d'assurance formation ayant vocation à devenir OPCO en 2019 (Voir la dépêche AEF info n°[589805](#) du 21 juillet)



15. Le paritarisme de gestion de la formation professionnelle est la traduction de deux conceptions différentes : la gestion de la formation au bénéfice des salariés considérée comme une garantie sociale et la gestion de cette même activité considérée comme une prestation de services destinés aux entreprises.

16. **La réforme de 2018 à défaut de la suppression radicale de la gestion paritaire préconisée par le président de la république, organise son déclin.** Elle conserve la gestion paritaire « prestataire de service au bénéfice des entreprise » défendue notamment par la CPME, et avec beaucoup moins de conviction par le Medef¹¹, en la modifiant cependant profondément. Elle a tenté de mettre fin à la gestion paritaire, portée par le syndicalisme réformiste, de la formation considérée comme une garantie sociale au profit des salariés sous la forme notamment du congé individuel de formation. Le débat parlementaire en a décidé autrement en reconstituant un mode de gestion du CPF de transition professionnelle qui s'apparente à la gestion du CIF par les FONGECIF. C'est, paradoxalement l'organisation syndicale la moins réformiste, la CGT, qui a défendu ce modèle de paritarisme de gestion avec plus de conviction¹².

¹¹ Voir les déclarations du président du Medef, Pierre Gattaz, sur le sujet (dépêche AEF n°508616)

¹² Voir chronique 134 la mort annoncée du CIF »

II. Le nouveau visage du paritarisme de gestion de la formation professionnelle issu de la réforme de 2018

17. Tout d'abord, la loi a décapité les structures sommitales de gouvernance du dispositif paritaire. Le COPANEF et le FPSPP, en charge, pour l'un, du pilotage et, pour l'autre, de la régulation financière, sont supprimés au profit d'une **institution publique** quadripartite, « France Compétences », en charge de la régulation du système. Les partenaires sociaux y seront représentés mais il ne s'agit plus de gestion paritaire au sens du tête-à-tête « à parité » entre organisations d'employeurs et organisations de salariés. Cet organisme public de régulation aura en charge l'allocation des ressources financières, la certification professionnelle, la certification qualité, l'évaluation... France compétences pourra s'appuyer sur deux autres institutions de nature publique : l'URSSAF qui sera l'unique collecteur des contributions des entreprises et la Caisse des dépôts et consignations qui assurera la gestion financière du CPF, ainsi que les dispositifs d'information accessible aux 40 millions de titulaires potentiels d'un CPF. L'État est de retour !

18. La mutation des OPCA en OPCO laisse subsister la prééminence de l'influence patronale, qui était jusqu'ici la marque du paritarisme de gestion, en raison des caractéristiques de notre système de relations professionnelles : le champ d'intervention de l'OPCO est défini par la représentativité de /des organisations patronales signataires, la concurrence artificielle demeure, notamment entre MEDEF et CPME, chacune de ces organisations voulant conserver « son OPCO ». ¹³ Le pluralisme syndical continuera de bénéficier aux organisations patronales au cœur du paritarisme de gestion.

19 Avec la réforme l'objet social s'éloigne encore davantage du modèle originel de la gestion d'une garantie sociale au bénéfice des salariés. Il se transforme de plus en plus en prestations de services au bénéfice des entreprises : agence de financement de prestations de formation dont les règles sont définies par ailleurs. Promotion, sans pouvoir de décision, de la formation professionnelle en alternance, conseil en gestion des compétences (GPEC). Cette activité de prestataire de services est orientée vers la branche professionnelle par l'appui à la certification, à l'activité des observatoires des métiers et des compétences. Tous ces services sont ceux que toute organisation patronale est censée rendre à ses adhérents, ce qui est le cas des plus structurées d'entre elles, ou que ceux-ci peuvent se procurer sur le marché du conseil. Reste la gestion de la mutualisation au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés, non accessible aux entreprises de plus grande taille qui pourtant en assurent le financement. Quant aux possibles mais aléatoires, ¹⁴ contributions conventionnelles instituées par les branches professionnelles, leur

¹³ Sous réserve des conclusions de la mission Jean-Marie Marx et René BAGORSKI, dont il est attendu des propositions de réduction du nombre des OPCO et de la redéfinition de leur périmètre d'intervention, autour de la notion « de filière ».

¹⁴ Le montant des contributions conventionnelles perçues par les OPCA en 2017 est estimé à plus de 488M€. Avenir se posera la question de savoir si les branches professionnelles optent pour des contributions conventionnelles ou alors pour des abondements au titre du CPF. Il est peu vraisemblable qu'elles imposent aux entreprises adhérentes les deux obligations de financement.

régime est en principe défini par l'accord de branche sans l'intervention décisionnelle du conseil d'administration de l'OPCO. En revanche le paritaire pourrait conserver un sens dans les conseils de gestion des sections professionnelles (SPP), nécessairement mises en place dans les OPCO, réduits en nombre, multi branches, et multisectoriels.

20. Alors pourquoi le paritarisme ? S'il n'était pas rendu obligatoire par la loi pour accéder à des ressources financières, le patronat proposerait-il sa création ? Rien n'est moins sûr. Et les syndicats de salariés ? La réponse n'est pas davantage acquise.

Le nouveau modèle du paritarisme de gestion incarné par les OPCO, caractérisé par l'absence d'autonomie de la volonté, la non maîtrise des ressources, dont l'affectation et le régime sont définis par l'État et les branches, ainsi que la mutation de l'objet social en prestation de service de marché, est désormais à 1000 lieues du modèle originel fondé sur le principe « d'égalité des armes » entre le capital et le travail. Il est devenu un instrument d'une part au service des TPE-PME, en quelque sorte une agence technique conforme à la préconisation du rapport Attali, et un instrument au service des politiques d'emploi des pouvoirs publics. L'instrumentalisation des partenaires sociaux par les pouvoirs publics à travers la gestion paritaire des OPCA devenus OPCO peut être analysée comme une dérive « néo corporatiste » de notre système de relations professionnelles dans le champ particulier de la formation professionnelle. Il n'est d'ailleurs pas certain que cette construction résiste à moyen long terme au droit européen de la concurrence.

21. Cette analyse de l'identité des OPCO n'est pas transposable à la gestion paritaire du CPF de transition professionnelle qui a vocation à se substituer au congé individuel de formation. La proximité avec le modèle originel de gestion paritaire « d'une garantie sociale » instituée au bénéfice des salariés demeure ici bien plus grande.

En premier lieu les organisations syndicales de salariés ont majoritairement¹⁵ exprimé leur volonté de conserver ce droit au bénéfice des salariés et d'en assurer la gestion selon les règles du paritarisme. Ce droit est historiquement issu d'un compromis social et de processus de négociation que le patronat a accepté bon gré mal gré. Quant aux ressources qui lui sont affectées, qui demeurent de nature fiscale, certaines organisations syndicales avaient des 1971, ce fut le cas pour FO, proposé de recourir à une cotisation comportant une part employeur et une part salariée, proposition reprise par la CFE-CGC à l'occasion de la négociation de l'accord du 22 février 2018. Quant à l'objet de cette garantie sociale, il est constitué par des prestations en espèces sous forme de maintien de la rémunération et des prestations en nature sous forme d'actions de formation. L'objet du paritarisme de gestion est précisément de gérer « un régime » et d'en assurer l'équilibre.

22. La suppression par la loi d'août 2018 de ce modèle historique de la gestion paritaire d'une garantie sociale (imparfait en raison de l'absence de maîtrise de la ressource), renvoie au-delà des

¹⁵ Voir chronique 134. « La mort annoncée du CIF »

arguments de nature gestionnaire invoqués par le gouvernement, à des choix idéologiques relatifs aux rapports entre le capital et le travail, et à la notion de subordination juridique, critère distinctif du contrat de travail qui justifie l'existence de droits protecteurs des salariés. Dans cette construction idéologique qui postule le dépassement de l'antagonisme entre le capital et le travail, la traduction institutionnelle du concept « d'égalité des armes » dans des institutions paritaires a perdu son sens. Il en va de même du concept de subordination dans les organisations du travail réputées « libérées ». En conséquence, la finalité émancipatrice du congé individuel de formation et l'objectif protecteur d'une formation considérée comme une « garantie sociale » créée sur la base d'un compromis social à l'issue d'un rapport de force et gérée paritairement, appartiennent à l'Histoire. **Des lors que le salarié est considéré « comme un actif occupé »**, comme le sont les travailleurs indépendants, le droit à la formation s'analyse comme un droit universel. Sa construction repose sur une situation juridique indifférenciée. Ce droit à la formation, attachée à la personne, indépendamment de son statut n'appelle pas la gestion paritaire. Ainsi, le CPF rénové, et le conseil en évolution professionnelle (CEP), échappent-ils à ce mode de gestion.

23. Il n'en va pas de même du CPF de transition professionnelle qui n'était prévu ni dans le programme d'Emmanuel Macron, ni dans celui « d'en marche », ni dans le document d'orientation soumis par le gouvernement aux partenaires sociaux. Ces derniers, en signant l'arrêt de mort du CIF (à l'exception de la CGT qui n'a pas signé cet accord), ont tenté de le faire renaître sous la forme du CPF de transition professionnelle. Cette esquisse a été reprise et précisée par le débat parlementaire de sorte que le CPF connaîtra deux modes de gestion, l'un assuré par la Caisse des dépôts et consignations, sans intermédiation ni paritaire, ni d'aucune autre nature, à l'exception d'une application accessible par Internet, l'autre par la gestion paritaire « réduite aux acquêts », assurée par de nouvelles commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR)

24. Ces commissions remplissent plusieurs des critères du paritarisme de gestion d'une garantie sociale. L'acte juridique fondateur est un accord collectif conclu entre organisations syndicales d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel et organisations syndicales de salariés représentatives au même niveau. Cette construction juridique a pour objet la création d'une personne morale dont la mission est d'assurer la gestion du CPF de transition professionnelle, constitué d'une part de droits accordés par la loi aux salariés et de ressources permettant d'en assurer le financement. Les ressources sont mutualisées. Les règles de gestion obéissent aux critères de la parité entre les organisations patronales et syndicales de salariés gestionnaires. Le conseil d'administration détient ici un véritable pouvoir de décision, en quelque sorte comparable à celui des conseils de prud'hommes (également paritaires,) de porter un jugement sur la conformité d'une demande de financement d'un CPF de transition professionnelle, ainsi que sur son opportunité compte tenu des ressources disponibles.

25. Ce modèle de gestion soulève plusieurs questions de nature juridique.

Tout d'abord une question sémantique : le fait d'attribuer à une « commission » la personnalité morale est une première dans l'histoire du droit ! Une commission, par définition même ne



détient de compétences que dans la mesure où une personne morale lui en délègue. Ici il ne pourra s'agir en réalité (si l'on écarte la création d'une personne morale sui generis), que d'une association dont les statuts comporteront une assemblée générale, un conseil d'administration, un président... qui décideront, si oui ou non, il y a lieu de créer une ou des commissions pour éclairer les organes de ces personnes morales investies d'un pouvoir juridique.

26. En second lieu se pose la question récurrente de la prééminence accordée notamment au MEDEF et à la CPME au nom de leur représentativité au niveau national et interprofessionnel, au détriment d'organisations patronales représentatives dans des secteurs économiques aussi importants que l'agriculture, et l'économie sociale. dont l'implantation territoriale est incontestable. Depuis la création de l'UZP en 2016, par la fusion entre l'UPA et l'UNAPL, cette question ne se pose plus pour les professions libérales. Dès lors que cette personne morale qui sera sans doute une association, il conviendrait que les critères d'agrément exigent qu'elle constitue une assemblée générale au sein de laquelle pourront être représentés tous les membres fondateurs, aussi bien les organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel que celles qui le sont au niveau territorial, et interprofessionnel et multisectoriel¹⁶

Les critères d'instruction des dossiers soumis à cette association paritaire par les candidats un CPF de transition professionnelle méritent également d'être précisés en raison du fait notamment que les notions de reconversion et de transition professionnelle ne connaissent pas de définition juridique établie mais également pour garantir l'égalité de traitement des bénéficiaires du CPF de transition professionnelle.

¹⁶ Les sénateurs ont proposé d'introduire les représentants des secteurs multi professionnels dans les CPIR, mais les députés, avec l'aval du ministère du Travail, sont finalement revenus sur cette disposition qui n'est donc pas dans le projet de loi final. Les représentants du multi professionnel seront en revanche bien présents dans la future commission certification de France compétences

Conclusions

27. Le « modèle idéal type » du paritarisme de gestion, portée par le syndicalisme réformiste, fondé sur le principe de parité, c'est-à-dire d'égalité entre les représentants du capital et ceux du travail, traduit dans un accord collectif de travail ayant pour objet d'instituer une garantie sociale pour les salariés, d'en définir le régime, d'assurer le financement par voie de cotisation partagée entre employeurs et salariés et d'en assurer la gestion au sein d'une institution autonome, dédiée, n'a jamais réussi à s'imposer dans le domaine de la formation professionnelle. Les fonds d'assurance formation, qui en constituaient une modalité approchante, ainsi que les FONGEGIF, viennent d'être supprimés par la loi. Les commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR), instituées par la loi pour gérer le CPF de transition professionnelle en constituent la dernière survivance.

28. Le modèle « néo corporatiste », d'un paritarisme de gestion institué grâce à des contributions de nature fiscale, rendu obligatoire par la loi en vue d'assurer le financement de prestations de formation, dont le régime est défini par la loi et complémentirement par des accords de branche, l'a emporté sur le modèle du syndicalisme réformiste.

29. Alors que le président de la République en demandait la suppression, le gouvernement suivi par le législateur l'ont maintenu en vie tout en le vidant de sa substance : la gouvernance paritaire a été décapitée. Elle est désormais assurée par une structure publique, France compétences. Les OPCO sont, comme leur nom l'indique, des « **opérateurs** », c'est-à-dire des prestataires au service des branches et des entreprises ainsi que des politiques publiques. Leur champ d'intervention est imposé par les pouvoirs publics, les dispositifs de formation gérés sont définis par la loi, les ressources leur sont allouées par France compétences. À défaut de l'avoir supprimé la loi organise le déclin du paritarisme de gestion de la formation professionnelle.

30. Cependant, la loi « avenir professionnel », qui s'inscrit dans le prolongement des ordonnances travail, ne réduit pas à néant le rôle des partenaires sociaux dans la régulation du système de formation professionnelle. Le droit à la négociation collective à tous les niveaux reste garanti par la constitution. Les nouveaux objets de négociation aussi bien au niveau de la branche que de l'entreprise ne manquent pas : le pilotage de l'apprentissage, la rénovation de la certification professionnelle, le pilotage des observatoires des métiers et des qualifications, les amendements au CPF, les formations en situation de travail, la promotion de la VAE...

31. En cette matière, comme en d'autres, il y a le droit et le principe de réalité. Or celui-ci fait apparaître l'injonction gouvernementale à négocier comme un pari loin d'être gagné :



- l'émiettement des branches professionnelles en 600 champs conventionnels ne leur permet pas, à l'exception de quelques-unes, de faire face aux enjeux qui leur sont proposés par les deux réformes successives. Certes la loi « avenir professionnel » propose d'accélérer le processus de regroupement d'ores et déjà engagé, mais ce pari est loin d'être gagné.

- Quant à la négociation d'entreprise sur la formation professionnelle, elle est aujourd'hui insignifiante¹⁷. Seules quelques grandes entreprises ont la capacité de négocier et y trouvent un intérêt.

32. Reste le pari majeur de cette loi qui est celui de la construction d'un droit universel à la formation tout au long de la vie accessible à toute personne indépendamment de son statut, grâce notamment au CPF et au CEP renouvelés¹⁸. Lorsque ce pari, qui s'inscrit dans le long terme car il est culturel avant d'être juridique en ce qu'il repose sur l'autonomie de la personne et son désir d'apprendre, sera gagné, la présente chronique n'aura plus qu'un intérêt historique !

Jean Marie Luttringer

3 août 2018

¹⁷ Chronique n°128 sur la négociation, "Ordonnances Négociation Formation"

¹⁸ Jean-Marie Luttringer et David Soldini, "L'ambition universaliste du nouveau droit à la formation tout au long de la vie", Revue française des affaires sociales, septembre-octobre 2018

Liberté de choisir son avenir professionnel : VRAIMENT ?

par Agnès Heidet et André Chauvet

L'Assemblée nationale a adopté définitivement, le 1er août 2018, le projet de loi "Pour la liberté de choisir son avenir professionnel". L'intensité des débats (2500 amendements examinés), montre bien les tensions et les enjeux de ce texte. L'intitulé même de la loi n'est pas anodin. On pourrait s'amuser à le proposer comme sujet à l'épreuve de philosophie du baccalauréat formulé ainsi : « *Est-on libre de choisir son avenir professionnel ?* ». Les lycéens à l'épreuve de Parcoursup auraient eu des choses à dire (avant et après). C'est que l'intitulé de la loi ouvre des débats multiples, philosophiques, sociologiques tant sur les plans individuels et collectifs qu'au niveau juridique¹ et organisationnel.

Les propos qui suivent n'ont pas pour objectif de critiquer à priori ni de jouer les rabat-joie. Ils cherchent plutôt à clarifier les fondements de cette intention et à en analyser les principes organisateurs en portant un regard sur certaines zones d'ombre et en questionnant les ambiguïtés possibles. Nous laisserons volontairement de côté la dimension opérationnelle, les difficultés de mise en œuvre étant à la fois multiples et pas toujours visibles à ce stade d'avancée du processus. Nous n'aborderons pas non plus la question des acteurs (qui fait quoi ?) qui a beaucoup occupé les débats, peut-être au détriment d'autres questions de fond. Par contre, il nous semble essentiel d'aborder le sujet dans sa complexité en évitant les raccourcis simplificateurs.

1.- La réforme : intentions et fondements

La capacité de chacun à décider pour soi

Dans son discours au Sénat le 10 juillet 2018, Muriel Pénicaud insiste sur les intentions du projet de loi : « *Nous misons sur la transparence, et la capacité de chacun à décider pour soi* »². Cela illustre une certaine conception de la liberté individuelle, assez proche des travaux d'Amartya Sen, pour qui les inégalités entre les individus ne s'apprécient pas au regard de leur seul droit d'accès aux ressources mais de leurs capacités à les convertir en libertés réelles. Il introduit ainsi la notion de « *capabilités* », qui invite à considérer pour chacun la liberté d'action, la capacité à faire, et nous alerte sur le fait que c'est l'effectivité du recours à la ressource qui est en jeu et pas uniquement le droit d'accès formel.

Au cœur de la réforme apparaît ainsi la volonté de supprimer nombre d'intermédiaires. On voit le lien avec un CPF à la main des personnes sans intermédiaires, accessible via une application. Cette approche libérale a plusieurs conséquences : une volonté de simplification d'usage (moins de procédures et de tiers), une transaction directe avec les prestataires de formation et une personne considérée comme proactive, qui peut exercer son libre-arbitre, ses droits et ses responsabilités dans la mesure où on considère sa capacité à négocier en direct comme essentielle. Sans omettre que tout cela vise également un accroissement de l'efficacité donc la réduction des parcours afin que la formation soit la plus courte possible et la plus adaptée tant en terme de durée que de modalités.

Les compétences : au centre de tous les débats

L'objectif premier de la Réforme est d'investir massivement dans la formation et les compétences : « *Une bataille mondiale de la compétence est engagée : les pays les plus dynamiques économiquement seront ceux qui feront le plus progresser en compétences l'ensemble des actifs. Dans un monde où 50% des emplois seront profondément transformés dans les dix ans à venir, l'enjeu et la clé de l'inclusion, c'est d'établir un accès plus simple, plus rapide, plus vaste, et plus juste à l'atout majeur du XXIe siècle : les compétences.* »

1 Voir la chronique de JM Luttringer « La loi avenir professionnel organise le déclin du paritarisme de gestion de la formation professionnelle » http://www.jmlconseil.fr/wa_files/138_20La_20loi_20_C2_AB_20avenir_20professionnel_20_C2_BB_20organise_20le_20d_C3_A9clin_20du_20parit.pdf

2 Discours de Muriel Pénicaud au sénat | Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel /10 juillet 2018

Il y aurait donc une corrélation simple entre accès aux compétences pour tous et liberté de choix mais également justice sociale.

Les formulations sont radicales et elles vont légitimer l'ensemble du dispositif réglementaire à venir. Néanmoins, certaines affirmations peuvent paraître à la fois faiblement documentées et parfois contestables. Bien sûr on observe des tensions récurrentes dans le champ du recrutement, notamment parce que des signes de croissance amènent à porter le regard sur les difficultés à trouver des professionnels compétents. Mais la réalité est plus nuancée. Dans une note récente de France Stratégie, Sandrine Aboubadra-Pauly³ précise : *Le manque de formation ou de compétences est une explication très partielle des situations de pénurie... Mais globalement il faut être conscient que la spécificité de formation reste peu déterminante : en France, moins de 50% des personnes ont un diplôme dont la spécialité correspond au métier qu'elles exercent.*

Des approches moins linéaires, faisant l'hypothèse que l'accès au travail n'est pas qu'un simple rapprochement rationnel entre offres et demandes, privilégiant la construction d'espaces de dialogues dans l'élaboration même de l'offre (médiation active⁴) donnent des résultats intéressants et ouvrent des possibilités d'innovations multiples.

Par ailleurs, la question se pose sur la manière de penser différemment le développement et la capitalisation des compétences tout au long de la vie. Et les réflexions menées sur les compétences transversales ou les soft skills⁵ montrent bien la difficulté à prévoir. Aboubadra-Pauly précise les éléments suivants : « *Le diplôme reste un signal très important sur le marché du travail en France. Les employeurs y sont très attachés. Mais à diplôme de niveau égal, ils sont aussi de plus en plus sensibles et réceptifs aux compétences, notamment aux compétences dites transversales.* »

Sur ce plan, la nouvelle loi ouvre des perspectives précisant que l'action de formation, définie comme « un parcours pédagogique permettant d'atteindre un objectif professionnel », peut être réalisée en situation de travail. La valorisation et le développement des AFEST (Actions de formation en situation de travail) l'illustrent et montrent bien l'enjeu d'un développement et d'une reconnaissance des compétences en contexte de travail, ce qui fait évoluer le clivage historique entre formation et travail, apprentissage en centre et application sur le poste, théorie et pratique.

Une adaptation nécessaire aux transformations rapides et profondes

L'urgence à réformer est régulièrement apparue dans la négociation sur la loi comme un argument irréfutable. *Big bang, révolution copernicienne, changement de logiciel nécessaire...* la sémantique utilisée l'illustre. Si l'argument premier est clairement la *bataille des compétences*, la formation n'étant qu'une des modalités du développement de ces compétences tout au long de la vie, plusieurs autres aspects sont en arrière-plan.

Tout d'abord on perçoit l'impact de l'imprévisibilité. Quand on affirme que *50% des emplois seront profondément transformés dans les dix ans à venir*, on mesure à quel point cette information est approximative, discutable, fondée sur des scénarios multiples et les données du passé. En somme l'incertitude, tant individuelle que collective, structure les modes de projection.

Cela a de multiples effets : les parcours professionnels se transforment et les vies professionnelles sont moins linéaires ; le contenu du travail change et les formes même du travail se complexifient et s'hybrident. Le développement du numérique modifie les rapports à l'information mais plus profondément change notre manière de communiquer, d'apprendre, de consommer.

Plusieurs enjeux apparaissent clairement, d'une part à travers la question de l'inclusion sociale.

L'argument d'inclusion sociale maintes fois rappelé (*nul n'est inemployable*) est également intéressant : *Le passé surdétermine pour beaucoup le présent, et borne l'avenir, notamment en matière d'emploi. L'obstacle principal, celui qui permet au passé de « projeter une histoire », c'est la résignation pour tous face aux déterminismes⁶.*

³ <http://www.strategie.gouv.fr/publications/renforcer-capacite-entreprises-recruter>

⁴ A titre d'exemple, voir l'expérimentation SEVE portée par la Fédération des acteurs de la Solidarité ou encore les recherches de l'économiste Anne FRETTEL (...partir de l'entreprise pour penser l'insertion)

⁵ Compétences douces, souvent traduites par compétences comportementales mais qui sont plus largement des compétences situationnelles et sociales

⁶ Discours de Muriel Pénicaud au sénat | Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel /10 juillet 2018

Le constat que la reprise économique entrevue ne profite pas à tous et qu'elle peut renforcer les inégalités sociales apparaît clairement dans la publication du cahier de charges 100% inclusion (lutter contre le chômage de masse, mettre en place des actions innovantes avec des pédagogies renouvelées, repenser l'articulation orientation / formation / emploi).

D'autre part, il apparaît également que les évolutions sociétales en cours avec les enjeux de l'innovation et les nouveaux usages à travers les impacts du numérique nécessitent de repenser les modalités d'information, de mobilisation et d'accompagnement du public avec une offre de service adaptée. Comme c'est déjà le cas dans la formation, avec le développement du « à distance », de nouvelles ingénieries sont à concevoir dans une logique de pertinence accrue et d'efficacité dans l'ensemble du système. Et la liberté de choisir peut s'observer au regard de nouveaux enjeux notamment d'équité sociale : est-ce si simple d'affirmer pour tous la capacité à décider pour soi ? Les questions de conseil et d'accompagnement ne sont-elles pas à repenser dans ces bouleversements multiples ? C'est tout l'enjeu et l'importance du Conseil en évolution professionnelle.

2- Eclairer les zones d'ombre et mettre en perspectives

En somme, choisir suppose d'avoir une idée des possibles mais également des conditions d'accessibilité. Or, si ces conditions paraissent claires, les mondes de la formation et du travail sont bien moins rationnels qu'ils n'en ont l'air. Des espaces de négociation sont ouverts partout. Le réalisme nous amènerait donc à formuler un objectif moins ambitieux : permettre à chacun de faire des choix éclairés au regard de ce qui est important pour lui. Dans cette optique, plusieurs points sont à considérer afin de rendre effective cette lutte contre les multiples déterminismes.

Liberté de choisir : un processus complexe et ambigu

Alors, quelle liberté de choisir son avenir professionnel ? Ou plutôt, derrière la proposition séduisante et l'idée généreuse, quelles sont les conditions d'un libre choix ? On voit bien que la formule à priori consensuelle (*passer d'une orientation subie à une orientation choisie*) et les concepts qui ont été livrés avec (projet professionnel, motivation) ne résistent pas à l'épreuve du réel. C'est que l'on semble oublier que choisir suppose une vision élargie et claire des possibles : ce qui est rarement le cas. Mais également qu'il n'y a jamais (ou très rarement) d'automatisme entre le souhait des personnes et les capacités d'accueil. Pour une raison simple : ce sont toujours les capacités d'accueil qui sont définies à priori. On ne les ajuste jamais (ou presque) aux intentions de personnes. Donc choisir suppose la prise en compte de questions plus complexes : quelles sont les probabilités que ce choix privilégié puisse être réellement mis en œuvre ?

En ce sens, parler de liberté de choix professionnel, quand il s'agit d'une négociation entre ce qui est souhaité et ce qui est accessible, nous paraît un abus de langage. C'est plus de stratégie dont il est question. Ce qui ne signifie pas que la personne ne pourra pas faire ce qu'elle souhaite vraiment. Mais que la seule motivation sera largement insuffisante si elle ne possède pas également les clés de compréhension du système, les différents raccourcis ou itinéraires bis possibles, les appuis dans le décodage des règles et des usages. Or, la possibilité de s'affranchir réellement des multiples déterminismes est à ce prix : ne pas confondre transparence sur les modalités d'accès et intégration des différents critères à prendre en compte dans l'élaboration d'une stratégie. Certains critères sont peu connus, nécessitent une réelle analyse informative et des modalités de comparaison peu évidentes pour tous. Le risque est bien là : que sous une apparente transparence et égalité d'accès se nichent des différences sur l'appréhension du réel (et pas uniquement du formel) qui permettent à certains de connaître les cadres implicites et les stratégies de détours qui ne seront présentées dans aucun guide officiel. Ce qui nous ramène à Amartya Sen et à la différence qu'il fait entre liberté formelle et liberté réelle. L'accès aux ressources est insuffisant. Le pouvoir d'agir suppose des clés de compréhension qui nous paraissent encore loin d'être claires et stabilisées. L'expérience de Parcoursup montre bien la complexité d'une articulation entre les vœux et le réel.

Choisir ou plutôt décider de s'engager

Ensuite, il semble y avoir confusion entre les notions de choix et de décision. Bien sûr, nous pouvons établir des tableaux comparatifs des différentes options et identifier la solution la plus rationnelle.

Dans un monde totalement lisible, prévisible et sans subjectivité, cela pourrait fonctionner. Mais, la plupart des processus de décision introduisent des dimensions subjectives, ambiguës, aléatoires.

Choisir est un acte très cartésien, rationnel et explicable. Choisir, c'est sélectionner une option parmi plusieurs et c'est répondre à la question : laquelle ? Le philosophe Charles Pépin opère une distinction intéressante : « Une décision fondée en raison, parfaitement justifiée dans une batterie de tableaux Excel, n'est pas une décision : c'est simplement un choix. J'ai "choisi" et j'ai "décidé" sont donc faussement synonymes. Choisir demande de l'intelligence, décider surtout de la volonté. De l'intelligence aussi, bien sûr, mais elle ne suffit pas sans le secours de notre volonté. »⁷. Décider, c'est répondre à la question « J'y vais, oui ou non ? » : « Une décision se joue toujours quelque part dans l'au-delà de notre raison... Agir dans le doute, c'est alors décider, et non choisir. Voilà pourquoi la décision relève de l'art, non de la science. De l'intuition, non de l'argumentation.

Mais la décision n'est visible que dans l'engagement qui correspond au processus de mise en œuvre de la décision. Dans la réforme, le terme utilisé est « choisir » alors que la problématique de tout un chacun se situe davantage dans le fait de décider et de s'engager avec tous les risques que cela comporte.

Analyser le risque et le potentiel de la situation

En effet, dans une société de l'imprévisibilité, faire des choix éclairés suppose de prendre en compte la multiplicité des paramètres en jeu, certains contrôlables et objectifs, d'autres plus aléatoires, contextuels, et non maîtrisables. Si l'on convient que l'incertitude est une donnée à prendre en compte, une approche probabiliste peut être plus éclairante. Plutôt que de viser une bonne orientation impossible (bonne pour qui d'abord ?), c'est la réflexion sur le risque qui devient centrale. La liberté de choix est sans doute corrélée à la capacité à distinguer ce qui est lisible et contrôlable de ce qui est faiblement prévisible, en intégrant des stratégies de retour en arrière ou des alternatives.

Mais cela suppose aussi de sortir d'une hypocrisie : il n'y a jamais de liberté totale de choix. L'affirmer est un excellent moyen de désengager la responsabilité institutionnelle pour faire porter le poids des conséquences des choix sur l'individu. Un transfert de responsabilité en somme : l'institution fournit les ressources ; l'individu a la responsabilité d'en faire le meilleur usage. La réalité est plus nuancée. Notre libre arbitre existe et s'incarne dans une succession de micro décisions dont nous ne mesurons pas toujours les conséquences : soit que nous ne les voyons pas, soit qu'elles sont impossibles à prévoir. L'enjeu d'équité est bien alors de s'intéresser à la manière dont chaque personne pourra convertir les ressources qu'on met à sa disposition et celles qui lui sont propres pour avancer vers un objectif qui a du sens et de l'importance pour elle. C'est plus modeste mais sans doute plus réaliste et en tout cas cela peut permettre de concilier une conception de l'individu « capable », pouvant s'émanciper de multiples déterminismes et d'une politique publique soucieuse de permettre à chacun d'exercer ses droits et de s'affranchir des limitations que l'imprévisibilité et la complexité amplifient. Et sur ce point, l'accompagnement peut assurer cette fonction de facilitation.

Liberté de choisir, vraiment ?

N'est-ce pas plutôt la liberté d'exprimer des préférences et de négocier ce qui peut l'être avec un système où l'implicite est très présent. Et si la lutte contre les déterminismes multiples est l'argument initial, il risque vite d'être mis en défaut par la pression du réel.

Or plusieurs confusions apparaissent : la confusion entre facilité d'accès et pertinence de la réponse ; la confusion entre règles formelles et contingences réelles (capacité à comprendre les marges de négociation entre tous les interstices du système, à adopter une stratégie voire à construire une tactique adaptée). Le Conseil en évolution professionnelle est un appui important dans ce décodage.

En somme, les déterminismes se déplacent. Le poids de la négociation individuelle (au détriment parfois de règles collectives garantissant l'équité) risque de bénéficier aux plus malins, aux plus habiles dans cette transaction. Et en l'occurrence, si le CPF donne un pouvoir d'achat à chaque personne, nous ne sommes pas certains qu'il soit synonyme de pouvoir d'action pour tous.

Agnès Heidet et André Chauvet

⁷ Charles Pépin, Philosophie Magazine N° 56, février 2012

Réforme de la formation

Renforcer l'accompagnement des personnes : de quoi parle t-on ?

par André Chauvet

1- Donner à chacun la liberté de choisir et la capacité à construire son parcours ?

Le document d'orientation remis aux partenaires sociaux relatif à la réforme à venir de la formation professionnelle, précise dans son point 5-3 l'objectif suivant : *Renforcer l'accompagnement individuel pour permettre à chacun de construire son parcours individuel*. S'il n'y a que quelques lignes sur ce sujet dans un document de dix pages, les partenaires sociaux ont judicieusement proposé d'en faire l'un des premiers objets de la négociation en le liant à la question de l'accès aux droits. Je pourrais développer un certain nombre de points sur les liens à discuter entre formation, certification et emploi et sur l'enjeu du développement des compétences, non réductible à une vision linéaire et mécaniste. On perçoit assez vite le risque de mobiliser beaucoup d'énergie et d'argent public sans changer réellement la conception d'ensemble du système. Ce n'est pas parce que l'on institue une liberté d'accès et de négociation directe pour les personnes et que les différents acteurs de la chaîne de service ont des obligations et une labellisation, que le système devient ipso facto juste et pertinent pour chacun. Le risque est bien de faire toujours plus de la même chose, comme le dit justement Sandra Enlart¹.

Je voudrais plutôt, puisque ce projet de réforme ouvre un très intéressant espace de dialogue entre tous les acteurs, apporter une contribution à la réflexion en cours. Peut être pour mettre en lumière certaines zones d'ombre ou d'implicite ; peut être également pour nous amener à porter le regard sur certains chantiers à ouvrir.

Si l'on s'entend assez vite sur la nécessité d'accompagner les personnes confrontées aux transformations du travail dans leur parcours, il est tout aussi essentiel de réfléchir aux nouvelles organisations du travail possibles ou aux protections individuelles et collectives à construire. Mais ici, nous nous interrogeons plutôt sur les contributions possibles de l'accompagnement des personnes à une plus grande équité sociale.

Or, cela ne va pas de soi. Si le préambule du document d'orientation formule explicitement l'objectif de *donner à chacun la liberté de choisir et la capacité à construire son parcours*, derrière la formule consensuelle se nichent un certain nombre de confusions possibles et de questions redoutables. La première relève d'une confusion autour de l'intermédiation. Permettre un accès direct des personnes aux dispositifs de formation, en supprimant des intermédiaires, n'a de sens que si l'on précise le but poursuivi. Or, on risque de confondre deux fonctions.

- Une fonction de **filtre** : c'est un expert qui détermine la formation la plus adéquate et qui prescrit le parcours au regard de modalités prédéterminées. Le projet est validé et la personne donne son accord. Nous sommes dans une chaîne de service diagnostic/ validation /prescription où le pouvoir est détenu par tous les acteurs du système, sauf la personne. J'ai suffisamment combattu cette vision pour me réjouir de la voir disparaître à brève échéance.

- Une fonction d'**intermédiation** qui vise à aider la personne à faire des choix éclairés. Il s'agit non plus de filtrer les informations, de sélectionner l'accès du seul point de vue du professionnel mais de faciliter l'utilisation de ressources au regard des priorités, habiletés et besoins de la

¹ Sandra Enlart / <https://www.entreprise-personnel.com/fr/publications/etude-ndeg344-reforme-de-la-formation-professionnelle>

personne dans sa situation. Le travail mené actuellement dans le cadre du Conseil en Evolution Professionnelle avec le réseau OPACIF sur la fonction référent (et sur la notion d'ensemblier) est éclairant sur ce point. Il s'agit de faciliter l'accès au droit non plus dans la seule optique de les faire connaître mais bien de les rendre effectifs dans la situation de la personne. En somme une vision capacitante de l'intermédiation qui s'intéresse à la liberté effective et non à la liberté formelle (voir bien sûr Amartya Sen² et l'analyse qu'en fait Denis Cristol³ dans un billet récent sur son blog).

La deuxième confusion possible renvoie plus à un implicite. L'accompagnement se réduirait au simple objectif de trouver la formation la plus adéquate. Or, l'accompagnement est présent dans tout le processus de développement des compétences, tant pour analyser les hypothèses d'évolution que pour construire des situations de travail apprenantes. On le voit actuellement dans l'expérimentation FEST⁴ (Formation en situation de travail) où l'appui à la réflexivité sur des situations réelles est clairement une activité d'accompagnement. Par ailleurs, la complexité et l'imprévisibilité des parcours professionnels amènent chacun, à tout moment de sa vie, à réinterroger ses choix précédents. Il ne s'agit plus alors d'un simple ajustement entre compétences nécessaires et besoins du marché, mais un questionnement plus large sur des questions interdépendantes : comment avancer professionnellement ? Comment concilier des enjeux de qualité de vie, de sécurité et d'adaptation aux évolutions du travail ? Quels moyens mobiliser ? Il ne s'agit plus uniquement de changer le packaging de démarches adéquationnistes qui ont montré leurs limites (voire leur danger) pour repenser les articulations personne / travail, souhaits et motivations personnels / enjeux et développement des territoires. Sur ce plan, l'accompagnement ne peut être non plus réduit à une simple fonction de soutien individuel (certes indispensable) ou d'information. Il doit lui même être intégré à une conception globale d'un appui aux personnes dans la conduite de leur vie professionnelle conciliant la nécessaire liberté de choix et la protection pour les plus vulnérables, chacun pouvant être vulnérable à différents moments de sa vie⁵. Il s'agit donc de penser l'accompagnement dans une approche plus holistique. Mais on se heurte souvent à un recyclage de procédures maintes fois mobilisées dans des cadres divers qui n'ont pas toujours produits les effets attendus. Si renforcer l'accompagnement, c'est juste augmenter le temps consacré, on ne touchera en rien à des conceptions souvent limitantes. Car les pratiques d'accompagnement sont rarement des prestations ou des services hors contextes car elles sont liées aux cadres de mises en œuvre. Elles sont elles-mêmes au service d'une conception de l'action publique, ou d'une conception de l'intervention, qu'il nous semble nécessaire d'interroger.

Bien sûr, les discours sont consensuels sur une approche globale, sur le développement de l'autonomie des personnes mais on peut aussi observer :

- Une inflation du recours à l'accompagnement, terme polysémique, rarement défini avec précision,
- Une exacerbation de la responsabilité individuelle susceptible de fragiliser les personnes les moins à l'aise avec nos systèmes complexes,
- Des évaluations centrées conformité, efficacité et efficience et plus rarement **pertinence** et **qualité de la prévention**.

Tous ces éléments ont plusieurs conséquences qui nous amènent aux propositions suivantes :

² Amartya SEN, *L'idée de justice*, Flammarion, 2009

³ <http://4cristol.over-blog.com/2017/11/c-est-une-mauvaise-idee-de-supprimer-le-role-d-intermediaire-en-formation.html>

⁴ *Expérimentation FEST* <http://www.paritarisme-emploi-formation.fr/actualites/article/formation-en-situation-de-travail-fest-une-experimentation-utile-et-necessaire>

⁵ Guillaume Le Blanc, *Que faire de notre vulnérabilité ?*, Bayard, 2011

2- Renforcer l'accompagnement des personnes ? Des pistes de réflexion et de travail

Repenser la finalité et la posture de l'accompagnement dans une logique de facilitation

Accompagner c'est apporter temporairement un appui permettant à une personne de faire quelque chose qu'elle ferait plus difficilement sans cet accompagnement⁶. Or le contexte actuel, notamment par sa complexité, peut décourager. D'où la nécessité de travailler sur la réduction de cette complexité par une médiation qui relève souvent de la traduction d'une langue étrangère. Car la forme de cet appui influence également le processus d'engagement des personnes. A des modalités uniques d'accompagnement, il nous faut réfléchir aux impacts du multi modalités dans l'ingénierie de l'accompagnement. Traducteur, co scénariste et souvent aussi metteur en scène : ces dimensions deviennent décisives et urgentes à investir et modéliser.

Remettre les capacités au cœur de l'action publique

Cela présuppose une conception de la personne comme détentrice de ressources qu'il est nécessaire de prendre en compte, de reconnaître mais surtout d'identifier avec elle les contextes permettant leur mise en œuvre.

*Il s'agit pour cela de mettre des ressources à disposition des personnes (formations, informations, matériel, professionnels compétents et disponibles, etc.), mais également de s'assurer qu'elles soient en mesure de convertir ces ressources... Si les capacités personnelles (compétences, facultés) ne sont pas suffisantes pour une réelle appropriation ou mobilisation des ressources, les institutions sociales sont appelées à jouer un rôle de facilitation. La possession de droits formels (ressources) n'équivaut donc pas à l'exercice effectif de droits réels (capacités). Il convient donc de mettre en place les conditions permettant d'assurer le développement de la liberté réelle des acteurs, leurs capacités, en même temps que l'efficacité à long terme de l'action sociale : en effet, la participation active des individus est le meilleur garant d'une adhésion non-contrainte, démocratique et durable à des fins (insertion professionnelle/sociale ou autres) qui ne soient pas décidées unilatéralement par le haut⁷. **C'est bien d'intermédiation dont il est ici question.***

Penser l'accompagnement en système et interaction, dans une chaîne de valeur

Certaines politiques publiques s'appuient sur une vision simplifiée et univoque de la qualité de la chaîne de service. Or, ce n'est pas parce que les différents professionnels ou structures sont compétentes et les structures labellisées que l'ensemble de la chaîne de service est de qualité : elle peut être conforme aux attendus mais non pertinente donc coûteuse.

Car la personnalisation suppose d'avoir une vision plus systémique des relations entre acteurs, ce qui suppose de clarifier :

- Ce que l'on entend par personnalisation (identifier ce qui convient dans la situation de la personne, construire de l'inédit, du sur mesure, ce qui nous éloigne des visions modulaires)
- De faire le pari de la confiance
- De s'intéresser aux interstices du système et aux zones de partage et de coopération
- De faire en sorte que tous les acteurs soient parties prenantes

⁶ Manifeste du collectif KELVOA « Pour une philosophie et une éthique de l'accompagnement / <http://www.kelvoa.com/wp-content/uploads/2015/07/ManifesteKELVOA2015.pdf>

⁷ Les capacités au cœur de l'action publique, Revue Reiso / <https://www.reiso.org/articles/themes/politiques/87-les-capabilites-au-coeur-de-l-action-publique>

Penser l'accompagnement comme une ingénierie de processus

Si l'accompagnement est un facilitateur, il présuppose que les personnes ont des ressources et que le professionnel a la responsabilité de la construction des contextes et des situations facilitantes, apprenantes voire transformatrices.

C'est sur ce plan que l'enjeu tient plus à la qualité d'une ingénierie de l'accompagnement réalisée in situ et sur mesure selon des principes structurants, partagés, qualifiés. Cela est très différent d'une prédétermination de procédures modélisées. Faire ce qu'on a prévu devient parfois un obstacle à la pertinence de l'intervention. Car il s'agit toujours de faire ce qu'il convient, avec la personne, seule experte de sa situation.

En ce sens, l'accompagnement peut devenir un processus apprenant et capacitant. Et cela nous renvoie également à la question de l'ingénierie de l'accompagnement. Quels sont les processus à initier pour que les situations soient apprenantes⁸ ?

Penser l'évaluation dans une logique d'investissement social, de prévention

Comment repenser les processus d'évaluation en s'inspirant des travaux sur les capacités et en s'intéressant aux personnes dans ce qu'elles vivent et expriment (et non aux gestes professionnels facturables) ?

Le développement du pouvoir d'agir est donc au centre. Ce qui compte, ce n'est pas nécessairement ce qui se compte⁹ mais ce qui éclaire l'utilité sociale. Les critères et indicateurs sont à construire en situation avec tous les acteurs parties prenantes.

Cette approche ne nous affranchit pas d'évaluations plus globales et généralisantes. Mais elle apporte la dimension singulière et contextuelle indispensable à une réelle ingénierie de la personnalisation des parcours. En étant vigilant à ce que les processus de reporting et de contrôle ne produisent pas l'inverse de ce qui est recherché : plus de travail empêché que d'interventions pertinentes ; plus de justification que d'inventivité ; plus de conformité que de personnalisation. Les professionnels ont aussi besoin qu'on leur fasse confiance.

La difficulté est donc toujours de concilier, dans un processus lisible, la dimension nécessairement singulière d'un travail sur mesure et le besoin irrépressible des institutions à construire des normes sociales. Ces exigences ont d'ailleurs plus pour fonction la justification d'un service rendu « conforme aux cahiers des charges ». Ce que l'on perd de vue, c'est que la conformité peut être vite absurde car elle risque de cantonner le professionnel dans la reproductibilité de ses gestes, ce qui permet de réduire voire de nier la dimension relationnelle du travail d'accompagnement. Alors que l'inventivité en situation est une réponse pertinente en terme de personnalisation.

Penser l'accompagnement comme une rencontre, dans ce qu'elle a d'inédit et d'irremplaçable

Si les algorithmes se rapprochent de nos métiers, c'est que la subjectivité inquiète. Qu'elle risquerait de fausser les informations transmises et que les algorithmes n'ont pas d'état d'âme ni de représentations (dit-on ?). Or, si l'accompagnement, dans sa nécessaire et humaine intersubjectivité, faisait de cette apparente faiblesse (à l'ère du Matching), une force d'entraînement, une énergie qui fait que l'imprévisibilité n'est pas nécessairement inquiétante si on pense le monde aussi dans sa richesse et dans sa capacité à produire un « commun » au service de chacun et de tous. Et si le professionnel a conscience de ses propres limites et sait apprivoiser ces nouveaux outils pour les utiliser dans ce qu'ils ont de facilitant. D'où la nécessité d'un professionnel réflexif et en questionnement.

⁸ Voir Patrick Mayen <http://www.fractale-formation.net/dmddocuments/Les-situations-professionnelles-P-Mayen.pdf>

⁹ Voir Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres, cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard

Penser l'accompagnement comme aide à la construction de sens

Car la question des vies professionnelles réinterroge un sens du travail et de vie à construire chemin faisant. D'où des travaux nouveaux et des approches plus philosophiques et existentielles (Life designing¹⁰ par exemple) qui reposent la question du pouvoir d'agir de chacun dans un environnement certes incertain mais néanmoins source d'opportunités, qu'il s'agit d'explorer voire de choisir sans toujours savoir si elles conviendront vraiment. Sur ce plan, le « tout au long de la vie » n'est pas uniquement un slogan facile. Il va de pair avec l'imprévisibilité des évolutions du travail. Et aussi du déplacement des priorités de vie de chacun. Ce qui amène à penser l'accompagnement au moins autant dans sa fonction de régulation, de réajustement incessant et plus uniquement dans une logique de planification stricte. Plus que de capacité d'adaptation, c'est d'agilité dont il est question. Permettre aux personnes de reconnaître les occasions qui peuvent faire sens pour elles à ce moment de leur vie.

Penser l'accompagnement comme levier de solidarité

Il s'agit également d'expérimenter des modalités d'accompagnement inédites¹¹, sortant des seules logiques d'entretien de face à face, dans une ingénierie renouvelée. Peut être qu'une confusion entre personnalisation et relation individuelle nous a éloigné de la question du « nous » pour privilégier le « je ». Tout notre environnement montre la soif de solidarité et d'échange. Cela a des impacts sur de nombreux travaux où le soutien social et la solidarité sont aussi des leviers pour la construction de contextes mobilisateurs et apprenants.

Ces quelques réflexions et propositions pour dire que nous obtiendrons très vite un consensus sur les objectifs de renforcer l'accompagnement et la liberté de choix de chacun. Mais que derrière ces objectifs ambitieux, il nous faut également repérer ce qu'ils nécessitent comme clarté de pensée, ce qu'ils ouvrent comme chantiers et sur ce qu'ils impliquent comme innovations. A l'heure où le concept d'agilité fait la une, n'est-ce pas de cela qu'il s'agit. De passer d'une logique où on impose une agilité aux personnes à une logique où le système lui même s'assouplit, où il n'impose plus ses procédures mais garantit le sens et la pertinence pour chacun. Et que l'accompagnement joue pleinement son rôle d'appui quand cela s'avère nécessaire pour permettre d'accéder à ses droits. Plus que jamais la nuance proposée par Amartya Sen entre liberté formelle et liberté réelle se pose. Car la porte est ouverte pour les imprésarios de carrière et les courtiers en formation. Comment alors contribuer à plus d'équité sociale ? Une question pour nous tous. A laquelle répond Yann Le Bossé¹². En parlant du développement du pouvoir d'agir, il dit « *C'est une utopie, certes, mais réaliste. Et elle dépend aussi, et surtout, de nous tous.* ».

André Chauvet

¹⁰ Mark L Savickas et Al, *Construire sa vie (Life designing) un paradigme pour l'orientation au 21^{ème} siècle*, <https://osp.revues.org/2401>

¹¹ Voir les belles initiatives développées dans le cadre de la Garantie jeunes par le réseau des Missions Locales

¹² Yann Le Bossé, *Soutenir sans prescrire*, 2016, Ardis Québec

Le Dossier Documentaire de l'UODC

Les effets du séisme de la formation professionnelle
Désintermédiation, accompagnement, dialogue social

- Partie III -

- **Sept vidéos de l'UODC sur travail, formation professionnelle et dialogue social..... pp. 99-106**
 - 1 - Investir 15 milliards d'euros sur les compétences. Les axes du programme, les questions posées
Seiler Carine, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°228, juin 2018, 1 p.
 - 2 - 2017-2022 : que faut-il changer dans la formation professionnelle ?
Karvar Anousheh et Enlart Sandra, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°217, septembre 2017, 1 p.
 - 3 - Repenser les liens entre le travail et la formation. Une histoire sociale, des pistes pour l'action
Lichtenberger Yves, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°215, juillet 2017, 1 p.
 - 4 - Quelles mutations en formation professionnelle continue ? Droit universel, initiative, CEP, CPF...
Dole Philippe, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°173, février 2015, 1 p.
 - 5 - Comment pourraient agir les syndicalistes. Le lien au travail, l'écoute, la négociation
Grignard Marcel, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°167, juillet 2014, 1 p.
 - 6 - Formation professionnelle continue : un système complexe et décrié. Sur quels leviers agir ?
Merle Vincent et Geng Françoise, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°142, octobre 2012, 1 p.
 - 7 - Formation professionnelle : et si on sortait de l'obligation légale ?
Ferracci Marc, *L'UODC* (www.uodc.fr), Vidéo n°128, octobre 2011, 1 p.

Investir 15 milliards d'euros sur les compétences

Les axes du programme, les questions posées

Carine Seiler

Conseillère spéciale au Haut-Commissariat à la Transformation des Compétences



L'amphi débat dont est issue la présente Vidéo séquencée a été organisé en partenariat entre la revue Éducation Permanente.

En septembre 2017, le gouvernement annonce un grand plan d'investissement de 50 milliards d'euros sur la période 2018-2022, dont 15 (14,8 précisément) consacrés au volet « compétences ».

Estelle Sauvat est nommée Haut-Commissaire à la transformation des compétences, **Carine Seiler** devient sa **conseillère spéciale**. Semble émerger - enfin ! - un consensus pour réaliser que le déficit de compétences des hommes et des femmes au travail est une question **politique majeure**.

Début mars 2018, après l'aboutissement d'un ANI sur le sujet...

Les Séquences :

- 1. Un vertige et un défi : investir 15 milliards d'euros dans un PIC (Plan d'investissement dans les compétences) pour transformer les compétences (03:36)
- 2. Le contexte du PIC 2018-2022 : accélération des transformations du travail et reprise économique (03:02)
- 3. Les deux objectifs principaux du PIC : accélérer la transformation du système de formation, préparer les actifs aux métiers de demain (02:47)
- 4. Pas des « faiseurs » mais des investisseurs : un plan d'investissements additionnels sans précédent (04:26)
- 5. Le premier bloc du Plan d'investissement : la prospective pour mieux orienter les politiques de formation et les personnes (04:52)
- 6. Faire évoluer le système de certification, favoriser les approches par blocs de compétences (04:29)
- 7. Troisième bloc du PIC 2018-2022 : financer des parcours de formation vers l'emploi (04:14)
- 8. Illettrisme, illectronisme : résorber le déficit de compétences de base par des pédagogies innovantes et des formations qualifiantes (02:26)
- 9. L'ambition du PIC 2018-2022 : projeter la France dans l'innovation en matière de formation professionnelle et d'accompagnement (03:36)
- 10. Y a-t-il quelque chose de prévu dans le PIC en matière de capitalisation des pratiques et de R&D ? (03:45)
- 11. Comment faire acquérir des compétences aux « invisibles », à ceux qui n'y croient plus ? (04:54)
- 12. Pourquoi ne pas partir du travail et toujours brandir la solution formation pour les publics en difficulté ? (04:42)
- 13. CIF, innovation sur les actions de formation, zones franches : un terrain d'action pour le PIC ? (03:23)
- 14. Compétences de base, compétences numériques : des investissements du PIC pour permettre aux personnes de s'autodiagnostiquer (03:36)
- 15. Tout n'est pas figé dans le Plan d'investissement dans les compétences ! Le Haut-commissariat à la transformation preneur de pistes de réflexion (01:30)
- 16. Ne finance-t-on pas encore aujourd'hui "toujours plus de stages de formation" que de parcours ? (03:06)
- 17. Comment articuler les programmes nationaux et régionaux du Plan d'investissement dans les compétences ? (04:13)
- 18. Que pourra faire le PIC 2018-2022 sur les emplois prévisibles et les métiers en tension ? (04:27)
- 19. La VAE a-t-elle vraiment une place dans le Plan d'investissement dans les compétences ? (01:05)
- 20. Déployer des outils numériques « d'autodiagnostic des compétences » : n'est-ce pas stigmatisant pour les personnes ? (02:45)
- 21. Algorithmes et datas : un risque de substitution à l'intermédiation dans l'accompagnement et l'orientation des personnes ? (03:31)

Les Mots-clefs :

Financement public formation, politique formation, réforme formation

2017-2022 : que faut-il changer dans la formation professionnelle ?

Anousheh Karvar / Sandra Enlart

Coordinatrice du pôle social de En marche ! / Directrice d'Entreprise&Personnel



Une réforme de la formation professionnelle est annoncée comme une des voies stratégiques d'action du nouveau Gouvernement. C'est quelque chose d'inusité, au-delà des bonnes paroles convenues sur les vertus de la formation.

Ce qui semble mis en avant, outre un abondement du **Compte Personnel de Formation** de tous les citoyens, c'est la « nécessaire formation des **chômeurs** ». Et le « manque de **qualité** » des formations. Sur les deux derniers points, c'est une vieille histoire : le secrétaire d'Etat à la formation professionnelle André Laignel ne disait guère autre chose entre 1988 et 1991.

Ces orientations interrogent. Est-ce que le « **manque de formation** » est le facteur déterminant du chômage ? Est-ce que l'engagement des formateurs (ou des médecins, dans un autre domaine) dans des démarches qualité, dans un domaine déjà sur-saturé de prescriptions, est un facteur déterminant de la qualité de leur action ?...

Les 18 Séquences :

- 1. Les lignes directrices du programme formation du candidat Emmanuel Macron (03:17)
- 2. Former massivement les chômeurs, investir dans l'employabilité, faire de la formation un objet de négociation collective... : le programme d'actions (05:13)
- 3. Formation solution miracle, formation « tuyau », formation consommation : trois visions de la formation qu'il faut changer (02:30)
- 4. trois questions au cœur de la réflexion : que faut-il apprendre, comment apprendre, la question de l'accès à la formation (02:44)
- 5. Trois incontournables : l'évaluation en situation de travail, former les acteurs, prospective et anticipation (01:35)
- 6. 15 milliards de plus sur la table, après le Plan 500.000 chômeurs : ça ressemblerait à quoi ? (02:49)
- 7. À quoi former demain ? Au-delà des études prospectives sectorielles, avoir des visions sociétales partagées (03:58)
- 8. Ce n'est pas en formant des gens que l'on va créer des emplois : il faut bâtir des parcours autour de situations de travail (02:50)
- 9. Des changements dont les entreprises ne s'emparent pas pour redéployer leurs activités : les cinq étapes du déni des entreprises françaises (04:27)
- 10. rendre les gens par la main pour leur faire faire un parcours, ou faire appel à l'intelligence économique des acteurs ? (03:47)
- 11. L'importance de la prospective, de la mise en réseau des personnes, de l'évaluation et de la pédagogie (05:08)
- 12. L'entreprise doit réfléchir aux moyens de développer des postures d'apprenance (02:24)
- 13. Les employeurs : passer de la solidarité mécanique à la confiance réciproque (02:55)
- 14. Formation professionnelle et choix de société : pourquoi il faut avoir une réflexion par filières plutôt que par branches (04:04)
- 15. Faut-il faire trois fois plus de la même chose que le Plan 500.000 chômeurs ? (00:58)
- 16. La situation de travail : c'est là que l'employabilité se fabrique (02:53)
- 17. De la contribution légale à l'abondement en direct du compte personnel d'activité (de formation) des personnes (02:52)
- 18. L'individu acheteur de formation et d'accompagnement professionnel : pourquoi il n'y a pas de risque consumériste (03:56)

Les Mots-clefs :

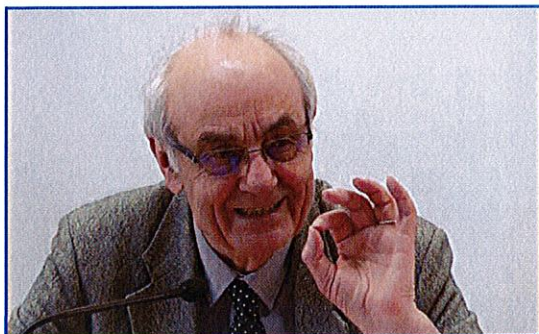
Formation professionnelle continue, réforme formation

Repenser les liens entre le travail et la formation

Une histoire sociale, des pistes pour l'action

Yves Lichtenberger

Sociologue, professeur émérite à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée



Aujourd'hui, un salarié a accès à 12 h de formation par an en moyenne. Soit... 1,4 h de plus qu'en 1974, sic. Les discours sur la formation tout au long de la vie sont magnifiques : le réel c'est que la formation professionnelle continue en France, ça ne marche pas. Et tout serait réglé par la formation initiale ? Alors que le travail aujourd'hui demande responsabilité, implication, coopération, agilité d'adaptation ?

Yves Lichtenberger est l'un des plus justement respectés acteurs de la formation professionnelle en France. Syndicaliste, chercheur, directeur du Céreq, professeur, président d'Université, il a acquis une hauteur et une acuité de vue exceptionnelle...

Les 23 Séquences :

- 1. Penser les mutations de la Formation professionnelle continue dans le temps long : une conviction de « têtard doux » (04:10)
- 2. Penser l'évolution des sociétés et des acteurs comme des processus d'apprentissage, des rapports de sens partagés (03:41)
- 3. La loi formation de 2014 : la fin de la séparation entre formation et production (03:58)
- 4. L'effet réel de la loi 1971 : seulement une heure trente de formation en plus par salarié entre 1971 et 2014 (03:22)
- 5. Une formation professionnelle qui a rempli son rôle pour les salariés, mais n'est pas devenue une ressource de transformation des entreprises (05:15)
- 6. Sortir de deux impasses : la formation comme formatage, la coupure entre le savoir et le faire (04:13)
- 7. Sortir de la formation solution-miracle ? Il faut former en même temps les emplois et les titulaires de ces emplois (04:13)
- 8. Abandonner la dissociation entre connaissance et faire, entre savoir et faire (06:06)
- 9. Une histoire française : la séparation entre l'université (disciplines), les écoles (pratiques) et les institutions de recherche (04:07)
- 10. Savoirs académiques, techniques, savoirs de pointe : artificiellement séparés, compliqués à recoller (03:17)
- 11. L'organisation scientifique du travail : l'ingénieur de Taylor ne serait rien sans les connaissances produites dans l'activité (03:35)
- 12. Comment l'organisation scientifique du travail a cassé les métiers et comment la formation est devenue la fabrique des qualifications (03:15)
- 13. Qualifications hier, compétences aujourd'hui : une volonté de reconnaissance d'abord née du mouvement social (03:19)
- 14. Initiative et coopération des salariés : des formes qui se cherchent depuis les années 1970 jusqu'aux « entreprises libérées » (04:21)
- 15. Savoirs, savoir-faire, savoir-être : un découpage qui n'a pas de sens (02:58)
- 16. Au cœur de la réarticulation du savoir et du faire : la question de la reconnaissance et de l'évaluation (04:06)
- 17. Reconnaissance du métier, puis de la qualification, enfin des compétences : des décennies de bagarres violentes (03:48)
- 18. La reconnaissance de la compétence : ne peut se faire sans remettre de la controverse sur « qui mérite quoi » (04:18)
- 19. Qualité du travail: ce qui compte dans l'entreprise, plus l'organigramme mais le système de négociation (03:49)
- 20. Pourquoi les entreprises françaises ont-elles encore du mal à penser compétences et coopération ? (05:16)
- 21. Pouvoir se former dans des situations de travail qui se transforment : on est à un moment de bascule (04:42)
- 22. La bonne toile de fond pour aborder la question du droit à l'erreur ? Responsabilité, sanctions, modalités d'évaluation, évaluation conjointe (02:50)
- 23. Parler du travail dans l'entreprise : qu'est-ce qui est en mouvement, y a-t-il des raisons d'être optimiste ? (04:08)

Les Mots-clefs :

Formation professionnelle continue, formation situation travail, histoire formation

Vidéo séquencée n° 215

© Pratiques & Stratégies / Uodc - juillet 2017

Quelles mutations en formation professionnelle continue ?

Droit universel, initiative, CEP, CPF...

Philippe Dole

Directeur du FPSPP, Inspecteur général aux affaires sociales - IGAS



La loi relative à la formation professionnelle du 5 mars 2014 acte une réforme de dispositions qui étaient en vigueur depuis la loi Delors (1971). Au côté du Compte personnel de formation (CPF), le Conseil en évolution professionnelle (CEP) est l'une de ses dispositions phares.

La question qui vient est simple : est-ce que cette loi va favoriser les pratiques de professionnalisation dont notre pays a besoin, maintenant ?

Le conseil en évolution professionnelle a pour ambition de **favoriser l'évolution et la sécurisation du parcours professionnel des actifs**. Il pourrait bousculer le paysage de l'accompagnement des transitions professionnelles dans notre pays...

Les séquences :

1. Le cahier des charges du CEP : la parabole du passage piéton (03:13)
2. Après Kafka : l'usager enfin au cœur de la réforme de la formation ? (05:20)
3. Une visée : rendre plus simple l'évolution professionnelle (02:30)
4. Avec le CPF, la volonté de rendre du pouvoir d'initiative (04:37)
5. Le CPF, une opportunité pour les partenaires sociaux de regarder autrement le travail (02:47)
6. Après l'introuvable relation emploi-formation, remettre la personne au cœur (05:10)
7. Le Conseil en évolution professionnelle : il n'y a pas que la formation ! (05:47)
8. Co-construction, autonomie, solidarité : la philosophie de l'évolution professionnelle des personnes (04:39)
9. Relancer le dialogue dans l'entreprise : vers une convergence Plan de formation - CIF (03:44)
10. L'esprit du cahier des charges du CEP : points-clés et principes fondamentaux (06:55)
11. Avec le CEP et le CPF, et si on parlait sérieusement de l'emploi ? (04:34)
12. Où en est-on dans la mise en œuvre du CEP ? Un point sur les « Big Five » (04:29)
13. Pour une professionnalisation de ceux qui délivrent le CEP (05:28)
14. Un changement de posture, un changement sociétal. Le ras-le-bol de la prescription (06:47)
15. Rendre autonome dans un projet de vie : une ambition énorme, quels moyens et contraintes ? (05:51)
16. Le SPRO, Service public régional de l'orientation : un objet juridique non encore identifié ? (07:42)
17. Le CEP, l'employeur, le salarié : quelle fluidité demain dans et hors de l'entreprise ? (03:12)
18. Le CEP, une nouvelle donne pour les professionnels de l'accompagnement ? À quelle vitesse ça va bouger ? (06:28)
19. Le CEP, pas une solution-miracle, mais un dispositif à articuler (05:31)

Les Mots-clefs :

Formation professionnelle continue, accompagnement salarié, droit formation

Vidéo séquencée n°173
© Pratiques & Stratégies - février 2015

Questions, commentaires, renseignements ? : Université ouverte des compétences, uodc@uodc.fr
Pratiques & Stratégies - 509 211 959 R.C.S PARIS - 42, rue Monge 75005 Paris - Déclaration d'activité de formation : N° 11 75 45765 75.

Comment pourraient agir les syndicalistes

Le lien au travail, l'écoute, la négociation

Marcel Grignard

Ancien Secrétaire général adjoint de la CFDT



7,8 % : c'est le taux de syndicalisation en France (source : OCDE, année 2010). 4 fois moins qu'en Italie, 6 fois moins qu'en Belgique, 9 fois moins qu'en Finlande. Excusez du peu.

Est-ce qu'un faible taux de syndicalisation est un atout pour une entreprise, un pays ? Il est plus que permis d'en douter. Le travail - qui devient de plus en plus immatériel - demande la contribution de toutes les intelligences. La réussite de l'entreprise ou de l'organisation repose sur l'accord de tous pour faire au mieux son travail. Ce qui veut dire, aussi, que chacun soit justement reconnu pour sa contribution à l'œuvre collective.

Or, les intérêts de ceux qui sont dirigés et de ceux qui dirigent ne sont pas nécessairement les mêmes...

Les Séquences :

- **Extrait découverte.** La représentation collective dans les entreprises : une catastrophe ! (01:33)
- 1. Une restructuration au Comptoir des cotonniers : ce que produit une section syndicale (06:13)
- 2. Le « coup sur la cafetière » du syndicat CFDT Pôle emploi (05:14)
- 3. Le travail du syndicat : écouter les gens, leur donner la parole. Le syndicalisme n'a pas vu des évolutions sociales majeures (06:18)
- 4. Un syndicalisme resté taylorien, qui a raté le coche de l'évolution du travail (04:49)
- 5. Quels sont les enjeux de la reconstruction du syndicalisme en France ? (05:43)
- 6. Pourquoi la France est le parent pauvre du syndicalisme en Europe ? (04:34)
- 7. Pour un syndicalisme de l'écoute, de la coopération et du compromis (04:09)
- 8. Comment le syndicat peut s'appliquer à lui-même ce qu'il promet dans les entreprises ? (03:16)
- 9. Le rôle du responsable syndical : faire progresser son organisation, assurer son autonomie vis-à-vis du politique (04:55)
- 10. Face au pluralisme et à l'émiettement syndical : peut-on envisager un « syndicalisme de service » en France ? (03:29)
- 11. Refonder la démocratie sociale dans l'entreprise, inventer un tripartisme à la française (05:49)
- 12. Organiser des temps de parole et de respiration dans les entreprises, sur les territoires : un facteur de compétitivité (05:50)
- 13. Climat délétère, compétitivité médiocre : ce que pourraient faire les partenaires sociaux (04:23)
- 14. Négociation collective, territoires de projets : les voies de l'efficacité économique (04:23)
- 15. Après les 35 heures : une respiration dans le travail à négocier (02:23)
- 16. Négociations d'entreprises, de branches, interpro : une histoire française à dynamiser (05:27)
- 17. « Oser le changement » à la CFDT : comment concrètement transformer ce syndicat ? (05:26)

Les Mots-clefs :

Syndicalisme, syndicat, salarié, négociation collective, CFDT

Vidéo séquencée n° 167
© Pratiques & Stratégies - juillet 2014

Questions, commentaires, renseignements ? : Université ouverte des compétences, uodc@uodc.fr.
Pratiques & Stratégies - 509 211 959 R.C.S PARIS - 42, rue Monge 75005 Paris - Déclaration d'activité de formation : N° 11 75 45765 75.

Formation professionnelle continue : un système complexe et décrié Sur quels leviers agir ?

Vincent Merle, Françoise Geng

Professeur au CNAM / Présidente Section travail emploi du CESE



Le système de formation professionnelle français reposerait sur des bases solides : il faudrait simplement à l'avenir lui apporter quelques améliorations.

L'avis du CESE formule à cet égard « 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 ».

Cela rappelle quelque chose... En 1999, il y a maintenant treize ans, paraissait un fameux « livre blanc » sur la formation professionnelle française : **La formation professionnelle. Diagnostics, défis et enjeux**. Sa qualité unanimement reconnue lui donna une grande audience...

Les Séquences :

- **Extrait découverte** > Formation professionnelle continue : un "gros bébé de 40 ans", des problèmes de gouvernance absolument pas résolus ! (02:25)
- 1. Formation professionnelle continue : un "gros bébé de 40 ans", des problèmes de gouvernance absolument pas résolus ! (01:51)
- 2. Des accusations diverses contre la FPC, et un registre nostalgique (01:55)
- 3. Un fantasme de « tabula rasa » de la FPC... mais toujours des changements à la marge (02:12)
- 4. Un État dessaisi de la FPC et frustré (03:20)
- 5. Est-ce que le système de FPC est si mauvais que ça ? (04:33)
- 6. Rendre la négociation sur la formation obligatoire dans les entreprises ? (01:50)
- 7. Et si on supprimait l'obligation légale ? (02:20)
- 8. FPC : remplacer « tout ça » par un droit individuel à la formation ? (02:17)
- 9. Quelle articulation entre Formation Initiale et Formation Continue ? Le régime professionnel, l'académique, l'universaliste (06:33)
- 10. Des nouvelles formes de la promotion sociale aujourd'hui ? (03:11)
- 11. Les leviers de changement du système de FPC : VAE, alternance, règles de la commande publique, négociation (07:56)
- 12. Présentation liminaire de l'amphi débat et des intervenants (Jean Besançon) (03:21)
- 13. 40 ans de formation professionnelle : Bilan et perspectives. L'Avis du CESE, Conseil économique, social et environnemental (Françoise Geng) (16:24)
- 14. L'obligation légale, la deuxième chance, la qualification, l'alternance : Réactions à l'intervention de Vincent Merle (Françoise Geng) (10:01)
- 15. La FPC : un système forcément complexe, une gouvernance territoriale à inventer (Vincent Merle, Jean Besançon, Françoise Geng) (08:17)
- 16. La Formation professionnelle continue intéresse-t-elle réellement les politiques ? (Françoise Geng, Vincent Merle) (05:09)

Les Mots-clefs :

Formation professionnelle continue, politique formation, politique régionale formation, politique régionale emploi, formation initiale, alternance, validation acquis expérience, sécurisation parcours professionnel, congé formation, Cese, rapport

Vidéo séquencée n° 142
© Pratiques & Stratégies - octobre 2012

Questions, commentaires, renseignements ? : Université ouverte des compétences, uodc@uodc.fr
Pratiques & Stratégies - 509 211 959 R.C.S PARIS - 42, rue Monge 75005 Paris - Déclaration d'activité de formation : N° 11 75 45765 75.

Formation professionnelle : et si on sortait de l'obligation légale ?

Marc Ferracci

Économiste du travail, Maître de conférences à l'Université Paris Est Marne-la-Vallée, membre du CREST



Et si on sortait du système franco-français de l'obligation légale de financement ?

Dans les discours politiques et syndicaux officiels, dans la plupart des très nombreux rapports qui concernent la formation professionnelle (il y en a eu beaucoup récemment) : la question est **juste taboue**.

On ne touche pas à l'obligation légale. Qui serait le socle de la fameuse « Loi Delors » de 1971 sur la formation professionnelle.

Et pourtant...

Les actuels soubresauts de la « crise », résultante de la fission du cœur...

Les Séquences :

- **Extrait découverte** > La réforme de 2009, déjà condamnée !? Et la réduction du nombre d'OPCA, et le FPSPP ? (02:32)
- 1. L'obligation légale de dépenser : des effets collatéraux que l'on pourrait éviter (05:28)
- 2. Les défauts du système, en lien avec l'obligation légale : (1) Un système profondément inégalitaire (07:01)
- 3. 2) Les dépenses de formation en France sont faiblement efficaces (07:19)
- 4. (3) Un dévoiement des objectifs fondamentaux de la Loi de 1971 sur l'éducation permanente (03:26)
- 5. (4) Un système complexe et opaque (09:02)
- 6. Les propositions du rapport (Cahuc, Ferracci, Zylberberg) : une réforme ambitieuse du système : (1) Remplacer progressivement l'obligation légale par des subventions (08:40)
- 7. (2) Instituer un chèque-formation pour les chômeurs et les salariés en difficulté (02:08)
- 8. (3) Certifier et évaluer les prestataires de formation (01:58)
- 9. (4) Changer le régime de la collecte : une autre place pour les OPCA (08:20)
- 10. Quel échelon régional pertinent pour subventionner les formations ? (03:23)
- 11. Supprimer l'obligation légale en temps de crise : est-ce vraiment le bon moment ? (01:20)
- 12. La réforme de 2009, déjà condamnée !? Et la réduction du nombre d'OPCA, et le FPSPP ? (02:29)
- 13. Sur la formation initiale : exemple du « Perry pre-school program » (02:18)
- 14. Le chèque-formation : efficacité économique, effets sur l'offre de formation (03:08)
- 15. Formation dépense vs formation investissement : un oubli de la diversité des approches formatives ? (02:54)

Les Mots-clefs :

Formation professionnelle continue, politique formation, Opca, Fpspp

© Pratiques & Stratégies - octobre 2011