

DOCUMENT D'ORIENTATION

Réforme de la formation professionnelle

Depuis 2002, l'effort financier de la Nation au profit de la formation professionnelle est resté stable à environ 1,5 % du produit intérieur brut. On évalue autour de 18 Mds€ les dépenses de formation professionnelle réalisées par les différents acteurs (entreprises, régions, Etat) au profit des salariés du secteur privé et des demandeurs d'emploi.

Le marché du travail a connu ces dernières années de profondes évolutions du fait notamment de l'accélération des mutations économiques. L'efficacité du système de formation professionnelle continue revêt de ce fait un enjeu considérable :

- pour les individus, salariés comme demandeurs d'emploi, dans une logique d'évolution et d'adaptation des compétences, de renforcement des qualifications tout au long de la vie et de sécurisation des parcours ;
- pour les entreprises, pour garantir leur compétitivité et faire face aux difficultés de recrutement dans les secteurs en tension, en aidant à la réorientation des salariés et à leur évolution professionnelle.

Les insuffisances de notre système sont bien identifiées :

- Un dispositif de collecte des fonds de la formation professionnelle continue critiqué pour ses cloisonnements, son manque de transparence, ses coûts de gestion ;
- Un accompagnement insuffisant face à un système complexe pour les personnes et les entreprises, notamment les plus petites, pour construire des projets et se repérer dans l'offre de formation ;
- Des inégalités d'accès à la formation encore trop marquées, au détriment des moins qualifiés et des plus âgés, des salariés des plus petites entreprises ou des demandeurs d'emploi ;
- Des financements insuffisamment orientés vers les entrants sur le marché du travail, notamment les jeunes sans qualification ou vers les demandeurs d'emploi ;
- Un système d'évaluation des résultats limité au regard des moyens mobilisés.

Des réformes ont néanmoins été mises en œuvre ces dernières années, notamment dans le cadre défini par l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 sur la formation tout au long de la vie et ont permis de mettre en place de nouveaux outils qui trouvent progressivement leur place et commencent à produire leurs effets, qu'il s'agisse par exemple de la VAE, du DIF ou du contrat de professionnalisation.

Pour atteindre le plein-emploi d'ici à 2012, il faut évidemment mener une politique ambitieuse de stimulation de la croissance et de la création d'emplois. Mais parallèlement à cela, il est indispensable de moderniser les outils de notre politique de l'emploi pour répondre aux nouveaux défis. Composante essentielle de la modernisation du marché du travail engagée depuis un an, la réforme de notre système de formation professionnelle est donc une priorité pour le Gouvernement.

Pour favoriser l'ouverture d'un débat entre les différents acteurs sur l'organisation du système de formation professionnelle et sur les améliorations possibles de son fonctionnement, un groupe de travail Etat/Régions/partenaires sociaux, piloté par Pierre Ferracci, membre du comité d'orientation de l'emploi, a lancé ses travaux le 20 mars, travaux qui se sont achevés le 24 juin 2008.

Le groupe a étudié les voies et moyens des réformes à conduire en identifiant 8 axes de progrès. Ces axes doivent permettre de répondre à quatre objectifs, prioritaires pour le gouvernement, de la réforme annoncée de la formation professionnelle :

- Premier objectif, **un renforcement du lien entre formation et emploi**. La formation doit s'inscrire dans un parcours personnel et professionnel d'accès à l'emploi, de maintien ou d'évolution dans l'emploi, de mobilité ou de retour à l'emploi. Ces parcours intégrant un volet formation doivent notamment permettre de prendre en compte les perspectives d'embauche en fonction des entreprises et les besoins prévisionnels de compétences sur un territoire. Cela implique de sécuriser les transitions professionnelles à l'entrée sur le marché du travail mais aussi des demandeurs d'emploi (« sécuriser les parcours professionnels »). Cela suppose également de renforcer les capacités d'anticipation par les acteurs des besoins par secteur ou territoire (« accroître les capacités d'anticipation, d'analyse et d'évaluation du système »).
- Ensuite, **un système plus juste** permettant d'améliorer l'accès à la formation des salariés des petites et moyennes entreprises, des salariés peu qualifiés, des jeunes sortis sans qualification ou sans diplôme du système scolaire ou les seniors. Cela pose notamment la question du financement de la formation professionnelle et de l'évolution de l'obligation légale au titre du plan de formation (« améliorer l'accès à la formation dans les PME/TPE ») ainsi que les conditions de prise en charge d'une formation plus efficace pour les jeunes sans qualification (« établir les conditions d'un droit à la formation différé »).
- Par ailleurs, **un système plus efficace** qui passe par une évaluation renforcée des offres de formation et une amélioration de leur qualité (« amélioration de la qualité des formations »). Cela passe aussi par une meilleure coordination des acteurs de la formation au niveau national comme au niveau territorial (« clarifier les compétences des acteurs »). L'évolution du rôle des OPCA doit également y contribuer (« faire évoluer le métier des OPCA et leur gouvernance »).
- Enfin, il s'agit de **rendre l'individu acteur de son parcours professionnel** ce qui signifie d'une part mieux informer, orienter et accompagner les personnes, d'autre part, simplifier l'accès aux dispositifs de formation et développer les outils individualisés (« faire évoluer le CIF et le DIF »). Il s'agit de mettre les salariés et les demandeurs d'emploi au cœur du système et de réduire sa complexité.

Les conclusions du groupe de travail ont été présentées lors de la conférence venue clore, le 10 juillet 2008, la phase préparatoire de la réforme.

Sur la base de ces travaux, les organisations représentatives au niveau national sont invitées à engager une négociation interprofessionnelle sur les sujets qui relèvent du champ de la négociation collective, conformément à l'article L-1 du code du Travail.

Cette négociation interprofessionnelle sur la formation professionnelle continue s'inscrit dans le prolongement de l'accord sur la modernisation du marché du travail du 11 janvier 2008 et pourra se nourrir des travaux d'évaluation de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003.

Le présent document d'orientation a pour objet, à partir des conclusions présentées par Pierre Ferracci, d'explicitier les principales priorités de la réforme à conduire et les points sur lesquels les partenaires sociaux sont appelés à négocier.

Il prévoit la mise en place, parallèlement à la négociation, de trois groupes de travail multipartites sur les sujets de responsabilité partagée que sont l'orientation tout au long de la vie, la validation des acquis de l'expérience et la qualité de l'offre et de l'achat de formation.

Dans le même temps, le Gouvernement mènera une concertation avec l'Association des Régions de France sur les conditions permettant notamment une meilleure coordination des politiques publiques de formation professionnelle au niveau national et régional.

L'objectif du Gouvernement est de présenter un projet de loi portant réforme de la formation professionnelle avant la fin de l'année 2008.

Priorité 1 : renforcer le lien entre emploi et formation

1.1 Sécuriser les parcours professionnels

Il est essentiel de mieux orienter et cibler l'effort de formation vers les primo-entrants sur le marché du travail qui souffrent d'un déficit de formation. De la même manière, les actifs (salariés et demandeurs d'emploi) qui ont besoin d'une mise à niveau de leurs compétences pour poursuivre dans de bonnes conditions leur parcours professionnel ou prendre un nouveau départ sont insuffisamment ciblés.

Il s'agit, non pas de mettre en place des dispositifs spécialisés supplémentaires, mais de favoriser une meilleure allocation des moyens existants en fonction de la situation concrète des personnes, notamment lorsqu'elles ne rentrent pas dans les catégories prévues par les différents dispositifs.

Cette meilleure allocation des ressources doit aussi permettre de mieux répondre aux besoins de compétences des entreprises dans les territoires et des différents secteurs d'activité (parcours de reconversion professionnelle en cas de mutations économiques, difficultés de recrutement...).

Les partenaires sociaux ont d'ores et déjà indiqué (article 15 de l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail) 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 (indemnisés ou non) dont le déficit de formation fragilise l'entrée, le maintien ou le retour dans l'emploi.

Dans ce but, il paraît souhaitable de mutualiser une fraction significative des contributions collectées par les OPCA. Les outils qui seront ainsi mis en place devraient, dans un souci d'efficacité, reposer sur des fonds interprofessionnels existants, notamment le Fonds Unique de Péréquation (FUP) au niveau national et par exemple, au niveau régional, les Fongecif. La gestion de ce dispositif au niveau national pourrait se faire sur une base concertée avec l'Etat, comme c'est le cas aujourd'hui pour le FUP, pour certains de ses engagements. Ces fonds permettraient d'abonder des actions de formation identifiées comme prioritaires, notamment en prenant appui sur la programmation régionale évoquée ci-après (point 3.2).

Dans cette perspective, les partenaires sociaux sont invités à négocier sur :

- ***le champ d'intervention, ainsi que les critères qui devraient guider l'attribution des moyens ainsi collectés ;***
- ***les modalités de mise en place d'un tel mécanisme de sécurisation;***
- ***les garanties nécessaires pour assurer la pleine efficacité du dispositif et la prise en compte des besoins du terrain.***

1.2 Accroître les capacités d'anticipation, d'analyse et d'évaluation de l'ensemble du système de formation professionnelle.

Pour mieux articuler la formation professionnelle et les besoins actuels et futurs des entreprises et des territoires dans un contexte de tensions croissantes sur le marché du travail, il faut améliorer les outils de prospective et d'anticipation pour renforcer la réactivité.

Dans cette perspective, les partenaires sociaux sont invités à négocier sur les conditions dans lesquelles les observatoires de branche peuvent mieux articuler leurs travaux avec, au niveau national, ceux du Centre d'Analyse Stratégique, autour du groupe « Prospective des métiers et des qualifications » et, au niveau régional, ceux des Observatoires Régionaux de l'Emploi et de la Formation (OREF).

Priorité 2 : Rendre plus juste le système de la formation professionnelle

2.1 Etablir les conditions d'un « droit à la formation différée »

Près de 60 000 jeunes, soit 8% d'une génération, sortent du système scolaire sans qualification chaque année et près de 150 000 jeunes sortent sans diplôme de l'enseignement secondaire (soit après un échec au CAP, BEP ou au baccalauréat). Or on constate que les salariés sans diplôme accèdent eux-mêmes trois fois moins à la formation que les diplômés de l'enseignement supérieur.

Plusieurs réponses peuvent être apportées à cette problématique :

- d'abord, accélérer le développement des formations en alternance sous leurs différentes formes notamment à destination des jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Il s'agit bien sûr des contrats de professionnalisation mais également d'autres initiatives (Ecoles de la Deuxième Chance, CIVIS...) qu'il convient de renforcer et de mieux articuler avec les dispositifs de formation en alternance ;
- ensuite, concevoir, en lien avec le service public de l'emploi, des dispositifs de sécurisation des parcours tout au long de la vie comportant, pour les salariés et les demandeurs d'emploi les plus fragiles, une remise à niveau sur des savoirs de base ;
- consolider les compétences acquises au cours d'une carrière professionnelle par l'obtention d'une certification de ces compétences et qualifications, via la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Dans cette perspective, il est souhaitable que la négociation interprofessionnelle aborde notamment les points suivants :

- *Comment dégager des moyens supplémentaires pour les contrats en alternance (notamment en optimisant la contribution de 0,5% sur la professionnalisation), tout en y intégrant les financements pour la maîtrise des savoirs de base ;*
- *Comment ouvrir les contrats de professionnalisation aux publics en insertion, conformément aux conclusions du Grenelle de l'Insertion.*

2.2 Améliorer l'accès à la formation dans les PME/TPE

L'objectif doit être d'accroître l'efficacité des fonds consacrés par les entreprises, dans un souci de renforcer l'accès à la formation, notamment au profit des petites et moyennes entreprises

- en développant la négociation d'entreprise (sur les 3 voies d'accès principales à la formation pour les salariés en entreprise que sont le plan de formation, la période de professionnalisation et le droit individuel à la formation) ;
- en développant la mutualisation des fonds de la formation professionnelle au profit des PME/TPE ;
- en simplifiant les conditions de mise en œuvre juridiques liées à l'obligation de dépense et aux lourdeurs administratives qui en découlent.

La négociation interprofessionnelle devra notamment aborder les thèmes suivants :

- *Les modalités de mise en œuvre d'une négociation sur la formation dans les entreprises au service d'une gestion plus active de l'emploi, des compétences et des qualifications, en tenant compte de la spécificité des PME et des TPE ;*
- *Le niveau pertinent d'une obligation légale sur l'ensemble de ces voies d'accès, voire l'intérêt d'une suppression totale ou partielle d'obligation légale en la matière, au bénéfice d'une obligation négociée librement par les partenaires sociaux dans les branches et les entreprises ;*
- *Les simplifications susceptibles d'être apportées au fonctionnement de ces différentes voies d'accès à la formation : catégories d'actions du plan de formation, DIF pour les salariés en CDD...*
- *La pertinence et les conditions d'une mutualisation des fonds correspondants, notamment au profit des TPE et PME.*

Priorité 3 : Renforcer l'efficacité du système

3.1 Améliorer la qualité de l'offre de formation.

S'agissant de la qualité de l'offre de formation, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme indépendant de labellisation de l'offre de formation pour donner aux utilisateurs (collectifs ou individuels) des garanties dans le choix des formations, et permettre aux organismes une reconnaissance large de la qualité de leurs formations. Il est souhaitable de la même manière de fixer des règles en matière d'achat de formation, y compris dans une logique de bonnes pratiques.

Afin d'en définir les modalités de mise en œuvre, et parallèlement aux négociations des partenaires sociaux, l'Etat constituera un groupe de travail associant notamment les acteurs de l'offre de formation privés et publics.

3.2 Renforcer le pilotage stratégique et clarifier les compétences respectives des acteurs

Il est proposé qu'un débat d'orientation annuel sur les priorités des politiques de formation professionnelle au niveau national puisse avoir lieu entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux. Les travaux du Centre d'Analyse Stratégique sur la prospective des métiers et des qualifications, des observatoires de branches et les travaux d'évaluation menés par le Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie pourront nourrir ce débat.

Afin de mener ce travail d'évaluation dans de bonnes conditions, il est indispensable de renforcer la qualité du système d'information sur les performances d'ensemble du système de formation professionnelle. L'objectif est de garantir au niveau national la cohérence des politiques de formation menées par les différents acteurs qui en ont la responsabilité.

Au niveau régional, une meilleure coordination sera également recherchée entre les trois principaux financeurs de la formation que sont l'Etat, les partenaires sociaux et les régions.

Le Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (CCREFP) pourrait définir les orientations stratégiques et les priorités en matière de formation professionnelle. Cette définition des orientations et de la programmation se ferait dans le cadre du Programme régional de développement des formations (PRDF). Elle prendrait en compte les problématiques territoriales au niveau des bassins d'emploi.

Cela pourrait donner lieu à une contractualisation engageant les trois acteurs y compris sur leur concours financiers. Pour ce faire, la composition du CCREFP sera recentrée sur les principaux financeurs.

Les partenaires sociaux sont invités à négocier sur les conditions dans lesquelles ils souhaitent s'organiser pour assurer leur représentation au niveau régional.

3.3 Faire évoluer le métier des OPCA et réformer leur gouvernance

Il s'agit d'inciter les OPCA à améliorer leur présence au niveau territorial et à développer un service de proximité auprès des entreprises, notamment PME et TPE, en matière d'ingénierie de formation, pour garantir l'efficacité des dépenses engagées, en adéquation avec les besoins des entreprises et de leurs salariés.

Ceci passe notamment par une réorganisation des OPCA visant à renforcer la surface financière de ces organismes, à réaliser des économies d'échelle et à améliorer la transparence et la bonne gestion des fonds collectés.

Il est proposé de relever le seuil de la collecte pour l'agrément des OPCA à un montant minimum de 100M€, et d'améliorer la transparence et la gestion des OPCA (publicité des comptes, évolution des règles comptables, nomination d'un représentant du contrôle économique et financier au sein du conseil d'administration, modification des règles de plafonnement des frais de gestion, transparence de la politique d'achat...).

Il apparaît également souhaitable de généraliser, au sein des organismes collecteurs agréés, l'existence de services de proximité pour les TPE.

Dans cette perspective, les partenaires sociaux sont invités à négocier sur l'organisation concrète du réseau de collecte ainsi rationalisé et en particulier sur les modalités qui devront présider à la fusion des organismes existants, notamment pour assurer la cohérence d'ensemble du dispositif et une couverture adéquate des différents secteurs professionnels.

Priorité 4 : Permettre à l'individu d'être davantage acteur de son parcours professionnel

4.1 Conforter le Congé Individuel de Formation (CIF) et le Droit Individuel à la Formation (DIF)

Le Congé Individuel de Formation comme le Droit Individuel à la Formation constituent des outils importants de la sécurisation des parcours pour les actifs. Ils contribuent également à la promotion sociale et professionnelle par le renforcement des compétences. Ce sont des outils qui permettent à chacun d'être acteur de sa formation professionnelle.

Le DIF monte progressivement en charge mais reste peu utilisé dans les petites et moyennes entreprises. Les partenaires sociaux ont déjà convenu, dans l'accord du 11 janvier 2008, d'améliorer sa portabilité d'une entreprise à une autre ou dans le cadre d'une reconversion professionnelle (article 14).

Le développement du CIF doit être poursuivi. Une harmonisation des conditions d'accès sur tout le territoire, une plus grande solidarité entre régions, une amélioration de la gestion de l'outil doivent également être recherchées.

A ce titre, l'Etat estime nécessaire de rationaliser le réseau des organismes collectant la contribution au titre du CIF. Cela peut passer par la mise en place d'un niveau national de collecte interprofessionnel, ce qui conduit à envisager le retrait des agréments des Fongecif en tant qu'organismes collecteurs interprofessionnels au niveau régional, ainsi que la suppression des Agecif et le retrait de l'agrément des OPCA de branche au titre du CIF.

Il invite les partenaires sociaux à négocier sur :

- *Les modalités opérationnelles des dispositions visant à mettre en oeuvre la portabilité du DIF ;*
- *Les mesures destinées à rendre le DIF plus effectif notamment dans les petites et moyennes entreprises ;*
- *Les évolutions possibles du CIF ;*
- *Le renforcement de son articulation avec le DIF.*

4.2 Mieux informer les personnes et les entreprises

Il s'agit d'une part de faire évoluer le métier des OPCA vers un meilleur service de proximité auprès des TPE et PME comme évoqué plus haut.

Il s'agit également de faciliter l'accès à l'information pour les salariés et les demandeurs d'emploi, en liaison avec le Service Public de l'Emploi, de simplifier administrativement le recours aux dispositifs de VAE et de formation, d'associer plus étroitement la personne à la mise en place de son parcours de formation, notamment au moment de la signature de la convention de prestation avec un organisme de formation.

Enfin, le groupe de travail sur l'orientation tout au long de la vie fera des propositions en vue de mieux informer, orienter et accompagner les individus, jeunes salariés ou demandeurs d'emploi, dans la construction d'un parcours de formation correspondant à un projet personnel et professionnel.

*

Un certain nombre de sujets transversaux relèvent de la responsabilité partagée des différentes catégories d'acteurs de la formation que sont l'Etat, les régions et les partenaires sociaux.

A ce titre, parallèlement à la négociation interprofessionnelle, il est proposé que se tiennent trois groupes de travail multipartites. Outre celui sur la qualité de l'offre de formation évoquée au point 3.1, ces groupes porteront respectivement sur :

- La validation des acquis de l'expérience : il s'agit d'identifier les obstacles au développement de l'outil, de le simplifier, de favoriser sa lisibilité et son accessibilité, notamment sur le plan financier ;

- L'efficacité de l'ensemble des dispositifs d'orientation, notamment en lien avec la formation initiale.