

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIFS DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Audition de M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

La mission commune d'information a entendu, ensuite, **M. Paul Santelmann, chef du service prospective de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).**

M. Paul Santelmann a précisé, au préalable, qu'il n'intervenait pas au nom de l'AFPA mais au titre de son expérience d'acteur de la formation professionnelle.

Il a indiqué que la loi de 1971 avait cherché à associer et responsabiliser les partenaires sociaux dans un système de la formation professionnelle jusqu'alors dominé par l'Etat sans que cela conduise à créer un véritable partenariat entre ces différents acteurs, auxquels se sont ajoutées les régions à partir de 1983.

Rappelant que le système de la formation professionnelle était devenu de plus en plus complexe et sujet à critiques, il a souligné les difficultés des ministères concernés à se coordonner pour répondre de façon satisfaisante au double objectif d'élévation du niveau de qualification de la population active et d'adaptation aux mutations de l'économie. En effet, la crise économique a tendu les relations entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, alors que les exemples étrangers montrent que le système ne fonctionne bien que s'il existe entre eux des rapports de confiance.

Il a ajouté que l'obligation légale de participation des entreprises au financement de la formation professionnelle était souvent perçue comme une modalité de taxation et que ce système était inadapté aussi bien aux très petites, petites et moyennes entreprises (TPE et PME) qu'aux grandes firmes, qui disposent de leur propre système de formation.

Ayant indiqué que la superposition de dispositifs aux objectifs souvent proches avait rendu peu lisibles les responsabilités respectives des différents pouvoirs publics impliqués dans la politique de formation continue, il a jugé nécessaire de préciser les attentes à l'égard du système à partir d'un diagnostic des besoins.

Notant l'augmentation importante du nombre d'organismes de formation depuis 1971, **M. Paul Santelmann** s'est interrogé sur le bien-fondé de cette atomisation, qui rend la tâche d'orientation professionnelle délicate. Néanmoins, il a reconnu qu'une certaine spécialisation de l'appareil de formation était utile au regard du nombre de stagiaires - 15 millions d'entrées par an - et de la diversité de leurs besoins.

Il a estimé ensuite que le financement de la formation professionnelle par le biais de prélèvements obligatoires, à hauteur de 95 %, ne constituait sans doute pas un facteur d'efficacité du système qui souffre, par ailleurs, d'un déficit de régulation et d'évaluation.

Il a indiqué, à cet égard, que l'efficacité de la formation professionnelle se mesurait à sa capacité à offrir une deuxième chance aux personnes n'ayant pas réussi leur

formation initiale et à accompagner les reconversions. Or, la formation professionnelle n'a en France qu'un impact marginal sur le niveau moyen de qualification de la population active. Seule une minorité de demandeurs d'emploi et de salariés ont accès à une formation qualifiante ; environ 15 000 ouvriers et employés, sur une population de 12 millions, accèdent après l'âge de trente ans à un niveau de qualification supérieur ; en parallèle, près d'un million de jeunes obtiennent chaque année un diplôme de niveaux V ou IV, par la voie de l'enseignement professionnel, de l'apprentissage ou d'un contrat de qualification.

M. Paul Santelmann a souligné, en conséquence, la nécessité de déplacer l'effort de formation en direction des adultes de plus de trente ans, en vue de montrer aux jeunes qu'il existe des possibilités d'évolution de carrière et de les inciter à s'engager, ainsi, dans certains métiers dont ils ont, a priori, une représentation négative.

Il a insisté, en parallèle, sur les enjeux liés à la prise en charge des jeunes en difficulté. En effet, celle-ci se heurte aux réticences des employeurs et des formateurs alors qu'il existe, en théorie, dans le cadre des dispositifs ordinaires, les capacités suffisantes pour accueillir les 160 000 jeunes sortant chaque année du système scolaire sans diplôme ni qualification.

A l'issue de cette intervention, **M. Jean-Claude Carle, président**, a demandé si les entreprises ne participaient au financement de la formation professionnelle que parce qu'elles y étaient contraintes, dans la mesure où 95 % de ce financement relèvent de prélèvements obligatoires.

M. Paul Santelmann a précisé que certaines entreprises allaient au-delà de l'obligation légale de financement. Toutefois, le plan de formation que les grandes entreprises doivent négocier, chaque année, avec les partenaires sociaux, est devenu, de ce fait, un outil de régulation sociale davantage qu'un investissement économique. Les très petites entreprises, quant à elles, se heurtent à la complexité administrative du système, dont les organisateurs sont devenus des prescripteurs. Cette dérive a conduit les opérateurs de formation à se préoccuper davantage de la réglementation que de la performance et de l'efficacité pédagogique des formations. Or, la réussite d'une formation dépend de la qualité des formateurs et des personnes chargées de l'orientation professionnelle.

Il a indiqué, en outre, que la validation des acquis de l'expérience (VAE) constituait un véritable défi, mais qu'il fallait veiller à ne pas créer de concurrence avec les dispositifs de formation. Il a préconisé une remise à plat des diplômes professionnels, conçus en 1948 dans un contexte de pénurie de la main-d'oeuvre et de besoin de personnels très spécialisés, en vue de mieux répondre aux besoins de polyvalence actuels.

Mme Muguette Dini, rapporteur adjoint, a interrogé l'intervenant sur les solutions qu'il préconisait en vue de répondre aux critiques formulées, dans son exposé liminaire, à l'égard du système de formation professionnelle.

En réponse, **M. Paul Santelmann** a jugé prioritaire de retrouver une cohérence entre les fonctions d'orientation, de formation et de certification au sein de notre appareil de formation, afin de bâtir de véritables parcours qualifiants pour les adultes. Il s'agit notamment de renforcer la lisibilité du système et d'envoyer aux jeunes un message fort quant aux possibilités d'évolution des trajectoires professionnelles en cours de carrière.

Il a suggéré que ces dispositifs soient régulés par les régions et les partenaires sociaux, et qu'ils s'appuient sur des formateurs ayant gardé un contact avec le monde du travail, afin d'apparaître crédibles à l'égard des entreprises.

Constatant que ceux dont le niveau est le plus élevé à l'issue de la formation initiale étaient ensuite les principaux bénéficiaires de la formation continue,

Mme Christiane Demontès, rapporteur adjoint, s'est interrogée sur l'intérêt de la formation dès lors qu'elle n'est pas reconnue en termes de valorisation du parcours professionnel. Elle a demandé quelles étaient les responsabilités respectives des branches professionnelles et des entreprises à cet égard, avant de s'enquérir, de façon plus générale, de la place des pouvoirs publics, des régions et des partenaires sociaux dans le système de formation professionnelle.

M. Paul Santelmann a estimé que la vraie reconnaissance de la formation et de la qualification résidait dans le niveau du salaire. Si certains secteurs ont déjà fait des efforts, il appartient aux partenaires sociaux de réactiver la négociation salariale.

Par ailleurs, il a suggéré de favoriser la mobilité professionnelle des salariés en accompagnant ceux qui prennent le risque de démissionner pour s'engager dans un nouveau projet professionnel. Faisant observer que cette aide était prise en charge par l'assurance chômage dans d'autres pays, il a souligné que la faible mobilité professionnelle des salariés de plus de trente ans, en France, contribuait à rigidifier le marché du travail.

Un large débat s'est ensuite engagé.

Mme Isabelle Debré a demandé si les personnes aptes à évaluer les compétences professionnelles des candidats à la VAE étaient en nombre suffisant. Puis elle a souhaité connaître l'avis de l'intervenant sur le principe d'une incitation fiscale des entreprises au financement de la formation professionnelle, avant de s'enquérir des aspects positifs de notre système de formation.

Mme Gisèle Printz s'est interrogée sur les critères que les organismes doivent remplir pour pouvoir dispenser des formations, ainsi que sur les moyens de contrôle existants.

M. Paul Girod s'est demandé dans quelle mesure les blocages du système étaient liés aux réticences de certains organismes de formation à se remettre en question, dans un contexte économique en profonde mutation.

M. Jean-Claude Carle, président, a voulu savoir si la gestion paritaire du système de formation avait fait prévaloir les questions de gestion sur les finalités de la formation.

M. Jean-François Humbert s'est demandé si les régions remplissaient de façon satisfaisante leurs missions en matière de formation professionnelle.

En réponse à ces différents intervenants, **M. Paul Santelmann** a apporté les précisions suivantes :

- il existe une certaine pénurie de personnels qualifiés pour apprécier les acquis de l'expérience ; il faudrait inciter davantage de professionnels à participer aux jurys de validation ;

- il est nécessaire de restructurer l'appareil de formation en vue de renforcer sa qualité et son efficacité avant de chercher à accroître les dépenses de formation des entreprises par le biais d'une incitation fiscale ;
- il suffit de justifier l'existence d'un premier marché pour pouvoir se déclarer comme organisme de formation ; la responsabilité de l'évaluation de la qualité des formations repose au premier chef sur les financeurs, qui devraient assurer par ce biais une régulation de l'offre ;
- la dérive du système est liée à la croyance que le développement des prescriptions insérées dans les cahiers des charges accompagnant les appels d'offres serait un gage de la qualité des formations. Il faudrait plutôt susciter une émulation entre les organismes de formation en leur accordant, en contrepartie, une plus grande liberté en ce qui concerne les contenus et les méthodes pédagogiques ; il convient, en parallèle, de développer les démarches de suivi et d'évaluation des organismes de formation, en s'appuyant notamment sur les usagers ;
- notre système de formation professionnelle a créé des rentes de situation au profit des opérateurs ; par ailleurs, la segmentation de l'offre de formation en fonction des types de publics ne constitue pas un facteur d'efficacité ; les organismes les plus efficaces sont ceux destinés aux cadres, alors que les personnes les moins qualifiées bénéficient d'un système qui n'est pas suffisamment en phase avec l'évolution des métiers ;
- de nombreuses innovations sont mises en oeuvre sur le terrain sans être suffisamment connues ou diffusées ; or, comme le montre l'exemple du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), l'ingénierie centrale doit pouvoir se nourrir des initiatives locales ;
- la complexité des dispositifs et des mécanismes de financement conduit les organismes paritaires à se préoccuper davantage de la gestion du système que de ses finalités ;
- à défaut de disposer de l'ensemble des leviers, les conseils régionaux ne peuvent développer une véritable politique stratégique en matière de formation professionnelle ; si le dispositif d'orientation professionnelle doit être mieux adapté aux réalités locales, une éventuelle décentralisation de ces services devrait néanmoins garantir que tous les personnels chargés de l'orientation aient le même socle de compétences sur l'ensemble du territoire, afin de pouvoir comparer leurs performances.

<http://www.senat.fr/bulletin/20070129/formation.html>

extrait du bulletin du 29 janvier 2007

senat > travaux parlementaires > commissions > missions d'information