



**Formation tout au long de la vie et sécurisation des
parcours professionnels**

Approche juridique

Canevas de l'intervention de Jean-Marie Luttringer
pour l'audition par le COE - 07 Mars 2007

**Canevas de l'intervention de Jean-Marie Luttringer
pour l'audition par le COE - 07 mars 2007**

1. *Le parcours dans l'espace sociétal*

Exemples

- Le parcours de soins coordonnés
- Le parcours de formation adapté aux enfants handicapés
- Les parcours dans l'enseignement supérieur
- Parcours d'accès à la fonction publique

Invariants

- Prévention - anticipation
- Individualisation - bilan préalable - ciblage
- Coordination des acteurs
- Référent unique
- Amélioration de la qualité (Performance - efficience) d'un système

Jurisprudence relative aux parcours

- Le parcours « chaotique » d'une mère divorcée ouvre droit à indemnité
- Le parcours « exemplaire » d'un salarié licencié aussi

2. *Les parcours dans l'espace professionnel*

- **Les parcours d'insertion** : une difficulté à s'inscrire pleinement dans le marché du travail - Un cloisonnement des institutions impliquées et des systèmes juridiques
- **Les parcours de professionnalisation** : une ingénierie en construction dans le cadre de l'ANI 2004 et des accords de branche sur la formation
- **Les parcours de mobilité professionnelle subie** : des transitions à construire - Parcours et restructurations (contrats de transition professionnelle)
- **Les parcours de mobilité professionnelle choisie** : Anticipation et mobilité négociée dans les entreprises - Le parcours se substitue-t-il à la carrière ?

3. Le parcours dans la négociation sur la formation tout au long de la vie (ANI formation, accords de branches...)

- **ANI du 5 décembre 2003**
 - Favoriser la personnalisation des parcours de formation
- **ANI PME - ANI Réseau France OPCAREG**
 - Promotion de dispositifs propres à favoriser la construction de parcours individuels
- **Accords de branche**
 - Sur 160 accords étudiés par Circé, 117 abordent le thème du parcours
- **L'ANI Seniors du 13 octobre 2005 - Avenant du 8 Mars 2006**
 - Renforcer l'individualisation de la gestion des parcours
 - (anticipation, reconnaissance des acquis de l'expérience, mobilité...)
- **Mission d'accompagnement des Fongecif et parcours** - décision 19 du FUP (14/12/2006)
- **Accord interprofessionnel sur la formation dans l'Economie Sociale** - septembre 2006
 - Annonce d'une négociation sur la sécurisation des parcours professionnels dans l'Economie Sociale

4. Le parcours dans le Code du Travail

- Le livre IX du Code du Travail a peu relayé le concept de parcours à l'inverse du Livre III (emploi) (sauf Article D.981-11)
- **La circulaire relative au financement de la formation par les entreprises fait une place au parcours pour les salariés et les demandeurs d'emploi**
 - Action de formation et parcours se distinguent
 - Il n'y a pas de parcours sans contrat

5. Les invariants du parcours de professionnalisation (ANI Formation - accords de branches)

- **La professionnalisation nécessite de construire des démarches individualisées** qui se distinguent du simple stage ou d'actions de formation.
- **La professionnalisation est un parcours, composé et composite :**

- **Composé** : le parcours n'est pas défini à priori, il tient compte de la situation du salarié (acquis professionnels, disponibilité...) et de la situation de l'entreprise (gestion interne des compétences). Il nécessitera, dans la très grande majorité des cas, la mise en place préalable d'un diagnostic des situations.
- **Composite** : le parcours associe **trois principaux types de prestations** :
 - Conseil en orientation - Bilan de compétences ou positionnement - VAE.
 - Formation (externe ou interne).
 - Transmission de compétences en situation de travail (Tutorat).
- Ces prestations se déroulent dans **un espace-temps prédéfini assigné à la réalisation du parcours**. Dès lors que l'action de professionnalisation est déclenchée **par ou pour** un salarié, l'amplitude du parcours doit être pré-déterminée (6 mois, un an, deux ans) en fonction de l'objectif à atteindre et de la situation individuelle du salarié.
- Le parcours de professionnalisation est une **combinatoire de diverses prestations mobilisées en vue de l'objectif à atteindre** : entretien professionnel, bilan de compétences, VAE, tutorat ...
- **Le parcours est un « contrat »** conclu entre l'employeur et le salarié et le cas échéant l'organisme de financement (l'OPCA). Ce contrat doit permettre la « traçabilité » du parcours, son financement, **la prise en compte des « incidents »**
- Pour être finançable le parcours doit devenir une action imputable dans sa globalité au titre du Livre IX du code du travail. (Cf circulaire sur le financement de la formation)
- La construction du parcours est le premier temps de celui-ci. Le parcours requiert une ingénierie appropriée. Avec les moyens de l'entreprise s'ils sont suffisants, le concours de l'OPCA si nécessaire, la construction du parcours requiert un temps d'ingénierie spécifique pour déterminer les objectifs du parcours, son rythme, sa durée.
- Le parcours est suivi, consolidé par le tuteur ou un « référent ». Le tutorat est une fonction constitutive du parcours de professionnalisation : pas de parcours sans tutorat outillé et conséquent.

6. Ancrer le concept de parcours dans le droit de la négociation collective

- La sécurisation des parcours est une « garantie sociale au sens de l'article L.131-1. du Code du Travail
- Renégociation de l'ANI sécurité de l'emploi du 10 février 1969, modifié le 21 novembre 1974, et le 20 octobre 1986, étendu et élargi : évolution d'une gestion

collective « planificatrice » de la sécurité de l'emploi des années 70, vers une gestion personnalisée et anticipatrice des parcours

- Mise en cohérence de l'ANI formation tout au long de la vie et de l'ANI « sécurité de l'emploi »
- Déclinaison par voie négociée au niveau des branches en établissant le lien entre professionnalisation et parcours pour le financement par les OPCA
- Déclinaison dans les accords d'entreprise GPEC
- Déclinaison au niveau territorial (article L.132-30 du Code du Travail)
- Quelques points d'appui législatif pourront s'avérer nécessaires (livre 1, 3 et 9 du Code du Travail) pour légitimer le concept de parcours qui, pour l'essentiel, résultera du droit flexible de la négociation collective.

7. La sécurisation des parcours et « service public régional » de la formation tout au long de la vie

- Création par les Conseils Régionaux d'un cadre juridique (mission de service public) de nature à intervenir dans la sécurisation des parcours en particulier d'insertion
- Révision du statut de stagiaire de la formation professionnelle (théorie du « joint de dilatation »)
- Cadrage juridique des parcours : contrat, financement, accompagnement, transférabilité, portage juridique des parcours d'insertion...
- Coordination entre Conseils Généraux, Conseils Régionaux et l'Etat (RMI...)
- Coordination par voie conventionnelle au niveau territorial entre les instances paritaires gestionnaires de « garanties sociales » (ASSEDIC, OPCA, FAF, AGEFIPH, APEC...), les conseils régionaux et l'Etat.

FICHES TECHNIQUES

Fiche 1 : « La sécurité des parcours professionnels, un mythe positif à enraciner dans le droit », tribune publiée dans le journal Le Monde le 21 février 2006

Le concept de parcours professionnel, de formation, d'insertion, de qualification... vient de faire irruption au sommet de l'espace sémantique public, du travail, de l'emploi et de la formation (cf. vœux du Président de la République aux forces vives de la nation) alors qu'il est en débat dans celui de la recherche sociale appliquée depuis plusieurs années (Voir notamment « la sécurisation des trajectoires professionnelles », D Meda, B. Minault, DARES 2005, consultable sur le site du ministère du travail : www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/DE107.pdf). Il est attendu du « parcours » sens et sécurité dans un monde du travail envahi par la flexibilité voire la précarité. Il est en quelque sorte une version moderne de la pierre philosophale, en ces temps troublés qui voient l'ordre ancien (du travail) se déconstruire sans que, dans le chaos de la dérégulation, n'émerge un ordre nouveau qui concilie compétitivité des entreprises et bien-être des personnes au travail.

Le « parcours » dans ses multiples déclinaisons est d'abord un mythe, mais un mythe positif, ce qui n'est pas rien. Il faut donc vite s'en saisir et tenter de l'ancrer dans le réel et dans le droit positif. Nommer, c'est-à-dire qualifier juridiquement le parcours, c'est reconnaître son existence matérielle. Or, le parcours est ignoré du droit. Ni le code du travail, ni la négociation collective, à quelques balbutiements près, ne le définissent. Quelques accords collectifs sur la formation y font référence (« La négociation de branche sur la formation », Circé Consultants, DARES 2005, consultable sur le site du Ministère du travail : www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/DE_104.pdf) mais ils se heurtent aux limites du livre IX du Code du travail qui ne reconnaît juridiquement que « l'action » de formation. Or, les millions d'amateurs de randonnée savent d'expérience que le parcours ne se résume pas à une seule étape mais à un processus inscrit dans une durée et un rythme. Il traverse des territoires inconnus. Il connaît des creux et des bosses ; il exige une préparation, un projet, des repères, des ressources diversifiées. Il peut connaître des « incidents »... C'est le parcours dans sa dynamique que le droit doit saisir en apportant sécurité juridique et ressources diverses en contrepartie équilibrée du risque que prend la personne.

Pour les salariés bénéficiaires d'un emploi stable dans une grande entreprise ou un groupe, l'organisation du parcours se confond avec la gestion interne de la mobilité. Les gestionnaires de ressources humaines sauront proposer des parcours de professionnalisation attrayants aux salariés qu'ils souhaitent fidéliser.

Malheureusement, il n'en va pas de même pour les salariés privés de stabilité d'emploi. Dans ce cas la métaphore du parcours de grande randonnée, qui conduit le randonneur à traverser des espaces inconnus et ouverts, se heurte aux espaces clos

des univers du travail, de l'emploi de la formation, de l'insertion. Ce constat se fonde sur l'observation de 300 parcours de personnes en quête d'insertion et de qualification professionnelle réalisée en Région Rhône Alpes (« Etude de faisabilité d'un dispositif créant un statut et une rémunération uniques durant le parcours d'insertion », consultable sur <http://www.amnyos.com/sites/amnyos/images/Cuti.pdf>).

Aucun parcours d'insertion vers la qualification ne peut, en l'état actuel du droit, traverser, sans risque de rupture, les espaces juridiques successifs du travail salarié, de l'assurance chômage et de l'assurance formation, de la solidarité nationale (stagiaire de la formation professionnelle pris en charge par l'Etat ou la région), de l'assistance (Conseils généraux ...).

Chacun de ces espaces connaît sa logique juridique propre, son mode de prescription et de gestion, ses règles de financement. Ils ne font l'objet d'aucune coordination entre eux. Cet autisme a pour effet de reporter les difficultés de gestion des parcours sur les individus qui, découragés, trop souvent abandonnent. Ils tirent au plus un soulagement ponctuel des aides liés à une des étapes du parcours mais ne bénéficient que rarement des effets cumulés d'un parcours maîtrisé dans toute son amplitude (insertion, qualification, promotion...).

L'ancrage du « parcours » dans le droit est par conséquent une condition préalable à toute promotion de ce concept. La loi, mais aussi la négociation collective doivent y contribuer, car il n'y a pas un parcours mais des parcours que seul le droit flexible de la négociation peut encadrer. Des points d'appui existent qui peuvent être amplifiés (transférabilité du DIF, coordination entre le régime de l'assurance chômage et le régime d'assurance formation...). Mais sans décision normative, visant à dépasser le cloisonnement des espaces juridiques, rien de significatif ne pourra être réalisé.

Quant à la gestion des parcours, c'est-à-dire leur construction, leur accompagnement, la coordination des financements, il y a là un rôle éminent pour les conseils régionaux en leur qualité de chef de file de la multiplicité des acteurs territoriaux, impliqués dans la réussite d'un parcours.

Jean-Marie Luttringer
Circé Consultants - Groupe Amnyos
www.amnyos.com

Fiche 2 : Parcours et imputabilité

Circulaire DGEFP n°2006/35 du 14 novembre 2006 relative à l'action de formation et aux prestations entrant dans le champ de la formation professionnelle continue

Parcours individuels personnalisés et action de formation

1. Contractualisation des parcours

« L'évolution des pratiques de formation a été marquée ces dernières années par le développement de parcours individuels dans lesquels une personne participe consécutivement à différentes séquences, même si toutes assimilables ces séquences ne sont pas en elle-même à des actions de formation (par exemple des test de niveau), mais participent d'une continuité pédagogique : phase d'évaluation, phases de formation, mise en situation de production tutorée ou accompagnée, évaluation en fin de formation ou après un délai d'occupation du poste, etc.. Ces parcours doivent faire l'objet d'une programmation globale, chaque personne suivant ensuite un cheminement individualisé qui ne comprend pas forcément l'ensemble des modules et étapes prévues, en fonction de son niveau ou de sa progression personnelle. De tels parcours, doivent faire l'objet d'une formalisation contractuelle préalable à leur mise en œuvre, dont le bénéficiaire individuel doit avoir connaissance. Ils peuvent aussi être envisagés dans le cadre d'une période de professionnalisation dans le respect des accords de branche ou conventions collectives. »

2. Parcours de salariés et de demandeurs d'emplois

« Les actions qui ont objet de permettre à des demandeurs d'emplois d'accéder à l'emploi, ou à de favoriser l'insertion sociale et professionnelle de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, peuvent également être considérées comme entrant de ce point de vue dans le champ de la formation professionnelle dès lors qu'elles consistent à acquérir des compétences permettant d'accéder à l'emploi et qu'elles répondent aux caractéristiques générales d'une action de formation.. Ainsi, par exemple, sont considérées comme entrant dans l'objet défini par la loi du 4 mai 2004 les actions mises en œuvre par l'Agence nationale pour l'emploi qui s'inscrivent dans un parcours individuel d'accès à l'emploi et organisent l'acquisition des compétences requises pour y parvenir. »

Fiche 3 : Nouvelles « décision 19 » validée par le Conseil d'Administration du FUP du 14/12/06

La mission d'accueil, information, conseil et accompagnement des salariés

Rappel de l'ANI du 05/12/2003

"Art. 2-28 : Les FONGECIF ont pour mission, dans le respect des dispositions du présent titre et des règles d'application fixées par le [Fonds Unique de Péréquation] (...) de proposer à tout salarié qui souhaite élaborer un projet professionnel individuel, les mesures d'accompagnement visées à l'article 2-15 (...).

Art. 2-15 : Chaque salarié qui souhaite élaborer un projet professionnel individuel peut bénéficier de l'aide du FONGECIF dont il relève. A cette fin, le [FONGECIF](#) propose au salarié les concours suivants :

- un accompagnement dans le choix de son orientation professionnelle,
- une information sur les dispositifs de formation, de [validation des acquis](#) de l'expérience et de [bilan de compétences](#),
- un appui à l'élaboration de son projet."

Sens de la mission

L'ANI de 2003, repris par la loi du 4 mai 2004, consacre le fait que les OPACIF ont, en complémentarité de leur mission de gestion des dispositifs dont ils ont la charge (CIF, CBC, CVAE), une mission d'accueil, information, conseil et accompagnement des salariés.

Cette mission vise à proposer aux salariés qui le souhaitent des **services d'accompagnement de leurs parcours professionnels**, ceux-ci pouvant comporter, le cas échéant, une période de congé de formation.

La mission s'inscrit, pour chaque FONGECIF, dans le réseau régional "Accueil - Information - Orientation", en développant des partenariats et coopérations avec les autres acteurs de l'accueil et de l'orientation.

Chaque OPACIF du champ conventionnel (les FONGECIF interprofessionnels régionaux et le FAF.TT) définit, dans son plan d'action à trois ans, ses **orientations pour la mise en œuvre de la mission de conseil et d'accompagnement**, en application des dispositions de l'ANI du 05/12/2003 et de la présente Décision : **objectifs, priorités, moyens et mode d'évaluation de la mission**.

Des **règles minimales** doivent être respectées par les OPACIF.

Toute personne qui le souhaite, salarié (ou ancien salarié en CDD) d'une entreprise relevant du champ de compétences de l'OPACIF, peut bénéficier des services de conseil et d'accompagnement **sans condition d'ancienneté ni d'ouverture de droits** au CIF, au CBC ou au CVAE.

- ☞ Ces services peuvent faire l'objet d'**actions de communication, de promotion et d'information** au même titre que les dispositifs du congé individuel.
- ☞ Les salariés qui s'adressent à un FONGECIF d'une autre région que celle dont relève leur entreprise, peuvent bénéficier d'un premier accueil et d'une information personnalisée, ainsi que le cas échéant de services de conseil et d'accompagnement, sachant qu'une éventuelle demande de prise en charge d'un congé devra se faire auprès du FONGECIF compétent.
- ☞ Les personnes ne relevant pas du champ de compétences des FONGECIF (ni du FAF. TT) qui s'adressent néanmoins à un FONGECIF, peuvent bénéficier d'un premier accueil personnalisé leur permettant de repartir avec les informations utiles pour la poursuite de leur démarche.

Nature des services proposés

Les modalités de mise en œuvre des services d'accueil, information, conseil et accompagnement sont définies par chaque OPACIF en fonction des orientations qu'il a définies, au regard notamment de son contexte régional. Des échanges d'expériences entre OPACIF et la promotion des "bonnes pratiques" sont organisés au niveau inter régional comme au niveau national, avec l'appui du Fonds Unique de Péréquation.

Le FUP constitue et met à jour régulièrement, en liaison avec les OPACIF, des **documents de référence** sur la mission de conseil et d'accompagnement, du type "guide repère" et autres documents.

Cette mission s'exerce dans un **cadre commun de principes**. Ainsi, chaque OPACIF doit être en mesure d'assurer les services suivants :

1. **un accueil de proximité** permettant de donner **une information sur les différents dispositifs** d'orientation, de validation des acquis, de formation et d'accès à l'emploi auxquels la personne peut prétendre, ainsi que sur l'offre de formation, de bilan et de certification ;
2. **un diagnostic partagé de la demande** réalisé au cours d'un entretien personnalisé, qui vise à "tenir conseil" avec la personne sur sa situation et ses souhaits d'évolution professionnelle, en s'appuyant le cas échéant sur les conclusions de l'entretien professionnel (tel que défini par l'ANI du 05/12/2003) réalisé avec son employeur ;
3. **une définition concertée d'un plan d'action** pouvant mobiliser diverses mesures ou modalités d'accompagnement à l'élaboration d'un projet professionnel individuel et à sa réalisation (bilan de compétences, démarche de VAE, action de formation, démarches personnelles ou en liaison avec l'entreprise, etc.) ;
4. **une proposition de suivi** du parcours de la personne au cours des différentes étapes de son plan d'action ou un relais assuré par une autre structure.

Ces services sont proposés :

- ⇒ de manière systématique à toute personne, relevant de l'OPACIF, qui en fait la demande et / ou en manifeste le besoin ;
- ⇒ avant une éventuelle remise de dossier de demande de prise en charge d'un CIF.

Services de conseil et d'accompagnement et examen des demandes de prise en charge par la commission paritaire

Le conseil et l'accompagnement d'un salarié sont centrés sur ses besoins, souhaits et possibilités d'évolution. Lors de cette phase de travail, le conseiller qui accompagne le salarié adopte une **posture d'écoute et de facilitateur** pour l'élaboration du projet professionnel individuel du salarié.

Le conseil et l'aide à l'orientation, conformément aux règles déontologiques, sont **clairement dissociés** de l'instruction et de la gestion d'une demande de prise en charge d'un congé individuel de formation. En conséquence, un conseiller ne peut assurer les deux fonctions pour un même salarié.

Le travail réalisé en amont d'une demande de prise en charge d'un congé de formation se traduit nécessairement dans la qualité du dossier déposé. Chaque OPACIF met en place des procédures de transmission d'informations entre la phase "conseil" et la phase "instruction et examen des demandes" qui respectent la **déontologie du conseil**, tout en prenant en compte l'avancée du projet de la personne pour faciliter le travail ultérieur de la commission paritaire d'examen.

Partenariat régional et travail en réseau. Rôle du FUP

La mise en œuvre par chaque FONGECIF de ses services d'accueil et d'orientation se fait en fonction du **contexte régional** du réseau "Accueil - Information - Orientation", des coopérations possibles et des complémentarités existantes entre les services des différentes structures.

Le FONGECIF s'insère dans le tissu régional et prend en compte les politiques publiques d'orientation, de formation et d'accès à l'emploi. Il y tient un **rôle d'animation, d'initiative ou de ressource** dans ses domaines de compétences.

La mission de conseil et d'accompagnement suppose un **travail en réseau** d'échange d'expériences entre OPACIF, aux niveaux inter régional et national. Ce travail en réseau est le fait des différents acteurs des OPACIF : administrateurs, directeurs, conseillers, personnels d'accueil... Le FUP anime ce travail en réseau et en capitalise les résultats.

La mission de conseil et d'accompagnement nécessite également une **professionnalisation permanente des personnels**. En complément des initiatives locales ou inter régionales, le FUP propose annuellement des actions d'accompagnement à la professionnalisation des directeurs, des conseillers et des autres personnels.

Evaluation de la mission

Des **outils d'évaluation** de la mission d'accueil, conseil et accompagnement, en particulier de l'impact sur le public accueilli, sont mis en place de manière coordonnée par les OPACIF, sous l'impulsion du FUP.

Le FUP réalise tous les trois ans un **bilan qualitatif et quantitatif** de la mise en œuvre de cette mission.

Fiche 4 - Analyse des parcours d'insertion en Rhône Alpes

Etude de faisabilité d'un dispositif créant un statut et une rémunération uniques durant le parcours d'insertion des personnes les plus en difficulté, réalisée par les Cabinets Amnyos et Circé Consultants (extraits).

1. LE CONCEPT DE PARCOURS D'INSERTION

Le concept de "parcours d'insertion" est, depuis quelques années, un élément déterminant de structuration des pratiques du champ social et pédagogique.

Les notions de référents, d'individualisation, d'accompagnement sont présentes dans la quasi-totalité des programmes publics, depuis l'instauration du Crédit Formation Individualisé jusqu'au programme TRACE.

Les Plans Locaux d'Insertion par l'Emploi ont été construits selon la même logique.

De quelle façon s'exprime ce concept ? Quel ensemble de pratiques désigne-t-il ? Comment maîtrise t-il son environnement institutionnel et juridique ?

Notre investigation a questionné le concept de parcours d'insertion aux **trois niveaux suivants** :

□□ **L'analyse socio - pédagogique des parcours**, c'est à dire la structure des parcours, leur valeur ajoutée spécifique par rapport à l'objectif de qualification et d'employabilité des publics,

□□ **L'analyse juridique des parcours**, c'est à dire la combinatoire des différents segments (statuts) qu'ils associent et leur capacité à les articuler,

□□ **L'analyse fonctionnelle des parcours**, c'est à dire leur capacité à faire émerger des modes d'organisation et des partenariats dans la prescription et dans la chaîne des prestations.

2. LE RÉFÉRENTIEL SOCIO - PÉDAGOGIQUE DES PARCOURS

On observe une grande difficulté à analyser les pratiques dans la mesure où elles sont peu ou pas formalisées.

Le parcours est-il construit-il ou bien est-il constaté à posteriori ? Le référent est-il le porteur d'un "plan de parcours" - négocié, puis éventuellement adapté et reconstruit - ou bien est-il plutôt le tenant d'une "offre d'insertion", le plus souvent limitée à son aire de prescription, offre qu'il administre au gré des opportunités, des faisabilités et des demandes des publics ? Les analyses des parcours, les entretiens avec les acteurs nous font plutôt pencher pour la seconde alternative.

On éprouve les plus grandes difficultés à mesurer le sens donné au parcours et les représentations qu'en ont les acteurs sont très hétérogènes.

Les éléments suivants ont pu être constatés :

A. Une difficulté à mobiliser les publics : de façon générale, on observe que le taux d'inscription qui conditionne l'ouverture d'un stage est de plus en plus difficile à obtenir. Cela engendre des délais d'attente plus longs pour les postulants. D'autre part, les taux d'abandon augmentent de façon significative. Les chiffres du CNASEA font apparaître des taux d'abandon en augmentation, qui atteignent environ 25% des participants pour l'année 2000 en Rhône - Alpes.

B. L'incitation à la formation ne parvient pas à concurrencer les accès à des emplois précaires¹, parfois de très courte durée.

De très nombreux parcours d'insertion font apparaître des ruptures (cf. en annexe la typologie de quelques parcours) en raison d'accès à des emplois de très courte durée (inférieures ou égales à 1 mois). Ce phénomène est confirmé par l'ensemble des acteurs de l'insertion. Il appelle les remarques suivantes :

- Le stage est souvent perçu par les publics non comme un outil de qualification mais comme une source de revenu. Dès lors que l'on trouve une situation plus rémunératrice, même pour une très courte période, on abandonne le stage.
- Les parcours ne parviennent pas à intégrer les périodes d'interruption pour cause d'emploi précaire dans des "stratégies de parcours". **Les parcours n'arrivent pas à combiner les situations de travail et les situations de formation.**
- La rémunération du stagiaire de la formation professionnelle est peu attractive par rapport à celle des revenus du travail. Le contexte actuel du marché de l'emploi accentue la concurrence des deux formules. L'insertion professionnelle et ses démarches – notamment l'insertion par l'économique – ont été conçues dans un contexte de raréfaction de l'emploi.
- Actuellement la situation a fortement évolué. Beaucoup d'entreprises éprouvent des difficultés de recrutement. L'accès aux emplois précaires concurrence les stratégies qualifiantes à long terme **dont on sait pourtant qu'elles constituent et constitueront, de plus en plus, la façon la plus efficace de combattre le chômage.** Les réformes en cours visant à revaloriser les barèmes de rémunération du statut de stagiaire de la formation professionnelle visent à remédier à cette situation.
- Enfin, l'absence d'attractivité pour la formation interroge le contenu des prestations proposées, leur capacité à décrire de vrais parcours qualifiants. Les stages sont souvent des stages de courte durée qui ne permettent pas de mobiliser durablement vers un projet professionnel. Les périodes d'attente découragent les vocations. La rémunération des prestations de formation est

¹ Le terme "d'emplois précaires" ne renvoie pas ici à sa définition juridique formelle (CDD, Intérim). Il désigne plutôt l'ensemble des emplois de très courte durée (intérim d'insertion, mise à disposition AI, "petits boulots" non qualifiés, intérim ou CDD inférieurs à 1 mois) qui jalonnent les parcours que l'on a analysés et qui n'apparaissent pas comme porteurs d'une démarche visant la qualification et l'employabilité.

d'un taux particulièrement bas qui motive peu les organismes de formation à mobiliser des moyens pédagogiques efficaces.

C. Le niveau de formation initial ou les compétences professionnelles acquises antérieurement ont une incidence très forte sur l'accès à l'emploi ou à des formations qualifiantes en fin de parcours d'insertion.

Les chiffres recueillis auprès du PLIE UNI EST montrent que, sur un échantillon aléatoire de 300 parcours, plus de 70% des parcours "en sortie positive" (CDI ou CDD de plus de 6 mois ou bien accès à une formation qualifiante validée par une certification), sont constitués de personnes qui avaient un niveau V validé ou IV, ou bien des expériences professionnelles de même niveau.

Ce chiffre interroge les parcours d'insertion quant à leur efficacité globale, leur capacité à transformer les situations.

Les parcours tendent à **reproduire les inégalités** :

- Ou bien ils sont des sas d'attente pour des publics dont on peut penser que, de toutes façons, ils auraient retrouver les chemins de l'insertion,
- Ou bien ils font se succéder de façon chaotique et heurtée des "parcours" dont on perçoit plus l'effet circulaire que le sens véritable.

On trouvera en annexe quelques descriptifs de ces types de parcours : RMI - début de stage - emploi précaire - RMI- stage -intérim d'insertion -RMI.

Cette situation appelle les remarques suivantes :

□□ Elle ne met en cause ni l'implication ni les compétences des "acteurs de l'insertion ". Ceux-ci font observer à juste titre qu'ils ne maîtrisent ni les différents segments des parcours ni leur enchaînement. Ils ne maîtrisent pas non plus les délais d'attente, ainsi que le cloisonnement des prescriptions.

□□ L'insertion professionnelle est caractérisée **par un déficit important d'instrumentation et d'outils méthodologiques**. Conçue dans un contexte de pénurie d'emplois - où l'accès à l'activité ou à un emploi aidé constituait l'objectif essentiel - **les démarches ont peu évolué et parviennent difficilement à associer insertion et qualification**. Cette approche tend à décrédibiliser les prestations proposées y compris auprès des publics. Ceux-ci se mobilisent peu dans les parcours notamment parce que les parcours qu'on leur propose sont décalés par rapport aux enjeux.

□□ **Enfin, et surtout, le concept de parcours n'a aucune réalité au plan fonctionnel** (son rapport avec les différents prescripteurs, l'efficacité de ses modalités d'organisation), **mais encore moins au plan juridique**. On "reconnaît" une personne

titulaire du RMI, demandeur d'emploi indemnisé ou bien stagiaire de la formation professionnelle. Une personne en parcours n'a pas d'identité juridique.

D. La typologie des parcours et leur structure

Des parcours chaotiques et heurtés fortement concurrencés par des emplois précaires de très courte durée :

- Quelques exemples significatifs -

Primo DE non indemnisé DE > 2 mois 24 ans NFI - IV C - sans enfant	CDD ½ temps	- intérim	RMI	Stagiaire de la formation professionnelle Livre 9 Rémunérée Abandon	RMI
	2 mois	1 mois	5 mois	3 mois	4 mois

RMI DELD + 2 ans 26 ans NFI - Vbis C - sans enfant	RMI	Formation pré-qualif Abandon	RMI	Stagiaire de la formation profession. Livre 9 Rémunérée Abandon	RMI	CES ½ temps
	2 mois	2 mois	3 mois	1 mois	5 mois	6 mois

RMI DELD + 3 ans 33 ans NFI - VI M - sans enfant	RMI	Stagiaire de la formation profession. Livre 9 Rémunérée Abandon	RMI	CES	RMI	CDD
	4 mois	4 mois	5 mois	3 mois	9 mois	2 mois

Points clé pour un dispositif CUTI

- Le parcours ne parvient pas à **intégrer les situations de travail dans une dynamique socio-pédagogique**
- Les contrats de qualification adultes sont peu utilisés
- Les stages sont souvent des stages de courte durée qui ne permettent pas de mobiliser durablement vers un projet professionnel
- Les périodes d'attente décourageant les vocations
- L'accès aux emplois précaires ne permet pas aux publics de capitaliser des droits leur permettant d'être intégrés au régime de l'assurance chômage : coupure entre marché interne et marché externe du travail.

3. LE RÉFÉRENTIEL JURIDIQUE DES PARCOURS

Au plan juridique, le parcours s'analyse comme une succession de situations différentes qui sont régies par des statuts et logiques juridiques elles-mêmes différentes.

Le concept de parcours ne vaut que s'il démontre sa capacité à se déployer dans divers champs juridiques et à en maîtriser les effets.

Une personne en parcours d'insertion peut successivement être allocataire du RMI, puis stagiaire de la formation professionnelle, exercer une activité dans une Association Intermédiaire, être en CDD, être chômeur indemnisé...L'ensemble de ces situations sont régies par des régimes juridiques profondément différents et par des acteurs institutionnels également différents.

De quelle façon le "parcours" se déploie-t-il dans ces champs différents : contrat de travail, assurance (chômage et formation), solidarité (stages de formation professionnelle et RMI), mesures d'assistance ? Et comment maîtrise - t - il l'articulation des ces différents champs ?

Notre questionnement a consisté à identifier les freins qui entravent le déroulement harmonieux de cette succession de situations c'est à dire les difficultés ou les impossibilités de passage d'un statut (d'une logique) à un autre.

Les entretiens individuels, les différentes réunions conduites, l'analyse détaillée des parcours ont permis de repérer de nombreux dysfonctionnements. Ces dysfonctionnements sont de nature très diverse. Nous verrons qu'ils ne peuvent être corrigés de façon univoque, dans le cadre d'un système global de substitution.

L'analyse des dysfonctionnements permet de distinguer **quatre grands types de dysfonctionnements.**

A. Les retards dans la prise en charge du nouveau statut généré par la prescription d'une nouvelle mesure.

Le passage d'une mesure à une autre entraîne des retards importants dans la prise en charge administrative. Ces retards peuvent varier entre 1 et 3 mois. Cette situation génère une période où l'utilisateur est (virtuellement) déjà dans le statut futur mais continue à être régi par son ancien statut.

Cette situation entraîne évidemment une absence de sécurisation du parcours d'insertion. Elle interroge la capacité du système à moderniser ses démarches de gestion afin de se situer dans un rapport de type "démarche qualité" vis à vis de l'utilisateur.

B. Les dysfonctionnements liés au déficit en réactivité du processus de prescription.

La prescription peut se définir comme la décision d'affecter telle personne à telle type de mesure. Or, cette prescription est éclatée entre plusieurs niveaux (prescripteur direct - valideur) et entre plusieurs centres d'impulsion. Cette situation génère une absence de réactivité de la prescription qui est souvent une **prescription conditionnelle ou différée**. Elle produit une importante déperdition de publics. Certains, lassés d'attendre une réponse - que parfois on leur annonce comme assurée et d'effet quasi immédiat - vont préférer rester dans leur situation d'origine. **Ce type de dysfonctionnement décrédibilise le prescripteur aux yeux de l'utilisateur.**

C. Les dysfonctionnements liés aux délais entre la prescription et sa mise en œuvre effective.

Une fois la prescription validée, encore faut-il qu'elle puisse se réaliser. Les délais proviennent ici **du rapport entre la fonction prescription et la fonction prestation**. Le prestataire va souvent être dans l'incapacité de gérer en temps réel la prescription, pour des raisons d'ordre matériel (affectation de moyens, absence de places disponibles) ou pour des raisons d'ordre professionnel (incapacité à gérer des parcours individualisés).

Ce type de dysfonctionnement se combine souvent avec le dysfonctionnement repéré en point A (retard dans la prise en charge de la nouvelle situation). En effet, dans de nombreux cas, **le fait générateur du nouveau statut n'est pas la prescription mais sa mise en œuvre effective**. Cela est particulièrement vrai pour le statut de stagiaire de la formation professionnelle (Livre IX du Code du Travail) : **ce statut s'acquiert, non au moment de la prescription, mais au moment où le stage de formation débute effectivement**.

D. Les dysfonctionnements liés aux disparités de revenus dans les passages d'un statut (mesure) à un autre.

Le passage d'une mesure à une autre n'est maîtrisé, au mieux, qu'au plan de l'ingénierie socio-pédagogique. **Il ne l'est jamais au plan de l'ingénierie des statuts et des rémunérations**. La conséquence : des ruptures ou bien des passages qui ne se

font pas, car peu attractifs pour les intéressés, qui y voient une prise de risque trop grande au plan financier ou au plan de leur sécurité juridique.

Le prescripteur n'a qu'une vision très partielle et souvent fautive des effets que sa prescription peut générer en terme de perte de revenu ou de prise de risque pour l'intéressé.

Le Tableau qui suit permet d'illustrer par quelques exemples significatifs les dysfonctionnements repérés, selon les quatre typologies.

DYSFONCTIONNEMENTS	QUELQUES EXEMPLES
<p style="text-align: center;">A</p> <p style="text-align: center;">LES DÉLAIS DE PRISE EN CHARGE ADMINISTRATIVE</p>	<p>Le passage au statut de stagiaire de la formation professionnelle entraîne des délais d'instruction et de paiement qui peuvent varier entre 1 et 4 mois. Cette situation entraîne des ruptures ou des non-concrétisations de stages qu'il conviendra de mieux analyser et de mieux quantifier.</p> <p>Les délais d'attente pour l'obtention du RMI sont d'environ 3 mois. Si ce denier est interrompu, en cours de parcours, le rétablissement du RMI représente un délai équivalent.</p>
<p style="text-align: center;">B</p> <p style="text-align: center;">LA LENTEUR DU PROCESSUS DE PRESCRIPTION</p>	<p>La validation d'une prescription (par exemple par la DDTEFP, l'AFPA..) entraîne des délais estimés variant entre 2 et 4 mois.</p> <p>Le passage d'un stage de pré qualification à un stage de qualification entraîne également des délais importants de validation.</p>
<p style="text-align: center;">C</p> <p style="text-align: center;">LE DÉLAI ENTRE LA PRESCRIPTION ET SA MISE EN OEUVRE</p>	<p>L'affectation en entreprise d'insertion entraîne des délais très longs sans possibilité de rémunérer le délai d'attente.</p> <p>De même l'entrée en Formation.</p>
<p style="text-align: center;">D</p> <p style="text-align: center;">LES DISPARITÉS DE REVENUS DANS LE PASSAGE D'UNE MESURE A UNE AUTRE</p>	<p>Le passage du statut de RMI au statut de stagiaire de la formation professionnelle entraîne des réductions de revenus auxquels viennent s'ajouter les délais d'attente précédemment décrits. Le résultat : une prise de risque trop importante pour inciter les personnes à s'engager dans des parcours de formation.</p> <p>Le passage du statut de RMI à une situation d'emploi (intérim d'insertion, CES, CDD..) se heurte aux mêmes difficultés : coûts non compensés (déplacements, repas, garde d'enfants etc.).</p> <p>Le passage de la situation d'emploi précaire à la situation de stagiaire de formation professionnelle est très peu attractif : forte baisse de revenu et délais d'attente importants. Or la nouvelle situation du marché du travail fait que l'on rencontre cette situation de plus en plus fréquemment. Des jeunes notamment arrivent à accéder à des emplois de transition et souhaitent ensuite s'inscrire dans des parcours plus longs de retour en formation : la prise de risque est là encore trop forte pour eux.</p> <p>Les demandeurs d'emploi rémunérés, pour lesquels la rémunération au chômage est plus forte que celle des stagiaires de la formation professionnelle. Pertes de revenus non compensés.</p> <p>Impossibilité de combiner temps partiel (78heures) avec des indemnités</p>

	ASSEDIC. Intérim d'insertion : insuffisance de moyens pour financer la formation entre les missions d'intérim.
--	---

Les dysfonctionnements constatés ont pour origine une cause structurelle : l'adossement du dispositif à des logiques juridiques différentes.

Ces dispositifs juridiques sont issus de logiques de nature différente :

- La logique du contrat de travail, caractérisée par le droit à percevoir une rémunération en contrepartie de son travail,
- La logique de l'assurance (chômage et également celle de l'assurance formation) à travers les cadres juridiques issus de la négociation collective, caractérisée par l'ouverture de droits liés à la cotisation,
- La logique de la solidarité à travers les dispositifs réglementaires principalement ceux de l'État,
- La logique d'assistance, enfin, des collectivités territoriales des CAF ou des fonds sociaux Assedic.

Le parcours se déploie **au sein de ces différentes logiques mais ne dispose d'aucun moyen de les maîtriser.**

Il peut au mieux en atténuer les effets au prix d'efforts et de "partenariats" qui nécessitent une énergie qui pèse lourd dans la gestion du temps des "acteurs de l'insertion".

Les gestionnaires des parcours ne peuvent évidemment faire "table rase" des dispositifs juridiques existants conçus pour répondre au chômage, au travail précaire, à la formation professionnelle, à l'insertion sociale et professionnelle.

Du coup ils se trouvent impuissants et reportent sur les usagers les effets de ces dysfonctionnements.

Il est indubitable que les cadres juridiques en vigueur sont peu propices aux succès des parcours d'insertion.

4. LE RÉFÉRENTIEL FONCTIONNEL DES PARCOURS

A. Une organisation fonctionnelle (et territoriale) inadaptées :

Si les logiques juridiques sont incontournables de quelle – façon les différents porteurs de ces logiques peuvent-ils mieux communiquer pour les coordonner, les aménager, les rendre plus complémentaires et plus synergiques ?

Comment l'organisation territoriale du parcours d'insertion parvient-elle à mieux organiser les "passages" d'une logique à une autre? Et existe t-il des modalités de passage et des passeurs ?

Notre analyse fait apparaître une organisation fonctionnelle et territoriale peu efficiente du dispositif insertion.

Le dispositif est caractérisé par :

- Une organisation fonctionnelle répartie entre **3 niveaux d'acteurs** :
 - **Les prescripteurs** : ils prescrivent ou valident l'entrée dans un parcours.
 - **Les payeurs** : ils liquident les rémunérations correspondant aux statuts.
 - **Les opérateurs**, c'est à dire les prestataires de service qui sont en contact direct avec les publics (comme du reste certains prescripteurs).
- Une organisation territoriale **cloisonnée** et éclatée entre plusieurs aires de prescription : PLIE, Missions locales, CLI, ANPE, AFPA...

Cette organisation dysfonctionne tant au sein de chaque aire de prescription qu'à fortiori quand il s'agit de passer d'une aire à une autre.

Le service public de l'Insertion a les pires difficultés - de par son organisation fonctionnelle et territoriale - à répondre à l'objectif de démarche qualité en direction des usagers.

L'utilisateur est appréhendé par 3 catégories d'acteurs **selon des visions, contraintes et sources d'information différentes.**

La prescription fait souvent intervenir une chaîne complexe d'acteurs : **aucune délégation de prescription n'est accordée au référent qui est en contact avec le public. Et pourtant, la délégation ne signifierait pas l'absence de procédures de contrôle lesquelles peuvent s'exercer aussi bien - sinon mieux - dès lors que l'on transfère aux acteurs de proximité des cadres qui leur permettent d'agir en conformité avec les orientations fixées.**

Imaginons la situation d'un assureur qui devrait attendre des mois avant de proposer à son client le type de contrat adapté à sa situation ! L'insertion fonctionne un peu comme cela ! La prescription est différée, conditionnelle ou imprécise. Elle demande des instances ou des procédures de validation incompatibles avec une gestion efficiente du service.

Et le prestataire, sensé être "au bout de la chaîne", se retrouve parfois dans la situation de prescripteur ce qui interroge sur la fiabilité du processus de prescription. Ainsi, l'insertion professionnelle doit moderniser ses pratiques si elle veut crédibiliser son action : **le back office - c'est à dire la gestion administrative et financière du dispositif de façon à en maîtriser la complexité et non la transférer à l'utilisateur - doit s'instaurer sinon il est à craindre que les droits soient plus virtuels que réels ce qui est déjà fortement le cas.**

Cette organisation cloisonnée est due évidemment aux différentes logiques juridiques qui régissent le dispositif : la logique d'assurance (chômage, formation), la logique de solidarité (État - Région), la logique d'assistance (collectivités locales - CAF - Fonds sociaux ASSEDIC).

Ces logiques différentes constituent en fait la cause structurelle des dysfonctionnements mais, malgré quelques expérimentations louables, **notre analyse**

nous conduit à affirmer que l'organisation fonctionnelle et territoriale du dispositif ne permet pas de dépasser ces logiques ou d'en réduire les effets.

L'instauration du PARE PAP /ND permettra -t -il de mieux mettre en cohérence les dispositifs et les acteurs existant sur le territoire, dans l'intérêt des usagers, dans le cadre d'une nouvelle organisation fonctionnelle et territoriale de la gestion des parcours d'insertion ?

B. Les axes de progrès que l'on peut formuler :

Il conviendrait de :

Clarifier et réorganiser la fonction prescription :

Cette fonction est en effet éclatée entre différentes catégories d'acteurs. Elle est actuellement une cause importante des dysfonctionnements repérés.

La prescription se décompose en une chaîne complexe : prescripteurs "de terrain", prescripteurs "valideurs".

Elle n'a aucun effet obligatoire à l'égard des prestataires qui peuvent parallèlement procéder au recrutement des stagiaires ou des personnes en insertion.

Le concept de prescription et sa pratique diffèrent selon les "familles de prescripteurs" : service public de l'emploi, RMI, organismes paritaires, PLIE... **Et, lorsque plusieurs familles de prescripteurs interviennent sur le même parcours, on constate un maximum de ruptures et de dysfonctionnements.**

Clarifier et réorganiser la fonction paiement :

De la même manière, **il n'existe aucune coordination entre les différents centres de paiement** : AFPA, ASSEDIC, CAF, CNASEA. Cette absence de coordination accroît les causes de ruptures dès lors que l'utilisateur est confronté, dans le temps, à plusieurs centres de paiement ou bien quand son dossier arrive par erreur auprès d'un centre de paiement non concerné. **Notre étude a permis à ces acteurs de se rencontrer pour la première fois.**

Il conviendrait **d'étendre la culture professionnelle des prescripteurs, payeurs et gestionnaires de parcours en dehors de leur champ propre** : travail, assurance, solidarité, assistance...de façon à concrétiser une organisation territoriale décloisonnée qui permettrait de mieux identifier les rôles et fonctions de chaque famille d'acteurs.

Cette organisation territoriale, managée par l'échelon régional, aurait pour objectif de fonctionner en démarche qualité en plaçant l'utilisateur au centre du dispositif.

Elle pourrait réguler les fonctions notamment :

- Concernant le "back office", avec les payeurs et gestionnaires de dossiers,
- Concernant le "front office", avec les prescripteurs, référents et opérateurs.
- Concernant la mise en place d'une étroite coopération entre les structures de "back office" et de "front office".

On observe, en effet, que si différents dispositifs (TRACE, PLIE) ont créé une fonction de référent de la personne en insertion, **il n'existe pas de fonction (ni de compétence) équivalente pour la gestion administrative et juridique du parcours.**

Le back office **pourrait également se concrétiser dans la création d'une fonction d'appui individualisé à la gestion administrative et financière du parcours.**

Une expérience intéressante a été mise en oeuvre au sein de la CAF de Poitou-Charentes : cette caisse a créé un poste de référent qui suit l'usager et qui intervient auprès des instructeurs pour prévenir les baisses de rémunérations liées aux changements de situation de l'usager.

La nouvelle organisation territoriale préconisée pourrait également être matérialisée **dans le cadre de la formalisation d'un contrat d'objectifs avec l'échelon régional.** Ce contrat d'objectifs (**contrat qualité**) permettrait de fixer des objectifs mesurables (diminution des taux de rupture, des taux d'abandon, réduction des délais de paiement, etc.). L'évaluation de l'atteinte des objectifs pourrait donner lieu à intéressement financier des structures.

CONCLUSION

Les parcours d'insertion révèlent ainsi leur difficulté à :

- a. Combiner des logiques juridiques différentes,
- b. Mobiliser les publics et les inciter à s'engager dans des démarches plus structurées qui associent insertion et qualification,
- c. Gérer les passages entre les différents segments des parcours sans en faire supporter la charge aux usagers.

Les axes de progrès - et le dispositif expérimental qui peut les concrétiser - doivent donc s'orienter dans la recherche d'un type de parcours qui permet d'agir simultanément sur ces trois types de dysfonctionnement.

Fiche 5 – Sens et portée de l’obligation nationale de formation tout au long de la vie

1. La formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale (Article L.900-1, alinéa 1 du Code du Travail)

La Formation Professionnelle continue vise des **objectifs multiples** (insertion, réinsertion, qualification, adaptation, retour à l’emploi, promotion sociale etc...).
Article L.900-1, alinéa 2

Une grande **diversité d’acteurs** « concourent à l’assurer » (Etat, collectivités locales, établissements publics établissements d’enseignement publics et privés, associations, organisations professionnelles, syndicales et familiales, entreprises...).

Cette conception pluraliste et systémique exprime une volonté politique sans ambiguïté des « pères fondateurs » en 1970-71 (Cf. DELORS, J. CHABAN-DELMAS, partenaires sociaux).

C’est en effet dans le mode d’organisation adopté, fondé sur l’association d’acteurs multiples, sur la décentralisation, la négociation collective, la gestion paritaire et les lois du marché, que réside l’originalité du « système » français de formation professionnelle continue.

Cette politique reposait pour l’essentiel sur le « projet de nouvelle Société » conçu et mis en œuvre par J. Chaban-Delmas alors Premier Ministre et J. Delors. Ce projet avait un fil conducteur : la redéfinition du rôle de l’Etat dans la Nation. « Tentaculaire car, par l’extension indéfinie de sa responsabilité, il a peu à peu mis en tutelle la société française toute entière (...). J’ai dit qu’il nous fallait redéfinir le rôle de l’Etat. Il doit désormais faire mieux son métier, mais s’en tenir là et ne pas chercher à faire celui des autres. Pour cela, il devra donner ou restituer aux collectivités locales, aux Universités, aux entreprises nationalisées, une autonomie véritable et par suite une responsabilité effective (Déclaration de J. Chaban-Delmas, faite au Parlement le 16 septembre 1969). En 1972, cette même orientation est rappelée par l’un des inspirateurs de la nouvelle société, Jacques Delors : « Le mode actuel (de société) ne peut aboutir qu’à l’immobilisme. Pour le changer, il faut que l’Etat sache jouer un rôle d’orientation sans laisser se démobiliser les acteurs du jeu social. La nouvelle société, pour moi, c’est celle là. C’est une société profondément décentralisée, où les possibilités de créativité sont encouragées (...). Ou bien on donnera du jeu aux collectivités, aux organisations professionnelles et sociales, et des progrès seront possibles, ou bien l’Etat restera le point de passage obligé de toute initiative, et les frustrations grandiront : on passera à côté de chances extraordinaire » (« L’Express », 12-18 juin 1972, p.159).

La formation permanente représentait aux yeux des pouvoirs publics, en 1971, un terrain d'élection pour la mise en œuvre de ces principes politiques. Trente cinq ans plus tard, elle garde son actualité.

Le transfert de compétence de l'Etat aux régions ne met pas en cause ces principes fondateurs. S'il modifie la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, il ne concerne pas les autres « acteurs » cités par la loi. Ce transfert n'entraîne pas ipso facto la création d'un service public régional de formation.

Les Tribunaux ont été conduits à dire que la formation continue n'était pas un service public (Tribunal des conflits).

2. L'obligation nationale de formation tout au long de la vie est ancrée dans quatre principes constitutionnels

a. La garantie d'égalité d'accès pour les enfants et les adultes à l'instruction et à la formation professionnelle

La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture.

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 affirme le droit à l'éducation par la poursuite d'études pour les élèves qui n'ont pas atteint un niveau de formation reconnu à l'issue de la scolarité obligatoire.

Le service public d'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances (Article 111.1 du Code de l'Éducation).

« L'Éducation permanente constitue une obligation nationale. Elle fait partie des missions des établissements d'enseignements » Article L.122-5 du Code de l'Éducation.

Le service public de l'enseignement supérieur contribue à la croissance régionale et nationale (Article L.123-2 du Code de l'Éducation). Ses missions sont : « La formation initiale et continue » (Article L.123-3 du Code de l'Éducation)

Ni le service public de l'enseignement scolaire ni celui de l'enseignement supérieur ne relèvent de la compétence des Régions. Cependant, l'exercice de leur mission de formation permanente ou continue sur le territoire régional concerne les régions au premier chef (priorités, financement, égalité d'accès sur le territoire etc...)

b. *Le droit à l'emploi qui englobe le droit à la formation professionnelle et à la qualification (Article L.900-3 du Code du Travail)*

« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Le droit de l'insertion, du reclassement, de la formation font partie du droit à l'emploi.

Tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s'y engage a droit à la qualification professionnelle (Article L.900-3, al. 1).

L'État et la Région contribuent à l'exercice du droit à la qualification, notamment pour les personnes n'ayant pas acquis de qualification reconnue dans le cadre de la formation initiale (Article L.900-3, al. 5)

Le **service public de l'emploi** comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement de demandeurs d'emploi (Article L.311-1 du Code du Travail). Il est assuré par une multiplicité de partenaires publics (ANPE...) et privés (AFPA, UNEDIC, ASSEDIC...). L'AFPA est une composante du service public de l'emploi bien qu'opérateur régi par des règles de droit privé (statut associatif, personnel régi par une convention collective, prestations soumises aux règles des marchés et de la concurrence...).

Le service public de l'emploi n'a pas fait l'objet d'un transfert aux Régions. La région est concernée par plusieurs missions du service public de l'emploi (formation, insertion...) sans être le gestionnaire régional de ce service public.

c. *Le droit des salariés à la participation qui englobe la négociation collective et la gestion paritaire*

Il englobe le droit à la négociation collective et à la gestion paritaire dans le domaine de la formation (230 accords de branche conclus entre 2004 et 2006, fonds mutualisés, gérés par 49 OPCA de branche et interpro).

Les ressources collectées ne sont ni un impôt, ni une taxe pouvant entraîner une gestion publique. Le dispositif paritaire participe de l'obligation nationale et prend en compte **l'intérêt « général »** des salariés au niveau des branches par la **mutualisation** sans être un service public.

La compétence de la Région et des partenaires sociaux connaît de larges zones de recouvrement (information, conseil, insertion, qualification, promotion sociale, savoir de base...).

Cependant, la coopération entre Région et partenaires sociaux reste à construire.

Le concept de service public n'est pas le plus pertinent à cet égard.

d. *La liberté d'entreprendre qui englobe le champ de la formation*

Elle est affirmée par le conseil constitutionnel et s'applique aux opérateurs privés et publics.

Les dispensateurs privés de formation ne constituent pas une profession réglementée. L'évolution législative récente tend vers une banalisation de l'activité de formation au même titre qu'une autre prestation de service.

Le droit de la concurrence doit être appliqué entre opérateurs privés, entre opérateurs privés et publics et entre opérateurs publics. Le Code des marchés publics s'applique sauf dérogation au champ de la formation.

Fiche 6 – Identification des missions possibles pour un service public régional de la formation tout au long de la vie

1. **Identification des missions possibles.** La région peut créer un service public correspondant à la compétence qui lui est donnée en matière de formation : mise en oeuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Plusieurs actions découlent de cette compétence générale :
 - Information conseil sur la VAE
 - Organisation d'actions destinées à répondre aux besoins d'apprentissage et de formation en favorisant un accès équilibré des femmes et des hommes aux différentes filières de formation et privilégiant l'accès à une qualification (mentionnée à l'article L. 900-3 du code du travail)
2. **Identification des thèmes sur lesquels il serait légitime que les conseils régionaux aient vocation à intervenir de façon volontariste car le marché n'existe pas sur ce segment ou ne permet pas une bonne prise en compte des objectifs d'intérêt général.**
 - Savoirs de base
 - Droit à la formation différée (au titre de l'article L.900-3, dernier alinéa relatif au droit des salariés à une qualification différée, créance de la personne opposable à l'Etat et/ou à la Région)
 - Accompagnement et gestion des parcours
3. **Ces actions se situent à l'interface entre le droit de la formation continue tout au long de la vie et le droit de l'éducation.**
4. **Elles sont garanties par le droit de l'Education.** « *La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat* » Préambule de la Constitution. 22 Octobre 1946, alinéa 13.

« *Le service public d'éducation (...) contribue à l'égalité des chances* » (Code de l'Education article L.111-1, alinéa 1). « *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* ». Code de l'Education, article L11-1, alinéa 4).

« *La scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition du socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour l'accomplissement avec succès sa*

scolarité pour suivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société (...) ». Article L.122-1-1 du Code de l'éducation).

« Tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnu doit pouvoir poursuivre des études afin d'atteindre un tel niveau (...) » (Article L.122-2 du Code de Education).

« Tout jeune doit se voir offrir, avant sa sortie du système éducatif et quel que soit le niveau d'enseignement qu'il a atteint, une formation professionnelle » (Article L.122-3 du Code de l'Education).

« Le droit à l'orientation fait partie de ce droit à l'éducation » (Article 313-1 et suivants du Code de l'Education).

5. **Elles s'inscrivent dans le cadre juridique de la « formation professionnelle tout au long de la vie »**. En effet celle-ci comporte une formation **initiale** et des formations **ultérieures** destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou **qui s'y engagent**. La formation professionnelle continue a pour objet de **favoriser l'insertion** ou la réinsertion des travailleurs » (Article L.900-1 du Code du Travail).

Les types d'actions de formation qui entrent dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue sont les suivantes : les **actions de préformation** et de **préparation à la vie professionnelle**. Elles ont pour objet de permettre à **toute personne, sans qualification professionnelle et sans contrat de travail**, d'atteindre le niveau nécessaire pour suivre un stage de formation professionnelle proprement dit ou pour entrer directement dans la vie professionnelle (Article L. 900-2 du Code du Travail). Les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie (...) (article L.900-6 du Code du Travail).

Ces actions représentent une réponse concrète « au droit à la qualification différée » inscrit depuis 2004 dans le code du travail. *« Tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s'y engage a droit à la qualification professionnelle et doit pouvoir suivre à son initiative une formation lui permettant, quel que soit son statut, d'acquérir une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisible à court ou moyen terme »*. (Article L.900-3, alinéa 1 du Code du Travail). *« L'Etat et la région contribuent à l'exercice du droit à la qualification, notamment pour les personnes n'ayant pas acquis de qualification reconnue dans le cadre de la formation initiale »* (L.900-3 dernier alinéa du Code du travail).

L'article L.900-3 fait écho à l'accord national interprofessionnel sur la formation et le perfectionnement professionnel du 5 décembre 2003 qui fait référence à la formation qualifiante ou diplômante différée (titre 4, chapitre 1, article 4-1)². **Les partenaires sociaux en appellent pour sa mise en œuvre aux pouvoirs publics**³.

² **Titre 4 : L'accès spécifique à la formation de certains salariés**

Chapitre 1 : la formule qualifiante ou diplômante différée

« Article 4-1 Dans un souci d'équité, les salariés, qui ont 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, et qui souhaitent poursuivre ultérieurement des études en vue d'une promotion sociale, devraient avoir accès à une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée totale maximale d'un an, mise(s) en œuvre notamment dans le cadre du congé individuel de formation.

6. **Cette lecture du Code de l'Éducation et du Code du travail met bien en évidence la volonté du législateur de traduire dans des principes juridiques le continuum entre formation professionnelle initiale et continue dans le cadre de la formation professionnelle tout au long de la vie.** Les actions « préparatoires » à la qualification et à l'emploi mises en œuvre par les régions s'inscrivent dans cette perspective.
7. **Le « continuum » qui n'est pas assuré au sein même du service public d'éducation en charge de la formation initiale pourrait l'être dans le cadre d'une mission de service public créée par les régions.**

Les actions concernées rentrent dans le cadre de l'article L.900-2-1^{er} du code du travail « actions de préformation et de préparation à la vie professionnelle ».

Les bénéficiaires visés sont dans l'exercice du droit à la qualification professionnelle ouvert aux personnes n'ayant pas acquis de qualification reconnue dans le cadre de la formation initiale (Article L.900-3 du Code du Travail). **Ils détiennent un droit de créance opposable à l'Etat et/ou à la région en vue de bénéficier d'un droit à la formation différée.**

Les actions de pré-qualification, les formations *Savoirs de base* relèvent bien de cette « deuxième chance », aussi bien à raison du public - jeunes ou adultes sans qualification - que des objectifs - formations adaptées, accessibles au niveau territorial, gratuites pour les bénéficiaires.

Pour que cette ou ces formation(s) permette(nt) aux salariés un accroissement sensible de leur qualification professionnelle, ils pourront bénéficier :

- d'un concours à l'élaboration de leur projet professionnel, avec l'appui d'un accompagnement dans ou hors de l'entreprise et d'un bilan de compétences,
- de la validation des acquis de leur expérience avant de suivre la formation qualifiante correspondant à leur projet

Les coûts des actions d'accompagnement, de bilan de compétences et de validation des acquis de l'expérience sont alors pris en charge par le FONGECIF compétent.

Les parties signataires du présent accord souhaitent que les salariés concernés puissent bénéficier au moment de leur départ en formation, d'un abondement financier des pouvoirs publics correspondant au coût moyen d'une année de formation. A cette fin, elles demandent l'ouverture d'une concertation avec les pouvoirs publics. » ANI du 5 décembre 2004.

³ Lors de la préparation et de la discussion de la loi du 04 mai 2004, François Fillon, alors Ministre au Travail a eu l'occasion d'expliciter le sens qu'il entendait donner à cette disposition au cours des travaux parlementaires préparatoires. « *Par ailleurs, le Gouvernement travaille, dans le cadre de la préparation de la loi de mobilisation pour l'emploi, à la « deuxième chance » ; je veux parler de la formation qualifiante différée pour ceux qui sont sortis sans qualification du système scolaire. Celle-ci sera définie en phase avec les régions - qui disposent, désormais, de nouvelles compétences dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation-, avec l'éducation nationale et avec les partenaires sociaux. L'un des grands enjeux des prochaines années sera d'ailleurs de développer la coopération entre les branches professionnelles et les régions. Il conviendra de promouvoir et de structurer la concertation sociale à l'échelon territorial, comme il convient de la rénover à l'échelon national pour l'adapter aux réformes en cours.* » Séance du 03 février 2004 – compte rendu intégral de la commission sociale sur la loi du 4 mai 2004.

Il a réaffirmé cette position dans la revue Droit Social « Le nouveau droit de la formation » (N°5 mai 2004)³ « Par ailleurs, le gouvernement apportera sa contribution à la formation de deuxième chance en direction de ceux qui sont sortis sans qualification du système scolaire. Celle-ci devra être définie, en lien avec les régions ».

Fiche 7 : Opportunité et faisabilité d'un service public régional - Interview Carine Seiler, Circé Consultants

INTERVIEW « LA LETTRE FORMATION » - POLITIQUES REGIONALES

Créer un service public régional de formation : est-ce possible, souhaitable ?

L'Association des régions de France (ARF) a lancé une réflexion sur la question de la création de services publics régionaux de formation. L'initiative est venue de la région Rhône-Alpes où élus et experts s'interrogent sur les conditions de mise en œuvre d'une telle initiative et de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Paca) qui a d'ores et déjà franchi le pas. Encore faut-il définir ce que cette notion recouvre exactement compte tenu d'un contexte juridique dense qui peut faire l'objet des interprétations les plus diverses. Elus, experts et acteurs de terrain ont accepté de présenter leur vision de cette problématique.

Carine Seiler, chargée d'études au cabinet Circé Consultants

Le cabinet Circé Consultants vient de réaliser pour le compte de l'Association des régions de France (ARF) un état du contexte juridique qui prévaut aux relations entre formation, marchés publics et service public. Vous êtes l'un des auteurs de cette étude. Votre analyse permet-elle de dire que les termes de formation et service public sont compatibles ?

L'idée de service public a longtemps renvoyé à une définition organique selon laquelle le service public est une organisation, une institution ou un appareil administratif. Dans cette conception, l'Etat organise et prend en charge lui-même toutes les dimensions d'une prestation totalement intégrée. Il en est ainsi du service public d'Education nationale : l'Etat organise lui-même (et avec les collectivités locales depuis les lois de décentralisation) le service public : recrute les enseignants, définit les programmes, accueille les élèves dans des locaux ... Il est à noter que cela n'a nullement interdit l'existence d'une concurrence dans la mesure où des établissements privés coexistent à côté de l'Education nationale. Depuis, s'est imposée une conception matérielle du service public qui se définit comme une activité, une mission en vue de satisfaire un intérêt général.

Pour qu'il y ait service public, il faut réunir trois conditions : la présence d'un intérêt général, la prise en charge par une personne publique et la spécificité des caractéristiques du régime juridique applicable. A partir de cette définition, rien n'interdit un acteur public de créer un service public de la Formation. D'une part, les collectivités territoriales, et notamment les régions, disposent d'une compétence générale pour créer ou supprimer un service public (conséquence de leur compétence de droit commun pour régler les affaires relevant de leur ressort géographique).

D'autre part, il ne fait aucun doute que la formation répond à une problématique d'intérêt général. Le préambule de la Constitution de 1946 affirme que *la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture*. S'il n'existe pas à la charge des régions, qui ont compétence pour définir et mettre en œuvre la politique de formation professionnelle des jeunes et des adultes (code de l'Éducation) d'obligation de créer un service public, elles ont pleine compétence pour ériger ce qui est aujourd'hui une obligation nationale en service public.

Pourquoi certaines régions se sont emparées rapidement de cette possibilité alors que d'autres n'ont pas suivi ?

Toutes les régions se posent aujourd'hui la question de savoir comment donner plus de sens et de lisibilité à leur action en matière de pilotage des politiques de formation. Les modifications de l'environnement, notamment liées à la loi du 4 août 2004 (rôle de pilote au niveau régional, décentralisation des moyens de l'AFPA ...) ont imposé ces réflexions. Les régions sont maintenant les *chefs d'orchestre* d'un ensemble dans lequel sont présents de nombreux partenaires et acteurs. Si certaines régions sont plus en pointe que d'autres, toutes se posent ces questions. Il faut en outre souligner que les régions ont hérité de nombreux transferts de compétences qu'elles ont dû gérer simultanément comme les Tos ou les formations sanitaires et sociales. Cela a impliqué un temps de coordination et de réflexion stratégique nécessaire.

Se pose alors la question des missions qu'il serait possible de confier à ce service public : formation portant sur les savoirs de base, création d'un droit à la formation différée (l'article L.900-3, dernier alinéa crée un droit des salariés à une qualification différée, créance de la personne opposable à l'État et/ou à la Région), accompagnement et gestion des parcours, fonction d'information -conseil -orientation sur la formation ... La question du lien entre la formation et les fonctions d'information- conseil -orientation et avec le service public de l'emploi est également très présente dans leurs réflexions pour améliorer l'accès à la formation pour les individus. Jean-Paul Denanot [*président du conseil régional du Limousin et de la commission formation de l'ARF, ndlr*] a déclaré récemment que les régions doivent être les animateurs territoriaux de l'articulation branches territoires. Ce sont ces choix qui s'offrent aujourd'hui aux régions.

L'achat de formation par appel d'offres semble avoir introduit une confusion dans les esprits, certains élus revendiquant la création d'un service public de formation pour échapper à cette forme de commande. Qu'en pensez-vous ?

En effet, création d'un service public et mode de gestion de ce service public sont deux questions différentes. Service public ne veut pas dire "régime de la subvention" mais "intérêt général" et "volonté de la collectivité". Il peut y avoir création d'un service public permettant d'organiser un droit différé à la formation pour tous publics et application du code des marchés publics pour le mettre en œuvre.

Un service public peut être géré de plusieurs façons différentes (dont le choix appartient à la collectivité publique qui le crée) : la gestion directe qui signifierait création d'établissements publics gérés directement par les régions, la délégation de service publique ou l'achat de prestations. Dans ces deux derniers cas, la mise en concurrence s'impose.

S'il n'a pas été décidé par l'Etat la création d'un service public organique de formation, comme pour l'Education nationale, mais rien n'interdit aux régions qui le souhaiteraient de créer des établissements publics de formation. Peu de régions semblent toutefois vouloir se placer sur le terrain de la gestion directe. Les régions pourraient alors décider de mettre en place une délégation de service public, comme cela existe dans le domaine des transports. Dans ce cas, l'administration se retire et confie à une autre personne la responsabilité du service. Cela suppose que l'administration délègue véritablement la réalisation du service à une personne externe, qui devra se rémunérer essentiellement grâce aux gains économiques provenant de l'activité.

Si ce choix est également exclu, la région répondra à ses missions par l'achat de prestations. Cela suppose respect des règles issues du code des marchés publics qui permet toutefois quelques souplesses. D'une part la formation est une activité qui bénéficie d'une procédure adaptée. Ensuite, en cas de défaillance du marché (absence d'opérateurs susceptibles de concourir à un marché public, le caractère non profitable de l'activité économique), il est possible de déroger à l'application de certaines règles de concurrence. Les pouvoirs publics doivent donc procéder à une analyse économique des conditions de marché pour éventuellement bénéficier de régimes dérogatoires. Enfin, le code des marchés publics n'exclue pas l'usage de la subvention mais celle-ci doit être distinguée avec précision de la prestation. Dans le cas de la subvention, l'initiative appartient alors non à la collectivité mais à la structure porteuse qui garde la maîtrise de son programme et qui demande à être subventionné. Nous ne sommes pas dans le cadre d'un service rendu et il s'agit d'une aide partielle. Par exemple, les régions peuvent financer les universités si la collectivité estime que certains de leurs programmes entrent dans le champ de l'intérêt général. Mais ce soutien financier est facultatif, précaire et conditionnel.

La Région Paca a établi une commande par subvention et par appel d'offres. Comment cette mixité est-elle possible ?

Il y a une brèche ouverte par la loi qui crée un droit à la qualification différée. Nous sommes là dans la préqualification et l'idée d'un continuum jusqu'à la qualification. L'article L.900-3 dernier alinéa du Code du travail indique que "*l'Etat et la région contribuent à l'exercice du droit à la qualification notamment pour les personnes n'ayant pas acquis de qualification reconnue dans le cadre de la formation initiale*". Il y a donc bien un droit à la qualification différée pour ceux qui n'ont pas de qualification reconnue dans le cadre de la formation initiale. Nous sommes là à la limite entre formation et insertion et dans ce domaine, on est souvent sur des niches où peu d'organismes sont capables de réaliser ce type de prestation. Si tel est le cas, la collectivité peut alors ne pas recourir à l'appel d'offres. Mais dans l'état actuel du droit communautaire, cette question demeure quand même sujet à interprétations différentes.

Voulez-vous dire que la Région Paca n'est pas à l'abri d'une contestation par un organisme de formation ?

A droit constant, la région doit être en mesure de justifier ses choix d'avoir eu recours à la subvention (défaillance du marché ou montrer que l'initiative de l'action ne lui revient pas).

La question de l'évolution des règles applicables est également posée pour sécuriser la position de la région. En effet, si l'Etat ou les collectivités érigent le droit à formation différée en service public, ils pourraient alors plus simplement se prévaloir des exceptions à la libre concurrence pour les Services d'Intérêt Economique Général (SIEG), telles que prévues par les règles communautaires. Leur position serait alors plus favorable pour faire valoir ces exceptions et notamment l'introduction de mécanismes de compensations qui ne seraient alors pas qualifiées d'aides d'Etat.

Enfin, la question du service public soulève d'autres enjeux pour les régions. L'évolution du droit conduit les régions à de nouvelles considérations : n'ont-elles pas intérêt, pour certains types de prestations, à apporter une réponse de nature différente et à solvabiliser la demande de formation. Cela signifierait de doter l'individu d'un droit à prise en charge, par un chèque formation par exemple. Alors la question ne se poserait plus, sur ces actions, d'acheter globalement des actions de formation. Cela irait dans le sens de l'individualisation des parcours et rendrait au bénéficiaire la liberté de choisir son organisme.

Propos recueillis par Gilles Leluc