

NOTE

Formation professionnelle : le gouvernement gâche le travail des partenaires sociaux

Par Alain Marceau, Jacques Geoffroy¹

Le 29 avril 2009

Le 7 janvier 2009, les partenaires sociaux ont convenu à l'unanimité d'un accord national interprofessionnel entre l'ensemble des acteurs responsables de la formation professionnelle. Face au problème constant de la formation professionnelle depuis quarante ans, le faible accès des personnes peu qualifiées qui en ont pourtant le plus besoin, les partenaires sociaux se sont donnés pour la première fois des objectifs chiffrés ambitieux et les moyens financiers de les atteindre à travers la création d'un fonds de sécurisation des parcours professionnels.

Le projet de loi présenté aujourd'hui par le Gouvernement, censé traduire l'accord du 7 janvier 2009, n'est pas à la hauteur de cette ambition. Le texte passe à côté d'éléments essentiels de la réforme, tels que la mise en place d'un droit à la formation différée et d'un service public d'orientation, pourtant abondamment expertisés depuis deux ans. Sur le droit à la formation différée, le Gouvernement ne fait rien et sur l'orientation, il renonce à organiser le maquis existant et se contente de labelliser certains organismes.

La principale innovation de l'accord, le fonds de sécurisation, risque d'être compromise par des modalités de fonctionnement opaques et d'une très grande complexité. Enfin, alors que la légitimité des régions est reconnue par tous les acteurs, le Gouvernement se lance dans une recentralisation à contre-courant qui aboutira à diluer les responsabilités.

L'accord du 7 janvier peut au contraire constituer la base d'une véritable stratégie d'accès à la formation continue des personnes peu qualifiées, qui est décisive pour alimenter notre croissance future et les perspectives de promotion sociale données à chacun tout au long de sa vie.

Celle-ci passe par :

- un véritable service public de l'orientation, qui pourrait être organisé autour de Pôle emploi et des FONGECIF ;*
- un financement garanti de formations longues et qualifiantes ;*
- des engagements précis des entreprises et des branches professionnelles de recruter et de promouvoir les personnes qui ont fait le choix d'investir dans leur formation.*

Plusieurs de ces propositions peuvent être inscrites dans la loi et ont vocation à être reprises dans le débat parlementaire. Terra Nova publiera à la suite de cette note des analyses et des propositions sur un autre problème récurrent des politiques de formation professionnelle, celui de l'évaluation.

¹Alain Marceau et Jacques Geoffroy sont les pseudonymes de deux spécialistes du travail et de la formation

1 - LE PROJET DE LOI REPREND L'OBJECTIF PERTINENT DE FORMATION DES PERSONNES PEU QUALIFIEES INDEPENDAMMENT DE LEUR STATUT AINSI QUE DES AVANCEES UTILES ISSUES DE L'ACCORD DES PARTENAIRES SOCIAUX DU 7 JANVIER 2009

Le 7 janvier 2009, à l'issue de deux années de concertation intense entre l'ensemble des acteurs responsables de la formation professionnelle, les partenaires sociaux ont convenu à l'unanimité, chose très rare dans notre histoire sociale, d'un accord national interprofessionnel (ANI). Pour la première fois, ils se sont donnés un objectif chiffré d'accès à la formation continue de ceux qui en ont le plus besoin : personnes n'ayant pas atteint le niveau du BAC, enchaînant les périodes de chômage et de travail, salariés à temps partiel, etc. A son article 25, l'accord fixe pour objectif de doubler l'accès à la formation des salariés relevant de ces catégories et d'augmenter d'un tiers celui des demandeurs d'emploi.

Cet objectif est tout à fait pertinent. Il traduit la volonté de remédier au principal défaut du système français de formation continue, qui bénéficie à ceux qui en ont le plus besoin. La France consacre un effort très conséquent à la formation professionnelle (26 milliards d'euros) et le nombre de salariés qui en bénéficient n'a cessé de progresser depuis la réforme fondatrice engagée en 1971 sous l'influence de Jacques Delors. Mais de façon constante, on observe que ces dépenses vont aux personnes déjà formées, qui sont sorties du système scolaire avec un niveau élevé. Remédier à ce déséquilibre est une nécessité pour pourvoir aux besoins très importants que va avoir notre économie à cause du départ à la retraite des générations du « baby boom ». Cela redonnerait aussi des perspectives de promotion sociale tout au long de la vie qui ont quasiment disparu ces dernières décennies.

L'ANI mobilise des moyens significatifs au service de cet objectif en créant un Fonds national de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), qui se substitue au Fonds unique de péréquation (FUP) qui assure aujourd'hui la mutualisation entre les organismes collecteurs des différentes branches professionnelles. Il prévoit de doter le FPSPP de 13 % du produit de la collecte auprès des entreprises, soit 900 millions d'euros. On peut regretter que les partenaires sociaux aient choisi de consolider une nouvelle strate dans un système à la gouvernance déjà fort complexe. Mais la création du FPSPP permet de dépasser une logique de statut devenu inadaptée : alors que les personnes passent de plus en plus souvent de la situation de salarié à celle de demandeur d'emploi et inversement, les dispositifs étaient réservés soit aux salariés, soit aux demandeurs d'emploi. Le FPSPP pourra cofinancer, selon une logique de projet, les actions entreprises en faveur des personnes qui en ont le plus besoin, qu'elles soient à l'initiative des branches professionnelles, des régions et de Pôle emploi.

On peut aussi saluer la méthode consistant à fixer par accord interprofessionnel des objectifs chiffrés. Si elle s'avère pertinente, elle pourrait être appliquée à de nombreux sujets : insertion de personnes en grande difficulté, lutte contre les discriminations, etc. Il s'agirait en quelque sorte d'un nouveau mode de planification, qui en reprendrait l'avantage, la définition de perspectives à moyen terme, avec une méthode renouvelée puisque reposant sur la négociation collective.

Le projet de loi du Gouvernement reprend l'objectif d'accès des personnes peu qualifiées à la formation continue et ne peut être critiqué sur ce point. Il transcrit aussi un certain nombre d'avancées utiles issues de l'ANI, dont on peut rappeler les principales :

La « portabilité du « droit individuel à la formation » (DIF). Créé par la loi du 4 mai 2004, également à la suite d'un ANI, le DIF permet de financer 20 heures par an pour tout salarié, cumulables jusqu'à 120 heures. Jusqu'à présent, le salarié qui perdait son emploi perdait le bénéfice de son DIF, qu'il ne pouvait utiliser que pendant son préavis. Le projet de loi met en place la « portabilité », c'est-à-dire la possibilité d'utiliser les droits acquis pour financer une formation pendant le chômage ou durant un nouvel emploi, pendant une durée maximale de deux ans.

Toutes les formations ayant pour objet l'évolution ou le maintien dans l'emploi dans l'entreprise seront désormais effectuées pendant le temps de travail, ce qui implique qu'elles seront financées par l'employeur.

Le contrat de professionnalisation, contrat de formation en alternance dont les performances en termes d'insertion sont reconnues mais qui ne bénéficie pas aujourd'hui aux personnes les moins qualifiées, est étendu aux bénéficiaires de minima sociaux et aux titulaires de contrat aidé, avec la possibilité d'effectuer des formations plus longues.

2 - IL NEGLIGE CEPENDANT DES SUJETS ESSENTIELS ET ENTREPREND UNE RECENTRALISATION INEFFICACE

2.1 - LA MISE EN PLACE DU DROIT A LA FORMATION DIFFEREE ET D'UN SYSTEME D'ORIENTATION EFFICACE EST OUBLIEE

Le projet de loi passe cependant à côté d'aspects essentiels de la réforme. L'ANI prévoyait la mise en place d'un « droit à la formation différée ». Il s'agissait de garantir le financement d'un an de formation continue aux personnes ayant quitté prématurément le système scolaire. Cette mesure est tout simplement abandonnée par le Gouvernement.

Tous les observateurs s'accordent sur la difficulté pour les personnes de s'orienter dans le système actuel, caractérisé par une multitude d'acteurs et de financements. Les partenaires sociaux ne pouvaient dans leur domaine de compétence prendre de décision sur cette question, puisqu'elle implique de réformer l'organisation des pouvoirs publics. Mais de nombreux travaux avaient expertisé la création d'un service public de l'orientation, notamment deux rapports parlementaires, un de l'Assemblée nationale et du Sénat². Bien que ces travaux aient été conduits par des parlementaires de la majorité dans des conditions

² Rapport GUEGOT de 2008 de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale et Rapport SEILLIER de 2007 de la commission sénatoriale sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle.

de consensus avec les autres formations politiques, le Gouvernement ne s'est gère appuyé sur leurs préconisations. Le projet de loi prétend créer un « droit à l'orientation » mais se contente en réalité d'un mécanisme de labellisation des structures existantes, sans aucun effort de réorganisation cohérente.

2.2 - DE SERIEUSES INTERROGATIONS PESENT SUR LE FONCTIONNEMENT DU FONDS DE SECURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS, PRINCIPALE INNOVATION DE L'ACCORD DU 7 JANVIER 2009

Le projet de loi laisse dans l'ombre les modalités de fonctionnement du FNSPP. Nul ne peut savoir à la lecture du texte comment il sera piloté et comment ses crédits pourront être engagés. Les modalités retenues sont d'une complexité invraisemblable : l'affectation des ressources doit être déterminé par un accord interprofessionnel, les conditions de mise en œuvre de cet accord seront définies par une convention-cadre entre l'Etat et le fonds et des conventions pourront être conclues entre le fonds, les organisations représentatives au niveau professionnel et interprofessionnel, les régions et Pôle emploi, dans le cadre défini par la convention-cadre...

Par ailleurs, rien n'est dit sur l'articulation entre le FNSPP et le fonds d'investissement social (FISO), autre fonds récemment créé par le Gouvernement à l'initiative des partenaires sociaux et qui doit concourir à des dépenses très proches, notamment le financement de formations pour les salariés touchés par le chômage partiel ou total du fait de la crise. Certes, le FNSPP ait une mission structurelle, alors que le FISO doit faire face à la conjoncture et ne durer que deux ans. Mais dans un paysage institutionnel déjà bien fourni, il aurait pu être plus économe de procéder par un abondement exceptionnel d'un organisme unique, le FNSPP. A minima il faut expliciter l'articulation de leurs interventions.

Le précédent du FUP, dont les ressources avaient été très peu utilisées et prélevées en conséquence par l'Etat pour renflouer son budget, suscitant de vives critiques de la Cour des comptes, n'incite pas à l'optimisme. Les modalités de gouvernance du FNSPP sont si complexes que ses ressources ne pourront être engagées qu'avec de grandes difficultés. Il est probable que le Gouvernement s'en accommode au vu de la situation des finances publiques. Mais il ne serait parvenu dans ce cas qu'à détourner une partie des fonds de la formation professionnelle pour diminuer le déficit de l'Etat. On serait alors loin des objectifs annoncés.

2.3 - LE GOUVERNEMENT ENTREPREND UNE RECENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE QUI SERA SOURCE D'INEFFICACITE

Le projet de loi procède à une véritable recentralisation de la formation professionnelle, d'autant plus étonnante qu'elle n'était demandée par aucun des acteurs, qui reconnaissent la légitimité des conseils régionaux³ :

³ C'est ce qu'avait conclu notamment le groupe de travail présidé en 2008 par Pierre Ferracci, qui réunissait l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle (syndicats, patronat, régions et Etat).

- alors que l'ANI prévoyait que les interventions du FNSPP respectaient les compétences des autres acteurs, elles seront en fait décidées uniquement avec l'Etat dans la convention-cadre signée avec lui ;
- le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), aujourd'hui instrument de planification des régions, devra être cosigné avec l'Etat.

Il est aujourd'hui très difficile de comprendre la politique du Gouvernement en matière d'organisation du territoire. Après que de nombreux rapports émanant de la majorité (rapport Lambert, rapport Balladur) ont invité à clarifier la répartition des compétences, en l'occurrence à consolider la compétence de la région en matière de formation professionnelle, le Gouvernement fait l'inverse. Il est difficile de ne pas soupçonner une manœuvre conjoncturelle liée à l'approche des élections régionales de 2010.

Sur un des principaux chantiers de la réforme, celui de la gouvernance, le Gouvernement réussit à empirer la situation. Il réintroduit un copilotage entre l'Etat et la région, qui aboutira bien souvent à paralyser la prise de décision.

3 - UNE STRATEGIE D'ACCES DES PERSONNES PEU QUALIFIEES A LA FORMATION DEVRAIT REPOSER SUR UN SERVICE PUBLIC D'ORIENTATION, DES FINANCEMENTS GARANTIS ET DES ENGAGEMENTS PRECIS DES BRANCHES ET DES ENTREPRISES

L'objectif d'accès à la formation continue des personnes peu qualifiées ou dans des contrats précaires est pertinent. Il est difficile à atteindre, car trois obstacles sont à surmonter :

- les personnes concernées ne savent comment s'orienter ;
- le financement de formations longues de plusieurs centaines d'heures, nécessaires pour acquérir de véritables qualifications, demeure difficile ;
- ayant souvent une expérience d'échec dans le système de formation initiale, les personnes concernées sont réticentes à s'engager dans une formation longue et perçoivent mal le bénéfice qu'elles pourraient en retirer.

Une stratégie cohérente doit donc mobiliser tous les efforts nécessaires pour lever ces trois obstacles.

- Sur l'orientation, il est nécessaire comme cela a été préconisé par de nombreux rapports de structurer un véritable «service public de l'information et de l'orientation », piloté par la région. Ce service public doit remplir plusieurs missions : permettre à chacun de savoir où s'adresser ; aider les personnes à définir leur projet professionnel ; identifier l'offre de formation adéquate ; mobiliser les financements publics.

S'agissant des salariés, cette mission devrait être confiée aux FONGECIF. Ces organismes paritaires, chargés aujourd'hui de financer les congés individuels de formation (CIF) et qui à ce titre ont une

mission de conseil aux salariés, verraient leur mission élargie au-delà de ce seul dispositif. Ce service serait réalisé dans le cadre d'une convention d'objectifs avec la région.

S'agissant des demandeurs d'emploi, la mission d'orientation doit être structurée autour de Pôle emploi, qui prescrit aujourd'hui 800 000 formations par an sans avoir les moyens de réaliser efficacement ce travail. L'intégration des services d'orientation de l'AFPA à Pôle emploi, décidée par le projet de loi, est sans doute cohérente à terme. Cependant, compte tenu des graves difficultés de Pôle emploi et de ses grands besoins de personnel, elle intervient au plus mauvais moment et risque d'aboutir à la dilapidation du capital de compétences existant aujourd'hui à l'AFPA.

- Le financement de ces formations longues doit être garanti. En principe, le droit à une formation longue existe : il s'agit du CIF, qui ne peut être refusé par l'employeur. Mais il demeure trop théorique car le financement du congé, c'est-à-dire la rémunération du formateur et celle du salarié durant son congé, n'est lui pas garanti et relève aujourd'hui d'un choix discrétionnaire des FONGECIF. Il faut donc construire un véritable droit à la formation qualifiante, bénéficiant notamment aux personnes sorties sans qualification du système de formation initiale.
- Pour motiver les personnes peu qualifiées à entrer dans des formations longues, il est nécessaire de leur donner une rémunération satisfaisante durant la formation ainsi que des perspectives crédibles de voir leur situation s'améliorer à son issue, en termes d'emploi, de promotion et de rémunération. Seuls les employeurs sont à même de donner ces perspectives.

La négociation collective sur la formation continue dans les entreprises et dans les branches devrait donc avoir entre autres pour objet de définir des engagements quantifiés d'embaucher ou de promouvoir les personnes ayant réalisé cet investissement. Ceci constituerait la déclinaison opérationnelle de l'objectif chiffré défini par l'ANI. La sécurisation de l'accès et du maintien dans l'emploi par la qualification deviendrait ainsi le fil rouge de la négociation collective.

En l'état, le projet de loi n'est pas à la hauteur de ses ambitions et du travail très riche de concertation engagé depuis deux ans. Il risque de détourner les fonds mobilisés par les partenaires sociaux pour la formation des personnes peu qualifiées et de rendre encore plus difficile la gouvernance de cette politique. Rien n'est cependant acquis : le débat parlementaire peut clarifier le fonctionnement du FNSPP, rétablir la région dans ses responsabilités, mettre en place le service public de l'orientation en réformant le statut des FONGECIF et instituer le droit à la formation différée. C'est à ces conditions que la formation pourra bénéficier à ceux qui en ont le plus besoin.