

Conseil d'orientation pour l'emploi

**TRAVAUX DU COE
SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

MARDI 8 AVRIL 2008

Ce document est le fruit d'une réflexion collective engagée par le Conseil.

Il a été préparé par un groupe de travail au sein du Conseil qui s'est réuni à plusieurs reprises entre début janvier 2008 et fin mars 2008. Il a été examiné par le Conseil au cours de trois réunions plénières.

Marie-Claire Carrère-Gée, présidente du Conseil, et Pierre Ferracci, membre du Conseil et président du Groupe Alpha, ont conduit les discussions. Rozenn Desplatz, chargée de mission au secrétariat général du Conseil, a été rapporteur.

I. ETAT DES LIEUX DU SYSTEME ACTUEL

Cet état des lieux a été réalisé à partir des sources d'information disponibles : enquêtes statistiques auprès des ménages ou des entreprises, sources administratives annuelles émanant du contrôle de la formation professionnelle et systèmes de gestion (cf. annexe A).

Les chiffres cités ne tiennent pas compte de certaines formations dispensées au sein des entreprises qui ne font pas l'objet d'un suivi statistique (comme par exemple les formations à la sécurité ou les formations dispensées par des salariés au profit de leurs collègues).

Les chiffres proviennent des données les plus récentes actuellement disponibles. Le bilan de l'Accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, lorsqu'il sera achevé, permettra de les compléter et de les actualiser.

A. Des dépenses importantes mais des résultats contrastés

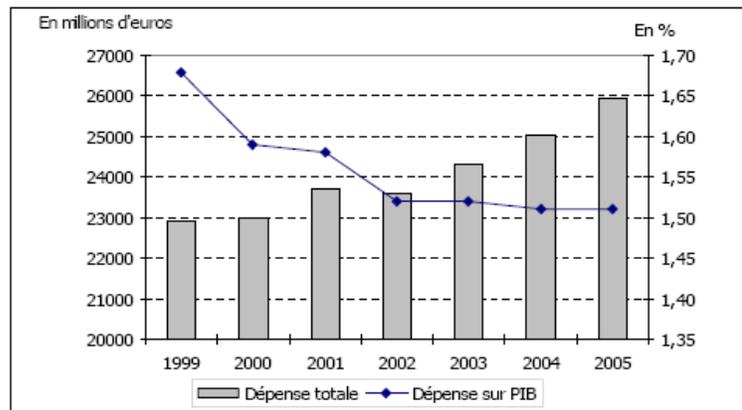
1) Formation continue

En 2005, les dépenses consacrées à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage s'élevaient à 25,9 milliards d'euros (+3,5 % par rapport à 2004)¹. Sur ces 25,9 milliards d'euros de dépenses, 10,5 milliards émanaient des entreprises, 4,4 milliards de l'Etat, 3,2 milliards des Régions. Ces 25,9 milliards d'euros de dépenses incluaient en outre 5,5 milliards d'euros dépensés par les collectivités publiques pour la formation des agents publics.

Depuis 2002, l'effort financier de la Nation au profit de la formation professionnelle et de l'apprentissage est resté stable à 1,5 % du produit intérieur brut (cf. Graphique 1).

¹ T. Mainaud, « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2005 », Premières synthèses, n°45.3, Dares, novembre 2007.

Graphique 1 : Evolution de la dépense globale pour la formation professionnelle et l'apprentissage



Source : Dares

Les sources disponibles mettent en évidence un certain nombre d'inégalités dans l'accès à la formation : les salariés ont plus souvent accès à la formation que les chômeurs mais ils y accèdent en moyenne pour des durées plus courtes ; les salariés des petites entreprises ont moins souvent accès à la formation que les salariés des plus grandes entreprises ; les personnes les moins diplômées et les moins qualifiées accèdent également moins souvent à la formation ; etc. (cf. ci-dessous).

Les comparaisons internationales corroborent les résultats obtenus sur données françaises : les personnes en emploi accèdent davantage à la formation que les chômeurs et les inactifs ; la formation va aux plus diplômés (cf. annexes B et C pour des éléments de comparaison internationales sur les dépenses de formation et les taux d'accès à la formation).

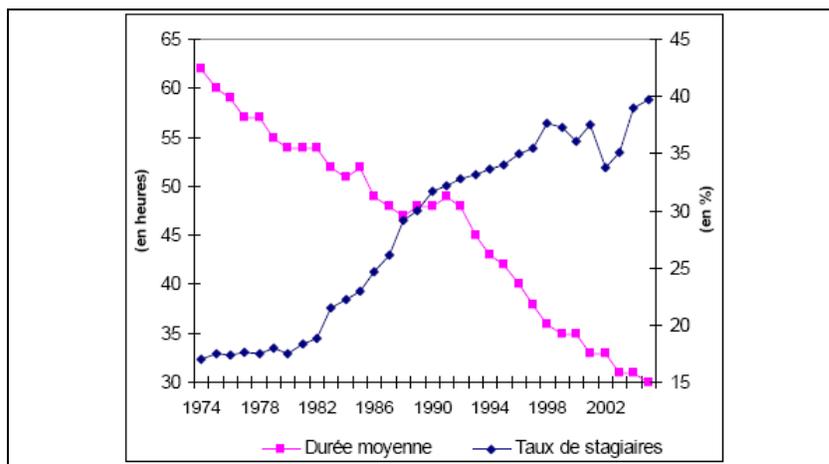
(a) L'accès à la formation des salariés

Selon les données tirées des déclarations fiscales n°24-83 relatives aux salariés des entreprises du secteur privé employant au moins dix salariés², l'accès à la formation s'est considérablement élargi depuis le milieu des années 1970 (cf. Graphique 2). En 2006, leur taux d'accès à la formation continue a atteint 42,8 % contre 35% en 2003 et moins de 20 % à la fin des années 1970³. L'augmentation de l'accès à la formation s'est accompagnée d'une baisse de la durée des stages. En 2006, la durée moyenne des stages était de 30 heures pour le plan de formation. De fait, les stages concernent le plus souvent des formations d'adaptation ponctuelles au poste de travail.

² Ce champ couvre environ 10 millions de salariés

³ PLF 2008, annexe sur la formation professionnelle, données provisoires 2006 tirées des déclarations fiscales des employeurs n°24-83

Graphique 2 : Evolution du taux d'accès et de la durée moyenne des formations dans le cadre du plan de formation (1974-2005)



Source : *Projet de loi de finances pour 2008, annexe sur la formation professionnelle, déclarations fiscales des employeurs n° 24-83*

Si on élargit le champ d'observation à l'ensemble des actifs et à un ensemble plus large de formations, on doit se référer à des données plus anciennes. Ainsi, l'enquête Formation continue, qui porte sur la période janvier 1999-février 2000, concerne l'ensemble des actifs et inactifs (salariés du secteur privé, salariés du secteur public, travailleurs indépendants, chômeurs, inactifs) et porte aussi bien sur les stages (environ 75 % des formations suivies), que sur l'alternance, la formation en situation de travail (un peu moins de 20 % des formations) ou encore sur l'autoformation (5 % des formations). Les taux d'accès à la formation des différentes catégories de publics sont reproduits dans le tableau suivant :

Tableau 1 : proportion de personnes qui ont accédé à la formation continue en 1999

Salariés du secteur public		Salariés du secteur privé		Travailleurs indépendants		Chômeurs		Inactifs (dont retraités)		Ensemble	
H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
45 %	45 %	32 %	30 %	17 %	22 %	22 %	23 %	11 %	9 %	29 %	26 %

Source : *enquête Formation continue, 2000.*

Plus récemment, l'enquête Formation et qualification professionnelle (FQP) de 2003, qui couvre également l'ensemble des actifs de 18 à 65 ans, permet de les interroger sur les formations reçues au cours des cinq dernières années (1998-2003). Selon cette enquête, moins d'un actif sur deux, 47 % pour les hommes comme pour les femmes, a suivi une ou plusieurs formations sur l'ensemble de la période.

A partir de cette même enquête, la DARES estime également que chaque année, seulement 1 % des actifs de 24 à 64 ans tentent d'acquérir une certification alors qu'en 2003, en

moyenne dans l'Union européenne, 4 % des actifs de 24 à 64 ans avaient suivi un enseignement en vue d'obtenir un diplôme (jusqu'à 13 % en Suède et 9 % au Royaume-Uni)⁴.

L'accès à la formation des salariés recouvre par ailleurs de fortes disparités selon le niveau d'instruction initiale et la catégorie socio-professionnelle (cf. Tableau 2). Selon les données de l'enquête « Formation continue » de 2000⁵, il apparaît que :

- le taux d'accès à la formation continue des salariés diplômés de l'enseignement supérieur est plus de trois fois supérieur à celui des salariés sans diplôme ;
- les cadres et professions intellectuelles supérieures accèdent trois fois plus que les ouvriers à la formation.

Il varie également selon l'âge. D'après l'enquête « Formation continue » de 2000, l'accès à la formation continue diminue pour les actifs à partir de 45 ans, et plus sensiblement au-delà de 55 ans⁶. Toutefois, l'accès à la formation continue varie sensiblement selon l'environnement professionnel (taille de l'entreprise, secteur d'activité, qualification). En particulier, dans les entreprises où se sont mis en place récemment de nouveaux équipements ou une nouvelle organisation du travail, les seniors restent moins à l'écart de la formation professionnelle.

⁴ C. Bonaiti et E. Vigier, « Tenter un diplôme au cours de sa carrière : peu d'occasions pour les salariés », *Premières synthèses*, n° 14.3, DARES, avril 2008.

⁵ Cf. pour plus de détails D. Gelot et C. Minni : « Les chômeurs accèdent deux fois moins que les salariés à la formation continue, mais pour des durées quatre fois plus longues », *Premières synthèses* n° 51.2, DARES, décembre 2004.

⁶ « Les seniors et la formation continue : un accès en général limité mais avec de grandes différences selon les situations professionnelles », *Premières synthèses*, n° 12.1, DARES, mars 2003.

Tableau 2 : Taux d'accès des salariés et des chômeurs à la formation

	Chômeurs	Salariés (y compris public)
Taux d'accès	13,2	27,7
Sexe		
Hommes	13,1	27,7
Femmes	13,3	27,8
- dont femmes seules avec enfant(s) de moins de 18 ans	11,0	29,0
Âge		
15 à 29 ans	14,9	25,9
30 à 39 ans	14,3	29,4
40 à 49 ans	14,9	30,5
50 à 64 ans	6,8	23,5
Diplôme		
Supérieur	19,4	44,3
Baccalauréat	17,3	33,7
CAP ou BEP	12,9	23,4
Brevet	12,0	25,2
Sans diplôme ou CEP	9,9	13,6
Niveau de formation		
I-III (supérieur)	19,4	44,3
IV supérieur	18,5	33,6
IV secondaire	17,3	32,3
V	12,3	21,9
Vbis	10,5	19,6
VI	7,0	10,1
Professions intermédiaires		
Artisans, commerçants, chefs d'entreprises	14,0	22,5
Cadres et professions intellectuelles supérieures ..	16,3	45,3
Professions intermédiaires	20,2	41,0
Employés	14,3	23,8
Ouvriers	10,1	15,3
Chômeurs n'ayant jamais travaillé	9,8	-

Lecture : parmi les jeunes de 15 à 29 ans ayant été au moins un mois au chômage entre mars 1999 et janvier 2000, 14,9 % ont suivi au moins une formation ayant débuté immédiatement après une période de chômage.
 Période : formations suivies entre avril 1999 et février 2000.
 Concept : la situation sur le marché du travail est appréhendée par la situation principale le mois précédent l'entrée en formation.
 Source : enquête « Formation continue 2000 » ; traitement Dares.

L'accès des salariés à la formation est aussi fortement dépendant de la taille des entreprises à laquelle ils appartiennent. Selon les données tirées des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83 :

- en 2005, le taux d'accès à la formation dans les entreprises de 10 à 19 salariés est de 13 %, contre 22 % dans les PME de vingt à cinquante salariés et 40 % pour l'ensemble des entreprises (cf. Tableau 3) ;
- en 2006, l'effort annuel moyen de formation par salarié représente 832 euros dans les entreprises de dix salariés et plus, contre 80 euros dans les entreprises de moins de dix salariés⁷. Dans l'ensemble des entreprises, il est de 597 euros en 2006.

Il faut rappeler que ces statistiques ne tiennent pas compte des formations dispensées de manière informelle, à l'intérieur des entreprises, notamment dans les PME. Ce sont, par ailleurs, des moyennes, qui ne rendent pas compte des disparités entre secteurs professionnels. On peut

⁷ Ces données sont calculées à partir des données provisoires de 2006 tirées des déclarations fiscales n° 24-83 (cf. annexe sur la formation professionnelle du PLF pour 2008, page 30). En 2006, les entreprises de 10 salariés et plus ont dépensé 8 285 millions d'euros en actions de formation professionnelle (hors CIF, formations en alternance et contrat de professionnalisation), alors qu'elles comptent 9 963 621 salariés, ce qui représente une dépense annuelle moyenne en formation par salarié de 832 euros. En revanche, les entreprises de moins de dix salariés ont dépensé 363 millions d'euros en 2006, tandis qu'elles comptent 4 522 863 salariés, soit une dépense annuelle moyenne en formation par salarié de 80 euros.

mentionner le cas du secteur des professions libérales qui, bien que constitué essentiellement de très petites entreprises, présente un taux moyen d'accès à la formation de ses salariés de 21%.

Tableau 3 : Taux d'accès aux stages de formation continue dans les entreprises de plus de 10 salariés en 2005

		10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 249 salariés	250 à 499 salariés	500 à 1999 salariés	2000 salariés et plus	Ensemble
Taux de participation (en % des salaires versés)		1,33	1,92	2,27	2,66	3,34	3,95	2,89
Taux d'accès (%)	H	12,0	20,8	36,2	45,8	53,5	58,1	42,1
	F	14,4	21,6	33,0	40,7	48,3	48,8	38,1
	H et F	12,9	21,1	34,9	43,6	51,3	54,4	40,4

Source : *Projet de loi de finances pour 2008, annexe sur la formation professionnelle (page 34)* ; Calculs établis à partir de l'exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83, Céreq ; le taux d'accès est le pourcentage de salariés ayant suivi un stage (hors CIF, bilans de compétences, alternance et professionnalisation)

Le moindre accès à la formation des salariés les moins qualifiés peut être attribué à des causes diverses. Certaines relèvent du fonctionnement des entreprises (secteur d'activité, organisation du travail, etc.). D'autres tiennent aux obstacles matériels et aux contraintes familiales (gardes d'enfants). D'autres enfin peuvent être liées à la moindre appétence des publics les moins qualifiés pour la formation, qui se manifeste particulièrement lorsque les stages ne débouchent pas sur une certification ou ne procurent pas de gain salarial⁸.

(b) *L'accès à la formation des demandeurs d'emploi*

En 2006, sur l'ensemble de la France, 631 880 demandeurs d'emploi sont entrés en formation. Les stages suivis par les demandeurs d'emploi durent 4,4 mois en moyenne. Fin 2006, en France métropolitaine, leur taux d'accès à la formation était en 2006 de 9,8 %⁹. Les stages financés par l'Etat hors AFPA sont légèrement plus longs que la moyenne (4,7 mois), alors que les stages financés par les Assedic sont plus courts (3,1 mois).

Parmi ces entrées en 2006, on estime à 34 138 le nombre d'entrées en formations conventionnées et à 20 159 le nombre d'entrées en action de formation préalable à l'embauche (données Unedic). Les chiffres portant sur 2007 font état de 19 026 entrées en formations conventionnées et de 15 569 entrées en action de formation préalable à l'embauche de janvier à septembre, le nombre d'entrées en action préparatoire au recrutement étant estimé à 17 181 sur l'ensemble de l'année 2007 (données Unedic).

⁸ C. Fournier, « Aux origines de l'inégale appétence des salariés pour la formation », *Bref* n° 209, Céreq, juin 2004.

⁹ Ces chiffres sont issus de l'exploitation de la base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle BREST portant sur 2006. Pour des résultats plus détaillés portant sur 2005, voir la publication de François Tugores : « la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2005 : la région, principal financeur », *Premières synthèses* n°26.3, DARES, juin 2007.

Les taux d'accès sont calculés en rapportant le nombre de demandeurs d'emploi en stage de formation à la population des chômeurs au sens du BIT et des personnes privées d'emploi en formation. Les demandeurs d'emploi en stage de formation sont connus à partir de la base BREST, les personnes sans emplois et en formation à partir de l'enquête emploi du 4e trimestre.

Suite à la modification méthodologique du calcul du taux de chômage, l'estimation du niveau de chômage depuis 2003 a été revue à la baisse et donc le taux d'accès à la formation à la hausse.

Les chômeurs ont moins accès à la formation que les salariés, mais ils y accèdent pour des durées de formation en moyenne beaucoup plus longues. Selon l'enquête Formation continue de mars 2000 (Tableau 2)¹⁰ :

- Les chômeurs accèdent deux fois moins souvent à des actions de formation que les salariés (respectivement 13,2% et 27,7%) ;
- la durée moyenne de formation est quatre fois plus longue pour les demandeurs d'emploi que pour les salariés. Près de la moitié des chômeurs ayant suivi une formation entre avril 1999 et février 2000 avaient bénéficié de plus de 240 heures de formation (deux mois environ), contre 7 % pour les salariés. A l'inverse, trois salariés sur dix avaient bénéficié d'actions de formation ne dépassant pas 15 heures (moins de trois jours), contre seulement un chômeur sur dix.

A l'instar des salariés, les chômeurs les moins diplômés et les moins qualifiés accèdent moins souvent à la formation :

- les chômeurs diplômés de l'enseignement supérieur accèdent deux fois plus souvent à la formation continue que les chômeurs sans diplôme (19,4 % contre 9,9 %). Cet écart entre les diplômés et les non diplômés est cependant moindre que pour les salariés (respectivement 44,3 % et 13,6 %) ;
- les chômeurs ayant occupé des emplois de cadres, professions intellectuelles supérieures ou professions intermédiaires bénéficient beaucoup plus souvent de stages de formation continue que les chômeurs ayant occupé des emplois d'ouvriers ou n'ayant jamais travaillé ;
- les chômeurs accèdent d'autant plus difficilement à une formation qu'ils n'ont pas suivi antérieurement de formations.

Comme pour les salariés, les demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus accèdent moins souvent à la formation que les plus jeunes. Cet écart est cependant plus important que pour les salariés.

L'accès à la formation continue des chômeurs présente un effet de déperdition dans le processus de décision. Selon une enquête de la DARES auprès de personnes suivies fin 2002 par l'ANPE après 6 mois de chômage¹¹, il ressort que :

- la possibilité de suivre une formation est évoquée dans près d'un entretien sur deux (44 % des entretiens), que ce soit à l'initiative du demandeur d'emploi ou du conseiller ANPE ;
- seulement un tiers environ des entretiens au cours desquels la formation a été évoquée donne lieu à une prescription de formation. Plus précisément, 26 % des demandes de formation par les chômeurs et 48 % des propositions de formation faites par les conseillers débouchent sur une prescription ;

¹⁰ Cf. D. Gelot et C. Minni : « Les chômeurs accèdent deux fois moins que les salariés à la formation continue, mais pour des durées quatre fois plus longues », *Premières synthèses* n° 51.2, DARES, décembre 2004.

¹¹ A. Fleuret, « L'orientation des chômeurs vers la formation de 2002 à 2004 : plus de propositions au départ pour les moins qualifiés, moins de formations à l'arrivée », *Premières synthèses* n° 29.2, DARES, juillet 2006.

- 43 % des prescriptions aboutissent à un accès effectif du demandeur d'emploi à la formation 6 mois après.

Selon cette même enquête, les chômeurs non qualifiés demandent moins spontanément une formation mais les conseillers compensent cette moindre demande en leur en proposant plus. Malgré cela, les chômeurs non qualifiés concrétisent moins leurs projets de formation pour diverses raisons :

- les chômeurs non qualifiés évoquent plus souvent des difficultés matérielles pour justifier leur refus d'une proposition de formation (formation trop éloignée, trop chère, problèmes de santé ou personnels, garde d'enfants, congé maternité, grossesse) ;
- lorsque le projet de formation est accepté, il se réalise également moins fréquemment, notamment parce que les chômeurs faiblement qualifiés font moins souvent les démarches nécessaires pour entrer en formation¹². Ils butent également plus souvent sur le problème du financement de leur formation. La recherche d'une rémunération, lorsqu'ils ne sont pas indemnisés par l'assurance chômage, s'avère plus difficile pour les chômeurs non qualifiés.

2) *Formation initiale*

Les difficultés d'insertion des jeunes sont, pour une grande part, liées à l'insuffisance de leur qualification. En effet, la rapidité et la qualité de l'insertion professionnelle des jeunes est fortement corrélée à leur formation initiale et à la possession d'un diplôme. Le taux de chômage des jeunes est supérieur à 20 %, tandis que celui des non qualifiés atteint 40 % trois ans après leur sortie du système éducatif. Or les situations d'échec en fin de formation initiale sont nombreuses :

- 17 % des jeunes sortent du système éducatif sans diplôme du secondaire, i.e. sans CAP, BEP ou baccalauréat, soit 130 000 jeunes. Les deux tiers d'entre eux ont une « qualification », ce sont ceux qui sortent de classe de CAP, de BEP ou de terminale, après avoir échoué aux examens de CAP, BEP et baccalauréat. Et 40 % d'entre eux ont le brevet des collèges, soit environ 55 000 jeunes¹³ ;
- Sur l'ensemble des jeunes ayant participé à la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) en 2006 (près de 800 000 jeunes hommes de 17 ans ou plus), 11,7 % sont en graves difficultés de lecture. Parmi les jeunes n'ayant pas atteint la fin du collège, ils sont 28 % à être dans ce cas. En 2006, seuls 64,3% des participants à la

¹² L'absence de démarche peut s'expliquer par une moindre motivation pour la formation, les individus n'étant pas prêts à s'engager dans des parcours de formation potentiellement longs mais aussi par les plus grandes difficultés qu'ils éprouvent face à la complexité des démarches à accomplir.

¹³ La notion de « sortie du système éducatif sans qualification » est une notion française, à la différence de la notion internationale de « sortants sans diplôme du second cycle du secondaire ». La première notion correspond à une interruption des études en dessous des seuils de classification correspondant aux niveaux VI et V bis, c'est-à-dire après le début de la préparation au CAP ou BEP ou juste après le collège (une classe du premier cycle). Environ 6 % des jeunes sortent « sans qualification », soit 50 000 jeunes : ce sont notamment ceux qui abandonnent en première année de BEP ou de CAP, après avoir réussi ou non le brevet des collèges. La seconde notion ne prend en compte comme diplôme que ceux du second cycle du secondaire (CAP, BEP et baccalauréat), conformément à l'approche européenne.

JAPD peuvent être qualifiés de « lecteurs habiles », qui possèdent tous les atouts pour maîtriser la diversité des écrits¹⁴.

- plus de 90 000 jeunes sortent de l'enseignement supérieur sans y obtenir de diplôme¹⁵ ;
- 9 % de la population âgée de 18 à 65 ans ayant été scolarisée est en situation d'illettrisme ;

Toutefois, 27 % des jeunes sans qualification font une formation dans les trois ans après leur sortie de l'école (contre 12 % pour l'ensemble des jeunes).

B. Une pluralité d'acteurs

L'organisation de la formation professionnelle est conçue en fonction des statuts des personnes (salarié ou demandeur d'emploi) et des modes de financement, de sorte qu'il n'y a pas un système de formation professionnelle mais plusieurs systèmes qui poursuivent chacun leur propre stratégie¹⁶.

1) Une gouvernance partagée

(a) Les Conseils régionaux

La Région est devenue un acteur fondamental dans le système de formation. « *La Région définit et met en œuvre 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* » (loi du 13 août 2004).

La Région a vu son rôle s'accroître avec le processus de décentralisation de la formation professionnelle. La décentralisation s'est faite par étapes depuis les lois de 1982 et 1983 :

- la loi du 7 janvier 1983 confère aux Régions une compétence de droit commun pour la mise en place des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue ;
- la loi quinquennale du 20 décembre 1993 confie aux Régions la formation continue en faveur des jeunes de moins de 26 ans. Depuis le 1^{er} janvier 1999, tous les Conseils régionaux ont compétence sur l'ensemble du dispositif de la formation professionnelle des jeunes : les formations qualifiantes depuis juin 1994, les actions pré-qualifiantes ainsi que le réseau d'accueil, d'information, d'orientation et de suivi des jeunes depuis le 1^{er} janvier 1999 (après une période de délégation de compétences de 1 à 5 ans selon les Régions). Cette loi institue aussi un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDF), qui est un outil de programmation à moyen terme ;

¹⁴ F. de la Haye, J-E. Gombert, J-P. Rivière et T. Rocher, « Les évaluations en lecture dans le cadre de la journée d'appel de préparation à la défense », *note d'information*, n°07.25, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, mai 2007.

¹⁵ G. Thomas, « Les jeunes qui sortent sans diplôme de l'enseignement supérieur : parcours de formation et insertion professionnelle », *Bref* n° 200, Céreq, septembre 2003.

¹⁶ Ces éléments sont issus pour l'essentiel des *Fiches pratiques de la formation continue*, tomes 1 et 2, Centre Inffo, 2008.

- en 2002, la loi de modernisation sociale et la loi relative à la démocratie de proximité attribuent de nouvelles compétences aux Régions : l'extension aux adultes du PRDF et la responsabilité d'octroyer des primes aux employeurs d'apprentis. Par ailleurs, une nouvelle instance de concertation est créée au niveau régional : il s'agit du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) ;
- enfin, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 confie aux Régions les formations sanitaires et sociales. Elle leur confie également les crédits de l'Etat consacrés aux stages mis en œuvre par l'AFPA (Association Nationale pour la formation professionnelle des adultes). La loi permet d'anticiper ce transfert, effectif au 1^{er} janvier 2009, par la conclusion de conventions tripartites, établies entre le préfet de région, le président du Conseil régional et le président de l'AFPA, définissant le schéma régional des formations de l'AFPA et le programme d'activité régional de cette association. La quasi-totalité des Régions ont anticipé ce transfert.

Les Régions sont également amenées, en fonction des circonstances, des besoins exprimés et des volontés politiques, à intervenir sur un champ plus élargi que celui défini par la loi, comme par exemple : l'abondement des FONGEGIF pour augmenter les capacités du CIF ; la lutte contre l'illettrisme ; la promotion sociale (CNAM par exemple), l'aide à la formation des salariés des PME pour améliorer leur compétitivité et offrir une qualification reconnue aux salariés ; l'appui au PLIE (plan local d'insertion par l'économie), etc.

La politique de la Région est financée par le Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle (FRAFP), alimenté principalement par un transfert des crédits d'Etat (dotations de l'Etat correspondant aux transferts successifs de compétences aux conseils Régionaux), les ressources propres de la Région et le cofinancement du Fonds social européen (FSE). Les ressources du FRAFP peuvent être utilisées pour financer la rémunération des stagiaires (agrément), subventionner des places de stages ou acheter des prestations de formation selon les règles du code des marchés publics. Ces deux dernières possibilités doivent conduire à la signature de conventions avec des organismes de formation.

(b) *Les partenaires sociaux*

Depuis 1971¹⁷, les partenaires sociaux sont les artisans des principales réformes de la formation professionnelle continue des salariés. Depuis cette date, les confédérations syndicales des employeurs et des salariés négocient en effet régulièrement des accords nationaux interprofessionnels (ANI) dont les dispositions sont reprises par le législateur dans les lois.

Les partenaires sociaux ont mis en place différentes structures paritaires. Ils ont ainsi créé des organismes paritaires qui collectent et mutualisent les contributions des entreprises¹⁸ à la formation professionnelle continue et qui financent les actions de formations qu'elles mettent en œuvre. En 2008, on décompte 97 organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) : 40 organismes nationaux professionnels, 2 organismes nationaux interprofessionnels et interbranches (OPCALIA et AGEFOS-PME), 24 organismes régionaux interprofessionnels (OPCALIA) et 31 organismes

¹⁷ Et même avant : les premiers accords interprofessionnels sur la formation professionnelle datent du 10 février 1969 et du 9 juillet 1970.

¹⁸ Le taux légal de participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue est de 0,55% pour les entreprises de moins de 10 salariés, 1,05% pour les entreprises de 10 à moins de 20 salariés et de 1,6% pour les entreprises de vingt salariés et plus. Des conventions collectives peuvent prévoir des taux de participation plus élevés.

uniquement gestionnaires du congé individuel de formation (CIF), dont 26 régionaux (FONGECIF) et 5 nationaux (AGECIF). Il convient de souligner que des efforts de rationalisation ont été accomplis dans ce domaine, notamment avec les dispositions de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle¹⁹ qui ont eu pour effet de réduire le nombre des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), qui étaient au nombre de 255 au début des années 1990.

Par ailleurs, les partenaires sociaux ont créé des organismes paritaires au niveau national, au niveau des branches et au niveau régional pour harmoniser, coordonner et réguler les dispositifs de la formation professionnelle :

- le Comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP), créé par l'accord du 3 juillet 1991, assure un suivi régulier de l'accord national interprofessionnel relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle ;
- les commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) contribuent dans chaque branche ou au niveau interprofessionnel à la définition des politiques de formation (définition des orientations et des priorités) ;
- les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (Copire) exercent le même rôle au niveau régional en liaison avec les CPNE ;
- le Fonds unique de péréquation (FUP) mutualise au niveau national les fonds de la formation professionnelle concernant le congé individuel de formation (CIF), la professionnalisation et le droit individuel de formation (DIF).

La dernière réforme de la formation professionnelle (l'ANI du 5 décembre 2003 repris dans la loi 4 mai 2004) a considérablement renforcé le rôle des branches professionnelles. Elle a introduit la possibilité pour les partenaires sociaux, au niveau des branches professionnelles ou au niveau interprofessionnel, de préciser dans les accords les publics bénéficiaires, les actions prioritaires et les barèmes de prise en charge. Ces possibilités concernent le droit individuel à la formation (DIF), le contrat de professionnalisation et la période de professionnalisation. En outre, les négociations sur l'apprentissage et la formation professionnelle continue sont prévues tous les trois ans au niveau des branches professionnelles.

Enfin, les partenaires sociaux au sein de l'UNEDIC interviennent pour la formation des demandeurs d'emploi indemnisés depuis la convention d'assurance-chômage du 1^{er} janvier 2001. Le régime d'assurance chômage permet aux demandeurs d'emploi qui suivent une action de formation prescrite par l'ANPE dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) de bénéficier du versement de leurs allocations durant leur période de formation dans la limite de leurs droits (c'est l'aide au retour à l'emploi formation - AREF). Il prend également en charge des frais de formation (coût pédagogique, frais de dossier et d'inscription) et des frais annexes (transport, hébergement, restauration). Toutefois, seules certaines formations ouvrent droit aux aides à la formation : il s'agit des actions de formation préalables à l'embauche (AFPE) et des actions de formation conventionnées (convention entre l'ASSEDIC et un organisme de formation). Pour les frais de transport, de repas et d'hébergement, la prise en charge est possible également pour les

¹⁹ La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a notamment instauré, par voie réglementaire, un seuil minimal de collecte à 15 millions d'euros, qui conditionne la délivrance de l'agrément administratif nécessaire à la collecte et à la gestion des contributions des entreprises. Par ailleurs, elle a introduit la possibilité de créer des organismes collecteurs de branches ou des organismes collecteurs interprofessionnels, nationaux ou régionaux.

formations orientées sur des métiers en tension et homologuées à ce titre par l'Assedic, la formation elle-même étant financée par les Régions.

(c) *L'Etat*

Bien que l'Etat ait confié aux Régions la responsabilité de la politique de formation, il a conservé un certain nombre de pouvoirs dans la définition de la réglementation, le contrôle de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage, ainsi que dans l'organisation et le financement d'actions en faveur de certains publics.

Plus précisément, l'Etat définit le cadre législatif et réglementaire de la politique de formation professionnelle et de l'apprentissage.

En outre, l'Etat est seul compétent pour effectuer les contrôles relatifs à l'utilisation de la participation obligatoire des employeurs au financement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

Enfin, il peut intervenir dans des domaines limitatifs énumérés par les lois de décentralisation, parmi lesquels figurent certains publics.

Il s'agit notamment des jeunes, *via* l'apprentissage et le contrat de professionnalisation, et des demandeurs d'emploi, principalement *via* les formations réalisées par l'AFPA, le contrat de professionnalisation, la rémunération des demandeurs d'emploi (allocation de fin de formation pour les demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage dont la durée de formation excède la durée d'indemnisation et rémunération des stagiaires de la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi non indemnisés).

Dans le domaine de l'apprentissage, l'Etat finance les exonérations de charges sociales pour les employeurs d'apprentis. En 2005, l'Etat a par ailleurs introduit un crédit d'impôt pour les employeurs d'apprentis (1600 euros par apprenti dans le cas général) et a accru les exonérations d'impôt pour les familles d'apprentis^{20,21}. S'agissant du contrat de professionnalisation, l'Etat prend en charge des exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques pour les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus²².

L'Etat reste également compétent à l'égard des personnes handicapées, des illettrés et des détenus.

2) *Des financeurs multiples*

(a) *Les entreprises*

Les entreprises sont le principal financeur de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage : elles engagent 10,5 milliards d'euros en 2005 (41 % de la dépense totale), dont

²⁰ Les revenus des apprentis déclarés au foyer fiscal de leurs parents ne sont plus imposables.

²¹ L'Etat a transféré aux régions la compétence en matière de versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF).

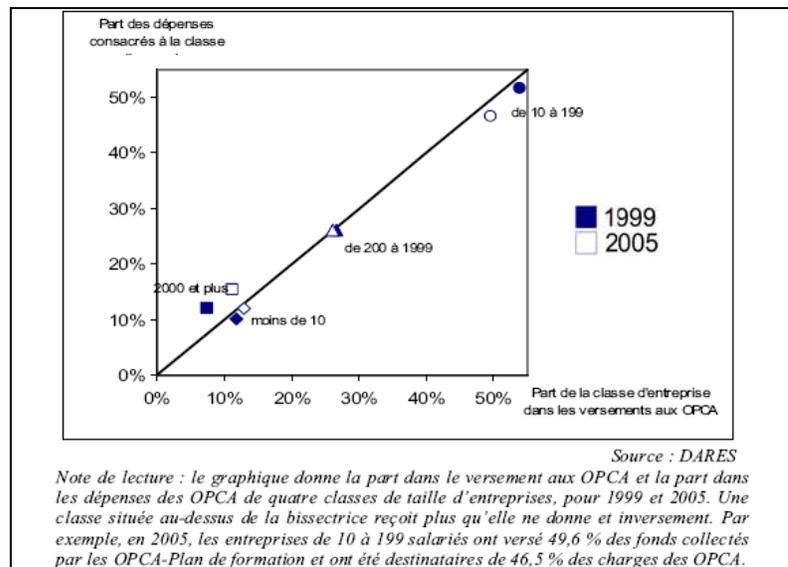
²² Depuis le 1^{er} janvier 2008, le régime spécifique d'exonération qui bénéficiait aux jeunes de 16 à 25 ans a été supprimé.

8,6 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue de leurs salariés et 1,9 milliard d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage des jeunes (cf. Tableau 4)²³.

Une part importante de ces montants est collectée et mutualisée par les OPCA (environ 43 %). La mutualisation des fonds opérée par les OPCA n'engendre cependant qu'une redistribution relativement limitée entre petites et grandes entreprises (les graphiques étudiés ne permettent pas d'examiner l'effet redistributif de la mutualisation à l'intérieur de chaque classe de taille d'entreprises, notamment au sein des petites entreprises de moins de dix salariés) :

- Pour le plan de formation, l'effet redistributif de la mutualisation au sein des OPCA est faible (Graphique 3). Il convient néanmoins de rappeler que pour les entreprises de 10 salariés et plus, le versement à un OPCA n'est pas obligatoire.

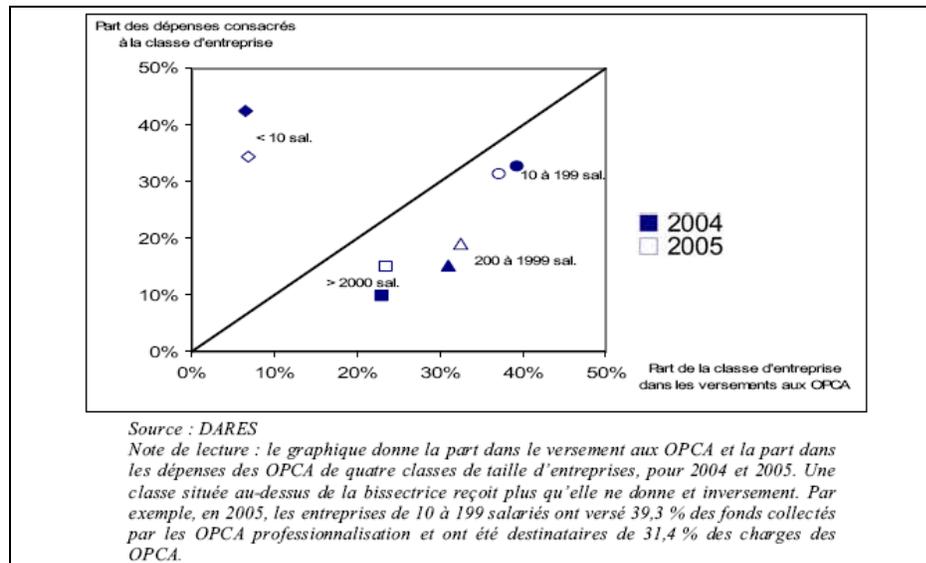
Graphique 3 : Effet redistributif des OPCA au titre du plan de formation



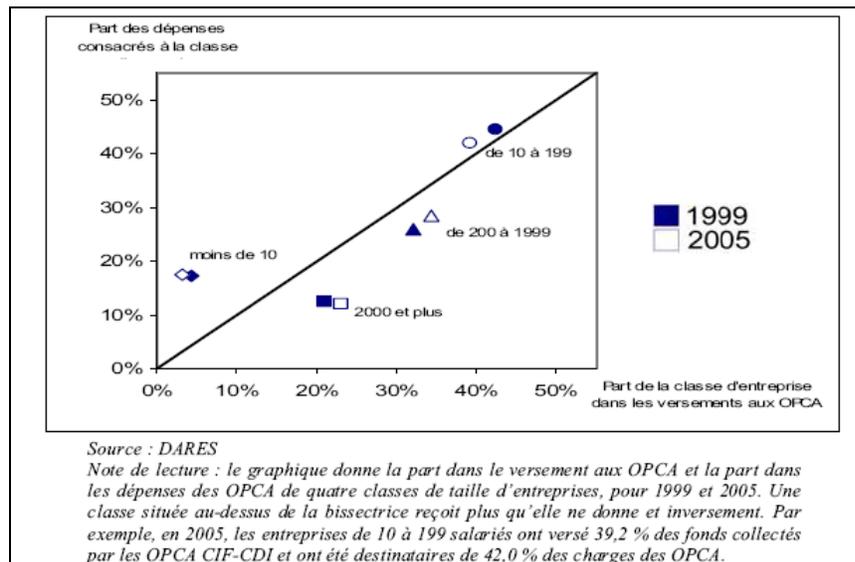
- En revanche, les fonds collectés par les OPCA au titre de la professionnalisation et du CIF semblent faire l'objet d'une réelle redistribution entre les petites et les grandes entreprises (Graphique 4 et Graphique 5). Les entreprises de moins de dix salariés sont les principales bénéficiaires de la mutualisation. En 2005, elles ont bénéficié de 35 % des dépenses des OPCA au titre de la professionnalisation, alors qu'elles n'ont contribué qu'à hauteur de 7 % aux cotisations collectées ;

²³ T. Mainaud, « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2005 », Premières synthèses, n°45.3, Dares, novembre 2007.

Graphique 4 : Effet redistributif des OPCA au titre de la professionnalisation



Graphique 5 : Effet redistributif des OPCA au titre du CIF-CDI



- Pour les fonds collectés au titre du CIF, la collecte est répartie entre les 26 FONGECIF et autres OPACIF (organismes paritaires régionaux et interprofessionnels). Elle ne donne pas lieu à une mutualisation sur l'ensemble du territoire. Elle est source de disparités de moyens entre ces structures (moyens corrélés à la situation économique de la région), ce qui se traduit par une inégalité de traitement des dossiers ;

- La mutualisation réalisée par le Fonds unique de péréquation (FUP) des fonds relatifs à la professionnalisation et au CIF au niveau national s'élève à 190 millions d'euros en 2005 sur un total de 5,2 milliards d'euros collectés par les OPCA²⁴.

(b) *L'Etat*

L'Etat est le deuxième financeur (cf. Tableau 4). En 2005, il a dépensé 4,4 milliards d'euros en 2005 pour la formation professionnelle continue des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés du privé, soit 17 % de la dépense globale.

Dans le cadre du plan de cohésion sociale, l'Etat a accru son effort en faveur des jeunes en difficulté, par un renforcement de la politique d'accompagnement de ces publics (augmentation des moyens humains et financiers du réseau des missions locales et des PAIO pour la mise en place du contrat d'insertion dans la vie sociale, CIVIS). Parallèlement, il s'est désengagé du financement de la formation des demandeurs d'emploi avec la fin des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et des stages d'accès à l'emploi (SAE), dont les crédits ont été redéployés vers les nouveaux contrats aidés.

En 2005, l'Etat finance cependant presque le tiers des coûts pédagogiques des stages destinés aux chômeurs²⁵.

(c) *Les Régions*

Les Régions ont dépensé 3,2 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2005. Leur dépense est en forte progression (+58 % entre 1999 et 2005). Elles consacrent les trois quarts de leurs dépenses aux jeunes (dont 50 % pour les jeunes en apprentissage et 25 % pour les jeunes en formation continue) (cf. Tableau 4).

²⁴ Cela tient au mode d'alimentation du FUP, qui reçoit les excédents financiers dont disposent éventuellement des OPACIF et des OPCA agréés au titre de la professionnalisation et du droit individuel à la formation, ainsi qu'un pourcentage des contributions collectées par ces mêmes OPCA (égal à 5%).

²⁵ En 2005, l'Etat a financé 29 % du coût pédagogique des formations des demandeurs d'emploi, dont 13 % au titre du programme d'activité subventionné (PAS) de l'Association nationale pour la formation des adultes (AFPA) (cf. projet de loi de finances pour 2008, annexe sur la formation professionnelle page 87).

(d) *Les trois fonctions publiques*

Les trois fonctions publiques consacrent 5,5 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue de leurs agents en 2005 (cf. Tableau 4).

Tableau 4 : Synthèse des sources et destinations des financements pour la formation professionnelle et l'apprentissage en 2005 (milliards d'euros)

	Apprentis	Jeunesse et insertion professionnelle	salariés	Agents publics	Demandeurs d'emploi	Total
Entreprises	0,9	1,0	8,6	-	-	10,5
Etat	1,1	0,7	1,1	-	1,5	4,4
Régions	1,7	0,8	0,1	-	0,6	3,2
Collectivités publiques (en tant qu'employeurs)	-	-	-	5,5	-	5,5
Autres dont Unedic	-	-	-	-	1,3	1,3
Ménages	0,3	-	0,7	-	-	1,0
Total	4,0	2,5	10,5	5,5	3,4	25,9

Source : *Projet de loi de finances pour 2008, annexe sur la formation professionnelle (page 14)*

3) Une offre de formation dispersée entre de nombreux organismes

Le nombre d'organismes de formation professionnelle continue est important. Les activités de formation professionnelle continue sont connues grâce aux bilans pédagogiques et financiers, que doivent établir l'ensemble des organismes intervenant dans ce domaine. Selon l'exploitation de ces bilans réalisée par la DARES²⁶, il ressort que :

- en 2005, 54 799 établissements dispensateurs de formation ont renseigné un bilan pédagogique et financier ;
- parmi eux, 45 777 établissements ont effectivement réalisé des actions de formation professionnelle en 2005 pour un chiffre d'affaires total de 8,9 milliards d'euros (+0,4 % par rapport à 2004) ;
- parmi ces derniers, 13 499 établissements dispensateurs de formation professionnelle continue exercent leur activité de formation à titre principal. Ils ont réalisé un chiffre d'affaires de 5,4 milliards d'euros.

Si on se limite à ces derniers, c'est-à-dire à ceux dont l'activité principale est la formation, on observe que le secteur privé est prédominant :

- en 2005, les organismes privés de formation représentent 94 % des organismes de formation, totalisent 77 % du chiffre d'affaires total et accueillent 85 % des stagiaires (soit 7,4 millions de stagiaires). Ils se répartissent en trois tiers quasi égaux entre le privé lucratif (32 % des organismes), le privé non lucratif (31 %) et les formateurs

²⁶ T. Mainaud, « L'offre de formation continue en 2005 : toujours plus de formations dispensées mais le chiffre d'affaires se stabilise », *Premières synthèses* n° 48.1, DARES, novembre 2007.

individuels (31 %). Bien que nombreux, les formateurs individuels ne totalisent que 4 % du chiffre d'affaires et ne touchent que 10 % des stagiaires ;

- le secteur public et parapublic, qui ne représente que 6 % des organismes de formation et ne forme que 15 % des stagiaires, réalise près du quart du chiffre d'affaires (23 %) du fait de ses formations plus longues. L'Education Nationale (dont le CNAM) et les GRETA (Groupement d'établissements publics locaux d'enseignement) sont des intervenants importants de la formation continue avec 13 % du chiffre d'affaires. Il en est de même pour l'AFPA (4 % du chiffre d'affaires).

Par ailleurs, si le nombre d'organismes de formation est élevé, l'offre de formation apparaît très concentrée :

- les organismes réalisant plus de trois millions d'euros de chiffres d'affaires représentent 2 % des organismes mais ils réalisent 38 % du chiffre d'affaires du secteur et forment 27 % des stagiaires ;
- de même, les organismes ayant un chiffre d'affaires supérieur à 750 000 euros ne représentent que 12 % des organismes mais ils totalisent 73 % du chiffre d'affaires et accueillent 60 % des stagiaires ;
- enfin, ce sont les organismes les plus anciens qui captent une large part du marché : les organismes de formation ayant démarré leur activité de formation continue avant 1990 représentent 20 % des organismes mais réalisent 40 % du chiffre d'affaires global.

C. De nombreux outils de coordination entre les acteurs

La multiplicité des acteurs nécessite d'assurer leur coordination au niveau régional entre l'Etat et la Région, la Région et les partenaires sociaux, entre les partenaires sociaux eux-mêmes, etc.

Différents outils de coordination existent au niveau régional. De façon schématique, il est possible de distinguer trois types de mécanismes : les instances de concertation, les instruments de programmation et les outils de contractualisation.

- Les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), créés par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, sont des instances régionales quadripartites réunissant tous les acteurs concernés sur le champ de la formation professionnelle. En 2006, la DGEFP a réalisé un premier bilan sur le fonctionnement de ces instances, qui montre que ce dernier varie fortement d'une région à l'autre²⁷. La multiplicité des lieux de concertation rend parfois difficile la représentation des partenaires sociaux aux différentes réunions. Elle soulève aussi la question de l'articulation nécessaire des lieux de concertation ayant des enjeux voisins. Par exemple, on peut s'interroger sur le risque de double emploi entre le comité régional de l'emploi (CRE), créé par la récente loi réformant le service public de l'emploi, et les CCREFP.

²⁷ DGEFP, « Premières éclairages sur la réforme de la formation professionnelle », rapport coordonné par Jean-François Dumont sous la direction de Pierre Le Douaron, octobre 2006 (cf. fiche 5).

- Les plans régionaux de développement de la formation (PRDF) doivent permettre une coordination de l'ensemble des actions de formation professionnelle initiale et continue au niveau de la région. Mais la concertation ne se fait pas avec la même force dans les régions (cf. bilan réalisé par la DGEFP). En outre, les PRDF ne permettent pas la mise en place de politiques communes du fait de leur caractère non contraignant.
- Enfin, il existe des outils de contractualisation qui permettent d'aller plus loin dans la coordination entre les acteurs régionaux mais ils sont diversement mobilisés. Il s'agit notamment des contrats de projets Etat-Région (CPER)²⁸ ainsi que des contrats d'objectifs entre l'Etat et les Régions²⁹, dont les contrats d'objectifs et de moyens (COM) et les contrats d'objectifs territoriaux (COT)³⁰ signés également avec les représentants des branches en région. On peut également citer les conférences de financeurs. Ces dernières existent dans peu de régions.

D. Un manque d'évaluation des actions de formation

Les travaux qui ont cherché à évaluer l'efficacité des stages de formation en prenant en compte les problèmes de sélectivité sont peu nombreux en France et en Europe.

Ces travaux consistent à comparer le devenir professionnel d'un individu ayant suivi un stage de formation à celui d'un individu de mêmes caractéristiques n'ayant pas suivi de stage de formation. Ils reposent sur le même type de méthodes que celles utilisées en médecine pour évaluer l'efficacité thérapeutique d'un médicament (les expériences contrôlées). Ces méthodes permettent de mesurer correctement l'effet du stage en isolant dans les différences observées entre les deux groupes celles qui sont imputables au stage lui-même et celles qui sont liées aux qualités intrinsèques des individus.

Pour les chômeurs, les travaux ont essentiellement cherché à évaluer les dispositifs en faveur des jeunes. Ils sont principalement consacrés aux contrats en alternance (contrats d'apprentissage et de qualification). Ces évaluations concluent à une efficacité assez nette de l'alternance : les apprentis s'insèrent plus rapidement que les élèves des lycées professionnels qui obtiennent les mêmes diplômes ; de même, l'insertion professionnelle des bénéficiaires de contrat de qualification est plus rapide, plus souvent stable et plus souvent non subventionnée par l'Etat que celle des jeunes chômeurs non bénéficiaires. Par ailleurs, Brodaty et al.³¹ montrent que l'impact de

²⁸ Les CPER ont démarré le 1^{er} janvier 2007, en remplacement des contrats de plan, pour une durée de sept ans (2007-2013). Ils constituent un partenariat privilégié entre l'Etat et les Régions, et peuvent associer également d'autres collectivités. Trois objectifs sous-tendent ces contrats : la compétitivité et l'attractivité des territoires ; le développement durable et la préservation de l'environnement ; la cohésion sociale et territoriale. Ce dernier objectif vise à renforcer le soutien aux politiques d'emploi et de formation professionnelle, la recherche d'une plus grande égalité des chances et l'accompagnement des mutations économiques et des politiques de conversion des bassins en difficulté.

²⁹ Les contrats d'objectifs permettent à l'Etat, aux Conseils régionaux et aux organisations professionnelles de mieux conjuguer leurs efforts en matière de développement de l'apprentissage et de l'enseignement professionnel et technique en alternance. Ils prennent la forme soit de contrats d'objectifs et de moyens (COM), soit de contrats d'objectifs et de moyens en vue de la modernisation et du développement de l'apprentissage (COM - développement de l'apprentissage). Les COM - développement de l'apprentissage indiquent également les moyens mobilisés. Le COM - développement de l'apprentissage est bien souvent en effet un contrat à part entière, bien que le législateur ait prévu que le COM puisse le contenir en annexe.

³⁰ A côté des COM, les COT se sont développés dans la pratique : ils sont signés avec les représentants des branches en région.

³¹ T. Brodaty, B. Crépon et D. Fougère, « Les jeunes chômeurs ont-ils bénéficié des dispositifs d'aide à l'emploi », Mimeo, 2002.

l'alternance sur l'insertion est supérieur à celui des emplois aidés du secteur marchand. Ces études indiquent également que l'expérience acquise par l'exercice d'un emploi en entreprise n'explique pas seule l'efficacité de l'alternance : c'est bien la combinaison de la formation générale et de l'expérience pratique qui semble apporter une réelle plus-value pour l'insertion ultérieure. Ces études ne parviennent pas à mettre en évidence un impact significatif en termes d'insertion des autres dispositifs de formation en direction des jeunes. Les auteurs expliquent ce résultat par l'existence d'une double hétérogénéité, celle des publics et celle des stages (contenus disparates en emploi et en formation)³².

Les évaluations françaises des stages de formation pour les chômeurs adultes sont très rares, principalement en raison du manque de données longitudinales françaises portant sur les adultes. Il existe toutefois une étude récente, celle de B. Crépon, M. Ferracci et D. Fougère³³. A partir d'une exploitation du Fichier National des Assedic sur la période 2001-2005, les auteurs montrent premièrement que le suivi d'une formation ralentit la sortie du chômage : il s'agit d'un effet mécanique qui est lié au fait que pendant que l'individu est en formation, sa durée de chômage est artificiellement prolongée. Ils montrent également que la formation a un impact favorable sur la durée de l'emploi suivant, d'autant plus que celle-ci a été longue. En moyenne, la durée de l'emploi suivant est plus longue d'un an.

Les études menées à l'étranger ne parviennent pas à mesurer d'effets durables des stages de formation pour les adultes. Des évaluations menées sur des données d'enquêtes longitudinales en Allemagne et en Belgique mettent en évidence un accroissement assez important du taux d'emploi à court terme pour les bénéficiaires de stages de formation, mais qui s'estompe à plus long terme. D'autres évaluations réalisées en Suède et en Suisse identifient des effets très faibles, voire nuls, des programmes de formation. Par ailleurs, l'expérience contrôlée menée en Norvège en 1991 pour l'évaluation de la politiques de formation conduit à un impact non significatif des stages de formation sur les perspectives d'emploi des chômeurs à court terme (trois ou quatre mois à l'issue du stage) comme à moyen terme (sept ou huit mois à l'issue du stage). Néanmoins, une revue des expériences contrôlées menée en Europe du Nord par Denis Fougère indique que même si les stages de formation ont un impact, celui-ci reste en tout état de cause bien inférieur à celui de politiques globales d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi.³⁴

S'agissant des salariés, s'il existe bien une forte corrélation entre la formation professionnelle continue et le revenu, celle-ci est principalement due aux caractéristiques des individus formés. Les études ne parviennent pas le plus souvent à prouver l'existence d'effets importants de la formation professionnelle sur les salaires. En France, Goux et Maurin (2000)³⁵ trouvent par exemple que le supplément de salaire des employés ayant suivi un stage de formation provient uniquement de leurs caractéristiques personnelles. Fougère, Goux et Maurin (2001)³⁶ trouvent quant à eux que, lorsque l'on corrige pour l'effet de sélection, la formation n'a pas d'effet sur les salaires perçus ultérieurement dans l'entreprise où elle a été reçue, mais qu'elle améliore cependant les perspectives salariales des salariés qui changent d'employeur. Les études empiriques

³² Eléments tirés de A. Fleuret et P. Zamora, « La formation professionnelle des chômeurs », *France portrait social* 2004/2005.

³³ B. Crépon, M. Ferracci et D. Fougère, « Training the unemployed in France: How does it affect unemployment duration and recurrence ? », *IZA discussion paper series*, décembre 2007.

³⁴ A. Fleuret et P. Zamora, op. cit. 2005.

³⁵ D. Goux et E. Maurin, « Returns to firm-provided training: Evidence from French worker-firm matched data », *Labour Economics*, vol. 7, pp 1-19, 2000.

³⁶ D. Fougère, D. Goux et E. Maurin, « Formation continue et carrières salariales : une évaluation sur données individuelles », *Annales d'économie et de statistique*, n° 62, pp 49-69, 2001.

menées à l'étranger montrent par ailleurs que les effets de la formation ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories de salariés : ce sont les salariés les moins qualifiés qui bénéficient le moins de la formation continue.

Enfin, il convient de signaler l'existence de deux projets d'enquêtes de la DARES portant l'un sur le devenir des stagiaires de la formation professionnelle, l'autre sur les bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation. Même s'il ne s'agit pas à proprement parler de travaux à visée évaluative (absence de groupes témoins), ils fourniront néanmoins des éléments d'analyse des dispositifs sous forme de description fine des trajectoires professionnelles et des actions de formation suivies.

Pour finir, il est important de préciser que ces travaux ne tiennent pas compte des éléments contenus dans l'ANI du 5 décembre 2003.

Les parties signataires de l'ANI du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle avaient prévu de procéder à un bilan de leur accord au cours de la cinquième année de son application, c'est-à-dire courant 2009. Dans ce cadre, elles ont demandé au Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) d'assurer un suivi régulier de l'application de l'accord dans les branches et dans les entreprises (cf. ANI décembre 2003, art. 11-5³⁷ et art. 11-7³⁸).

Ce bilan a été avancé pour pouvoir alimenter la réflexion dans le cadre des futures négociations. Les travaux sont en cours. On dispose de premiers chiffres : en 2007, 152 860 contrats de professionnalisation jeunes (+14 % par rapport à 2006) et 26 100 contrats de professionnalisation adultes (+32 % par rapport à 2006) ont été conclus, soit davantage que ceux des meilleures années des contrats de qualification ; par ailleurs, 46 200 CIF ont été pris en charge (+10 % par rapport à 2006).

³⁷ Cf. ANI du 5 décembre 2003, Livre 3, Titre 11, article 11-5 : « Les parties signataires du présent accord conviennent de procéder à une évaluation des conditions de mises de mise en œuvre des dispositions du présent accord, eu égard à leur objectif d'accroître de manière décisive et efficace l'accès de tous à la formation professionnelle continue. Dans cette perspective, elles demandent au CPNFP d'assurer un suivi régulier de l'application du présent accord dans les branches et dans les entreprises ».

³⁸ Cf. ANI du 5 décembre 2003, Livre 3, Titre 11, article 11-7 : « Les parties signataires conviennent de procéder au cours de la cinquième année d'application du présent accord à un bilan formalisé, quantitatif et qualitatif, de la mise en œuvre de ses dispositions et, au vu de celui-ci, d'examiner l'opportunité de l'ouverture d'une négociation visant à apporter les modifications au présent accord qui se révéleraient nécessaires ».

ANNEXES

Les annexes A, B et C sont issus des travaux de la Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES).

A. Les sources d'information sur la formation professionnelle

Le champ de la formation professionnelle est marqué par un partage des responsabilités et des compétences entre Etat, régions et partenaires sociaux. Le suivi de ce champ suppose de mobiliser une multiplicité de sources complémentaires : enquêtes statistiques auprès des ménages ou des entreprises, sources administratives annuelles émanant du contrôle de la formation professionnelle, systèmes de gestion (CNASEA ou Etat). Différents organismes participent au pilotage ou à l'exploitation de ces systèmes d'informations.

1) Les sources administratives

(a) La base régionalisée des Stagiaires de la Formation Professionnelle (BREST)

Depuis 2003, la DARES fait remonter les données individuelles anonymisées issues de la gestion des rémunérations ou de la protection sociale des stagiaires de la formation professionnelle. La base de données ainsi constituée rassemble les informations provenant de l'ensemble des organismes assurant la rémunération des chômeurs en formation : UNEDIC, Etat et Conseils régionaux. Ne sont pas inclus dans ce champ l'alternance ni l'apprentissage.

Si la base Brest permet de caractériser, sur le plan physique, l'ensemble des stages de formation en direction des demandeurs d'emploi, quels que soient leur financeur, l'enrichissement des variables disponibles dans la base se heurte toutefois aux contraintes inhérentes à la diversité des systèmes de gestion de chaque financeur et à leur capacité d'évolution pour répondre aux besoins de l'analyse statistique.

(b) Les fichiers de l'ANPE

Ils comptabilisent les demandeurs d'emploi en formation, et constituent des données longitudinales utiles pour l'évaluation. Toutefois, ces données présentent l'inconvénient de ne couvrir que la population des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (soit environ la moitié des demandeurs d'emploi bénéficiaires de stages de formation) et ne permettent pas de décrire précisément les trajectoires à la sortie des listes de l'ANPE (ces fichiers ne peuvent être mobilisés que pour analyser la vitesse de sortie des listes et la récurrence de l'inscription à l'ANPE).

(c) Les Cerfa des contrats en alternance

Le suivi des contrats en alternance (contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation) s'effectue à partir de l'exploitation statistique des conventions d'embauches.

(d) Les sources permettant l'analyse de la dépense de formation et du marché de la formation

La DARES analyse chaque année les bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation pour décrire l'offre de formation. Elle établit annuellement la dépense globale de formation en France en opérant une synthèse de multiples sources : comptabilité publique du ministère de l'Emploi, enquête auprès des conseils régionaux pour les dépenses des régions ; déclarations fiscales n° 2483, états statistiques et financiers des organismes collecteurs, statistiques de l'Unedic, compte de l'Éducation, bilans pédagogiques et financiers des prestataires de formation... Une source de difficulté tient à l'impossibilité de procéder à une régionalisation de l'ensemble des sources d'informations disponibles. En particulier, les dépenses de formation des entreprises, issues des déclarations n° 2483, ne sont pas régionalisables.

Les déclarations fiscales n° 2483 permettent par ailleurs de calculer annuellement des taux d'accès à la formation professionnelle pour les salariés des entreprises de 10 salariés et plus. L'exploitation de ces données est assurée par le Céreq, qui alimente notamment l'annexe au projet de loi de finances sur la formation professionnelle.

2) *Les enquêtes auprès des personnes*

Il s'agit d'enquêtes menées en population générale auprès d'un échantillon d'individus, dont la collecte est en général effectuée par l'Insee, de manière annuelle ou pluriannuelle selon les sources, au sein desquelles la définition de la formation continue, ainsi que la période de référence, peuvent varier. Les données d'enquêtes souffrent d'un certain nombre de limites pour l'analyse et l'évaluation de la formation professionnelle, notamment l'absence de données longitudinales permettant de décrire précisément les diverses actions de formation suivies et de les mettre en regard, sur longue période, des mobilités professionnelles et des rémunérations. Les enquêtes incluant des calendriers rétrospectifs ne peuvent demander une description précise de l'ensemble des actions de formation suivies sur plusieurs années, compte tenu des biais de mémoire inhérents à ce type de questionnements, biais qui se trouvent vraisemblablement accentués dans le cas d'actions de formation ponctuelles et de courte durée.

(a) L'enquête emploi

Depuis les débuts de l'enquête emploi en continu (2003), un ensemble de questions porte sur la formation la plus récente suivie au cours des 3 derniers mois. La définition de la formation utilisée est très large, incluant par exemple des reprises d'études. On demande le début et la fin de la formation, ainsi qu'un nombre d'heures approximé, et la spécialité de formation. Pour les demandeurs d'emploi, la nature du dispositif suivi (stage d'un conseil régional par exemple) ne peut être identifiée.

(b) Le module ad hoc 2003 sur la formation tout au long de la vie

En 2002, la Commission européenne a rendu obligatoire la collecte d'informations sur la mise en oeuvre des objectifs stratégiques européens concernant la formation tout au long de la vie. Cette collecte a été effectuée dans le cadre d'un module ad hoc de l'enquête communautaire « Forces de travail » de 2003, menée auprès des ménages par les instituts nationaux de statistique sous la coordination d'Eurostat, l'office statistique des Communautés européennes. L'objectif de ce module était de donner des renseignements sur trois formations (si possible) suivies au cours des douze derniers mois. En particulier, ce module permettait de calculer directement des taux annuels d'accès à la formation.

Néanmoins, la définition et la délimitation des trois catégories qui définissent la notion de « formation tout au long de la vie » (« l'éducation ou la formation formelle », définie comme la participation à un enseignement régulier dans le cadre du système éducatif en vue d'obtenir un diplôme ou un titre reconnu, « l'éducation ou la formation non formelle » c'est-à-dire la participation à des cours, des stages, des conférences ou des séminaires ne s'inscrivant pas dans un programme d'enseignement régulier, et « l'apprentissage informel » qui correspond aux actions entreprises dans l'intention d'apprendre, à l'aide de supports pédagogiques écrits, audiovisuels ou informatiques, mais en dehors de tout cadre structuré, en termes de lieu, de temps ou de relations entre formateur et formé) ont pu faire l'objet d'interprétations différentes d'un État membre à l'autre, compte tenu de la variété des formes institutionnelles de la formation.

(c) L'enquête Formation et Qualification Professionnelle

L'enquête Formation et Qualification Professionnelle (FQP), dont la sixième édition a eu lieu en 2003 propose notamment, outre sa partie consacrée à la formation continue, des informations sur la profession à différents moments de la carrière, ainsi que des informations fines sur la formation initiale. Le module sur la formation continue est constitué de trois parties, relatives aux formations suivies entre 1998 et 2003 : formation en entreprise ; formations de plus de 30 heures, avec une définition très large (incluant les stages, les reprises d'études, les formations en entreprise...), formation en alternance.

(d) L'enquête Formation continue (FC) complémentaire à l'enquête emploi

Une enquête FC a été menée en 2000. La dernière édition, FC2006, est actuellement en cours d'exploitation. Il s'agit de la déclinaison française d'une enquête européenne (Adult Education Survey – AES) ; elle permet donc des comparaisons internationales. La maîtrise d'ouvrage en a été assurée par l'Insee, en coordination avec les partenaires extérieurs de l'enquête, le CEREQ, la DARES, la DEPP et la DGEFP.

L'enquête FC2000 décrit l'ensemble des formations post-scolaires (y compris l'alternance) suivies pendant 13 mois, entre janvier 1999 et février 2000. Elle permet aussi de repérer les formations suivies de mars à décembre 1998, de comptabiliser le nombre total de formations dont ont pu bénéficier les personnes interrogées, de leur sortie de scolarité à février 1998, de mesurer la probabilité pour un chômeur et pour un salarié de suivre une formation, ainsi que le type de stage suivi. Dans FC 2006 la formation continue est définie de manière assez large, deux critères de base pour la définir étant l'intention d'apprendre ainsi que le caractère « structuré » de la formation. Les deux enquêtes ne seront pas directement comparables, pour plusieurs raisons, notamment les changements de législation entre les deux enquêtes 2000 et 2006 (accord interprofessionnel de 2003 et loi de 2004), qui ont conduit à adapter FC 2006 à ce nouveau cadre législatif. Par exemple, l'enquête de 2006 a introduit des questions sur l'initiative de la formation ainsi que sur la visée (personnelle ou professionnelle) de cette dernière.

(e) Les enquêtes de devenir

La DARES mènera en 2008 une enquête sur le devenir des bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation et une enquête sur le devenir des stagiaires de la formation professionnelle. Il s'agira de recueillir des informations sur la trajectoire professionnelle des bénéficiaires, avant et après leur passage en dispositif, et sur le passage en dispositif (déroulement du contrat et de l'action de professionnalisation, contenu de la formation).

3) Les enquêtes auprès des entreprises

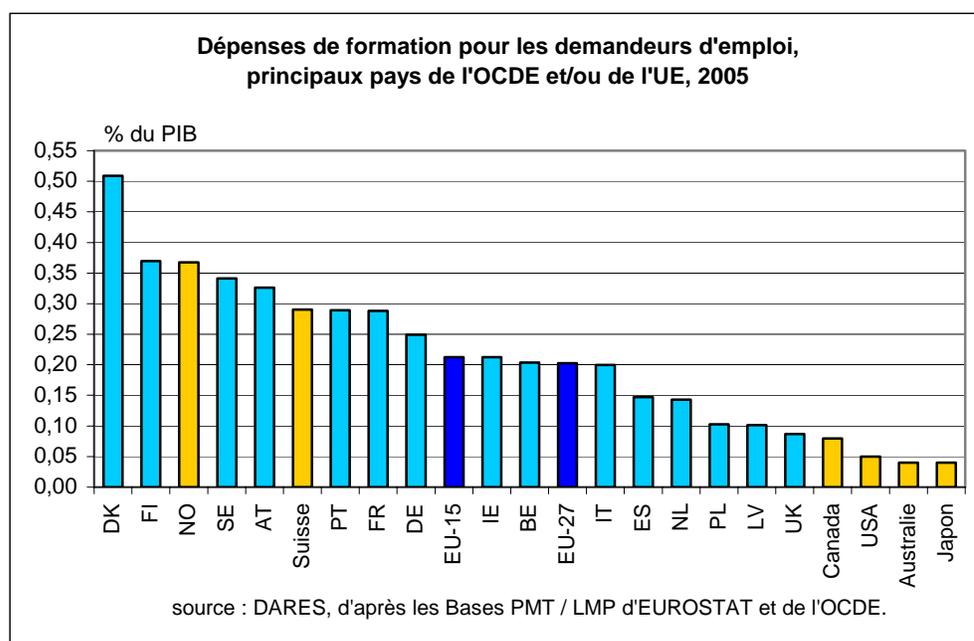
Les enquêtes CVTS (« Continuing Vocational Training Survey ») : elles portent sur la formation professionnelle continue financée partiellement ou en totalité par les entreprises européennes à destination de leurs personnels. Coordonnées par Eurostat, elles visent une description comparée des pratiques de formation continue dans les entreprises en Europe, permettent de construire des indicateurs en matière de politique de formation des entreprises, d'accès et de participation à la formation, de durée et de coûts de formation, et de connaître les raisons pour lesquelles les entreprises ont ou n'ont pas dispensé de formation. Après les éditions de 1993 (CVTS1) et de 1999 (CVTS2), l'enquête CVTS 3, portant sur l'année 2005 est en cours d'exploitation. Outre une partie européenne commune à l'ensemble des pays de l'Union, elle comprend aussi une partie française élaborée par le CEREQ en partenariat avec la DARES et l'INSEE. L'un des apports de cette enquête est qu'elle forme avec AES 2006 un dispositif couplé, au sein duquel on interroge d'une part le salarié sur les formations suivies, d'autre part l'entreprise de ce salarié sur sa politique en matière de formation.

B. Eléments de comparaison internationale sur les dépenses de formation des demandeurs d'emploi (Eurostat et Ocde, 2005)

1) Dépense en pourcentage du PIB

La dépense de formation professionnelle des demandeurs d'emploi ³⁹ représente une part comprise entre 0,2 et 0,4 point de PIB pour les principaux pays de l'UE. Le Danemark se détache à 0,5 % de PIB. La France se situe après les pays scandinaves, rejoints par l'Autriche, et avant l'Allemagne. L'effort de la France (**0,29 %** de PIB) est nettement supérieur à celui de la moyenne de l'UE à 15 (0,21%). Les autres grands pays de l'Ocde consacrent traditionnellement peu de ressources aux politiques dites actives.

DK	0,51
FI	0,37
NO	0,37
SE	0,34
AT	0,33
Suisse	0,29
PT	0,29
FR	0,29
DE	0,25
EU-15	0,21
IE	0,21
BE	0,20
EU-27	0,20
IT	0,20
ES	0,15
NL	0,14
PL	0,10
LV	0,10
UK	0,09
Canada	0,08
USA	0,05
Australie	0,04
Japon	0,04



Remarques :

- Pour la France, les exonérations associées aux contrats en alternance (qualification puis professionnalisation) ne sont pas classées dans cette catégorie « formation », mais en « aides à l'emploi ». Certains Etats membres ont pu faire figurer des mesures voisines dans la catégorie « formation ».
- Dans la base de données d'Eurostat, l'Espagne et les Pays-Bas rapportent très peu de dépenses d'allocations de formation (qui ne sont pas distinguées des allocations de chômage). Ceci suggère que leur effort est en réalité supérieur à celui mentionné ; il devrait se rapprocher de la moyenne de l'UE à 15 – qui s'en trouverait un peu augmentée.

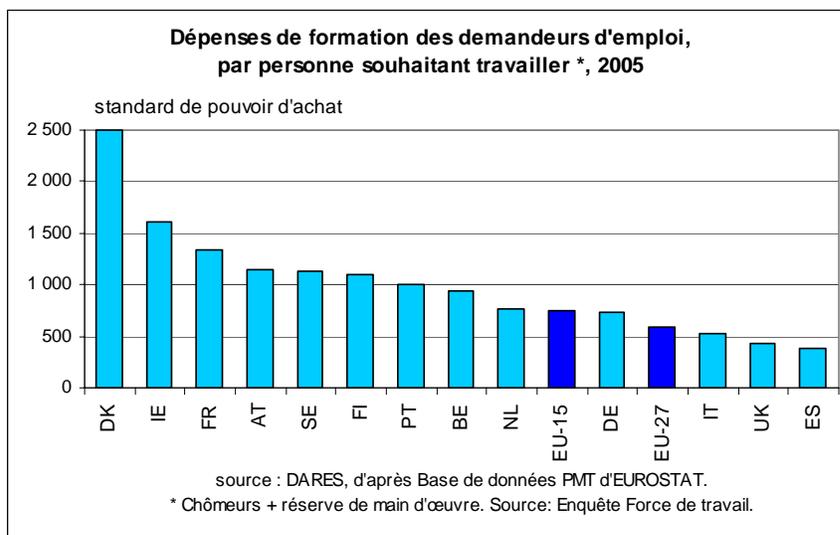
³⁹ Catégorie 2 « Formation professionnelle » de la base « Politiques du marché du travail » d'EUROSTAT, dont la nomenclature et les données sont reprises par l'OCDE.

2) La dépense rapportée au nombre de personnes souhaitant travailler et/ou par stagiaire

Un ratio « dépense / nombre de chômeurs » renvoie immédiatement aux difficultés d'identifier un dénominateur pertinent pour les mesures actives du marché du travail. On peut soit recourir au ratio proposé par Eurostat, soit regarder aussi la dépense par stagiaire.

(a) La dépense par personne souhaitant travailler

Pour les pays de l'UE, Eurostat rapporte la dépense au nombre de « **personnes souhaitant travailler** ». Ce concept, issu de l'Enquête Force de travail, ajoute aux chômeurs les personnes inactives au moment de l'enquête pour certains motifs⁴⁰. Pour la France, ce concept conduit à un classement moins défavorable que s'il était basé sur les seuls chômeurs BIT. Il est aussi plus pertinent au sens où les demandeurs d'emploi entrant en formation peuvent être inscrits dans toutes les catégories de DEFM, voire non inscrits (RMISTes), et ne sont pas limités au champ des chômeurs au sens du BIT.



Selon ce critère, la France réalise un effort parmi les plus importants de l'UE.

(b) La dépense par stagiaire par année pleine

La **dépense par stagiaire en année pleine** permet d'approcher l'effort consenti par demandeur d'emploi formé en moyenne sur l'année. Ce ratio doit toutefois être considéré avec prudence, tant les circuits et pratiques de financement sont variés dans les pays de l'UE.

La dépense moyenne est en France de **9.000 €** en 2005. C'est plus que la moyenne européenne (à 15), 6.800 €, mais moitié moins que les pays scandinaves, et un peu moins que l'Irlande et l'Autriche (cf. tableau ci-après).

⁴⁰ Personnes cherchant un emploi avec ou sans démarche active, ou souhaitant travailler mais ne cherchant pas pour des raisons de maladie, responsabilités familiales, formation, conviction qu'aucun emploi n'est disponible, ou encore personnes ayant trouvé un emploi qui commence dans plus de 3 mois.

On peut noter que les pays scandinaves consacrent 70% de ces dépenses en « transferts aux individus », c'est-à-dire en allocations de formation et aides connexes. Dans le cas de la France, cette part n'est que de 40%. Le reste va essentiellement aux « prestataires de services », c'est-à-dire aux organismes de formation.

Dépense de formation professionnelle des demandeurs d'emploi par stagiaire (en année pleine)

		Dépense 2005 Formation (catégorie 2) millions €	Stock annuel moyen 2005 Formation (catégorie 2)	Dépense pour une année- stagiaire
	EU-27	22 238,9 s	3 375 919 ui	6 588 €
	EU-15	21 867,0 s	3 197 098 ui	6 840 €
Belgique	BE	608,1	125 637	4 840 €
	BG	14,4	13 596 e	1 056 €
	CZ	13,3	6 002	2 214 €
Danemark	DK	1 059,5 e	51 369 e	20 625 €
Allemagne	DE	5 579,6 e	964 337 e	5 786 €
	EE	3,7	991	3 756 €
Irlande	IE	342,1 e	25 102 ui	13 627 €
	EL	71,2 s	:	
Espagne	ES	1 334,4	259 268 ui	5 147 €
France	FR	4 927,3 e	546 798 e	9 011 €
Italie	IT	2 838,8	643 435 ui	4 412 €
	CY	:	:	
Lettonie	LV	13,2	5 378	2 451 €
	LT	10,8	5 427	1 984 €
	LU	:	2 057	
	HU	34,3	14 224	2 414 €
	MT	:	:	
Pays-Bas	NL	723,2 e	133 930	5 400 €
Autriche	AT	799,7 e	76 287 e	10 482 €
Pologne	PL	250,4	112 376 s	2 228 €
Portugal	PT	430,7	50 919	8 459 €
	RO	10,1	12 899	782 €
	SI	12,4	3 534 ui	3 521 €
	SK	9,3	4 394	2 114 €
Finlande	FI	580,6	48 798	11 897 €
Suède	SE	981,1	50 363	19 481 €
Royaume-Uni	UK	1 559,4 e	218 798	7 127 €
Norvège *	NO	891,4	39 412	22 616 €

: Not available; e Estimated value; s Eurostat estimate;

ui Unreliable or uncertain data: participant data complete for interventions covering >=80% but <100% of expenditure

* La Norvège a passé une convention statistique avec Eurostat.

Source : DARES, d'après Labour market policy, 2007 edition, EUROSTAT statistical books.

Voir aussi : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques-dares/statistiques/politique-emploi-formation-professionnelle/donnees-synthese/les-politiques-du-marche-du-travail-comparaisons-internationales-2089.html>

en particulier : [Dépenses au titre des mesures de formation destinées aux chômeurs dans l'Union Européenne ; Labour Market Policy - Expenditure and Participants. Data 2005 ; Dépenses publiques et nouveaux participants aux programmes du marché du travail](#) (OCDE).

C. Eléments de comparaison internationale sur les taux d'accès à la formation

La France se caractérise, au sein de l'Europe, par l'existence d'une obligation de participation des employeurs à la formation professionnelle continue (FPC), contraignant les entreprises à consacrer une fraction minimale de leur masse salariale au financement d'actions de formation.

On rassemble quelques éléments de comparaison internationale, en réponse à trois questions :

- Ce système se caractérise-t-il par un accès à la formation plus fréquent ?
- Cet accès à la formation est-il plus égalitaire ?
- Est-il plus concentré sur la population ayant un emploi que sur les chômeurs ou les inactifs ?

1) La propension à former et à se former : la France occupe une position médiane en Europe

La plupart des études internationales (OCDE, Eurostat) mettent en évidence des écarts de participation à la formation très nets entre les pays. Selon une étude de 2003 conduite par Eurostat, trois groupes de pays se distinguent :

- Les pays scandinaves, l'Autriche et le Royaume-Uni où le taux de participation (défini comme le rapport des personnes ayant participé à une activité de formation au cours des 12 mois précédant l'enquête, sur l'ensemble de la population considérée) est supérieur aux deux tiers de la population de 25 à 64 ans, tous types de formation confondus.
- Un second groupe, parmi lesquels Allemagne, Italie, France, Pays-Bas, où le taux de participation est entre 1/3 et 2/3.
- Un troisième groupe (Grèce, Espagne, Pologne) où il est inférieur à 1/3.

Si l'on restreint le champ des comparaisons aux seuls salariés du secteur privé concernés par la formation professionnelle continue, la France se situait, selon une enquête menée en 2000, à sept points au-dessus de la moyenne communautaire en 1999 (tableau 1). Selon cette même source, les trois quarts des entreprises de 10 salariés et plus comptaient au moins un salarié formé dans l'année de référence, contre 61 % dans les entreprises de l'ensemble de l'Union européenne (tableau 2). Cette dernière « performance » est honorable, mais le champ des entreprises considérées (10 salariés et plus dans le secteur privé) est précisément celui auquel l'obligation s'adresse de la façon la plus contraignante, le taux de participation étant sensiblement majoré à partir de 10 salariés. L'accès à la formation au sein des entreprises « formatrices » ne concerne qu'un salarié sur deux, ce qui est proche de la moyenne communautaire.

Tableau 1 : Pourcentage de salariés du secteur privé participant à des cours de formation professionnelle en 1999

En pourcentage

Allemagne	32
Danemark	53
Espagne	25
France	46
Italie	26
Pays-Bas	41
Royaume-Uni	49
Suède	61
UE-25	39

Lecture : dans l'Union européenne, 39 % des salariés des entreprises du champ de l'enquête ont accédé en 1999 à au moins une action de formation professionnelle continue

Champ : salariés de l'ensemble des entreprises de 10 salariés et plus du secteur privé non agricole

Source : Eurostat, enquête CVTS 2, 2000

Tableau 2 : Proportion d'entreprises formatrices dans le secteur privé en 1999, et proportion de leurs salariés concernés par la formation professionnelle continue

	Entreprises formatrices (%)	Salariés accédant à la formation (%)
Allemagne	75	36
Danemark	96	55
Espagne	36	44
France	76	51
Italie	24	47
Pays-Bas	88	44
Royaume-Uni	87	51
Suède	91	63
UE-25	61	47

Lecture : dans l'Union européenne, 61% des entreprises du champ de l'enquête comptent au moins un salarié ayant accédé en 1999 à la formation professionnelle continue (FPC) ; dans ces entreprises formatrices, 47% des salariés ont accédé à la FPC

Champ : Entreprises de 10 salariés et plus du secteur privé non agricole

Source : Eurostat, enquête CVTS 2, 2000

2) La mise en œuvre de la formation professionnelle est inégalement répartie en dépit de l'élévation du niveau de formation de la population

Quel que soit le pays (tableau 3), « la formation va aux plus formés ». Les inégalités d'accès à la formation au détriment de ceux qui en sont le moins pourvus conduisent à ce que les disparités dans les qualifications professionnelles s'auto entretiennent, voire s'amplifient tout au long de la vie. Les inégalités d'accès ne sont pas plus importantes en France que chez ses partenaires de l'Union.

**Tableau 3 : Taux de participation à l'apprentissage non formel(*)
selon le niveau d'études, en 2003**

	Niveau d'études**		
	Elevé	Moyen	Faible
Allemagne	25	11	4
Danemark	61	44	31
Espagne	21	13	5
France	35	20	11
Italie	14	7	2
Royaume-Uni	56	34	11
UE-25	31	16	7

*définition : l'apprentissage « non formel », selon la définition européenne, correspond aux formations suivies en-dehors du système d'enseignement habituel (écoles, universités)

** définition des niveaux d'études :

élevé : enseignement supérieur ; moyen : enseignement secondaire de 2^{ème} cycle et post-secondaire non supérieur ;
faible : enseignement primaire et 1^{er} cycle du secondaire.

Champ : population de 25-64 ans

Source : Eurostat, enquête forces de travail, module ad hoc 2003 sur l'apprentissage tout au long de la vie

3) Les personnes ayant un emploi accèdent davantage à la formation continue...en France comme ailleurs

La propension à accéder à la formation continue est assez uniformément hiérarchisée selon le statut d'emploi, entre personnes ayant un emploi, chômeurs, et inactifs, ces derniers étant ceux qui accèdent le moins à la formation continue (tableau 4). Le fait que la population active en emploi accède davantage à la formation n'est donc pas une spécificité française. Le rapport entre taux de participation des personnes en emploi et des inactifs est toutefois plus élevé en France (25 sur 6, soit un rapport supérieur à 4) que dans la moyenne de l'Union européenne ; cette inflexion en faveur des personnes ayant un emploi n'est malgré tout pas propre à la France, elle est par exemple identique en Allemagne.

Tableau 4 : Taux de participation à l'apprentissage non formel(*) selon le statut d'emploi, en 2003

	Statut		
	En emploi	Chômeurs	Inactifs
Allemagne	16	12	4
Danemark	53	41	23
Espagne	12	16	5
France	25	20	6
Italie	7	2	1
Royaume-Uni	42	26	14
UE-25	21	14	6

*définition : l'apprentissage « non formel », selon la définition européenne, correspond aux formations suivies en-dehors du système d'enseignement habituel (écoles, universités)

Champ : population de 25-64 ans

Source : Eurostat, enquête forces de travail, module ad hoc 2003 sur l'apprentissage tout au long de la vie

II- AVIS DU COE RELATIF A LA SAISINE DU 4 FEVRIER 2008 SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Dans une saisine du 4 février 2008, Christine Lagarde, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, a demandé au COE d'identifier les priorités qui doivent être celles de notre système de formation professionnelle et de déterminer les principes directeurs à retenir pour les atteindre.

Christine Lagarde a indiqué que les priorités doivent être définies au regard d'un objectif central, celui « d'assurer une meilleure orientation des financements et des dispositifs de formation vers les demandeurs d'emploi et les jeunes sans qualification ».

Le sujet de la formation professionnelle s'inscrit dans la continuité des travaux du COE sur la sécurisation des parcours professionnels, qui ont abouti à un premier rapport sur la sécurisation et la dynamisation des parcours professionnels en mai 2007.

Selon le code du travail (art. L. 900-1), « *la formation professionnelle continue a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel et à leur promotion sociale* ».

En cohérence avec sa mission première et sans sous-estimer l'importance des objectifs de développement culturel, de promotion sociale et de lutte contre les inégalités et les discriminations, le Conseil a centré ses réflexions sur le lien entre la formation professionnelle et l'emploi, et notamment pour les publics prioritaires que sont les jeunes sans qualification et les demandeurs d'emploi.

Les discussions au sein du Conseil ont mis en lumière les préoccupations qui doivent être au centre des réflexions sur les enjeux de la formation professionnelle :

- Sécuriser et dynamiser les parcours professionnels des personnes en élevant leur niveau de qualification et de compétences,
- Renforcer la compétitivité des entreprises et l'attractivité des territoires.

Le système actuel prend en charge de façon relativement efficace les personnes les mieux formées. Il semble en revanche défaillant pour celles qui sont sorties du système éducatif sans diplôme, sans connaissances de base suffisantes ou qui ont rencontré des incidents de parcours.

A cette fin le Conseil met l'accent sur la nécessité de :

- Mieux cibler les priorités en privilégiant les personnes les plus éloignées de l'emploi et de la formation et en utilisant de façon rationnelle les moyens ;
- Développer et coordonner les outils d'aide à la construction du projet professionnel en permettant à chacun d'avoir un interlocuteur, selon les cas, au niveau de l'entreprise, de la branche, du territoire ou auprès du service public de l'emploi ;
- Décloisonner les dispositifs et les financements pour se centrer sur le projet professionnel de la personne indépendamment de son statut et pour mieux répondre aux besoins des entreprises et du pays ;
- Affranchir le salarié, le jeune ou le demandeur d'emploi ou le bénéficiaire de la formation de la gestion de la complexité liée à la multiplicité des acteurs légitimes de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- Articuler le projet professionnel de la personne avec les besoins, actuels et futurs, du marché de l'emploi et ceux de la compétitivité des entreprises, pour concentrer l'intervention de la collectivité sur les actions visant à préparer les personnes aux métiers et aux fonctions en expansion ;
- Mener une réflexion approfondie destinée à clarifier et à développer la certification professionnelle dans sa diversité ;
- Confirmer le rôle et la responsabilité des entreprises dans les actions de formation indispensables au maintien et au développement des compétences et des qualifications des salariés pour satisfaire aux exigences actuelles et futures de leur poste de travail, de leur emploi et de leur parcours professionnel ;
- Soutenir l'engagement des entreprises pour qu'aucun salarié ne soit durablement écarté de la formation et de l'emploi.

Le Conseil, en tenant compte des dispositifs existants et des dernières orientations de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, s'est interrogé sur les voies prioritaires d'évolution et en a déduit quelques propositions d'actions immédiates ou à plus long terme, organisées selon cinq axes concernant les jeunes, les salariés, les demandeurs d'emploi, la coordination des acteurs, l'offre de formation et son évaluation.

Le traitement séparé des publics dans cette présentation reprend la structuration des questions de la saisine autour des jeunes et des demandeurs d'emploi les moins qualifiés. Il ne saurait signifier toutefois que le Conseil privilégie une approche par les statuts (cf. ci-dessus).

A. Favoriser l'insertion professionnelle des jeunes

La question de l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification appelle à la fois des actions en cours de scolarité, afin de réduire la proportion des élèves en situation d'échec, et après la sortie du système scolaire, pour développer l'accompagnement vers l'emploi.

La formation continue ne pourra suppléer à toutes les lacunes de la formation initiale, il importe donc que l'Etat se donne à nouveau l'objectif et les moyens de réduire significativement la proportion des jeunes quittant le système scolaire sans qualification ni savoirs de base suffisants.

1) Renforcer l'information, le conseil et l'accompagnement notamment des moins bien formés : une meilleure articulation entre l'Education nationale et les missions locales

L'information des élèves, des étudiants, de leurs parents sur les métiers doit être renforcée. Il est proposé que le module de découverte professionnelle de trois heures en classe de Troisième (DP3) soit renforcé et rendu obligatoire pour tous les élèves. En fin de lycée, chaque élève devrait être également amené à construire un projet professionnel avec l'appui des services d'orientation.

Les enseignants doivent être informés de manière régulière et systématique sur les métiers, leur évolution et les besoins actuels et futurs de l'économie.

Un outil commun de ressources sur l'orientation et les perspectives des métiers devrait être accessible à tous, avec des déclinaisons régionales.

Tous les jeunes sortant sans diplôme ou sans qualification du système scolaire doivent être systématiquement et immédiatement recensés et accompagnés. Les actions de l'Education nationale, des missions locales et les autres acteurs du service public de l'emploi doivent être beaucoup mieux articulées pour éviter que certains jeunes ne se retrouvent en grandes difficultés d'insertion professionnelle.

Dès avant la sortie de ces jeunes du système scolaire, l'Education nationale pourrait transmettre leurs coordonnées aux missions locales, afin qu'elles puissent leur proposer un accompagnement personnalisé.

2) Mieux articuler la formation initiale et la formation continue

La formation initiale, la formation continue et l'expérience professionnelle sont des moyens complémentaires qui devraient permettre des progressions de carrières équivalentes et favoriser la promotion sociale.

Les personnes ayant quitté le système scolaire sans qualification doivent pouvoir acquérir au minimum les savoirs de base au cours de leur vie professionnelle, par l'instauration d'un droit différé à la formation financé par l'Etat.

L'accès aux diplômes par d'autres voies, notamment par la VAE, doit être développé. Plus largement, l'accès à l'ensemble des certifications professionnelles, comprenant les titres et les certificats de qualification professionnelle, doit être renforcé.

Surtout, le caractère formateur des activités professionnelles, a fortiori dans le cadre de modalités d'organisation du travail dites qualifiantes, doit être reconnu.

B. Développer la formation professionnelle des salariés

1) Améliorer les dispositifs pour mieux répondre aux besoins des salariés et des entreprises

Les dispositifs doivent mieux prendre en compte la diversité des besoins des entreprises et des salariés pour accroître l'accès à la formation des salariés tout au long de leur vie professionnelle.

Selon le Conseil, l'entretien professionnel, créé par l'ANI du 5 décembre 2003, et le bilan d'étape professionnel, créé par l'ANI du 11 janvier 2008, doivent permettre de mieux apprécier les besoins de compétences et de qualifications des intéressés. L'entretien professionnel⁴¹ a pour finalité de permettre à chaque salarié d'élaborer son projet professionnel et personnel à partir de ses souhaits d'évolution dans l'entreprise et de ses aptitudes compte tenu des besoins de l'entreprise. Le bilan d'étape professionnel⁴², dont la mise en œuvre doit notamment permettre sa diffusion dans les PME, est destiné à inventorier et à évaluer de manière prospective et à périodicité régulière leurs compétences.

Ces outils doivent par ailleurs permettre de mieux utiliser certains droits existants, tels que le droit individuel à la formation (DIF).

Le DIF, créé par l'ANI du 5 décembre 2003 et repris par la loi du 4 mai 2004, donne aux salariés un droit à 20 heures de formation par an, cumulables sur six ans. Il vise à corriger les inégalités d'accès à la formation. Dans l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, les partenaires sociaux ont ajouté un mécanisme de portabilité du DIF⁴³ pour attacher les droits de formation moins au contrat de travail et plus à la personne.

La question se pose aujourd'hui de savoir s'il faut aller plus loin dans la transférabilité des droits attachés au DIF, en permettant aux salariés, lors du départ de l'entreprise, de disposer entièrement des droits accumulés dans cette entreprise⁴⁴. Le DIF transférable pose cependant plusieurs questions, dont celle de son impact financier pour les entreprises.

Un accès plus aisé à la formation dans le cadre du DIF pour corriger les inégalités actuelles est souhaitable.

⁴¹ « Pour lui permettre d'être acteur dans son évolution professionnelle, tout salarié ayant au moins deux années d'activité dans une même entreprise bénéficie, au minimum tous les deux ans, d'un entretien professionnel réalisé par l'entreprise, conformément aux dispositions d'un accord de branche ou d'entreprise conclu en la matière ou, à défaut, dans les conditions définies par le chef d'entreprise » (ANI du 5 décembre 2003, article 1-1).

⁴² « Une nouvelle prestation simple, dénommée bilan d'étape professionnel, destinée à inventorier de manière prospective et à périodicité régulière leurs compétences, doit être accessible aux salariés [...] Ce bilan d'étape professionnel doit aussi permettre aux intéressés d'évaluer leurs besoins de compétence et, s'ils le souhaitent, de les faire connaître lors des entretiens professionnels [...] » (ANI du 11 janvier 2008, article 6).

⁴³ En cas de licenciement, le salarié licencié pourra mobiliser le solde de ses heures acquises au titre du DIF, soit pendant sa période de chômage au cours de la première moitié de la période d'indemnisation, soit dans une nouvelle entreprise si l'employeur est d'accord et dans une période de deux ans après l'embauche. Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) financeront l'abondement des actions de formation mises en œuvre pendant la durée de prise en charge par le régime d'assurance chômage ou dans la nouvelle entreprise. L'abondement est financé par l'OPCA dont relève l'entreprise dans laquelle le salarié a acquis ses droits finance cet abondement dans le premier cas, et par l'OPCA dont relève la nouvelle entreprise dans le second cas (cf. article 4).

⁴⁴ Dans une nouvelle entreprise, le salarié pourrait abonder les droits résultant de sa nouvelle activité par ceux acquis dans de précédents emplois. La mise en œuvre du DIF se ferait selon les règles du DIF dans la nouvelle entreprise.

Dans le prolongement du DIF transférable, la création d'un compte épargne formation est parfois proposée pour garantir l'accès à la formation ou à la qualification de toute personne en âge de travailler tout au long de sa vie professionnelle. Cette piste ne fait cependant pas consensus aujourd'hui.

Le Conseil considère d'une part qu'un droit uniforme pour tous ne peut pas couvrir la variété des besoins des individus et des entreprises, et d'autre part qu'il est important de ne pas multiplier les dispositifs mais de mieux utiliser ceux qui existent déjà. Cela suppose d'évaluer les dispositifs, et de les corriger le cas échéant pour en améliorer l'efficacité.

Enfin, le plan de formation des entreprises, qui aujourd'hui fait l'objet d'une consultation du comité d'entreprise, devrait être mieux articulé avec la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans une logique d'anticipation. Dans l'ANI du 11 janvier 2008⁴⁵, les partenaires sociaux ont rappelé les principes directeurs de cette démarche, et lui ont donné une nouvelle dynamique (GPEC de branche, de territoire et d'entreprise). Ils ont prévu de déterminer par la négociation les modalités d'articulation entre l'objectif global d'anticipation et les conditions de mise en œuvre des outils de compétences, de formation et de mobilité. La GPEC concerne tous les salariés et toutes les entreprises en tant qu'obligation générale d'anticipation. Elle n'est pas, et ne doit pas être, assimilée à la préparation ou à la gestion des plans sociaux. Le Conseil est d'avis que l'accent prioritaire doit être mis sur l'évolution, à court et moyen termes, des métiers, des compétences et des qualifications.

2) Renforcer l'information, le conseil et l'accompagnement auprès des entreprises et de leurs salariés

L'Accord National Interprofessionnel de 2003, la loi de 2004 et les accords de branches qui en découlent ont placé l'individu au cœur du système de formation (DIF, entretiens professionnels, VAE, parcours...) sans que les conséquences en aient été tirées pour le moment tant pour la redéfinition des missions du service public de l'emploi que pour celles des OPCA. L'évaluation de l'ANI de 2003, disponible dans les semaines à venir, apportera des informations nouvelles à intégrer dans la réflexion sur ces deux sujets.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi considère ainsi que les prestations du Service public de l'emploi (accueil, information, orientation, accompagnement) doivent s'adresser tant aux personnes à la recherche d'un emploi qu'aux salariés qui ne bénéficieraient pas de telles prestations dans leur environnement professionnel. Il est essentiel en effet que les personnes en emploi puissent bénéficier d'une aide, à l'intérieur de l'entreprise bien sûr mais aussi en dehors, pour l'élaboration de leur projet professionnel. La question de la construction d'un véritable service de conseil en évolution professionnelle est aujourd'hui posée.

Ceci implique un repositionnement important du nouvel opérateur du service public de l'emploi en le dotant des moyens qualitatifs et quantitatifs de cette ambition.

En pratique, trop de professions et de formations sont trop fréquemment réservées soit à des hommes, soit à des femmes. L'orientation des salariés et des demandeurs d'emploi doit favoriser une plus grande mixité des métiers.

⁴⁵ Cf. article 9.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi considère par ailleurs que la mission des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), au-delà de la collecte, doit être d'informer, de conseiller et d'accompagner les entreprises, et plus particulièrement les plus petites d'entre elles, qui, souvent, ne disposent pas des ressources suffisantes pour définir et réaliser leurs projets de formation dans un environnement réglementaire complexe et qui, par ailleurs, sont confrontées au problème du remplacement de leurs salariés en formation. La territorialisation des politiques d'emploi et de formation renforce la fonction d'acteurs du développement local des OPCA et leur rôle de monteurs de projet avec le concours de fonds publics régionaux, nationaux ou européens dans le cadre d'une contractualisation efficace avec les différents acteurs (Etat, Conseils régionaux, partenaires sociaux, etc.).

Les OPCA doivent mettre en place des services de proximité en direction des entreprises, ce qui ne peut se faire sans un regroupement de certains d'entre eux. Ces regroupements doivent prendre en compte des logiques professionnelles et interprofessionnelles. Le Conseil plaide également pour un relèvement, par voie réglementaire, du seuil de collecte aujourd'hui fixé à 15 millions d'euros dans une fourchette comprise entre 50 et 100 millions d'euros, associé à une réorganisation de la présence territoriale des OPCA.

3) Adapter les financements de la formation professionnelle

Selon le Conseil, le système actuel n'encourage pas de manière suffisante les entreprises à former leurs salariés.

Dans le droit actuel, les entreprises n'ont aucune incitation financière à dépenser plus que l'obligation légale. Par ailleurs, l'obligation de financement relative au plan de formation n'apporte pas un correctif suffisant aux inégalités d'accès aux formations. A cet égard, on pourrait imaginer un système dans lequel, au-delà de l'obligation légale et dans le cadre d'objectifs ciblés, les entreprises pourraient bénéficier d'une fiscalité plus incitative. Un tel mécanisme devrait ensuite être rigoureusement évalué.

De plus, la contribution des entreprises au titre de la formation professionnelle continue pourrait être précisée dans un cadre uniquement conventionnel, afin qu'elle soit mieux ajustée aux besoins. Cette question avait été notamment abordée dans le cadre de l'accord de décembre 2003⁴⁶. Sa mise en œuvre suppose que soient définis des mécanismes destinés à prévenir les disparités, par exemple par la fixation, au niveau national interprofessionnel, d'un seuil minimum de collecte.

Pour la professionnalisation et le congé individuel de formation (CIF), la mutualisation des fonds devrait être renforcée au niveau national. Cette mutualisation est réalisée par le fonds unique de péréquation (FUP), qui reçoit les disponibilités excédentaires des OPCA agréés au titre de la professionnalisation (contrats ou périodes de professionnalisation), du DIF et du CIF, ainsi qu'un pourcentage compris entre 5 et 10 % du montant des contributions collectées par les OPCA au titre de la professionnalisation et du DIF.

⁴⁶ « Les parties signataires du présent accord considèrent que le développement de la formation professionnelle continue peut être favorisé par une plus grande autonomie des partenaires sociaux dans la définition des objectifs de la formation professionnelle et dans l'affectation des moyens qui leur sont consacrés. Dans cette perspective, elles décident de procéder avant le 31 décembre 2004, à l'examen des modalités et des incidences d'un passage d'une obligation fiscale à une obligation conventionnelle en matière de formation professionnelle continue. Les parties signataires du présent accord se concerteront, à cette occasion, avec les pouvoirs publics » (Cf. ANI du 5 décembre 2003, chapitre IX, article 27).

Il est ainsi proposé de centraliser la collecte relative au CIF au niveau national. L'objectif serait de réduire les écarts constatés dans les réponses apportées aux demandes par une mutualisation des ressources et par des règles identiques sur le territoire. Une autorité de gestion nationale, paritaire, serait mise en place qui aurait le pouvoir de procéder à des dotations régionales dans le cadre d'un dialogue de gestion avec chacun des FONGECIF ; chaque FONGECIF assurerait, au sein de chaque région, la gestion de proximité de l'offre de service utile aux salariés. Il disposerait de la capacité de contracter avec le Conseil régional et de définir un plan d'action concerté avec le service public de l'emploi.

Cette approche pourrait servir de base à l'idée émise par certains partenaires sociaux de pouvoir articuler les droits attachés au DIF et ceux attachés au CIF, sans remettre en cause l'existence propre de chaque dispositif.

C. Garantir le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi

1) Renforcer l'information, le conseil et l'accompagnement

Le service public de l'emploi doit rapprocher, au niveau régional, ses propres outils d'expertise des besoins actuels (situation des jeunes et des demandeurs d'emploi, besoins exprimés par les entreprises, etc.) de l'ensemble des travaux de prospective sur les besoins futurs (ceux des OREF mais aussi ceux de l'AFPA, des observatoires des branches, etc.) pour identifier correctement les métiers et les professions en expansion à court et moyen termes, et pour mieux orienter les jeunes, les demandeurs d'emploi et les salariés dans la construction de leur projet professionnel, en lien avec un PRDF concerté.

L'accompagnement doit être renforcé pour les publics les plus en difficulté. Il est en effet essentiel à la fois pour accélérer leur retour à l'emploi et garantir un retour durable à l'emploi. Il doit être plus global (accompagnement vers l'emploi et accompagnement social), et plus long (maintien temporaire de l'accompagnement après la reprise d'emploi lorsqu'il s'agit d'un contrat précaire). L'accompagnement prévu dans le cadre d'un contrat comme le contrat de transition professionnelle (CTP) pourrait s'adresser à un public plus large que celui des seuls licenciés économiques en ciblant notamment les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Une attention particulière doit être portée aux personnes et notamment aux femmes, qui, après une longue période d'inactivité, souhaitent retrouver un emploi (par exemple suite à une interruption de carrière due à l'éducation des enfants).

Si la formation ne s'impose pas pour tous les demandeurs d'emploi, elle doit par ailleurs être mieux intégrée dans l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi. Le suivi du demandeur d'emploi par le conseiller référent ne doit pas être interrompu lorsqu'il entre en formation⁴⁷, mais être au contraire maintenu au cours et à l'issue de sa formation. Cela doit permettre de prévenir l'abandon de formation, et d'anticiper la recherche d'offres adaptées pour accélérer le retour à l'emploi du stagiaire. Ce suivi devrait également s'appliquer aux demandeurs d'emploi pendant les contrats aidés.

⁴⁷ Actuellement, le suivi du demandeur d'emploi par un correspondant de l'ANPE est interrompu lorsque la personne entre en formation. L'ANPE réalise un suivi dans le cadre des actions de formation conventionnées des Assedic, et, selon les accords territoriaux, des actions de formation financées par certains conseils régionaux (et éventuellement conseils généraux et PLIE). En revanche, en l'absence d'accord spécifique avec le financeur, le suivi des demandeurs d'emploi en formation n'est pas systématiquement assuré.

Ce n'est pas non plus au demandeur d'emploi de coordonner les différents acteurs et financeurs de la formation. Le conseiller référent doit simplifier et faciliter ses démarches, notamment lorsqu'il s'agit de rechercher des financements complémentaires. La fusion opérationnelle entre l'ANPE et les ASSEDIC devrait permettre une diversification des métiers au sein du service public de l'emploi.

Enfin, il faut souligner que la formation seule n'est pas toujours suffisante pour garantir l'accès ou le retour à l'emploi, notamment dans les secteurs ou métiers en tension où les conditions de travail et de rémunération ne sont pas toujours attractives.

2) Développer les formations qualifiantes

Le développement de la formation en alternance constitue un objectif prioritaire pour améliorer l'insertion professionnelle des jeunes mais aussi le retour à l'emploi des chômeurs. L'alternance présente en effet plusieurs avantages : elle permet d'acquérir des compétences par le biais d'une formation plus pratique que celle assurée dans un cursus scolaire classique ; elle garantit un meilleur accès à l'emploi grâce notamment à une plus grande implication des entreprises dans la formation des jeunes (cf. état des lieux).

Le contrat de professionnalisation doit être développé pour les adultes, qui sont encore peu nombreux dans ce dispositif malgré une montée en charge récente. La promotion de ce contrat suppose de simplifier les procédures, et d'encourager financièrement les entreprises en rapprochant par exemple les avantages associés à ce contrat de ceux du contrat d'apprentissage.

Enfin, les contrats aidés doivent inclure un volet accompagnement et un volet formation et la réalisation de ces deux volets doit enfin devenir effective par une meilleure mobilisation des crédits disponibles. En 2006, 358 000 personnes ont accédé à un emploi grâce à un contrat d'aide du plan de cohésion sociale dans le secteur non marchand via le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ou le contrat d'avenir ou dans le secteur marchand via le contrat initiative emploi (CIE) ou le contrat d'insertion- revenu minimum d'activité (CI-RMA). Dans le secteur marchand, 21 % des contrats prévoient un accompagnement vers l'emploi. Et seuls 37 % des contrats prévoient une formation, généralement d'adaptation au poste (pour 32 % des contrats).

3) Lever les obstacles financiers à la réalisation d'actions de formation pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi

Lorsqu'une formation est nécessaire, il faut aider les demandeurs d'emploi à s'engager durablement dans des formations en veillant à ce qu'ils puissent bénéficier d'un revenu durant toute la durée de leur formation (9 % des demandeurs d'emploi ne bénéficient d'aucun revenu durant leur formation) et en prenant mieux en charge les frais annexes (transport, hébergement, restauration, frais de dossier et d'inscription).

Le COE se félicite que les partenaires sociaux aient prévu, dans le cadre des futures négociations sur la formation professionnelle et sur l'assurance-chômage, d'assurer durablement le financement des actions de qualification ou de requalification des salariés et des demandeurs

d'emploi, notamment ceux les plus éloignés de l'emploi, indemnisés ou non, fragilisés par leur déficit de formation⁴⁸.

Le nouveau service public de l'emploi devra contribuer à réduire les disparités d'accès à la formation entre les demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés.

Selon le COE, les demandeurs d'emploi doivent pouvoir mobiliser, en plus de ces fonds, les acquis de leur DIF pour financer leur reconversion et bénéficier des abondements des autres financeurs (Etat, Régions, autres collectivités). Ces abondements concerneront tout particulièrement les personnes qui n'ont pu se constituer un capital DIF et les jeunes les moins qualifiés.

D. Favoriser la coordination des actions de l'Etat, des Régions et des partenaires sociaux

La gouvernance du système de formation professionnelle doit être améliorée par une clarification des compétences de chacun, Etat, Régions, partenaires sociaux. Il convient en effet de préciser le rôle de chaque acteur, aux différents niveaux, concernant les objectifs politiques, le financement, la gestion, l'évaluation, etc.

Le Conseil considère que le pilotage efficace du système de formation professionnelle nécessite une plus grande affirmation de la dimension régionale en tant qu'échelon pertinent pour coordonner les actions de formation.

A cet effet, les OPCA pourraient se regrouper (cf. partie B-2) dans une logique interbranche et interprofessionnelle, ce qui permettrait un nouvel équilibre entre les branches, les métiers et les territoires. Un débat existe à ce sujet au niveau des partenaires sociaux.

Au-delà, l'émergence d'un pôle paritaire de concertation au niveau régional (OPCA, OPACIF, AGEFIPH, etc.) est recommandée. Ce pôle paritaire pourrait constituer l'interlocuteur privilégié du Conseil régional en matière de formation continue et de reclassement des demandeurs d'emploi. La question est posée de savoir si les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE) pourraient assurer ce rôle au niveau régional.

La coordination des actions de l'Etat, des Régions et des partenaires sociaux doit être renforcée, en particulier au niveau régional. Dans un contexte où les instances de coordination sont nombreuses, il importe de rationaliser les structures existantes et de délimiter avec précision les responsabilités respectives de chacun des acteurs ainsi que leurs modalités de coordination.

Le plan régional de développement de la formation (PRDF) devrait faire l'objet d'une large concertation entre les différents acteurs régionaux. Elle doit permettre d'établir une programmation commune des actions de formation professionnelle sur la base d'un diagnostic partagé par tous sur les besoins locaux en formation. Pour cela, les différents outils de prospective des besoins doivent être utilisés (ceux des OREF, des observatoires de branches et des métiers, etc.), et leurs résultats mis en cohérence.

Seul un PRDF largement concerté pourrait conduire à un PRDF prescriptif tel que l'a proposé la mission sénatoriale.

⁴⁸ Cf. ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, article 15.

Au-delà d'un PRDF concerté, une structure pérenne de contractualisation devrait être instaurée au niveau régional pour faciliter la contractualisation entre les acteurs régionaux, quelle qu'en soit la forme (contrats d'objectifs et de moyens, contrats d'objectifs territoriaux, etc.). Afin de ne pas créer une nouvelle institution, elle pourrait trouver sa place au sein du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).

Elle aurait vocation à définir des priorités communes ainsi que les moyens à mobiliser pour atteindre les objectifs visés. Les personnes les plus éloignées de l'emploi et de la formation (jeunes, demandeurs d'emploi et salariés non qualifiés) doivent être en priorité destinataires des fonds mutualisés.

Dans le cadre d'une gouvernance simplifiée et maîtrisée, il est par ailleurs utile de se pencher sur le mode de financement du paritarisme. Le Conseil, sans se prononcer bien entendu sur ce que doit représenter globalement ce financement, considère que ce qui, au sein du système, ne concerne pas directement l'action des organisations d'employeurs ou de salariés dans le domaine de la formation doit faire l'objet d'un traitement approprié, dans le cadre de la négociation sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme.

E. Garantir la qualité de l'offre et l'évaluation efficace des dispositifs de formation professionnelle

Face à la multiplicité des organismes de formation, il est primordial d'assurer une meilleure information des acheteurs et des demandeurs de formation sur l'offre de formation disponible.

D'une part, il faut recenser l'offre existante, en créant par exemple une base de données accessible à tous renseignant les principales caractéristiques des formations dispensées.

D'autre part, chaque salarié comme chaque entreprise doit pouvoir être assuré de la qualité des formations proposées. Aucune condition juridique n'est aujourd'hui imposée pour exercer une activité de formation professionnelle continue. Les organismes de formation ne sont soumis qu'à certaines obligations administratives, dont la déclaration d'activité et le bilan pédagogique et financier.

Une procédure de labellisation, qui garantit que la formation dispensée est conforme aux exigences attendues (spécifiées par ailleurs dans un cahier des charges), pourrait être instituée. Il pourrait s'agir d'une labellisation du type de celle délivrée par l'office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF), qui inclut des conditions sur la durée d'activité de l'organisme, les références des formateurs, etc. Sur ce sujet, il est important de veiller à ce que l'activité de labellisation n'entrave pas la concurrence entre les prestataires de formation. L'Etat a aussi un rôle de régulateur à jouer. Par ailleurs, les agences délivrant les labels doivent être indépendantes des prestataires de formations et des financeurs pour garantir l'objectivité de la labellisation.

En outre, il est important d'impliquer davantage le bénéficiaire final dans sa formation en prévoyant la signature d'un contrat de formation tripartite entre l'organisme de formation, le financeur et le bénéficiaire final.

Il serait important que notre pays rattrape son retard dans les nouvelles méthodes de formation et d'orientation (« e-learning », « e-orientation », etc.).

Enfin, il faut accroître l'efficacité de l'activité des organismes de formation en faisant évoluer les critères de rémunération des opérateurs notamment en intégrant des critères de qualité, pour rompre avec la simple dimension volumique de la fixation des tarifs. La rémunération offerte pourrait inclure une part variable, déterminée en fonction du respect d'un cahier des charges et, lorsque cela a un sens, des résultats obtenus. De plus, la rémunération proposée pourrait être modulée en fonction des besoins en formation des bénéficiaires.

Même si le Conseil a conscience que l'évaluation des actions de formation, compte tenu des dimensions à prendre en considération, est délicate, l'introduction d'une relation entre la rémunération et les objectifs poursuivis peut contribuer à une meilleure efficacité des organismes concernés.

Le Conseil considère qu'il est primordial d'enrichir le suivi statistique des formations réalisées, afin d'étudier les parcours professionnels individuels, et d'évaluer les actions de formation de l'ensemble des financeurs (Etat, Conseils régionaux et partenaires sociaux), ce qui nécessite une bonne mobilisation de ces derniers.

Dans le cadre des dispositifs généraux d'évaluation des politiques publiques, il est souhaitable que le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) accroisse son action dans le domaine de l'évaluation.

D'une manière plus générale, il convient de promouvoir la culture de l'évaluation « scientifique », afin de pouvoir identifier les dispositifs les plus performants et les publics pour lesquels la formation s'avère la plus efficace.