

Rapport public thématique
**« La formation professionnelle tout au
long de la vie »**

	Pages
Introduction.....	1
CHAPITRE I – Une offre de formation inadaptée.....	5
I – Le bilan insatisfaisant de la formation professionnelle initiale..	5
<i>A – L'éclatement de l'offre de formation professionnelle initiale..</i>	5
<i>B - Les contraintes de la gestion.....</i>	14
<i>C - Des résultats insuffisants.....</i>	17
II - L'offre de formation continue s'adapte difficilement aux besoins des salariés et des entreprises.....	20
<i>A - Une offre très hétérogène.....</i>	20
<i>B - Des prestataires publics de formation contraints à des mutations rapides.....</i>	24
III - L'incapacité du système à sécuriser les parcours professionnels.....	35
<i>A - L'insuffisante prise en compte de la situation des personnes les moins qualifiées.....</i>	35
<i>B - La difficile gestion de la formation au profit des demandeurs d'emploi.....</i>	39
<i>C - La validation des acquis de l'expérience : un dispositif novateur mais insuffisamment développé.....</i>	47
CHAPITRE II - Des financements considérables mais cloisonnés.....	57
I – Un effort financier considérable.....	57
II - L'enseignement professionnel : un financement complexe et des coûts élevés.....	59
<i>A - Un financement principalement partagé entre l'Etat et les régions.....</i>	59
<i>B - Des coûts élevés.....</i>	60

	Pages
III - Le financement de l'apprentissage : des circuits complexes et peu transparents.....	61
A – Les caractéristiques de la taxe d'apprentissage.....	62
B - La réforme inaboutie de la taxe d'apprentissage.....	64
C – L'insuffisante transparence de la gestion de certains collecteurs : l'exemple de la branche des transports.....	68
IV - Le financement de la formation professionnelle continue : une transparence et une mutualisation insuffisantes.....	70
A - Des financements croissants collectés par un réseau complexe et hétérogène.....	71
B - Un encadrement inefficace de l'activité des OPCA.....	74
C - Une mutualisation très faible.....	77
D - Une participation peu transparente au financement du paritarisme.....	80
CHAPITRE III – Une stratégie absente.....	85
I – Des compétences éclatées et concurrentes à tous les niveaux...	86
<i>A – L'enchevêtrement des interventions en matière de formation professionnelle initiale.....</i>	<i>86</i>
<i>B - Des acteurs aux légitimités concurrentes en matière de formation continue.....</i>	<i>90</i>
II - Un pilotage insuffisant.....	95
<i>A - Des instances de coordination régionales éclatées et peu efficaces.....</i>	<i>95</i>
<i>B - La faiblesse de la concertation au niveau national : le rôle du Conseil national de la formation tout au long de la vie.....</i>	<i>98</i>
III – Une évaluation introuvable.....	104
<i>A - Des données peu fiables, tardives et difficilement accessibles.....</i>	<i>105</i>
<i>B - Une évaluation lacunaire.....</i>	<i>111</i>
Conclusion.....	123
<i>Annexe 1 - Etude du système de formation professionnelle en Allemagne.....</i>	<i>129</i>
<i>Annexe 2 - Synthèse de la littérature en matière de formation professionnelle.....</i>	<i>136</i>
Glossaire.....	143

	Pages
Réponse de la Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du secrétaire d'Etat chargé de l'emploi.....	145
Réponse du Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.....	157
Réponse du Ministre de l'éducation nationale	162
Réponse du Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.....	178
Réponse du Directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).....	179
Réponse du Directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE).....	183
Réponse du président de l'Unédic.....	183
Réponse du Président et du Vice-président d'AGEFOS-PME.....	174
Réponse du Président du FONGEFOR.....	189
Réponse du président de FORCO.....	194
Réponse du Président d'OPCAIM.....	195
Réponse du Président et du Vice-président d'OPCALIA.....	197
Réponse du Président délégué général du groupe AFT-IFTIM.....	201
Réponse du Président du Groupe PROMOTRANS.....	203
Réponse du Président de la Région Bourgogne.....	204
Réponse du Président de la Région Bretagne.....	207
Réponse du Président de la chambre des métiers et de l'artisanat « Côtes d'Armor Saint-Brieuc ».....	209
Réponse du Président de la Région Centre.....	210
Réponse du Président de la Région Ile-de-France.....	214
Réponse du Président de la Région Lorraine.....	221
Réponse du Président de la Région Midi-Pyrénées.....	222
Réponse du Président de la Région Pays de-la-Loire.....	225
Réponse de la Présidente de la Région Poitou-Charentes.....	228
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême.....	232
Réponse du directeur de l'école nationale de l'industrie laitière et des industries alimentaires de Surgères (Charente Maritime).....	234
Réponse du Président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur..	234

**Ce rapport a été élaboré par un comité de pilotage à partir des
enquêtes effectuées par la Cour des comptes et des chambres
régionales des comptes**

Ont présidé le comité de pilotage :

M. Claude Thélot, conseiller-maître (jusqu'en octobre 2007)

M. Antoine Durrleman, conseiller-maître (à compter de novembre 2007)

Ont été membres du comité de pilotage :

Cour des comptes : M. Jean-Jacques Pascal, conseiller-maître ;

M. Christophe Strassel et M. Joël Montarnal, conseillers
référendaires ; Mme Lydie Billet, rapporteure ;

CRC Basse-Normandie : M. Fabrice Navez, premier conseiller ;

CRC Bretagne : Mme Brigitte Talpain, première conseillère ;

CRC Centre : M. Patrick Bonnaud, président de section et

M. Robin Degron, conseiller ;

CRC Corse : M. Jean-Louis Heuga, président ;

CRC Franche-Comté : M. Jérôme Dossi, conseiller ;

CRC Haute-Normandie : M. Christian Berninger, président de section

et M. Rémy Janner, premier conseiller ;

CRC Ile-de-France : M. Marc Solery, président de section ;

CRC Languedoc-Roussillon : Mme Dominique Saint-Cyr, présidente de
section ;

CRC Nord-Pas-de-Calais : Mme Malécat-Mély, présidente,

M. Paul Hernu et M. Claude Deulin, présidents de section ;

CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur : Mme Yvette Oulion, présidente de
section et M. Jean-Laurent Amigues, premier conseiller ;

CRC Rhône-Alpes : M. Jacques Flacher, premier conseiller.

Ont effectué les enquêtes :

Cour des comptes : M. Claude Mollard, M. Didier Guédon et M. Philippe
Baccou conseillers maîtres ; Mme Pailot-Bonétat, conseillère
référendaire ; Mlle Hélène Magnier, auditrice ; Mme Marie-Christine
Dumesnil et Mme Annick Guerber Le Gall, rapporteures ; M. Mario
Dehove, rapporteur ;

CRC Aquitaine : M. Alain Rieuf et M. Philippe Faustin, premiers
conseillers ;

CRC Basse-Normandie : M. Alain Léyat, Président et M. Fabrice Navez,
premier conseiller ;

CRC Bourgogne : M. Jean Voizeux, premier conseiller ;

CRC Bretagne : Mme Maryelle Girardey, Mme Marie-Ange Gerbal, Mme Brigitte Talpain, premières conseillères et M. Michel Leclerc, premier conseiller ;

CRC Centre : M. Michel Généteaud, président de section, Mme Pascale Leclerc del Monte, première conseillère, M. Jean-Louis Hidas et M. Rémi Indart, premiers conseillers, M. Robin Degron, conseiller.

CRC Champagne-Ardenne : M. Jean-Michel Wrobel, président de section et M. Amine Amar, conseiller ;

CRC Franche-Comté : M. Jérôme Dossi, conseiller ;

CRC Ile-de-France : M. Alain Levionnois et M. Marc Soléry, présidents de section, Mme Marie-France Goetz, Mme Nicole Turon, Mme Karine Turpin, premières conseillères, M. Patrice Ros, premier conseiller ;

CRC de Lorraine : M. Raymond Le Potier, premier conseiller ;

CRC Midi-Pyrénées : M. Georges Viala, premier conseiller ;

CRC Nord-Pas-de-Calais : M. Paul Hernu, président de section et M. Jean-Louis Monniot, premier conseiller ;

CRC Pays-de-la Loire : Mme Christine Bernard et Mme Viviane Bourdon, première conseillère, M. Jean-Louis Carquillat-Grivaz, M. Dominique d'Hermès, M. Régis Hidalgo, M. Philippe Pont, M. Christophe Royer M. Philippe Sire et M. Jean-François Villain, premiers conseillers ;

CRC Provence-Alpes-Côtes d'azur : M. Jean-Laurent AMIGUES, premier conseiller ;

CRC Poitou-Charentes : M. Jean-Claude Wathelet, président de section et M. Michel Thebaud, premier conseiller ;

CRC Rhône-Alpes : Mme Brigitte Martignoni-Beaucourt, première conseillère, M. Jacques Flacher et M. Eugène Nivon, premiers conseillers ;

CRC Guadeloupe-Guyane-Martinique : M. Bernard Lesot, président de section.

Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « *La formation professionnelle tout au long de la vie* ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Cornette, Ruellan, MM. Hernandez, Descheemaeker, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Cieutat, Carrez, Sallois, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Malingre, Mayaud, Hespel, Devaux, Arnaud, Bayle, Gillette, Ganser, Martin (Xavizer-Henri), Troesch, Théron, Mme Froment-Meurice, M. Beysson, Mme Bellon, MM. Moreau, Frèches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Pannier, Moulin, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Durrleman, Cazala, Gauron, Alventosa, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Levy, Bernicot, Deconfin, Phéline, Barbé, Bertucci, Tournier, Vermeulen, Raséra, Bonin, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Davy de Virville, Diricq, Lefebvre, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Maistre, Valdiguié, Ténier, Lair, Mme Trupin, M. Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Rigaudiat, Ravier, Rabaté, Doyelle, Korb, de Gaulle, Mmes Saliou (Monique), Carrère-Gée, MM. Piolé, Uguen, Zérah, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Bourlanges, Le Méné, Urgan, Baccou, Schwarz, conseillers maîtres, MM. Gleizes, Lemasson, Bille, André, Cadet, Pélissier, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Colin, chargé de mission.

Étaient présents en qualité de rapporteur et n'ont donc pas pris part aux délibérations : MM. Strassel et Montarnal, conseillers référendaires.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 30 septembre 2008

Introduction

La formation professionnelle mobilise dans notre pays des financements considérables. En 2006, ils se sont élevés à plus de 34 milliards d'euros, au titre de la formation initiale hors enseignement professionnel supérieur et de la formation continue, soit l'équivalent de 2 % du PIB. Malgré cet important effort consenti par la nation et en dépit de multiples réformes, notre système de formation professionnelle peine toutefois à répondre aux exigences nouvelles qui lui sont assignées en termes d'accès à une qualification pour tous les jeunes, de développement des connaissances, des capacités et des compétences de la population active, et d'accompagnement de la gestion prévisionnelle des emplois et de la mobilité des salariés.

La formation professionnelle est pourtant un enjeu de toute première importance. Dans un monde ouvert aux échanges, la compétitivité des pays repose en grande partie sur la qualification de leur population. La stratégie définie par les Etats européens lors du Conseil de Lisbonne en 2000 a fait à ce titre du développement de la formation tout au long de la vie un objectif essentiel pour faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». L'enjeu économique se double de fait d'un enjeu social déterminant. La formation professionnelle ne conditionne pas seulement aujourd'hui l'accès à l'emploi. Elle détermine pour chacun la possibilité de se maintenir dans celui-ci par l'adaptation en continu des savoirs et des savoir-faire au rythme de l'évolution du progrès technique et de la recomposition des métiers. Elle s'affirme ainsi comme l'instrument majeur de la sécurisation des parcours professionnels dans un contexte d'accélération des mutations économiques.

L'évaluation d'une politique publique aussi décisive nécessite une approche la plus large possible. La césure traditionnelle entre formation initiale et formation continue doit d'abord être surmontée, dès lors que la fluidité des parcours et les évolutions professionnelles reposent sur une articulation nouvelle de l'une et de l'autre. C'est pourquoi le choix a été fait de retenir le champ de la « formation professionnelle tout au long de

la vie » qui aborde chacun de ces deux temps selon une problématique commune. Dans le cadre de ce rapport, la formation professionnelle tout au long de la vie sera entendue de celle qui permet, à tous les âges de la vie, d'acquérir de façon formelle une qualification ou une compétence professionnelle. Cette définition nécessite de préciser chacun de ces termes :

- ont un caractère « professionnel » les formations directement mobilisables pour l'insertion sur le marché du travail, le déroulement d'une carrière, ou le retour à l'emploi après une interruption ;

- « acquérir une qualification ou une compétence » signifie d'ajouter à des connaissances « générales » des savoirs et des savoir-faire validés et opérationnels pour l'exercice d'un métier.

- l'exigence d'acquérir les compétences ou qualifications concernées « de façon formelle » circonscrit la formation professionnelle à des processus bien identifiés de formation, c'est-à-dire de transmission ou de certification de savoirs ou de compétences professionnels. Sont donc exclus la compétence ou la qualification professionnelle qui proviennent de la seule expérience et ne sont pas reconnues de manière formelle. En revanche, la reconnaissance éventuelle de cette expérience relève bien de la formation professionnelle, précisément parce qu'elle est formelle : il en va ainsi du dispositif de « validation des acquis de l'expérience », parce qu'il débouche sur une certification.

Au total, ces éléments de définition permettent de circonscrire le sujet du présent rapport aux trois champs suivants :

- la formation professionnelle initiale, qu'elle soit dispensée à des jeunes sous statut scolaire dans des établissements d'enseignement ou à des jeunes sous statut de salarié, avec un contrat de travail, c'est-à-dire en apprentissage ;

- la formation professionnelle des demandeurs d'emploi;

- la formation professionnelle des actifs occupés.

Il s'agit de trois champs distincts, même si les deux derniers font partie de la formation continue. Toutefois, une bonne articulation entre ces trois catégories de formations est un élément essentiel de l'efficacité globale du dispositif, notamment pour faire en sorte que les inégalités issues de la formation initiale puissent être corrigées au cours de la vie active par une formation continue jouant le rôle d'une « école de la seconde chance ». Or, le système français est caractérisé par une spécialisation des dispositifs : en effet, chaque public spécifique – élèves des lycées professionnels, apprentis, demandeurs d'emploi, salariés occupés – relève d'acteurs et de financements différents, dont le

cloisonnement est aggravé par un faible niveau de coordination. L'intérêt d'une approche en termes de « formation professionnelle tout au long de la vie » est de permettre l'identification des défauts de cohérence du système, dont les principales victimes sont ceux qui, peu ou pas qualifiés, ne se voient pas offrir la possibilité d'un véritable parcours de formation.

Le périmètre large de la définition ainsi retenue a supposé de prendre en compte dans toute sa dimension la complexité de la formation professionnelle. Politique emblématique de la décentralisation depuis 1982, elle fait désormais une place centrale aux régions qui ont reçu dans ce domaine une compétence de droit commun depuis 2004. Pour autant, les régions doivent articuler leurs actions avec de nombreux autres acteurs : l'Etat, qui reste fortement présent en matière d'enseignement professionnel et à bien d'autres égards, mais aussi les branches professionnelles et les entreprises qui sont les principaux financeurs de formation professionnelle au bénéfice des salariés. De ce fait même, l'ensemble des juridictions financières, Cour et chambres régionales des comptes, se sont mobilisées pour mener les investigations nécessaires. La Cour des comptes a contrôlé les organismes de niveau national en matière de formation professionnelle : Etat, organismes du service public de l'emploi, organismes de collecte de la taxe d'apprentissage et des fonds de la formation professionnelle. Aux côtés de la Cour, seize chambres régionales des comptes ont enquêté auprès des régions, des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers), des centres de formation d'apprentis, des lycées professionnels et des groupements d'établissements de l'Education nationale compétents en matière de formation continue (GRETA). Par ailleurs, deux études ont été commandées par la Cour auprès de centres de recherche universitaires, l'une concernant le système de formation professionnelle en Allemagne et l'autre faisant la synthèse de la littérature économique relative à l'évaluation de la formation professionnelle dans les pays de l'OCDE. Au total, les investigations ont duré deux ans et ont porté sur près d'une centaine d'organismes.

*

* *

A l'issue de ces investigations, la Cour et les chambres régionales des comptes font trois séries de constats qui expliquent l'inefficacité globale du système :

1. Les formations sont largement inadaptées aux besoins des individus et des entreprises, qu'il s'agisse de la formation professionnelle initiale dont les résultats en termes d'insertion dans l'emploi sont insuffisants ou de la formation continue qui répond très imparfaitement aux difficultés des salariés peu formés ou mal qualifiés ;

2. Les financements sont abondants mais insuffisamment mutualisés, ce qui met d'autant plus en cause la pertinence du système actuel que celui-ci manque de transparence et fait apparaître des coûts élevés.

3. L'action des différents acteurs de la formation professionnelle est faiblement cohérente ; les cloisonnements du système, les insuffisances de son pilotage et la faiblesse des évaluations auxquelles il donne lieu, tant au niveau national que régional, rendent impossible la définition d'une stratégie partagée et compromettent l'efficacité d'ensemble des actions menées.

Chacun de ces constats est accompagné de recommandations définissant les conditions auxquelles une politique de formation professionnelle tout au long de la vie deviendrait possible.

Chapitre I – Une offre de formation inadaptée

I - Le bilan insatisfaisant de la formation professionnelle initiale

La formation professionnelle initiale dispose dans notre pays d'un prestige inférieur à celui attaché à l'enseignement général. Cette situation contribue souvent à faire de l'orientation vers les filières professionnelles une orientation par défaut. Au-delà des aspects symboliques, ces filières sont affectées de difficultés de fonctionnement qui contribuent à la rigidité de l'offre de formation ainsi qu'à des résultats insuffisants en termes d'insertion dans l'emploi.

A - L'éclatement de l'offre de formation professionnelle initiale

L'adaptation de l'offre de formation professionnelle aux besoins par nature évolutifs du marché du travail conditionne l'efficacité globale du dispositif. Or celle-ci apparaît entravée par la concurrence que se font parfois les deux filières de la formation professionnelle initiale – apprentissage et enseignement professionnel – ainsi que par les conditions de gestion de la carte des formations.

1 - L'enseignement professionnel et l'apprentissage entre concurrence et complémentarité

a) Deux réseaux parallèles

Le système français de formation professionnelle initiale se caractérise par l'existence de deux filières parallèles et fortement développées : l'enseignement professionnel initial sous statut scolaire, dispensé dans les lycées professionnels et l'apprentissage, dispensé sous contrat de travail en alternance dans les centres de formation des apprentis (CFA) et dans les entreprises.

Le réseau des lycées professionnels, qui accueille quelque 700 000 élèves, est constitué de 1 043 lycées professionnels publics et de 653 lycées professionnels privés sous contrat. Le code de l'éducation donne des objectifs ambitieux à ces établissements qui « *associent à la formation générale un haut niveau de connaissances techniques spécialisées* ». « *Principalement organisées en vue de l'exercice d'un métier* », les formations professionnelles secondaires proposent un enseignement concret, dans le cadre de séances d'atelier et de stages en entreprise, afin d'acquérir une première qualification professionnelle destinée à permettre aux élèves de s'insérer dans la vie active ou de poursuivre une formation ultérieure. Ces établissements préparent à plusieurs types de diplômes dont le niveau et les finalités diffèrent :

- le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) qui prépare, en général en deux ans, à un métier précis d'ouvrier ou d'employé et, le plus souvent, à une entrée directe dans la vie active ;

- le brevet d'études professionnelles (BEP) qui dispense en deux ans une formation plus large que le CAP, dans un domaine d'activité, et non dans un métier précis. Il offre une qualification donnant, en principe, de plus grandes possibilités d'évolutions au sein du monde du travail et est, de plus en plus, conçu comme une étape vers le baccalauréat professionnel, plus rarement vers le baccalauréat général ou technologique *via* les classes de première d'adaptation ;

- le baccalauréat professionnel qui est un diplôme d'insertion professionnelle permettant d'acquérir en deux ans, à la suite d'un BEP ou d'un CAP, une qualification plus élevée dans la même spécialité. Il prépare à l'entrée immédiate dans la vie active, même si ses titulaires peuvent poursuivre leurs études en section de technicien supérieur (STS) pour obtenir un brevet de technicien supérieur (BTS). Une expérimentation a été mise en place pour préparer la généralisation du baccalauréat en trois ans - c'est-à-dire sans passer par les deux années de BEP ou CAP - à partir de la rentrée 2009.

D'autres types de formation ont été développés au sein des lycées professionnels. Les mentions complémentaires (MC) permettent d'approfondir une spécialisation après certains CAP, BEP ou baccalauréats professionnels. Les classes de troisième préparatoire à la vie professionnelle, également appelées troisièmes « option découverte professionnelle », sont implantées en lycée professionnel mais elles préparent au diplôme national du brevet (DNB) au même titre qu'une troisième de collège. On s'y efforce de remobiliser les élèves démotivés en leur faisant découvrir un éventail de métiers. Il existe également un module de découverte professionnelle (6 heures hebdomadaires) principalement implanté en lycée professionnel et qui remplace les anciens dispositifs dont les classes de 3ème préparatoire à la voie professionnelle.

Les jeunes sous contrat d'apprentissage – environ 300 000 en 2007¹ - relèvent d'autres structures de formation. Ils sont accueillis en alternance par les entreprises avec lesquelles ils ont conclu leur contrat et les centres de formation d'apprentis (CFA). Ces derniers dispensent une formation générale et technique qui doit compléter la formation pratique reçue en entreprise. La création d'un CFA résulte d'une convention conclue, soit avec l'Etat pour les CFA à recrutement national - ce qui est l'exception -, soit avec la région pour les CFA régionaux – largement majoritaires avec 99% des effectifs d'apprentis. Les CFA ne disposant pas de la personnalité juridique, ils sont adossés à des organismes gestionnaires qui peuvent être de nature juridique diverse :

- des organismes publics : établissements publics locaux d'enseignement (par exemple, la section d'apprentissage d'un lycée), universités, collectivités locales ;

- des organismes consulaires : chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers, chambres d'agriculture ;

- des organismes privés : entreprises, organisations professionnelles (par exemple, les CFA de l'Union des industries et Métiers de la Métallurgie, du Bâtiment et des Travaux Publics, de l'Association Française des Banques, ...), établissements d'enseignement sous contrat, associations (par exemple les Maisons Familiales et Rurales, les Compagnons du devoir, les regroupements de chambres consulaires,...).

Au total, les CFA présentent un budget annuel supérieur à 2 Md€ pour un millier d'établissements environ.

1) C'est-à-dire les jeunes sous contrat d'apprentissage de niveaux IV et V, non compris les 100 000 jeunes relevant de l'enseignement supérieur.

En définitive, là où d'autres pays comme l'Allemagne ont clairement choisi l'un des deux systèmes – en l'espèce l'apprentissage, cf. encadré ci-dessous -, la France se singularise par la juxtaposition de voies de formation parallèles.

Le rôle et l'organisation de l'apprentissage en Allemagne²

1. Le rôle central du système dual

En Allemagne, l'idée même de formation professionnelle initiale se confond très largement, depuis les années 1960, avec l'apprentissage dans le cadre du système dual, combinant une formation en entreprise et une formation en milieu scolaire. En dépit d'une baisse sensible, au cours des vingt dernières années, de la part des diplômés de ce type de formation dans une classe d'âge de sortants du système éducatif, le système dual représente toujours la forme prépondérante de formation professionnelle, car en 2004, quelque 55% des jeunes de moins de 25 ans (contre 70% il y a vingt ans) ont obtenu une qualification professionnelle à l'issue d'une formation duale dans l'un des 346 métiers de formation reconnus. En tout, le nombre total d'apprentis répartis sur les trois années que dure en règle générale une formation duale se situe à 1,6 millions. Environ 15% seulement l'obtiennent dans le cadre d'une formation professionnelle purement scolaire (Berufsfachschulen : écoles professionnelles spécialisées).

2. Principes d'organisation du système dual

Ce système peut être caractérisé par un certain nombre de principes fondateurs, par ailleurs fortement interdépendants, dont on ne mesure toute la portée que dans une vision d'ensemble :

- le principe de la dualité de l'apprentissage. Si celui-ci traduit l'idée d'une coresponsabilité du système éducatif sous pilotage public et des entreprises, il signifie également une organisation de la formation répartie sur deux lieux : l'école professionnelle à temps partiel comme lieu d'apprentissage d'un savoir théorique (technique, et dans une moindre mesure général) et l'entreprise comme lieu d'apprentissage de la mise en pratique de ce même savoir et d'acquisition de compétences professionnelles.

- le pilotage par le marché sous la responsabilité de l'entreprise pour ce qui est de l'offre quantitative de formation, celle-ci étant réalisée par les entreprises sur la base du volontariat – en l'absence de taxe d'apprentissage obligatoire – et ce essentiellement en prévision de leurs besoins de qualification à moyen terme. Conformément au principe de subsidiarité, les

2) Cet encadré est issu d'une étude sur « le système allemand de formation professionnelle » commandée par la Cour au Centre d'informations et de recherches sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC – Université de Cergy-Pontoise). Le texte intégral peut être obtenu auprès des services de documentation de la Cour des comptes.

pouvoirs publics quant à eux, se contentent de fixer le cadre légal pour les entreprises qui s'engagent dans la formation duale sur la base de la définition d'un certain nombre de minima, tant pour ce qui est du contenu de la formation que de l'organisation matérielle de celle-ci. L'expérience montre que la plupart des entreprises vont effectivement, parfois très largement, au-delà des normes minima fixées par le règlement de formation fixé pour chaque métier. En ce sens, elles sont donc en principe les acteurs naturels d'une modernisation continue de la formation professionnelle ;

- le principe d'une régulation tripartite sous la forme d'une très large concertation entre l'Etat, et les partenaires sociaux, ces derniers étant systématiquement consultés et pleinement associés à la définition des contenus et des conditions matérielles de réalisation de la formation, et ce à tous les niveaux auxquels les décisions relatives à la formation professionnelle sont prises : niveau fédéral interprofessionnel, niveau fédéral de la branche professionnelle, niveau régional interprofessionnel et professionnel, niveau de l'entreprise ;

- le principe de la formation dans un métier dont les contours et les contenus sont essentiellement déterminés par la négociation entre les partenaires sociaux. La référence à un métier comme un ensemble structuré, singulier et largement indivisible de connaissances et compétences professionnelles, reconnu au niveau national et légitimé collectivement par tous les acteurs socioprofessionnels est un élément constitutif du système dual ;

- le principe de la régulation de branche est étroitement lié à celui du métier, à ceci près que c'est au niveau de la branche professionnelle, en fonction des données économiques et techniques de son activité que l'architecture des métiers et la structuration des qualifications s'organisent et que le marché du travail se régule, aussi bien en termes de recrutement que de rémunération et de promotion des salariés. C'est en particulier au niveau de la convention de branche que sont définis le volume et la structure de l'offre de places d'apprentissage et que sont fixés les niveaux de rémunération des apprentis. La formation et la qualification sont ainsi au cœur de la négociation collective de branche, que ce soit en termes de salaire ou d'emploi. Les normes conventionnelles qui en découlent sont ensuite mises en œuvre dans l'entreprise dans le cadre de la codécision entre la direction du personnel et le conseil d'entreprise (Betriebsrat), instance élue du personnel. A ce niveau de l'entreprise, la politique de formation figure expressément au rang des domaines où s'exerce pleinement le droit de codécision du CE, lequel dispose en son sein d'une représentation spécifique des apprentis.

b) Des filières faiblement coordonnées

La coexistence des deux dispositifs de formation professionnelle initiale – enseignement professionnel et apprentissage – présente l'avantage d'une offre de formation plurielle et adaptée à la diversité des publics bénéficiaires. Toutefois, cette situation nécessairement coûteuse suppose d'organiser la complémentarité entre les deux systèmes. Or celle-ci est parfois défaillante, d'une part parce que l'architecture institutionnelle de l'apprentissage est très différente de celle de l'enseignement professionnel, mais aussi parce que les conditions de dialogue des acteurs sur le terrain sont variables.

Les cas de redondance voire de concurrence entre des formations dispensées en lycée professionnel et en apprentissage ne sont pas rares. Ces situations peuvent résulter d'une coopération non systématique entre les services académiques, chargés de déterminer la carte des lycées professionnels et les régions chargées de piloter l'offre d'apprentissage. Une telle carence a notamment été observée en Lorraine où le dialogue entre l'académie de Nancy-Metz et la région Lorraine a été quasiment inexistant jusqu'en 2005 : la carte des formations pour la période 2000-2004 avait été établie selon un programme régional de développement des formations (PRDF) qui remontait à 1994 et ne tenait pas compte de l'apprentissage. Ce défaut de dialogue a été corrigé pour la période 2005-2010, les orientations concernant l'éducation et l'apprentissage ayant été fusionnées, ce qui a permis d'élaborer une carte globale des formations professionnelles. Des cas de collaboration étroite entre régions et rectorats en faveur du développement de l'apprentissage existent néanmoins. Ainsi, une convention a été signée entre l'académie de Caen et le conseil régional de Basse-Normandie pour prévoir un développement sans concurrence du secteur scolaire et de l'apprentissage.

2 - La difficile adaptation de la carte des formations aux évolutions du contexte économique et social

a) La rationalisation de la carte des formations en lycée professionnel

L'adaptation de l'offre de formation aux besoins du marché du travail passe par une gestion active de la carte des formations. S'agissant des lycées professionnels, celle-ci est confiée aux rectorats. Au cours des dernières années, ceux-ci se sont efforcés de promouvoir deux orientations nouvelles à travers la constitution de « pôles spécialisés » et la promotion de « lycées des métiers ».

La politique de constitution de « *pôles spécialisés* » consiste à redéployer les formations entre établissements afin de rationaliser l'allocation des moyens et des compétences et d'éviter des phénomènes de redondance ou de concurrence entre établissements. Dans l'académie de Nancy-Metz, cette démarche a permis la constitution de « pôles de compétences » spécialisés, tout en maintenant un volant de sites polyvalents afin de conserver une offre de proximité. L'académie a poursuivi ce mouvement en encourageant la mise en réseau des établissements et en envisageant la fermeture de ceux dont la viabilité apparaît la plus faible. Cette rationalisation des moyens se heurte à des obstacles nombreux. En Basse-Normandie, elle entre en contradiction avec les objectifs d'aménagement du territoire, qui prévoient des lycées professionnels « multi-spécialités » sur l'ensemble de la région. La constitution de pôles spécialisés peut également être freinée par la faible mobilité des élèves. Ainsi, à la Martinique, les difficultés de transfert des moyens (locaux, équipements, enseignants) et de transport des élèves ont entravé la mise en œuvre des pôles spécialisés.

Autre modalité de rationalisation de l'offre d'enseignement professionnel, les « *lycées des métiers* » résultent de la labellisation d'établissements existants. Pour obtenir ce titre, ceux-ci doivent satisfaire à un cahier des charges prévoyant des exigences relatives aux formations et à la qualité des installations, qui doivent être en outre ouvertes à tous types de publics : lycéens, mais aussi apprentis, adultes en formation professionnelle ou candidats à la validation des acquis de l'expérience, en partenariat avec les branches professionnelles concernées. Le décret n°2005-1394 du 10 novembre 2005 charge les recteurs de la délivrance du label de « lycée des métiers ». Ce texte fixe à cinq ans la durée de validité de ce dernier et prévoit une évaluation globale du dispositif. Ce dispositif a connu un essor rapide. A ce jour, 430 établissements ont été labellisés et le ministère de l'Education nationale prévoit que cette formule concerne 800 lycées en 2010. Cette évolution non négligeable de la nature et de l'organisation des établissements d'enseignement professionnel initial donne lieu, de la part des acteurs, à des retours d'expérience souvent positifs. Toutefois, le développement de ces lycées des métiers ne saurait être encouragé sans une évaluation approfondie des expériences menées à ce jour, comme le prévoit le décret du 10 novembre 2005. Dès lors, avant de procéder à une généralisation progressive de cette expérimentation, il conviendrait d'établir un bilan des établissements actuellement labellisés, bilan qui n'a pas, pour l'heure, été dressé.

b) La gestion perfectible de la carte des formations en apprentissage

Chargées de définir la carte des formations en apprentissage, les régions ne semblent pas toujours en mesure d'exercer pleinement cette prérogative. De manière plus générale, il apparaît que l'influence de la région dans la définition de l'offre d'apprentissage n'est prépondérante que dans les structures où son financement est le plus important, ce qui est le cas en pratique dans les CFA gérés par les organismes consulaires. A l'inverse, cette influence est plus limitée dans les CFA rattachés à des branches ou à des entreprises, qui dépendent moins des subventions régionales. Ce constat illustre la faiblesse des liens existant entre les régions et les branches, dont les stratégies sont imparfaitement coordonnées et dont les actions se développent, le plus souvent, de façon indépendante. Par ailleurs, lorsque les régions sont effectivement intervenues pour faire évoluer la carte des formations, elles ne sont pas toujours parvenues à éviter des incohérences dans les choix effectués. En Ile-de-France, des cas de redondance ont été relevés dans certains investissements : ainsi, la région Ile-de-France a financé, respectivement en 2003 et 2006, deux CFA concurrents intervenant dans la formation à la réparation automobile. Ce choix est apparu d'autant plus discutable que cette filière connaît un déclin prononcé et une baisse du nombre des apprentis depuis plusieurs années.

Au total, les régions peinent à se saisir totalement de leur mission de pilotage de la carte des formations en apprentissage et ne parviennent pas toujours à mettre en adéquation l'offre et les besoins de formation.

3 - La lourdeur de la gestion des diplômes

La valorisation dont le diplôme fait l'objet dans notre pays s'accompagne d'une gestion complexe dont la lourdeur est renforcée par l'émiettement des titres dispensés : les lycées professionnels préparent aujourd'hui à 155 spécialités de CAP, 47 de BEP et 69 séries de baccalauréats professionnels.

a) Le fonctionnement des commissions professionnelles consultatives

La définition du contenu des formations fait l'objet d'une procédure de concertation entre le ministère de l'Education nationale et les représentants des professions concernées. Cette concertation s'effectue dans le cadre de commissions professionnelles consultatives (CPC), structures paritaires dont la consultation est obligatoire pour tous les diplômes professionnels et technologiques. Composées de quatre collèges (employeurs, salariés, pouvoirs publics et personnes qualifiées),

elles sont réparties en quatorze secteurs d'activité économique. Leurs membres se prononcent sur l'opportunité de la création, de la rénovation ou de la suppression d'un diplôme, ainsi que sur la formation qui y prépare. Les projets de rénovation ou de création de diplômes sont précédés d'études visant à prendre en compte les besoins des entreprises et les évolutions des emplois et qualifications. Ce diagnostic préliminaire explique que les diplômes de la voie professionnelle soient construits en deux temps : un « référentiel des activités professionnelles » qui décrit les activités que sera amené à exercer le titulaire du diplôme et qui renvoie donc directement à la situation de travail ; puis un « référentiel de certification » qui renvoie à la situation d'évaluation de la formation.

Le processus d'élaboration des diplômes et formations ne permet pas une adaptation rapide aux évolutions du contexte économique. Depuis 2004, sur environ 42 spécialités de BEP, 8 seulement ont été renouvelées et 2 ont été supprimées ; par ailleurs, sur 61 spécialités de baccalauréat professionnel, 13 ont été renouvelées et 12 ont été créées.

b) L'émiettement des diplômes et des formations

Le fonctionnement des CPC a induit une forte segmentation des diplômes et une multiplication des formations. Ainsi, 650 diplômes professionnels et technologiques ont été élaborés au sein des CPC, ce qui ne facilite pas la lisibilité du dispositif, tant pour les élèves que pour les entreprises. Certes, le ministère de l'Education nationale s'est efforcé, depuis plusieurs années, de simplifier son offre de formation, dès lors que les CPC donnent leur accord. A titre d'exemple, le nombre de CAP est passé de 314 en 1983 à 155 actuellement. De même, une politique de réduction des mentions complémentaires est actuellement à l'œuvre, leur nombre ayant baissé d'un quart depuis cinq ans. Pour autant, la multiplicité de l'offre de diplômes tient à l'organisation des CPC qui est, elle-même, le reflet de celle du système d'emploi. Si certains emplois sont communs à plusieurs branches ou peuvent être polyvalents (secrétariat, informatique, conduite de machines automatisées de production), d'autres se rattachent à des métiers et à des secteurs d'activité précis (cuisinier, maçon, mécanicien automobile, coiffeuse ou aide à domicile) qui demandent des savoir-faire spécifiques.

B - Les contraintes de la gestion

1 - Les rigidités de la gestion des lycées professionnels

La difficile adaptation des établissements d'enseignement professionnel aux évolutions de la demande résulte également de la lourdeur de certaines règles encadrant leur gestion, tant pour ce qui est des modalités de financement que de la gestion du personnel.

a) Des règles conduisant à des déperditions de moyens

Au moment de la préparation de la rentrée scolaire, les académies répartissent les moyens d'enseignement qui seront alloués aux établissements du second degré sous la forme d'une « dotation horaire globale ». En théorie, les établissements peuvent ensuite organiser les enseignements selon leurs besoins, la seule limite étant de respecter l'enveloppe qui leur a été déléguée ou de trouver une source extérieure de financement. S'agissant des lycées professionnels, les services académiques utilisent pour ce calcul des normes d'effectifs d'élèves par division qui sont fixées par la réglementation. Cet encadrement normatif est d'autant plus lourd que la réglementation précise non seulement les horaires hebdomadaires dus aux élèves, mais aussi les modalités d'organisation pédagogique des cours (enseignements en groupe, travaux dirigés, séances d'atelier). Cette méthode appelée « financement à la structure » est une source de rigidité et de déperdition des moyens. En effet, la dotation d'une structure d'enseignement reste identique, même si, à la rentrée scolaire, elle accueille moins d'élèves que prévus. Par exemple, pour la plupart des CAP et BEP industriels, le coût en enseignant d'une division est le même jusqu'à 15 élèves, même si l'effectif d'élèves réellement présent reste limité à quelques unités.

Pour surmonter de telles rigidités qui limitent les possibilités d'optimisation des structures de formation, il paraît opportun d'assouplir une réglementation pédagogique trop contraignante, notamment en remettant en cause la méthode du « financement à la structure » en faveur d'un calcul des dotations prenant en compte les élèves effectivement accueillis.

b) La gestion des enseignants de lycées professionnels

En 2006, sur les 378 807 enseignants affectés dans le second degré, 52 406 exerçaient en lycée professionnel, soit 14%. Ces enseignants appartiennent majoritairement au corps des professeurs de lycée professionnel (PLP2) qui sont recrutés par le concours du certificat d'aptitude professionnelle de PLP2 (CAPLP2).

Or d'importantes rigidités affectent la gestion de ces enseignants. Les obligations de service des PLP2 sont fixées par la réglementation sous la forme de grilles horaires hebdomadaires. Cette définition pose le problème de l'utilisation des enseignants pendant les périodes de stage en entreprise des élèves. Un audit récent³ avance que 7 500 à 8 500 équivalents temps plein (ETP) seraient perdus chaque année pour cette raison et propose, pour éviter une telle déperdition de moyens, que le service dû par les enseignants puisse être annualisé afin de surmonter les rigidités des emplois du temps. Par ailleurs, la très grande diversité des disciplines et spécialités enseignées dans les lycées professionnels - 144 sont répertoriées en 2007 – entraîne d'importantes difficultés de gestion du personnel enseignant. Ainsi en 2007, seules 50 de ces spécialités ont été proposées au concours du CAPLP2. De ce fait, un grand nombre de disciplines doivent être enseignées par des personnels non titulaires. Si, de façon générale, le recrutement et la gestion de ces enseignants non titulaires constituent des exercices difficiles, ceci vaut encore plus pour le dispositif des professeurs associés. Ce statut, qui permet à des personnes dont l'expérience professionnelle est reconnue d'exercer des fonctions d'enseignement reste peu utilisé en dépit de l'intérêt manifeste qu'il représente. De nombreux freins limitent les recrutements de professeurs associés : le niveau des rémunérations demandées, qui est sans commune mesure avec celles qui peuvent être proposées à des contractuels en lycée professionnel ; la lourdeur des horaires d'enseignement, peu compatible avec les activités professionnelles que continuent à exercer les professeurs associés ; l'absence de perspective de carrière au sein de l'éducation nationale.

Enfin, rarement évoquée, la formation continue des enseignants demeure très faiblement développée. Dans un contexte économique en évolution rapide, les compétences demandées aux enseignants de la filière professionnelle devraient pourtant être gérées de façon évolutive, en anticipant les avancées techniques. Or, l'enquête des juridictions

3) Audit de modernisation d'octobre 2006 sur *La carte de l'enseignement professionnel*, réalisé par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration.

financières montre que, si des mesures de reconversion ou d'adaptation sont mises en œuvre, voire intégrées dans des plans pluriannuels, elles ne concernent que des effectifs très restreints d'enseignants et visent finalement moins un objectif d'adaptation des compétences aux évolutions du secteur productif qu'un objectif de résorption d'enseignants en surnombre dans certaines disciplines. Face à ces constats, le ministère de l'éducation nationale reconnaît qu'un effort de formation professionnelle des professeurs est nécessaire et prévoit que des actions d'adaptation en faveur de certains enseignants aboutissent à un changement définitif de discipline, voire à une réorientation professionnelle. Dans ce cadre, les académies devraient se voir confier à l'avenir la responsabilité d'un « schéma d'orientation pour les reconversions disciplinaires » (SCORE) définissant les disciplines concernées et les disciplines cibles ainsi que les modalités de reconversion.

2 - Un suivi parfois insuffisant de la gestion des CFA

La gestion des CFA laisse également apparaître des faiblesses. Depuis la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 des conventions quinquennales doivent être conclues entre chaque CFA et la région dans laquelle il est situé. Toutefois, ces documents ne permettent pas à la région d'orienter efficacement l'offre pédagogique d'apprentissage ; en effet, ils ont pour objet principal de définir les modalités de calcul et de versement des subventions versées au CFA par la région. Ainsi, dans plusieurs cas, les difficultés financières de certains CFA ont amené la région à accorder un financement allant au-delà de celui prévu par la convention. A cet égard, les contrôles des juridictions financières ont montré que les conventions quinquennales soulèvent de nombreuses difficultés d'application. Dans d'autres cas, c'est la convention elle-même qui a été amendée à plusieurs reprises pour tenir compte de la hausse du coût moyen constaté par apprenti.

Le respect des dispositions conventionnelles par les CFA est en outre marqué par de nombreux aléas. Ainsi, des frais administratifs ou des frais de scolarité ont parfois été réclamés aux apprentis au moment de leur inscription alors même que la convention passée entre le CFA et la région excluait explicitement de tels modes de financement. C'est notamment le cas pour le CFA de Groisy (Haute-Savoie), en région Rhône-Alpes, où des frais administratifs ont été demandés aux apprentis sans que cela soit justifié par un service rendu. D'autre part, la restitution à la région des excédents de gestion, qui est de droit, n'est pas toujours effective. Au CFA de Groisy, cet excédent a été utilisé afin de réduire la contribution d'autres financeurs et de créer artificiellement un excédent

de taxe d'apprentissage reportable sur l'année suivante. Enfin, l'application de la convention quinquennale nécessite la mise en place d'une comptabilité analytique dans les CFA puisqu'elle les oblige à calculer a priori un coût unitaire par apprenti. Or, de nombreux CFA ne tiennent pas une telle comptabilité ou le font selon des méthodes approximatives qui en compromettent la signification.

Au total, le cadre contractuel qui régit les relations entre les régions et les CFA ne garantit pas un suivi rigoureux de la gestion de ces derniers et ne permet pas davantage à la région d'orienter efficacement l'offre de formation en apprentissage.

C - Des résultats insuffisants

1 - Une formation professionnelle initiale qui contribue à la reproduction des inégalités

L'accès à un cursus de formation professionnelle initiale est fortement corrélé dans notre pays avec l'origine sociale des élèves. Les données disponibles montrent ainsi que 43 % des apprentis et 35 % des élèves des lycées professionnels sont des enfants d'ouvriers, alors que ces derniers se représentent que 25 % de l'ensemble des élèves du second degré. A contrario, les enfants de cadres et de professions intermédiaires sont sous-représentés parmi les apprentis et les élèves des lycées professionnels : seuls 6 % des élèves du second cycle professionnel et 5% des apprentis sont des enfants de cadres alors que ce chiffre s'élève à 17% pour l'ensemble des élèves du second degré. Cette différenciation sociale dans le recrutement des filières professionnelles s'explique d'abord par le niveau scolaire dès l'entrée au collège. Mais elle est renforcée par un phénomène d'auto sélection des élèves dans les demandes d'orientation en fin de troisième : à niveau de résultats équivalents, les familles populaires optent plus souvent pour la voie professionnelle que les familles de cadres. En définitive, les mécanismes d'orientation vers les filières professionnelle concourent à une reproduction des inégalités de formation.

2 - La faible attractivité de l'enseignement professionnel

Un peu plus du quart des élèves (26,3%) sont orientés vers les formations de lycée professionnel à la fin de leur classe de troisième en collège. Cette orientation massive se fait dans des conditions insatisfaisantes au regard des perspectives d'insertion des jeunes concernés. Ainsi, les formations relevant du secteur tertiaire continuent à attirer de nombreux élèves, alors même que, dans un souci d'adéquation à

la situation de l'emploi, de nombreuses académies ont réduit le nombre de divisions et de places dans ces filières. Inversement l'attrait des formations du secteur industriel est plus faible alors qu'elles sont pourtant plus efficaces en termes d'insertion professionnelle. Plus généralement les académies font face à une contradiction entre, d'une part leur souci d'élévation du niveau de qualification des jeunes par un accès accru à l'enseignement supérieur et d'autre part, la promotion de la voie professionnelle qui ne permet que rarement d'accéder à des formations supérieures. Conscientes de ces enjeux, la plupart d'entre elles s'efforcent de lutter contre l'orientation par défaut vers les lycées professionnels. Ainsi, l'académie de Lille, qui connaît des taux d'orientation vers les lycées professionnels très supérieurs à la moyenne nationale, s'est donnée pour objectif de rééquilibrer l'orientation des élèves entre la voie professionnelle et la voie générale. Une telle politique n'est toutefois pas sans effet sur l'image de l'enseignement professionnel, implicitement considéré comme une voie de relégation limitant les perspectives des élèves qui y sont orientés.

3 - Les sorties sans qualification du système d'enseignement professionnel demeurent importantes

En 1990, 604 920 diplômes relevant de l'enseignement professionnel et technologique ont été délivrés ; 587 170 en 2006. On constate une baisse globale qui s'explique par la diminution du nombre de CAP délivrés que n'a pas compensée la montée en charge du baccalauréat professionnel. Ce changement de répartition indique que le niveau des diplômes délivrés s'est amélioré : la part des diplômes de niveau V (CAP et BEP) est passée de 74 à 58% et celle des diplômes de niveau IV (baccalauréat professionnel) de 26 à 42%. Le taux de réussite au baccalauréat professionnel reste moindre que celui au baccalauréat général : il passe de 75,9% en 2003 à 77,3% en 2006, (83,7 % à 86,6% pour la baccalauréat général). Ces moyennes nationales cachent de fortes disparités, car la différence entre académies s'établit à presque 24 points : Rennes obtient le meilleur taux de réussite (84,6% de reçus), puis Strasbourg (83,9%) et Caen (83,5%) et les résultats les plus faibles sont observés en Martinique (61,6%), en Guyane (65% de reçus) et à Créteil (65,4%). Quant à la probabilité qu'ont les élèves d'obtenir un diplôme, un peu plus de la moitié des élèves entrant en lycée professionnel sont *in fine* diplômés, compte tenu des abandons en cours de formation et des échecs aux examens. Seuls 28% des élèves entrés en CAP et BEP obtiennent un baccalauréat.

Les lycées professionnels ont fait de la lutte contre les sorties sans qualification un objectif essentiel de leur action et ont mis en place des dispositifs de suivi individualisé, de soutien scolaire et de cellule de veille visant à repérer les élèves en situation de risque de décrochage.

Toutefois, l'évaluation des résultats de cette politique se heurte à de fortes incertitudes concernant la mesure des taux de sortie d'élèves sans qualification. Une difficulté tient aux définitions diverses des sorties sans qualification. La DEPP prend en compte les élèves ayant quitté le système éducatif sans avoir atteint l'année terminale de CAP ou de BEP ou la classe de seconde générale et technologique, et aboutit au pourcentage de 6 % des effectifs d'élèves sortant de formations initiales (soit 42 000 élèves)⁴. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne de l'Union européenne, l'indicateur est le taux de diplômés de la fin de l'enseignement secondaire parmi les jeunes de 20 à 24 ans. Cette approche aboutit à constater qu'en 2005, 17 % des élèves étaient sortis sans diplôme du second degré (soit 120 000 jeunes). Une autre approche consiste à prendre en compte les élèves sortant chaque année sans qualification avec ou sans le diplôme national du brevet, cette méthode aboutissant à 60 000 élèves auxquels il faut ajouter les 47 000 « sans diplômes » (jeunes sortant des classes terminales de CAP ou de BEP, mais qui ont échoué à l'examen du brevet, du CAP ou du BEP), soit une proportion de 11% d'élèves qui sortent sans qualification certifiée (soit 107 000 jeunes). Dans ses travaux sur la «Génération 2001»⁵, le CEREQ aboutit encore à d'autres résultats.

4 - Apprentissage et enseignement professionnel affichent des résultats contrastés en termes d'insertion dans l'emploi

Si l'enseignement professionnel et l'apprentissage sont proches dans les niveaux de formation proposés et dans les diplômes préparés, ces deux filières se différencient toutefois pour ce qui est de leurs résultats. Ainsi, les taux d'insertion dans l'emploi de l'apprentissage apparaissent nettement plus élevés que ceux des lycées professionnels. En 2006, 66% des apprentis qui avaient effectué une formation de niveau V ont trouvé un emploi en moins d'un an, dont 38,4% en contrat à durée indéterminée ; ces proportions ne sont respectivement que de 43% et de 16% pour les sortants de lycées professionnels au même niveau. Cet écart se retrouve au niveau IV avec un taux d'insertion de 79% des apprentis contre 64% des bac pro. Ces résultats ne sont pas homogènes selon les secteurs d'activité : ainsi,

4) DEPP, Note d'information n°08-05 de janvier 2008 : « *Les sorties sans qualification : la baisse de poursuite* ».

5) Enquête portant sur une génération composée des 762 000 jeunes qui ont fait leurs débuts dans la vie active en 2001.

l'apprentissage est le plus performant dans le secteur industriel, où le taux d'insertion au niveau V est de 71,4% contre seulement 55% pour les diplômés du secteur secondaire. De leur côté, les lycées professionnels font apparaître des résultats plus homogènes mais également plus faibles dans les deux secteurs d'activité, avec un taux d'insertion de 43% pour les diplômés préparant à un métier de l'industrie et de 44% pour les formations tertiaires.

Ces résultats contrastés mettent en évidence une performance globale de l'apprentissage supérieure à celle des lycées professionnels. Pour autant, celle-ci ne doit pas occulter la complémentarité qui existe entre les deux filières. En effet, nombreux sont les jeunes qui passent d'un système à l'autre : en 2006, 17 % de l'ensemble des apprentis (soit 70 000 personnes) étaient issues d'un lycée professionnel. Par ailleurs, les données disponibles ne permettent de comparer les résultats de l'apprentissage et de l'enseignement professionnel qu'au terme d'une période relativement brève après la sortie du système de formation. Les données disponibles sur des durées plus longues suggèrent un rapprochement, au bout de quelques années, de la situation des anciens élèves de lycées professionnels et des salariés issus de l'apprentissage.

II - L'offre de formation continue s'adapte difficilement aux besoins des salariés et des entreprises

A - Une offre très hétérogène

1 - L'émiettement des structures de formation

Le secteur de la formation professionnelle est marqué par un très grand éclatement de l'offre : on recensait 45 777 organismes de formation en 2005 dont seulement 13 500 avaient la formation professionnelle pour activité principale. On distingue habituellement trois grandes catégories d'organismes de formation professionnelle :

- le secteur privé à but lucratif, qui représente 38 % du chiffre d'affaires et comprend des organismes de formation indépendants mais également des entreprises de formation rattachées plus ou moins directement à une branche ou à une entreprise ;
- le secteur privé non lucratif - associations d'éducation populaire ou d'insertion, associations rattachées à des entreprises et à des branches professionnelles telles que les ASFO - dont la part de marché est de 35 % ;

- le secteur public et parapublic, dont le chiffre d'affaires représente 23% du volume d'activité du secteur, et qui comprend différents types d'organismes : AFPA, CNAM, universités, GRETA, organismes consulaires.

Tableau n° 1 : Structure de l'offre de formation professionnelle continue

Catégories d'organismes	Nombre d'organismes	Chiffre d'affaires	Nombre de stagiaires
Ensemble	13500	5,4 Mds euros	8,7 millions
Dont Privé lucratif	4320	38%	41%
Dont Privé non lucratif	4185	35%	34%
Dont Individuels	4185	4%	10%
Dont Public et parapublic	810	23%	15%

Source : PLF 2008

La plupart de ces organismes sont de petite taille. De ce fait, le secteur de la formation est dominé par quelques opérateurs importants : les organismes qui dépassent 750 000 euros de chiffre d'affaires représentent seulement 12% du nombre total des organismes mais 73% du chiffre d'affaires du secteur. C'est dans le secteur public et parapublic que l'on trouve les acteurs les plus significatifs par leur taille : l'AFPA, mais aussi le réseau des GRETA qui représentent 13 % du marché de la formation continue.

2 - Des obligations administratives très légères

Cette dispersion de l'offre s'explique en partie par la faiblesse des obligations réglementaires qui incombent aux organismes de formation professionnelle : aucun agrément n'est nécessaire pour être déclaré comme organisme de formation professionnelle. Jusqu'en 2002, il suffisait :

- d'effectuer une déclaration préalable conformément à la loi du 31 décembre 1975,
- d'établir annuellement un bilan pédagogique et financier qui est transmis aux services du ministère chargé de l'emploi.

Depuis la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, cette liberté d'installation des prestataires de formation a été légèrement encadrée :

- la personne physique ou morale qui réalise des prestations de formation professionnelle continue doit désormais déposer une déclaration d'activité, et non plus une déclaration préalable, dès la conclusion du premier contrat ou de la première convention de formation. « Cette déclaration comprend les informations administratives

d'identification de la personne physique ou morale ainsi que les éléments descriptifs de son activité ». Cet enregistrement peut être annulé s'il ne correspond pas aux actions définies à l'article L. 900-2 du code du travail ;

- par ailleurs, « *l'autorité administrative de l'Etat chargée de la formation professionnelle procède à l'enregistrement* ». Depuis la loi de 2002, la région a communication des éléments de la déclaration ainsi que du bilan pédagogique et financier, du bilan et du compte de résultat de l'organisme ;

- enfin, un contrôle de la qualité des prestataires a été introduit dans la mesure où « *les personnes physiques ou morales (qui réalisent des actions de formation professionnelle) doivent justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement qu'elles emploient et de la relation entre ces titres et qualités et les prestations réalisées* ». La loi ne précise toutefois pas la nature de ces « titres et qualités », ce qui prive de toute effectivité cette disposition.

3 - Des procédures publiques d'achat des formations qui peinent à rapprocher l'offre des besoins de formation

a) Une application généralisée du code des marchés publics qui impose en théorie aux régions une tâche de conception des formations

Depuis la réforme du code des marchés publics en date du 7 mars 2001, les achats d'actions de formation professionnelle, d'apprentissage et d'insertion sont soumis aux principes fondamentaux de la commande publique : liberté d'accès, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures⁶. Les contrôles effectués par les juridictions financières auprès des régions ont montré que les règles de la commande publique étaient de mieux en mieux appliquées, même si les achats par subventions sont encore fortement pratiqués. Or l'achat des formations par voie de marchés publics apparaît comme un puissant facteur d'évolution des pratiques, puisqu'il impose à la région de prendre l'initiative d'une formation en élaborant un cahier des charges adapté aux besoins auxquels elle entend satisfaire. A l'inverse, dans le régime de la subvention, c'est le prestataire de formation qui a l'initiative du projet.

6) Principes repris dans l'article 1er du décret du 1er août 2006 portant code des marchés publics.

Les gains à attendre de la généralisation du recours aux marchés publics résident ainsi non seulement dans une mise en concurrence accrue des différents opérateurs, mais aussi dans une évolution du rôle des régions, appelées à devenir non plus seulement des financeurs de formation, mais également obligées désormais d'en définir le contenu.

b) Des comportements qui tardent à évoluer

L'utilisation de la procédure des marchés publics n'a cependant pas totalement fait disparaître les régimes de subvention, comme l'ont mis en évidence plusieurs contrôles menés auprès des régions. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région qui, selon ses dires, s'apprête à modifier ses procédures en 2009, range sous le même terme de « commande publique » ce qui ressortit du code des marchés publics, et ce qui relève de la subvention. Depuis 2006, sur un total de 53 M€ de dépenses prévues en autorisations de programme, les subventions ont représenté 16 M€ soit le tiers du total de la « commande publique » régionale de formation. Par ailleurs, le contrôle effectué par les juridictions financières a montré que la région avait fait une interprétation contestable de ce qui doit relever de la mise en concurrence dans le cadre des formalités allégées de l'article 30 du code des marchés publics du 1er août 2006 et de ce qui est éligible à des conventions de subventionnement. En région Centre, les modalités de financement de la formation professionnelle continue ont sensiblement évolué au cours des dernières années. A la suite de la réforme du code des marchés publics de 2001, qui a fait basculer la formation professionnelle continue dans le droit commun de la commande publique, le montant des subventions versées par la région à ce titre a fortement diminué. Cependant, avec la régionalisation des programmes de formation de l'AFPA prévue par l'article 13 de la loi du 13 août 2004 et à la suite de la convention tripartite Etat/région Centre/AFPA mise en oeuvre le 1^{er} janvier 2006, la subvention est redevenue un mode de financement important à partir de 2006. Cette situation devrait perdurer jusqu'au 1^{er} janvier 2009, date à laquelle la mobilisation de l'offre de formation proposée par l'AFPA relèvera du droit commun de la commande publique.

Dans de nombreux cas observés par les juridictions financières, les régions ne se sont pas saisies de leur rôle nouveau de définition du contenu des formations et le cahier des charges imposé au prestataire de formation laisse à ce dernier une grande latitude dans la définition de son offre. Cette situation résulte de l'expertise encore faible des régions dans cette tâche nouvelle. Ainsi, la région Bretagne a éprouvé des difficultés à définir en amont les besoins de formation à couvrir et, jusqu'en 2005, s'en est largement remise aux prestataires sélectionnés pour définir le

contenu des formations. Cette situation est aussi la conséquence du fait qu'un grand nombre de formations fasse l'objet de cofinancements. Dans ces cas, le cahier des charges est souvent minimaliste afin de permettre la compatibilité de la formation avec les besoins d'autres financeurs. Ainsi, en dépit du changement de réglementation qui s'applique dorénavant aux acheteurs publics et qui a pour objet d'inciter les régions à intervenir à la fois comme financeur et comme concepteur de formations, la pratique continue dans un bon nombre de cas de laisser le prestataire définir lui-même le contenu de ses interventions⁷.

c) L'application de la procédure d'achat public dans les régions s'est révélée lourde

La mise en œuvre des procédures de marchés publics s'est parfois traduite par une certaine lourdeur. Des délais importants ont été notés entre les différentes phases : définition des besoins, appels à candidature, choix des prestataires. En Ile-de-France, pour le programme le plus important, le programme régional qualifiant, le délai a été de 13 mois entre la préparation de la commande et la notification des marchés. Sur d'autres programmes, tels par exemple que les métiers de l'environnement, ce délai a dépassé les 16 mois. Ces délais sont peu compatibles avec une adaptation rapide aux besoins de formation, d'autant que les marchés sont passés pour des périodes longues (3 ans en région Ile-de-France). Au total, la mise en œuvre de la procédure des marchés publics pour l'achat de formations n'a pas toujours produit les bénéfices escomptés : censée favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, elle a laissé subsister d'importantes rigidités.

B - Des prestataires publics de formation contraints à des mutations rapides

1 - L'AFPA entre régionalisation et mise en concurrence

a) L'activité de l'AFPA s'exerce dans un environnement en changement accéléré

7) Un « guide pratique de l'achat public des prestations de formation professionnelle », élaboré conjointement par le ministère chargé de l'emploi et l'Association des régions de France, a été diffusé aux régions en juin 2008.

L'AFPA

L'Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) est le principal opérateur public de formation professionnelle. Sa création remonte à 1949, sous la dénomination d'« association nationale interprofessionnelle de formation rationnelle de la main d'œuvre » (ANIFRMO). Celle-ci a évolué pour devenir AFPA en 1965. En 1985 l'AFPA se réorganise pour accompagner la décentralisation : 22 agences régionales sont créées et des « centres pédagogiques et techniques d'appui » sont ouverts. Les ministères chargés de l'emploi et du budget assurent conjointement sa tutelle ; ils concluent depuis 1994 un « contrat de progrès » pluriannuel avec l'AFPA ; le document actuellement en vigueur couvre la période 2004-2008.

L'AFPA exerce trois grands types d'activités :

1. Les prestations de formation pour les demandeurs d'emploi et les salariés : en 2006 159 019 personnes étaient entrées en formation auprès de l'AFPA, dont 66% de demandeurs d'emploi. Sur le marché de la formation professionnelle des adultes, la part de l'AFPA serait ainsi de 4,2%⁸ ; cette part s'élève à 30% environ lorsque l'on considère uniquement le public des demandeurs d'emploi ;

2. Les prestations d'orientation pour les demandeurs d'emploi : l'AFPA accueille des demandeurs d'emploi, adressés notamment par l'ANPE et ses cotraitants, afin de les aider à construire leur parcours de formation ou de validation des acquis de l'expérience (VAE). En 2006, l'AFPA a ainsi accueilli 250 000 demandeurs d'emploi, dont 197 000 adressés par l'ANPE. L'Etat et le fonds social européen assurent le financement de cette partie de l'activité de l'AFPA ;

3. Les prestations de certification : en 2006, l'AFPA a organisé 20 000 présentations aux certificats de compétences professionnelles (CCP) et 43 000 présentations au titre professionnel. La validation des acquis de l'expérience (VAE) se décompose en 4 activités : instruction technique des dossiers de validation (8 500 personnes en 2006), les services d'appui à la VAE (6000) les présentations aux CCP (12 000 en 2006) et au titre professionnel (5000).

Les moyens déployés par l'AFPA pour satisfaire à ces trois missions sont importants : à la fin de 2007, l'association comptait 11 936 salariés répartis sur 272 sites. Parmi les salariés de l'AFPA, 5000 sont des formateurs, 850, des spécialistes de l'orientation et 600 des employés des services d'hébergement et de restauration. Dans son budget pour 2007 ses recettes s'élevaient à 1,1 milliard d'euros. Plus de 85% des ressources de l'AFPA proviennent de subventions : 210 millions de l'Etat, 549 millions des régions, et accessoirement d'autres collectivités territoriales, d'organismes parapublics et de l'Union Européenne ; en 2007, ces ressources ont été complétées par 175 millions d'euros prélevés sur le Fonds unique de péréquation (FUP).

8) DARES, « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2005 », Premières informations, N°45-3, novembre 2007

L'AFPA a été profondément affectée par les évolutions en cours dans le secteur de la formation professionnelle :

- **la régionalisation.** Le rôle acquis par les régions en matière de formation professionnelle appelait une évolution de l'organisation et du fonctionnement de l'AFPA. Cette évolution n'est toutefois apparue que de manière assez tardive. En effet, il faut attendre la loi du 28 février 2002 relative à la démocratie de proximité pour voir les régions chargées de la définition d'un « schéma régional des formations de l'AFPA ». Cette compétence nouvelle n'avait toutefois qu'une portée limitée puisqu'elle devait s'exercer dans le cadre d'une convention tripartite Etat-région-AFPA adaptant à la situation particulière de chaque région le contrat de progrès région-AFPA. Une étape plus décisive a été franchie avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. L'article 13 de cette loi prévoit que les compétences jusque-là exercées par l'Etat en tant qu'organisateur et financeur des stages de l'AFPA sont désormais dévolues aux régions. Il est précisé que ce transfert doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2008. Cette réforme ne fait pas pour autant de la région le seul financeur de l'AFPA ; compte tenu du maintien de la compétence de l'Etat pour organiser, en tant que politiques nationales, d'autres actions de l'AFPA, celui-ci continuera à financer certaines prestations de formation. Schématiquement, sont concernées par la décentralisation les subventions destinées à la formation des demandeurs d'emplois, hors certains publics spécifiques. L'Etat continue de financer la formation par l'AFPA des personnes, demandeurs d'emplois ou non, appartenant à ces publics spécifiques : détenus, illettrés, réfugiés, résidents de l'outre-mer, militaires en reconversion. L'Etat reste aussi le financeur des autres interventions de l'AFPA s'inscrivant dans le cadre de politiques nationales (notamment en matière d'ingénierie des titres de formation), ainsi que d'une grande part des investissements de l'AFPA ;

- **les réformes du service public de l'emploi.** La loi du 18 janvier 2005 a remodelé le service public de l'emploi en y introduisant outre l'AFPA, à côté des opérateurs traditionnels, tels que l'ANPE, d'autres intervenants publics (collectivités territoriales) ou privés. Par ailleurs, le service public de l'emploi est amené à connaître une évolution déterminante avec la fusion de l'ANPE et de l'assurance chômage prévue par la loi du 13 février 2008. Dans ce contexte, l'AFPA a été appelée par l'Etat à participer à de nouvelles opérations : programme spécifique d'actions courtes en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée (20 000 places en 2005) ; programme de préparation à l'entrée en contrat d'apprentissage, dit « 50 000 jeunes » (2006-2007) confié à l'AFPA par la convention du 17 mai 2006 entre l'Etat, l'AFPA, le Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) et le Fonds unique de

péréquation (FUP) ; expérimentation du nouveau contrat de transition professionnelle (CTP) en 2007⁹ ;

A ce jour, le statut de l'AFPA n'a pas pris en compte les mutations en cours. Son adaptation est pourtant inéluctable et résulte tant de la régionalisation des commandes adressées à l'organisme que de l'application des règles de la concurrence à ses prestations. Tout au plus l'Etat a-t-il consenti à céder à des représentants de l'Association des régions de France deux de ses treize sièges à l'assemblée générale de l'AFPA, un changement qui ne reflète que très insuffisamment le mouvement de rapprochement entre les régions et l'opérateur public de formation.

Par ailleurs, la réflexion concernant la régionalisation de l'AFPA est restée inaboutie. A quelques mois de l'échéance du 31 décembre 2008 prévue par la loi pour la régionalisation de la commande publique adressée à l'AFPA, l'incertitude demeure sur le respect de cette échéance et, dans le cas où elle le serait, sur le cadre juridique qui succèdera au dispositif transitoire actuel. Or, en l'absence de prolongement de la période transitoire, c'est dès avant la fin du premier semestre 2008 que les régions auront dû lancer le processus de passation de leurs contrats pour 2009 et les années suivantes.

Enfin, la soumission de l'organisme aux règles de la concurrence, telles qu'elles résultent de l'avis du Conseil de la concurrence du 18 juin 2008, reste insuffisamment préparée. L'AFPA est aujourd'hui financée à plus de 85% par des subventions sans être mise en concurrence avec d'autres opérateurs pour la réalisation des opérations ainsi subventionnées. Ce mode de fonctionnement ne pourra pourtant persister. En effet, le fonctionnement actuel de l'AFPA est susceptible de contrevenir sur de nombreux points aux règles nationales et européennes relatives à la concurrence. La plupart des activités de l'AFPA la soumettent de fait aux règles du droit européen de la concurrence. L'organisme exerce en effet une « activité économique » au sens des traités européens, le statut associatif de l'AFPA, son absence de but lucratif ou la poursuite d'une finalité sociale n'étant pas susceptibles d'écarter cette qualification¹⁰. Seules sont déclarées non économiques – et non soumises aux règles de la concurrence – les activités liées à l'exercice de prérogatives de puissance

9) Le CTP est un dispositif ouvert à titre expérimental dans sept bassins d'emploi pour une période de 3 ans (2007-2009). Il procure un accompagnement personnalisé aux salariés licenciés pour motif économique dans les entreprises de moins de 1000 salariés. Ce dispositif financé par les employeurs, par l'Unédic et par l'Etat a été placé sous le pilotage de l'AFPA qui a créé à cette fin une filiale spécialisée, la société Transitio.

10) Cf. CJCE C-180/98 du 12 septembre 2000, Pavlov.

publique et certaines activités jugées de nature purement sociale. Sur les 977 millions de chiffre d'affaires de l'AFPA en 2006, seule une très faible partie (moins de 5%) est susceptible d'être considérée comme « non économique » au sens du droit européen. Or ce constat n'a pas conduit l'AFPA à accélérer son adaptation à la mise en œuvre à terme désormais très rapproché de procédures de marché pour la commande de ses prestations. Les risques juridiques liés à la situation de l'AFPA ne tiennent pas uniquement à cet aspect des règles de concurrence ; ils résultent aussi des avantages en nature et subventions consentis par l'Etat à l'AFPA, qui risquent d'être mis en cause au regard de la réglementation communautaire relative aux aides d'Etat. Parmi les éléments dont la conformité au droit des aides d'Etat pourrait se révéler problématique, se pose notamment avec une particulière acuité la question du patrimoine foncier et bâti utilisé par l'AFPA, qui présente la caractéristique de lui être mis pour l'essentiel à disposition par l'Etat à titre quasi gratuit.

Ces aspects juridiques ne sont pas sans conséquence sur le positionnement de l'offre de formation de l'AFPA. La rigidité de ses coûts, alors même qu'elle bénéficie encore d'avantages concurrentiels du fait de sa relation historique avec l'Etat, ne lui permet pas d'ores et déjà d'être compétitive dans certains secteurs, et notamment dans nombre de formations aux métiers du tertiaire. L'AFPA a décidé en conséquence de se retirer progressivement de ce type d'activité pour se recentrer sur les secteurs du bâtiment et de l'industrie, où elle dispose d'une légitimité et d'une reconnaissance réelles. A ce jour, cet effort de repositionnement reste toutefois inabouti.

Il résulte de tous ces éléments une grande fragilité économique et juridique de l'organisme. Or, alors même que ce contexte nécessitait des adaptations urgentes, la tutelle de l'AFPA semble être restée dans l'indécision sur les orientations à retenir et les réorganisations à conduire, retardant l'adaptation de l'association, la rendant moins prête à affronter des échéances inéluctables et l'exposant à de considérables risques contentieux. Quelle que soit la solution retenue, l'AFPA ne peut plus différer davantage une évolution radicale de ses formations, de sa structure et de son statut.

2 - Les GRETA

Les GRETA constituent, aux côtés de l'AFPA, l'autre grande catégorie d'opérateurs publics intervenant comme prestataires de formation professionnelle continue. Leur chiffre d'affaires représente près de 10 % du total du marché de la formation professionnelle continue. Il stagne toutefois autour de 400 millions d'euros annuels depuis le début des années 2000, tandis que le nombre de stagiaires décline

régulièrement. Le développement des GRETA est en effet entravé par une organisation lourde et inefficace qui ne favorise ni leur insertion harmonieuse dans leur environnement économique et social, ni l'adaptation de leur offre de formation aux évolutions de la demande du marché.

a) Un mode de gouvernance inadapté

Les GRETA

Les GRETA – pour « groupes d'établissements » – ont pour objet de mutualiser des moyens en personnels, locaux ou équipements entre les établissements publics locaux d'enseignement qui le constituent (lycées ou collèges) en vue d'exercer une activité de formation continue. En effet, la loi du 16 juillet 1971 prévoit que « *l'éducation permanente fait partie des missions des établissements d'enseignement* » (art. L. 122-5 du code de l'éducation). Cette disposition est complétée à l'article L. 423-1 du même code, qui précise que « *pour la mise en œuvre de leur mission de formation continue ainsi que de formation et d'insertion professionnelles, les établissements scolaires publics peuvent s'associer en groupements d'établissements dans des conditions définies par décret ou constituer, pour une durée déterminée, un groupement d'intérêt public* ».

Dépourvu de la personnalité juridique, le GRETA est rattaché à un établissement d'enseignement, dit « établissement support » ; ses activités sont retracées dans un budget annexe de ce dernier.

Il existe actuellement 257 GRETA.

La structure de direction des GRETA est complexe, ce qui allonge incontestablement les circuits de décision alors que la mission de formation continue se situe dans un contexte de concurrence et de marché qui privilégie la réponse rapide aux évolutions de la demande. La gouvernance des GRETA est en effet assurée par deux instances dont la répartition des rôles n'apparaît pas toujours clairement :

- le conseil inter établissements (C.I.E.) ;
- le conseil d'administration de l'établissement support.

En théorie, le conseil inter établissements se prononce sur l'orientation générale du GRETA. Il se réunit au moins trois fois par an et arrête le schéma de développement pluriannuel ainsi que le programme annuel d'activité ; il approuve également la politique d'équipement et d'emploi et examine le projet de budget du GRETA. Ce conseil est présidé par un chef d'établissement, qui est chargé de l'animation de la préparation des réunions, du suivi des décisions et qui assure la représentation du GRETA auprès de ses partenaires. Toutefois, c'est le

conseil d'administration de l'établissement support qui demeure l'organe décisionnaire du groupement. Le GRETA, dépourvu de la personnalité juridique, doit soumettre à son approbation ses budgets et comptes annuels, annexes des comptes principaux, ainsi que toutes les décisions qui le lient juridiquement. Par ailleurs, le chef de l'établissement support est le véritable responsable de l'activité du GRETA : il est l'ordonnateur de ses dépenses et de ses recettes ; il est également habilité à signer au nom du groupement les conventions de formation continue. Cette répartition des pouvoirs, complexe et non exempte de redondances, fait apparaître de nombreux dysfonctionnements. En premier lieu, la gestion du GRETA n'est, pour le chef de l'établissement support, qu'une mission secondaire. Ce dernier se vit en effet d'abord comme le proviseur d'un lycée ou le principal d'un collège et ne peut consacrer qu'une partie limitée de son temps au fonctionnement du GRETA. Par ailleurs, le conseil d'administration de l'établissement support considère souvent la formation continue comme une préoccupation accessoire.

Dès lors, les dysfonctionnements sont nombreux. Ils résultent souvent de l'abstention des organes de direction du GRETA. En témoigne, par exemple, la signature tardive de certains documents essentiels au fonctionnement du groupement : ainsi, le GRETA « Nantes services » a fonctionné de 1997 à 2005 sans que sa convention constitutive ait été approuvée par le recteur. D'autres exemples montrent que la carence des organes décisionnaires peut fragiliser le fonctionnement du GRETA : ainsi, jusqu'en 2006, le conseil d'administration du lycée Mermoz n'a pas explicitement approuvé les programmes annuels d'activité du GRETA de Montpellier dont il était l'établissement support. Cette anomalie était de nature à remettre en cause la validité des conventions de formation signées par l'ordonnateur au nom du GRETA. Les dysfonctionnements relevés résultent aussi du caractère parcellaire des délibérations sur l'activité du GRETA, tant au sein du C.I.E. que du conseil d'administration de l'établissement support. Celles-ci ne permettent pas toujours aux membres de ces instances d'appréhender dans leur globalité l'activité, les problématiques et les difficultés du groupement. Au demeurant, l'absentéisme est souvent important au sein de ces assemblées : ainsi, une réunion du C.I.E. du GRETA Charente s'est tenue le 3 avril 2007 en présence de 5 membres ayant voix délibérative seulement ; lors de cette réunion, 29 pouvoirs avaient été donnés.

Par ailleurs, l'organisation en réseau est l'un des principes fondamentaux du fonctionnement des GRETA, qui repose sur la mutualisation des équipements et des compétences. Ce réseau présente l'avantage de permettre un accès de proximité à la formation, précieuse au regard de l'équité entre les territoires et de la faible mobilité géographique de certains publics en grande difficulté. En pratique toutefois, cette mutualisation, rarement effective, entraîne de nombreuses lourdeurs. Ainsi, le fonctionnement en réseau pour l'accueil des formations multiplie les actes juridiques : un GRETA peut comprendre jusqu'à 50 établissements et les relations entre celui-ci et les établissements d'accueil doivent être formalisées par une convention. Sur le plan matériel, si la plupart des GRETA se composent de lycées et de collèges, le potentiel de formation de ces derniers est le plus souvent modeste et la majorité des formations est généralement assurée dans l'établissement support, ce qui vaut à ce dernier d'être généralement assimilé au GRETA dans son ensemble. Ainsi, au GRETA de Metz en 2006, seuls 10 établissements sur les 39 qui le composent ont contribué effectivement à la réalisation du chiffre d'affaires. Celui-ci est d'ailleurs concentré sur un faible nombre d'établissements : dans le même GRETA, 4 d'entre eux ont réalisé 86% du chiffre d'affaires, l'établissement support contribuant à hauteur de 44%.

b) Les difficultés d'insertion des GRETA dans leur environnement économique et institutionnel

Les GRETA se sont imparfaitement adaptés aux bouleversements qui ont affecté leur environnement. Durant la période récente, le financement public de la formation professionnelle a connu des bouleversements majeurs résultant du retrait progressif de l'Etat et de la montée en puissance concomitante des régions. Or les GRETA n'ont pas toujours su tirer les conséquences de ces changements. Ainsi la généralisation des appels d'offres qui a accompagné cette évolution a-t-elle été à l'origine de pertes de marchés pour les GRETA et ce pour des raisons liées moins au manque de maîtrise des procédures qu'à une forte évolution des priorités des régions. Ainsi le GRETA Charente n'assure plus en 2007 la préparation au BEP « carrières sanitaires et sociales » confiée dorénavant à une association d'aide à domicile alors même qu'il affichait depuis 3 ans un taux de réussite de 99% et d'embauche de 80%. Vis-à-vis des financeurs privés (entreprises et OPCA), la part de marché des GRETA a également diminué, faute d'avoir pris en compte les évolutions de la demande. En effet, les entreprises clientes exigent de plus en plus souvent des réponses individualisées aux problèmes de formation de leurs salariés, ce qui suppose une véritable démarche commerciale avec la définition d'objectifs ainsi qu'une coopération

accrue avec les centres de bilan et les dispositifs de validation des acquis de l'expérience. Force est de constater qu'une telle démarche est diversement développée selon les GRETA. Enfin, les GRETA ont insuffisamment pris en compte la réduction de la durée moyenne des formations longues, en ne s'engageant qu'avec lenteur dans une démarche de modularisation des diplômes.

Dans ce contexte d'exigence accrue des financeurs de formation, les GRETA sont, en outre, handicapés par une insuffisante coordination avec les autres prestataires de formation. Certes, des efforts réels ont été faits pour limiter les cas de concurrence au sein même du réseau des GRETA. Ainsi, les rectorats ont, dans le cadre de leur mission de pilotage de la carte des formations des GRETA, encouragé les actions de prospection communes et la spécialisation, voire le regroupement de certains GRETA. Au sein des groupements composés d'un grand nombre d'établissements, les établissements d'accueil ont eux-mêmes été spécialisés. En revanche, la coordination avec les autres structures de formation, qu'elles soient publiques ou privées, est au mieux balbutiante. Ainsi, les démarches du GRETA Charente en vue de mettre en place des formations communes avec l'école nationale de l'industrie laitière et des industries alimentaires de Surgères n'ont pas abouti. Par ailleurs, les relations avec l'AFPA sont faibles : les deux réseaux publics de formation sont souvent concurrents et n'ont développé que peu de partenariats. Enfin, s'il faut souligner quelques réussites en matière de partenariats avec des secteurs professionnels – par exemple, pour le GRETA de la Haute-Marne, dans l'industrie de la transmission et les industries mécaniques -, ce type de démarche doit encore être développé.

Enfin, la méconnaissance de leurs coûts par les GRETA laisse planer des doutes sérieux sur le caractère concurrentiel de leur offre. Alors que le développement des achats de formation par appels d'offres rend de plus en plus indispensable une bonne connaissance des coûts exposés par les prestataires, le retard des GRETA dans ce domaine apparaît criant. La comptabilité analytique y est généralement insuffisante : si certains GRETA identifient très précisément chacun des éléments de coûts à l'heure-groupe ou à l'heure-stagiaire, le plus souvent des coûts forfaitaires sont établis, parfois très éloignés de la réalité. En outre, l'évaluation des charges de structure devrait s'appuyer sur un recensement et une valorisation des locaux et équipements utilisés qui n'est pas systématique au sein du réseau des GRETA. Il en résulte que, même si les exigences des financeurs publics limitent la liberté de fixation du prix de vente des actions, la tarification est parfois établie en fonction des capacités contributives présumées des différents clients, celles-ci étant estimées par les conseillers en formation continue. Cette carence de la comptabilité analytique met les GRETA dans une situation de grande vulnérabilité pour

affronter les conséquences du développement des achats par appels d'offres. En outre, elles les exposent à une forte incertitude juridique au regard du droit de la concurrence : en effet, la sous-estimation de certains frais de structure ou de rémunération des enseignants pourrait s'apparenter à l'octroi de subventions indirectes leur permettant de proposer des tarifs inférieurs aux autres organismes de formation professionnelle continue.

c) Des problèmes récurrents d'adaptation de l'offre de formation à la demande du marché

Afin de développer leur activité, les GRETA s'appuient notamment sur les services de personnels spécialisés, appelés « conseillers en formation continue » (CFC). Ces derniers, délégués auprès du recteur et placés sous l'autorité du Délégué Académique à la formation continue (DAFCO), sont mis à disposition des GRETA. Ils assurent alors, en relation étroite avec les instances du groupement à qui ils rendent compte de leur action, un rôle de conseil, de coordination et de suivi dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement du GRETA. Cette mission se traduit plus concrètement par des actions de communication, de commercialisation des formations et de soutien pédagogique aux équipes enseignantes. Cette double appartenance au réseau académique et au GRETA dans lequel ils exercent devrait favoriser la cohérence de l'action de ce dernier avec la stratégie académique de développement de la formation continue arrêtée par le Recteur. En réalité, les CFC occupent un positionnement peu clair au sein des groupements. Ainsi, le président du GRETA ne maîtrise ni le recrutement ni les mutations de ces personnes. En outre, les CFC n'étant pas placés sous son autorité, il éprouve parfois les plus grandes difficultés à guider et coordonner leur action. Par ailleurs la présence d'« enseignants coordonnateurs » complique encore leur tâche en multipliant les cas d'empiètements de compétences. Compte tenu des difficultés résultant de ce cadre institutionnel, certains GRETA ont décidé de recruter sur leurs fonds propres des responsables techniques et des agents commerciaux. Les résultats observés à la suite de ces initiatives ne sont pas toujours probants : ainsi, en 2006, le délégué académique à la formation continue a observé qu'au GRETA de Montpellier le chiffre d'affaires par CFC était inférieur à la moyenne académique alors que l'animation et l'activité commerciale étaient assurées par 5 CFC, une chargée de mission et 3 attachés commerciaux.

Par ailleurs, l'adaptabilité de l'offre proposée par les GRETA est entravée par les lourdeurs de gestion de leur personnel enseignant. Celle-ci tient notamment aux rigidités qui affectent la gestion des différentes catégories d'enseignants intervenant dans ces groupements. Ainsi, trois catégories de statuts d'emploi peuvent être distinguées :

- les « emplois d'enseignants gagés » ; il s'agit d'enseignants à temps partiel ou à temps complet financés sur les recettes du GRETA ; ils ne constituent pas des emplois spécifiques constitutifs d'un corps particulier, mais une simple modalité de répartition des postes de l'établissement support entre les activités de formation initiale et de formation continue ;

- les enseignants contractuels, qui ont conclu avec le GRETA un contrat à durée déterminée ;

- les vacataires ; cette catégorie recouvre notamment les enseignants de formation initiale qui assurent des missions de formation continue en marge de leur activité principale.

Les deux premières catégories sont les plus contraignantes en termes de gestion. En effet, si le GRETA peut remettre ces postes d'enseignants à la disposition du rectorat, les adaptations ne peuvent pas être immédiates compte tenu de l'obligation de respecter le calendrier des mouvements annuels. De ce fait, les cas de sous-emploi de certains enseignants ne sont pas rares : au GRETA de Lorient, en 2005, quatre enseignants n'avaient pas effectué toutes les heures prévues à leur contrat pour un total de 1000 heures, soit l'équivalent de 50 000 € de service non fait. Or, si ces situations sont fréquentes, les textes en vigueur ne permettent pas à des enseignants contractuels de compléter leur service en assurant des heures de formation initiale, même si certains GRETA – dont celui de Lorient – ont mis en place, dans la pratique, des montages de cette nature.

Des évolutions législatives récentes ne sont pas allées dans le sens d'un assouplissement des conditions d'emploi des personnels exerçant leur activité dans un GRETA. La loi du 3 janvier 2001 est à l'origine d'un mouvement de titularisations à la suite de la mise en place d'un concours réservé et d'un examen professionnel ; par ailleurs, la loi du 26 juillet 2005 transposant des dispositions de droit communautaire à la fonction publique a limité le recours aux contrats à durée déterminée et a permis la reconduction de certains d'entre eux sous forme de contrats à durée indéterminée.

d) Une démarche d'évaluation des résultats insuffisamment développée

Faute d'instruments d'évaluation adaptés, la plupart des GRETA n'est pas en mesure de s'assurer de la qualité du service délivré et de son adaptation aux besoins du marché. Ainsi, alors même que l'absentéisme lors des formations est un problème dans tous les GRETA, rares sont ceux qui se sont dotés des moyens permettant de connaître l'origine des défections de stagiaires. Par ailleurs, l'autoévaluation de leur action par les GRETA est loin d'être systématique et ne donne que rarement lieu à débat dans leurs instances. Dans nombre de GRETA, comme le GRETA Gremetour à Vitry-sur-Seine par exemple, les stagiaires sont certes suivis par les enseignants coordonnateurs mais sans que cette démarche soit systématisée : ainsi, les connaissances en début et en fin de stages ne sont pas mesurées ; de même, le taux d'intégration des stagiaires dans un emploi à l'issue du stage n'est souvent pas connu.

III - L'incapacité du système à sécuriser les parcours professionnels

A - L'insuffisante prise en compte de la situation des personnes les moins qualifiées

L'élévation du niveau de formation à l'issue du système scolaire ainsi que l'intensification de l'effort de formation continue laisse subsister une fraction encore importante de personnes peu formées. En 2005, les personnes ayant un niveau de formation égal ou inférieur au CAP et au BEP représentaient 56 % de la population active, 21 % n'ayant aucun diplôme. Par ailleurs, 120 000 jeunes représentant 17 % des élèves étaient sortis sans qualification du système de formation initiale¹¹. Loin de se réduire, ce flux a plutôt eu tendance à se stabiliser au cours des dernières années.

11) Ces sorties « sans diplôme » sont entendues au sens de la stratégie européenne de Lisbonne, qui considère qu'un diplôme de second cycle de l'enseignement secondaire est le bagage minimum ; elles comprennent donc des diplômés du brevet des collèges et des élèves qui ont pu suivre une année terminale de CAP, de BEP ou de baccalauréat même s'ils n'ont pas obtenu le diplôme.

1 - Les « non qualifiés » et les « peu formés » : une population faisant face à un risque accru de chômage

La totalité de ces personnes « peu formées » n'est pas en difficulté sur le marché du travail. Les trajectoires individuelles sont heureusement diverses et permettent des évolutions de carrière indépendantes du niveau de diplôme. Pour autant, les « peu formés » font face à un risque de chômage nettement plus élevé que la moyenne : en 2006, le taux de chômage des personnes n'ayant aucun diplôme s'établissait à 13,9% contre 8,8% en moyenne pour l'ensemble de la population active. Cette caractéristique se retrouve dans l'ensemble des classes d'âge, où le taux de chômage des personnes sans diplôme est supérieur, dans des proportions parfois considérables, au taux de chômage moyen

Tableau n° 2 : Taux de chômage en fonction de la catégorie d'âge et du niveau de diplôme (2006)

Diplôme le plus élevé obtenu	Ensemble	15 à 29 ans	30 à 49 ans	50 ans et plus
Ensemble	8,8 %	15,8 %	7,3 %	6,0 %
Diplôme supérieur	6,0 %	9,6 %	5,0 %	4,6 %
Baccalauréat + 2 ans	5,6 %	9,0 %	4,0 %	5,7 %
Baccalauréat ou brevet professionnel ou autre diplôme de ce niveau	8,5 %	12,8 %	6,8 %	5,8 %
CAP, BEP ou autre diplôme de ce niveau	7,8 %	17,0 %	6,4 %	4,7 %
Brevet des collèges	11,1 %	24,8 %	8,7 %	4,4 %
Aucun diplôme ou CEP	13,9 %	32,0 %	13,6 %	8,3 %

Source : INSEE, enquête emploi en continu (2006)

En définitive, un point commun marquant entre les salariés victimes de restructurations dans l'industrie et les jeunes peinant à s'insérer sur le marché du travail réside précisément dans leur appartenance à la catégorie des personnes peu ou pas formées, à laquelle notre système peine à offrir une « seconde chance ».

2 - L'incapacité du système à sécuriser les parcours professionnels et à améliorer la qualification des personnes peu formées

Le système de formation professionnelle continue tel qu'il s'est développé dans notre pays ne repose pas sur un ciblage des bénéficiaires par niveau de qualification ou sur une appréciation systématique de l'intensité des besoins en matière de formation. En effet, les dispositifs existants sont généralement cloisonnés par financeurs de formation. Or les personnes peu formées ou mal qualifiées ne constituent pas les principaux bénéficiaires ni même, pour certains dispositifs, le principal public cible du système de formation. C'est ainsi qu'un titulaire sur trois d'une licence ou d'un master (ou de diplômes équivalents) et un peu plus d'un titulaire de BTS ou DUT sur cinq bénéficie de formation continue dans les trois ans qui suivent leurs études contre seulement un sur quinze pour les non diplômés et un peu plus d'un sur dix pour les titulaires de CAP. Cette inégalité est amplifiée par des facteurs tenant à l'âge des personnes. Ainsi, le taux d'accès aux formations chute de manière importante après l'âge de 50 ans : proche de 35% en moyenne jusqu'à cet âge, il n'est plus que de 32% entre 50 et 55 ans, de 22% entre 55 et 59 ans et 13% au-delà de 60 ans. Ce faible investissement dans la formation des personnes de plus de 50 ans est paradoxal à un moment où les politiques publiques se donnent comme objectif de renforcer l'employabilité de cette catégorie de la population active, qui affiche un taux de chômage particulièrement élevé dans notre pays. La taille de l'entreprise se révèle une autre source d'inégalités face à la formation. En 2005, le taux d'accès à la formation dans les entreprises de 10 à 19 salariés était de 12,9% ; il s'élevait avec la taille de l'entreprise pour atteindre 54,4% dans les entreprises de plus de 2000 salariés. Enfin, le taux d'accès aux formations varie également selon que le bénéficiaire est en situation d'activité ou de recherche d'emploi. En effet, les demandeurs d'emploi bénéficient en moyenne deux fois moins de la formation professionnelle que les salariés en situation d'activité tout en ayant un profil identique dans l'accès aux stages en fonction de l'âge : les chômeurs de plus de 50 ans affichent ainsi des taux très faibles d'accès à la formation. Ce résultat ne peut manquer d'étonner alors que la formation professionnelle est considérée depuis près de trente ans comme l'une des clés de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emplois.

A rebours des objectifs affichés par ses différents acteurs, le système actuel n'apparaît pas en mesure de sécuriser les parcours professionnels des moins formés. Alors que ces derniers sont ceux pour lesquels la formation apparaît comme la plus utile dans une perspective de maintien dans l'emploi ou de progression professionnelle, ils sont paradoxalement ceux qui en bénéficient le moins. Le système ne parvient

pas davantage à offrir une « seconde chance » à ceux qui, précocement sortis du système de formation initiale, souhaiteraient améliorer leur niveau de qualification. Au total, l'allocation des moyens mobilisés apparaît donc comme très imparfaite.

3 - Le DIF et le CIF : des instruments incomplets de lutte contre les inégalités d'accès à la formation professionnelle continue

Le congé individuel de formation (CIF) a été créé en 1971. Il permet à tout salarié d'une entreprise de suivre, à son initiative et à titre individuel, une formation de son choix. Le CIF concerne des formations lourdes, plafonnées à un an en cas de formation à temps plein ou à 1200 heures en cas de formation à temps partiel.

Ce dispositif, essentiellement tourné vers la reconversion et qui peut s'apparenter à une « seconde chance » pour ceux qui en bénéficient après une formation initiale courte ou non sanctionnée par un diplôme, a longtemps été peu utilisé. Il n'a pris son essor qu'à partir de 1982, lorsqu'il a été doté d'un financement dédié : en effet, une fraction de la contribution des entreprises en faveur de la formation professionnelle est dédiée au financement du CIF. En 2006, environ 35 700 salariés en contrat à durée indéterminée ont bénéficié d'un CIF. Parmi ceux-ci, 49% étaient des employés et 29% des ouvriers ; par ailleurs, 82% des bénéficiaires avaient entre 25 et 44 ans. La durée moyenne des formations s'établissait à 807 heures. Les CIF destinés aux titulaires de contrats à durée déterminée étaient, au cours de la même année, au nombre de 7 540. 82% d'entre eux étaient des ouvriers ou des employés et 77% avaient entre 25 et 44 ans. La structure du public bénéficiaire et la durée des formations suggère que le CIF joue bien le rôle de formation de la seconde chance qui lui a été assigné. En raison d'un coût élevé (21 000 euros en moyenne par bénéficiaire) et de la durée importante des formations, le public concerné reste toutefois limité à un peu plus de 40 000 personnes par an.

Le droit individuel à la formation (DIF) est plus récent et a été créé par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie, qui a transcrit dans le Code du travail l'accord national interprofessionnel signé le 5 décembre 2003 par l'ensemble des organisations professionnelles et syndicales représentatives. Il illustre la volonté des partenaires sociaux de réduire les inégalités d'accès à la formation et d'ouvrir la possibilité de construction de parcours où le salarié est acteur de sa formation. Il met en place en ce sens une nouvelle voie d'accès à la formation selon une logique de co-investissement, en contraste avec le plan de formation, géré par l'employeur, et le congé individuel de formation, pris à la seule décision du salarié.

Le DIF présente plusieurs originalités marquantes. Droit individuel et capitalisable, il permet à chaque salarié ayant au moins un an d'ancienneté d'acquérir un crédit annuel de 20 heures de formation, dans la limite de 6 ans et de 120 heures. Ce crédit peut être utilisé hors temps de travail, l'employeur versant en ce cas une allocation compensatrice, ou sur le temps de travail. La mobilisation du DIF est à l'initiative du salarié, mais suppose l'accord de l'employeur. Lié à la présence du salarié dans l'entreprise, il peut être toutefois transférable en cas de rupture du contrat de travail, selon des modalités très strictement encadrées.

Le DIF a connu une montée en charge progressive, mais qui s'accélère. L'année 2006 a marqué le réel lancement du dispositif, avec plus de 166 000 personnes appartenant à des entreprises de plus de 10 salariés ayant bénéficié d'un DIF, soit 3,6% des effectifs totaux de ces entreprises¹², contre 29 000 en 2005. Une très sensible progression s'est marquée en 2007, avec plus de 400 000 bénéficiaires. Selon les premières estimations, la tendance se poursuivrait en 2008 avec 500 000 salariés mobilisant leur DIF.

Les données disponibles sur la montée en charge du DIF ne sont cependant ni exhaustives ni fiables, en raison notamment de la dualité de ses modalités de mise en œuvre. Les actions de formation prioritaires définies par accord de branche sont en effet prises en charge par un organisme collecteur des fonds de la formation professionnelle et leur dénombrement se fait dans de bonnes conditions. Mais le DIF peut également être articulé avec le plan de formation : les formations sont alors difficiles à isoler et les chiffres fournis comportent une marge d'imprécision non négligeable.

Au total, le DIF est un dispositif récent dont la montée en charge n'est pas encore totalement achevée. Avec 500 000 bénéficiaires attendus en 2008, il ne saurait encore à lui seul compenser les inégalités d'accès qui caractérisent le système français de formation professionnelle.

B - La difficile gestion de la formation au profit des demandeurs d'emploi

La logique de segmentation par publics qui a prévalu dans la construction du système de formation professionnelle a conduit à un dispositif spécifique à la formation des demandeurs d'emploi. Celui-ci concentre les problèmes de notre système de formation professionnelle : complexité de l'organisation administrative, faiblesse de la coordination entre les acteurs, incertitude sur la réalité des résultats obtenus.

12) Source : annexe sur la formation professionnelle au projet de loi de finances pour 2008, p.30.

1 - Une organisation administrative complexe

Si un monopole de la prescription des actions de formation professionnelle au profit des demandeurs d'emploi a été confié à l'ANPE et à ses cotraitants¹³, le financement de ces actions est éclaté entre des acteurs multiples, principalement l'Etat et la région et l'assurance chômage.

a) L'ANPE, prescripteur unique des formations au bénéfice des demandeurs d'emploi

Une activité dont le suivi est très lacunaire

La prescription d'actions de formation par l'ANPE concerne environ 800 000 demandeurs d'emploi par an. Longtemps cantonnée dans un circuit de décision particulier qui en limitait l'efficacité, cette fonction a été intégrée dans les entretiens mensuels entre le demandeur d'emploi et son conseiller ANPE dans le cadre du « suivi mensuel personnalisé » (SMP). Les agences locales de l'ANPE sont chargées d'établir pour chaque demandeur d'emploi un « programme personnalisé de retour à l'emploi » (PPAE) qui prévoit trois types de parcours possibles : recherche accélérée, recherche active et recherche accompagnée. Le classement dans l'une des deux premières catégories ne s'accompagne pas, en général, de la prescription d'actions de formation ; en revanche, pour les demandeurs d'emploi relevant de la troisième catégorie, le recours à une formation est très fréquent.

Cette activité de prescription de formations reste faiblement analysée au sein même de l'ANPE. Ainsi, cette dernière ne dispose de statistiques précises relatives à la formation pour ce qui concerne le public des demandeurs d'emploi indemnisés, soit seulement la moitié des effectifs pris en charge par l'ANPE, bénéficiant environ du quart des actions prescrites. Les demandeurs d'emploi non indemnisés, dont le besoin de formation est pourtant d'autant plus nécessaire qu'ils sont généralement plus éloignés du marché du travail, ne font l'objet d'aucun suivi particulier en termes d'analyse et d'étude. Quand des données existent, force est de constater qu'elles ne sont pas exploitées. Cette lacune témoigne du caractère longtemps secondaire des prescriptions de formation dans les missions de l'ANPE. Très dommageable, elle empêche toute tentative d'évaluation de l'impact de la formation dans les parcours de retour à l'emploi.

13) Association pour l'emploi des cadres (APEC) ; missions locales ; association de gestion des fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH) .

La difficile sélection des formations

Le choix d'une formation et de l'organisme chargé d'organiser cette dernière est confié aux conseillers de l'ANPE. Or, les conditions dans lesquelles ce choix s'effectue sont marquées par de nombreuses difficultés. Ainsi, l'orientation des demandeurs d'emploi vers un stage de formation requiert de la part des conseillers une certaine expérience : il leur faut connaître un grand nombre de dispositifs et d'organismes de formation pour pouvoir, dans le cadre de l'entretien mensuel – d'une durée moyenne de 30 minutes – établir un diagnostic et trouver le stage adapté. En Ile-de-France, l'ANPE estime que la maîtrise de ce sujet nécessiterait une expérience de trois à quatre années de métier en raison de l'abondance de l'offre de formation disponible dans cette région. Or les rotations internes sont beaucoup plus rapides ; la direction régionale de l'ANPE reconnaît ainsi un déficit d'expérience en la matière, qui ne permet pas d'exploiter au mieux les ressources de formation disponibles. A l'inverse, d'autres régions rencontrent des difficultés liées à la faiblesse de l'offre locale de formation : c'est le cas dans les départements ruraux de la région Midi-Pyrénées, où les GRETA et l'AFPA représentent la plus grande partie de l'offre de formation (60%), ce qui ne laisse qu'un choix restreint au prescripteur de la formation.

Ces difficultés tenant au contexte local de l'offre de formation sont aggravées par l'inadéquation des outils d'aide à la prescription dont bénéficie l'ANPE. L'agence utilise en effet une base de données informatique dont l'objet est de recenser l'offre de formation dans chaque région : coordonnées des organismes, nature des formations, nombre de places disponibles... Appelée OFAA', cette base de données a été développée pour l'ANPE par l'Unédic, qui en assure la maintenance et la mise à jour. La Cour a pu constater qu'elle n'est que faiblement utilisée par les conseillers de l'ANPE pour des raisons qui tiennent à la fois à une ergonomie désuète, aux retards constatés dans la mise à jour des données ainsi qu'à des lacunes surprenantes dans la nature de ces dernières. Ainsi, OFAA' ne contient aucune information relative au coût des formations, pas plus qu'à leurs résultats en termes de taux de retour à l'emploi. Cette carence est d'autant plus étonnante que l'assurance chômage dispose de ces informations et pourrait sans difficulté les mettre à la disposition de l'ANPE. Il résulte de cette mauvaise circulation de l'information que les conseillers des agences locales prescrivent des formations sans avoir aucune information concernant la qualité de ces dernières ou leur coût. On ne s'étonnera pas dans ces conditions que cette base de données soit

largement délaissée au profit d'autres sources d'information mises en place au niveau local par les institutions régionales que sont les CARIF-OREF¹⁴.

Le suivi déficient des demandeurs d'emploi pendant leur formation

Les difficultés ne s'arrêtent pas à la prescription des formations : une fois prescrites, celles-ci ne sont pas toujours effectuées, loin s'en faut. Ainsi, la Cour a constaté que dans la région Midi-Pyrénées, 52% des bénéficiaires de prescriptions n'entrent pas effectivement en formation ; dans les Pays de la Loire, 53 % seulement des formations prescrites en 2006 avaient été effectuées au cours de la même année. Les causes de cette situation sont multiples ; elles tiennent aux délais courants avant l'entrée en formation (parfois plusieurs mois) ; elles résultent également du changement d'avis du bénéficiaire dû à une insuffisante motivation ou à des difficultés matérielles (coût, éloignement, santé, garde des enfants...). La prescription peut également ne pas aboutir en raison de l'inadéquation entre les compétences requises pour le suivi de la formation et celle des demandeurs d'emploi sélectionnés : en effet, les conseillers de l'ANPE ne disposent pas systématiquement ou ne sont pas toujours en mesure faute de temps de vérifier les pré-requis de chaque formation. Cette situation est particulièrement dommageable puisqu'elle équivaut à une perte de temps pour le demandeur d'emploi qui passera probablement plusieurs mois encore avant de se voir proposer une formation adaptée.

Quand bien même le demandeur d'emploi se rendrait effectivement à la formation qui lui est prescrite et que celle-ci correspondrait à ses besoins, l'ANPE ne dispose que de rares informations sur le déroulement de cette période. La formation constitue une rupture, ou tout au moins un moment opaque dans le suivi du demandeur d'emploi : l'organisme de formation prend le relais de l'ANPE, mais la coordination avec cette dernière est généralement faible ou inexistante. Ainsi, l'ANPE n'est pas systématiquement informée de la présence ou non du demandeur à la session de formation qui lui a été prescrite. Elle n'est pas davantage tenue au fait des résultats de la formation, y compris lorsque celle-ci débouche sur un retour à l'emploi. En réalité, les principales informations sont recueillies lors du premier entretien mensuel avec le demandeur d'emploi suivant la période de stage. Encore faut-il que cela ait lieu, ce qui n'est pas le cas lorsqu'un emploi a été retrouvé où lorsqu'il n'est pas procédé à une réinscription du demandeur d'emploi (cas de démotivation, par exemple).

14) Les CARIF-OREF résultent de la fusion des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation professionnelle et des observatoires régionaux emploi formation. Constitués la plupart du temps sous forme associative et financés par l'Etat et les régions, ils assurent une mission d'information et parfois d'évaluation sur les politiques régionales de formation professionnelle.

Quelques cas ponctuels d'échanges d'information entre l'ANPE et les prestataires de formation mettent pourtant en évidence l'intérêt d'une meilleure association de l'ANPE au suivi des formations, condition d'une prescription éclairée. Ainsi, dans la région Centre, un poste de « référent » des actions de formation a-t-il été créé à l'ANPE : il veille à la réalisation des entrées en formation et au bon déroulement de celles-ci ; il est notamment présent au moment du bilan collectif et individuel fait par les organismes de formation à l'issue du stage. Ce système est d'autant plus efficace qu'il s'accompagne d'une incitation des organismes à améliorer leurs performances : de fait, l'ANPE a signé avec la région et l'Assédic des conventions qui instaurent un système de bonus-malus avec quatre organismes de formation, ces derniers voyant leur rémunération modulée de plus ou moins 10% en fonction des taux de retour à l'emploi observés parmi leurs stagiaires.

b) Des financements éclatés

L'unicité de la prescription contraste avec la multiplicité des financeurs de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi. Ceux-ci interviennent de façon souvent non coordonnée auprès de publics de caractéristiques différentes.

Des financeurs multiples

Pour les raisons évoquées plus haut, le nombre de demandeurs d'emploi effectivement entrés en formation est sensiblement inférieur à celui des prescriptions de l'ANPE. Ainsi, en 2005, 605 277 demandeurs d'emploi étaient entrés en formation en France métropolitaine. Plus de la moitié (51%) bénéficiaient d'un financement des régions ; les autres se répartissaient entre les financements de l'Etat (29%), de l'assurance chômage (9,8%), des individus eux-mêmes (2,8%) ou d'autres collectivités locales que les régions (6,3%).

Ces proportions ont depuis lors fortement évolué. En effet, la loi de décentralisation du 13 août 2004 prévoit que les régions se substitueront à l'Etat comme commanditaire de formations auprès de l'AFPA au plus tard au 31 décembre 2008, mais qu'elles peuvent anticiper ce transfert, ce qui a été le cas de la quasi-totalité d'entre elles. Or les formations financées par l'Etat auprès de l'AFPA concernent en grande partie le public des demandeurs d'emploi. En conséquence, la part de l'Etat a été amenée à diminuer au profit des régions.

Des publics segmentés

Les différents financements concourant à la formation des demandeurs se juxtaposent davantage qu'ils ne se coordonnent. Il apparaît en effet que les financeurs interviennent auprès de publics assez nettement segmentés. Ainsi, conformément à la convention générale d'assurance chômage, les Assédic financent exclusivement des formations à destination des demandeurs d'emploi indemnisés. Les interventions de l'assurance chômage dans ce domaine ont des caractéristiques qui les distinguent des autres financeurs. Les Assédic privilégient en effet des formations courtes (Cf. tableau ci-dessous) poursuivant un but essentiel de retour rapide à l'emploi. De leur côté, les formations financées par les régions ou l'Etat ont plus souvent un objectif de qualification ou d'obtention d'une certification, nécessairement plus coûteux en temps.

Tableau n° 3 : Durée des formations destinées à des demandeurs d'emploi, par type de financeur (Données 2005)

	Ensemble	Etat (hors AFPA)	AFPA	régions	Assédic	Autres
Durée moyenne d'une formation (en mois)	4,3	4,2	4,5	4,3	3	5,8
Nombre de formation inférieure à 3 mois	43 %	49 %	44 %	40 %	60 %	31 %
Nombre de formations comprises entre 3 et 6 mois	30 %	26 %	23 %	34 %	29 %	21 %
Nombre de formation de 6 mois et plus	27 %	25 %	33 %	26 %	11 %	48 %

Source : DARES

2 - L'absence d'une politique concertée de formation des demandeurs d'emploi

a) Des diagnostics cloisonnés et redondants

Malgré l'existence de multiples instances de concertation évoquées *supra*, une vision commune de la formation des demandeurs d'emploi peine à émerger au niveau régional. L'exemple des outils concourant à l'analyse des besoins de formation est révélateur de cette situation de dispersion des instruments et d'émiettement de moyens.

Ainsi, les régions s'appuient-elles pour établir leur diagnostic concernant les besoins de formation sur les travaux des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation et des Observatoires Sectoriels (OREF et GREF).

De son côté, l'assurance chômage a mis en œuvre ses propres outils d'analyse :

- l'enquête Besoins de Main d'Oeuvre
- les études sur l'évolution de l'emploi salarié
- le tableau de bord de suivi des demandeurs d'emploi indemnisés au regard des délais moyens d'indemnisation et d'entrée en dispositif de formation et de reclassement
- le tableau de bord des demandeurs d'emploi indemnisés inscrits sur les métiers en tension.

L'enquête BMO

L'enquête « besoins en main d'œuvre » (BMO) porte sur le recensement des projets de recrutement des entreprises. Elle est réalisée par les Assédic auprès des entreprises qui leur sont affiliées. Les résultats sont ensuite consolidés au niveau national. Elle porte sur les 1 501 500 établissements employeurs du champ Unédic (en 2007) et permet de produire des résultats pour les 371 bassins d'emploi.

La participation des entreprises à cette enquête est élevée : plus de 381 500 établissements y ont répondu en 2007.

L'enquête BMO est avant tout un outil d'aide à la décision pour les Assédic qui peuvent ainsi, dans le cadre des Projets Personnalisés d'Accès à l'Emploi (PPAE), mieux connaître les intentions des entreprises en matière de recrutement et ainsi adapter leur effort de financement pour les métiers en tension. Elle mesure les intentions de recrutement pour l'année à venir, qu'il s'agisse de créations de postes ou de remplacements. De plus, ces projets concernent tous les types de recrutement, y compris les postes à temps partiel et saisonnier.

Les Assédic diffusent largement l'enquête BMO, par ailleurs accessible en ligne sur le site de l'assurance chômage.

Parallèlement, l'ANPE organise elle-même des remontées d'information concernant les métiers en tension, le nombre d'offres d'emploi non satisfaites, l'écoulement de l'offre de travail...

Si des échanges d'informations ont bien lieu entre ces différents organismes, il est à noter qu'aucune harmonisation méthodologique n'a été menée entre eux. Les concepts et nomenclatures utilisés par les uns et les autres demeurent donc différents, ce qui ne favorise pas l'exploitation

des différentes sources. A tout le moins, une réflexion sur l'harmonisation des concepts utilisés apparaîtrait utile. Elle favoriserait l'élaboration d'un diagnostic commun qui, à ce stade, demeure inexistant. Certes, des conventions ponctuelles permettent dans certaines régions d'approfondir les échanges d'informations. Mais l'analyse de ces dernières reste séparée alors qu'elle pourrait donner lieu à un diagnostic commun.

b) Des dispositifs cloisonnés

Des cofinancements région-assurance chômage en recul

Le double cloisonnement qui caractérise le système de formation des demandeurs d'emploi – entre les financeurs et le prescripteur d'une part ; entre les financeurs eux-mêmes d'autre part – a tendu à se renforcer au cours de la période récente. La quête de légitimité de chacun des acteurs doublée de cultures et d'objectifs différents n'a pas été propice au développement d'instruments gérés en commun. C'est notamment le cas des formations dites « homologuées » à destination des demandeurs d'emploi. Souvent organisées par l'AFPA, celles-ci avaient la caractéristique de donner lieu à des cofinancements associant notamment les régions et les Assédic. Depuis la mise en œuvre de la convention d'assurance-chômage de 2006, l'Unédic s'est largement désengagée de ce dispositif.

Les dispositions de ce texte témoignent d'une évolution majeure de l'orientation du régime d'assurance chômage en matière de formation, avec l'abandon du financement des formations homologuées (formations pour lesquelles les Assédic apportent un financement partiel aux côtés de l'Etat ou des régions) pour reporter l'essentiel de l'effort sur les formations conventionnées, c'est-à-dire celles directement achetées par les Assédic et ayant un objectif plus affirmé de retour rapide à l'emploi. L'assurance chômage maîtrise ainsi la plus grande partie du processus en dehors de la prescription : identification des besoins, achat des formations, évaluation des cursus.

L'absence d'association de l'ANPE aux achats de formations des Assédic

Pas plus qu'il ne donne lieu à une véritable concertation avec les régions, le dispositif de « formations conventionnées » ne fait l'objet d'une collaboration avec l'ANPE :

- comme indiqué précédemment, l'identification des besoins en main d'œuvre et des métiers en tensions est, pour l'essentiel, le produit d'un travail conduit en interne par les Assédic ;

- l'achat des formations conventionnées par les Assédic est enserré dans une procédure très contraignante mais qui n'associe aucun des partenaires du régime d'assurance chômage. Il est réalisé sous l'autorité d'une « instance paritaire ad hoc » (IPA) qui réunit des représentants des partenaires sociaux locaux et détermine la politique d'achat de formations de l'Assédic. Cette IPA, qui fournit un important travail d'analyse des offres et a beaucoup investi dans la connaissance des structures locales de formation, demeure néanmoins fermée aux principaux partenaires de l'Assédic : elle n'associe ni ne consulte les représentants de la région et de l'ANPE. En définitive, l'Assédic achète des places de formation résultant de sa propre analyse du marché du travail, sur la base de sa propre connaissance des organismes de formation et de leur coût, en n'assurant qu'une diffusion faible de ces différentes informations. Ces places sont ensuite simplement « mises à disposition » des agences locales de l'ANPE qui ne sont aucunement associées en amont du processus d'achat, alors même qu'elles devront ensuite détecter les demandeurs d'emploi les mieux à même de profiter de ces formations ;

- enfin, l'évaluation des formations ne fait l'objet d'aucune méthodologie commune, sauf accords locaux ponctuels.

L'ensemble de ces analyses concerne le dispositif antérieur à la fusion ANPE-Unédic prévue par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi. L'ampleur des dysfonctionnements relevés souligne néanmoins la priorité indispensable que la nouvelle institution devra consacrer à la définition d'une politique unifiée et cohérente en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

C - La validation des acquis de l'expérience : un dispositif novateur mais insuffisamment développé

1 - Une nouvelle voie de certification des compétences

Le droit à la validation des acquis de l'expérience (VAE), instauré par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 est un dispositif novateur : il permet en effet, dans une culture française dominée par la valorisation des diplômes, de donner une reconnaissance officielle aux qualifications acquises dans le cadre de l'expérience professionnelle.

La reconnaissance des acquis de l'expérience avant la VAE

Novatrice, la VAE n'en a pas moins été précédée de quelques tentatives ayant un objet proche.

Ainsi, la loi du 5 juillet 1934 permettait aux personnes justifiant de cinq années d'expérience professionnelle d'accéder au titre d'ingénieur diplômé par l'État (DPE) à l'issue d'un examen.

Plus récemment la création de la validation des acquis professionnels (VAP) par le décret du 23 août 1985 a permis de faire valoir une expérience professionnelle et personnelle pour s'inscrire à l'université sans disposer des diplômes requis. Ce dispositif, toujours en vigueur, a été complété par le décret du 27 mars 1993 qui permet à toute personne ayant exercé pendant cinq ans une activité professionnelle de demander la validation de ses acquis pour remplacer une partie des épreuves conduisant à la délivrance de certains diplômes.

Les flux de bénéficiaires sont cependant restés modestes (100 à 150 ingénieurs DPE par an, 12 000 adultes autorisés à entreprendre des études supérieures en 2005 et 2 200 bénéficiaires de la VAP en 2001 avant son remplacement par la VAE).

La loi du 17 janvier 2002 instituant la VAE s'est efforcée d'ouvrir largement les possibilités d'accès au dispositif :

- les certifications peuvent être accordées par un grand nombre de ministères et non pas seulement celui de l'Education nationale ;
- la durée de l'expérience minimale requise pour être autorisé à déposer une demande de VAE est relativement courte : trois ans contre cinq ans, par exemple, dans le cadre de la VAP ;
- la conception de l'expérience retenue par la loi est large et s'étend aux apprentissages réalisés à l'occasion d'activités bénévoles ou non salariées ;
- enfin, l'expérience ouvre le droit d'obtenir la totalité du titre ou diplôme visé et ne suppose pas nécessairement la préparation d'épreuves ou examens complémentaires.

2 - Une mise en place progressive

a) Une montée en charge réelle, bien qu'inférieure aux attentes

Tous certificateurs publics confondus, 60 000 candidats étaient entrés dans un parcours de VAE à la fin 2007. Si le ministère de l'éducation nationale est le principal destinataire des demandes de

certification (23 000 candidatures recevables en 2006), d'autres certificateurs publics connaissent un certain succès, comme le ministère chargé de l'emploi (8 900 candidatures) et surtout le secteur de l'action sociale et de la santé (16 235 candidatures). Sur ce total de 60 000 candidats, près de 48 000 se sont présentés devant un jury. Une telle attrition peut tenir à plusieurs causes : abandon de son projet par le candidat, dossier de preuve de l'expérience non encore déposé ou dossier en attente de traitement. En définitive, seules 26 000 personnes ont effectivement pu bénéficier d'une certification par la voie de la VAE en 2006.

Ces chiffres demeurent assez éloignés de l'objectif de 60 000 candidats certifiés chaque année affiché par l'État dans le plan de développement de la VAE de juin 2006.

Tableau n° 4 : Nombre de titres et diplômes obtenus par la VAE (2003-2006)

	2003	2004	2005	2006
Éducation nationale (CAP au BTS)	6 958	10 778	12 668	13 636
Éducation nationale (universités + CNAM)	827	1 282	1 655	1 842
Agriculture	76	165	202	237
Action sociale-santé	1 566	3 192	4 224	5 013
Emploi	952	1 721	3 191	4 514
Jeunesse et sports	365	586	682	614
Défense	-	-	30	53
Culture	-	-	-	14
Mer	-	-	-	33
Ensemble	10 744	17 724	22 652	25 956

Source : ministères certificateurs – traitement DARES

b) De premiers résultats qui attestent d'une dynamique nouvelle d'accès à la certification des personnes sans formation ou peu formées

Les titres ou diplômes de niveau V (CAP) figurent au premier rang des certifications demandées (et relèvent très majoritairement des ministères chargés du travail, de l'action sociale et de la santé), suivis par les titres de niveau III (BTS et majoritaires dans l'enseignement professionnel et technologique). Dix certifications concentrent près de 50 % des candidatures. L'un des objectifs de la VAE, consistant à donner une reconnaissance de qualification à ceux qui en étaient dépourvus ou qui affichaient un niveau de diplôme faible paraît donc atteint.

Toutefois, un bilan exhaustif de la VAE demeure encore difficile. Il n'existe que peu d'informations sur la place qu'occupe la VAE comme moyen d'accès à la certification par rapport aux autres voies d'accès. Selon les quelques données fournies par la DARES pour 2005, la VAE a représenté près de 11 % de l'ensemble des candidats présentés à un titre du ministère chargé de l'emploi et 6,4 % des candidats admis. Dans le cas de l'enseignement technique et professionnel, les candidats au diplôme par VAE représentaient 22 % du total des candidats et 20,5 % des candidats admis.

De gros efforts restent à accomplir pour disposer d'un système d'information permettant de bénéficier de données homogènes pour tous les certificateurs permettant un réel suivi des parcours et une évaluation plus complète de l'apport de la VAE.

3 - Un pilotage à renforcer

a) La dispersion des certificateurs

Si la notion de validation de l'expérience est généralement bien comprise, sa mise en œuvre peut s'avérer difficile pour le candidat, l'obtention d'une certification étant fréquemment décrite comme un « parcours du combattant ».

Le dispositif de certification est en effet marqué par la complexité et son cloisonnement. Chaque structure chargée de délivrer un titre ou un diplôme professionnel crée ses propres procédures depuis l'ingénierie du diplôme jusqu'à sa délivrance. Par ailleurs, les critères de distinction entre les différents certificateurs sont parfois flous : plusieurs voies peuvent être empruntées pour valoriser une même expérience, ce qui ne contribue pas à une bonne lisibilité du dispositif de la VAE. Ainsi, une personne souhaitant valoriser une expérience variée acquise au sein de structures liées à l'aide aux personnes peut être concernée par plusieurs certifications : celle d'« assistante de vie » délivrée par le ministère chargé de l'emploi, le CAP « petite enfance » du ministère de l'éducation nationale ainsi que la mention complémentaire « aide à domicile », le BEPA « service aux personnes » du ministère de l'agriculture, une certification de branche, ou encore le diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale.

Pour favoriser la recherche d'une plus grande transversalité des certifications, le décret du 15 février 2006 a investi le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle des fonctions de délégué interministériel au développement de la VAE et a créé un « comité de développement de la VAE ». Ce comité, qui réunit notamment les ministères certificateurs, s'est attaché à établir un dialogue entre ses

membres, à développer des outils communs, comme un portail sur Internet, un formulaire commun de recevabilité des demandes de VAE et à mutualiser les bonnes pratiques. Une instruction du 4 octobre 2007 promeut un schéma d'organisation territoriale optimisée et un co-pilotage des actions avec le conseil régional dans le cadre d'une concertation approfondie avec les partenaires sociaux. Ce dispositif est en cours de mise en place. Selon une enquête récente de la DGEFP, 16 régions disposent d'une instance de pilotage de la VAE et 14 régions auront mis en place un comité régional des certificateurs publics au cours de l'année 2008.

b) Une commission nationale de la certification à la compétence et aux moyens limités

Pour permettre l'identification des certifications existantes, le législateur a créé le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), géré par la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP). Cette structure constitue la clé de voûte du dispositif. Elle est chargée d'un travail d'identification et de redéfinition des certifications visant à permettre le passage d'un référentiel de formateur à un référentiel d'évaluateur de l'expérience et pouvoir juger des connaissances acquises par l'expérience et non plus seulement par la formation. La tâche est lourde : on compte environ 15 000 certifications en France dont 11 000 pour les seules universités. A la fin 2007, le RNCP comptait environ 4500 certifications consultables pour une grande part sur le site Internet de la CNCP.

Les moyens dont dispose la CNCP restent toutefois limités face à l'ampleur de sa mission. Par ailleurs, sa mission ne s'étend pas à l'ensemble des certifications. En effet, le système mis en place fait apparaître deux catégories : pour les enregistrements de certifications de droit (qui intéressent les certifications délivrées au nom de l'État par les ministères certificateurs) qui forment la très grande majorité, la CNCP ne joue aucun rôle ; en revanche, pour les enregistrements sur demande¹⁵, les services de la CNCP évaluent l'opportunité de la certification (existence d'un métier) et examinent les référentiels d'activité et de compétences (ingénierie), le placement de trois sessions de titulaires de la certification et les conditions de mise en œuvre de la certification. Force est de relever le paradoxe d'une commission chargée d'établir un répertoire national destiné à améliorer la lisibilité des certifications mais dépourvue de l'autorité nécessaire pour réguler, améliorer et évaluer la grande majorité des certifications que constituent les certifications dites de droit.

15) L'enregistrement sur demande concerne d'une part, les certificats de qualification délivrés sous la tutelle des branches professionnelles, mais aussi les certifications consulaires et celles délivrées par des organismes privés et associatifs.

4 - Des obstacles à lever

a) La nécessaire amélioration de l'information sur le dispositif

La DGEFP avait mis en place en 2002 un dispositif spécifique d'information et de conseil en VAE prenant appui sur les structures existantes dans le domaine de la formation professionnelle. L'animation de ce réseau a été transférée aux régions par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Si ce réseau spécifique à la VAE pouvait se justifier au démarrage de ce nouveau dispositif, la question se pose désormais de savoir s'il ne contribue pas à complexifier l'image non seulement de ce dispositif, mais de la formation professionnelle en général et des trop nombreuses structures qui ont reçu pour mission l'information et le conseil dans ce domaine. Tous les acteurs de l'accueil et de l'orientation devraient désormais se mettre en situation de répondre aux demandes des candidats en recherche de certification au même titre que d'autres voies d'accès à la certification.

b) La faiblesse de l'accompagnement des candidats

En ce qui concerne l'accompagnement des candidats, rien n'a été prévu si ce n'est pour les demandeurs d'emploi qui peuvent trouver un accompagnement gratuit vers les titres du ministère chargé de l'emploi. Or tous les acteurs reconnaissent la nécessité d'être aidé et accompagné durant la phase de préparation du dossier de candidature dans lequel le candidat doit décrire ses activités et les mettre en correspondance avec les référentiels du diplôme visé. Cet accompagnement a un coût (500 à 600 € par dossier selon le niveau). Les Assédic n'interviennent réellement que depuis 2007, et encore de façon fort modeste. Les régions se sont donc mobilisées pour tenter d'apporter des solutions à travers des dispositifs comme le chèque VAE ou le Pass VAE dont les montants généralement constatés vont de 500 à 700 €.

c) Les difficultés de constitution des jurys

Les jurys constituent également un frein au développement de la VAE pour diverses raisons : leur financement (que ce soit au titre de leur formation, de leur information ou de leur défraiement), la disponibilité des professionnels et leur implication dans ce nouveau mode d'évaluation des connaissances. Les ministères certificateurs qui plus est se trouvent en concurrence pour constituer les jurys. Faute de faire converger les certifications des différents ministères et donc les jurys qui les évaluent, la seule réponse à la montée en puissance de la VAE ne pourra être, dans l'organisation actuelle, que la multiplication des jurys, ce qui ne sera pas sans poser de problèmes de disponibilité et de financement.

d) Le problème des validations partielles

L'allongement des délais de certification des compétences est également la conséquence du grand nombre de validations partielles. Un candidat à qui l'on a reconnu la validation sur une partie seulement des éléments composant la certification dispose d'un délai de cinq ans pour obtenir les modules qui lui manquent soit par une formation, soit par une expérience approfondie. Plus le nombre de modules est important, plus long et compliqué risque d'être le parcours. De plus, il ne semble pas que toutes les conséquences aient été tirées de la modularisation des titres et diplômes pour organiser de manière symétrique les cursus de formation afin de permettre d'accueillir des personnes souhaitant suivre une formation ne correspondant qu'aux modules manquants.

La validation des acquis de l'expérience s'est ancrée dans le paysage de la certification, même si elle y occupe encore une place modeste. Toutes les conséquences n'ont sans doute pas été tirées de la création de ce dispositif prometteur dont le développement est entravé par une organisation administrative trop complexe et trop lourde.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le système français de formation professionnelle présente des résultats contrastés. Il ne mobilise pas les moyens considérables dont il dispose en priorité au bénéfice des publics qui en auraient le plus besoin. Cette mauvaise allocation des ressources se manifeste tant au niveau de la formation initiale, où le choix d'une filière professionnelle apparaît souvent comme un choix par défaut concernant essentiellement des élèves en difficulté scolaire, qu'au niveau de la formation continue, où ce sont au contraire les salariés les plus favorisés qui sont les principaux bénéficiaires des dispositifs mis en œuvre.

La réorientation des moyens de la formation professionnelle vers des publics prioritaires suppose un assouplissement considérable de l'offre de formation afin de mieux suivre les évolutions de la demande. Pour cela, de nombreux obstacles doivent être progressivement levés afin d'améliorer l'adéquation entre les formations proposées et les besoins individuels et collectifs.

1. Formation initiale

Dans le cadre d'une collaboration accrue entre l'État et les régions, l'offre de formation professionnelle initiale doit poursuivre et accélérer son évolution dans un souci d'élévation générale des niveaux de qualification et en intégrant mieux la nécessaire complémentarité entre apprentissage et formation sous statut scolaire. A cet égard, une attention particulière doit être portée à la nécessité de limiter

progressivement l'offre dans des spécialités dont les débouchés professionnels sont faibles voire inexistantes, en créant des pôles par spécialité tout en veillant à maintenir une offre de proximité ou en facilitant l'hébergement des élèves. La concertation entre l'État et la région devrait aussi avoir pour objectif de mettre en cohérence les cartes de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage, en mettant fin aux cas de concurrence localement constatés entre ces deux filières.

Par ailleurs, la formule des lycées des métiers doit être évaluée sans délai afin que l'extension en cours de cette formule à de nouveaux établissements puisse bénéficier de l'expérience déjà acquise.

Enfin, les conditions de gestion des lycées professionnels doivent être assouplies pour faciliter le recours à des praticiens du milieu professionnel.

2. Formation continue

a. L'achat de formations par les régions

Bien que les achats d'actions de formation professionnelle soient soumis en principe, à des procédures faisant appel à des marchés publics, le recours à des subventions reste fréquent ; de plus, il apparaît que les régions ne se sont pas toujours saisies de leur rôle nouveau de définition du contenu des formations, en laissant une grande latitude au prestataire dans la définition de son offre de formation.

C'est pourquoi il convient d'améliorer l'exercice par les régions de leur rôle essentiel de définition du contenu des formations. Dans le cadre des procédures d'appel à la concurrence qui s'imposent à elles et qu'elles ne sauraient méconnaître sans risques graves, celles-ci devraient être incitées à constituer, avec les autres financeurs publics de formations – comme cela se fait déjà dans certaines régions – des réseaux d'expertise. Ceux-ci auraient pour objet d'identifier des « bonnes pratiques » et d'acquérir une meilleure connaissance des besoins des publics et de la structure de l'offre locale de formation professionnelle.

b. L'AFPA et les GRETA

La situation de l'AFPA au regard du droit de la concurrence doit être sécurisée aussi rapidement que possible ; les choix relatifs à sa structure, son statut et son organisation doivent être effectués sans délais ; quelle que soit la solution retenue, cette réforme devra s'accompagner d'une clarification des conditions dans lesquelles l'Etat est amené à mettre à la disposition de l'AFPA des locaux et des équipements.

La situation des GRETA appelle des mesures urgentes de réforme :

- s'agissant de l'organisation du réseau, il apparaît indispensable d'inciter les GRETA – 257 actuellement, soit près de 10 par région - à se regrouper. Le statut des organismes issus des ces regroupements devrait être précisé ;

- s'agissant de la gestion, il est nécessaire de mettre en place dès à présent une démarche de comptabilité analytique, seule à même de permettre aux GRETA d'appliquer une tarification compatible avec leurs contraintes d'équilibre financier et les exigences du droit de la concurrence. ;

- enfin, considérant que les deux opérateurs publics de formation s'adressent à des publics comparables, une réflexion globale s'impose sur leur évolution, qui ne doit pas exclure la possibilité d'une mise en commun de moyens ou d'un rapprochement.

c. Les demandeurs d'emploi

La nouvelle organisation du service public de l'emploi résultant de la loi du 13 février 2008 doit être l'occasion d'une évolution profonde de la formation des demandeurs d'emploi. En effet, elle n'atteindra tous ses objectifs en termes de réduction du chômage que si elle permet une amélioration de l'accès des demandeurs d'emploi à la formation ainsi qu'une meilleure adéquation de celle-ci avec les besoins résultant des évolutions du marché du travail. Pour cela, il apparaît indispensable que les problèmes de coordination entre acteurs qui ont marqué l'organisation en vigueur jusqu'à présent soient surmontés. Cela suppose :

- que les fonctions de prescription des formations et de financement de ces dernières soient rapprochées de façon effective au sein de la nouvelle entité regroupant les Assédic et l'ANPE, afin de favoriser une allocation plus efficace des moyens consacrés à la formation ;

- que les différents financeurs de formations à destination des demandeurs d'emploi (Régions et entité ANPE-Assédic notamment) collaborent plus étroitement qu'actuellement, notamment en cofinçant des actions communes en faveur de certains publics identifiés comme prioritaires.

d. La validation des acquis de l'expérience

Si ce dispositif apparaît comme prometteur, dans la mesure où il permet de concilier la reconnaissance des savoir-faire professionnels avec une culture fortement marquée par le poids des diplômes, sa mise en œuvre reste perfectible. Les acteurs intervenant dans le processus de VAE sont trop dispersés, ce qui nuit à l'accompagnement des candidats à la VAE et à la lisibilité des certifications. C'est pourquoi ce mode de certification nécessite des évolutions visant à :

- poursuivre les efforts de coopération interministérielle à travers la délégation interministérielle au développement de la VAE et renforcer l'autorité de la commission nationale de la certification professionnelle afin de donner tout son sens au répertoire national ;

- améliorer l'accompagnement des candidats à la VAE en soutenant davantage les organismes susceptibles d'assurer cette fonction et en veillant à ce que les processus de formation intègrent la modularité permettant de répondre rapidement aux demandes de validation partielle des compétences.

Chapitre II - Des financements

considérables mais cloisonnés

I - Un effort financier considérable

La politique de formation professionnelle mobilise des moyens très importants : selon les données figurant en annexe au projet de loi de finances pour 2008, avec un total de 25,9 milliards d'euros en 2005, soit l'équivalent de 1,5 % du PIB, l'effort national de formation professionnelle fait de cette dernière une politique de première grandeur. Encore convient-il de souligner que ces sommes ne concernent que la formation professionnelle continue et l'apprentissage. De leur côté, les dépenses relatives aux lycées professionnels s'élèvent à 8,4 milliards d'euros. Au total, la formation professionnelle tout au long de la vie, hors enseignement supérieur, mobilise plus de 34 milliards d'euros, soit l'équivalent de 2 % du PIB.

Les sommes mises en œuvre en matière de formation professionnelle ne constituent pas un ensemble homogène. Elles proviennent en effet d'acteurs divers, tant publics que privés et financent des dépenses elles-mêmes très hétérogènes dans leur nature. La répartition des financements souligne l'effort important des entreprises : avec un tiers des dépenses totales, elles sont le premier financeur de formation professionnelle dans notre pays. L'Etat (28%) et les régions (15%) viennent ensuite. Il est à noter qu'à la suite de l'orientation prise d'une activation des dépenses de l'assurance chômage en 2001, les Assédic sont devenues, en quelques années, un financeur important de formation professionnelle avec un effort total de 1,3 milliards d'euros.

Tableau n° 5 : Dépense économique pour la formation professionnelle en 2005

en Milliards d'euros

	Elèves des lycées professionnels	Apprentis	Jeunes en insertion professionnelle	Salariés	Agents publics	Demandeurs d'emploi	Total
Entreprises	0,5	0,9	1,0	8,6	-	-	11
Etat	5,3	1,1	0,7	1,1	-	1,5	9,7
Régions	1,8	1,7	0,8	0,1	-	0,6	5,0
Collectivités publiques (en tant qu'employeurs)		-	-	-	5,5	-	5,5
Autres (dont Unédic)	0,1	-	-	-	-	1,3	1,4
Ménages	0,7	0,3	-	0,7	-	-	1,7
Total	8,4	4,0	2,5	10,5	5,5	3,4	34,3

Source : PLF 2008 et calculs Cour des comptes

Des crédits communautaires sont inclus dans ces financements en matière de formation professionnelle. Pour la période 2000-2006, ces crédits se sont élevés à 6,9 milliards d'euros, soit environ 1 milliard d'euros par an.

Au total, la formation tout au long de la vie bénéficie de moyens considérables dans notre pays, ce que confirment les rares comparaisons internationales disponibles. Si celles-ci portent généralement sur des données parcellaires, elles montrent toutefois que l'effort français en matière de formation professionnelle est sensiblement supérieur à ce qui est observable dans la moyenne des pays européens. Ainsi, les dépenses de formation en faveur des demandeurs d'emploi, mesurées en 2005, s'élevaient en France à 0,29% du PIB, contre 0,21% en moyenne dans l'Union européenne. Seuls les pays scandinaves affichaient des résultats supérieurs (entre 0,3% et 0,5% du PIB)¹⁶. Les comparaisons faites en termes d'accès à la formation continue confirment cette tendance : avec un taux annuel d'accès à la formation de 46% pour les salariés du secteur privé, la France se situe 7 points au-dessus de la moyenne européenne et n'est devancée que par les pays scandinaves et le Royaume-Uni.

16) Eurostat

II - L'enseignement professionnel : un financement complexe et des coûts élevés

A - Un financement principalement partagé entre l'Etat et les régions

La répartition des compétences en matière de financement des lycées professionnels est complexe : elle s'effectue principalement entre l'Etat et les régions qui supportent au total plus de 80 % du coût de l'enseignement professionnel. L'Etat rémunère le personnel des lycées publics et privés sous contrat (enseignants, personnels administratifs, infirmières, emplois vie scolaire...), assure les investissements à caractère pédagogique et finance les bourses des élèves. Les dépenses du ministère de l'éducation nationale en faveur des lycées professionnels publics émargent sur le programme de l'enseignement public du second degré. 3,8 milliards d'euros de crédits de paiement sont prévus au budget 2008, soit 13,4% des 28,3 milliards d'euros consacrés à ce programme. D'autres programmes budgétaires sont également concernés : le programme « soutien de la politique éducative » et le programme « vie de l'élève ». De leur côté, les régions rémunèrent les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et financent les dépenses de construction, d'entretien et d'équipement des lycées, mais également le transport scolaire et les déplacements des élèves handicapés. Elles sont également de plus en plus enclines à contribuer au financement d'opérations ponctuelles, telles que la fourniture de matériels informatiques à destination des élèves ou le financement de projets à dimension éducative. En pratique, le clivage fixé par les textes entre les responsabilités financières respectives de l'Etat et des collectivités territoriales tend à s'estomper.

La répartition des financements qui résulte de ce partage de compétences laisse à la charge de l'Etat la plus grande partie des dépenses relatives à l'enseignement professionnel : en 2005, il participait à hauteur de 63,6% au financement de la dépense d'éducation en faveur des lycées professionnels ; la part des collectivités territoriales s'élevait à 21,2%, celle des ménages à 7,6%, celle des entreprises à 6,3% et celle des caisses d'allocations familiales à 1,2%. La part de la taxe d'apprentissage reversée aux lycées professionnels reste modeste : elle sert principalement à compléter les équipements et à financer des activités pédagogiques diverses.

B - Des coûts élevés

L'évaluation des coûts engendrés par le fonctionnement des lycées professionnels est malaisée. En effet, la répartition des financements entre l'Etat et les régions, la complexité de l'organisation de certains établissements (notamment lorsqu'un lycée professionnel est support de CFA), l'absence quasi-généralisée de comptabilité analytique et la disponibilité tardive des données affectent la fiabilité des résultats obtenus. Néanmoins, les travaux menés depuis plusieurs années au sein de la direction de l'évaluation de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale mettent en évidence des coûts élevés. Pour l'année 2005, le coût annuel moyen d'un élève scolarisé dans l'enseignement professionnel s'élève à 10 430 €. Il s'agit du coût le plus élevé constaté dans l'enseignement scolaire du second degré (10 140 euros pour un élève de lycée d'enseignement général et technologique ; 7 710 euros pour un collégien)¹⁷. Le coût d'un élève de lycée professionnel est également supérieur à celui d'un apprenti, estimé à 8 200 € par an hors rémunération¹⁸.

Ces évaluations globales ont été affinées par les travaux des juridictions financières, qui ont utilisé une méthode d'estimation¹⁹ des coûts moyens par élève de lycée professionnel, faisant apparaître d'importantes disparités selon les établissements et les domaines de formation. Les lycées professionnels les moins coûteux (moins de 10 000 euros par élève) sont ceux où les formations aux métiers du secteur tertiaire sont dominantes. Au lycée professionnel Maria Casarès à Avignon où les filières bureautique et vente concernent 70% des élèves, le coût moyen par élève se situe à 7 661,92 euros en 2005, hors coût du bâtiment. A l'inverse, les coûts les plus élevés sont constatés dans les lycées professionnels où prédominent les formations industrielles. Par ailleurs, le classement en éducation prioritaire peut, du fait de l'encadrement plus élevé des élèves, conduire à une augmentation des coûts observés. C'est le cas du lycée professionnel Frédéric Mistral à Marseille ; dans cet établissement qui dispose de 40 heures d'enseignement supplémentaires à cause de son classement en éducation prioritaire, le coût moyen de l'élève est de 9 127,01 euros.

17) DEPP, *Etat de l'Ecole* édition 2006.

18) Estimation 2005 : coût de l'apprentissage hors rémunérations : 3,1 milliards d'euros ; nombre d'apprentis 377 500

19) Cette méthode prend en compte les données financières issues des comptes financiers des lycées, des rectorats, ainsi que des collectivités territoriales.

Le coût élevé des formations en lycée professionnel s'explique certes par la nature des enseignements dispensés qui nécessitent d'importants équipements techniques. Il tient toutefois autant à l'organisation des formations, à la taille des établissements et à la déperdition d'élèves en cours de formation. Les effectifs d'élèves par enseignant sont dans les lycées professionnels de 43% inférieurs à ceux constatés dans les lycées d'enseignement général et technologique. Cet écart peut s'expliquer par la fréquence des séquences d'enseignement en effectifs réduits. En outre, le coût de l'heure d'enseignement de lycée professionnel a progressé de 50% en moyenne depuis 1990, en raison de la baisse des obligations réglementaires de services (ORS) des professeurs de lycée professionnel. Par ailleurs, l'offre d'enseignement professionnel est disséminée entre des établissements de petites tailles : 9% des lycées professionnels publics comptent moins de 200 élèves (64,5% pour les lycées professionnels privés), contre 6,7% dans les collèges publics (31,1% pour les collèges privés). Les coûts des lycées professionnels sont enfin alourdis par la déperdition que constituent les sorties d'élèves en cours de scolarité, sans diplôme et/ou qualification, dont le taux est évalué à 17,1 % des sortants en formation initiale.

En définitive, les coûts particulièrement élevés de l'enseignement professionnel peuvent susciter des interrogations sur l'efficacité de cet investissement éducatif. Les formations en lycée professionnel se caractérisent par une médiocre capacité à doter les élèves d'une qualification au sens des objectifs européens de Lisbonne : seuls 28% des élèves entrés en CAP et BEP obtiendront un baccalauréat professionnel.

III - Le financement de l'apprentissage : des circuits complexes et peu transparents

Le financement de l'apprentissage repose largement sur une ressource spécifique : la taxe d'apprentissage. Créée en 1925, elle constitue le premier exemple dans notre pays d'une obligation de financement d'actions de formation à caractère collectif. Elle a pour objet de financer les dépenses nécessaires au développement de l'apprentissage, mais aussi de l'enseignement technologique et professionnel. La taxe est due par les entreprises qui ont au moins un salarié et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Le taux de la taxe d'apprentissage est de 0,5 % de la masse salariale²⁰.

20) Sauf en Alsace et en Moselle où ce taux est de 0,2%

A - Les caractéristiques de la taxe d'apprentissage

1 - Un impôt qui ne finance pas uniquement l'apprentissage

L'originalité du système réside dans le fait que l'entreprise doit effectuer ses versements par l'intermédiaire d'un organisme collecteur-répartiteur de taxe d'apprentissage (OCTA). Le recours à cet intermédiaire a été rendu obligatoire par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 qui supprime la possibilité auparavant ouverte aux entreprises de s'acquitter de leur taxe directement auprès de centres de formation d'apprentis (CFA) ou d'établissements d'enseignement dispensant des premières formations technologiques et professionnelles.

Il existe actuellement 145 OCTA dont seuls une cinquantaine ont une compétence nationale, les autres ayant une compétence régionale. Pour pouvoir conserver leur agrément, ces organismes doivent satisfaire à une obligation de collecte minimale : 2 millions d'euros pour les OCTA à compétence nationale et 1 million d'euros pour les OCTA à compétence régionale. Ces seuils permettent le maintien d'organismes dont la surface financière est faible²¹. De ce fait, la collecte demeure assez éclatée : d'un montant total de 1,6 milliard d'euros en 2005, elle s'établit en moyenne à 11,42 millions d'euros pour les OCTA régionaux et à 15,15 millions d'euros pour les OCTA nationaux.

Le produit de la taxe se répartit en deux parts dont les pourcentages sont déterminés par voie réglementaire :

- le « quota » ; cette fraction de la taxe, qui est fixée à 52% du total, est destinée à financer les centres de formation d'apprentis (CFA), les écoles d'entreprises et les centres de formation professionnelle relevant du secteur des banques et des assurances ; une partie du « quota » est également affectée au financement de la péréquation interrégionale, via le Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA).

- le « barème » parfois aussi appelé « hors quota » ; fixé à 48%, il est destiné à subventionner des établissements d'enseignement technologique et professionnel. Ceux-ci sont classés en fonction du niveau des formations qu'ils dispensent selon les catégories suivantes : ouvriers qualifiés, cadres moyens et cadres supérieurs. Ainsi, sont considérés comme dispensant une formation de niveau « ouvrier qualifié » les lycées professionnels et agricoles publics ou privés,

21) Encore ce seuil ne s'applique-t-il pas aux organismes habilités directement par convention avec le ministère de l'Education nationale (Circulaire DGEFP du 4 août 2003).

préparant à un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou à un brevet d'enseignement professionnel (BEP). Dans la catégorie « cadres supérieurs », on trouve les écoles supérieures de commerce, les écoles d'ingénieurs ou encore les facultés préparant à des formations professionnelles de niveau Bac + 5.

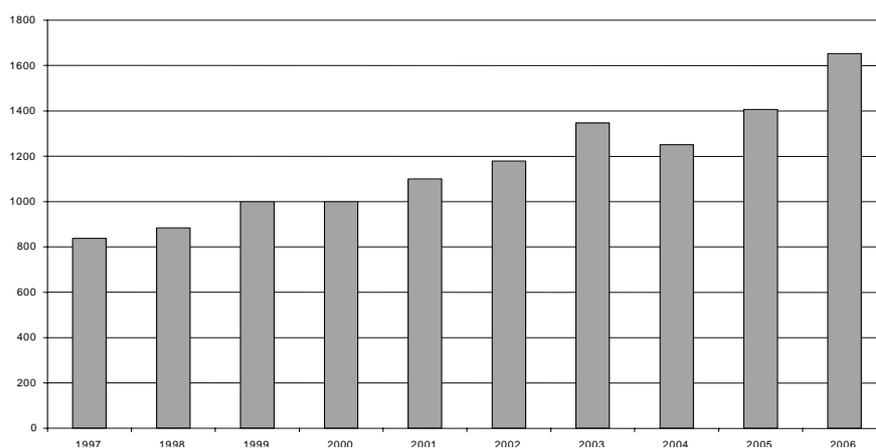
Dans ce cadre, les entreprises désignent librement au sein du barème et du quota les organismes de formation dont ils souhaitent financer l'activité et qui les ont souvent sollicitées. En l'absence d'une affectation explicite à une institution de formation, les sommes concernées sont considérées comme « fonds libres » ; leur utilisation au sein de chacune des catégories – quota et barème - est alors décidée par l'OCTA dont dépend l'entreprise.

Parallèlement à la taxe d'apprentissage, la loi de finances pour 2005 a institué une nouvelle Contribution au développement de l'apprentissage (CDA) reversée aux Fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Cette contribution était fixée à 0,06% de la masse salariale en 2005, 0,12% en 2006 et 0,18% en 2007. Comme la taxe d'apprentissage, la CDA est collectée par les OCTA. Son produit annuel est de 200 millions d'euros environ.

2 - Les fonds collectés au titre de la taxe d'apprentissage sont affectés de manière très inégale

Les fonds levés au titre de la taxe d'apprentissage ont connu une forte progression au cours des dernières années. La collecte s'élève à 1,653 milliard d'euros au titre de 2006 contre 1 milliard en 2000.

Evolution de la collecte au titre de la TA



Source : PLF 1999-2008

Sur ce total, 17% n'ont pas fait l'objet de vœux d'affectation de la part des entreprises versantes, ce qui laisse les OCTA compétents pour déterminer l'affectation de ces « fonds libres ».

La répartition de ces fonds auprès des bénéficiaires finals est caractérisée par une grande inégalité, surtout pour ce qui est du « hors quota ». Par un référé du 17 août 2005 adressé au Premier ministre, la Cour avait fait part des observations résultant des travaux importants qu'elle avait effectués dans ce domaine et qui restent d'actualité. Elle soulignait notamment que « l'on constate une répartition très inégale des fonds alloués aux bénéficiaires finals, moins au titre du quota d'apprentissage, pour lequel est organisée une péréquation interrégionale, qu'à celui du « hors quota ». La Cour a ainsi pu évaluer qu'en l'absence de tout système correctif, les concours reçus par étudiant dans l'enseignement supérieur (au titre de la taxe d'apprentissage) peuvent, selon les académies, varier de un à douze²² ».

B - La réforme inaboutie de la taxe d'apprentissage

La réforme de la collecte de la taxe d'apprentissage résultant de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 poursuivait un double objectif de simplification et d'amélioration de l'équité dans la répartition de la taxe. Les résultats se sont révélés inférieurs aux attentes.

1 - Les pratiques en matière de collecte et de répartition de la taxe d'apprentissage ont peu évolué

De manière très générale, l'organisation de la collecte de la taxe d'apprentissage n'a pas été affectée en profondeur par la réforme des OCTA décidée en 2002. S'appuyant sur la possibilité laissée par la loi de déléguer la fonction de collecte à des organismes tiers, les OCTA régionaux ont en général mis en place un système de conventionnement consistant à maintenir le statu quo. Dans le cas du réseau des chambres de commerce et d'industrie, qui représente le principal réseau collecteur territorialisé, les CRCI ont ainsi laissé aux CCI départementales ou locales la fonction « collecte ». Ce choix renvoie pour partie à la crainte du réseau consulaire de perdre le contact avec les entreprises assujetties à la taxe

22) De fortes disparités sont également constatées entre les établissements d'enseignement publics et les établissements d'enseignement privés qu'il s'agisse du second cycle (108 € par élève dans le public et 280 € par élève dans le privé sous contrat) ou des universités (171 € dans le public et 1709 € dans le privé sous contrat). Au total sur les 511 M€ de taxe d'apprentissage attribués en 2005 aux établissements scolaires et universitaires, l'enseignement public a bénéficié de 237 M€ et l'enseignement privé (y compris hors contrat) de 274 M€.

d'apprentissage et de voir ainsi s'échapper une ressource essentielle au fonctionnement de leur centre de formation. En définitive, si la lettre de la réforme de 2002 a été respectée, l'esprit de mutualisation de moyens qui l'animait a en revanche été largement ignoré.

Concernant la répartition de la taxe d'apprentissage, il a été fait échec aux dispositions qui visaient à éviter que le produit de la taxe – notamment les « fonds libres » - reste dans le réseau collecteur lorsque celui-ci est gestionnaire d'organismes de formation en apprentissage. Ainsi, la plupart des compagnies consulaires, en particulier les chambres régionales du commerce et de l'industrie, ont délibérément choisi de respecter les souhaits exprimés par les CCI départementales ou locales en matière d'affectation de la part libre de la taxe, en contradiction avec l'esprit de la loi du 17 janvier 2002 qui interdit de recourir à un tiers pour répartir le produit de la taxe. Cette interprétation extensive de la loi de 2002 s'est parfois fait de manière explicite, comme cela a été le cas dans la région Centre. Selon un procès-verbal du bureau de la CRCI du Centre en date du 2 juin 2003, il est ainsi précisé que « *la CRCI [Centre] devra se borner à assurer la consolidation des souhaits exprimés par les CCI* ».

Par ailleurs, la distinction faite entre le « quota » et le « hors quota » est parfois vidée de son sens par des pratiques permettant d'établir une porosité entre ces deux catégories de financement, au bénéfice du hors quota et donc au détriment de l'apprentissage. Ce point avait déjà été mentionné par le référé de la Cour de 2005, qui avait noté que « les collecteurs procèdent, à partir des fonds non affectés, à des échanges de droits à déduction entre « quota » et hors quota » en fonction de leurs besoins (...) Cette pratique ne repose aujourd'hui sur aucune base légale ou réglementaire et échappe à toute connaissance d'ensemble ». Au cours de l'enquête des juridictions financières, de nombreux exemples de cette pratique ont été relevés. Le cas est le suivant : une chambre consulaire gère directement – ou indirectement – une école éligible à la part barème de la taxe d'apprentissage, de type école de commerce ou école d'ingénieurs. Elle a bien entendu intérêt, pour limiter ses subventions à cette école, à obtenir un volume maximal de taxe d'apprentissage. Elle y consacrera, dans la mesure de ses possibilités, les fonds libres au titre du barème qu'elle aura collectés dans la catégorie correspondante (cadres supérieurs pour les écoles de commerce). Toutefois, le montant de ces fonds libres est généralement insuffisant ; la chambre consulaire se tourne alors vers d'autres collecteurs, gestionnaires d'un CFA mais dépourvus d'établissements éligibles au barème. Il est alors procédé à un échange de droits : la chambre consulaire s'engage à financer le CFA sur sa collecte au titre du quota, tandis que l'OCTA gestionnaire du CFA cède pour un montant correspondant tout ou partie de ses fonds libres au titre du barème. Cette pratique revient, en définitive, pour la chambre consulaire à

transformer des ressources « quota » en ressources « barème ». Elle n'est cependant pas irrégulière dans la mesure où les établissements bénéficiaires reçoivent bien les fonds auxquels ils sont éligibles (quota pour la CFA et barème pour l'école de commerce). En revanche, elle opacifie les circuits de financement et réduit les possibilités de mutualisation des fonds de la taxe d'apprentissage au détriment des CFA qui ne sont pas placés dans l'orbite d'un collecteur. A des degrés divers, ce schéma de fonctionnement a été constaté à la CCI de Quimper, à la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) de Saint-Brieuc ainsi que dans divers organismes de la région Basse-Normandie.

2 - Le manque de coordination entre les OCTA et les régions

Acteurs essentiels de l'apprentissage, les régions sont un financeur important des CFA. En pratique, elles versent à ces derniers des sommes qui sont assimilables à une subvention d'équilibre. Leur participation dépend donc étroitement des montants de taxe d'apprentissage perçus par les CFA. Ce cofinancement par les régions et les OCTA des centres de formation des apprentis justifie une étroite collaboration. Or celle-ci reste très défaillante à ce jour.

Ainsi, les OCTA doivent aux régions des informations financières leur permettant de préciser le montant des subventionnements qu'elles accordent aux CFA (cf. Art. R 119-3 du Code du travail). Plus facile à obtenir au niveau des collecteurs régionaux qu'à celui des OCTA nationaux, l'information reçue par les régions est cependant trop tardive puisqu'elle intervient en juillet, alors même que les services régionaux ont déjà établi la répartition de leur dotation. En définitive, la participation des OCTA est difficilement prévisible avec précision et sujette à des fluctuations pas toujours transparentes.

Les régions manquent par ailleurs d'une capacité d'action sur les OCTA. Une circulaire DGEFP du 12 décembre 2002 précise que « *la collecte de la taxe d'apprentissage est désormais organisée au niveau régional, à travers de nouvelles modalités d'habilitation et d'agrément des organismes collecteurs ; le président du Conseil régional doit faciliter une concertation annuelle avec les collecteurs régionaux ou participant au financement des CFA régionaux, afin d'envisager l'éventuel renforcement de leur participation financière au profit des CFA dont la situation financière le justifie* ». Cette circulaire n'a toutefois jamais été appliquée dans la mesure où plusieurs textes successifs de même nature sont venus l'amender. Le dernier en date - une circulaire DGEFP du 4 août 2003 - n'évoque plus cette concertation, ce qui ne conforte pas les régions dans leur rôle d'organisation et de coordination du financement de l'apprentissage.

3 - La persistance de très fortes inégalités dans la répartition de la taxe d'apprentissage

Les dysfonctionnements observés précédemment se traduisent par la persistance de fortes inégalités dans la répartition de la taxe d'apprentissage entre les CFA.

Ces inégalités résultent en premier lieu de la diversité des types d'organismes supports des CFA. Ceux-ci influencent fortement la structure de financement de ces établissements. Ainsi, dans la région Pays de la Loire, les CFA dépendant des lycées professionnels présentent un fort taux de subvention régionale (entre 65 et 80 % de leurs ressources) et un faible taux de taxe d'apprentissage (entre 10 et 20 %). Inversement, les CFA de branche sont faiblement subventionnés par la région (20 %) ; ils bénéficient par ailleurs d'un fort pourcentage de recettes propres (48 %) et d'une taxe d'apprentissage proche de la moyenne. La structure de financement des CFA des chambres de commerce et d'industrie est la plus proche de la moyenne régionale : subvention de la région (51 %), taxe d'apprentissage (24 %), autres recettes (25 %). De même, en Bretagne, dès lors qu'une CMA soutient un CFA, ce qui est le cas pour les cinq CMA de la région, la participation de la région, destinée à équilibrer les comptes des CFA, atteint un niveau largement supérieur à celui atteint auprès des CFA rattachés à des CCI.

D'autres inégalités apparaissent en fonction du secteur d'activité du CFA. Elles résultent principalement du principe de libre affectation de la taxe par les entreprises. Selon une étude réalisée en Ile de France, les CFA qui proposent des formations supérieures ou qui relèvent de l'industrie ou de l'interprofessionnel, bénéficient d'une taxe en général élevée (de 4 500 € à plus de 8 000 € par apprenti) tandis que les CFA qui appartiennent au secteur des services reçoivent une taxe faible (2 000 € et moins)²³.

Enfin, on observe également d'importantes inégalités entre les régions. En effet, c'est la région qui, par sa subvention, équilibre les comptes des CFA lorsqu'ils présentent des ressources insuffisantes par rapport à leurs coûts de fonctionnement. (article R.116-16 du code du travail). La dépendance financière des CFA vis-à-vis de la région est très variable. En 2006, les régions Bretagne et Basse Normandie assuraient en moyenne 60 % du total des recettes des CFA de leur ressort territorial. Cette proportion n'était que de 51% dans les Pays de la Loire et de 33% en Ile-de-France. Une étude de la FNADIR (fédération nationale des

23) Source : étude du groupe Amnyos sur la qualité des CFA (mars 2007)

directeurs de CFA) (novembre 2006) montrait que les dépenses totales des régions par apprenti s'échelonnaient en 2005 entre 2 500 € et 6 000 € selon les régions. Les problèmes liés à la répartition de la taxe d'apprentissage expliquent la plus grande partie de ces disparités, même si d'autres facteurs locaux peuvent jouer à la marge.

C - L'insuffisante transparence de la gestion de certains collecteurs : l'exemple de la branche des transports

D'une manière générale, la Cour a relevé lors de ses contrôles sur les OCTA de très nombreuses anomalies de gestion au détriment de leur mission première de soutien et de financement de l'apprentissage. Les collecteurs de la branche des transports sont à cet égard emblématiques d'un défaut de transparence souvent constaté. La branche des transports, à laquelle est souvent adjointe celle de la logistique représente plus de 500 000 emplois. Certaines des activités correspondent à des métiers en tension et l'application des décisions communautaires implique la montée en puissance des formations professionnelles obligatoires. Dans ce contexte, l'organisation complexe des organismes collecteurs agréés dédiés à cette branche fait obstacle à la lisibilité des flux financiers et à la transparence souhaitable dans l'emploi des fonds.

1 - Des organismes collecteurs protéiformes

Ces entités recouvrent en réalité une cinquantaine d'organismes qui entretiennent des relations étroites au sein de « groupes de fait ». Ces derniers peuvent être définis comme un système de relations parfois croisées, complexes et très inégalement définies par des textes que les autorités de tutelle ou de contrôle externe n'ont jamais validés. Ainsi, l'activité de l'un de ces organismes collecteurs est retracée dans les comptes de deux associations « rattachées ». Autour d'un autre collecteur gravitent huit centres de formation d'apprentis et quatre sociétés civiles immobilières. Quant au principal collecteur, créé depuis plus de 50 ans, il a constitué au fil des ans, un « groupe de fait » rassemblant cinq associations, deux sociétés anonymes et 28 sociétés civiles immobilières (correspondant à 43 sites), chiffre qui atteint 35 quand on y adjoint celles du plus petit collecteur avec lequel un rapprochement a été opéré, sans être juridiquement formalisé.

Sur la base des seuls états financiers des associations agréées, il est impossible d'avoir une image exacte des principaux flux d'activité ainsi que de leur situation patrimoniale. Ainsi, le collecteur le plus important enregistre dans ses comptes les rémunérations de 280 agents mais le « groupe » rémunère près de 2 000 collaborateurs. En matière de

patrimoine, l'association « mère » détient 70% des parts des sociétés civiles immobilières, ce qui porte le montant des immobilisations financières à un montant de l'ordre de 65 M€ en 2004, actif évalué à sa valeur historique. Des opérations diverses, comme la constitution d'un réseau d'auto écoles, quasi système de franchise, les pratiques d'avances et de prêts, l'ouverture d'opérations internationales ou l'apparementement avec des sociétés anonymes étroitement rattachées à l'association « tête de groupe », des situations fiscales complexes et fluctuantes, caractérisent davantage un statut d'entreprise que celui d'une association régie par la loi de 1901, exerçant une mission de service public.

2 - Un manque généralisé de transparence

Au sein du principal « groupe de fait », l'articulation des différentes entités devrait avoir pour corollaire une information complète et une comptabilité analytique permettant d'imputer à chaque organisme les charges qui lui reviennent, avec le contrôle interne afférent. Tel n'est pas le cas. La situation la moins transparente est illustrée par les rémunérations de nombreux cadres de l'association « mère » non retracées dans ses propres comptes : le délégué général, le directeur administratif et financier, le directeur des ressources humaines sont salariés d'autres entités du groupe. Le secrétaire général du groupe est rémunéré par l'une des associations « rattachées » à l'autre collecteur associé.

Le pilotage du groupe comporte des éléments de risque : une même personne assure la présidence et la gérance de la quasi-totalité des entités du groupe, déléguant à ses proches collaborateurs les fonctions directoriales dans les organismes qu'il ne préside pas directement. Ayant reçu des conseils d'administration une totale liberté d'action en matière financière, titulaire d'un mandat reconduit automatiquement sans limitation de durée, cette présidence « multiple » s'exerce sans être défrayée directement par l'association collectrice : ce sont deux autres entités du groupe qui versent ses rémunérations.

Les associations se sont vues reconnaître la capacité d'exercer également des fonctions de formation. Au delà de la gestion de CFA, elles interviennent aussi en matière de formation professionnelle continue. L'articulation de ces missions appelle une grande transparence dans le suivi des flux financiers. Or celle-ci n'est pas assurée.

Opacité des flux, périmètres d'activité difficiles à cerner, mise en place d'un système de formation étroitement captif, tels sont les éléments caractéristiques de la gestion du secteur que la Cour avait mis en lumière il y a plus de dix ans. Les autorités de tutelle, pourtant représentées dans les instances de l'association tête de réseau, n'ont pas veillé à ce qu'il soit procédé aux évolutions indispensables.

IV - Le financement de la formation professionnelle continue : une transparence et une mutualisation insuffisantes

Le système français de formation professionnelle continue repose, depuis la loi fondatrice de 1971, sur un principe d'obligation de financement. Celle-ci s'assortit de conditions particulières de versement des fonds. En particulier, la loi prévoit qu'une partie de la contribution des entreprises destinée à la formation professionnelle est versée à des organismes collecteurs agréés (OPCA). Ces OPCA, au nombre de 99, sont des associations de la loi de 1901 gérées par les partenaires sociaux dont la mission principale est de collecter et de redistribuer les fonds de la formation professionnelle. Ils interviennent également pour procéder au règlement des actions de formation engagées par les entreprises.

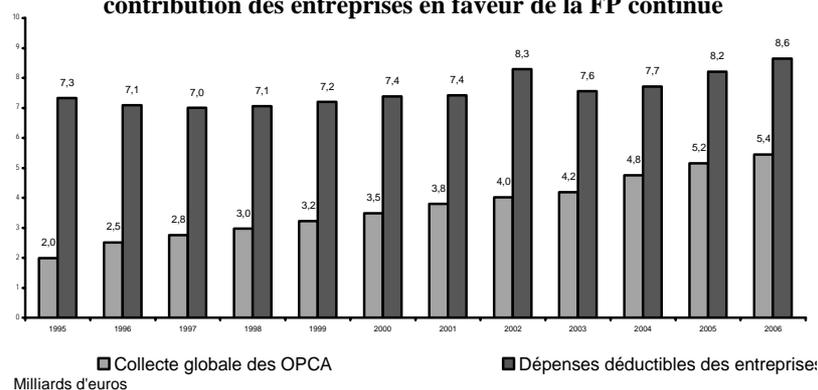
La Cour est compétente depuis 2000 pour contrôler ces organismes. Elle a été amenée à dresser une première synthèse de ses travaux dans le rapport public 2007 (pp. 249 et suiv.). Depuis lors, elle a poursuivi ses investigations dans ce secteur. Elle a également procédé à l'examen de la gestion du Fonds unique de péréquation (FUP), organisme créé en 2004 afin d'opérer une redistribution des ressources entre les différents OPCA. Ces travaux lui ont permis de confirmer la plupart des constats faits en 2007 : complexité excessive des modes de collecte, insuffisance des contrôles exercés sur les OPCA, frais de gestion élevés de certains organismes, conditions peu transparentes de la participation des OPCA au financement du paritarisme.

A - Des financements croissants collectés par un réseau complexe et hétérogène

1 - Une collecte abondante qui représente plus de la moitié de l'effort des entreprises en matière de formation

Les montants recouvrés par les OPCA sont en augmentation constante. Ils ont représenté 5,449 milliards d'euros en 2006, en progression moyenne annuelle de plus de 6% depuis le début des années 2000. L'effort des entreprises en faveur de la formation s'établissant à un peu plus de 10 milliards d'euros par an, il apparaît que les OPCA voient transiter dans leurs comptes plus de la moitié de l'effort des entreprises en matière de formation professionnelle.

Part collectée par les OPCA par rapport à la contribution des entreprises en faveur de la FP continue



Source : PLF 1997 à 2008

Au cours de la période 2000-2005, le montant des fonds collectés s'est accru trois fois et demi plus vite que le produit intérieur brut. Plusieurs raisons se conjuguent pour expliquer cette évolution, qui ne résulte pas entièrement du relèvement des taux de cotisation par la loi de 2004. Elle provient également de l'externalisation croissante par les entreprises de leurs actions de formation au profit des OPCA, souvent pour des montants dépassant leurs obligations légales. Ainsi, au sein de l'OPCAIM, la proportion des versements volontaires des entreprises au titre des plans de formation dans l'ensemble de la collecte est passée de 3,3% en 2000 à 13,4% en 2005. Les organismes collecteurs, pour leur part, et notamment les OPCA interprofessionnels, tendent à accroître leurs ressources en proposant de nouveaux services aux entreprises en matière d'ingénierie et de formation. Par ailleurs, la création du DIF a

pour conséquence de faire peser sur les entreprises une charge supplémentaire considérable qui les obligera à terme rapproché à augmenter très substantiellement leur effort en faveur de la formation professionnelle de leurs salariés.

2 - Une centaine de collecteurs agréés

Une critique traditionnelle adressée au réseau de collecte des fonds de la formation professionnelle est son grand éclatement. En effet, pas moins de 99 organismes paritaires collecteurs sont agréés pour effectuer cette tâche (Cf. encadré ci-dessous).

Le réseau des OPCA

Les organismes paritaires collecteurs agréés se répartissent de la façon suivante :

- 40 organismes nationaux professionnels ;
- 1 organisme national interprofessionnel (AGEFOS-PME)
- 1 organisme interbranches et interprofessionnel (OPCALIA) ;
- 25 organismes régionaux interprofessionnels (les OPCAREG, uniquement agréés pour le plan de formation) ;
- 31 organismes uniquement gestionnaires du congé individuel de formation, dont 26 régionaux (FONGECIF) et 5 nationaux (AGECIF).

Il est à noter que l'OPCALIA, opérateur interprofessionnel, interbranches et interrégional, résulte de la fusion de deux OPCA : l'OPCIB et l'IPCO ; l'OPCALIA est par ailleurs la tête du réseau des OPCAREG.

Par ailleurs, le système de collecte est couronné par un organisme de péréquation : le FUP, fonds unique de péréquation.

Source : d'après PLF 2008

Ce réseau important est toutefois de taille beaucoup plus réduite que dans les années 1990, où l'on avait compté jusqu'à 600 organismes collecteurs. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a en effet eu pour objectif d'en réduire le nombre en introduisant un seuil minimal de collecte nécessaire pour obtenir l'agrément. Ce plancher a été fixé par voie réglementaire à 15,24 millions d'euros (100 millions de francs en 1993). La réglementation en vigueur autorise toutefois une certaine souplesse. En effet, la règle du seuil minimal de collecte instituée par l'article R. 964-1-3 du code du travail prévoit des possibilités de dérogation pour certains OPCA : *« par exception, un organisme collecteur paritaire à compétence nationale peut être agréé dans certains*

secteurs professionnels, notamment artisanaux, libéraux ou agricoles, lorsque ce seuil ne peut être atteint en raison de l'insuffisance des masses salariales des entreprises des secteurs considérés et de la spécificité de l'activité de ces secteurs ». Par ailleurs, les OPCA dits « hors champ », c'est-à-dire les OPCA de branche dont les organisations patronales n'ont pas adhéré au MEDEF, à la CGPME ou à l'UPA, qui ne peuvent se voir opposer des accords nationaux interprofessionnels auxquels elles ne sont pas partie, ne sont pas soumises au seuil minimal de collecte. En conséquence, plus d'un cinquième des OPCA actuellement agréés n'atteignent pas le seuil de 15,24 millions d'euros.

3 - Des organismes très hétérogènes

Plus que du nombre des OPCA, la complexité du système de collecte résulte de fait de la diversité de taille et de nature des différents organismes. En effet, les OPCA sont spécialisés selon trois critères : professionnels, territoriaux et technique. Ainsi, les accords entre partenaires sociaux qui créent chaque OPCA doivent définir :

- un champ d'application géographique ;
- un champ d'application professionnel ou interprofessionnel ;
- le type de contributions collectées : contributions au titre du « plan de formation » et de la « professionnalisation » ou contributions pour le « congé individuel de formation ». En effet, sauf dérogation, ces deux types de collecte ne peuvent se cumuler.

Il en résulte une grande variété d'organismes, tant pour ce qui est des compétences exercées que de la taille et du montant de la collecte. Cette complexité « externe » tenant au champ d'exercice des compétences de chaque OPCA se double d'une complexité « interne », résultant de modes d'organisation très diversifiés. Ainsi, certains OPCA sont structurés de façon centralisée (l'OPCAIM, par exemple) et d'autres sous une forme décentralisée (l'AGEFOS-PME qui, bien que n'ayant qu'un seul agrément, est en réalité constituée d'un réseau de 24 associations régionales assurant chacune sa propre collecte). Par ailleurs, la Cour a relevé à de nombreuses reprises une tendance des OPCA à déléguer leurs compétences de manière excessive. Ainsi, il avait été relevé dans le rapport public 2007 qu' « au FORCO et jusqu'à l'intervention de la Cour en 2004, la collecte était déléguée à trois « opérateurs » extérieurs, gérés par les organisations patronales : l'UNIFE-IP, l'Opérateur national, et le COGEFORM. En 2006, la direction du FORCO a décidé de ne pas renouveler les conventions de délégation de gestion de la collecte aux opérateurs extérieurs auxquels elle s'est substituée, assurant désormais la responsabilité directe de cette

mission. Cette centralisation de la gestion a apporté une réponse justifiée mais tardive à certains errements constatés par la Cour à l'occasion du contrôle de ces organismes délégataires ». Depuis ce rapport, la Cour a eu l'occasion d'observer à plusieurs reprises des situations similaires, comme lors de son contrôle de l'OPCAREG Ile-de-France qui a conclu une telle convention de délégation avec une association.

Il résulte de cet éclatement des organismes collecteurs et de la diversité de leurs modes de gestion un manque de lisibilité pour les entreprises ainsi qu'un éparpillement de moyens coûteux.

B - Un encadrement inefficace de l'activité des OPCA

1 - Des opérations de collecte fortement réglementées

a) Les taux de cotisation

Les OPCA collectent les fonds de la formation professionnelle selon des règles qui résultent aujourd'hui de l'ordonnance du 2 août 2005. Celle-ci a notamment augmenté les taux de cotisation assis sur la masse salariale qui constituent la traduction du principe d'obligation de financement propre au système français de formation professionnelle et qui sont récapitulés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 6 : Taux de contribution prévus par la loi depuis l'ordonnance du 2 août 2005 (en % de la masse salariale)

Effectifs	Au titre du plan de formation	Au titre de la professionnalisation	Au titre du congé individuel de formation	Total
Moins de dix salariés	0,40 %	0,15 %	-	0,55 %
Dix à vingt salariés	0,90 %	0,15 %	-	1,05 %
Vingt salariés et plus	0,90 %	0,50 %	0,20%	1,60 %

La totalité de ces cotisations n'est pas nécessairement collectée par OPCA. Seules sont obligatoirement versées à ces organismes les contributions relatives au congé individuel de formation (CIF) et à la professionnalisation. Pour les sommes dues au titre du plan de formation, l'obligation légale correspond à une obligation de faire²⁴ : les entreprises de plus de 10 salariés doivent ainsi y consacrer au moins 0,9% de leur masse salariale ; si toutefois, leurs propres actions restent inférieures à ce seuil, elles peuvent choisir d'affecter le solde à un OPCA ou – beaucoup plus rarement – au Trésor public. Le système français de financement de la formation professionnelle continue se définit ainsi, au moins pour une partie de l'effort des entreprises, comme un système dans lequel celles-ci doivent « former ou payer ». Il faut souligner en outre que les entreprises demeurent libres de consacrer à la formation professionnelle des sommes allant au-delà du plafond légal. C'est d'ailleurs le cas de la plupart d'entre elles puisque la DARES évalue à plus de 3% la part de la masse salariale consacrée en France par les entreprises de plus de 10 salariés à des actions de formation professionnelle

b) L'affectation des financements collectés par les OPCA

Les OPCA ne sont pas autorisés à financer toutes les dépenses relatives à la formation professionnelle engagées par les entreprises. La loi limite leur participation aux activités et dispositifs suivants :

- le plan de formation : élaboré par l'employeur, il regroupe trois types d'actions distinctes : les actions d'adaptation au poste, les actions de formation liées à l'évolution de l'emploi ou qui participent au maintien dans l'emploi ; les actions de développement des compétences ;

- les actions de professionnalisation : elles regroupent trois dispositifs : le « contrat de professionnalisation », qui vise l'insertion ou la réinsertion professionnelle de ses bénéficiaires, en organisant une alternance entre présence en entreprise et formation ; la « période de professionnalisation », qui a pour objet de favoriser le maintien de salariés en contrat à durée indéterminée, au moyen d'actions de formation ; le droit individuel à la formation (DIF), qui correspond à un crédit d'heures de formation acquises chaque année par le salarié, utilisables à l'initiative du salarié avec l'accord de son employeur ;

- le congé individuel de formation : ce dispositif permet à toute personne engagée dans la vie active depuis au moins deux ans de suivre une action de formation à sa seule initiative et à titre individuel.

24) A l'exception des entreprises de moins de 10 salariés qui doivent verser l'intégralité de leur contribution au titre du plan de formation auprès d'un OPCA.

Les OPCA prélèvent par ailleurs sur le montant de leur collecte, des dépenses correspondant à deux postes distincts :

- des frais de gestion, qui sont plafonnés par voie réglementaire ;
- une participation au financement du paritarisme. En effet, la loi prévoit que les dépenses supportées par les partenaires sociaux au titre de la gestion paritaire des OPCA sont imputées sur le montant de la collecte. Le financement ainsi perçu par les partenaires sociaux peut représenter jusqu'à 1,5% du total des sommes recouvrées par les OPCA.

2 - Un encadrement des frais de gestion qui n'incite pas à la réalisation d'économies

Les OPCA voient leurs frais de gestion plafonnés par la réglementation. Un arrêté du ministre chargé de l'emploi daté du 4 janvier 1996 limite à 9,9% du montant de la collecte le montant de ces frais de gestion²⁵. Ce taux se ventile en deux masses : 4,9% pour la gestion administrative et financière et 5% pour les frais de collecte et d'information. Cette disposition est de faible portée dans la pratique dans la mesure où la DGEFP ne s'attache dans ses contrôles qu'au montant global de l'enveloppe.

La diversité des situations observées dans les OPCA est particulièrement frappante. Certains d'entre eux présentent des taux de frais de gestion nettement inférieurs au plafond, voisins de 7% ; d'autres au contraire se situent à un niveau très proche du plafond. C'est notamment le cas de l'AGEFOS-PME, dont les frais de gestion avoisinent les 11,9% qui lui sont autorisés. Par ailleurs, le mode de calcul de ce plafond est lui-même incertain. Le recours à des mécanismes visant à majorer artificiellement le montant de la collecte (notamment, le système de la « délégation de paiement » qui permet à une entreprise de faire régler par un OPCA des sommes non couvertes par la collecte, en lui faisant un versement complémentaire), faussent gravement le calcul du plafond. De telles pratiques ont été observées fréquemment par la Cour, par exemple au FORCO ou à l'AGEFOS-PME. Dans ce contexte d'aisance financière, ou tout au moins de pression modérée sur les coûts de gestion administrative, il n'est pas étonnant de constater certaines dérives : « dépenses de personnel trop généreuses », rémunérations et indemnités « confortables », coûts informatiques mal maîtrisés, autant d'observations que la Cour a développées dans son rapport annuel de 2007.

25) Ce taux est porté à 11,9% pour l'AGEFOS-PME et le réseau des OPCAREG en raison des contraintes spécifiques à la collecte auprès des entreprises de moins de dix salariés.

De fait, le système mis en place par l'arrêté de 1996 est peu incitatif à la réalisation d'économies de gestion. En effet, il ne prend pas en compte la taille de l'organisme collecteur et les économies d'échelle qui vont de pair avec l'augmentation des masses financières collectées. Il se rapproche plutôt d'un système garantissant aux OPCA un « droit de tirage » pour frais de gestion, indépendant de leurs efforts de productivité. Le niveau des frais de gestion apparaît élevé quand on le compare avec celui d'autres organismes collecteurs : sur une assiette quasiment identique, les frais de gestion administrative exposés par le régime d'assurance chômage pour la collecte de ses contributions représentaient moins de 6% de ces dernières en 2007. Si la différence n'est pas entièrement imputable à des modalités plus ou moins rigoureuses de gestion, force est de constater qu'un collecteur de plus grande taille permet de faire jouer des économies d'échelle qui restent inaccessibles à la plupart des OPCA aujourd'hui.

C - Une mutualisation très faible

La mutualisation est la raison d'être des OPCA. En effet, ces derniers affectent la collecte auprès des entreprises adhérentes en fonction de la politique qui est déterminée par leur conseil d'administration. En principe, l'action des OPCA doit donc se traduire par une allocation des ressources en fonction des besoins de formation et non en fonction du montant des contributions. Par ailleurs, une mutualisation existe entre les OPCA ; elle est effectuée par le Fonds unique de péréquation (FUP). Ces deux étages de mutualisation présentent aujourd'hui un bilan nettement insuffisant.

a) La mutualisation entre les entreprises adhérentes à un OPCA est inopérante

Si aucune étude systématique n'a été menée pour connaître l'ampleur de la mutualisation opérée par les OPCA, la réflexion sur ce point peut s'appuyer sur les résultats de quelques études ponctuelles, notamment celle réalisée par la DARES en 2007. Les conclusions de cette étude sont les suivantes.

La mutualisation est défavorable aux petites entreprises pour ce qui est de la collecte au titre du plan de formation des entreprises de plus de dix salariés, comme le montre le tableau ci-dessous.

Effet redistributif des OPCA par taille d'entreprise (en 2005)

Classe de taille (nombre de salariés)	Répartition des contributions versées aux OPCA	Répartition des dépenses prises en charge par les OPCA
moins de 10	13,0 %	12,0 %
de 10 à 199	49,6 %	46,5 %
De 200 à 1999	26,1 %	26,2 %
2000 et plus	11,3 %	15,3 %
Total	100,0 %	100,0 %

Source: Etats statistique et financiers (DGEFP)

Les OPCA font bénéficier aux entreprises de moyenne et de grande taille d'un « droit de tirage » au moins équivalent au montant de leurs contributions, car la collecte est facultative pour les entreprises de plus de 10 salariés (qui peuvent choisir de « former » si elles ne souhaitent pas « payer »), alors qu'elle est obligatoire pour les entreprises de moins de dix salariés (au taux de 0,5%).

La mutualisation est mieux identifiable pour la partie de la collecte au titre du CIF ou des actions de professionnalisation, mais dans une mesure qui reste modeste et apparaît même décroissante pour ce qui est des actions de professionnalisation.

La partie la plus importante de la collecte des OPCA étant celle qui ne fait pas l'objet de la mutualisation (le plan de formation), l'impact redistributif du système dans son ensemble apparaît donc très faible.

b) La mutualisation entre les OPCA : le bilan décevant du FUP

La création par la loi du 4 mai 2004 du Fonds unique de péréquation (FUP) avait pour objectif de renforcer la mutualisation entre collecteurs pour mieux soutenir le développement des dispositifs de formation professionnelle. Le FUP s'est substitué à un dispositif précédent, composé de deux fonds de péréquation (l'AGEFAL et le COPACIF) dont le fonctionnement s'était révélé décevant et avait conduit à de nombreux prélèvements budgétaires par l'Etat, compte tenu des excédents constatés. La nouvelle entité devait donner une nouvelle

ampleur aux actions de mutualisation passant en particulier d'une fonction de couverture de trésorerie à des initiatives plus dynamiques pour répondre plus exactement aux besoins des différents dispositifs et des différents domaines professionnels. Trois ans après la création de cet organisme, le bilan du FUP apparaît très en retrait par rapport à ses ambitions de départ. A certains égards, il semble même que sa capacité d'action et d'initiative ait régressé par rapport à l'AGEFAL et au COPACIF.

Ainsi, la création du FUP s'est traduite paradoxalement par une régression considérable de l'activité de mutualisation. Seulement 78,9 millions d'euros sur 361 millions collectés ont été redistribués par le FUP en 2006, contre 211,8 millions en 2003, dernière année de fonctionnement stabilisé du dispositif antérieur, soit de l'ordre du tiers seulement. Alors que la collecte des OPCA progressait de 30% sur cette même période, la mutualisation s'est ainsi effondrée, en raison sans doute des difficultés du passage d'un dispositif à l'autre, mais aussi notamment de l'adoption par les partenaires sociaux de critères d'éligibilité particulièrement restrictifs. Il est résulté de cette mutualisation en faux-semblant un gonflement rapide des réserves du FUP. De fait, la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a ouvert au FUP la possibilité d'affecter *« une partie de ses ressources au financement d'actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle dans les conditions fixées par un accord conclu entre le fonds et l'Etat, après concertation avec les organisations syndicales »*. L'accord conclu le même jour entre l'Etat et le Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) a permis de faire remonter les sommes engagées par le FUP à partir de 2006. Dans ce cadre, une partie substantielle des réserves du FUP a été mobilisée à hauteur de 316 millions d'euros, à l'initiative de l'Etat, au bénéfice d'actions les plus diverses : développement de la VAE, amélioration de l'emploi des seniors, renforcement de l'information, recrutement de 500 « développeurs » par les OPCA. En outre a été décidée une subvention aux organisations syndicales pour leur contribution à la promotion de l'accord national interprofessionnel de décembre 2003, ce qui pourtant entrait dans les missions du FONGEFOR évoqué ci-après. Sur le fond, toutefois, l'accord sanctionne l'incapacité du nouveau dispositif à conduire lui-même la mission pourtant essentielle qui lui avait été assignée par la loi. Pour autant, cet accord n'a pas empêché que soient opérés successivement deux prélèvements sur la trésorerie du FUP : 175 millions d'euros au profit de l'AFPA par la loi de finances pour 2007, puis 200 millions supplémentaires par la loi de finances initiale pour 2008 au bénéfice du Fonds de solidarité.

Peu importante dans ses montants, la mutualisation opérée par le FUP ne concerne, de surcroît, qu'un faible nombre d'OPCA : 12 en 2006,

dont 7 OPCAREG ; 15 en 2005, dont 9 OPCAREG. Par ailleurs, les aides bénéficient majoritairement aux mêmes organismes d'une année à l'autre : en 2005 et 2006, cinq organismes²⁶ ont reçu, en masses agrégées, respectivement 76% et 81% des fonds mutualisés, soit 50 millions d'euros sur 66 millions en 2005 et 59,3 millions d'euros sur 73 millions en 2006. L'absence de fongibilité entre les fonds perçus au titre du CIF et ceux perçus au titre des actions de professionnalisation fait en outre obstacle à toute mutualisation élargie alors qu'il s'agissait pourtant de l'un des objectifs de la création d'un organisme unique. Depuis la création du FUP, les organismes gestionnaires du CIF ne sont ainsi qu'exceptionnellement bénéficiaires de crédits, alors même que le dynamisme de ce dispositif exigerait la mobilisation de financements complémentaires. Le clivage est même maintenu entre les ressources consacrées d'une part au dispositif dont bénéficient les titulaires de contrats à durée indéterminée, et d'autre part celui ouvert aux titulaires d'un contrat à durée déterminée, en contradiction avec l'objet même du FUP.

D - Une participation peu transparente au financement du paritarisme

Le FONGEFOR, association paritaire financée par des versements des OPCA, est chargé de distribuer 0,75% du produit de la collecte aux confédérations professionnelles en contrepartie des charges qu'elles subissent au titre de leur responsabilité de cogestionnaires des OPCA. De plus, les organisations professionnelles membres des conseils d'administration des OPCA peuvent percevoir, dans une limite de 0,75% des fonds collectés, une rémunération pour charges de gestion. Cela peut donc porter à 1,5% au maximum de la collecte la contribution directement perçue par les organisations professionnelles au titre de leur responsabilité de gestionnaires.

Cette modalité de financement des organisations syndicales n'est pas sans soulever des difficultés que la Cour a déjà évoquées à plusieurs reprises, notamment dans ses rapports publics de 2002 et de 2007²⁷. Concernant les modalités de calcul du plafond des versements aux syndicats, la Cour a constaté une interprétation très libre des textes, visant

26) Il s'agit de l'ANFA (automobile), de l'OPCA PL (professions libérales), du FAF SAB (artisanat), de l'OPCA MS (services) et de l'OPCAD (alimentation).

27) Rapport public annuel 2002, janvier 2003 : « Les aides de l'Etat à la formation des représentants des organisations syndicales et professionnelles » (pages 167 et suivantes) ; Rapport public annuel de février 2007 : « La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle » (pages 249 et suivantes).

à majorer la base prise en compte pour le calcul des 0,75% (notamment en y ajoutant à tort les versements volontaires des entreprises). Concernant les prestations effectivement accomplies par les organisations professionnelles, rares sont les pièces qui permettent d'en attester. Ainsi, dans les OPCA contrôlés par la Cour, l'utilisation des sommes perçues pour le financement du paritarisme par les organisations membres du conseil d'administration ne fait l'objet que d'un état déclaratif sommaire dépourvu de toute référence à la matérialité des dépenses, voire même complètement déconnecté de l'activité de l'OPCA.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Le financement de la formation professionnelle est caractéristique des maux du système français de formation professionnelle : l'éclatement des structures se traduit par une mutualisation extrêmement faible et des coûts de gestion élevés. Des transformations s'imposent, tant pour ce qui est de la formation initiale que de la formation professionnelle continue.

L'enseignement professionnel

La complexité des mécanismes de financement des lycées professionnels, qui résulte du caractère parfois byzantin du découpage des compétences entre l'Etat et les régions, a pour résultat une grande opacité dans l'évaluation des coûts de ces établissements. C'est pourquoi les juridictions financières préconisent la mise en place d'instruments visant à mieux connaître les coûts exposés et ainsi à mieux intégrer les critères de coût dans les décisions d'ouverture et de fermeture de structures d'enseignement.

La collecte de la taxe d'apprentissage

Le système de recouvrement de la taxe d'apprentissage est marqué par un grand émiettement auquel la réforme intervenue en 2004 n'est pas parvenue à mettre fin. Dans ces conditions, une grande opacité continue d'entourer les conditions de collecte et d'allocation des fonds.

Cette situation appelle une simplification des structures de recouvrement qui pourrait passer par un relèvement important des seuils de collecte donnant accès à l'agrément. A terme toutefois, s'agissant d'une taxe prélevée sur la masse salariale dans des conditions proches de celles qui prévalent pour les fonds de la formation professionnelle, la question pourrait se poser de l'opportunité d'un prélèvement conjoint de la taxe d'apprentissage et des fonds de la formation professionnelle.

Le nécessaire renforcement de la mutualisation des fonds de la formation continue

Le système actuel de recouvrement des fonds de la formation professionnelle connaît à la fois des difficultés de gestion – coûts élevés, transparence insuffisante - et des problèmes tenant à la faible mutualisation des financements collectés. Cette situation appelle une réforme profonde du dispositif.

Une première orientation, parfois évoquée, pourrait consister à supprimer l'obligation de financement de la formation professionnelle, au moins pour la part de 0,9% de la masse salariale concernant le « plan de formation » que les entreprises peuvent aujourd'hui soit dépenser par elles-mêmes, soit affecter à un OPCA (ou, plus rarement, au Trésor public). Une telle disposition devrait faire l'objet d'une étude d'impact détaillée en raison du risque qu'elle pourrait faire courir d'un recul de l'effort de formation des entreprises, notamment des plus petites d'entre elles. C'est pourquoi elle devrait être accompagnée en tout état de cause de la création d'un dispositif de péréquation destiné à financer l'accès de publics prioritaires à la formation.

Dans le cadre d'un maintien de l'obligation de financement, une première mesure pourrait consister, comme pour le recouvrement de la taxe d'apprentissage, à élever le seuil de collecte donnant lieu à l'agrément, de manière à réduire le nombre d'organismes collecteurs. Il n'est pas certain toutefois qu'un tel changement suffise à améliorer la mutualisation dans des proportions suffisantes. C'est pourquoi des mesures visant à encourager la mise en commun des moyens pourraient s'y ajouter.

Celle-ci pourrait prendre la forme d'un « fonds régional pour la formation tout au long de la vie » qui aurait vocation à financer des actions de formation répondant à des priorités locales, faisant l'objet d'un diagnostic partagé des différents cofinanceurs : Etat, régions, entreprises et branches professionnelles au travers des OPCA. Un tel instrument serait particulièrement adapté pour la mobilisation des moyens nécessaires à l'accès effectif à la formation professionnelle des personnes peu formées ou mal qualifiées, que ce soit dans le cadre d'une démarche de type « école de la seconde chance », l'accompagnement d'une recherche d'emploi ou pour mieux préparer les salariés les plus fragiles aux évolutions de compétences requises par le changement des métiers ou les restructurations. Dans un cadre territorial concerté et au bénéfice d'une analyse partagée des besoins et des priorités en fonction de l'évolution du tissu économique et des mutations des compétences exigées, se mettrait ainsi en place un dispositif permettant véritablement de concrétiser un droit différé à formation, mobilisable en prévention comme en accompagnement des insertions et des changements professionnels.

Dans cet esprit, il serait souhaitable d'introduire dans le processus d'agrément des OPCA un critère tenant à la participation aux instances de concertation régionale et au financement de ces programmes régionaux.

Il serait nécessaire également de fixer la part minimale de la collecte des OPCA qui devrait être affectée aux fonds régionaux de formation tout au long de la vie.

A défaut d'une amélioration significative de la mutualisation des fonds et de la transparence de la gestion de ces organismes, la question se poserait de façon pressante de transférer la collecte des fonds de la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage, ou du moins leur part mutualisée, à un organisme unique voire aux URSSAF. Cette dernière solution présente des avantages qui ne doivent pas être négligés :

- elle permettrait aux URSSAF, auxquelles la loi a déjà transféré la collecte des contributions d'assurance chômage, de devenir un collecteur quasiment universel des cotisations assises sur la masse salariale, ce qui permettrait à la fois une plus grande simplicité pour les entreprises et d'importantes économies d'échelle ;

- elle s'accompagnerait d'un contrôle des contributions par les services des URSSAF dont les moyens juridiques et matériels sont très supérieurs à ceux des services actuellement chargés de cette mission.

Chapitre III – Une stratégie absente

Le système de formation professionnelle est caractérisé par l'éclatement des ses acteurs : les différents publics – lycéens, apprentis, demandeurs d'emplois, salariés – relèvent de structures et de financeurs différents et cloisonnés qui poursuivent chacun une logique autonome. Il en résulte une absence de vision commune qui débouche sur une grande incoordination quand elle n'aboutit pas à une certaine concurrence entre les acteurs.

Cette absence de cohérence est encore renforcée par la faiblesse de l'évaluation : elle-même éparpillée entre plusieurs structures, affaiblie par l'accessibilité difficile des informations statistiques, compliquée par l'hétérogénéité des objectifs fixés par les différents acteurs, elle ne peut aboutir à des indications fiables permettant de juger avec toute la précision et la rigueur souhaitables du retour sur l'investissement considérable consenti par la nation en matière de formation professionnelle.

I - Des compétences éclatées et concurrentes à tous les niveaux

A - L'enchevêtrement des interventions en matière de formation professionnelle initiale

1 - L'orientation et la gestion de l'enseignement professionnel sont partagées entre l'Etat et les régions

Les régions ont reçu, dès le début de la décentralisation, une mission particulière auprès des lycées professionnels. Comme cela a été souligné dans le chapitre II du présent rapport (pp. 61 et suiv.), cette compétence s'est d'abord affirmée à travers le financement des équipements. Ainsi, la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, a confié aux régions la responsabilité de la construction et de la rénovation des lycées. Une décennie plus tard, la loi du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a enrichi le rôle des régions en leur donnant un rôle dans la définition des formations. Le « plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFJ) » qu'elles ont alors été chargées d'élaborer est un document de programmation leur permettant d'exposer leur stratégie en matière de formation professionnelle initiale. Des conventions annuelles précisent et déclinent, pour l'Etat et la région, la programmation et le financement des actions prévues au PRDFJ. En outre, l'Etat, la région et les organisations représentatives des milieux professionnels peuvent conclure des contrats d'objectifs destinés à favoriser le développement coordonné des diverses voies de formation professionnelle. La loi de décentralisation de 2004 a confirmé cette montée en puissance des régions en matière d'enseignement professionnel initial, en leur confiant la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de services des lycées professionnels (TOS) ; en revanche, personnels enseignants et administratifs restent dans le giron de l'éducation nationale.

L'orientation de l'enseignement professionnel initial est donc confié à la fois aux régions et à l'Etat, ce qui entraîne des partages de compétences particulièrement complexes. Ainsi, les formations initiales, tout en faisant l'objet au niveau régional des documents de programmation précédemment décrits, restent encadrées au niveau national par des programmes d'enseignement définis par le ministère de l'éducation nationale. En outre, elles sont sanctionnées par des diplômes

nationaux dont le contenu est également fixé par le ministère de l'éducation nationale en concertation avec les représentants du secteur économique. Dans ces conditions, les marges de manœuvre existant au niveau régional sont faibles, d'autant que l'élaboration de la carte scolaire, principal instrument permettant de faire évoluer l'offre de formation, reste entre les mains du recteur qui fixe chaque année la structure pédagogique des établissements et arrête les ouvertures et fermetures des « divisions » de lycée²⁸. Dans ces conditions, le bon fonctionnement des établissements d'enseignement professionnel est tributaire de la qualité du dialogue entre les services de l'Etat et ceux des régions : si les juridictions financières ont constaté des cas de coordination étroite entre ces derniers, elles ont également observé de nombreux cas de méfiance ou d'ignorance réciproque qui ne peuvent que contribuer à rendre plus difficile et complexe le pilotage de l'enseignement professionnel.

2 - Un copilotage de fait de la politique d'apprentissage

Alors que la législation n'a élargi que progressivement la compétence des régions en matière d'enseignement professionnel, elle leur a reconnu une compétence de droit commun dans le domaine de l'apprentissage dès la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Ce rôle a été conforté et étendu par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Enfin, la loi de modernisation sociale a confié aux régions la coordination du financement des CFA. Pour autant, l'Etat ne s'est pas dessaisi de toutes ses attributions dans ce domaine : il reste responsable de la définition du cadre juridique, du contrôle pédagogique et de l'organisation des examens. Récemment, la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 visant à accroître le nombre d'apprentis sur 5 ans lui a même redonné un rôle d'orientation générale de la politique d'apprentissage en prévoyant la signature entre les régions et l'Etat de « contrats d'objectifs et de moyens » (COM) dont la conclusion est accompagnée du versement de subventions du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA). L'article L. 214-13 du code de l'éducation précise ainsi que les COM ont pour objet :

« - d'adapter l'offre quantitative et qualitative de formation, en particulier au regard des perspectives d'emploi dans les différents secteurs d'activité ;

- d'améliorer la qualité du déroulement des formations dispensées en faveur des apprentis ;

28) Notion équivalente aux « classes » de l'enseignement primaire.

- de développer le pré apprentissage ;
- de promouvoir le soutien à l'initiative pédagogique et à l'expérimentation ;
- de faciliter le déroulement des séquences d'apprentissage dans des Etats-membres de l'Union européenne, de favoriser l'accès des personnes handicapées à l'apprentissage ».

En contrepartie du respect de ces objectifs, la loi prévoit le concours financier du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

Le Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage

La loi du 18 janvier 2005 a transformé le fonds national de péréquation créé par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes en Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage. L'article L. 118-2-2 du code du travail prévoit qu'une fraction de la taxe d'apprentissage (22%), qui fait partie du « quota », est versée au Trésor public par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs (OCTA). Elle est complétée par les versements au Trésor public effectués par les redevables de la taxe d'apprentissage pour s'acquitter de tout ou partie de cette dernière en application de l'article L. 118-3-1 du code du travail.

Au titre de la collecte 2006, les ressources du FNDMA se sont élevées à 406,5 millions d'euros. Depuis 2006, 42 % des ressources du FNDMA sont affectées à la péréquation (1^o section) et 58 % aux COM (2^o section).

La première section du fonds reprend les ressources et la mission du fonds national de péréquation. La clef de répartition du fonds est basée sur le nombre d'apprentis inscrits dans la région. Les recettes de la première section du FNDMA, nettes des frais de collecte de la DGI, se sont établies à plus de 175,3 millions d'euros pour 2005. 171,8 millions d'euros ont été répartis entre les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue.

Les recettes attribuées à la seconde section sont réparties entre les régions en fonction des engagements financiers pris par l'Etat dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens (COM). Seuls les Conseils régionaux signataires d'un COM bénéficient de financements de la seconde section du FNDMA, qui ne sont pas attribués automatiquement mais selon l'implication de ces derniers dans le développement de l'apprentissage. En 2007 une clause de conditionnalité a été d'ailleurs introduite dans la majeure partie des COM. Le versement de la participation du FNDMA est dorénavant conditionné à la bonne exécution des contrats précédents.

En pratique, le contenu des COM s'est révélé relativement général. Ainsi, le COM passé entre l'Etat et la région Midi-Pyrénées a fixé un grand nombre d'objectifs formulés qualitatifs, seul celui relatif à l'augmentation du nombre des apprentis étant chiffré (+ 4 500 sur cinq ans). Cette situation est également observée en Ile-de-France, où l'objectif d'augmentation du nombre d'apprentis est fixé à 30% sur l'ensemble de la période couverte par le COM. Pour le reste, les engagements sont essentiellement relatifs à l'amélioration de la qualité des prestations des CFA ainsi que des conditions de vie et de formation des apprentis. Le principal objectif poursuivi par l'Etat dans la phase de lancement du COM semble avoir été de conclure une convention avec chacune des régions. Ce résultat a été atteint dès la fin de l'année 2005, l'incitation financière étant importante. Depuis lors, des avenants annuels permettent d'affiner les objectifs poursuivis dans les COM et de tenir compte des résultats obtenus.

A la lumière de deux années d'exécution des COM, quelques premières conclusions peuvent être tirées de ce nouveau dispositif :

- concernant l'augmentation globale des effectifs d'apprentis, un mouvement de hausse a pu être observé depuis la mise en œuvre des COM. Toutefois, il a été constaté dans plusieurs régions que cette évolution avait surtout concerné l'apprentissage dans les niveaux supérieurs. Ainsi, en Ile de France, ce sont les niveaux master et ingénieur qui ont connu le plus fort accroissement du nombre d'apprentis. Dans le même temps, le nombre des apprentis dans les niveaux de qualification plus faibles a très peu évolué. Une telle évolution, si elle devait se confirmer, deviendrait problématique au regard des objectifs affichés par la région dans son PRDF, qui ne privilégie pas les formations de niveau supérieur ; elle le serait davantage encore au regard de la répartition des efforts en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, dont il ne serait pas logique qu'elle se développe essentiellement au profit des plus qualifiés alors que ces derniers sont ceux qui connaissent le moins de difficultés sur le marché du travail ;

- concernant les objectifs qualitatifs mentionnés par les COM, les actions mises en œuvre se sont généralement traduites par la conclusion de conventions entre la région et les divers acteurs susceptibles d'avoir un rôle en matière d'apprentissage, notamment les organismes consulaires. C'est ainsi qu'en Midi-Pyrénées, des conventions ont été passées avec la chambre régionale de commerce et d'industrie et la chambre régionale des métiers en vue de développer la promotion de l'apprentissage ou l'orientation vers ce dispositif. L'efficacité réelle de ces initiatives reste toutefois difficile à estimer. Il n'entre d'ailleurs pas dans la pratique actuelle des COM de sanctionner les éventuels manquements aux

engagements pris par les régions. En effet, les seuls cas relevés de suspension des paiements de l'Etat concernent des régions qui, comme la région PACA en 2006, avaient refusé de signer l'avenant annuel au COM.

Au total, les COM appellent des observations contrastées. Ces conventions ont permis le retour de l'Etat, appuyé sur le puissant instrument financier que constitue le FNDMA, dans le domaine de l'apprentissage, alors que cette politique avait fait l'objet d'une très large décentralisation depuis 1983. La portée de ce retour de l'Etat est ambiguë : en effet, le versement des contreparties financières prévues par les COM a été quasiment systématique et le suivi des actions mises en œuvre a été faible, ce qui laisse planer un doute sur l'apport de cet instrument. En outre, les COM ont rendu plus complexe encore le cadre de définition de la stratégie en matière d'apprentissage : leur articulation avec les autres documents d'orientation de la région en matière de formation professionnelle, notamment le PRDF, a été quasiment inexistante et les deux processus se sont développés parallèlement sans qu'il y ait de véritable interaction entre eux. De ce fait, ils ont pu déboucher ponctuellement sur des divergences concernant les publics cibles ou les priorités affichées. Cette superposition de documents de programmation n'apparaît pas souhaitable si elle n'est pas menée avec un minimum de coordination. Dans ces conditions, on peut se poser la question de la signification réelle d'un retour de l'Etat dans un domaine qui échappait largement à ses compétences depuis les lois de 2002.

B - Des acteurs aux légitimités concurrentes en matière de formation continue

1 - Le rôle d'impulsion des partenaires sociaux

Les difficultés de coordination évoquées en matière de formation professionnelle initiale sont également présentes dans le domaine de la formation professionnelle continue, même si les acteurs en présence pèsent d'un poids différent. En effet, l'organisation de la formation professionnelle continue est avant tout l'affaire des entreprises et des partenaires sociaux. En premier lieu, la définition des grandes orientations en matière de formation professionnelle résulte essentiellement du dialogue social. La loi fondatrice du 16 juillet 1971 reprend ainsi un accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970. De même, la loi du 4 mai 2004 est issue d'un accord national interprofessionnel de 2003.

Le rôle des partenaires sociaux ne se limite pas aux négociations nationales interprofessionnelles. Il est particulièrement développé au niveau des branches, au sein desquelles les organisations professionnelles et syndicales administrent plusieurs types d'organismes :

- les OPCA dont l'objet est de recouvrer auprès des entreprises les fonds résultant de l'obligation de financement de la formation professionnelle instituée par la loi de 1971

- un grand nombre d'organismes de formation dont l'activité est dédiée aux activités de la branche concernée.

Cette importance du rôle de la branche dans l'organisation du système de formation continue offre certaines garanties de proximité avec les besoins des entreprises. Mais elle fait également apparaître des limites, dans la mesure où la branche est, en matière de formation, un cadre très étroit dans un grand nombre de cas. Il existe en effet environ 250 branches professionnelles en France, contre une quinzaine seulement en Allemagne. Ce relatif éclatement est peu propice à la prise en compte des nécessaires reconversions imposées aux salariés par les mutations de l'économie. Il se concilie en outre difficilement avec la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle davantage à concevoir désormais au niveau de la région dans une logique territoriale et transversale, alors que la logique professionnelle la structurerait traditionnellement de façon verticale par branches.

La législation relative à la formation professionnelle ne permet pas de lever les ambiguïtés relatives aux rôles respectifs des régions et des branches en matière de formation professionnelle et les a même paradoxalement accrues dans la période récente renforcées : ainsi, la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle et au dialogue social, issue de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003, a substantiellement renforcé le rôle des branches dans l'organisation de la formation continue des salariés tandis que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a considérablement étendu les compétences des régions en matière de formation professionnelle. Ainsi, les logiques des principaux acteurs demeurent aujourd'hui largement indépendantes, quand elles ne sont pas contradictoires. L'enquête des juridictions financières a permis en tout état de cause de constater que, quelles que soient les compétences accordées aux régions, celles-ci n'ont pas été en mesure, pour le moment, de créer de réelles convergences avec les organismes de collecte et les structures de formation dans leur mouvance.

2 - L'affirmation récente et incomplète de la compétence des régions en matière de formation continue

Les régions ont longtemps disposé, en matière de formation continue, d'une compétence nettement moins étoffée que pour la formation initiale. Elles se sont néanmoins vu attribuer en 2002 des compétences nouvelles en matière de formation des adultes, domaine dans lequel elles exercent désormais une compétence de droit commun dont les grandes orientations résultent de documents de programmation appelés « plans régionaux de développement des formations » (PRDF). Les investigations menées par les juridictions financières ont montré que les régions, acteurs récents de la formation continue, ne se sont pas encore saisies de la plénitude de leurs compétences dans ce domaine. A ce stade, elles n'apparaissent pas encore en mesure d'orienter de façon satisfaisante une politique régionale de formation professionnelle continue.

a) Des PRDF souvent très succincts en matière de formation professionnelle continue

Les PRDF actuellement en vigueur font en général peu de place à la question de la formation professionnelle continue des adultes. Ainsi, le travail réalisé dans le cadre du PRDF Centre de 2003 sur la formation continue est très modeste comparativement à celui mené sur la formation initiale. Sur les 13 pages que compte ce document plan destiné à recenser les besoins de formation en région, une page seulement est consacrée à la formation professionnelle continue des salariés et travailleurs indépendants. Le PRDF reconnaît d'ailleurs que ce thème « *reste à analyser plus profondément* » en soulignant la multiplicité des situations à prendre en compte et la concentration du marché autour de quelques organismes, en particulier ceux de la sphère publique ou parapublique. En Basse-Normandie, le Conseil économique et social régional note que le PRDF s'adresse essentiellement au public de la formation initiale, peu à celui de la formation continue et qu'il ne met pas l'accent sur les dispositifs dédiés aux demandeurs d'emplois de longue durée. Cette asymétrie se retrouve dans la plupart des régions ayant fait l'objet de l'enquête des juridictions financières. En définitive, il semble que les régions ne se soient pas encore complètement approprié une compétence qu'elles découvrent et dans laquelle leur niveau d'expertise est encore très faible. Il est donc très difficile de parler, à ce stade, d'une politique régionale en matière de formation professionnelle continue.

b) Une articulation insuffisante entre le PRDF et la politique de développement économique général de la région

Sauf exception, la réflexion économique est largement absente des analyses conduites en région en matière de formation professionnelle. Les PRDF apparaissent découplés d'une stratégie de développement globale qui soit susceptible de leur donner tout leur sens. Cette observation renvoie pour une large part au caractère complexe et évolutif de la décentralisation en matière économique. En effet, les régions n'ont obtenu que depuis peu la possibilité de définir leur schéma de développement économique – SRDE. De fait, la grande majorité des PRDF repose sur des bases étroites.

Le cas des Pays de la Loire est original. Le SREF II adopté début 2007 pour la période 2007-2010, est l'un des schémas sectoriels déclinant les orientations générales de développement fixées par la Région en 2005. Le SREF entend s'inscrire en cohérence avec l'ensemble des autres schémas régionaux : développement économique, recherche, aménagement et développement durable du territoire. Surdéterminée par une vision globale de l'avenir de la région, l'approche intégrée retenue dans les Pays de la Loire paraît devoir faire école à l'aune de la généralisation des SRDE.

Le Schéma régional des développements économiques

L'article 1er de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donne aux régions une nouvelle compétence en matière de développement économique.

« II. - A titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux fins de coordination des actions de développement économique définies à l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, l'Etat peut confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique. Après avoir organisé une concertation avec les départements, les communes et leurs groupements ainsi qu'avec les chambres consulaires, le schéma régional de développement économique expérimental est adopté par le conseil régional. Il prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné. Le schéma est communiqué au représentant de l'Etat dans la région.

Le schéma régional de développement économique expérimental définit les orientations stratégiques de la région en matière économique. Il vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à

l'équilibre économique de tout ou partie de la région. Quand un schéma régional expérimental de développement économique est adopté par la région, celle-ci est compétente, par délégation de l'Etat, pour attribuer les aides que celui-ci met en oeuvre au profit des entreprises. Une convention passée entre l'Etat, la région et, le cas échéant, d'autres collectivités ou leurs groupements définit les objectifs de cette expérimentation ainsi que les moyens financiers mis en oeuvre par chacune des parties. Elle peut prévoir des conditions d'octroi des aides différentes de celles en vigueur au plan national. Un bilan quinquennal de mise en oeuvre de ce schéma expérimental est adressé au préfet de région, afin qu'une synthèse de l'ensemble des expérimentations puisse être réalisée à l'intention du Parlement. »

A la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 12 août 2004 (DC n°2004-503, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*), l'ensemble des régions a obtenu la possibilité d'établir un schéma régional de développement économique (SRDE). A compter du 1^{er} janvier 2005, date d'entrée en vigueur de l'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004, les régions ont par conséquent à leur disposition un nouvel outil de coordination des acteurs du développement économique.

Les réflexions susceptibles d'être portées par les SRDE ont vocation à surdéterminer les orientations retenues dans le cadre des PRDF. En effet, selon les termes de l'article L. 214-13 du code de l'éducation modifié par l'article 108 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le plan régional de développement des formations professionnelles a pour principal objet « *de définir des orientations à moyen terme en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes. Il prend en compte les réalités économiques régionales de manière à assurer l'accès ou le retour à l'emploi et la progression professionnelle des jeunes et des adultes* ».

La difficulté, encore assez générale, pour les régions, d'articuler une stratégie économique globale avec l'instrument particulier que représente le PRDF s'explique également par le cloisonnement des services au sein des administrations régionales. Les directions en charge de l'enseignement et de la formation professionnelle sont le plus souvent regroupées au sein d'une même direction générale qui a du mal à travailler de concert avec les directions générales dédiées au développement économique. Le cas de la région Centre illustre ces problèmes de coordination entre services. Le rapport final d'évaluation du contrat de plan Etat-région Centre 2000-2006 concernant le volet emploi/formation note ainsi que : « *Dans la pratique au sein de la région, du point de vue des gestionnaires, le lien emploi-formation n'est pas organisé. D'une part les champs d'intervention sont très différents, d'autre part les deux directions [la Direction générale de l'enseignement et de la formation (DGEF) et la Direction générale de l'économie, de*

l'innovation et de l'emploi (DGEIE)] sont maintenant dans des locaux éloignés. Les services ne se rencontrent plus que de façon ponctuelle pour quelques dossiers spécifiques. Cette faible articulation est dans certains cas perçue comme un facteur de complexité pour gérer des dossiers de nature de plus en plus transversale ». Avec la généralisation des SRDE, le renforcement de la coordination entre les différents services impliqués dans le secteur économique au sens large va s'imposer aux régions si elles veulent pleinement tirer partie des compétences données par le législateur.

II - Un pilotage insuffisant

L'éparpillement des compétences en matière de formation professionnelle, la complexité des frontières entre les différents échelons d'administration nécessitent à l'évidence un important effort de coordination. Or celui-ci est mené dans des conditions qui ne sont pas satisfaisantes à tous les niveaux du dispositif.

A - Des instances de coordination régionales éclatées et peu efficaces

L'échelon régional est caractérisé par un enchevêtrement d'instances de coordination éparses, aux compétences mal définies, rarement décisionnelles et dont l'efficacité semble faible.

1 - Une sous utilisation des outils de coordination légaux au profit d'instances *ad hoc*

a) La génération spontanée d'instances régionales de définition et de pilotage des PRDF

L'élaboration et le suivi des PRDF reposent le plus souvent sur des comités de pilotage *ad hoc* mis en place par les régions. Le champ de la concertation régionale est variable d'une région à l'autre même si les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) apparaissent de manière constante comme des acteurs pivots du débat. En Provence-Alpes Côte d'azur, l'ensemble des partenaires de la formation professionnelle de niveau régional (Etat/DRTEFP, Etat/Rectorat, compagnies consulaires) ont été impliqués dans la préparation du PRDF 2003-2007. Dans le Centre, les compagnies consulaires n'ont pas été intégrées dans la phase d'élaboration du PRDF de 2003 mais participent à son suivi. En Basse-Normandie, l'élaboration du PRDF 2006-2010 s'est appuyée sur de

nombreuses concertations régionales mais aussi infra régionales au niveau des bassins d'emploi. Les modalités de concertation autour des PRDF apparaissent assez hétérogènes et peu systématiques, sensibles à la qualité des relations de travail nouées entre les conseils régionaux et les autres acteurs de la formation professionnelles, sensibles également au degré de finesse territoriale de l'analyse régionale des besoins en formation.

b) Les CCREFP : des outils de coordination relégués au second plan

Face à la diversité des acteurs à coordonner et des niveaux de concertation à articuler, les régions n'ont pas pleinement saisi les outils de coordination mis à disposition par la loi dans le champ de la formation professionnelle. La loi du 17 janvier 2002, dite de modernisation sociale, a pourtant modifié les dispositions du code du travail (article L. 910-1) afin d'organiser au mieux le cadre de coordination des acteurs régionaux de la formation professionnelle. Les « *comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi* » ont laissé la place à des « *comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle* » (CCREFP). Les CCREFP ont pour « *mission de favoriser la concertation entre les divers acteurs afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle et d'emploi. Ils sont notamment chargés des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques* ». Les CCREFP sont composés « *de représentants de l'Etat dans la région, des assemblées régionales, des organisations de salariés et d'employeurs ainsi que des chambres régionales d'agriculture, de commerce et d'industrie et de métiers* ». Au cœur de la problématique de coordination régionale, représentatifs de l'ensemble des acteurs de niveau régional, les CCREFP ont en pratique rarement servi de socle à la concertation entourant les PRDF, notamment en Ile-de-France. Souvent tenus informés des démarches de la région, ils paraissent davantage avoir été des chambres d'enregistrement des PRDF que de véritables instruments de pilotage.

2 - La faiblesse du dialogue avec les partenaires sociaux au niveau régional

a) Les partenaires sociaux : une concertation encore trop peu développée avec les régions

Fortement engagés au niveau national interprofessionnel et à celui des branches dans l'élaboration des politiques de formation professionnelle, qui sont traditionnellement l'un des champs les plus

actifs du dialogue social, les partenaires sociaux semblent relativement en retrait au niveau régional. En raison de la faible implication des CCREFP dans l'élaboration et le suivi des PRDF, c'est le plus souvent au sein des Conseils économiques et sociaux régionaux qu'ils ont trouvé à s'exprimer au sujet des politiques régionales de formation professionnelle, notamment en région Provence-Alpes Côte d'azur. Très impliquées sur le sujet de la formation professionnelle, ces instances n'ont toutefois pas vocation à être un organe de pilotage ou de gestion. Leur rôle demeure donc circonscrit à la réflexion et au débat.

L'enjeu est pourtant essentiel dès lors que les partenaires sociaux sont des acteurs majeurs de la formation continue des salariés. Mais leur action s'inscrit le plus souvent dans le cadre des branches professionnelles, au sein desquelles se structurent la quasi-totalité des organismes collecteurs. Cette organisation selon une logique sectorielle et de métier rend difficile leur insertion dans une concertation régionalisée, et *a fortiori* leur participation à des dispositifs de partenariat inscrits dans un cadre territorial.

b) Les COPIRE : une instance de dialogue social régionale insuffisamment sollicitée

Face au danger d'une faible implication des partenaires sociaux dans la mise en œuvre des PRDF, les régions n'ont pas souhaité utiliser les outils de dialogue mis en place par les accords interprofessionnels nationaux et par la loi. Instituées par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, les commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi (COPIRE) sont pourtant les organes naturels de concertation entre les partenaires sociaux en région. Les COPIRE ont d'ailleurs vu leur rôle renforcé par l'Accord national interprofessionnel de 2003 et la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie. Exclues ou tout simplement oubliées par les régions, notamment dans la région Centre, les COPIRE n'ont pas, sauf exception, joué leur rôle d'instrument de dialogue social territorialisé.

En Ile de France, là où exceptionnellement la COPIRE a pu s'exprimer formellement sur le projet de PRDF, il convient de noter l'avis critique formulé à l'encontre du plan régional. Constatant la multiplicité des objectifs affichés par la région, la COPIRE a souligné l'absence de hiérarchisation de la politique régionale de formation tout au long de la vie. Dans un champ aussi complexe que celui de la formation, on mesure combien l'expérience des partenaires sociaux pourrait être utile aux régions afin d'affiner leur démarche.

c) Les contrats d'objectifs territoriaux (COT) : un instrument qui peine à atteindre ses objectifs

Les COT ont été institués par la loi du 23 juillet 1987. Ces documents ont pour objet de d'associer les régions et les branches professionnelles pour assurer une meilleure cohérence des politiques de formation. D'abord limités aux différentes voies de formation des jeunes, les COT ont été étendus à la formation des adultes par la loi du 13 août 2004.

Si les COT ont eu le mérite de susciter un dialogue entre les régions et les organisations professionnelles – certaines régions comme la Bretagne et la Bourgogne ayant été plus actives que d'autres -, ils n'ont pas pour autant atteint les objectifs qui leur avaient été assignés. En particulier, la plupart d'entre eux ont échoué à structurer des actions de formation portant sur des thèmes transversaux et ont essentiellement consisté en une juxtaposition de dispositifs structurés par branche. Le décloisonnement et la mise en cohérence des structures, qui étaient initialement recherchés, n'ont donc pas été effectifs. Par ailleurs, ces contrats ne comportent aucune disposition venant préciser les engagements financiers des parties prenantes. En définitive, le caractère vague des engagements pris dans ces conditions a limité la portée des COT qui n'ont pas débouché sur une vision réellement partagée de la politique de formation professionnelle entre les régions et les organisations professionnelles.

B - La faiblesse de la concertation au niveau national : le rôle du Conseil national de la formation tout au long de la vie

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie est un organisme consultatif national compétent sur l'ensemble des questions de formation professionnelle. Créé par la loi du 4 mai 2004, « ce conseil est chargé de favoriser, au plan national, la concertation entre les acteurs pour la conception des politiques de formation professionnelle et le suivi de leur mise en œuvre, en liaison avec les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle. Il est chargé d'évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle tout au long de la vie. Il donne son avis sur la législation et la réglementation applicables en matière de formation professionnelle tout au long de la vie et d'apprentissage ».

Sur la base de ce mandat qui lui est confié par la loi, on peut constater que l'originalité du CNFTLV est double :

- sa compétence est large, puisqu'elle concerne à la fois l'apprentissage et la formation professionnelle tout au long de la vie. Elle ne concerne toutefois pas l'enseignement professionnel initial. La mission du CNFTLV subit les cloisonnements qui marquent l'ensemble du système français de formation professionnelle, en respectant cette séparation très forte entre la formation initiale et la formation continue ;

- il réunit au sein d'une même instance des représentants de l'Etat, des partenaires sociaux et des régions.

Malgré l'utilité incontestable de cette instance originale, les résultats enregistrés pour le moment sont décevants.

1 - Une instance originale créée en 2004

a) La création du CNFTLV marque une certaine rationalisation de la concertation au niveau national

Créé par la loi du 4 mai 2004, le CNFTLV résultait d'un effort de rationalisation de la coordination en matière de formation professionnelle, puisqu'il remplaçait trois instances différentes :

- le conseil national de la formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi. Cette instance issue de la loi de 1971 ne réunissait que les représentants de l'Etat et des partenaires sociaux et ne laissait aucune place aux représentants des régions. Son rôle était strictement consultatif et concernait les textes relatifs à la formation professionnelle continue ;

- le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPR). Créée en 1983, au moment de la première vague de décentralisation, cette instance réunissait les représentants de l'Etat, des régions, des partenaires sociaux et des chambres consulaires. Le CCPR a vu ses compétences accrues à deux reprises : en 1993, il s'est vu confier une mission d'évaluation de la politique de formation professionnelle continue ; en 2002, il a acquis une compétence consultative sur les textes relatifs à l'apprentissage. En termes d'organisation, la principale originalité du CCPR était sa présidence, assurée par un représentant des régions ;

- la commission des comptes de la formation professionnelle. Créée en 1996, cette commission était placée auprès du Parlement. Elle n'a jamais pu fonctionner de manière satisfaisante et a disparu en 2002.

Le CNFTLV a eu le mérite d'apporter de la cohérence à ce dispositif de consultation, qui multipliait les instances dont la composition, les missions et les institutions de rattachement étaient différents et dont, au final, l'action s'est révélée peu lisible.

b) La composition du CNFTLV est très large

Le CNFTLV compte 62 membres titulaires.

La composition du CNFTLV

Les membres du CNFTLV sont répartis entre les catégories suivantes :

- personnalités qualifiées (4 titulaires) ;
- représentants des ministres chargés de la formation professionnelle, de l'éducation nationale, de l'intérieur, des PME, de l'agriculture, des solidarités, de la santé et de la famille, de l'économie et des finances, de l'outre-mer, des sports, de la parité et de l'égalité professionnelle (10 titulaires, 10 suppléants) ;
- représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat (4 titulaires, 4 suppléants) ;
- représentants des Conseils régionaux et de la collectivité territoriale de Corse (26 titulaires, 26 suppléants) ;
- représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs (12 titulaires, 12 suppléants) ;
- représentants des organismes consulaires et organismes intéressés à la formation professionnelle (6 titulaires, 6 suppléants).

La présidence est assurée par une personnalité qualifiée, tandis que les représentants des régions et des organisations syndicales assurent chacun une vice-présidence. Le CNFTLV réunit donc l'ensemble des partenaires intéressés à la formation professionnelle. On peut toutefois remarquer que la représentation des régions est la plus importante, ce qui a suscité des craintes de la part des partenaires sociaux, qui ont parfois vu dans cette configuration une menace pour le dialogue qu'ils entretenaient traditionnellement avec l'Etat. Mais, plus que de l'équilibre entre les différents collèges de représentants, les principales critiques adressées au CNFTLV résultent de ses effectifs et du niveau de la représentation de l'Etat en son sein.

S'agissant des effectifs du CNFTLV, s'ils sont déjà importants dans les textes – 62 membres –, ils sont encore accrus en pratique du nombre des suppléants, autorisés depuis la mise en place du Conseil à siéger conjointement avec les titulaires. L'assemblée qui en résulte

apparaît donc comme pléthorique²⁹, ce qui, compte tenu de l'importance des divergences entre les acteurs en présence, n'est pas de nature à favoriser l'efficacité de ses débats. Pour ce qui est de la représentation de l'Etat, 10 ministères en font partie, sans que l'un d'entre eux soit clairement désigné comme chef de file. Il en résulte une difficulté de lisibilité des prises de position de l'Etat qui ne peut que nuire à son rôle au sein du Conseil. Par ailleurs, le niveau des représentants de l'Etat – sous-directeurs, chefs de bureau ou de mission dans la plus grande partie des cas – apparaît inférieur à celui des autres partenaires, notamment les régions qui sont représentées par leur président ou un vice-président. Cela contribue à réduire encore le rôle de l'Etat au sein de cette instance, décrit à la fois par les régions et les partenaires sociaux comme le plus souvent « passif » lors des débats.

c) Le CNFTLV a repris les missions des instances qu'il a remplacées

La loi du 4 mai 2004 a attribué les missions suivantes au CNFTLV :

- favoriser au plan national la concertation entre les acteurs pour la conception des politiques de formation professionnelle et le suivi de leur mise en œuvre ;

- donner son avis sur la législation et la réglementation applicables en matière de formation professionnelle et d'apprentissage tout au long de la vie ;

- évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle, en liaison avec les travaux conduits par les CCREFP, et transmettre tous les trois ans un rapport d'évaluation au Parlement ;

- établir à destination du Parlement un rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières affectées à la formation professionnelle tout au long de la vie et à l'apprentissage et assurer un contrôle régulier de l'emploi de ces fonds.

Ces missions reprennent pour l'essentiel celles des organismes qui avaient précédé le CNFTLV. Il convient de remarquer qu'elles sont particulièrement ambitieuses pour un organisme dont les moyens administratifs restent limités à un secrétariat général comptant 6 agents. Certes, le CNFTLV s'est organisé en plusieurs commissions pour mener à bien ces missions : commission des comptes, commission de l'évaluation et commission spécialisée de la formation des salariés. Ces commissions

29) On rappellera que le Conseil d'Orientation des Retraites, par exemple, ne compte que 32 membres (hors présidence)

se réunissent fréquemment et peuvent s'appuyer sur l'audition d'experts et requérir l'assistance des services statistiques de l'Etat, de l'INSEE ou du CEREQ. Mais force est de constater que leur production a été limitée jusqu'à présent (cf. ci-dessous), ce qui n'est pas sans lien avec la faiblesse des moyens propres au CNFTLV.

2 - Les missions confiées au CNFTLV ne sont que partiellement remplies

Plus de trois ans après son installation, les résultats des travaux du CNFTLV demeurent modestes :

- le rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières destinées à la formation professionnelle et à l'apprentissage n'a pas pu être remis. Sa mise au point requiert un travail de fond de collecte et de retraitement des données disponibles dont l'achèvement ne devrait pas être possible avant 2010. En outre, la complexité des travaux nécessaires à l'établissement d'un tel rapport rend difficile une périodicité de publication annuelle ; c'est pourquoi il est envisagé de ne le produire que tous les deux ans ;

- le rapport d'évaluation requis par la loi n'a pas encore été publié.

Des travaux ponctuels ont été réalisés en matière d'apprentissage ou de bilan des contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat et les régions. Sans en méconnaître la grande qualité, force est de constater qu'ils ne correspondent que partiellement aux missions que la loi avait assignées au CNFTLV.

L'office fédéral pour la formation professionnelle (*Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB*)³⁰

La faiblesse institutionnelle du CNFTLV et la modestie de ses moyens contrastent très fortement avec l'étendue des prérogatives et le fonctionnement de son homologue allemand Le BIBB, créé en 1969, est l'instance de pilotage de la formation professionnelle au niveau fédéral. Il joue un rôle d'expertise et de conseil des pouvoirs publics en matière de formation professionnelle (initiale et continue).

Toutes les questions liées à l'évolution du système de formation professionnelle sont discutées au sein de la commission principale (*Hauptausschuss*) du BIBB, qui comprend des représentants des quatre acteurs principaux (*Bund, Länder*, patronat, syndicats).

La commission principale est essentiellement investie de deux missions :

1) Elle donne son avis sur toutes les questions relatives à l'évolution du système de formation professionnelle, notamment dans son rapport public annuel. Ce rapport, destiné au ministère de l'Education et de la recherche et accessible au public, constitue une source d'information de référence pour tous les acteurs.

Les représentants du patronat et des salariés y publient presque systématiquement un avis divergent. Les partenaires sociaux jouissent ainsi d'une réelle co-responsabilité dans le pilotage du système. Cette valorisation des acteurs permet de préserver un large consensus sur un certain nombre de principes (formation à un métier, pilotage par le marché de l'offre de formation, investissement fort des entreprises).

2) Elle prépare et adopte les règlements de formation (*Ausbildungsordnungen*) relatifs à chacun des 345 métiers reconnus par les pouvoirs publics. Chaque règlement détermine comme minima requis l'intitulé du métier, la durée de formation, l'objectif et la structure de la formation, les exigences requises pour obtenir le diplôme et les modalités de certification et de réussite à l'examen final. L'examen final est un examen commun par métier au niveau national.

30) Cet encadré est issu d'une étude portant sur la formation professionnelle en Allemagne, commandée par la Cour au Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC). Un résumé de cette étude est joint en annexe du présent rapport. Le texte intégral peut être obtenu auprès des services de documentation de la Cour des comptes.

Les entreprises peuvent aller au-delà des minima requis dans la mise en œuvre des règlements de formation. L'engagement fort des entreprises dans la formation est ainsi renforcé par la reconnaissance publique des diplômes qu'elles délivrent. Cette implication leur permet de mieux maîtriser la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Aucun règlement ne peut toutefois être adopté sans l'homologation du ministère de l'Éducation et de la recherche, mais dans la pratique le ministère fédéral entérine le consensus obtenu par les partenaires sociaux. Cette procédure garantit l'application des règlements par les entreprises.

Le règlement comprend aussi un plan-cadre de formation qui définit les contenus et les qualifications minima obligatoires pour l'exercice d'un métier.

Les entreprises établissent pour chaque apprenti un plan individuel de formation sur la base des règlements de formation et du plan-cadre.

Ce « pilotage global concerté » permet à l'État fédéral d'assurer l'homogénéité des contenus et de la certification des formations sur tout le territoire.

Dans les années 1990, la commission s'est efforcée de réduire les délais d'élaboration des règlements afin de réagir plus rapidement aux mutations du marché du travail. Une meilleure réactivité était notamment nécessaire dans le domaine des NTIC, où il fallait créer de nouveaux métiers alors que le dialogue social n'était pas encore aussi éprouvé que dans les secteurs traditionnels.

Les pouvoirs publics fédéraux s'attachent ainsi à moderniser en permanence les formations. A cet effet, ils mettent en place des instruments d'évaluation de la qualité des formations, en veillant à associer étroitement les partenaires sociaux à leur élaboration afin que ces derniers les mettent en œuvre sur le terrain.

III - Une évaluation introuvable

L'importance des moyens mis en œuvre pour la formation professionnelle appelle une démarche systématique d'évaluation. Or, cette démarche est insuffisamment développée dans notre pays. En conséquence, il n'est pas possible d'indiquer en toute rigueur la contribution à l'emploi, à la productivité ou à la mobilité sociale des 26 milliards d'euros dépensés pour la formation professionnelle continue, pas plus qu'il n'est possible d'évaluer la contribution des 8 milliards d'euros de coût de l'enseignement professionnel à l'insertion des jeunes sur le marché du travail. En l'absence de visibilité sur l'efficacité des

différents dispositifs de formation professionnelle, il est très probable que l'allocation des ressources affectées à la formation professionnelle n'est pas optimale. L'observation des résultats mesurés dans divers pays de l'OCDE montre pourtant qu'une politique d'évaluation rigoureuse est possible et qu'elle permet de dégager quelques grandes conclusions sur l'efficacité relative des différents instruments utilisés.

A - Des données peu fiables, tardives et difficilement accessibles

1 - La difficile mesure des performances de l'enseignement professionnel

Axe essentiel de la politique d'enseignement professionnel, la lutte contre les sorties sans qualification se heurte à d'importantes difficultés de mesure de ce phénomène. Une première difficulté tient à la prise en compte des flux migratoires, la gestion des élèves d'une académie s'arrêtant à ses limites. Une autre difficulté est liée au statut des formations dans lesquelles les élèves peuvent évoluer : scolaire, apprentissage, public, privé sous contrat, privé hors contrat, éducation nationale, agriculture, santé, défense, etc. De ce fait, la seule approximation qui puisse être faite des sorties sans qualification ne peut être réalisée que par la DEPP qui dispose de l'ensemble des enquêtes des autres tutelles, mais avec une marge d'erreur relativement forte. A l'échelon des académies et faute d'un interfaçage des bases statistiques avec celles des autres secteurs de formation professionnelle, dont au premier chef l'apprentissage hors éducation nationale, les données concernant les sorties sans qualification sont sujettes à caution et vraisemblablement surestimées. Des enquêtes menées dans l'académie de Nancy-Metz montrent que près de 40% des situations d'abandon en cours de formation ne sont pas connues des établissements, ce qui, à l'évidence, limite fortement l'analyse.

Pour surmonter ces difficultés, plusieurs académies ont pris des mesures visant à fiabiliser le suivi statistique des sorties en cours de formation. En 2004, l'académie de Caen a mis en place une base régionale individuelle des apprentis (ARA). Le rapprochement de celle-ci avec la base SCOLARITE qui recense les élèves du second degré, permet de suivre les flux de jeunes entre lycées professionnels et CFA, qui étaient pris jusqu'alors comme des sorties sans qualification. Ce suivi est désormais assuré à l'échelon national et a été généralisé à l'ensemble des académies, y compris celles des DOM. Le ministère de l'éducation nationale a mis en place un autre moyen de suivi des élèves de l'enseignement professionnel : l'enquête « Insertion Vie Active » (IVA)

des lycéens. Celle-ci s'adresse aux jeunes sortis de lycées professionnels ; elle est effectuée tous les ans, sept mois après la rentrée scolaire. Les questionnaires sont adressés fin janvier à tous les jeunes qui ont quitté leur établissement et qui ne poursuivent pas d'études, avec une relance en mars auprès de ceux qui n'ont pas répondu. Les questionnaires sont saisis par les établissements, puis adressés aux rectorats qui transmettent alors les fichiers à la DEPP. De nombreuses académies soulignent la faible fiabilité de l'enquête IVA, du fait du faible taux de réponse aux questionnaires. Par exemple, au lycée professionnel Frédéric Mistral à Marseille, sur 180 élèves contactés en 2005, seuls 62 ont répondu. Face à ces retours très peu satisfaisants, certains établissements tentent de développer des dispositifs pour mieux connaître le devenir de leurs élèves. Le lycée professionnel « Emulation dieppoise » à Dieppe effectue un suivi des élèves diplômés du baccalauréat grâce à un tableau de synthèse nominatif, qui permet de connaître la situation des lauréats en janvier de l'année suivante en terme d'insertion et par type d'emploi. Ce suivi est néanmoins lourd pour l'établissement. Si de telles initiatives peuvent être jugées intéressantes, il reste que le ministère de l'éducation nationale ne pourra faire l'économie d'un suivi statistique plus fiable sur l'insertion professionnelle des élèves qu'il forme afin d'apprécier les performances des lycées professionnels.

2 - L'insuffisance des données disponibles pour l'évaluation de la formation professionnelle continue

Les difficultés de suivi statistique sont encore accrues en matière de formation professionnelle continue, du fait de l'éparpillement des dispositifs et des acteurs. Les données disponibles sont trop souvent partielles ; de plus, elles sont disponibles très tardivement ; enfin, leur fiabilité et leur disponibilité sont aléatoires. La Cour, à l'occasion de différents rapports sur l'évaluation des politiques publiques, avait recommandé aux gestionnaires de ces politiques d'adopter une démarche d'anticipation et de concevoir le système de suivi statistique de ces dispositifs en fonction des besoins d'évaluations ultérieures. Or, le processus de dévolution de la compétence en matière de formation professionnelle aux régions ne s'est pas accompagné de la mise en place d'un système de production d'informations cohérent. S'il existe une certaine coordination entre les organismes de l'Etat producteurs de statistiques (la DARES, l'INSEE et le CEREQ), les relations entre l'Etat et les régions sont encore insuffisamment formalisées et structurées dans ce domaine.

a) Les données remontant des opérateurs sont gravement insuffisantes

Les régions

La loi de décentralisation de 1983, par laquelle des compétences ont pour la première fois été transférées aux régions en matière de formation professionnelle, ne prévoyait aucune obligation de transmission de données de la part de ces dernières. Elle ne prévoyait pas davantage de cadre statistique commun à l'ensemble des régions. Cette faiblesse originelle de la décentralisation en matière de formation professionnelle se fait encore sentir aujourd'hui. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'a apporté que des améliorations limitées à cette situation, et de nombreuses faiblesses demeurent :

- la transmission de données individuelles est conditionnée aux seuls besoins de confection des échantillons pour les enquêtes nationales ; elle n'est donc en rien systématique ;

- aucune obligation n'existe de procéder à l'harmonisation ou du moins à la convergence des outils statistiques régionaux, qui restent très hétérogènes;

- les nécessités de l'évaluation régionale ne sont pas mentionnées, en dépit de son intitulé : « Evaluation des politiques locales », au chapitre de la loi de 2004 où figurent les dispositions relatives aux statistiques.

En l'absence d'un cadre juridique clair et de systèmes d'information harmonisés, la production de statistiques fiables, homogènes, cohérentes et comparables d'une région à l'autre pour répondre aux besoins de l'évaluation demeure ainsi impossible.

Les entreprises

Les données provenant des entreprises sont essentiellement connues à travers un document fiscal, la déclaration 2483. Celle-ci retrace la participation des entreprises à la formation professionnelle. Collecté par la direction générale des impôts, il est exploité par la DGEFP, la DARES et le CEREQ et constitue une source d'informations dont la principale qualité est le caractère annuel de leur production, qui permet des études longitudinales sur des périodes longues. Cette source a toutefois souffert pendant longtemps d'une insuffisante attention due à la multiplicité des organismes qui en ont la charge et présente de nombreuses faiblesses. D'une part, les informations tirées de cette déclaration ne sont pas d'une totale fiabilité. Ces formulaires, qui n'ont pas d'incidence fiscale, sont en effet plus ou moins bien remplis par les

entreprises : ainsi, un tiers des formulaires reçus ne sont pas exploitables. Par ailleurs, le taux de retour des formulaires 2483 est faible, surtout dans les PME : seules deux tiers des entreprises satisfont dans les faits à cette déclaration. Enfin, la formule 2483 pose d'importants problèmes de recoupement avec les données issues d'autres sources. Ainsi, il apparaît que les dépenses déclarées par les entreprises dans le formulaire 2483 sont très inférieures aux ressources correspondantes déclarées par les OPCA, ce qui fait peser une certaine suspicion sur la fiabilité des données issues de la source fiscale. La disparition prochaine de la déclaration 2483 et son intégration dans la DADS devra s'accompagner d'un important effort de fiabilisation.

b) Les enquêtes spécialisées n'apportent que des informations tardives et insuffisamment fiables

Les enquêtes

Outre l'exploitation de sources administratives, le suivi et l'évaluation de la formation professionnelle continue repose sur des données d'enquête menées auprès des ménages ou des entreprises. On relève essentiellement trois enquêtes, pilotées par la DARES seule ou en coopération avec d'autres organismes.

Les enquêtes spécialisées sur la formation continue

1) L'enquête sur la formation professionnelle et l'apprentissage auprès des régions

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a prévu l'obligation, pour les conseils régionaux, de transmettre à la DARES des données agrégées normalisées. Depuis 1994, en application de cette loi, la DARES conduit une enquête récurrente annuelle auprès des 26 régions et en diffuse les résultats dans l'annexe budgétaire relative à la formation professionnelle. Le champ de l'enquête porte sur trois domaines : la formation professionnelle continue, l'apprentissage et l'accueil, l'information et l'orientation.

Malgré une réforme en 2006, les faiblesses de cette source sont nombreuses. En effet, les données issues de cette enquête portent essentiellement sur des données de gestion (moyens mis en œuvre). Par ailleurs, elles sont peu homogènes, ce qui interdit la plupart des travaux comparatifs entre **régions**.

2) Les enquêtes Formation continue (FC 2000 et FC 2006)

Conçue dans un cadre européens (elle est le volet français de l'enquête AES – Adult Education Survey -), l'enquête Formation Continue constitue l'une des sources d'informations les plus importantes. Réalisée pour la première fois en 2000, elle a été renouvelée en 2006. Toutefois, les données 2006 ne seront pas publiées avant la fin de 2008.

Seule source disponible cohérente et détaillée, elle est affaiblie par sa faible fréquence. Ainsi, les dernières données disponibles au début de l'année 2008 datent de 2000 et ne peuvent plus raisonnablement être exploitées pour orienter l'action des pouvoirs publics.

3) L'enquête formation qualifications professionnelles (FQP)

Cette enquête est plus fréquente que l'enquête FC. Mais elle est moins détaillée et ses résultats sont connus au terme d'un délai long qui en réduit la pertinence pour l'action.

4) Le panel européen

Cette enquête, dont l'objectif premier n'était pas l'apprentissage, fournit quelques données de qualité médiocre sur ce domaine, mais qui sont les seules données longitudinales existantes.

Des sources d'information limitées

Si les données issues d'enquêtes fournissent des indications précieuses sur les moyens mis en œuvre (enquête formation professionnelle et apprentissage auprès des régions), ou sur les parcours de formation (enquête FC), elles ne se prêtent pas facilement à un exercice d'évaluation en raison de leur fiabilité et de leur comparabilité médiocres (importance des informations déclaratives invérifiables, absence de consensus sur la définition de la formation) et de l'absence de données longitudinales.

Ainsi, la qualité des données disponibles apparaît faible, même pour les dispositifs les mieux définis. En 2002, la somme des entrées en stage de demandeurs d'emplois, mesurée par dispositif (AFPA, SAE, AFPE), conduisait à un total de 640 000 entrées. Pour l'enquête emploi, ce total n'était que de 620 000. Le détail des données faisait apparaître des différences importantes : la part des femmes stagiaires était de 61% dans l'enquête emploi et de 47% dans le suivi des dispositifs ; celle des jeunes de 23% dans l'enquête emploi et de 41% dans les dispositifs.

Par ailleurs, la comparabilité des informations disponibles est limitée par le fait que les différentes sources utilisent des définitions différentes de la formation. Ainsi, le panel européen associe la formation à la notion d'étude (cours formels, académiques). Dans les bilans

pédagogiques et financiers, le vocable recouvre un champ plus large que l'acception courante ; il intègre notamment les prestations d'évaluation ou d'accompagnement comme la validation des acquis de l'expérience ou les bilans de compétence. De son côté, l'enquête FC 2000 recourt à une définition intermédiaire. Or les mesures de la formation sont très sensibles à ces définitions, comme le montre la comparaison des résultats de l'enquête FC 2000 avec ceux du panel européen

Tableau n° 7 : Part des 25-64 ans ayant eu au moins une formation dans l'année qui précède

	Panel européen ³¹	FC 2000 ³²
Toutes formations	14%	27,5%
Formations de plus de 18 heures	11,4%	17,4%
Formations de plus de 30 heures	8,4%	11,4%

Source : Chardon et Zamora, « formation et carrières professionnelles », Relief, Echanges du CEREQ, avril 2005

Une autre limite des informations disponibles concernant la formation professionnelle réside dans l'absence de données longitudinales permettant de décrire précisément les diverses actions de formation suivies et de les mettre en regard, sur longue période, avec l'évolution des mobilités professionnelles et des rémunérations. Cette carence est d'autant plus regrettable que les travaux conduits sur la formation montrent que se former n'est efficace que sur le moyen terme : la formation s'effectue de façon fractionnée et à temps très partiel, elle est souvent non certifiante, il faut donc du temps pour que les savoirs et les compétences acquis par cette voie soient comparables aux formations initiales et puissent être reconnus par les entreprises sur le marché du travail.

En définitive, les données sur la formation professionnelle sont de faible qualité et limitent la signification des travaux d'évaluation conduits dans ce domaine.

31) Réponse à la question : avez-vous suivi des études ou une formation (y compris apprentissage) depuis (date)

32) Réponse à la question : Nous allons parler dans ce questionnaire des différentes situations de formation que vous avez connues dans les deux dernières années. L'ensemble des formations nous intéresse, sans exception et quelles que soient leurs finalités. Ainsi, il pourra s'agir de formations suivies dans un but professionnel, mais également de formations réalisées dans un but culturel, artistiques, sportif, familial, social, personnel ou autre. On décrira toutes les formations, y compris en cours à la date de l'enquête et celles qui ont été interrompues.

B - Une évaluation lacunaire

1 - L'évaluation doit reposer sur une méthodologie rigoureuse, rarement mise en œuvre

Comment évaluer l'efficacité d'un cycle d'études professionnelles, d'un stage, d'une session de formation continue ? Comment une action de formation ou un stage modifient-ils le salaire ou l'employabilité d'un salarié ? Ces questions ont été au centre d'une littérature économétrique volumineuse et riche en avancées méthodologiques au cours de la dernière décennie. Ces méthodes sont en général basées sur une comparaison entre des individus passant par le dispositif de formation que l'on souhaite évaluer et des individus n'y passant pas. La mise en œuvre de telles comparaisons peut s'appuyer sur divers dispositifs :

- il peut être fait recours à la méthode expérimentale, par l'observation du comportement de groupes tests définis *a priori*, l'un bénéficiant de la mesure évaluée et l'autre pas. Ce type de méthode, auquel il est fréquemment fait recours dans les pays anglo-saxons, est faiblement développé dans le domaine des politiques de l'emploi en France;

- les difficultés posées par la méthode expérimentale décrite ci-dessus peuvent être évitées en reconstituant *a posteriori* des groupes d'individus, uniquement différenciés par le fait que seuls les individus de l'un des deux groupes auraient fait l'objet de la mesure évaluée. La constitution de ces deux groupes fait appel à des techniques statistiques avancées, permettant de s'assurer qu'ils ne sont pas caractérisés par des « biais de sélectivité ». En effet, il est important pour la significativité de la mesure que les caractéristiques des individus des deux groupes présentent des caractéristiques homogènes.

La démarche statistique d'évaluation et la question des biais de sélectivité

Au cœur de la démarche statistique d'évaluation, on trouve la question récurrente des biais de sélectivité : le passage par un dispositif de formation est une décision qui met en œuvre un choix individuel, relevant au moins en partie du domaine de la rationalité, car cette décision ne peut être indépendante de la façon dont l'individu évalue par lui-même les conséquences de son choix. Si l'on ne tient pas compte de ces biais de sélectivité, l'on risque de produire des estimations biaisées des effets du dispositif en comparant directement les situations des deux groupes, bénéficiaires et non bénéficiaires.

Pour limiter les conséquences des biais de sélectivité, les analystes construisent généralement un groupe de contrôle dont les caractéristiques observables se rapprochent le plus possible de celles des individus bénéficiaires du dispositif. Si l'intuition d'une telle démarche est claire, il est nécessaire d'en préciser les conditions de validité. Lorsqu'une telle démarche est suffisante, on dit que la sélectivité opère uniquement sur la base de caractéristiques observables. Cette situation est toutefois jugée trop restrictive par les statisticiens et économètres, qui lui préfèrent l'hypothèse d'une sélectivité provenant à la fois des caractéristiques individuelles observables et inobservables.

Or, on constate dans divers secteurs de la politique de formation professionnelle l'affichage de résultats qui ignorent de manière parfois caricaturale la question des biais de sélectivité et aboutissent à des résultats sans signification. Ainsi, dans le domaine de la formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi, l'Unédic se livre chaque année à une enquête sur la situation des sortants de formation, qui permet d'estimer des taux de reclassement 5 mois après la formation. En 2006, cette enquête conclut à plusieurs résultats :

- il est observé que 56,2% des sortants de formation ont retrouvé un emploi cinq mois après leur formation ;

- il est également noté que les chômeurs ayant suivi des formations financées par l'Unédic (actions de formation préalables à l'embauche – AFPE - et formations conventionnées) affichent des taux de reclassement supérieurs aux chômeurs ayant suivi les formations financées par les régions (formations dites « homologuées »).

En commentaire de ces résultats, l'Unédic affirme qu'il existe « un lien confirmé entre (le taux de) retour à l'emploi et le type de formation suivie »³³. Certes, une corrélation existe bien entre le taux de reclassement et le niveau d'intervention de l'Assédic (taux de reclassement plus élevé pour les formations financées par l'assurance chômage que pour les formations financées par les régions), mais l'identification d'un lien de causalité est très contestable tant que la possibilité d'autres facteurs explicatifs n'a pas été écartée. Or, en l'espèce, il est probable que les formations financées par l'assurance chômage, de courte durée, s'adressent à un public plus proche de l'emploi que les formations de longue durée financées par les régions. Dans ces conditions, la meilleure « efficacité » des aides de l'assurance chômage s'expliquerait, au moins en partie, par les différences de caractéristiques entre les demandeurs d'emplois concernés par les aides de la région et ceux concernés par les aides des Assédic.

33) Cf. Unédic, « Principaux résultats de l'enquête de septembre 2006 sur les sorties de formation », *Statis*, 4ème trimestre 2006, p. 312

2 - L'efficacité de la formation professionnelle : quelques éléments d'appréciation

a) Forces et faiblesses du système français de formation professionnelle

La synthèse des travaux conduits au cours des dernières années par la DARES permet de tracer un tableau global des forces et des faiblesses du système français de formation professionnelle.

Au vu de ces travaux, les points positifs seraient :

- un taux de participation des personnes à la formation assez élevé (en un an 28 % des personnes âgées de moins de 65 ayant terminé leur formation initiale ont bénéficié d'une formation ; 34% parmi ceux qui ont un emploi et 13% parmi les chômeurs) ;

- la formation en alternance favorise réellement les jeunes ;

- les attentes des salariés ayant suivi des formations financées par l'entreprise sont essentiellement des besoins d'adaptation à l'emploi ;

- les demandeurs d'emploi qui sont inscrits depuis longtemps au chômage suivent plus fréquemment que les autres des actions de formation.

A l'inverse, plusieurs points négatifs apparaissent :

- l'effort financier est décroissant en pourcentage du PIB ;

- la durée des formations des salariés n'a cessé de décroître depuis 30 ans (elle a été divisée par 2) ;

- le taux d'accès à la formation décroît continûment avec la durée écoulée depuis la fin des études (y compris hors alternance) et il chute très fortement dans les dernières années de la vie professionnelle, avec d'ailleurs les bilans de compétence. Les nouveaux arrivants sur le marché du travail plus diplômés sont favorisés, quel que soit le type de formation considérée : ils bénéficient de plus de formation, leurs formations sont plus longues et elles aboutissent plus souvent à des diplômes, des titres homologués, des certifications de branche ou des qualifications reconnues par une convention collective ;

- l'accès à la formation décroît très fortement avec l'âge ; à partir de 45 ans le taux d'accès des seniors est très faible (moins de 15 %) mais ceux-ci ne sont pas demandeurs de formation sauf de formation préparant à la retraite (culturelle ou artistique) ; l'écart cependant se réduit dans les entreprises qui mettent en place de nouveaux équipements ou une nouvelle organisation du travail. Mais peu d'établissements font des efforts d'adaptation des formations à leurs salariés âgés ;

- l'accès à la formation continue dépend du niveau de formation initiale : en un an un diplômé du supérieur sur deux a suivi une formation contre à peine plus d'un qualifié sur 10. La formation va aux formés. Plus on est formé plus on ressent les lacunes éventuelles en matière de formation ;

- le taux d'accès des demandeurs d'emploi est deux fois plus faible que celui des salariés. Toutefois, leur formation est en moyenne 4 fois plus longue (50% des stages est de plus de 2 mois pour les demandeurs contre 7% pour les salariés) ;

- les demandeurs d'emploi diplômés bénéficient d'action de formation continue plus souvent (deux fois plus souvent) que les demandeurs d'emploi sans diplôme ;

- la formation des demandeurs d'emploi est d'autant plus fréquente qu'ils ont bénéficié dans le passé de formation : la formation va à la formation, soit à cause de l'offre (entreprises, conseils régionaux, partenaires sociaux (Unédic)) soit à cause de la demande (moindre appétence) ;

- les femmes accèdent moins à la formation professionnelle que les hommes (écart de 4 points) ;

- de fortes disparités séparent les formations aux différents métiers ; la formation bénéficie aux métiers en forte évolution technologique (information, communication, électricité, électronique, informaticien, santé), aux métiers de la sécurité ; elle est aussi concentrée sur les métiers pour lesquels l'emploi est stable (fonction publique, assurance, banque) ; en revanche, elle est faible pour les métiers liés à l'artisanat et au commerce (hôtellerie), à l'industrie légère et du bâtiment. Ces disparités sont en outre plus marquées chez les employés que chez les ouvriers ;

- des formations n'appartenant pas au cœur des métiers sont dispensées (formations générales, ressources humaines et communications) ;

- les formations sont fortement inadaptées aux besoins présents et futurs : les formations qualifiantes sont réservées à certains métiers (chauffeurs, employés administratifs d'entreprise, contremaîtres, agents de maîtrise, cadres de la fonction publique) alors que d'autres en sont écartées (employés de commerce, ouvriers non qualifiés de type artisanal, personnels de services aux particuliers, ouvriers non qualifiés de type industriel) qui sont les plus vulnérables, les moins attractifs (souvent les métiers en tension) et ceux qui sont promis à une forte croissance (les emplois à domicile, notamment) ;

- les stages d'accès à l'entreprise (SAE)³⁴ qui visent à réduire les difficultés de recrutement de certains secteurs sont très peu nombreux (12 350 demandeurs en 2004) ;

- en ce qui concerne la mobilité, on ne constate aucun lien entre la formation financée par l'employeur et la mobilité interne, en revanche, la formation financée de façon externe favorise la mobilité (en général il s'agit de demandeurs d'emploi) ;

- toutefois, on constate que la formation favorise la promotion, ou, en tous cas, qu'elle lui est associée, pour les employés et les ouvriers, et que par ailleurs, les secteurs qui ont des taux d'accès des ouvriers et employés à la formation continue élevés dans le cadre de leur plan de formation sont aussi ceux où le taux de promotion de ces catégories sont les plus élevés. Il y donc un lien mais ce lien s'est atténué.

Ces constats relatifs au système français sont vérifiés par l'analyse de l'efficacité de la formation professionnelle dans les principaux pays de l'OCDE.

b) L'évaluation des effets de la formation professionnelle : revue de la littérature économique

Afin de mieux cerner ce que l'on peut attendre d'une évaluation de la formation professionnelle, la Cour a demandé à une équipe d'universitaires de faire une revue de la littérature scientifique consacrée à cette question, en France comme à l'étranger³⁵. Cette étude différencie les effets de la formation professionnelle en fonction des publics (Cf. encadré ci-dessous).

34) Lorsqu'un employeur dépose une offre d'emploi à l'ANPE et qu'il n'existe pas de candidat possédant les compétences requises, l'ANPE peut financer la formation d'un ou plusieurs demandeurs en échange d'un engagement de l'entreprise à embaucher les demandeurs concernés à l'issue de leur formation.

35) Bruno Crépon, Marc Ferraci, Denis Fougère, « Une synthèse de la littérature en matière de formation professionnelle », 2007. Le texte intégral peut être consulté sur le site de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

Les effets de la formation professionnelle sur différents publics**- la formation professionnelle des chômeurs :**

Au niveau microéconomique, les effets de la formation des chômeurs sur leur retour à l'emploi sont ambigus, et surtout fortement hétérogènes. Au niveau macroéconomique en revanche l'effet sur l'emploi des aides publiques à la formation des chômeurs est généralement positif lorsqu'on les évalue à l'aide de données de panel, mais ces conclusions gagneraient à être confirmées par des études plus nombreuses, et tenant compte des effets d'équilibre général induits par ces politiques. De telles évaluations sont rares, même à l'étranger, et sont pour ainsi dire inexistantes en France.

- la formation professionnelle des salariés :

Les rendements salariaux de la formation continue en entreprise sont généralement faibles, voire non significatifs, dès lors que le caractère potentiellement endogène de la formation est pris en compte. S'agissant des rendements de la formation pour les entreprises, les effets sont plus positifs, même si des difficultés méthodologiques obligent de considérer les résultats avec prudence.

En revanche, les rendements sociaux de la formation sont très incertains, dans la mesure où les externalités de celle-ci n'ont fait jusqu'ici l'objet d'aucune étude empirique rigoureuse. Il est dès lors possible que, conformément à l'objectif de promotion sociale qui a sous-tendu la législation française en la matière, la formation des salariés les plus vulnérables constitue un facteur d'inclusion, bénéfique à l'ensemble du corps social. Plutôt qu'un sous-investissement en formation, le système français présenterait de ce point de vue un défaut de ciblage, dans la mesure où les salariés les moins qualifiés et les moins diplômés sont ceux qui accèdent le moins fréquemment à la formation. A cet égard, les enseignements de la théorie économique suggèrent que le système dit du « former ou payer » ne fournit pas un cadre incitatif approprié, puisque la dépense de formation y revêt un caractère obligatoire et uniforme, alors que les rendements de la formation sont hétérogènes parmi les entreprises, et parmi les salariés.

Un autre aspect du système français de formation continue est qu'il a fait l'objet de très peu d'évaluations rigoureuses. Ceci s'explique en partie par la difficulté à accéder à des données fiables et riches, qui tiennent notamment compte de la nature des formations dispensées.

- l'apprentissage :

Les études économétriques consacrées à l'évaluation des dispositifs d'apprentissage sont encore peu nombreuses. Elles ont été principalement conduites en France et en Allemagne, pays où ce dispositif de formation en alternance est plus particulièrement institutionnalisé. L'obtention de résultats robustes est toutefois rendue difficile par la présence d'un double problème

de sélection, les entreprises choisissant de recourir à l'apprentissage en fonction de critères de coût et de rentabilité souvent non observables ou non observées par le statisticien, alors que les jeunes travailleurs décident de devenir apprentis en fonction d'éléments là encore partiellement non observables.

Les études sur données individuelles, tant françaises qu'allemandes, concluent généralement que l'apprentissage a des effets positifs sur l'employabilité et les salaires des bénéficiaires du dispositif. Ce résultat est renforcé lorsque la période de formation est validée par l'obtention d'un diplôme terminal, jouant le rôle de signal positif pour les employeurs potentiels.

Quelques études se sont penchées sur les déterminants du recours à l'apprentissage par les entreprises. Leur enseignement principal est que l'apprentissage est très souvent utilisé par les entreprises comme période de production à moindre coût, et que l'investissement en capital humain n'est qu'un élément marginal de leur décision, notamment parce qu'elles peuvent recourir à des modes de gestion flexibles (contrats temporaires, subventions à l'embauche, etc.) ou faire face à une demande de travail excédentaire au niveau local.

3 - Les politiques régionales donnent lieu à des évaluations éparpillées qui ne peuvent être considérées comme suffisantes

La démarche d'évaluation de la formation professionnelle est encore balbutiante dans la plupart des régions. Elle se heurte à la fois à l'imprécision des objectifs et à la grande hétérogénéité des outils d'évaluation mis en œuvre d'une région à l'autre.

a) Une absence d'objectifs chiffrés dans la plupart des PRDF

Documents d'orientation stratégique, les PRDF fixent fréquemment des objectifs qualitatifs mais ne présentent que rarement des objectifs chiffrés. Or, une démarche évaluative suppose des objectifs précisément définis et mesurables. Certaines régions se sont toutefois efforcées de préciser quelque peu les objectifs généraux affichés dans leur PRDF, à travers des rapports d'étape ou des déclinaisons fines de leur politique globale de formation professionnelle. En région Centre, un rapport d'étape établi en 2006 sur le PRDF en cours a permis de mieux quantifier certains objectifs. Ainsi, l'objectif général d'élévation du niveau des qualifications initiales est désormais défini comme étant le rattrapage de la moyenne nationale concernant les taux de passage des formations de niveau V vers les formations de niveau IV. En matière d'apprentissage, il est prévu d'accroître de 50% le nombre des apprentis

dans les formations de niveau IV et plus à l'échéance 2010. Ces progrès demeurent modestes et concernent pour le moment une minorité de régions. Toutefois, le développement d'objectifs chiffrés dans les PRDF apparaît souhaitable car il constitue un passage obligé dans le développement de politiques régionales centrées sur les résultats.

b) Des outils hétérogènes de suivi de la politique de formation professionnelle

Afin de développer un suivi régional de la formation professionnelle, les régions ont suscité la création d'« observatoires de l'emploi et de la formation professionnelle ». Sous des appellations et des statuts juridiques variés d'une région à l'autre, ces instances de connaissance apparaissent essentiellement comme des lieux d'échange entre les partenaires (région, DRTEFP, INSEE, Assedic, compagnies consulaires, ...). GREF³⁶ de Bretagne, ERREFOM³⁷ de Basse-Normandie ou bien encore GIP Alfa Centre³⁸, ORM³⁹ en PACA, nombreux sont les vocables employés pour désigner les outils régionaux de connaissance en matière de formation professionnelle. Souvent doté d'un statut de groupement d'intérêt public, parfois d'association ou de société d'économie mixte, ces structures ont repris les missions exercées auparavant par le réseau des Centres d'animation, de ressources et d'information sur les formations et des Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (CARIF-OREF). Si leurs missions sont relativement proches, ces organismes mettent en œuvre des méthodes et des outils qui peuvent différer sensiblement d'une région à l'autre. Par ailleurs, les cas de coopération entre observatoires de l'emploi et de la formation professionnelle demeurent peu nombreux, alors même qu'une partie des problématiques de formation professionnelle sont transrégionales. Ces observatoires ne produisent cependant que rarement d'études à visée évaluative : les documents qu'elles établissent sont davantage consacrés à la description des moyens mis en œuvre qu'à l'analyse des résultats obtenus.

Au total, le dispositif d'évaluation existant ne permet ni de mesurer le retour sur l'investissement considérable consenti par la nation en matière de formation professionnelle ni d'obtenir un bilan régulier de l'efficacité des dispositifs mis en œuvre.

36) Groupement d'intérêt public Relation emploi formation

37) Espace régional de ressources sur l'emploi, la formation et les métiers

38) Groupement d'intérêt public alfa Centre

39) Observatoire régional des métiers

Conclusions et recommandations

L'éclatement des responsabilités, des financements et des dispositifs, l'excessive segmentation des publics et la faiblesse de la coordination empêchent l'affirmation d'une véritable stratégie en matière de formation professionnelle. Dès lors, celle-ci apparaît comme une politique sans doctrine, une addition de moyens sans réelle cohérence.

C'est pourquoi il est nécessaire de créer les conditions propres à permettre la définition de la stratégie partagée entre les différents acteurs tant au niveau national qu'au niveau local ainsi qu'à susciter une évaluation rigoureuse et systématique des dispositifs mis en œuvre.

1. La stratégie nationale

La définition des objectifs nationaux ne peut être l'apanage d'un acteur isolé : Etat, régions ou partenaires sociaux. Aussi la mission de définition de la stratégie nationale en matière de formation professionnelle pourrait-elle être confiée au Conseil national de la formation tout au long de la vie (CNFTLV) qui réunit l'ensemble des acteurs intéressés.

Le bon accomplissement de cette mission appelle toutefois une réforme profonde de cette instance :

- en matière de formation professionnelle initiale, les compétences du CNFTLV ne doivent pas se limiter à l'apprentissage mais être étendues à la question de l'enseignement professionnel afin d'assurer la nécessaire unité de vue sur ces deux domaines de la formation professionnelle ;

- la composition du CNFTLV doit être fortement resserrée afin de favoriser l'efficacité de ses débats et la lisibilité des prises de position ;

- la représentation de l'Etat en son sein doit être structurée par la désignation d'un « chef de file » qui pourrait être, selon les sujets, le ministère chargé de l'emploi ou le ministère de l'éducation nationale ; par ailleurs, le niveau de cette représentation devrait être adapté à celui des autres participants, afin de permettre à l'Etat de mieux peser face aux représentants des régions et des partenaires sociaux ;

- le CNFTLV devrait explicitement recevoir, à la manière du Conseil d'orientation pour l'Emploi ou du Conseil d'Orientation des Retraites, une mission pédagogique et d'animation du débat public relatif à la formation professionnelle.

2. La stratégie régionale

Le niveau régional doit être clairement désigné comme le cadre commun de référence pour la définition d'une stratégie d'ensemble s'imposant à l'ensemble des acteurs.

Le PRDF, limité dans son objet aux seules interventions de la région, ne peut constituer ce cadre stratégique. C'est pourquoi il conviendrait de lui substituer un document de programmation plus large dans son champ et plus précis dans ses objectifs. Ce « programme régional pour la formation tout au long de la vie » engloberait la formation professionnelle initiale dans ses deux dimensions – apprentissage et lycées professionnels -, et la formation continue des actifs ainsi que celle des demandeurs d'emploi. Prescriptif pour l'ensemble des acteurs publics, ce programme serait un cadre de référence dans lequel s'engageraient contractuellement les autres acteurs, dès lors qu'ils seraient pleinement et obligatoirement associés à la définition des priorités et des objectifs.

En vue d'élaborer ce document, il appartiendrait à chaque région de prévoir et d'organiser la concertation avec l'ensemble des parties prenantes. A cette fin, une instance unique pourrait se substituer aux différents conseils, comités et commissions actuellement en place. Elle intégrerait la présence de l'Etat (préfet et recteur), des organisations professionnelles et syndicales, des organismes du service public de l'emploi quel que soit leur statut. Cette instance aurait pour mission d'être le lieu d'un engagement collectif sur la stratégie régionale de formation professionnelle. Elle susciterait également les travaux d'évaluation de niveau régional relatifs à la formation professionnelle et débattrait de leurs résultats.

Une telle concertation réellement active permettrait de fédérer, sur un programme régional partagé, les décideurs et les financeurs publics et privés. Contrairement à l'actuel PRDF, qui n'a de pouvoir que sur les moyens régionaux, le programme régional devrait faire converger tous les moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Un fonds régional pour la formation alimenté par l'ensemble des acteurs intéressés, Etat, région, organismes collecteurs, institutions du service public de l'emploi pourrait concourir à la réalisation des actions de formation identifiées comme prioritaires. (cf. supra, chapitre II)

3. L'information et l'évaluation

Les fonctions d'information et d'évaluation apparaissent comme l'une des grandes faiblesses du système français de formation professionnelle. La disponibilité et la fiabilité problématiques des données, l'absence d'un cadre commun aux acteurs, le recours à des méthodologies parfois peu rigoureuses, sont autant de raisons qui concourent à empêcher de mesurer l'efficacité des fonds mis en œuvre en matière de formation.

C'est pourquoi l'amélioration de l'information et de l'évaluation apparaît comme prioritaire dans les réformes à adopter pour améliorer le dispositif actuel de formation professionnelle :

Concernant l'information :

Une mission générale de diffusion de l'information concernant la formation professionnelle relève déjà du Conseil national de la formation tout au long de la vie (CNFTLV), qui doit publier un rapport annuel sur les comptes de la formation professionnelle. Cette mission doit être confortée et son exercice facilité. Pour cela, il apparaît indispensable que les régions transmettent chaque année au système statistique public (INSEE, DARES, DEPP) des informations plus détaillées qu'elles ne le sont aujourd'hui sur leur activité en matière de formation.

L'homogénéité nécessaire au traitement de ces informations suppose une convergence rapide des méthodes et outils statistiques mis en œuvre par les régions. Cette discussion technique devrait associer le CNFTLV.

Concernant l'évaluation

Le pluralisme des instances d'évaluation doit être renforcé : les travaux d'évaluation des diverses administrations de l'Etat et des organismes rattachés aux régions (observatoires régionaux) doivent être complétés par un recours plus systématique à des travaux universitaires, davantage complémentaires que concurrents.

L'exploitation de ces travaux suppose néanmoins une coordination et un financement qui pourraient être confiés au Conseil national de la formation tout au long de la vie. A cette fin, ce dernier pourrait être doté de moyens provenant des fonds de la formation professionnelle, des régions et de l'Etat. De façon analogue, l'instance de coordination régionale exercerait une même fonction dans l'évaluation des stratégies régionales de formation professionnelle.

Conclusion

Notre système de formation professionnelle tout au long de la vie mobilise des moyens considérables pour un rendement difficile à mesurer. A ce titre, il n'échappe pas aux accusations de gaspillage souvent formulées à son encontre. En réalité, le système ne justifie pas toujours un jugement aussi sévère et peut mettre en avant quelques témoignages de dynamisme comme le dispositif récent mais prometteur de validation des acquis de l'expérience ou l'essor de l'apprentissage. Son efficacité demeure toutefois limitée par trois séries de facteurs :

En premier lieu, l'offre de formation, marquée par le poids des structures existantes, apparaît trop souvent inadaptée aux besoins des personnes et des entreprises. Les conditions dans lesquelles cette offre est amenée à évoluer sont marquées dans nombre de cas par une grande rigidité et un faible niveau de concertation. En matière de formation professionnelle initiale, les services de l'Etat qui gèrent la carte des formations dans les établissements d'enseignement ne se concertent que malaisément avec ceux des régions, chargés d'établir la carte des formations en apprentissage. De plus, les politiques souvent conservatrices qui président à ces exercices parallèles de l'Etat et des régions ne permettent pas toujours de tirer les conséquences de l'évolution de la demande sociale et économique en fermant les filières dont les débouchés ne sont plus assurés au bénéfice de l'ouverture de nouvelles formations dans des secteurs mieux adaptés aux demandes et aux besoins. Des difficultés d'adaptation à la demande sont également constatés dans l'activité des deux principaux prestataires publics de formation continue : l'AFPA et le réseau des GRETA. Ceux-ci peinent à s'adapter à un environnement devenu très concurrentiel, dans lequel leurs modes d'organisation constituent aujourd'hui un vrai handicap en termes de gestion et font porter sur eux des risques juridiques importants au regard du droit de la concurrence.

Une deuxième source de difficultés réside dans les conditions de financement de la formation professionnelle. En l'absence de données fiables concernant le coût et l'efficacité des différents dispositifs, il est difficile de se prononcer sur la question de savoir si la formation professionnelle donne lieu à des financements surabondants, comme certains l'ont suggéré, ou si au contraire des besoins supplémentaires existent et devraient être satisfaits. En revanche, il apparaît clairement que les flux financiers consacrés à la formation professionnelle connaissent une répartition perfectible. En matière de formation professionnelle initiale, on constate ainsi qu'une partie importante des

fonds prélevés au titre de la taxe d'apprentissage vient financer des établissements d'enseignement supérieur, alors même que les besoins de financement de l'apprentissage proprement dit restent importants. Concernant la formation continue, il apparaît particulièrement choquant que les ressources prélevées par les organismes collecteurs au titre du plan de formation des entreprises donnent lieu à une redistribution inverse au terme de laquelle les PME financent de facto la formation des grandes entreprises. Enfin, à ces problèmes relatifs à la répartition des fonds et à leur très insuffisante mutualisation s'ajoutent ceux qui concernent les modalités de leur collecte. Tant en matière d'apprentissage que de formation continue, les réseaux de collecte sont éclatés entre un grand nombre d'entités, ce qui engendre des coûts de gestion élevés et une faible transparence.

Enfin, le dispositif de formation professionnelle laisse apparaître un grave manque de cohérence. Au niveau national, les acteurs de la formation professionnelle ne sont pas parvenus à établir un diagnostic partagé sur les priorités à mettre en œuvre. Il en résulte une situation de flou sur les objectifs ainsi qu'une difficulté à mobiliser les différents intervenants sur des enjeux à caractère national. Ce défaut de cohérence se retrouve au niveau local, où la multiplicité des acteurs en cause crée un contexte de concurrence de compétences et de légitimités dans lequel chaque financeur intervient au profit d'un public particulier sans réelle coordination en dépit de la multiplication des instances prévues à cet effet. Du fait de ces cloisonnements, les bénéficiaires de formation professionnelle sont pris en charge par des interlocuteurs différents en fonction de leur situation : l'Etat pour l'enseignement professionnel, les régions et les entreprises pour l'apprentissage, les entreprises et les branches professionnelles pendant les périodes d'activité salariée, la région et les organismes du service public de l'emploi en cas de recherche d'emploi. Cette situation n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle s'oppose à un suivi individualisé des besoins de formation tout au long de la vie. De plus, les inconvénients engendrés par ce fonctionnement se concentrent sur ceux qui, peu formés ou mal qualifiés, connaissent la plus grande instabilité sur le marché du travail et sont le plus souvent exposés au risque de chômage. Il apparaît donc que, par son organisation même, le système de formation professionnelle tend à accuser les inégalités entre les mieux formés, qui bénéficient en général d'un accès aisé et régulier aux dispositifs de formation, et les moins formés, pour lesquels l'accès aux formations se révèle plus irrégulier et difficile.

Dans un contexte marqué par la nécessité de mettre en place une réelle politique de formation tout au long de la vie pour répondre aux exigences de compétitivité et permettre de sécuriser les parcours professionnels, le dispositif actuel, issu d'un empilement de textes divers dont certains remontent aux années 1970, doit être adapté en profondeur. Cette adaptation doit se traduire par :

- une revalorisation de la formation professionnelle initiale – enseignement professionnel et apprentissage - qui passe par l'identification et la promotion des ses secteurs d'excellence afin d'en améliorer l'efficacité et l'attractivité ;

- une évolution de la logique des dispositifs de formation professionnelle continue destinés à ceux qui souhaitent bénéficier d'une « seconde chance » ou qui doivent adapter leurs compétences en raison d'une restructuration ou de l'évolution des métiers ; plutôt que d'offrir un droit indifférencié à une formation différée, qui n'est pas toujours exercé par les bénéficiaires, il convient que les acteurs de la formation conjuguent leurs efforts afin d'identifier et de former prioritairement les publics dont la situation sur le marché du travail est la plus fragile.

Dans cette optique, la Cour préconise une évolution du système de formation professionnelle selon les recommandations suivantes :

1. Améliorer l'adaptation de l'offre de formation aux besoins des individus et des entreprises

- en matière de formation professionnelle initiale, la gestion de la carte des formations des établissements d'enseignement et de l'apprentissage doit faire l'objet d'une concertation plus étroite entre l'Etat et les régions afin d'assurer la complémentarité du développement de ces deux modalités de formation. Par ailleurs, il revient à ces deux acteurs de prendre en étroite concertation les décisions de fermeture des filières ou établissements dont les débouchés professionnels ne seraient plus assurés ;

- en matière de commande publique de formation, les régions doivent s'attacher, dans le cadre des procédures d'appel à la concurrence qu'elles ne sauraient éluder, à mobiliser toute l'expertise souhaitable pour mieux définir en fonction des besoins le contenu des actions financées. Un tel effort est indispensable à un fonctionnement efficace du marché de la formation professionnelle, trop souvent dominé par le poids de l'offre ;

- concernant l'avenir de l'AFPA et des GRETA, les choix relatifs à l'évolution de leur forme juridique et à leurs modalités de gestion, qui résultent notamment des exigences du droit applicable en matière de concurrence, doivent être effectués sans délai. Ces deux réseaux publics

de formation opérant sur des publics proches, majoritairement composés de demandeurs d'emploi, la réflexion sur leur avenir ne doit pas exclure la possibilité d'une mise en commun de moyens ou d'un rapprochement.

2. Clarifier les modalités de collecte des fonds de l'apprentissage et de la formation continue et assurer leur meilleure répartition

Il s'agit non pas d'accroître des moyens déjà abondants, mais de mieux les orienter vers les publics qui en ont le plus grand besoin tout en réduisant les frais de collecte. Plusieurs mesures seraient de nature à favoriser une telle évolution :

- une première orientation pourrait consister en une suppression ou une réduction de l'obligation de financement, au moins pour ce qui est de la part de 0,9% de la masse salariale actuellement consacrée au « plan de formation », afin de permettre aux entreprises d'adapter librement leur effort à leurs besoins. Une telle évolution ne devrait toutefois pas se traduire par un recul de l'effort de formation des petites et moyennes entreprises ; c'est pourquoi elle devrait être accompagnée de la création d'un dispositif de péréquation destiné à financer l'accès de publics prioritaires à la formation ;

- quelle que soit l'option retenue concernant le maintien ou non de l'obligation de financement, une simplification du dispositif de collecte apparaît nécessaire. A cet égard, un rehaussement du seuil de collecte donnant lieu à l'agrément permettrait de diminuer drastiquement le nombre de collecteurs ; à cette occasion, la question d'une fusion des réseaux de collecte de la taxe d'apprentissage et des fonds de la formation professionnelle pourrait être envisagée ; en effet, ces deux prélèvements s'effectuent sur une base comparable et leur regroupement, qui n'entraînerait pas de conséquence sur leurs modalités de répartition, serait de nature à engendrer d'importantes économies de gestion. Par ailleurs, la subordination de l'agrément délivré aux organismes de collecte au respect d'orientations en termes de mutualisation pourrait contribuer à l'amélioration de la gouvernance du système de financement en vue d'une meilleure orientation des flux vers certaines catégories de bénéficiaires identifiées comme prioritaires.

A défaut de progrès nets en termes de mutualisation des fonds et de transparence de gestion, la question se poserait de façon pressante de transférer l'ensemble de cette collecte aux URSSAF.

3. Créer les conditions d'une stratégie coordonnée en matière de formation tout au long de la vie

Une telle stratégie suppose des évolutions tant au niveau local qu'au niveau national :

- au niveau régional, le renforcement de la cohérence des actions menées par les différents acteurs est indispensable et appelle trois types de mesures :

a) La définition par concertation entre tous les acteurs : Etat, région, partenaires sociaux, institutions du service public de l'emploi, d'un « programme régional pour la formation tout au long de la vie », définissant objectifs et priorités pour l'ensemble du système de formation professionnelle initiale, la formation continue des actifs et celle des demandeurs d'emploi. Ce document serait prescriptif pour l'ensemble des acteurs public et constituerait un cadre de référence pour les autres qui s'engageraient à y inscrire leurs actions ;

b) Une coordination accrue entre les acteurs, qui pourrait s'organiser au sein d'une instance unique réunissant les responsables de la région, le préfet et le recteur pour l'Etat, et des représentants des partenaires sociaux. Celle-ci serait compétente sur l'ensemble des questions de formation professionnelle tout au long de la vie et serait le lieu de préparation, de débat et d'évaluation des politiques menées sur le plan local. Elle émettrait notamment un avis obligatoirement transmis au Conseil régional à l'occasion du vote du programme régional.

c) Une mutualisation plus importante, qui pourrait se traduire par la création d'un « fonds régional pour la formation tout au long de la vie », abondé par l'ensemble des acteurs intéressés : régions, Etat et organismes de collecte qui pourraient voir une partie des fonds qu'ils recouvrent obligatoirement mobilisée en faveur d'actions de formation pour lesquelles une priorité aurait été identifiée ou présentant un intérêt régional marqué. Ce fonds serait géré sur la base de conventions passées entre les acteurs concernés. Son pilotage serait assuré par l'instance commune évoquée ci-dessus. Il aurait notamment vocation à soutenir des actions de formation professionnelle concernant les publics qui bénéficient le moins du système actuel.

- au niveau national, une instance réunissant l'ensemble des acteurs doit être le lieu d'un diagnostic partagé et de la définition de grandes priorités. A cet effet, il conviendrait d'élargir les compétences du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie pour lui permettre de traiter, en plus de l'apprentissage et de la formation continue dont il est actuellement chargé, des questions relatives à l'enseignement professionnel. Par ailleurs, cet organisme devrait être chargé d'établir

périodiquement des priorités à moyen terme qui auraient pour objet d'orienter les actions menées au plan local. Il serait en particulier chargé d'établir les principes d'utilisation des financements mobilisés dans le cadre des « fonds régionaux pour la formation tout au long de la vie » ;

Au niveau national comme au niveau local, le renforcement de la cohérence des actions menées suppose également des efforts importants en vue d'améliorer l'évaluation de la politique de formation professionnelle. C'est pourquoi la production des données par chacun des acteurs doit faire l'objet d'une obligation juridiquement précise et sanctionnée et d'une mise à disposition aussi large que possible à l'ensemble des chercheurs. Par ailleurs, l'évaluation des dispositifs suppose une coordination et des moyens de financement qui pourraient être confiés au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Ce dernier établirait une programmation des travaux d'évaluation dont il confierait la réalisation à divers organismes : administrations d'Etat, observatoires régionaux, laboratoires de recherche universitaires, centres d'expertise privés.

*

* *

Ces recommandations appellent des adaptations parfois importantes. Mais, au-delà de l'évolution des dispositifs et de l'offre de formation, seule une réforme en profondeur de l'organisation même et du financement de notre système de formation professionnelle initiale et continue peut garantir pour chacun, et notamment les plus fragiles devant des mutations économiques qui vont sans cesse s'accéléralant, un droit effectif à la formation tout au long de la vie. Droit dont Condorcet avait déjà pressenti l'importance et la nécessité quand il affirmait en 1792, dans son rapport sur l'Instruction publique, que celle-ci « *devait embrasser tous les âges et qu'il n'y en avait aucun où il ne fût plus utile et possible d'apprendre* ».

- Annexe 1 - Etude du système de formation professionnelle en Allemagne

Sur la base de l'étude réalisée par :

M. René LASSERRE, Directeur,
M. Werner ZETTELMIEIER, Chargé de recherches,
rédacteurs du rapport, avec la collaboration de
Solène HAZOUARD, Ingénieur d'études,
CENTRE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE SUR
L'ALLEMAGNE CONTEMPORAINE

la Cour des comptes a établi le présent résumé.

La Cour a confié à une équipe de spécialistes de l'Allemagne une étude visant à mettre en évidence les points saillants de l'organisation du système allemand de formation professionnelle. Il était demandé, notamment, d'identifier les facteurs-clés du succès de ce dernier.

Le texte intégral de cette étude peut être obtenu auprès du service de documentation de la Cour.

L'étude est consacrée successivement à la formation professionnelle initiale (1), à la formation continue (2) et aux facteurs clés expliquant la réussite du système allemand (3).

1 - La formation professionnelle initiale en Allemagne : le système dual

a) L'apprentissage, « voie royale » pour l'acquisition d'une qualification professionnelle

La formation professionnelle initiale en Allemagne est marquée par l'importance du **système dual**, combinant une formation en entreprise et une formation en milieu scolaire. En dépit d'une baisse sensible, au cours des vingt dernières années, de la part des diplômés de ce type de formation dans une classe d'âge de sortants du système scolaire, **le système dual concernait en 2004 quelque 55%** des jeunes de moins de 25 ans. En tout, le nombre total d'apprentis répartis sur les trois années que dure en général une formation duale se situe actuellement à plus de 1,6 million, dont plus de 550.000 nouveaux contrats signés chaque année. Ce succès persistant fait du système dual la **« voie royale » pour l'acquisition d'une qualification professionnelle en Allemagne**, tandis que les formations professionnelles purement scolaires bénéficient traditionnellement d'une moins bonne image auprès des jeunes et des entreprises.

b) Un système de plus en plus sélectif

L'organisation du dispositif d'apprentissage allemand se caractérise par l'éventail limité des formations possibles : celles-ci sont au nombre de 346. Toutefois, **les niveaux de qualification concernés vont de l'ouvrier professionnel au technicien supérieur**. Si formellement aucun diplôme n'est demandé pour l'entrée en apprentissage, en réalité, **les chances pour un jeune de trouver une place augmentent avec son niveau de fin d'études secondaires**. Ainsi, la part des apprentis titulaires d'un baccalauréat (15%) s'est beaucoup accrue au cours des dernières années.

c) Une régulation tripartite : Etat, entreprises, branches professionnelles

La définition du contenu de chacune des 346 formations en apprentissage se fait selon le principe d'une **régulation tripartite associant les entreprises, l'Etat et les partenaires sociaux**, ces derniers ayant un poids spécialement important dans ce dialogue. En revanche, **les entreprises restent maîtresses de la définition du nombre de places d'apprentissage qu'elles entendent proposer**.

d) Des financements élevés

Le système dual mobilise des moyens financiers très importants ; son coût brut pour les entreprises s'élevait à 27,68 milliards d'euros en 2005, auxquels il fallait ajouter plus de 6 milliards de dépenses des pouvoirs publics. **Au total, le coût moyen d'un apprenti se rapproche de 20.000 euros, ce qui est représenté plus du double des sommes consacrées en France ou en Allemagne à un étudiant de l'enseignement supérieur.**

e) Une remise en cause récente

S'il reste un élément central du système allemand de formation professionnel, **l'apprentissage a connu plusieurs crises au cours des dernières années.** En premier lieu, on observe une **pénurie persistante de places d'apprentissage.** Cette situation a provoqué nombre de débats sur la possibilité d'encourager la création de places d'apprentissage par des moyens fiscaux, en contradiction avec la doctrine traditionnelle de la régulation du nombre de places par le marché. Par ailleurs, **l'apprentissage apparaît encore insuffisamment tourné vers les métiers de la nouvelle économie,** ce qui a pour conséquence une pénurie de main d'œuvre qualifiée dans le secteur des NTIC. Enfin, **les résultats du système dual en termes d'insertion se sont eux-mêmes dégradés,** 35,6% des apprentis ayant obtenu leur diplôme en 2005 ayant dû s'inscrire au chômage à l'issue de leur formation. Si l'amélioration de la conjoncture économique en 2006 et 2007 a pu contribuer à estomper ces questions, le ralentissement en cours pourrait rapidement les faire ressurgir.

2 - Une analyse du système de formation professionnelle continue.*a) Un système faiblement réglementé*

Dans le contexte des importantes mutations démographiques que vivent les pays occidentaux, et particulièrement l'Allemagne, ainsi que des débats récurrents au niveau européen sur la nécessité d'accorder une importance accrue à la formation tout au long de la vie (stratégie de Lisbonne de 2000), l'efficacité des dispositifs de formation professionnelle continue s'affirme comme un élément clé de la compétitivité économique. La comparaison entre les différents systèmes nationaux demeure toutefois difficile en raison de l'hétérogénéité des modes d'organisation et des données produites. **De ce point de vue, le dispositif allemand de formation professionnelle continue se**

caractérise par l'absence d'un cadre légal aussi structuré que celui qui existe dans d'autres pays. En effet, on peut distinguer trois grands acteurs financeurs de la formation professionnelle en Allemagne : les pouvoirs publics (Bund, Länder et Agence fédérale pour l'emploi), les entreprises et les individus. **Ces différents acteurs interviennent majoritairement de manière non coordonnée, ce qui contraste avec la situation d'autres pays, tels la France, où le système est très codifié et impose aux entreprises une obligation de financement de la formation professionnelle.**

b) Une intervention de l'Etat fédéral limitée dans son objet et ses moyens

L'intervention des pouvoirs publics n'est pas inexistante en Allemagne en matière de formation professionnelle. Elle est toutefois cantonnée aux « **formation réglementées** » qui recouvrent plusieurs dispositifs et sont destinées à des publics spécifiques :

1) *les formations de perfectionnement* ouvrant la possibilité de promotion à des fonctions d'encadrement au sein de l'entreprise après la réussite d'un examen ;

2) *les formations d'adaptation*, visant une actualisation des compétences et savoirs professionnels dans le métier d'origine, à l'initiative du salarié ou de l'employeur, sans pour autant être sanctionnées par un diplôme ;

3) *les formations de reclassement/reconversion*, qui permettent d'obtenir un diplôme ou des qualifications professionnelles dans un champ professionnel différent de celui dans lequel la formation initiale a été achevée.

L'ensemble de ces formations réglementées reste relativement minoritaire au regard de l'effort national en matière de formation continue ; elles n'en restent pas moins la modalité privilégiée d'intervention auprès des demandeurs d'emplois.

c) Un effort des entreprises essentiellement tourné vers les formations d'adaptation au poste de travail

L'intervention des entreprises en matière de formation professionnelle est très peu réglementée en Allemagne où n'existe ni obligation de formation ni obligation de financement de cette dernière. Ainsi, il a fallu attendre les années 2000 pour que les négociations collectives se saisissent de cette question et aboutissent à des conventions

collectives de qualification (le premier document de ce type a été signé dans la métallurgie au niveau régional ; il a été étendu à tout le secteur dans l'ensemble du pays en 2005). De même, forts de leur implication dans le système de formation initiale, les employeurs ont longtemps conçu la formation continue organisée par l'entreprise dans une logique microéconomique, à des fins d'adaptation au poste de travail. Cette vision ne tenait pas compte d'une logique par branche ou macroéconomique pouvant justifier une régulation collective de la formation continue. De plus, les employeurs refusaient celle-ci au motif qu'elle remettait en cause le principe de la responsabilité individuelle de chaque actif pour assurer son employabilité ou considéraient la transmission des compétences comme relevant d'autres acteurs.

Il n'en reste pas moins que, même limité essentiellement à des formations d'adaptation au poste de travail, l'effort de formation des entreprises allemandes reste massif : en 2002, il représentait 70% du total des dépenses de formation continue.

d) Des individus fortement impliqués dans le financement de leur formation

Contrairement à la France où l'effort des ménages pour le financement direct de la formation continue est très faible, l'Allemagne se singularise par l'importance de l'effort des individus en faveur de leur formation (plus de 30% du total du financement de la formation continue).

L'effort de formation individuelle passe aussi par des dispositifs législatifs de type « droit individuel à la formation ». Si le législateur fédéral allemand n'a pas créé un tel droit jusqu'à présent, un certain nombre de parlements régionaux (11 sur 16) ont légiféré pour permettre à des salariés de prendre un congé individuel de formation tout en bénéficiant du versement intégral de leur salaire. La première loi dans ce sens a été adoptée en 1974 dans l'Etat de Brême et le dernier Land à l'avoir fait est la Saxe en 1998. Si les modalités d'accès à la formation varient d'un Land à l'autre, on peut néanmoins constater des convergences dans la définition des groupes cibles, de la durée du congé par an ou du périmètre thématique autorisé. Le succès de ces dispositifs est resté modeste : si la Bundes Länder Kommission für Bildungsplanung avait tablé dans les années 1970 sur un taux de participation de 15% de tous les salariés, la réalité a montré qu'en moyenne nationale, le taux de participation ne dépasse guère les 1,5% de tous les salariés susceptibles de partir en formation.

e) Des résultats contrastés

Si le modèle allemand de formation continue apparaît assez atypique dans son organisation, il se rapproche par ses résultats d'ensemble de ce que l'on peut observer dans un grand nombre de pays européens en matière de formation professionnelle : ainsi, **l'engagement des entreprises dans la formation varie fortement en fonction des secteurs considérés**, les plus actifs étant ceux de la banque et des assurances tandis que les moins dynamiques sont ceux de l'hôtellerie et de la restauration. **L'offre de formation varie également en fonction de la taille de l'entreprise**, les entreprises de moins de 20 salariés proposant nettement moins de formations que les plus grandes. Le seul critère distinctif de la formation continue en Allemagne sur le plan des résultats est un taux de participation inférieur à la moyenne européenne mais avec des durées de stage légèrement plus élevées. Au total, **l'effort global de l'Allemagne en matière de formation continue s'élevait à 35 milliards d'euros (1,58% du PIB) à comparer avec les 1,26% du PIB français affectés à des dispositifs comparables**. Ce résultat montre qu'un régime de financement obligatoire de la formation professionnelle comme celui qui prévaut en France ne garantit pas une mobilisation de ressources supérieure à celle que l'on trouve en Allemagne où le financement repose en grande partie sur l'initiative des entreprises et des individus. A cet égard, on notera que les ménages allemands financent sur leurs propres deniers 38% de l'effort national de formation professionnelle alors que cette part est quasiment négligeable en France.

3 - Une évaluation globale des spécificités et points forts du système allemand de formation professionnelle

Trois facteurs clés peuvent être identifiés pour expliquer la réussite de l'Allemagne en matière de formation :

a. le rôle de pilotage global des pouvoirs publics dans leur capacité, au sein d'une structure fédérale impliquant des compétences de régulation et de gestion partagées, à assurer la cohérence et l'efficacité d'ensemble d'un système reposant prioritairement sur l'initiative des acteurs économiques et sociaux ;

b. l'importance des organismes intermédiaires pour assurer une interface efficace de régulation et de gestion des politiques de formation au plan territorial des bassins d'activité et le rôle clé que jouent à cet égard en Allemagne les organismes consulaires que sont les CCI et les Chambres des Métiers ;

c. L'importance et l'effectivité de la responsabilité des acteurs économiques et sociaux dans la détermination et la mise en œuvre de la formation ainsi qu'à travers la prise en charge de l'essentiel du financement de la formation continue, que ce soit par l'effort très substantiel qu'assurent les entreprises et la part non moins considérable qu'y prennent les salariés. Deux leviers essentiels qui, assumés par les acteurs eux-mêmes, sont le gage d'une allocation optimale des moyens et de l'efficacité économique globale du système.

Annexe 2 - Synthèse de la littérature en matière de formation professionnelle

Sur la base de cette étude rédigée par :

M. Bruno Crépon, CREST-INSEE, CEPR (Londres) et
IZA (Bonn)

M. Marc Ferracci, CREST-INSEE

M. Denis Fougère, CNRS, CREST-INSEE, CEPR (Londres) et
IZA (Bonn)

La Cour des comptes a établi le présent résumé.

La Cour a confié à une équipe d'économistes spécialisés dans l'étude du marché du travail la réalisation d'une synthèse de la littérature scientifique en matière de formation professionnelle. Il s'agissait à la fois de faire apparaître des tendances générales sur l'efficacité des divers dispositifs de formation professionnelle, mais aussi de mettre en évidence les spécificités du système français par rapport à ses homologues étrangers.

Ce travail a débouché sur une étude d'une centaine de pages qui peut être obtenue auprès du service de documentation de la Cour et dont la démarche générale et les grandes conclusions sont résumées ci-dessous

La synthèse établie pour la Cour des comptes couvre la littérature économique et statistique publiée sous forme d'ouvrages, d'articles de revues, de rapports et de documents de travail, tant en France qu'à l'étranger, et qui est **relative aux déterminants, aux formes et à l'efficacité de la formation professionnelle**. Celle-ci est considérée dans ses différentes composantes : la formation professionnelle destinée aux chômeurs, celle offerte par les entreprises à leurs salariés, et enfin la formation professionnelle initiale dispensée dans le cadre des dispositifs d'apprentissage. Par ailleurs, l'option a été retenue de **mettre en évidence les spécificités du système français de formation professionnelle** en le comparant aux systèmes prévalant dans les pays étrangers, en Europe ou en Amérique du Nord afin de comprendre en quoi ces spécificités sont génératrices de plus ou moins grande efficacité. Cet effort de synthèse débouche sur un examen critique des études existantes mais aussi des données utilisées dans la littérature sur la formation professionnelle en France.

Comment évaluer l'efficacité de la formation professionnelle ?

Comment évaluer l'effet d'un cycle d'études professionnelles, d'un stage, d'une session de formation continue, sur le salaire ou l'employabilité des bénéficiaires ? Comment ce programme de formation ou ce stage aurait-il modifié le salaire ou l'employabilité d'un individu qui n'a pas pu en bénéficier ? Ces questions ont été au centre d'une littérature économétrique volumineuse et riche en avancées méthodologiques au cours de la dernière décennie. De ce fait, *les méthodes statistiques disponibles sont aujourd'hui nombreuses et leurs spécificités et hypothèses conditionnent fortement les résultats*. Ces méthodes sont en général basées sur une comparaison entre des individus passant par le dispositif de formation que l'on souhaite évaluer et des individus n'y passant pas. Au cœur de la démarche statistique d'évaluation, on trouve ainsi la question récurrente des *biais de sélectivité* : le passage par un dispositif de formation est une décision qui met en œuvre un choix individuel, relevant au moins en partie du domaine de la rationalité, car cette décision ne peut être indépendante de la façon dont l'individu évalue par lui-même les conséquences de son choix. *Si l'on ne tient pas compte de ces biais de sélectivité, l'on risque de produire des estimations biaisées des effets du dispositif en comparant directement les situations des deux groupes, bénéficiaires et non bénéficiaires*.

Pour limiter les conséquences des biais de sélectivité, les analystes construisent généralement un groupe de contrôle dont les caractéristiques observables se rapprochent le plus possible de celles des individus bénéficiaires du dispositif. Si l'intuition d'une telle démarche est claire, il

est nécessaire d'en préciser les conditions de validité. Lorsqu'une telle démarche est suffisante, on dit que la sélectivité opère uniquement sur la base de caractéristiques observables. Cette situation est toutefois jugée trop restrictive par les statisticiens et économètres, qui lui préfèrent l'hypothèse d'une sélectivité provenant à la fois des caractéristiques individuelles observables et inobservables.

1 - Les formations professionnelles offertes aux chômeurs

Le nombre des études ayant évalué les effets des formations proposées aux chômeurs est allé croissant ces dernières années et une première synthèse de leurs résultats est aujourd'hui possible. Les traits communs des dispositifs mis en place dans les différents pays de l'OCDE, mais aussi la similitude des méthodes d'évaluation utilisées, permettent de répondre à deux questions essentielles : quels sont les programmes de formations les plus efficaces ? Quels sont les publics les plus susceptibles d'en tirer profit ?

Dans un premier temps, la synthèse rend compte des principales prédictions des modèles économiques relatifs aux effets des programmes de formation et de requalification. Ces derniers sont potentiellement ambigus : on peut en effet montrer que la possibilité d'accéder à un programme de formation peut a priori faire croître ou diminuer l'effort de recherche du chômeur. L'effet le plus communément observé, appelé parfois **effet d'anticipation**, est celui qui amène le chômeur à réduire sa recherche d'emploi dès lors qu'il est informé de son entrée prochaine dans un programme de formation (en effet, la formation éloigne, pour un temps, le demandeur d'emploi de sa recherche). Si au contraire la formation est associée à une perte d'utilité substantielle (par exemple, si elle est perçue comme une perte de temps), le chômeur sera incité à augmenter son effort de recherche dans la période qui précède l'entrée en formation : **la formation joue alors comme une "menace" ou une sanction** que le demandeur d'emploi souhaite éviter. L'ampleur respective de ces deux effets opposés dépend étroitement du cadre institutionnel. En particulier, le niveau des indemnités versées aux stagiaires ou l'existence d'un système de certification des qualifications acquises pendant la formation peuvent accroître l'utilité de la formation, et faire prévaloir l'effet positif.

Les études empiriques confirment l'indétermination de la théorie concernant les effets des formations destinées aux demandeurs d'emplois. On observe ainsi que :

Les effets des programmes diffèrent selon les publics concernés.

Il est donc nécessaire de bien distinguer les études qui prennent en compte l'âge, la qualification, la durée passée au chômage, par exemple ;

- **Ils varient aussi selon que l'on s'intéresse au taux de retour à l'emploi ou au taux de récurrence en chômage ;**
- **Enfin, les effets de la formation reçue peuvent varier dans le temps.** Ainsi, les programmes qui privilégient le retour à l'emploi ont un effet positif important à court terme, mais qui tend à décroître au fil du temps. En revanche, pour d'autres programmes, les effets positifs ne se manifestent qu'au bout d'un ou deux ans.

Après examen des études portant sur ces effets microéconomiques, **la synthèse aborde les travaux de nature plus macroéconomique** qui se proposent d'identifier les différents canaux par lesquels les politiques de formation peuvent affecter l'équilibre général du marché du travail. Ces évaluations macro-économétriques sont moins nombreuses que les travaux micro-économétriques et leur portée apparaît moindre pour analyser l'efficacité des formations destinées aux demandeurs d'emploi. Dans la plupart des cas, elles ne distinguent pas entre les différents types de formations, préférant se centrer sur l'impact du budget global consacré à la politique de l'emploi. De ce fait, elles ne fournissent généralement pas d'indication sur l'impact spécifique des formations destinées aux chômeurs.

2 - La formation professionnelle des salariés

La formation financée par les entreprises a fait l'objet de nombreuses évaluations, aux Etats-Unis comme en Europe. La plupart des travaux disponibles la présentent comme un remède possible aux problèmes d'employabilité des travailleurs les moins qualifiés. Au-delà de ce constat, beaucoup d'observateurs déplorent le fait que **les entreprises investissent trop peu dans la formation de leurs salariés** et plaident pour une politique volontariste et incitative des pouvoirs publics en ce domaine. Pourquoi les entreprises ne dépensent-elles pas davantage pour améliorer les qualifications de leurs employés ? **L'explication la plus souvent avancée est très simple : en formant ses salariés, une entreprise prend le risque de les voir partir chez un concurrent qui n'aurait pas financé de formation et serait capable de verser des salaires plus élevés.** Ce type de risque existe même si l'entreprise se concentre sur des formations très spécifiques : le financement de la formation est en effet souvent décidé avant que ne soit connu avec certitude le contexte productif et concurrentiel au sein duquel les compétences acquises seront utilisées. Rien ne garantit à l'employeur la

spécificité future des compétences auxquelles il forme ses salariés aujourd'hui. A ce risque s'ajoute celui d'une baisse de l'activité ou d'une modification des technologies.

Après avoir passé en revue la littérature théorique qui recense les raisons pour lesquelles les entreprises recourent à la formation continue, la synthèse fait état des études empiriques qui, tant en France qu'à l'étranger, en ont analysé les déterminants et les conséquences. Sont distinguées les études qui ont considéré le point de vue des entreprises de celles qui ont examiné les effets de la formation en entreprise sur les rémunérations, les carrières et les mobilités des salariés. La synthèse insiste également sur les caractéristiques de chaque pays en matière de formation professionnelle des salariés. Ainsi, **une particularité du système français de formation continue est d'imposer ses contraintes au niveau de l'entreprise, sans chercher à favoriser une catégorie particulière de main-d'œuvre.** En cela, **le dispositif français se distingue des systèmes scandinaves, lesquels sont spécifiquement orientés vers la partie la moins qualifiée de la main-d'œuvre.** En laissant l'initiative de la sélection des salariés aux seules entreprises formatrices, on peut se demander si le système français n'est pas en définitive beaucoup plus sélectif que celui des autres pays occidentaux. Cette particularité expliquerait la difficulté qu'il y a à identifier l'effet propre de la formation d'une part et les purs effets de sélection d'autre part, lorsqu'on cherche à évaluer le dispositif.

3 - Les dispositifs d'apprentissage

Pour finir, cette synthèse fait une place particulière à l'analyse des systèmes d'apprentissage français et allemand. La littérature économique insiste en général sur les deux raisons principales qui incitent les entreprises à investir en capital humain, et, plus particulièrement, à investir en formation d'apprentis. **La motivation première des employeurs est celle de la réduction du coût du travail non qualifié :** les apprentis sont embauchés parce que leur emploi est moins cher que celui des salariés non qualifiés qui accomplissent les mêmes tâches qu'eux. Le fait que, par définition, l'embauche d'apprentis permette aux entreprises d'adapter plus facilement et à moindre coût leur emploi non qualifié renforce cet argument. En second lieu, **les employeurs peuvent souhaiter investir en capital humain qualifié, en particulier lorsqu'ils font face à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée.** Leur motivation va alors dépendre de leurs anticipations en matière de qualification sur le marché du travail. Alors que le second argument concerne des anticipations de profit, le premier est fondé sur la valeur de la production immédiate imputable aux apprentis pendant leur période de formation, et

sur sa comparaison avec les coûts directs de leur formation. Pour apprécier la validité de ces deux arguments, il existe aujourd'hui un certain nombre d'études empiriques, conduites non seulement en France mais aussi en Allemagne. Sont également recensées les études qui examinent l'insertion professionnelle des apprentis en la comparant à celle des sortants de l'enseignement technique initial.

4 - Principales conclusions

a) La formation professionnelle des chômeurs

Au niveau microéconomique, **les effets de la formation des chômeurs sur leur retour à l'emploi sont ambigus, et surtout fortement hétérogènes**. Cette hétérogénéité résulte des caractéristiques individuelles des bénéficiaires, mais aussi du contenu et de la durée des programmes de formation. **Les travaux qui cherchent à simuler l'effet net de la formation sur la durée du chômage ou de l'emploi retrouvé permettent de lever en partie cette ambiguïté et de conclure à un impact positif.**

Au niveau macroéconomique, l'effet sur l'emploi des aides publiques à la formation des chômeurs est généralement positif lorsqu'on les évalue à l'aide de données de panel, mais ces conclusions gagneraient à être confirmées par des études plus nombreuses, et tenant compte des effets d'équilibre général induits par ces politiques. **De telles évaluations sont rares, même à l'étranger, et sont pour ainsi dire inexistantes en France.**

b) La formation professionnelle des salariés

L'impact de la formation continue sur les salaires des bénéficiaires sont généralement faibles voire non significatifs dès lors que le caractère potentiellement endogène de la formation est pris en compte. S'agissant des rendements de la formation **pour les entreprises, les effets sont plus positifs**, même si des difficultés méthodologiques obligent de considérer les résultats avec prudence.

En revanche, les rendements sociaux de la formation sont très incertains, dans la mesure où les externalités de celle-ci n'ont fait jusqu'ici l'objet d'aucune étude empirique rigoureuse. Il est dès lors possible que, conformément à l'objectif de promotion sociale qui a sous-tendu la législation française en la matière, la formation des salariés les plus vulnérables constitue un facteur d'inclusion, bénéfique à l'ensemble du corps social. **Plutôt qu'un sous-investissement en formation, le système français présenterait de ce point de vue un défaut de ciblage,**

dans la mesure où les salariés les moins qualifiés et les moins diplômés sont ceux qui accèdent le moins fréquemment à la formation. A cet égard, les enseignements de la théorie économique suggèrent que le système dit du « former ou payer » ne fournit pas un cadre incitatif approprié, puisque la dépense de formation y revêt un caractère obligatoire et uniforme, alors que les rendements de la formation sont hétérogènes parmi les entreprises, et parmi les salariés.

Un autre aspect du système français de formation continue est qu'il a fait l'objet de très peu d'évaluations rigoureuses. Ceci s'explique en partie par la difficulté à accéder à des données fiables et riches, qui tiennent notamment compte de la nature des formations dispensées. **Alors que nombre de travaux internationaux peuvent s'appuyer sur de telles données, la formation en France reste une « boîte noire », de laquelle les chercheurs peinent à extraire des analyses propres à éclairer la décision politique.**

c) L'évaluation des dispositifs d'apprentissage français et allemand.

Les études économétriques consacrées à l'évaluation des dispositifs d'apprentissage sont encore peu nombreuses. Elles ont été principalement conduites en France et en Allemagne, pays où ce dispositif de formation en alternance est plus particulièrement institutionnalisé. L'obtention de résultats robustes est toutefois rendue difficile par la présence d'un double problème de sélection, les entreprises choisissant de recourir à l'apprentissage en fonction de critères de coût et de profitabilité souvent non observables par le statisticien, alors que les jeunes travailleurs décident de devenir apprentis en fonction d'éléments là encore partiellement non observables.

Les études sur données individuelles, tant françaises qu'allemandes, concluent généralement que l'apprentissage a des effets positifs sur l'employabilité et les salaires des bénéficiaires du dispositif. Ce résultat est renforcé lorsque la période de formation est validée par l'obtention d'un diplôme terminal, jouant le rôle de signal positif pour les employeurs potentiels.

Les résultats relatifs aux déterminants du recours à l'apprentissage par les entreprises montrent que l'apprentissage est très souvent utilisé par les entreprises comme période de production à moindre coût, et que l'investissement en capital humain n'est qu'un élément marginal de leur décision, notamment parce qu'elles peuvent recourir à des modes de gestion flexibles (contrats temporaires, subventions à l'embauche, etc.) ou faire face à une demande de travail excédentaire au niveau local.

REPERTOIRE DES SIGLES UTILISES

AFPA Association de Formation Professionnelle des Adultes
ANI Accord National Interprofessionnel
ANIFRMO Association Nationale Interprofessionnelle de Formation Rationnelle de la Main d'œuvre
ANPE Agence Nationale Pour l'Emploi
ASFO Association de formation
BEP Brevet d'Etudes Professionnelles
BMO Besoin de Main d'œuvre
BTS Brevet de Technicien Supérieur
CAP Certificat d'Aptitude Professionnelle
CAPET Certificat d'aptitude professionnelle de l'enseignement technologique
CAPLP2 Concours du certificat d'aptitude professionnelle des professeurs de lycées professionnels
CCI Chambre de Commerce et d'Industrie
CCP Certificats de Compétence Professionnelle
CCPR Comité de Coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue
CCREFP Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
CDA Contribution au Développement de l'Apprentissage
CEREQ Centre d'études et de recherche sur les qualifications
CESR Conseil Economique et Social Régional
CFA Centre de Formation des Apprentis
CFC Conseillers en Formation Continue
CFPA Certificat de Formation Professionnelle des Adultes
CIE Conseils Inter-établissements
CIF Congé Individuel de Formation
CMA Chambre de métiers et de l'artisanat
CNAM Conservatoire National des Arts et Métiers
CNCP Commission nationale de la certification
CNFTLV Conseil national de la formation tout au long de la vie
COM contrat d'objectifs et de moyens
COPIRE Commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi
CPC Commission Professionnelle Consultative
CPNFP Comité paritaire national pour la formation professionnelle
CTP Contrat de transition professionnelle
CRCR Chambre régionale de commerce et d'industrie
CRMA Chambre régionale de métier et de l'artisanat

DARES Direction de l'Animation de la recherche, des études et des statistiques
DEPP Direction de l'évaluation, de la Prospective et de la Performance
DGEFP Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DGI Direction Générale des Impôts
DIF Droit Individuel à la Formation
DNB Diplôme National du Brevet
DUT Diplôme Universitaire de Technologie
EPLE Etablissement public local d'enseignement
ETP Equivalent temps plein
FNDMA Fonds National pour le Développement et la Modernisation de l'Apprentissage
FUP Fonds Unique de Péréquation
GREF GIP Relation emploi-Formation
GRETA Groupements d'établissements publics locaux d'enseignement
IPA Instance paritaire ad hoc
IUT Institut universitaire de technologie
IVA Insertion Vie active
MC Mention complémentaire
OCTA Organisme collecteur-répartiteur de la taxe d'apprentissage
OPCA Organisme paritaire collecteur agréé
OREF Observatoire régional emploi formation
ORS Obligations règlementaires de service
PAM Pré Affectation multi dossiers
PARE Plan d'Aide au Retour à l'Emploi
PLP2 Professeurs de lycées professionnels
PPAE Projets personnalisés d'accès à l'emploi
PPI Programme Pluriannuel d'Investissement
PRDF Plan régional de Développement des formations
PRDFJ Plan régional de Développement des formations professionnelles des jeunes
RNCF Répertoire national des certifications professionnelles
SCORE Schéma d'orientation pour les reconversions disciplinaires
SMP suivi mensuel personnalisé
SRDE Schéma Régional des développements économiques
SREF Stratégie Régionale emploi formation
STS Section de technicien supérieur
VAE Validation des Acquis de l'Expérience
VAP Validation des Acquis Professionnels

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI
ET DU SECRETAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'EMPLOI**

Vous avez bien voulu nous adresser le rapport public thématique « La formation professionnelle tout au long de la vie ».

Nous partageons l'opinion de la Cour sur la nécessité de réformer en profondeur notre système de formation professionnelle. Comme vous la savez, la réforme de la formation est en cours. L'objectif du Gouvernement est d'élaborer un projet de loi avant la fin de l'année 2008, après avoir laissé le temps nécessaire à la négociation et à la concertation.

Sur la base des travaux du groupe multipartite présidé par M. Pierre Ferracci, qui réunissait représentants des régions et de l'État et partenaires sociaux, le Gouvernement a préparé à l'intention des partenaires sociaux, et conformément à la loi relative au dialogue social, un document d'orientation détaillant les quatre axes de la réforme sur lesquels la négociation interprofessionnelle pourra s'engager durant l'autonomie : une meilleure articulation entre emploi et formation, une meilleure orientation des fonds vers ceux qui en ont le plus besoin, une plus grande efficacité de l'utilisation des fonds de la formation, une meilleure information-orientation et un plus grand accompagnement des bénéficiaires.

Parallèlement à la négociation interprofessionnelle, trois groupes de travail seront constitués avant fin septembre 2008. Ils seront chargés de proposer, d'ici la fin de l'année, des améliorations concrètes concernant l'orientation professionnelle en lien avec la formation scolaire et universitaire, la validation des acquis de l'expérience et la qualité de l'offre de formation.

La réforme telle qu'elle s'engage nous semble répondre en grande partie aux observations de la Cour. Le projet de rapport public souligne en premier lieu le caractère inadapté de l'offre de formation initiale ou continue et l'incapacité du système à sécuriser les parcours professionnels. Vous soulignez plus particulièrement l'insuffisante prise en compte des personnes les moins qualifiées, la difficile gestion de la formation au profit des demandeurs d'emploi et le caractère insuffisamment développé de la Validation des acquis de l'expérience.

De ce point de vue, l'un des axes forts de la réforme que nous souhaitons conduire est d'améliorer le lien entre formation et emploi et de mieux orienter les financements vers des publics prioritaires (actifs peu qualifiés notamment dans les TPE/PME, jeunes, seniors). Les partenaires sociaux devront négocier sur ce point les conditions d'une affectation plus efficace des fonds de la formation professionnelle, dans le prolongement de l'article 15 de l'accord sur la modernisation du marché du travail du 11

janvier 2008, au profit de publics prioritaires. En outre, le développement des dispositifs de l'alternance, en particulier le contrat de professionnalisation, sera encouragé et davantage ouverts aux publics jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

Nous rejoignons par ailleurs l'avis de la Cour sur le caractère novateur mais insuffisamment développé de la validation des acquis de l'expérience, outil pertinent pour mieux sécuriser les parcours professionnels. Parallèlement aux négociations qui vont s'ouvrir sur la formation professionnelle, un groupe de travail réunissant des représentants des régions, des partenaires sociaux, de l'Etat et des personnalités qualifiées sera mis en place d'ici la fin du mois de septembre 2008 afin d'échanger sur des propositions concrètes en vue de développer l'usage de la VAE dans les entreprises, d'améliorer l'information, l'orientation, l'accompagnement des candidats et de rendre le dispositif plus lisible.

Le rapport souligne dans un deuxième temps le cloisonnement des financements de la formation professionnelle en particulier le financement de la formation professionnelle continue.

Nous avons, dans le prolongement des travaux du groupe Ferracci, annoncé une réforme du réseau des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) afin de favoriser la transparence et la gestion efficace des fonds de la formation professionnelle. En outre, les partenaires sociaux devront négocier sur les évolutions nécessaires des obligations légales de financement, notamment au titre du plan de formation.

Enfin, le projet de rapport souligne, dans une troisième partie, les compétences éclatées et concurrentes à tous les niveaux en matière de formation professionnelle et un pilotage et une évaluation insuffisants.

Il nous faut en effet collectivement rendre le système de la formation professionnelle plus efficace par une meilleure coordination des acteurs. L'Etat, les régions et les partenaires sociaux doivent mieux articuler leur action.

Le document d'orientation sur la réforme de la formation professionnelle transmis fin juillet aux partenaires sociaux et à l'Association des Régions de France indique ainsi la volonté du gouvernement de mettre en place au niveau national un débat d'orientation annuel sur les priorités de la formation professionnelle ainsi qu'un CCREFP (comité de coordination régionale emploi et formation professionnelle) resserré gage d'un pilotage stratégique régional plus efficace. Il s'agit également de développer à tous les niveaux des politiques plus contractualisées, notamment au niveau régional, par exemple au travers d'une évolution du PRDF (programme régional de développement des formations).

Vous trouverez également ci-joint des observations plus détaillées en réponse aux remarques de la Cour.

Introduction

La Cour précise dans l'introduction le champ de son investigation. Elle estime qu'il convient de regrouper dans son analyse trois champs qu'elle considère dans le système actuel comme distincts et cloisonnés : la formation professionnelle initiale (y compris l'apprentissage), la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et celle des actifs occupés. Le ministère partage cette approche visant à surmonter les césures traditionnelles en France entre la formation initiale et la formation continue, et plus généralement à s'attacher au parcours professionnel des personnes et non à leur statut à un moment donné. Néanmoins, il apparaît surprenant dans cette perspective d'exclure du champ d'investigation l'enseignement supérieur alors que 42 % des sortants de formation initiale entrent sur le marché du travail en étant détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur représente en outre environ 20 % de l'apprentissage que la Cour n'exclut d'ailleurs pas de son périmètre.

Chapitre I – Une offre de formation inadaptée

I – Le bilan insatisfaisant de la formation professionnelle initiale

Le ministère partage le constat fait par la Cour d'une insuffisante coordination dans le fonctionnement des deux voies de formation professionnelle initiale, voie scolaire et apprentissage. Les deux filières ont pour point commun de préparer les jeunes à un diplôme ou une certification professionnelle inscrits au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), l'une sous statut scolaire, l'autre sous contrat de travail. Il n'y a toutefois pas de correspondance absolue des publics, les métiers artisanaux se préparant davantage en apprentissage que ceux du tertiaire. En outre, certains jeunes ne se sentent pas mûrs pour une formation en alternance et une poursuite d'études en milieu scolaire est préférable. La complémentarité s'illustre également par la fréquente cohabitation d'une filière scolaire et de sections d'apprentissage dans la même structure.

Le conventionnement des centres de formation d'apprentis (CFA), à l'exclusion des quelques CFA nationaux résiduels, est une compétence des régions, et la carte des lycées professionnelles est pilotée par l'Education nationale. Le plan régional de développement des formations (PRDF) constitue en principe l'outil privilégié pour articuler les deux types de formation. Sans une telle articulation, il y a un risque de gestion cloisonnée et au final peu efficace. Aussi la question du devenir du PRDF, qui est soulevée dans le débat sur la réforme de la formation professionnelle, a-t-elle également un impact dans ce domaine.

Par ailleurs, la Cour s'interroge sur les résultats contrastés des deux voies de formation professionnelle des jeunes en termes d'insertion dans l'emploi. Les lycées professionnels n'ont pas une vocation générale d'insertion rapide dans l'emploi et peuvent constituer un marche-pied vers une poursuite d'étude, y compris en alternance, alors que l'apprentissage est une première expérience professionnelle, préparant à l'exercice d'un métier et facilitant la transition entre la scolarité et le monde du travail. Le taux d'insertion dans l'emploi en apprentissage était de 66 % en 2006, soit une dizaine de points de mieux que les lycées professionnels. La plus forte féminisation des lycées professionnels reproduisant également le plus fort taux de chômage structurel chez les femmes, participe aux résultats moins favorables de cette filière.

II – L'offre de formation continue s'adapte difficilement aux besoins des salariés et des entreprises

A - Une offre très hétérogène

Les constats de la Cour sur l'offre de formation sont largement partagés par le ministère. On peut néanmoins observer que l'analyse du marché de la formation repose sur une vision (l'offre de formation n'est pas adaptée à la demande) en décalage avec l'appréciation communément reconnue d'une faible expression de la demande par les catégories qui ont le plus de difficultés à percevoir les opportunités qui leur seraient ouvertes par la formation. De ce fait, il est regrettable que des sujets majeurs dans ce domaine ne soient pratiquement pas évoqués : l'analyse des besoins et la prospective, l'information des publics, le conseil en orientation professionnelle ...

Constatant l'hétérogénéité et l'émiettement de l'offre de formation professionnelle, la Cour remarque qu'un nombre important d'organismes de formation déclarés n'ont pas la formation pour activité principale. Il convient de souligner à ce sujet que ces prestataires de formation non spécialistes, contribuent de manière significative à la formation de salariés, notamment en matière d'action de formation courtes d'adaptation au poste de travail, dans des domaines techniques, commerciaux, de ressources humaines.

B - Des prestataires de formation publics contraint à des mutations rapides

En ce qui concerne les prestataires public de formation, la Cour examine les activités de l'AFPA d'une part et des GRETA d'autre part, mais ne mentionne pas la très importante offre de l'enseignement supérieur public, tant en ce qui concerne la formation professionnelle continue que l'apprentissage, ainsi que l'offre de formation d'origine consulaire, fondamentale en matière d'apprentissage, mais également importante dans le domaine de la formation professionnelle continue.

Concernant l'AFPA, les observations de la Cour appellent les remarques suivantes :

- En premier lieu, le transfert aux régions des stages de l'AFPA, prévu par la loi du 13 août 2004, sera effectif au 1^{er} janvier 2009. Un groupe de travail associant l'Etat et l'Association des régions de France a permis de clarifier juridiquement le cadre d'intervention des collectivités locales lorsqu'elles expriment un besoin d'achat de prestations de formation et de construire les outils méthodologiques permettant aux régions d'organiser sans délai leur commande publique de formation dans la plus grande sécurité juridique possible.
- En second lieu, l'exercice de la tutelle, au travers notamment des contrats de progrès successifs, a permis à l'AFPA de gagner en autonomie au regard par exemple du contrôle économique et financier de l'Etat ou de sa gestion interne, tout en accompagnant l'AFPA à se préparer à la décentralisation complète d'une grande partie de son activité. A ce titre, la participation de l'Etat aux conventions tripartites anticipant les transferts a permis à l'AFPA de bénéficier d'une période transitoire pour s'adapter aux attentes des régions en matière d'offre régionale de formation.

La clarification récente du cadre juridique et financier dans lequel doit se construire le plan stratégique de l'AFPA pour les cinq prochaines années, notamment le respect des règles de la concurrence pour une large partie de ses activités, conduira l'Etat, dans le cadre d'un nouveau contrat de progrès, à accompagner l'AFPA pour mener à bien ces nécessaires évolutions.

III – L'incapacité du système à sécuriser les parcours professionnels

A - L'insuffisante prise en compte de la situation des personnes les moins qualifiées.

Le constat est partagé par le ministère en ce qui concerne les difficultés d'accès à la formation des salariés peu formés ou peu qualifiés issus notamment des TPE-PME, du public jeune ou des seniors. Cette situation entraîne en effet, pour ce public, des risques accrus de fragilité dans leur parcours professionnel.

La Cour estime par ailleurs, que le cloisonnement des dispositifs ne permet pas d'identifier l'intensité des besoins en formation et que le système n'est pas en mesure de sécuriser les parcours professionnels des moins formés. C'est effectivement tout l'enjeu de la réforme actuelle de la formation professionnelle.

La Cour relève à juste titre que le congé individuel de formation permet à un public restreint de bénéficier d'une véritable seconde chance et qu'à ce titre il participe effectivement de la sécurisation des parcours professionnels. Dans une moindre mesure, le DIF, dispositif récent, dont la

Cour relève qu'il illustre la volonté des partenaires sociaux de réduire les inégalités d'accès à la formation et participe de la construction de parcours de formation, n'est toutefois pas de nature à lui seul à compenser les inégalités d'accès à la formation professionnelle

B – La difficile gestion de la formation au profit des demandeurs d'emploi

La Cour fait le constat d'un suivi déficient des demandeurs d'emploi pendant leur formation et estime que la formation constitue une rupture. L'objet de cette critique devrait s'estomper avec le temps en raison du suivi qui sera demandé à la nouvelle institution. L'accompagnement de tous les demandeurs d'emploi, même s'ils ne sont pas immédiatement disponibles, constitue en effet un enjeu pour le suivi des demandeurs d'emploi en formation.

De même, la critique faite de la non-association de l'ANPE aux achats de formation des ASSEDIC devient non fondée du fait de la fusion au sein d'un opérateur unique.

C – La validation des acquis de l'expérience : un dispositif novateur mais insuffisamment développé

La Cour considère que la VAE connaît une dynamique certaine mais qu'elle demeure marginale comme mode d'accès à la certification. Le ministère partage cette analyse mais il convient de remarquer que, pour certains titres ou diplômes, la VAE fait désormais quasiment jeu égal avec la formation (titre d'agent de fabrication industrielle ou d'assistante de vie aux familles par exemple). On assiste également à un élargissement du spectre des titres demandés par VAE.

Concernant la nécessaire amélioration de l'information sur le dispositif VAE, les régions, qui ont depuis 2006 la responsabilité d'organiser sur leur territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil en VAE, envisagent un élargissement des missions qui leur sont confiées. Ainsi, en région PACA, le réseau d'information conseil a vu ses missions évoluer au profit « d'espaces territoriaux » emploi formation.

Plus généralement, les développements de la VAE sont à rechercher dans une meilleure intégration de cet outil dans la gestion des ressources humaines en entreprise. Les entreprises font de ce dispositif un usage diversifié, corrélé à leur position sur le marché du travail et à leur positionnement stratégique. Toutes témoignent que la VAE peut à la fois sécuriser les trajectoires professionnelles et contribuer à la compétitivité économique. A ce jour, trop peu d'entreprises s'inscrivent spontanément dans la démarche car elles n'en perçoivent pas bien les bénéfices. C'est pourquoi le développement de la VAE articulée à la gestion des parcours professionnels et des compétences, à l'évolution des organisations doit être

impulsé par les acteurs du service public de l'emploi en lien avec l'ensemble des acteurs économiques.

Chapitre II – Des financements considérables mais cloisonnés

I - Un effort financier considérable

La Cour rappelle l'ampleur des dépenses engagées au titre de la formation professionnelle. Outre l'observation faite ci-dessus relative à la prise en compte très incomplète des coûts de l'enseignement supérieur, il convient de noter que les chiffres du tableau n°5 récapitulent des dépenses en termes de financeur final, celui-ci pouvant avoir reçu au amont des transferts provenant d'autres financeurs. C'est le cas pour 100 % des crédits européens, la Commission européenne n'intervenant jamais comme financeur final.

II – L'enseignement professionnel : un financement complexe et des coûts élevés (pour mémoire)

III – Le financement de l'apprentissage : des circuits complexes et peu transparents

La complexité du système de financement est le résultat d'une évolution historique. Cependant, ces dernières années, les gouvernements successifs ont apporté des améliorations notables sans remettre fondamentalement en cause la philosophie même de l'apprentissage qui repose notamment sur les principes suivants :

- *l'apprenti bénéficie d'une forme d'éducation alternée avec le statut de salarié de l'entreprise concrétisé par l'existence d'un contrat de travail,*
- *l'entreprise dispose d'une liberté totale dans l'affectation de sa taxe due au centre de formation qu'elle envisage de financer, mais ce financement doit obligatoirement passer par l'intermédiation d'un organisme collecteur, ce qui est une garantie de transparence.*

Les lois n° 2002-73 du 17 janvier 2002 et n° 2005-32 du 18 janvier 2005 ont permis de modifier le cadre normatif des circuits de perception et de collecte de la taxe d'apprentissage avec à la clé une incidence sur les flux financiers. Ainsi, le quota d'apprentissage a été porté de 40% à 52 % du montant de la taxe. Corrélativement le hors quota est passé de 60% à 48%, depuis l'année 2005 les dépenses exposées par l'employeur sous la forme subventions destinées aux premières formations technologiques et professionnelles et à l'apprentissage sont obligatoirement versées par l'intermédiaire d'un organisme collecteur habilité à cet effet,

Il convient de souligner par ailleurs que la loi du 17 janvier 2002 en rénovant le régime juridique de la collecte de la taxe en définissant notamment les conditions d'habilitation des organismes collecteurs a contribué à la disparition de plus de 75 % des anciens collecteurs en 2004.

Il résulte de ce qui précède que les conditions générales d'habilitation contraignent dorénavant ces nouveaux organismes collecteurs à un certain nombre d'obligations d'ordre organisationnel et comptable, susceptibles de faire l'objet d'un contrôle exhaustif par les services de l'Etat, avec en cas d'errements un panel de sanctions qui peut aboutir à la remise en cause de l'habilitation.

Néanmoins et malgré les améliorations apportées au système, le ministère partage l'opinion de la Cour sur la complexité du mécanisme de financement de l'apprentissage, sur les inégalités persistantes entre régions, entre secteurs professionnels et entre CFA dans l'affectation de la taxe, sur le manque de coordination entre les organismes collecteurs et les conseils régionaux.

IV - Le financement de la formation professionnelle continue : une transparence et une mutualisation insuffisante

A – Des financements croissants collectés par un réseau complexe et hétérogène

La Cour constate l'accroissement de la part de marché des OPCA et en explique les causes par le relèvement du taux de contribution, l'externalisation croissante par les entreprises de la gestion des actions de formation, la fourniture de services spécifiques aux entreprises. Il convient de nuancer le constat dans la mesure où tous les OPCA ne peuvent proposer une palette complète de prestations ; en effet leurs moyens financiers sont limités par les règles de plafonnement des frais de gestion et par ailleurs, le droit de la concurrence encadre les possibilités de ces organismes à offrir des prestations aux entreprises.

La Cour rappelle que la réglementation autorise une certaine souplesse concernant le seuil minimal de collecte de 15 M€⁴⁰. Il convient de rappeler que l'agrément des organismes collecteurs paritaires à compétence nationale n'est accordé que si le montant estimé des collectes annuelles (...) est supérieur à 15 M€. Dès lors, ces dispositions ne s'appliquent pas aux organismes agréés dans le champ régional comme les 25 OPCAREG (devenus OPCALIA) et les 26 FONGECIF. De fait, les seuls organismes qui ont bénéficié des exceptions prévues sont au nombre de quatre : le CCFP, le FAF pêche, l'AGECIF 63 et l'AGECIF RATP.

40) L'article correspondant est l'article R.964-1-3 (devenu R6332-8, R6332-9, R6332-10 et R6332-13 dans la nouvelle recodification).

Il n'en demeure pas moins que, comme le relève la Cour, le grand nombre d'organismes et leurs disparités nuisent à une allocation efficace des ressources. Bon nombre d'organismes ne disposent pas, en effet, de la taille critique leur permettant d'assurer un service de proximité efficace auprès des TPE, voire des PME. Aussi, le document d'orientation que le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le secrétaire d'Etat à l'emploi ont le 25 juillet dernier adressé aux partenaires sociaux en préalable à leur négociation met-il l'accent sur l'évolution des métiers des OPCA en proposant notamment de relever le seuil de collecte à un montant minimum de 100 M€ et de rationaliser le réseau de collecte du congé individuel de formation.

B – Un encadrement inefficace de l'activité des OPCA

En ce qui concerne le taux de contribution, la Cour élude, pour les versements au titre du plan de formation, les versements prévus par accords de branche pour les entreprises de plus de 10 salariés.

En ce qui concerne l'encadrement des frais de gestion, il convient de préciser que l'arrêté du ministre chargé de l'emploi daté du 4 janvier 1996 ne limite pas à 9,9 % du montant de la collecte le montant des frais de gestion, mais à 5,9 % de la collecte encaissée et 4 % du montant des décaissements de l'exercice. Comme cet arrêté le précise, ce plafonnement vise à couvrir d'une part des dépenses de collecte, de conseil, de service de proximité et d'information et d'autre part des dépenses de gestion administrative et financière. Ces dispositions visent donc à encadrer des activités diverses que la réglementation a fixé aux OPCA avec notamment la mise en place d'un service de proximité auprès des employeurs et des salariés.

C – Une mutualisation très faible

Les constats de la Cour sont largement partagés par le ministère. En ce qui concerne la subvention aux organisations syndicales pour la promotion de l'ANI de 2003, il convient de noter que les partenaires sociaux ont souhaité pouvoir affecter une partie des fonds collectés auprès des entreprises pour financer les campagnes d'information à destination des salariés. Le ministère ne s'est pas opposé à cette initiative. Il s'agit néanmoins de dispositions exceptionnelles qui avaient pour objet de permettre de familiariser les militants avec des dispositions nouvelles (contrats de professionnalisation, formation hors temps de travail, droit individuel à la formation, périodes de professionnalisation, négociations de branches...).

Les observations de la Cour concernant l'absence de fongibilité entre les fonds perçus au titre du CIF et ceux perçus au titre de la professionnalisation sont fondées. Le ministère partage notamment le constat sur l'insuffisante participation du FUP au financement des congés

individuels de formation alors que le fondement même de la création du FUP était d'encourager ce type d'intervention.

D - Une participation peu transparente au financement du paritarisme

Le ministère partage les observations de la Cour et est favorable, en l'état actuel de la réglementation, à un aménagement des règles qui encadrent la gestion paritaire.

A ce titre, il convient de mieux encadrer les frais des organisations siégeant au sein des conseils d'administration des OPCA et pouvant donner lieu à remboursement après service fait. Pourraient être, par exemple, inclus les pertes de salaire, les frais de transport, hébergement, restauration. Les justificatifs nécessaires au remboursement des frais réellement exposés peuvent alors être normalisés et plus strictement encadrés.

Ensuite, il serait sans doute utile de donner compétence au conseil d'administration de l'OPCA pour fixer annuellement un programme d'activité répondant aux missions prévues par l'article R.964-1-14 / R.6332-43 et 44 du code du travail. Ce programme et sa réalisation devrait faire l'objet d'un compte rendu produit annuellement permettant d'assurer une certaine publicité de l'activité effective des organisations syndicales, au-delà des simples imputations comptables des frais du paritarisme.

Sur le FONGEFOR, et comme suite aux recommandations formulées par la Cour, des contacts ont été pris avec les représentants du FONGEFOR pour poser les bases d'une amélioration du dispositif. Une réunion est prévue dès septembre 2008.

Chapitre III – Une stratégie absente

I – Des compétences éclatées et concurrentes à tous les niveaux

Concernant les contrats d'objectifs et de moyens (COM) dans le domaine de l'apprentissage⁴¹ : la contractualisation dans les COM a pour objet de rendre plus lisible et d'objectiver la politique de l'Etat et des régions et constitue ainsi un réel outil de pilotage. Elle respecte pleinement le principe « d'un Etat garant mais non gérant ». La relance de l'apprentissage à l'occasion du plan de cohésion sociale est un succès indéniable, puisque après une diminution entre 2000 et 2003, les entrées en apprentissage augmentent désormais suivant un rythme de 6 % par an environ. Il y a 420 000 apprentis aujourd'hui, contre 371 000 en 2002. Les COM ont joué un rôle dans ce développement, à travers notamment un effet de levier, puisque le principe de cofinancement implique une participation financière à parité des conseils régionaux dans les actions prévues. Afin d'optimiser

41) Il convient de remarquer que l'affectation de la 2ème section du FNDMA concerne, outre les COM, des versements aux CFA à recrutement national.

l'affectation des fonds versés, la DGEFP a élaboré, conjointement avec l'association des régions de France (ARF), un cadre commun de restitution permettant une remontée d'information harmonisée et une négociation éclairée des avenants annuels aux COM.

Elaboré et piloté par le conseil régional, le plan régional de développement des formations (PRDF) vise à mettre en cohérence les politiques de formation menées sur le territoire de la région. La mise en place de cet outil n'a cependant pas permis de garantir une gouvernance régionale optimale en matière de formation professionnelle. En réponse à l'hétérogénéité des modes de gouvernance et au caractère inégal de la coordination des acteurs, le rapport de la mission sénatoriale propose de rendre le PRDF « prescriptif ». Il s'agit d'engager les financeurs : la région, l'Etat et le monde professionnel (partenaires sociaux, branches professionnelles). Si l'idée paraît fondée, le choix des termes crée une ambiguïté. Dès lors que le PRDF est adopté de manière unilatérale par le conseil régional, le mot « prescriptif » évoque un rapport de supériorité qui semble incompatible avec la liberté des multiples acteurs impliqués.

II – Un pilotage insuffisant

A – Des instances de coordination régionales éclatées et peu efficaces

Le ministère partage les constats de la Cour sur l'éclatement et la faiblesse des instances de coordination régionale et du dialogue social régional. Un CCREFP resserré pourrait effectivement être notamment gage d'un pilotage stratégique régional plus efficace.

B - La faiblesse de la concertation au niveau national : le rôle du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)

La Cour pointe deux faiblesses pour un bon fonctionnement du CNFPTLV : la participation de l'Etat, présentée comme faible et « passive », et les moyens dont dispose le secrétariat général.

Concernant la participation de l'Etat, il convient de noter que la construction même du CNFPTLV ne favorise pas une participation active et à haut niveau des services de l'Etat. Par exemple, il serait souhaitable de resserrer la composition de cette instance et d'accorder un rôle significatif à l'Etat (présidence ou vice présidence).

Il convient de souligner que le ministère chargé de l'emploi propose des points à l'ordre du jour de chaque réunion du Conseil et intervient à chaque groupe de travail de celui-ci.

III - Une évaluation introuvable

Les constats de la Cour sur l'insuffisance des données disponibles pour l'évaluation de la formation professionnelle sont largement partagés.

La multiplicité des acteurs intervenant dans le fonctionnement du dispositif rend difficile la collecte d'une information exhaustive et harmonisée sur ce champ. De nombreuses améliorations ont été apportées au système d'information ces dernières années. Pour autant, deux sources de difficultés demeurent : l'absence de base législative pour instaurer des obligations d'information statistique vis-à-vis des conseils régionaux et l'absence de définition consensuelle de « l'unité de compte » en matière d'action de formation au-delà de la notion purement fiscale d'imputabilité.

L'évaluation elle-même connaît des difficultés intrinsèques liées à la difficulté d'isoler la contribution d'un dispositif ou d'une action spécifique à l'évolution d'un résultat (trajectoire professionnelle, rémunération...). Ces difficultés, communes à tous les exercices d'évaluation, sont particulièrement accentuées dans le domaine de la formation professionnelle : hétérogénéité des actions, développement de la modularisation, absence de données longitudinales, articulation des décisions de formation et des choix de mobilité ...

Le document d'orientation transmis au mois de juillet dernier aux partenaires sociaux et à l'Association des régions de France propose qu'un débat d'orientation annuel sur les priorités des politiques de formation puisse avoir lieu au niveau national entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux. Il rappelle à ce titre le caractère indispensable du renforcement de la qualité du système d'information sur les performances d'ensemble du système d'information, notamment au niveau agrégé et national.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le rapport de la Cour des comptes intitulé « La formation professionnelle tout au long de la vie » appelle de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, je relève qu'il prolonge à bien des égards les critiques faites au dispositif de formation professionnelle par de nombreux rapports, qu'ils émanent des corps d'inspection de l'Etat ou du Parlement voire, plus récemment, d'instances collégiales réunissant les acteurs eux-mêmes, tel le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) ou le groupe de travail multipartite sur la formation professionnelle, dit « groupe Ferracci », constitué au printemps 2008 à la demande de la ministre chargée de l'emploi et auquel mes services ont participé.

Le ministère de l'intérieur est pleinement engagé dans l'amélioration souhaitée par la Cour du système de la formation professionnelle, que ce soit en appui du ministère chargé de l'emploi, en charge à titre principal de la conduite de cette réforme, ou de manière plus directe, à travers les travaux qu'il conduit, sous l'autorité du Premier ministre et dans le cadre de la conférence nationale des exécutifs (CNE), pour clarifier les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales.

Si la réforme de la formation professionnelle couvre en effet un spectre très large, dont une partie échappe aux compétences du ministère de l'intérieur, ce secteur souffre comme l'atteste le rapport de la Cour d'enchevêtrements, de cloisonnements et de complexités qui appellent des clarifications, notamment entre l'Etat et les régions, afin de rendre le dispositif plus efficient, apte à répondre aux évolutions du marché du travail et pleinement mobilisé autour de l'objectif national de retour au plein emploi.

S'agissant des observations et préconisations de la Cour relatives à l'inadaptation de l'offre de formation aux besoins des individus et des entreprises, il me paraît utile de répondre sur trois points :

- en ce qui concerne le défaut d'articulation entre les cartes de l'enseignement professionnel d'une part et de l'apprentissage d'autre part concourant à des concurrences entre ces deux filières de formation

La recommandation formulée par la Cour en faveur d'une concertation plus étroite entre l'Etat et les régions pour assurer la complémentarité des cartes des formations des établissements d'enseignement et de l'apprentissage doit à l'évidence être suivie.

Si les pratiques méritent encore d'évoluer pour traduire l'intention du législateur, il peut être rappelé que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait voulu renforcer cette complémentarité entre les deux voies de formation initiale, sous statut scolaire ou sous statut de contrat de travail, en prescrivant la traduction du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) en conventions annuelles d'application prévoyant et classant par ordre prioritaire les ouvertures et fermetures de section de formation professionnelle initiale.

Il semble que la refonte progressive des PRDF par les régions, qui s'est étalée sur plusieurs années, n'ait pas encore permis une montée en charge de ces conventions propres à garantir la bonne complémentarité entre voies de formation et de prendre les éventuelles décisions de fermeture de filières s'imposant au regard de l'évolution des besoins des entreprises.

- en ce qui concerne la commande publique de formation professionnelle

Dans son rapport, la Cour met en garde les régions contre un recours encore trop fréquent au financement d'actions de formation professionnelle continue par voie de subventions plutôt que par la voie des procédures d'appels à la concurrence. Elle appelle également l'attention sur les efforts que les régions doivent accomplir pour exercer leur fonction de « maître d'ouvrage » notamment en matière de définition du contenu des formations.

La préoccupation de la Cour rejoint et conforte les initiatives prises par les services de l'Etat qui, sous l'impulsion de la ministre chargée de l'emploi, ont élaboré au cours du premier semestre 2008, en lien avec l'Association des régions de France, un « guide pratique de l'achat public des prestations de formation professionnelle ». Ce guide a été porté à la connaissance de l'ensemble des régions. Il répond aux interrogations qu'elles avaient soulevées en matière de commande publique de prestations de formation professionnelle et apporte des précisions sur la distinction entre subvention et commande publique.

S'il ne dispense pas les acheteurs publics régionaux de leur nécessaire travail d'analyse des besoins et de définition du contenu des actions de formation, et la Cour relève des initiatives locales intéressantes à cet égard, ce guide pratique devrait contribuer à faciliter l'appropriation par les acheteurs du cadre juridique de la commande publique.

- en ce qui concerne l'absence de collaboration efficace entre les régions et les acteurs de la politique de l'emploi (ANPE et Assédic) pour les actions de formation conduites en direction des demandeurs d'emploi.

Les travaux conduits par le Gouvernement au cours du premier semestre 2008 devraient permettre d'apporter des réponses aux observations de la Cour.

En effet, au-delà des orientations gouvernementales en faveur de la meilleure coordination des acteurs de la formation professionnelle (cf. communication en Conseil des ministres du 23 juillet 2008), la réforme initiée par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi permettra de lever les cloisonnements relevés par la Cour entre de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'assurance chômage. Elle devrait permettre également d'améliorer les articulations entre les régions et la nouvelle institution issue de la fusion de l'ANPE et du réseau opérationnel de l'assurance chômage.

Les collectivités représentées au niveau national dans l'instance délibérante de la nouvelle institution comme dans le conseil national de l'emploi seront également associées au conseil régional de l'emploi qui sera institué dans chaque région.

S'agissant des observations et préconisations de la Cour relatives à l'insuffisante mutualisation des fonds de la formation professionnelle continue

La Cour déplore le défaut de mutualisation des fonds de la formation professionnelle continue et suggère la création d'un « fonds régional pour la formation professionnelle tout au long de la vie » pour mutualiser les moyens affectés à des priorités définies localement, dans un cadre concerté.

A cet égard, il convient de signaler que l'hypothèse d'un fonds « pérenne et mutualisé » destiné à sécuriser les parcours professionnels a été discutée dans le cadre du groupe de travail multipartite sur la formation professionnelle qui a remis son rapport aux ministres chargés de l'emploi le 10 juillet 2008.

Cette hypothèse a été globalement rejetée par les partenaires sociaux et les régions. Sans remettre en cause la nécessité d'un pilotage politique partagé au niveau régional, celles-ci semblent privilégier des solutions non permanentes qui rejoignent les précédents de « conférences de financeurs » déjà expérimentées dans certaines régions.

Il semble en tout état de cause qu'un éventuel dispositif de fonds régional ne saurait avoir pour conséquence de rendre plus confuse la répartition des compétences que les acteurs souhaitent au contraire, à l'instar du Gouvernement, voir clarifiée, notamment entre l'Etat et les régions. Il ne devrait pas davantage remettre en cause la compétence des régions que le législateur a confortée au cours des vingt-cinq dernières années.

S'agissant enfin des observations et préconisations de la Cour relatives à la mise en place d'une stratégie coordonnée en matière de formation tout au long de la vie

La Cour conclut à l'impossibilité concrète pour les acteurs de construire une véritable stratégie en matière de formation professionnelle, tant au niveau national qu'au niveau régional, du fait de l'éclatement des

responsabilités et des financements et de la faiblesse des coordinations entre acteurs. Elle recommande de créer les conditions d'une stratégie coordonnée en matière de formation tout au long de la vie.

Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales partage ces constats sur les défauts du système actuel, trop cloisonné entre des multiples structures et rejoint son souhait de voir se mettre en place une gouvernance et une contractualisation renouvelées à l'échelon régional, permettant de mieux coordonner les interventions de l'Etat (compétences d'éducation et d'emploi), de la région et des acteurs socio-économiques de manière à ce que les discontinuités entre formation initiale et formation continue ou encore les incohérences entre logiques sectorielles et logique territoriale puissent trouver des réponses efficaces.

Les préconisations de la Cour appellent cependant les deux observations qui suivent.

- Si le rapport est centré sur les efforts nécessaires à accomplir en matière de coordination des acteurs, il n'explore guère la voie des clarifications qui pourraient être apportées dans le champ de la répartition des compétences entre acteurs, notamment entre l'Etat et les régions. Le rapport se limite sur ce sujet à s'interroger sur le bien-fondé du « retour » de l'Etat dans le champ de l'apprentissage au moyen des « contrats d'objectifs et de moyens » (COM) et à déplorer que la pratique des multi-financements fasse obstacle à l'effort de définition des besoins dans la passation des marchés publics de prestations de formation professionnelle.

L'attention de la Cour mérite d'être appelée sur le fait que les aspects négatifs résultant des enchevêtrements de responsabilités entre l'Etat et les régions ont été mis en exergue par plusieurs rapports récents, notamment le rapport de la mission d'audit de modernisation, L'impact de la décentralisation sur le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, de janvier 2007, le rapport de la mission commune d'information du Sénat, de juillet 2007 ou encore le rapport du sénateur Lambert, Les relations entre l'Etat et les collectivités locales, de novembre 2007.

L'exercice de clarification, qui ne contredit pas l'effort de coordination, devra être conduit, dans ce champ de l'action publique comme dans d'autres, en concertation avec les collectivités territoriales concernées et avec l'objectif, partagé avec la Cour, de mise en place d'un dispositif plus cohérent et permettant l'émergence de véritables stratégies d'action au plan régional.

- Le rapport propose de supprimer le PRDF et de le remplacer par un nouveau document de programmation, plus large dans son champ et plus précis dans ses objectifs, qui permettrait de fédérer les décideurs, publics comme privés, et de faire converger les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Comme le souligne la Cour, la situation actuelle impose un réexamen des outils de concertation, de programmation et de contractualisation au niveau régional. L'efficacité, à juste titre contestée, de ces outils conditionne en effet la mise en cohérence effective des politiques de formation professionnelle et leur bonne articulation avec la politique de l'emploi, désormais réorganisée dans le cadre de la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

Si des progrès notables ont été récemment accomplis, il demeure vrai que le PRDF souffre d'être encore trop souvent générique et de privilégier le foisonnement des actions au détriment de l'identification de priorités et d'objectifs quantifiés permettant in fine d'évaluer les résultats. Il est trop isolé dans la multitude des instruments de contractualisation entre la région, l'Etat et les acteurs socio-économiques.

Pour autant, le PRDF est un instrument reconnu par l'ensemble des acteurs et il semblerait utile, plutôt que de le remplacer, d'explorer la voie d'une refonte de cet outil et de sa mutation en un document engageant davantage les partenaires de la région, dès lors que celui-ci est approuvé par l'Etat et l'ensemble des parties prenantes, et mieux centré sur des objectifs et des priorités.

Dans le cadre constitutionnel actuel, la signature des partenaires de la région constitue d'ailleurs, au-delà de son caractère symbolique, une nécessité juridique, le principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre comme la notion de chef de file, dont les contours ont été récemment précisés par le Conseil constitutionnel, ne pouvant conduire la région à élaborer un programme prescrivant pour autrui sans son accord.

Cette refonte du PRDF devrait aller de pair avec une mise à plat des outils contractuels existants, tels les « contrats d'objectifs territoriaux » (COT) ou les « contrats d'objectifs et de moyens » (COM), à l'égard desquels les prescriptions du PRDF ne s'imposent pas.

C'est sans doute au travers du renforcement de cet outil que la coordination des acteurs se trouvera effectivement renforcée et que des questions difficiles autant que récurrentes, telles la coordination de la fonction d'accueil, d'information et d'orientation ou l'amélioration de l'accès des publics les plus éloignés de l'emploi, notamment les bénéficiaires de minima sociaux, à la formation professionnelle, pourront trouver des réponses.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Le ministère de l'éducation nationale a examiné avec attention et intérêt le projet de rapport que la Cour des Comptes a consacré à la formation professionnelle, qui propose des réflexions et des pistes d'analyse dont certaines prolongent des réflexions menées au sein du ministère.

Il souhaite apporter les éléments ci-après sur les remarques du rapport figurant au chapitre I – (p. 5 à 57).

I – La formation professionnelle initiale

I – A – « L'éclatement de l'offre de formation professionnelle initiale »

La Cour observe que l'adaptation de l'offre de formation professionnelle initiale est entravée par la concurrence entre ses deux filières (enseignement professionnel et apprentissage) et que cette juxtaposition singularise la France, là où d'autres pays (Allemagne) ont clairement choisi un système, en l'espèce l'apprentissage (p. 7 à 9).

S'agissant de la juxtaposition de deux voies de formation en France par rapport à l'Allemagne qui jusque-là a pu faire le choix d'une seule voie, une remarque semble s'imposer : la formation par apprentissage, comme le rappelle le rapport, est bien composée d'une part d'un contrat avec une entreprise qui forme aux savoir-faire professionnels et à l'apprentissage d'un métier, et d'une formation plus générale délivrée par un CFA.

Or, le nombre de contrats que peuvent proposer les entreprises n'est pas illimité. Cette offre bute aussi sur la disponibilité des maîtres d'apprentissage dont le rôle est primordial dans la réussite de la formation. Le fait d'avoir développé des formations en lycée professionnel permet l'accès à des formations professionnelles de jeunes qui n'auraient pas pu trouver un contrat.

De plus, la voie de l'apprentissage concerne plutôt des métiers proches de l'artisanat, ce qui n'est pas le cas de l'offre des lycées professionnels. Apprentis et lycéens professionnels à la fin de leurs études ne sont pas confrontés aux mêmes segments du marché du travail.

Il est par conséquent difficile de parler de concurrence entre les 2 voies de formation.

Par ailleurs, la situation allemande est moins favorable que ne laisse penser le projet de rapport. En effet, la publication « L'Éducation en Allemagne »⁴² fait état de difficultés croissantes dans le système de formation professionnelle, comme l'illustre l'extrait suivant : « Ces jeunes [commençant une formation professionnelle] se répartissent de façon très inégale entre les trois secteurs de la formation professionnelle (formation en alternance, système de formation en école professionnelle et le système transitoire). Entre 1995 et 2004, le taux de contrats de formation dans le système de formation en alternance a baissé de 8 points, tandis que la part du système de transition augmentait environ du même ordre de grandeur et que celle du système de formation en école professionnelle stagnait... Les offres du système de transition ont en effet pour particularité de ne mener à aucun diplôme de formation reconnu. Dans le meilleur des cas, elles permettent seulement au jeune d'améliorer ses compétences personnelles en vue de commencer une formation. ».

Plus avant dans le chapitre, il est indiqué que « Au cours des dix dernières années, les régions déficitaires en places de formation professionnelle en entreprise se sont beaucoup étendues ».

L'importance de l'offre de formation professionnelle initiale doit être soulignée.

Comme le souligne la Cour (page 10), il est important d'offrir aux jeunes « une formation plurielle et adaptée », afin qu'ils puissent choisir la voie de formation la plus proche de leurs aptitudes et souhaits : dans les académies où les formations offertes sont présentes sous les différents statuts (public, privé sous contrat et par apprentissage), il est constaté un meilleur taux de réussite aux examens (Rennes, Nantes...).

En outre, les besoins des jeunes, des territoires et de l'économie peuvent être contradictoires et l'offre de formation est un compromis. Si la recherche d'une meilleure adaptation de la formation aux besoins économiques est compréhensible, il convient cependant d'éviter un « adéquationnisme » étroit, la formation professionnelle initiale ayant pour objet non seulement l'insertion rapide dans l'emploi mais aussi la préparation des futurs citoyens et des futurs travailleurs appelés à agir dans la cité et à s'adapter aux évolutions sociales et économiques. La mission du ministère de l'éducation nationale est bien de donner aux jeunes des compétences leur permettant d'évoluer professionnellement dans un environnement lui-même en perpétuelle et rapide évolution.

⁴² « L'éducation en Allemagne, un rapport basé sur des indicateurs, accompagné d'une analyse sur l'éducation et la migration – Résumé des principaux résultats du rapport », rapport réalisé pour le compte de la Conférence permanente des Ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des Länder en République Fédérale d'Allemagne et du ministère fédéral de l'éducation et de la Recherche.

Il existe inévitablement un décalage temporel entre l'expression d'une demande d'ouverture de formation par les acteurs territoriaux et la réalisation de cette ouverture, celle-ci ayant des incidences en termes d'équipement pour la région et de gestion des personnels pour l'État. De plus, les données relatives aux évolutions des emplois régionaux mais aussi nationaux, voire européens, sont souvent fragiles et la sortie des premières promotions vers l'emploi nécessite plusieurs années. Aussi les évolutions de l'offre sont-elles souvent lentes, la formation initiale ne pouvant, par nature, être en phase immédiate avec la demande économique, comme peut et doit l'être la formation continue.

***La rénovation de la voie professionnelle**, engagée en septembre 2007 vise à favoriser l'élévation du niveau de qualification des jeunes de la voie professionnelle, à améliorer leur insertion professionnelle et leur poursuite d'études, à répondre aux perspectives de développement économique et aux ambitions de notre pays et de l'Europe. Les objectifs de cette rénovation s'inscrivent en cohérence avec les objectifs de Lisbonne (« Éducation et formation 2010 ») :*

- diminuer le taux de jeunes quittant prématurément l'école : ramener à 10% (contre 17% actuellement) le taux de jeunes de 18 à 24 ans sans diplôme et ne poursuivant pas d'études ou de formation ;

- augmenter à 85% le pourcentage de jeunes ayant terminé avec succès l'enseignement secondaire supérieur. La loi du 24 avril 2005 définit pour la France l'objectif d'amener 80% d'une génération au baccalauréat.

La voie professionnelle, qui accueille aujourd'hui 1/3 des jeunes à la sortie du collège, doit elle aussi contribuer à l'atteinte des objectifs de Lisbonne.

Dans le cadre de cette rénovation mise en œuvre depuis septembre 2007, le développement du cursus menant en trois ans au baccalauréat professionnel directement après la classe de troisième, expérimenté depuis 2001, a été engagé. La généralisation de ce cursus est envisagée pour la majorité des spécialités dès la rentrée 2009.

Des passerelles seront mises en place, chaque année du cycle, entre les formations professionnelles (baccalauréat professionnel / CAP) et entre les formations professionnelles et technologiques (baccalauréat professionnel / baccalauréat technologique).

Une plus grande souplesse dans l'organisation des enseignements est envisagée avec la révision des grilles horaires : durée horaire pour les élèves définie sur le cycle de trois ans, volant globalisé d'heures/professeurs pour l'accompagnement, la remédiation et l'aide individualisée. Ainsi, la mise en œuvre d'une aide et d'un accompagnement personnalisés permettra de prendre en compte les difficultés des élèves les plus fragiles.

I – B – « Les contraintes de la gestion »

La Cour souligne que « d'importantes rigidités affectent la gestion des enseignants de lycée professionnel » (p. 15) et évoque :

- la définition des obligations de service des Professeurs de Lycée Professionnel (PLP2) sous forme de grilles horaires hebdomadaires, qui entraîne une déperdition de moyens du fait de la rigidité des emplois du temps ;

- la diversité des disciplines enseignées, source de difficultés de gestion et conduisant à ce qu'un grand nombre doivent être enseignées par des personnels non titulaires ;

- les freins limitant les recrutements de professeurs associés, notamment la lourdeur des horaires et l'absence de perspective de carrière au sein de l'éducation nationale ;

- la faiblesse des effectifs concernés par les mesures de reconversion ou d'adaptation, constat face auquel le ministère « prévoit que des actions d'adaptation aboutissent à un changement de discipline voire à une réorientation professionnelle ».

Les observations formulées par la Cour appellent les remarques suivantes :

Les obligations de service des PLP sont fixées, comme pour les autres catégories d'enseignants, par voie réglementaire, en l'occurrence par le décret n° 92-1189 du 06/11/1992 relatif à leur statut particulier. La notion de grille horaire hebdomadaire n'est donc pas pertinente.

Les difficultés générées par la très grande diversité des disciplines enseignées dans les lycées professionnels ne concernent pas tant la gestion des personnels enseignants que leur recrutement, qui nécessite le recours à des **agents non titulaires**. La gestion de ces derniers ne présente pas de difficultés particulières. Ils bénéficient des dispositions du décret n° 86-83 du 17/01/1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat, texte complété par le décret n° 2007-338 du 12/03/2007 qui garantit de nouveaux droits à ces agents, notamment en ce qui concerne leur rémunération, leur carrière, leur mobilité, leur évaluation et leur représentation.

Des dispositions récentes, issues du décret n° 2007-322 du 08/03/2007, vont permettre de simplifier le recrutement des **professeurs associés**. Les conditions de diplôme ont notamment été supprimées et des professionnels justifiant d'une expérience dans le secteur privé peuvent désormais être recrutés. Des rémunérations plus attractives, équivalentes à celles des professeurs agrégés, peuvent leur être accordées.

Les professeurs associés exercent généralement une activité professionnelle à l'extérieur du ministère de l'éducation nationale : ils ne sont donc pas destinés à y faire carrière et, pour cette raison, sont recrutés jusqu'à concurrence d'un mi-temps sur la base d'un contrat de trois ans renouvelable une fois.

S'agissant du changement de discipline et de la réorientation professionnelle, il convient de rappeler qu'un accompagnement pouvant aller, si nécessaire, jusqu'à des actions de formation, aide les professeurs à changer de discipline en fonction des besoins des élèves. Au-delà de ces changements disciplinaires, la réorientation professionnelle des professeurs est facilitée par des dispositifs de différentes natures :

- les Postes Adaptés de Courte et de Longue Durée (PACD et PALD) sont destinés à accueillir, dans les services du ministère de l'éducation nationale ou d'autres administrations, des enseignants confrontés à des difficultés professionnelles pour raisons de santé. En 2007, dans le second degré, 1.129 enseignants ont bénéficié d'un poste adapté. Cette affectation peut les aider à poursuivre une démarche de reconversion ou de reclassement ;

- le dispositif « seconde carrière » est destiné à aider les enseignants à se reconvertir sur d'autres missions que l'enseignement, en les accompagnant vers des prises de poste au sein des fonctions publiques d'Etat ou territoriale ;

- enfin la récente réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie introduit dans la fonction publique des périodes de professionnalisation qui faciliteront à terme la mobilité et la reconversion professionnelles des fonctionnaires, notamment des enseignants, en leur permettant de suivre des actions de formation en alternance pour se préparer à exercer de nouvelles fonctions.

I – C – « Des résultats insuffisants »

● « La faible attractivité de l'enseignement professionnel »

Depuis quelques années, l'accent est mis sur l'adaptation de l'appareil de formation afin de rendre la voie professionnelle plus attractive afin de mieux répondre aux besoins exprimés par les jeunes, les familles et les professionnels et faciliter l'accès d'un plus grand nombre d'élèves au niveau IV.

Dans ce cadre, des mesures ont été prises, parmi lesquelles :

- les opérations de rapprochement école- entreprise (semaine "école-entreprise", concours "initiative jeunes", forums de promotion de l'enseignement professionnel,...), le dispositif "Ingénieurs pour l'école" (IPE) qui met à disposition du système éducatif des cadres et ingénieurs de grandes entreprises, les plates-formes technologiques qui contribuent au

développement économique territorial. Elles impliquent des établissements d'une même filière, des universités ainsi que divers partenaires locaux ;

- **la découverte des métiers dès le collège.** Un enseignement de découverte professionnelle est proposé aux élèves de troisième. Découvrir des métiers, des milieux professionnels, des formations et des diplômes qui préparent à ces métiers, mais aussi les lieux et les modalités de cette préparation, tels sont les objectifs de cet enseignement qui prend deux formes :

- l'option 3 heures qui est proposée à tout élève de troisième depuis la rentrée 2006. Elle élargit et complète la culture générale des élèves. Cette première découverte du monde du travail prépare l'élève à faire son choix, le moment venu ;

- le module 6 heures implanté principalement en lycée professionnel, qui se situe dans la perspective d'une réduction des sorties sans qualification. Il concerne plus particulièrement un public d'élèves volontaires, scolairement fragiles, souhaitant mieux connaître la pratique des métiers.

- **l'amélioration de l'orientation vers la voie professionnelle**, avec notamment le parcours de découverte des métiers et des formations qui a fait l'objet de la circulaire n° 2008-092 du 11 juillet 2008 parue au BOEN le 29 juillet 2008.

● « **Résultats contrastés en termes d'insertion dans l'emploi** »

La mention de « résultats contrastés en termes d'insertion dans l'emploi » affichés par l'apprentissage et l'enseignement professionnel (p. 19) appelle des précisions.

En 2004-2005, deux tiers des jeunes ont trouvé dès leur sortie de l'apprentissage un emploi et la moitié des lycéens (tableau ci-après).

Critères	Modalités	Lycéens	Apprentis
Niveaux	II et I	71,5	73,3
	III	68	78,7
	IV	61	80,4
	V	43,3	62
	V bis	19,2	31,6
Sexe	Garçons	55,8	67,9
	Filles	50,5	62,4
Secteur	Production	53,2	66,4
	Services	53,2	65,5
Ensemble		53,2	66

Par ailleurs, selon une étude de la DEPP parue en 2002 (note d'information n°02-49 du 01/11/2002), au 1er février 2001, sept mois après leur sortie du système éducatif, 76,5 % des apprentis sont en emploi (aidé et non aidé) contre 72,2 % des lycéens.

Toutefois la comparaison des conditions d'insertion à court terme conduit à moduler les résultats selon les parcours de formation, les spécialités de formation, les métiers préparés et par sexe. Les emplois occupés reflètent non seulement les caractéristiques des sortants mais aussi celles des secteurs qui les recrutent.

Les apprentis préparent dans leur très grande majorité des formations relevant du domaine de la production qui, au niveau des formations de niveau IV, sont plus recherchées par les entreprises que les spécialités tertiaires.

Les deux tiers des apprentis sont des garçons et l'on observe, toutes choses égales par ailleurs, une insertion plus rapide pour les garçons que pour les filles.

Enfin dans certains secteurs d'activité comme les transports et à certains niveaux de formation (BTS et baccalauréat professionnel) le contrat d'apprentissage est clairement un pré-recrutement de salarié.

Si les conditions d'insertion des apprentis sont plus favorables que celle des lycéens, il demeure que lorsque les apprentis ne bénéficient pas d'une embauche par leur entreprise d'accueil et qu'ils préparent des formations proches de celles dispensées en lycées professionnels, ils perdent leur avantage ; ils se heurtent à la concurrence de leurs homologues lycéens et ils connaissent des périodes de chômage plus longues. En outre, les apprentis embauchés dans leur entreprise de formation se retrouvent plus fréquemment dans une petite entreprise dont les niveaux de salaires sont souvent inférieurs et les possibilités de carrière moins grandes.

II – La formation professionnelle continue

Les développements suivants, consacrés aux GRETA (« groupes d'établissements »), apportent les éléments de réponse qu'appellent les observations de la Cour (p. 28 à 35) et les recommandations préconisées en conclusion du chapitre (p. 55).

II – A. Observations de la Cour sur les GRETA

1 – "Un mode de gouvernance inadapté"

La Cour considère que la gestion du GRETA ne représente qu'une "mission secondaire" pour le chef d'établissement (page 30).

Le ministère a mené une réflexion sur la situation des chefs d'établissement afin d'assurer une gouvernance plus professionnelle des GRETA en prenant mieux en compte les spécificités de la formation professionnelle continue liées à son positionnement sur le marché de la formation.

Plusieurs pistes ont été examinées, notamment, celle visant à regrouper les fonctions d'ordonnateur et de président de GRETA sur la même personne. Cette mesure est destinée à assurer une meilleure cohérence de la politique du groupement et un allègement des circuits administratifs et d'informations.

Actuellement, une majorité de chefs d'établissement dans les GRETA cumule les deux fonctions de président et ordonnateur du groupement.

2 – "Des réseaux lourds et coûteux"

La Cour note que « la majorité des formations est généralement assurée dans l'établissement support » et que les actions des GRETA seraient concentrées sur un faible nombre d'établissements (page 31).

Le GRETA est par définition un groupement d'établissements sur la base du volontariat. C'est ce qui permet une offre de formation diversifiée.

En effet, c'est parce qu'il y a, parmi les adhérents, à la fois des lycées professionnels spécialisés et des établissements de formation générale, que les GRETA peuvent répondre aux différents besoins de formation des commanditaires.

La mobilisation des établissements d'un groupement est donc forcément inégale dans le temps et l'espace. Elle dépend de la nature de la demande de formation, de la proximité géographique souhaitée, de la complémentarité voulue par les financeurs entre formations professionnelles et formations générales.

Cette diversité d'offres est aussi une obligation du service public d'éducation permettant la personnalisation des réponses et l'adaptation aux besoins des entreprises.

Par ailleurs, cette « réunion de moyens » que permet le GRETA offre notamment aux établissements scolaires de petite taille la possibilité de se positionner sur le marché, de répondre aux exigences de qualité, et de développer des stratégies commerciales.

Si le GRETA se limitait aux seuls adhérents d'envergure, l'offre diversifiée de proximité serait limitée. Le pourcentage de chaque établissement dans le chiffre d'affaires du GRETA ne peut être un indicateur ni d'évaluation ni de rentabilité.

3 – "Les difficultés d'insertion des GRETA dans leur environnement économique et institutionnel"

La Cour relève qu'il y a une nécessité de "coopération accrue avec les centres de bilans et les dispositifs de validation des acquis", et que cette "démarche est diversement développée selon les GRETA" (page 31-32).

Depuis déjà plusieurs années, la demande des financeurs concerne la prise en compte de la trajectoire professionnelle des personnes dans une perspective de formation tout au long de la vie. Les formations doivent donc être plus courtes et "professionnalisantes". Elles doivent s'inscrire dans des parcours de validation d'acquis et permettre à tout moment des mobilités dans l'emploi.

Ces attentes ont amené les GRETA à rénover leur offre et à proposer une gamme de prestations, de l'amont à l'aval de l'acte de formation, permettant de couvrir l'un ou l'autre des moments de ces trajectoires : bilan, projet professionnel, positionnement, parcours personnalisés, accompagnement, validation des acquis, insertion dans l'emploi. Les GRETA ont aussi développé la coordination des structures et dispositifs capables de mettre en place ces prestations. Cette politique a été l'occasion de partenariats renforcés tant à l'interne du système éducatif qu'à l'externe, avec d'autres prestataires. Deux facteurs ont favorisé ce positionnement des GRETA comme « prestataire capable d'offrir une gamme complète de services » :

- l'antériorité des GRETA en matière d'individualisation des formations puis, de développement de prestations "sur mesure" dans le cadre de la démarche qualité GRETAPlus ;

- les besoins exprimés par les deux lois qui ont profondément modifié le paysage de la formation. La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, qui instaure la VAE (validation des acquis) et la loi n°2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Ces prestations, mobilisant tout ou partie de la gamme de services des GRETA et s'appuyant sur la modularisation des formations, sont de plus en plus achetées par les clients des GRETA. On peut citer quelques exemples de projets d'envergure nationale conduits avec des entreprises ou des OPCA : Atac, Danone, ANFH, Cnasea, Agefos-Pme, Faf-Sab, Médiapost...

Des travaux sont en cours pour améliorer l'efficacité en matière de dispositifs académiques notamment par le renforcement de la synergie entre DEC (division des examens et concours) et DAVA (dispositif académique de validation des acquis) afin d'optimiser les procédures et mieux maîtriser les flux. Les demandes exprimées par les entreprises et les OPCA font de plus en plus l'objet d'une réponse globale (VAE, accompagnement, post VAE).

La Cour critique la "lenteur" avec laquelle les GRETA s'engageraient dans une "démarche de modularisation des diplômes" (page 32).

La modularisation des formations, puis celle des diplômes professionnels s'est imposée aux GRETA pour rendre possible, en termes de parcours, la construction des trajectoires de professionnalisation tout au long de la vie.

Actuellement 110 diplômes, 13 Certificats de Qualification Professionnelle (CQP) et 185 formations qualifiantes ont été modularisés. L'effort se concentre donc maintenant sur des aspects qualitatifs : mise en œuvre d'un livret de compétences pour enregistrer les modules « validés » en vue d'une certification progressive, harmonisation des architectures modulaires sur l'ensemble du territoire, expérimentation de dispositifs mixant les publics dans le cadre des lycées des métiers.

Dans les mois à venir, trois champs professionnels des secteurs industriel, tertiaire et sanitaire et social feront l'objet d'une expérimentation qui conduira à proposer, à partir de la diversité des découpages modulaires existants pour un même diplôme, d'une académie à l'autre, une architecture modulaire de référence pour un diplôme.

4 – "Des problèmes récurrents d'adaptation de l'offre de formation à la demande du marché"

La Cour estime que « les Conseillers en Formation Continue occupent un positionnement peu clair au sein des groupements ». Elle aborde également « les lourdeurs de gestion des personnels enseignants" (page 33).

Les Conseillers en Formation Continue (CFC) assurent la liaison entre la stratégie académique de développement de la formation continue et le plan d'action des GRETA. Ils ont un rôle de conseil, d'impulsion, de coordination et de suivi pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action du groupement, ainsi que pour sa traduction dans chacun des établissements membres. Ils agissent en relation étroite avec les instances de décision du groupement mais n'ont aucun lien hiérarchique avec le président de GRETA.

Une réflexion est en cours sur le positionnement hiérarchique des CRC au sein des GRETA.

La gestion des catégories d'enseignants intervenant dans les GRETA appelle les commentaires suivants :

● Les agents contractuels

Comme le remarque la Cour des comptes, la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 transposant le droit communautaire à la fonction publique a limité le recours aux contrats à durée déterminée en imposant des contrats à durée indéterminée au-delà de six années continues d'engagement.

Quant au recrutement de responsables techniques évoqué p. 34, il s'agit sans doute des agents de catégorie A chargés de la direction technique du groupement, dont la nomination est prévue à l'article D 423-4 du Code de l'éducation, complété par le décret n° 93-412 du 19 mars 1993.

Les obligations réglementaires de service (ORS) sont définies par deux décrets :

- pour les fonctionnaires titulaires, par référence au service qu'il accompliraient en formation initiale : 648 heures pour les certifiés et les PLP ;

- pour les agents contractuels, ces obligations sont fixées à 810 heures.

Ces textes distinguent les activités d'enseignement et les activités consacrées à l'élaboration de projets de formation ou à l'accompagnement des formations, ces dernières étant affectées d'un coefficient de pondération.

Ces durées de service ne placent pas les GRETA en situation favorable dans le secteur concurrentiel de la formation continue.

5 – "Une démarche d'évaluation des résultats insuffisamment développée"

La Cour relève que « faute d'instruments d'évaluation adaptés, la plupart des GRETA n'est pas en mesure de s'assurer de la qualité du service délivré et de son adaptation aux besoins du marché » (page 36).

Le réseau des GRETA est historiquement précurseur en matière de qualité dans le domaine de la formation (les premiers dispositifs individualisés, les CPEN - centres permanents de l'éducation nationale - remontent aux années 1980). Aujourd'hui, dans le cadre de leur démarche de certification et/ou de labellisation qualité, les GRETA s'engagent à respecter le socle commun des exigences imposées par les financeurs publics comme privés.

L'ensemble des procédures est formalisé dans un manuel qualité disponible sur demande. Il existe aussi un label qualité spécifique au réseau des GRETA (GRETAPlus) en voie de devenir une norme de bonnes pratiques AFNOR. Actuellement, les 229 GRETA sont tous inscrits dans une démarche qualité. 93 d'entre eux ont une certification qualité nationale : GRETAPlus ou ISO.

La quasi totalité des GRETA dispose d'instruments d'évaluation adaptés leur permettant de s'assurer de la qualité du service délivré et de son adaptation aux besoins des clients, de l'amont à l'aval de la prestation.

Par ailleurs, la pratique des audits ou des expertises se développant, le réseau des GRETA est de plus en plus souvent audité par ses clients, qui s'assurent également de la satisfaction des bénéficiaires.

II – B. Recommandations de la Cour sur l'AFPA et les GRETA

La Cour estime que la situation des GRETA appelle des mesures urgentes de réforme, en matière d'organisation du réseau, de gestion et de rapprochement des moyens GRETA- AFPA (page 54).

1 – Incitation des GRETA à se regrouper et statut de ces regroupements

Au nombre de 239 au 1^{er} janvier 2007 et de 229 au 1er janvier 2008, les GRETA sont d'ores et déjà engagés dans la démarche de regroupement préconisée par la Cour des comptes. Le regroupement se fait le plus souvent sur une base géographique, constituée par le département.

Le statut des GRETA et son évolution ont fait l'objet d'une étude par l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, dont les conclusions sont consignées dans un rapport remis au ministre en juin 2006.

Ce rapport préconise le rattachement des GRETA aux groupements d'intérêt public pour la formation continue et l'insertion professionnelle (GIP FCIP), institués dans les académies en application des articles R 423-19 à R 423-27 du Code de l'éducation (anciennement décret n° 2001-757 du 28 août 2001).

L'étude approfondie de cette solution, entreprise en 2007 sous forme de simulation dans trois académies, n'a pas permis d'en dégager les avantages. Elle a suscité chez les chefs d'établissement la plus grande réserve.

Des réflexions sont en cours pour examiner les possibilités de donner aux GRETA la personnalité juridique que leur statut actuel ne leur offre pas, tout en conservant la souplesse du fonctionnement actuel fondé sur l'établissement public local d'enseignement (EPLÉ).

Plusieurs hypothèses sont envisagées, comme la création d'un conseil d'administration spécifique pour les questions de formation continue (participation des membres du conseil inter établissements – CIE - au CA de l'établissement support du GRETA ou conseil d'administration en formation restreinte à la formation continue) ou encore le statut de GIP, conférant au groupement la personnalité juridique.

Il faut noter que le décret n° 92-276 du 26 mars 1992 a offert la possibilité aux établissements scolaires de choisir le statut de GIP pour leur mission de formation continue, mais qu'aucun d'entre eux n'a jamais souhaité le mettre en œuvre.

2 – Incitation à la mise en place d'une démarche de comptabilité analytique

Le ministère a entrepris depuis plusieurs années de renforcer la professionnalisation des acteurs de GRETA en privilégiant différentes actions.

● *L'évaluation du coût des prestations des GRETA*

Un groupe de travail sur les coûts initié par la DGESCO a été chargé d'élaborer une méthode d'évaluation de ces coûts, qui soit la même pour tous, et permette aux GRETA d'établir rapidement et efficacement leurs tarifs, quelles que soient leurs spécificités.

Les coûts des prestations des GRETA comprennent, en amont, le coût de l'action commerciale, du conseil, de la conception, et de l'ingénierie préalables à la mise en œuvre de la prestation proprement dite, puis la réalisation de l'action elle-même avec non seulement le face à face pédagogique mais aussi les activités périphériques qui l'accompagnent (élaboration du parcours de formation, coordination, suivi, tâches administratives,...), sans oublier, en aval, l'organisation de la validation et de la certification qui s'ensuit, ainsi que le suivi des stagiaires à la sortie de leur formation.

Ces activités impliquent des dépenses pédagogiques (matière d'œuvre et outillages, livres, CD,...), des frais d'occupations de locaux (y compris les locaux d'EPL), des frais de déplacement (diversité des lieux de formation), des frais généraux (fournitures administratives, assurances, publicité, téléphone, entretien, amortissement,...), des achats d'équipements et de matériels (matériels techniques, micros, photocopieuses,...) et principalement des dépenses de personnel (rémunérations, cotisations, ASSEDIC, indemnités,...) qui représentent environ 75 % des charges des GRETA.

Enfin, le coût des prestations doit également intégrer les charges des services communs du GRETA (gestion administrative et financière de la structure, bureaux,...) qui sont réparties entre toutes les prestations vendues.

Ces coûts sont, de plus, souvent accrus par les exigences de qualité des clients (publics ou privés), les besoins de modularisation des formations induits par la VAE, le DIF, les CQP,... et l'individualisation des parcours souhaitée par les prescripteurs.

● *Formation des équipes de direction*

A la demande et en partenariat avec la DGESCO, l'ESEN (école supérieure de l'éducation nationale) a mis en place une formation à l'intention des équipes de direction des GRETA. Il s'agit, lors d'une formation commune, de développer une culture partagée de la politique générale de développement et de la gestion de la formation d'adultes à l'éducation nationale, sur un marché concurrentiel.

● **Généralisation du progiciel ProgrE**

ProgrE est un progiciel de gestion intégré qui coordonne l'ensemble de l'activité des GRETA autour d'un même système d'information. Actuellement en cours de déploiement, il a l'ambition de devenir un outil de pilotage au niveau du GRETA, au niveau académique et au niveau national.

En liaison avec le logiciel comptable et le logiciel de paie des établissements supports, ProgrE permet un suivi financier de l'activité aussi bien au niveau des recettes (conventions et factures) que des dépenses (coût des personnels et des infrastructures). En temps réel, il donne la capacité au GRETA de piloter la rentabilité de l'activité.

L'analyse des résultats s'effectue sur les rubriques budgétaires définies par le GRETA répartissant ainsi les charges directes et indirectes pour les comparer aux produits.

Par ailleurs, ProgrE autorise la création de matrices de coûts, définies par année budgétaire, sur deux grilles de coûts unitaires, l'une applicable à l'heure d'intervention, l'autre applicable à l'heure stagiaire.

Cet outil vise à une meilleure gestion de l'activité des GRETA favorisant la réactivité nécessaire au marché concurrentiel de la formation continue.

3 – Mise en commun des moyens ou rapprochement AFPA – GRETA

La question d'un rapprochement est traitée comme essentielle par les deux réseaux.

Plusieurs rencontres au niveau national ont été organisées et des enquêtes ont été menées auprès des acteurs sur ce thème, dont il ressort une grande diversité, selon les régions, en termes de partenariats réalisés, en cours et en projet.

En effet, il est clair que le rapprochement est souhaité mais que, dans un même temps, il s'inscrit dans le contexte incertain de la régionalisation de l'AFPA et de son impact sur un marché déjà hautement concurrentiel, notamment quant à la réponse à la commande publique qui concerne plus de 50% du chiffre d'affaires des GRETA.

A ce titre, l'impulsion du partenariat GRETA - AFPA par les conseils régionaux s'avère déterminante, montrant tout l'intérêt que pourrait apporter la mise en œuvre d'un « service public régional de la formation professionnelle tout au long de la vie ». Les pistes d'action d'ores et déjà envisagées, ou traitées dans diverses régions, reposent sur une meilleure connaissance entre les acteurs territoriaux et locaux, sur l'offre de prestation des uns et des autres et sur la mise en relation, l'articulation et la complémentarité de ces offres.

Dans l'environnement actuel caractérisé par un accroissement de la concurrence entre organismes de formation, privés et publics, la mise en œuvre concrète d'actions en partenariat s'avère fragile, reposant souvent sur des personnes même lorsque les relations entre les deux réseaux sont anciennes et/ou formalisées.

Annexe – Observations particulières

Chapitre I – Une offre de formation inadaptée

I – A – L'éclatement de l'offre de formation professionnelle initiale

– « L'émiettement des diplômes et des formations » (page 13 du rapport)

La segmentation des diplômes constatée par la Cour est à relier avant tout à la segmentation des organisations professionnelles et des systèmes d'emploi plus qu'au nombre de CPC : les diplômes « transversaux » à différents secteurs ont été développés ces dernières années, et ont donné lieu à un travail conjoint à plusieurs CPC ; ce travail « inter CPC » a d'ailleurs, dans certains cas, dépassé le cadre de l'éducation nationale, avec des certifications élaborées conjointement avec des CPC rattachées à d'autres départements ministériels (emploi, agriculture, affaires sociales).

Il faut aussi prendre en compte deux éléments :

- les diplômes dans le champ de l'artisanat ou des métiers d'art ont également une fonction de « conservatoire des métiers » ;

- un certain nombre de diplômes sont positionnés à différents niveaux d'une même filière : CAP ou BEP, puis Bac pro, puis BTS, parfois ensuite Licence professionnelle.

I – B – Les contraintes de la gestion

« Des règles conduisant à des déperditions de moyens » (page 14 du rapport)

En réponse à la remarque de la Cour notant que « la méthode du 'financement à la structure' est source de rigidité et de déperdition de moyens », il apparaît réducteur d'énoncer que le coût d'une structure est le même quel que soit le nombre d'élèves encadrés. Ainsi, une structure serait en quelque sorte « surfinancée » si elle accueillait moins d'élèves que sa capacité peut le permettre.

Ce postulat ne prend pas en compte les différentes tailles de groupes d'élèves pouvant exister dans une même structure : si, en effet, des structures regroupant un faible nombre d'élèves (par exemple dans une matière d'enseignement pratique spécialisée) sont mises en place dans les établissements, le coût en enseignants est le plus souvent limité par le regroupement de ces mêmes élèves dans des disciplines d'enseignement général, voire certaines disciplines d'enseignement technologique.

Chapitre III – Une stratégie absente

III – A – Des données peu fiables, tardives et difficilement accessibles (Pages 105 et suivantes du rapport)

- Les développements consacrés par la Cour aux limites des initiatives prises pour fiabiliser le suivi statistique des sorties en cours de formation (application ARA de l'académie de Caen et enquête IVA conduite par le ministère de l'éducation nationale) appellent les deux séries de précisions suivantes :

D'une part, **s'agissant de l'application informatique ARA (Apprentissage Région Académie)**, si l'académie de Caen a été en effet, l'une des premières à faire remonter les données sur la formation des apprentis sous la forme de données individuelles, depuis 2007, cette remontée individuelle est désormais étendue à toutes les académies y compris celles des DOM. De plus, l'application ARA est nationale et permet d'harmoniser toutes les données sur les apprentis qui viennent des CFA. En 2008, l'ensemble des académies disposent de données individuelles sur les apprentis et donc des moyens d'analyser les parcours de jeunes sortis de 3^{ème} et se tournant vers l'enseignement professionnel. Les études de suivi réalisées par l'académie de Caen en 2004 peuvent désormais s'effectuer dans toutes les académies.

D'autre part, le fait que les taux de réponse à l'enquête « **Insertion Vie Active** » (IVA) sont hétérogènes en fonction des académies ne signifie pas pour autant que les résultats ne soient pas fiables pour toutes. En effet, quand le conseil régional ou le rectorat décide de financer une relance téléphonique, les taux de réponse deviennent satisfaisants et garantissent une fiabilité des résultats à un niveau assez fin de formation. Pour assurer la fiabilité des résultats, une collaboration entre les différents partenaires comme un investissement minimal du côté des académies sont nécessaires en vue de collecter les réponses en nombre suffisant.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique prend acte avec grand intérêt du rapport de la Cour sur le système de la formation professionnelle. Il partage très largement les observations que la Cour a été amenée à faire.

La Cour souligne l'ampleur des moyens financiers consacrés à la formation professionnelle : 34 milliards €, soit 2 % de la richesse nationale, en incluant les lycées professionnels. Malgré les nombreuses réformes intervenues et en dépit de l'implication forte d'une multitude d'acteurs et du professionnalisme des formateurs, la Cour analyse, à juste titre, les défaillances de notre système, notamment le caractère mal adapté de l'offre de formation, le cloisonnement des intervenants et des financements et le besoin de stratégie globale et d'évaluation.

Rejoignant les conclusions des rapports du sénateur M. CARLE en 2007 et des économistes MM. CAHUC et ZYLBERBERG en 2006, le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique estime que le système est peu redistributif et insuffisamment ciblé sur ceux qui en ont le plus besoin. Le Gouvernement a souhaité, dans ce contexte, qu'une concertation ait lieu sur l'avenir de la formation professionnelle, qui s'est notamment traduite par le groupe de travail présidé par M. FERRACCI au printemps 2008.

En ce qui concerne le droit individuel à la formation (DIF), une incertitude sur le taux d'accès à ce droit doit être signalée : en effet, ce taux, qui est mentionné par la Cour à hauteur de 3,6 % en 2006, rapporté au nombre de salariés concernés, soit 166 000, laisse entendre que seulement 4,6 millions de salariés étaient concernés par le DIF, alors que le total des emplois salariés des secteurs concurrentiels s'élevait la même année à près de 18 millions.

S'agissant de l'apprentissage, la cartographie des financements établie par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie illustre bien la complexité et la dispersion des financements constatées par la Cour.

Le Ministère prend par ailleurs note des interrogations soulevées par la Cour sur l'efficacité des contrats d'objectifs et de moyens dans le domaine de l'apprentissage, sujet largement décentralisé depuis 1983.

Enfin, le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique partage l'avis de la Cour selon lequel « l'AFPA ne peut plus différer davantage une évolution radicale de ses formations, de sa structure et de son statut », du fait des profondes évolutions du contexte juridique et concurrentiel. Le ministère a pris acte de la décision récente du Conseil de la Concurrence sur la situation concurrentielle de l'AFPA du 18 juin 2008.

Dans ce contexte, l'avenir de l'AFPA devra faire l'objet de travaux approfondis. Il conviendra d'analyser la façon de faire de l'AFPA une entreprise capable d'affronter la concurrence, en se positionnant mieux sur les différents segments d'activité et en remplissant les missions que lui confieront l'État, les régions et l'opérateur issu de la fusion ANPE-ASSEDIC. A ce titre, il faudra apporter une vigilance particulière au poids trop élevé des frais de structure puisque 43 % des effectifs de l'AFPA correspondent en 2007 à des emplois non directement liés à son cœur de métier de formation.

Sur le point particulier des biens immobiliers occupés par l'AFPA, une réflexion est en cours qui devrait conduire, dans des conditions à déterminer, au paiement par cette entreprise d'un véritable loyer de marché.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION
NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES
ADULTES (AFPA)**

Adaptation de l'AFPA à la concurrence

** Le rapport (page 27) indique que l'AFPA n'a pas : « accéléré son adaptation à la mise en œuvre à terme désormais très rapproché de procédures de marchés pour la commande de ses prestations ».*

L'Association souhaite rappeler que le contrat de progrès Etat - AFPA (2003 – 2008), et le plan d'entreprise qui l'a traduit de manière opérationnelle, ont eu pour objectif de préparer l'éventuelle mise en concurrence des prestations de formation, dans le cadre des commandes publiques des Conseils Régionaux issues de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

Plus largement, le projet de rapport omet de rappeler que le régime de subventionnement de l'AFPA est antérieur au traité de l'union européenne et que l'AFPA n'a été qualifiée d'opérateur économique intervenant sur un marché que très récemment, dans le cadre de l'avis du 18 juin 2008 du Conseil de la Concurrence.

A/ Ce n'est que depuis l'avis du 18 juin 2008 du Conseil de la Concurrence qu'il a été clairement acté que l'AFPA est un opérateur économique intervenant sur un marché.

Le décret du 11 janvier 1949 dispose qu'« un seul organisme à caractère national ... assure, dans la limite de la délégation qui lui est consentie par le Ministre du travail et de la sécurité sociale, la gestion administrative et financière des centres ... collectifs de formation

professionnelle » et reçoit, à cet effet, les subventions d'équipement et de fonctionnement correspondantes⁴³.

Un arrêté du 26 mars 1949 précise que l'ANIFRMO « est agréée comme association gestionnaire unique des centres collectifs de formation professionnelle accélérée »⁴⁴.

Sur ces bases, il a été considéré par les pouvoirs publics depuis 1949 que l'AFPA n'était pas une entreprise dans l'exercice d'une partie importante de ses activités. Elle les a exercées en effet selon des modalités très différentes de celles selon lesquelles des entreprises offrent leurs services aux conditions du marché :

- les interventions de l'AFPA revêtent pour l'essentiel le caractère d'un service universel sans sélection des bénéficiaires et couvrant une large palette de secteurs professionnels, dans le cadre d'une mission globale d'insertion et de qualification professionnelle de chômeurs en difficulté ;
- elles sont exercées selon le principe de solidarité gratuitement pour le chômeur, sans sélection, ni condition de ressource ou de contribution à l'AFPA ou à un fonds ou une caisse quelconque (et d'ailleurs sans but lucratif) ;
- les autorités publiques exercent un contrôle a priori important sur l'ensemble des recettes et dépenses au-delà de certains seuils, et donc sur les activités ; elles n'ont jamais mis en place les conditions d'une capitalisation de valeur au profit de l'Association (le mécanisme de subventionnement, le régime patrimonial, les régulations budgétaires n'ont jamais permis la constitution de réserves significatives non plus qu'une capitalisation de l'opérateur, ce qui aurait été le cas s'il s'était agi d'une entreprise intervenant dans des conditions de marché)

C'est ainsi que les activités de l'AFPA ont pu être subventionnées et le sont encore largement en 2008.

43) Article 4 du décret n° 49-39 du 11 janvier 1949 relatif à la formation professionnelle accélérée et réduisant le nombre des centres subventionnés par l'Etat.

44) Article 1er de l'arrêté du 26 mars 1949 fixant les modalités de transfert de la gestion des centres collectifs de formation professionnelle accélérée à l'Association Nationale Interprofessionnelle pour la Formation Rationnelle de la Main d'Oeuvre. L'association était à l'époque dénommée « ANIFRMO » mais cette dénomination a été modifiée en 1966 et il s'agissait donc bien déjà de l'AFPA (JORF du 3 mars 1966, p. 1848).

Les relations avec les pouvoirs publics se sont ainsi inscrites jusqu'à présent dans le cadre d'un modèle apparenté à celui existant en Italie où la Commission européenne a considéré que des organismes de formation peuvent avoir une double activité :

- *des services de formation ayant une finalité sociale financés par l'Etat ou ses régions, en dehors de toute activité économique ;*
- *des activités commerciales de formation destinées aux entreprises, à leur personnel et à des individus.*

Il ne peut donc être fait grief à l'AFPA de ne pas avoir achevé de se préparer à un changement de modèle :

- *qui n'a été que très récemment acté dans le cadre de l'avis du 18 juin 2008 du Conseil de la Concurrence*
- *qui n'a à ce jour pas été demandé par la Commission Européenne qui aurait pu saisir l'État français au titre du règlement n° 659/1999 qui lui permet d'intervenir si elle « considère qu'un régime d'aide existant n'est pas, ou n'est plus compatible avec le marché commun ».*
- *qui, de fait, n'est pas évident dans le domaine de la formation professionnelle qualifiante des demandeurs d'emploi, domaine dans lequel les principaux concurrents de l'AFPA bénéficient de mécanismes de soutien public.*

Il convient dès lors de prévoir une période de transition permettant à l'opérateur de s'adapter à son nouvel environnement juridique et économique.

B/ La situation de l'AFPA peut être analysée comme la sortie d'un régime d'aide antérieure au traité de l'Union Européenne

Le régime des aides existantes est prévu à l'article 88 CE, qui énonce que :

« 1. La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché commun. »

Ces aides existantes sont définies par le règlement n° 659/1999 du 22 mars 1999 comme :

« [...] toute aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'Etat membre concerné, c'est à dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après, ladite entrée en vigueur »⁴⁵.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le caractère « existant » d'une aide à la date d'entrée en vigueur du traité ne doit pas être apprécié d'après son importance ou son montant financier à différentes époques mais « par référence aux dispositions qui la prévoient, à leurs modalités et à leurs limites »⁴⁶. Tant que la législation qui a institué les avantages considérés n'est pas sensiblement modifiée, le régime d'aides mis en place par cette législation n'est pas affecté par rapport à la période antérieure à l'entrée en vigueur du traité.

A cet égard, les éléments principaux du régime de financement de l'AFPA découlent du décret du 11 janvier 1949 et de l'arrêté du 26 mars 1949 susvisés.

La sortie de ce régime remet en cause le cadre d'action de l'AFPA. Il faudra sans doute faire évoluer des éléments de statut, doter l'opérateur et constituer des réserves, augmenter la capacité d'autofinancement, poursuivre la diversification déjà entamée du portefeuille « clients » pour faire face à l'éventualité de pertes de marchés... Les évolutions relevant de l'AFPA ont été entamées dans le cadre du 1^{er} plan d'entreprise qui se termine fin 2008.

La poursuite de la période d'adaptation s'impose donc, similaire à celle dont ont bénéficié les opérateurs publics historiques de réseaux qui ont disposé de temps pour opérer leur mutation et affronter la concurrence dans de bonnes conditions.

Evolution de l'offre de service de l'AFPA

** Le projet de rapport (page 28) indique : « la rigidité de ses coûts... ne lui permet plus d'être compétitive dans certains secteurs et notamment dans les formations aux métiers du tertiaire. L'AFPA a décidé en conséquence de se retirer progressivement... ».*

Les métiers du tertiaire sont extrêmement divers et comportent certains domaines dans lesquels l'AFPA se développe, tels que les services aux personnes, où les services logistiques et de sécurité aux entreprises. Il serait plus exact d'indiquer que l'AFPA se retire progressivement des formations aux métiers du tertiaire administratif.

45) Article 1-b du règlement n° 659/1999 du 22 mars 1999, portant modalités d'application, JOUE n° L 83 du 27 mars 1999, p. 1.

46) CJCE, 9 août 1994, Namur – Les assurances du crédit SA c/ Office national du ducroire et Etat Belge, aff. C-44/93, Rec. I-03829, point 28.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)**

L'extrait concernant l'ANPE du rapport public thématique de la Cour des comptes intitulé « la formation tout au long de la vie » n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

Comme il est indiqué dans ce rapport (page 47) : « L'ensemble des analyses concerne le dispositif antérieur à la fusion ANPE-UNEDIC prévue par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi. ». La création du nouvel opérateur est aujourd'hui engagée et l'amélioration de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi constituera une de ses priorités. Elle se traduira par :

- un rapprochement opérationnel des fonctions de diagnostic, prescription et achats de formation au sein du nouvel établissement,*
 - - une recherche systématique de partenariat sur la base de la complémentarité des objectifs avec les autres financeurs sur le diagnostic, le financement des formations, l'information des prescripteurs, les échanges d'informations sur la qualité des formations dispensées notamment.*
-

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

Comme nous l'indiquions à la Cour des comptes lors de son contrôle, l'Assurance chômage a mis en œuvre une politique et des actions en matière de formation professionnelle afin de servir l'ambition fixée de retour à l'emploi rapide, faisant d'elle aujourd'hui le deuxième financeur de formation des demandeurs d'emploi après l'Etat.

Comme nous le faisons remarquer à la Cour lors de son contrôle, les engagements nets constatés au 31 décembre 2005 (tableau de la page 58) doivent être désormais être considérés « avec recul », qui ramène la consommation à 98,1 % de l'enveloppe 2007, hors report du reliquat 2006. Ce correctif opéré n'enlève en rien que les enveloppes propres à la formation professionnelle ont sans doute été trop ambitieuses et devront à l'avenir être encore mieux calibrées.

Enfin, en mettant en place et en suivant un certain nombre d'indicateurs de reclassement, définis en concertation avec les partenaires sociaux, l'Unédic ne souhaitait pas à travers eux conduire des évaluations qui prendraient en compte les effets de la formation sur le niveau de remboursement ou l'employabilité, mais bien être en capacité de suivre, très régulièrement, les résultats factuels observés sur chaque type de formation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT
D'AGEFOS-PME (FONDS D'ASSURANCE FORMATION DES SALARIÉS
DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES)**

AGEFOS PME est à nouveau cité par la Cour des comptes dans un extrait de rapport se référant à un contrôle dont nous avons fait l'objet il y a trois ans et sur lequel nous avons déjà fait des observations⁴⁷.

Tout en reconnaissant la pertinence de certains constats globaux faits dans l'extrait de rapport public porté à notre connaissance, nous considérons que les observations concernant les OPCA, et plus précisément AGEFOS PME :

- portent sur des considérations de gestion qui selon nous sont non fondées,
- auraient du prendre en compte un examen plus complet de la valeur ajoutée des services des OPCA telle qu'elle a été mise en évidence dans plusieurs rapports relatifs à la réforme de la formation professionnelle⁴⁸.

1. Des considérations de gestion non fondées pour AGEFOS PME

Nous soulignerons quatre points en particulier :

➤ **Le système de délégation de paiement.**

Le rapport général reprend les considérations sur le système de délégation de paiement d'AGEFOS PME qui viserait à « majorer artificiellement » le montant de la collecte pour contourner le plafond réglementaire de frais de gestion.

Ce mécanisme a été pratiqué de longue date par notre OPCA dès la fin des années 1980, soit bien avant le mécanisme de plafonnement des frais de gestion introduit par l'arrêté du 4 janvier 1996. Il place l'AGEFOS PME en intermédiaire garant de la légitimité de la dépense de formation et permet de simplifier et de sécuriser le process administratif et les règlements entre la PME et le prestataire de formation.

47) Ce contrôle portait sur les années 2003-2004.

48) Citons notamment :

* le rapport de la mission sénatoriale sur le fonctionnement du dispositif de la formation professionnelle juillet 2007

* AGEFOS PME – Evaluation du service rendu aux usagers TPE/PME, février 2008, dénommé ci après rapport IGAS 1 * Evaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés, mars 2008, dénommé ci-après rapport IGAS 2

* rapport dit "Ferracci", juillet 2008.

Le rapporteur aurait pu s'interroger sur l'impact positif de ce mécanisme de simplification et de sécurisation (pratiqué à large échelle par la quasi totalité des OPCA) sur l'investissement formation.

Ce système de délégation de gestion s'avère en réalité indispensable pour les actions co-financées par le FSE (garantie de traçabilité).

➤ Les "dérives de gestion"

Le rapport ne relève à aucun moment la grande variété de la structure des dépenses de fonctionnement de l'OPCA qui traduit une grande diversité des services rendus. Il relève quelques éléments qui justifieraient une « aisance financière », ce que nous considérons comme un jugement de valeur infondé.

- « Les dépenses de personnel trop généreuses » :

Le rapport ne présente pas de données chiffrées sur ce point.

En 2007, le salaire brut moyen mensuel de notre OPCA s'élevait à 2 937 € (avec un effectif de plus 35 % de cadres) alors que le salaire moyen était de 3 413 € dans les activités financières et de 3 087 € dans le secteur conseils et assistance⁴⁹.

- « Rémunérations et indemnités confortables » :

Le salaire brut annuel moyen des directeurs régionaux était de 96 K€ en 2004, année étudiée par la Cour, et le plus faible s'établissait à 56 K€.

Le rapport de 2006 se focalise sur le cas exceptionnel d'un directeur régional⁵⁰ à la tête d'une structure de 120 salariés avec plus de 20 ans d'ancienneté comme directeur qui, de plus, avait bénéficié d'une prime exceptionnelle cette année là.

- « Coûts informatiques mal maîtrisés » :

Il faut noter que l'informatique ne représente que 9 % de nos frais généraux, soit un ratio inférieur à celui constaté dans le secteur des activités financières.

Comme nous l'avons déjà indiqué, nous avons dû subir l'impact de la réforme de la formation professionnelle de 2004 et des modifications législatives et réglementaires qui l'ont suivi⁵¹.

Par ailleurs, AGEFOS PME en tant qu'OPCA à la fois interprofessionnel et inter-branches doit disposer d'un outil informatique interne et également de service aux clients (Echange de Données Informatisées, services en ligne, ...) :

49) Source : ACOSS

50) Signalons que ce directeur n'est plus en activité dans notre réseau.

51) dont la mise en œuvre de "l'ordonnance Villepin" du 2 août 2005 qui a entraîné des modifications complexes de nos programmes informatiques de gestion de la collecte.

- spécifique pour tenir compte de la variété de nos clients,
- évolutif pour nous adapter aux nouveautés de la formation professionnelle,
- performant pour optimiser les traitements administratifs et restituer des statistiques toujours plus complètes et pertinentes.

Cela implique certes des surcoûts informatiques mais ne doit pas pour autant être qualifié de « coûts mal maîtrisés ».

➤ **La gestion de la collecte**

Le rapport fait état d'un niveau de frais de gestion pour la collecte largement supérieur à ceux exposés par le régime d'assurance chômage pour la collecte de ces contributions qui représenteraient moins de 6 % en 2007.

Nous indiquons à la Cour que les frais de gestion de la collecte pour AGEFOS PME s'établissent à 0,16 % de la collecte⁵². La confusion du rapport est à souligner entre le coût réel de la collecte et le mécanisme réglementaire de calcul de frais de gestion assis sur la collecte. Par ailleurs, les missions des OPCA et celles des ASSEDIC sont profondément différentes.

Un rapport sur les OPCA indique que :⁵³

« La fonction de collecte n'est donc pas simple et ne consiste pas seulement à percevoir une somme due ».

« [...] lorsque la collecte est déléguée à un organisme tiers [...], les coûts de collecte ne sont pas inférieurs à ceux globalement constatés ».

« [...] ce transfert [à l'URSSAF] risquerait d'annihiler les efforts accomplis pour transformer la contribution financière des entreprises en une opération d'investissement pour la formation, pour une partie d'entre elles, l'objectif à poursuivre étant plutôt de généraliser cette perception. Au total la mission n'y est donc pas favorable... ».

Nous attirons l'attention de la Cour sur la formalisation de l'acte d'adhésion à travers la collecte qui se traduit par un engagement contractuel des parties que le rapport omet complètement.

Cet engagement ne fait l'objet d'aucun encadrement législatif ou réglementaire particulier.

➤ **Une analyse qui ne tient pas compte du lien entre coût de gestion et taille de entreprises.**

Les coûts de fonctionnement pour accompagner les PME dépendent de la taille des entreprises touchées par l'OPCA, ce qui a été complètement omis dans le rapport.

52) Cf. IGAS 1, page 24, § 4.1.2.1.

53) Cf. rapport IGAS 2, §1.3.1.1, page 20.

Or, par la structure même de notre portefeuille d'entreprises adhérentes (90 % d'entreprises de moins de 10 salariés⁵⁴), la collecte légale moyenne à AGEFOS PME est de 2 578 Euros par adhérent, loin derrière le réseau OPCALIA (10 264 Euros), OPCAİM (11 073 euros) ou encore OPCA Banques (151 703 Euros). Par ailleurs, ce chiffre moyen cache pour AGEFOS PME une autre réalité. En effet, plus de 90 % des contributions enregistrées par AGEFOS PME ne sont que de 263 Euros.

Le temps de travail sera le même pour le traitement d'une collecte de quelques euros ou de plusieurs dizaines de milliers d'euros.

2. Une analyse insuffisante des services apportés par les OPCA

L'appréciation des services rendus par l'OPCA est absente du rapport de synthèse, ce qui fausse l'évaluation de son coût. Celui-ci dépend en réalité de l'étendue, de la qualité et de la proximité des services offerts. Lors de l'audition d'AGEFOS PME par la Cour le 11 octobre 2006, nous avons déjà attiré l'attention sur cette question du service rendu et de son évaluation. Ce sujet, particulièrement important dans un contexte de réforme des OPCA, a d'ailleurs fait l'objet de préconisations dans les rapports récents qui ne sont pas citées dans l'extrait qui nous a été transmis.

Trois points nous semblent mériter d'être soulignés :

1. L'impact redistributif de la mutualisation.
2. L'incidence de l'activité de l'OPCA sur le taux d'accès à la formation.
3. La nécessité d'assurer une proximité territoriale.

➤ **La mutualisation : « un impact redistributif qui apparaît très faible »**

Pour AGEFOS PME, nous observons, au contraire du rapport, un impact redistributif réel comme le montre le tableau ci-dessous :

Classe	Moins de 10 salariés	10 à 49 salariés	50 à 249 salariés	Plus de 250 salariés
Contribution Moyenne	263	6.104	24.886	134.390
Coût Moyen Pris en Charge	1.400	7.919	23.476	103.100

Ensemble des activités, 2006⁵⁵ (en euros).

Notre organisme considère que les résultats atteints sont appréciables. Les procédures internes de péréquation de l'AGEFOS PME (interbranches et interprofessionnelle) auraient pu être analysées pour expliquer l'impact redistributif observé par d'autres rapports.

54) En 2007, sur les 297.000 entreprises adhérentes à AGEFOS PME, 268.000 avaient moins de 10 salariés.

55) Cf. rapport IGAS 1, annexe 3, page 39.

Par ailleurs, la raison pour laquelle les OPCA gèrent de façon séparée les enveloppes du plan de formation des entreprises de plus de dix salariés et celles des entreprises de moins de dix salariés n'est pas celle qui est indiquée par la Cour. C'est tout simplement la loi⁵⁶ qui exige cette non fongibilité.

➤ **Le taux d'accès à la formation**

En ce qui nous concerne, le taux d'accès à la formation des PME adhérentes exclusivement à AGEFOS PME est supérieur à la moyenne nationale de 17 points⁵⁷ pour les entreprises de 10 à 19 salariés et de 9 points⁵⁸ pour celle de 20 à 49 salariés.

Des rapports récents indiquent que les visites d'entreprises et une « orientation client » de l'OPCA produisent pour l'essentiel un effet dynamisant sur ce taux de départ. Les conseillers d'AGEFOS PME effectuent environ 80.000 visites par an. En 2006, nous avons financé 240.000 dossiers de formation dont 31.700 accompagnés de co-financement (principalement FSE). D'après une enquête récente⁵⁹, AGEFOS PME assure la totalité des services qu'un OPCA peut proposer.

Un tel travail administratif, de services et de conseil est rendu possible grâce à un réseau de conseillers en formation, complété par des assistants de gestion et des chargés de missions formés et compétents (plus de 698 personnes -66 % des effectifs- engendrant l'essentiel de nos frais de gestion).

➤ **La proximité territoriale**

La note d'orientation qui a été transmise le 25 juillet 2008 par Madame LAGARDE et Monsieur WAUQUIEZ aux partenaires sociaux, confirmant plusieurs rapports établis récemment à la demande des Pouvoirs Publics, souligne la nécessité d'une régionalisation renforcée des politiques de formation, et ce aussi bien de la part des OPCA que des autres acteurs. Cette régionalisation implique une proximité territoriale qui a un coût.

56) Ancien article R952-3 du Code du travail devenu :

* Article R6332-36 : Les organismes collecteurs agréés gèrent paritairement les contributions versées par les employeurs de moins de dix salariés. Ils définissent les priorités, les critères et les conditions de prise en charge des demandes présentées par les employeurs.

* Article R6332-37 : Les organismes collecteurs agréés constituent en leur sein une section particulière, distincte des autres sections, pour assurer la gestion et suivre l'emploi des sommes collectées. Dès leur réception, ces sommes sont mutualisées au sein de la section particulière.

57) Taux d'accès à la formation pour AGEFOS PME 30 %, France entière 13 %

58) Taux d'accès à la formation pour AGEFOS PME 30 %, France entière 21 %

59) Cf. rapport IGAS 1, annexe 3, page 40.

En ce qui concerne AGEFOS PME, le maillage d'antennes territoriales existe déjà et représente environ le tiers de nos coûts de gestion⁶⁰.

La généralisation de la proximité territoriale en région des OPCA, et le poids financier que cela représente dans les frais de gestion, constituent pour nous une question importante de la future réforme que le rapport n'a pas abordée.

Conclusion

Les mentions relatives à AGEFOS PME ne prennent pas en compte les observations faites dans notre précédente réponse portant sur le contrôle de 2006.

Elle sont par ailleurs en contradiction avec des analyses plus récentes.

Nous citerons notamment la conclusion d'un rapport⁶¹ sur notre OPCA :

« AGEFOS PME constitue sans aucun doute un cadre d'organisation intéressant à analyser au regard de son action auprès des PME soutenue par une véritable politique de proximité et de services. L'importance de ces services, rendus par délégations consenties par des branches, mérite également l'attention et constitue un principe d'organisation susceptible d'être développé ou reproduit ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU FONGEFOR (FONDS NATIONAL DE GESTION PARITAIRE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE)

Les membres du conseil d'administration représentant les organisations interprofessionnelles représentatives d'employeurs et de salariés siégeant au Conseil d'Administration du FONGEFOR ont pris connaissance des extraits les concernant du projet de rapport thématique de la Cour des comptes : « De la formation professionnelle à la formation tout au long de la vie : une ambition à construire » (extraits n°35).

Le conseil d'administration note que de nombreuses observations portent sur des points qui vont au-delà des seules compétences et missions du FONGEFOR, notamment sur des modalités de gestion et de mise en œuvre de l'Accord National Interprofessionnel du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle.

60) Coût des antennes territoriales et de leurs services hors sièges régionaux et national, d'après une enquête que nous avons réalisée à la demande du rapporteur de la Cour des Comptes.

61) cf. Extrait de la conclusion du rapport IGAS I.

S'agissant des observations ayant trait exclusivement au FONGEFOR (p.14 et 15 des extraits précités), le projet de rapport soulève des questions que la Cour avait précédemment évoquées, notamment dans son rapport public de 2007.

C'est pourquoi le conseil d'administration du FONGEFOR tient à rappeler les éléments de réponse formulés à cette occasion, enrichis toutefois des évolutions constatées ou en cours et des propositions d'amélioration.

Deux articles du Code du travail définissent le régime des deux fractions de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle continue versée par les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs en contrepartie d'une part des missions et services qu'elles accomplissent et d'autre part de leur contribution au développement de la formation professionnelle continue.

Le champ d'application, les modalités de versement, l'assiette de ces contributions, les missions et services des dites organisations qui motivent l'existence de ces deux fractions sont distincts.

*Ainsi, d'une part les articles R.6332-43 et R.6332-44 du code du travail (décret n° 96-703 du 7 août 1996) dispose qu'une première fraction est versée **par tous les OPCA** (qu'ils relèvent **ou non** du champ d'application d'accords relatifs à la formation professionnelle continue conclus au niveau interprofessionnel), **directement** aux organisations signataires des accords portant constitution des OPCA, **dans la limite d'un plafond** de 0,75% des sommes collectées par ces organismes au titre des agréments qui leur ont été accordés, **pour rémunérer** les missions et services effectivement accomplis suivants :*

- *prévision des besoins en compétences et en formation ;*
- *définition des règles qui permettent de déterminer les actions donnant lieu à intervention des organismes et la répartition des ressources entre ces interventions ;*
- *promotion de la formation professionnelle auprès des entreprises ;*
- *surveillance du fonctionnement des organismes collecteurs paritaires et notamment de la bonne utilisation des fonds.*

*D'autre part, l'article R. 964-1-15 (décret n°96.703 du 7 août 1996) dispose qu'une autre fraction est versée par les OPCA relevant du **seul** champ d'application d'accords relatifs à la formation professionnelle conclus au niveau interprofessionnel, **au FONGEFOR**, organisme agréé pour répartir cette contribution **égale à 0,75%** des sommes collectées, aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au plan*

national, signataires desdits accords, au titre de leur contribution collective, au niveau national et interprofessionnel, au développement de la formation professionnelle continue. En effet, à ce titre, ces organisations :

- *participent à l'élaboration et à la mise en place du dispositif interprofessionnel concernant l'emploi et la formation professionnelle,*
- *prennent les initiatives nécessaires à la mise en œuvre des accords,*
- *évaluent les conséquences des actions interprofessionnelles sur l'insertion, l'adaptation et la promotion des salariés,*
- *harmonisent ces actions et assurent la cohérence du dispositif paritaire de gestion et de promotion de la formation continue,*
- *favorisent la concertation entre les branches professionnelles et l'Etat,*
- *participent aux instances interprofessionnelles de coordination.*

Pour ces deux contributions, il est précisé aux articles R.6332-35 et R.6332-100 que les organisations bénéficiaires envoient un compte-rendu d'utilisation annuel des fonds perçus à l'organisme qui les leur a versés. Ces mêmes textes précisent que l'emploi de ces fonds fait l'objet de contrôles effectués dans les conditions fixées au chapitre II du titre VI du livre 3 de la sixième partie du code du travail qui énumère les missions de l'Etat en matière de contrôle de la formation professionnelle continue..

S'agissant de la fraction mentionnée à l'article R. 6332-97 versée par les OPCA au FONGEFOR :

- Assiette de la fraction

Le conseil d'administration du FONGEFOR a, dès sa création, précisé les modalités de calcul de l'assiette de la fraction égale à 0,75% des sommes collectées par les OPCA relevant du champ d'application des accords relatifs à la formation professionnelle conclus au niveau interprofessionnel.

- Comptes-rendus d'utilisation et contrôle

- ***Principes et remarques générales***

Le conseil d'administration du FONGEFOR a respecté les missions qui lui étaient imparties en vertu des textes, et notamment ceux relatifs au contrôle de la formation professionnelle continue (chapitre II, titre IV, livre 3, partie 6 du code du travail).

Les comptes-rendus d'utilisation de chaque organisation, dont le cadre a été approuvé par le Ministère en charge de la formation professionnelle, transmis annuellement par le FONGEFOR aux administrations concernées. Le décret régissant le FONGEFOR ne mentionne par ailleurs aucune disposition relative au contrôle par le FONGEFOR des comptes-rendus transmis par les différentes organisations.

Les missions et services pouvant être pris en charge par les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au titre des sommes versées par le FONGEFOR sont déterminés par l'article R.6332-99 (décret n° 96-703 du 7 août 1996) sus mentionné.

Aucune remarque n'a été formulée par les administrations compétentes sur une éventuelle utilisation non conforme à ce texte dont les intitulés ne renvoient pas à une utilisation systématiquement connectée à l'activité des OPCA. Au contraire, ces intitulés font explicitement référence aux compétences, responsabilités et missions assumées par ces mêmes partenaires sociaux en matière de détermination et mise en œuvre de politiques en matière d'emploi et de formation professionnelle.

Le conseil d'administration du FONGEFOR rappelle que les récents travaux de la Mission sénatoriale, du Conseil d'orientation pour l'emploi, du Groupe Multipartite sur la formation professionnelle confirment, sinon confortent, ces compétences, responsabilités et missions sans se prononcer toutefois sur les modalités de financement actuellement en vigueur.

- Outils de suivi de l'utilisation

Le Conseil d'administration du FONGEFOR a formulé à différentes reprises à l'Administration des propositions relatives aux procédures de report des sommes non utilisées par les organisations Interprofessionnelles représentatives d'employeurs et de salariés au titre d'un seul exercice.

Ces propositions, qui devraient prochainement faire l'objet de décisions formelles ont toutefois été appliquées par la quasi-totalité de celles-ci à l'occasion du compte-rendu d'utilisation des sommes perçues au titre de l'exercice 2007.

Il a pris acte de la recommandation de la Cour de se doter d'outils lui permettant de suivre l'utilisation des sommes versées par le FONGEFOR aux organisations Interprofessionnelles représentatives d'employeurs et de salariés (sommes dépensées au cours de l'exercice, report de sommes non utilisées au titre d'un seul exercice) et entreprendra ou réitérera toute démarche nécessaire à l'examen approfondi et à la mise en œuvre de dispositions à cet égard. (Confère courrier du FONGEFOR à la DGEFP du 22 octobre 2002).

Ces démarches iront de pair avec la mise en œuvre des dispositions de l'article 10 de la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, relatives à la certification et la publicité des comptes des organisations syndicales et professionnelles.

Des précisions plus systématiques figurant dans les comptes-rendus annuels d'utilisation des sommes perçues, précisant la nature des missions, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, prises en charge à ce titre par chacune des organisations représentatives d'employeurs et de salariés, pourraient constituer des compléments utiles.

- Informations publiques

Il convient de rappeler que les données relatives aux sommes collectées et réparties aux organisations interprofessionnelles représentatives d'employeurs et de salariés n'ont pas un caractère confidentiel et sont transmises chaque année aux administrations concernées. Les membres du Conseil d'Administration du FONGEFOR souhaitent que des données agrégés financières puissent être incluses dans l'annexe « formation professionnelle » au projet de loi de finances.

Les membres du Conseil d'Administration du FONGEFOR souhaitent enfin rappeler que la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle consécutive à l'Accord National Interprofessionnel du 5 décembre 2003 et à la loi du 4 mai 2004 a nécessité notamment de leur part une implication accrue, justifiant la mobilisation des ressources nécessaires pour mener les missions collectives qui leur sont imparties, pour développer entre autres l'accès à la formation professionnelle dans les branches et les territoires.

Complément du Comité Paritaire National pour la Formation Professionnelle (CPNFP)

A l'attention du Conseil d'Administration du FONGEFOR

Le Comité Paritaire National pour la Formation Professionnelle (CPNFP), composé des représentants des organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires de l'accord du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés tout au long de la vie a pris connaissance de l'extrait n°35 du projet de rapport public thématique « de la formation professionnelle à la formation tout au long de la vie : une ambition à construire » qui lui a été transmis par le Conseil d'Administration du FONGEFOR.

Le CPNFP s'étonne que sous la mention « FONGEFOR » figure de nombreuses observations qui vont au-delà des missions et prérogatives du FONGEFOR et portent ainsi des appréciations sur nombre de points relatifs à la mise en œuvre de l'accord du 5 décembre 2003 précité.

Il regrette que l'extrait communiqué n'ait pas pris en compte les travaux les plus récents, notamment ceux du Conseil d'Orientation pour l'Emploi, de l'évaluation de l'ANI du 5 décembre 2003 réalisée sous l'égide du CPNFP par trois cabinets indépendants et ceux du groupe multipartite

sur la formation professionnelle animé par M. Pierre Ferracci, qui portent des appréciations sensiblement plus nuancées sur l'organisation et les performances de la formation professionnelle en France.

L'extrait communiqué semble s'inscrire au contraire dans une tonalité négative qui trouve sa source dans des rapports plus anciens, étayés par des statistiques antérieures à l'accord du 5 décembre 2003 et à la loi du 4 mai 2004, sans apporter d'arguments ou d'éléments statistiques qui fondent ces appréciations.

Mme Christine Lagarde et M. Laurent Wauquiez ont transmis le 25 juillet dernier, aux partenaires sociaux, un document d'orientation qui les incite à améliorer le dispositif de la formation professionnelle dans le cadre d'une négociation qui s'ouvrira fin septembre.

Le CPNFP souhaite que conformément au principe d'autonomie de négociation, celle-ci puisse se dérouler dans un climat serein.

En conséquence, le CPNFP ne peut que souhaiter que toutes publications ou commentaires, dans le respect de l'indépendance et de la liberté d'appréciation de chacun, fassent l'objet d'un échange ou de plusieurs échanges contradictoires préalables et se tient par conséquent à la disposition de la Cour pour toute audition qu'elle souhaiterait mener.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FORCO
(FORMATION AU SERVICE DU COMMERCE)

Le FORCO souhaite rappeler à la Cour que, lors du contrôle individuel de ses comptes et de ceux de ses trois opérateurs, en 2004, une réponse avait été apportée, le 10 avril 2006, au relevé de constatations provisoires transmis par la Cour.

Par la suite, la Cour a porté à la connaissance du public ses principales observations définitives dans le cadre du rapport public 2006 publié en 2007.

Le FORCO attire l'attention de la Cour sur l'interprétation erronée éventuellement possible de l'observation relative à « l'encadrement des frais de gestion » en faisant appel au système de la « délégation de paiement ».

En effet, ce dispositif n'est pas utilisé pour développer l'assiette des frais, mais fait partie des prestations apportées aux entreprises et aux organismes de formation dans le cadre du service proposé par le FORCO pour la gestion des actions de formation, au même titre que, par exemple, l'instruction des dossiers, la vérification de l'imputabilité ... ce dispositif n'est utilisé que dans le but de simplifier et rendre plus rapides les paiements aux prestataires.

Le FORCO souhaite également rappeler à la Cour que le FORCO a un taux de frais régulièrement voisin de 7 %.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OPCAIM
(ORGANISME PARITAIRE COLLECTEUR AGRÉÉ DES INDUSTRIES
DE LA METALLURGIE)

Nous tenons à vous apporter une précision sur le paragraphe du rapport (page 77 et suivantes) intitulé « la mutualisation entre les entreprises adhérentes à un OPCA est inopérante ».

Sans remettre en cause le résultat de votre analyse, nous souhaitons attirer votre attention sur la réalité de la mutualisation des contributions des entreprises au titre du plan de formation au sein de l'OPCAIM (sur les exercices 2005 – 2006 – 2007).

Les données de l'exercice 2005 ci-après démontrent en effet que les entreprises de la métallurgie accèdent facilement aux fonds mutualisés. Vous trouverez ci-joint un état reprenant les données des exercices 2006 et 2007.

<i>Analyse sur les montants versés et engagés au titre du plan de formation sur l'exercice 2005</i>	<i>Cotisation des entreprises employant moins de 10 salariés (aux 0,25 %)</i>	<i>Cotisation des entreprises employant plus de 10 salariés (taux 0,9 %)</i>
<i>Nombre des entreprises versantes</i>	27 504	17 598
<i>Total des contributions perçues</i>	8 244 915 €	201 180 059 €
<i>Contribution moyenne par entreprise</i>	300 €	11 432 €
<i>Total des engagements du plan</i>	7 150 044 €	139 194 518 €
<i>Nbre d'entreprises utilisatrices</i>	5 758	8 845
<i>Prise en charge moyenne par entreprise utilisatrice</i>	1 242 €	15 737 €

Analyse sur les montants versés et engagés au titre du plan de formation sur les exercices 2007 et 2006

	Année 2007		Année 2006	
	Cotisation des entreprises employant moins de 10 salariés (aux 0,4 %)	Cotisation des entreprises employant plus de 10 salariés (taux 0,9 %)	Cotisation des entreprises employant moins de 10 salariés (taux 0,4 %)	Cotisation des entreprises employant plus de 10 salariés (aux 0,9 %)
Nbre des entreprises versantes	27 712	17 254	27 523	17 489
Total des contributions perçues	14 119 153 €	254 982 167 €	13 574 750 €	216 175 883 €
Contribution moyenne par entreprise	510 €	14 778 €	493 €	12 361 €
Total des engagements du plan	10 503 364 €	259 556 909 €	7 554 850 €	190 121 938 €
Nbre d'entreprises utilisatrices	6 429	10 868	5 532	10 032
Prise en charge moyenne par entreprise utilisatrice	1 634 €	23 883 €	1 366 €	18 952 €

RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT D'OPCALIA

En réponse à l'extrait du rapport public thématique de la Cour des comptes concernant OPCALIA, nous souhaitons apporter les quelques compléments d'informations et précisions suivantes :

Introduction du rapport :

Nous partageons pleinement votre analyse concernant la césure entre formation initiale et formation professionnelle. Il est demandé bien souvent aux partenaires sociaux gérant la formation professionnelle, de « combler » un système de formation initiale défaillant.

En effet les actions qu'OPCALIA mène en ce sens au titre de la professionnalisation, prennent la forme entre autres de dispositif de CQP :

- *Transport Aérien : CQP Assistant Piste
CQP Assistant Avion*
- *Prévention Sécurité : CQP Agent Prévention Sécurité (10 000 par an)*
- *Services Funéraire : CQP Conseiller en Marbrerie et Services Funéraires*

Ces dispositifs permettent de doter d'une qualification reconnue nos jeunes et sont de fait reconnus comme un Pass pour l'emploi.

L'ANI du 05/12/2003 avait bien pour objectif de passer d'une approche de qualification à la professionnalisation, ce à quoi notre réseau travaille depuis bientôt 4 ans, par la réduction des parcours au titre des contrats de professionnalisation et l'adaptation de ceux-ci aux besoins des entreprises et de leurs salariés.

Mettre en exergue le cloisonnement formation initiale/formation professionnelle des demandeurs d'emploi/ formation professionnelle des actifs ne doit pas faire oublier le rôle des OPCA, en particulier OPCALIA, en la matière, sur l'emploi, à travers les contrats de professionnalisation ou les opérations d'anticipation et de restructuration auxquelles nous avons participé, telles que :

- *Thomson Vidéo Glass / Seine et Marne*
- *LSG Gate Gourmet /Seine et Marne*
- *SIMBA/SMOBY Franche Comté, Rhône Alpes.*

Ceci dans un parfait esprit de coordination, avec l'ensemble des institutions territoriales concernées.

Evoquer « l'inadaptation » des formations, le manque de mutualisation, le manque de coordination des différents acteurs de la filière est en opposition avec les conclusions des rapports de juin 2008 :

- *J Barthélémy & associés et JM Luttringer du cabinet CIRCE Consultants sur la dynamique de négociation collective,*
- *KPMG analyse qualitative sur l'évolution des pratiques des entreprises, salariés et organismes de formation, Ambroise Bouteille analyse statistique sur le développement du recours à la formation,*
- *Ambroise Bouteille sur l'analyse statistique sur le développement du recours à la formation.*

Ces mêmes rapports ont été corroborés par ceux du CEREQ et de la DARES.

Ces rapports laissent entendre clairement que la réforme liée à l'ANI du 05/12/2003, repris par la loi du 04/05/04, a eu pour résultats à ce jour, un accès accentué, favorisé, à la formation des bas niveaux de qualification, des petites entreprises... ainsi qu'une augmentation des formations pour le public féminin.

A propos du financement de la formation professionnelle continue

Force est de constater que les fonds qui transitent par les OPCA sont en très nette augmentation.

Ceci doit être perçu comme un signe du service apporté par le réseau OPCALIA à ses adhérents.

En effet la collecte de la contribution formation ne peut être considérée ni comme un enjeu ni comme un objectif mais comme un des indicateurs de résultats.

C'est parce que l'entreprise trouve dans son OPCA un service à forte valeur ajoutée pour ses salariés qu'elle confie sa collecte à l'OPCA.

- *Au titre de ces services OPCALIA nous comptons :*
- *Administration des dossiers,*
- *Ingénierie financière,*
- *Recherche de cofinancement (Etat, Région, FSE...),*
- *Ingénierie pédagogique sur des thématiques variées comme : politique des âges, illettrisme, égalité hommes-femmes, insertion des travailleurs handicapés,*
- *Actions collective, guides de formation interentreprises OPCALIA,*
- *Accompagnement juridique sur le thème de la formation professionnelle continue (Service INFOPCALIA),*

...

Et c'est parfois de la bonne utilisation de l'OPCA que naissent certains projets. En effet OPCALIA dans diverses circonstances a pu être « noblement instrumentalisé » comme porteur de projet sur des politiques ou thématiques spécifiques - quelques exemples - :

- *Conventions de partenariat nationale et régionales AGEFIPH,*
- *Projet Performances seniors Etat-OPCALIA sur ligne FSE EQUAL : promotion de la formation pour les publics seniors,*
- *Projet EGALIA Etat-OPCALIA sur ligne FSE EQUAL : promotion de l'égalité des chances hommes-femmes,*

...

A propos de l'encadrement des frais de gestion

Dans un souci de cohérence, d'une meilleure articulation branches/territoires mais aussi dans une volonté affichée d'optimisation de gestion des fonds de la formation qui nous sont confiés, les partenaires sociaux de l'OPCIB (Organisme Paritaire Collecteur Inter branches) et de l'IPCO (Instance Paritaire des OPCAREG) ont fusionné les 2 OPCA le 26 janvier 2006 pour donner naissance au réseau OPCALIA.

Cette fusion ambitionne d'optimiser l'articulation entre politique de branches et politiques territoriales mais œuvre également à la réduction des frais de gestion : création d'inter régions, centralisation de certains services...

Il convient de noter toutefois que ce redéploiement a pour objectif de renforcer le « service de proximité » aux adhérents et ne peut produire à elle seule, au moins dans un premier temps, une réduction significative du montant des frais de gestion.

A propos de la mutualisation

Certes aucune étude systématique n'a été menée en la matière.

Cependant quelques constats en la matière méritent d'être soulignés :

- *Il ne faut pas parler de mutualisation qu'au strict sens financier.*
- *Il n'y a pas une mutualisation mais des mutualisations.*
- *Etant donné la législation en vigueur, les entreprises de 10 salariés et plus n'appréhendent pas la formation et la mutualisation de la même manière que les entreprises de moins de 10 salariés.*
- *Une vraie et forte mutualisation existe pour les entreprises de moins de 10 salariés, pour preuve, le nombre croissant de guides d'actions collectives en région, qui présentent des actions inter entreprises financées sur fonds mutualisés et très souvent cofinancées Etat, Régions, FSE...*

- *Un grand nombre de TPE et de PME n'accéderait pas au financement, voire même à des sources de cofinancement, sans la mutualisation de moyens opérée par OPCALIA : montage de projet FSE, formalisation d'actions collectives.*
- *La formalisation d'actions collectives de formation est très souvent le déclencheur d'actions pédagogiques pour nos TPE. Seule la formalisation de solutions clés en main, après appel d'offres, avec acte administratif simplifié, peut amener en formation des salariés issus de nos plus petites entreprises.*
- *Ces Guides inter entreprises véhiculent le principe même de la mutualisation (contribution moyenne d'une entreprise de -10 salariés = 150 euros, en contrepartie accès libre aux actions collectives.)*
- *De même, grâce à cette capitalisation, OPCALIA apporte à ses adhérents, toutes tailles confondues, des solutions nécessitant une forte ingénierie préalable, qu'ils n'auraient pu mobiliser seuls : illettrisme (projet 1001 lettres), entretien professionnel (serious game Entre-deux), politique senior (Performance Seniors), égalité d'accès à la formation homme-femme (projet EGALIA)...*

A propos de l'action du FUP

L'ANI du 05/12/2003 a nécessité non seulement une appropriation des nouveaux dispositifs de la formation professionnelle continue par les entreprises et leurs salariés mais également une adaptation de l'offre de formation.

Les 3 années passées prouvent que les entreprises, les salariés, les organismes de formation se sont adaptés aux nouveaux dispositifs.

L'offre de formation a formaté ses cursus pour favoriser des parcours plus courts, plus modulaires afin de répondre notamment aux exigences du contrat de professionnalisation.

Dans ce contexte évolutif, il ne paraît pas surprenant que les demandes de fonds complémentaires aient été peu nombreuses depuis 3 ans.

La fusion de l'OPCIB et de l'IPCO accompagnée de l'octroi d'un agrément professionnalisation national incluant la totalité du réseau France OPCAREG a généré une mutualisation et donc une péréquation de « 1^{er} niveau » au niveau de la nouvelle entité. Ni les OPCAREG, ni l'OPCIB-IPCO, devenu OPCALIA, n'ont donc eu recours à la péréquation de « 2^{ème} niveau » offerte par le FUP. La montée en charge progressive de l'ensemble des dispositifs éligibles à la professionnalisation devrait toutefois conduire OPCALIA à solliciter le FUP pour l'exercice 2009.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE AFT-IFTIM
(ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE DANS LES TRANSPORTS)

Le rapport public thématique fait apparaître fort justement dans son introduction, la complexité du système de la formation professionnelle, telle qu'elle résulte des différents textes et dispositifs en vigueur.

Cette même introduction souligne qu'une bonne articulation doit être trouvée entre les différentes catégories de formation : formation initiale, formation des demandeurs d'emploi, formation des actifs occupés, sachant que le système français est caractérisé par de nombreux dispositifs fortement cloisonnés, ce qui rend difficile la coordination des acteurs.

Il est donc d'autant plus curieux de relever un certain nombre de critiques sur le fonctionnement du dispositif dans le Transport-Logistique, et notamment sa grande complexité, alors même que dans ce secteur professionnel, le principal outil de formation, l'AFT-IFTIM, a justement été créé pour permettre d'apporter une réponse à l'ensemble des questions de formation ou de recrutement formation, qui se posent aux entreprises, ainsi qu'à leurs salariés ou futurs salariés.

Ainsi, par rapport aux différents besoins exprimés par le secteur professionnel ou les Pouvoirs publics, l'AFT-IFTIM est en mesure de répondre :

- Par des jeunes formés dans le système éducatif grâce à l'appui technique et pédagogique apporté par le Groupe à l'Education Nationale,*
- Par des jeunes formés en apprentissage dans l'un des 19 CFA du Groupe,*
- Par des jeunes formés en contrat de professionnalisation dans les différents centres de formation,*
- Par des actions de formation continue, dont la variété et le nombre sont très grands dans le Transport et la Logistique, notamment en raisons d'obligations réglementaires,*
- Par des formations de demandeurs d'emploi financées par les Pouvoirs publics régionaux ou les Assedic,*
- Par des formations de reconversion de personnel civil ou militaire,*
- Par des réponses en formation continue à des demandes spécifiques des entreprises (« formation sur mesure »).*

Pour pouvoir répondre de manière optimale à l'ensemble des besoins ainsi exprimés, et utiliser à chaque fois le système le plus approprié, l'organisation mise en place par le Groupe AFT-IFTIM présente une certaine complexité, mais cette complexité est très largement liée à la complexité même du système administrativo-financier de la formation professionnelle, à laquelle s'ajoute la complexité du système fiscal.

2°/ Nous ne pouvons que nous opposer à la conclusion du paragraphe cité ci-après (page 70) et relatif au rapport de la Cour des comptes de 1995 :

« L'opacité des flux, périmètres d'activité difficiles à cerner, mise en place d'un système de formation étroitement captif, tels sont les éléments caractéristiques de la gestion du secteur, que la Cour avait mis en lumière il y a plus de dix ans sans que ni les gestionnaires ni l'Etat pourtant représenté dans les instances de l'association tête de réseau n'aient procédé aux évolutions indispensables ».

En effet, bien au contraire, dans son rapport du 7 février 1995, la Cour des Comptes nous signalait qu'elle avait « noté les raisons qui expliquent le maintien de structures juridiques très dispersées dans un groupe dont l'unité opérationnelle est solidement établie dans l'exercice de la mission confiée en 1957 à l'association de tête » ; elle avait également souligné l'existence d'un « système de comptabilité budgétaire performant ».

Depuis 1995, la structure juridique du Groupe est restée sensiblement identique, et nous ne comprenons pas en quoi, les conclusions de la Cour sont aujourd'hui notablement différentes de celles de 1995. Il est vrai toutefois qu'en 1995, la Cour avait souligné l'absence de consolidation de comptes. Sur ce point, nous avons commencé à élaborer des comptes partiellement consolidés, mais les Commissaires aux Comptes nous ayant fait part à l'époque de l'impossibilité de certifier de tels comptes combinés pour les associations, nous n'avons pu aller aussi loin dans ce projet, que nous l'avions pensé. Il semble que les choses aient évolué depuis, et les Conseils d'Administration de l'AFT et de l'IFTIM ont décidé de mettre en œuvre des comptes combinés à compter de 2009, qui seront établis conformément au règlement CRC 2002-12.

3°/ Le rapport public (page 70) note différents « apparentements » avec des Sociétés Anonymes rattachées à l'association « tête de groupe ». Il s'agit de deux petites Sociétés Anonymes, l'une de conseil, l'autre d'édition, d'une dizaine de salariés chacune (il y a au total 2.200 salariés dans le Groupe) qui sont très anciennes puisque l'AFT en est actionnaire depuis 40 ans pour l'une, et 17 ans pour l'autre ; leur existence n'avait pas fait l'objet d'observation lors du précédent audit de la Cour des Comptes de 1995.

4°/ Le rapport public (page 70) note également qu'une même personne assure la Présidence et la gérance de la quasi-totalité du Groupe. Mais si dans un souci de simplification extrême toutes les entités étaient regroupées dans une seule association, le Président de cette dernière

assumerait bien l'ensemble de ses missions de cet organisme. Le fait que le Président soit le même pour toutes les entités est un gage de cohérence dans l'action du Groupe, cohérence interne et cohérence vis à vis des politiques décidés par le Conseil d'Administration, notamment celui de l'AFT où l'Etat est représenté par un Commissaire du Gouvernement et un Contrôleur d'Etat. Cependant, nous sommes conscients que cette structure juridique, même si elle n'est pas nouvelle, est effectivement complexe, et nous avons entrepris une démarche de simplification de celle-ci, par un regroupement d'un certain nombre d'entités.

5°/ Nous nous étonnons de l'observation (page 79) relative à l'action menée en matière de formation continue par le Groupe, qui ne serait pas assurée dans « une transparence dans le suivi des flux financiers ». Bien au contraire, l'existence d'une association spécifiquement consacrée à cet objet (l'AFT Formation Continue) permet de disposer de comptes propres à cette activité.

6°/ Enfin, l'ouverture à des opérations internationales résulte du fait que notre pays a été pionnier dans la mise en place des formations obligatoires initiales et continues propres aux conducteurs routiers professionnels, et qu'une Directive européenne de 2003, s'est très largement inspirée de l'exemple français pour les généraliser à l'ensemble des pays de l'Union.

Certains pays ont demandé notre appui pour la mise en place de ce système de formation des conducteurs routiers, et des actions ont été décidées en toute transparence par le Conseil d'Administration en présence des autorités de tutelle.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPE PROMOTRANS
(FORMATEUR TRANSPORTS, LOGISTIQUE ET MAINTENANCE)

Nous ne pouvons qu'être très surpris à la lecture de l'extrait de votre rapport public thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie » en cours de mise en place uniquement dans notre pays.

Nous sommes étonnés lorsque pour qualifier (page 68 du rapport) « l'insuffisante transparence de la gestion de certains collecteurs : l'exemple de la branche des transports », vous vous contentez d'une affirmation qui balaie d'un revers les efforts déployés par nous depuis l'origine et jamais remis en cause ni par nos autorités de tutelle, ni donc par la Cour, ni surtout par les usagers qui sont, en principe, les premiers intéressés.

Nous ne sommes concernés dans votre rapport que par la phrase « Autour d'un centre collecteur gravitent huit CFA et quatre SCI » (page 68 du rapport). Outre le fait que nous ne voyons pas ce que viennent faire ici les SCI puisque vous savez sans doute l'impossibilité absolue de construire avec la Taxe d'Apprentissage, il semble que nos huit CFA soient « protéiformes » dans leur existence même quand c'est l'Etat, à travers les Régions, qui nous a imposé de les créer !...

Vous relevez pour nous la reprocher, la supposée complexité de notre organisation, alors même que si complexité il y a, cela résulte à la fois :

De l'extrême diversité des formations, réglementaires ou volontaires, à assurer dans la branche transport et logistique.

De la diversité des sources de financements, cloisonnées dans leur utilisation et affectées à des objectifs spécifiques, définis par des lois et règlements.

Des exigences politiques nationales ou régionales.

Mais c'est précisément parce que nous avons mis en place les structures que vous jugez « protéiformes » que nous avons été capables de répondre aux besoins de formation de tous les acteurs de la branche, tout en satisfaisant aux exigences des lois et règlements ou aux volontés politiques.

La création d'organismes à personnalité morale séparée ne résulte pas de notre volonté. Cela ne nous apporte rien et complique notre quotidien. Nous ne le faisons que lorsque cela est nécessaire (supposez-vous, par exemple, que la Région Parisienne soit prête à financer le Limousin ou la Corse sans contreparties...). La multiplication des CFA est une simple conséquence la régionalisation à laquelle nous nous sommes adaptés.

Ce n'est ni complexe, ni opaque, ni « protéiforme ».

Nous ne pouvons que nous élever contre la procédure qui consiste pour ce qui nous concerne, à faire l'amalgame avec un organisme, par ailleurs fort efficace, qui n'a eu pour solution que de créer ce qui lui est aujourd'hui reproché.

Car qui a créé l'ensemble des relations qui ont permis l'essor de notre Profession, si ce n'est cet organisme que vous critiquez sous l'angle du droit ? Vous êtes dans votre rôle quand vous lui faites d'itératives remontrances, certes, mais l'êtes-vous toujours lorsque vous critiquez publiquement, l'action de ceux qui ont agi pendant 50 ans au bénéfice des plus démunis du secteur sans démériter ?...

En somme il nous semble que votre rapport s'il comporte des éléments devant être pris en compte ne fait qu'atténuer la distinction entre nos deux associations et nous craignons que l'amalgame ne nous soit défavorable, in fine.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE BOURGOGNE**

Le rapport de la Cour des comptes déplore la difficulté du système à répondre aux exigences nouvelles qui lui sont assignées, notamment en termes de qualification pour tous les jeunes, et de développement des connaissances, capacités et compétences de la population active. Cette difficulté est mise sur le compte de l'inadaptation des formations aux individus comme aux entreprises, à l'insuffisance de la mutualisation des financements et à l'incohérence de l'action des différents acteurs, en raison notamment des « insuffisances de pilotage » du système.

Sans être exemplaire, la Région Bourgogne peut pourtant faire état de résultats encourageants obtenus grâce à la mise en œuvre du PRDF :

- La programmation annuelle des formations professionnelles initiales est travaillée pendant plusieurs mois de concert entre les services du Conseil régional et ceux des autorités académiques, rectorat, DRAF, DRJS ainsi que de l'Université de Bourgogne. Les travaux menés en commun tiennent compte à la fois de la demande sociale et de celle des entreprises, comme de la réalité des territoires. Les conventions signées à l'issue de ces travaux formalisent un accord qui tient l'équilibre entre tous ces paramètres. Au cours de ce processus, les branches professionnelles expriment leurs besoins en qualifications dans le cadre des travaux réalisés au sein des contrats d'objectifs, et émettent annuellement un avis sur le projet d'évolution de la carte des formations initiales.*
- des référents territoriaux animent dans les territoires des groupes locaux formation qui regroupent les acteurs locaux et visent à mieux identifier les besoins en termes de formation. Les enseignements tirés de ces réunions permettent d'ajuster le contenu du programme régional de formation professionnelle continue qui comporte deux volets : un volet qualifiant et un volet territorial.*
- Une convention quadripartite a été signée en mars 2008 entre l'Etat, la Région, l'ANPE et l'Assedic. Elle renforce les modalités de la concertation entre les financeurs de la formation professionnelle arrêtées lors de la signature de la première convention en 2005.*

Concernant les contrats d'objectifs, qui font partie de votre rapport : ils ont été mis en place par le législateur pour fixer des objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle. Toutefois négociés avec les représentants des milieux sociaux économiques en région, les premières générations de contrats, signés avec les principales branches professionnelles, ont naturellement concentré leur travail et leurs actions sur les formations professionnelles correspondant essentiellement au cœur de métier des branches concernées.

En Bourgogne, ils ont permis d'apporter au niveau régional, avec les principaux représentants des milieux sociaux professionnels existant, un réel lieu de concertation sur la formation professionnelle, et sont à l'origine de nombreuses initiatives partenariales entre les professions, l'Etat, la Région et l'ASSEDIC.

Le long mais indispensable travail de concertation et de connaissance partagées des problématiques emploi formation des différents acteurs (Etat, Région, ASSEDIC, branches professionnelles) a permis d'obtenir un socle commun de connaissance et de contribuer réellement à l'évolution de la carte des formations initiale et continue.

Dans chaque contrat d'objectifs, les métiers transversaux et connexes ont été identifiés ainsi que des thématiques transversales, notamment le tutorat en entreprise –permettant ainsi aujourd'hui de travailler à un contrat d'objectifs des métiers tertiaires et transversaux qui abordera également le développement des compétences transversales.

Sur les engagements financiers des parties prenantes : en Bourgogne, les contrats d'objectifs sont des documents d'orientations négociées entre les signataires, auxquels sont annexées des fiches actions qui répertorient par thématique les actions qui seront mises en œuvre pendant la vie du contrat et qui identifient un porteur de projet responsable pour chacune d'entre elles. Ils ne comportent volontairement pas les engagements financiers des différents partenaires, afin de ne pas alourdir le processus de négociation et de garder la nécessaire souplesse de mise en œuvre et d'adaptation pendant les 5 ans de vie du contrat.

Des comités techniques et de pilotage réguliers permettent d'assurer un suivi précis des différentes actions et de négocier, par un conventionnement annuel ou pluriannuel spécifique, les engagements des partenaires, ainsi que de vérifier au plus près leurs réalisations afin, le cas échéant, de procéder aux adaptations.

Par ailleurs, la notion de pôle d'excellence de formation mise en place en région Bourgogne permet de répondre au souhait que vous exprimez en matière de transversalité des formations et de mutualisation des moyens.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION BRETAGNE

* Selon la Cour (page 4 du rapport) : « Les formations sont largement inadaptées aux besoins des individus et des entreprises, qu'il s'agisse de la formation professionnelle initiale dont les résultats en termes d'insertion dans l'emploi sont insuffisants ou de la formation professionnelle continue qui répond très imparfaitement aux difficultés des salariés peu formés ou mal qualifiés » :

En Bretagne, le taux d'insertion professionnelle des apprentis (étude Iroise instaurée depuis 1993) fait ressortir des taux d'insertion dans l'emploi supérieurs à 80 %. Les études concernant le programme des formations professionnelles qualifiantes montrent que 7 stagiaires sur 10 sont insérés professionnellement, tous secteurs confondus.

* Selon la Cour (page 23 du rapport) « Ainsi, la région Bretagne a éprouvé des difficultés à définir en amont les besoins de formation à couvrir et, jusqu'en 2005, s'en est largement remise aux prestataires sélectionnés pour définir le contenu des formations. » :

Cette situation a pu prévaloir en 2004, avant l'évaluation du Programme régional des stages mise en œuvre dès le début de l'année 2005 et qui a précédé les décrets liés au nouveau code des marchés publics de l'été de cette même année. A l'issue de cet audit, la Région a adopté des procédures d'appels d'offres également préconisées par le Code des Marchés Publics (CMP). Elle exprime désormais son besoin en termes de nombre de places par formation et par métier, type de certification attendue par référence au Répertoire National des Certifications Professionnelles – RCNP), en croisant deux types de données :*

Les travaux sectoriels issus des contrats d'objectifs dont votre texte signale l'amplitude en Bretagne (chapitre III – II – A 2 c), et les travaux issus de la constitution du Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles (PRDFP) adopté en Bretagne dans le cadre de la Stratégie Régionale Emploi Formation (SREF).

Ces travaux ont fait l'objet de nombreuses concertations avec l'Etat (services déconcentrés, Rectorat, ANPE), les partenaires sociaux du Comité de Coordination Régional Emploi Formation Professionnelle (CCREFP), les Branches professionnelles, les Pays, les acteurs professionnels (AIOA, organismes de formation).

Depuis 2005, l'ensemble de ces travaux a permis de caractériser le besoin régional de façon très précise.

La SREF a également permis la fondation d'organisations territoriales de gouvernance de la formation intitulées en Bretagne « Maisons de la Formation Professionnelle » (MFP). Les MFP ont une double mission : la première est la coordination de la mise en réseau des acteurs de l'AIOA et l'analyse territoriale des besoins de formation, la seconde est de diffuser l'information sur la formation professionnelle dans les mêmes territoires. Les territoires de référence retenus sont les Pays (loi Voynet). Ainsi, ce sont 18 MFP qui sont désormais opérationnelles.

Selon la Cour (page 23 du rapport) : « Cette situation est aussi la conséquence du fait qu'un grand nombre de formations fasse l'objet de cofinancements. ».

Cette affirmation ne concerne pas les dispositifs de formation continue de la Région Bretagne qui ne font l'objet que d'un seul cofinancement éventuel du fait de la programmation régionale du FSE. Hormis ce cofinancement les dispositifs de la Région sont financés par son seul budget.

* Selon la Cour (page 23 du rapport) : « La pratique continue dans un bon nombre de cas de laisser le prestataire définir lui-même le contenu de ses interventions. »

Cette remarque qui pouvait refléter une partie de la situation d'avant 2005 n'est plus justifiée depuis lors. La Région formule son besoin par le moyen de cahiers des charges très précis* qui expriment son besoin en termes de :

- ciblage des formations au travers d'un intitulé, d'une localisation et d'une validation attendue,
- modalités pédagogiques spécifiques (positionnement pédagogique et académique des stagiaires, individualisation des parcours, alternance des temps de formation, FO@D, mixité des modes de validation, ...)
- modalités de suivi et notamment en ce qui concerne l'insertion professionnelle des stagiaires

il est important de souligner qu'une part de ces exigences prévalait dans la commande publique en vigueur avant 2005.

Éléments de réponse relatifs à l'Apprentissage

* Selon la Cour (page 67 du rapport) : « De même, en Bretagne, dès lors qu'une CMA soutient un CFA, ce qui est le cas pour les cinq CMA de la région, la participation de la Région, destinée à équilibrer les comptes des CFA, atteint un niveau largement supérieur à celui atteint auprès des CFA rattachés à des CCI. »

Cette information est exacte. La région intervenant en tant que dernier financeur ne peut que constater de très grandes disparités dans la collecte de taxe d'apprentissage en faveur du réseau des CCI, ce qui induit un moindre besoin de financement pour ses promoteurs.

A contrario le réseau des Chambres de Métiers réunit essentiellement des TPE dont la masse salariale est faible et dont l'assiette de cotisation est pour des raisons strictement fiscales, inversement proportionnelle au nombre d'apprentis employés. De ce fait plus une entreprise recrute d'apprentis, moins elle est redevable du versement de la taxe d'apprentissage.

Ce réseau consulaire étant au surplus un des premiers employeurs d'apprentis, il est donc logique qu'il soit peu générateur de taxe d'apprentissage et de ce fait il est également logique que la Région soutienne financièrement les CFA de l'Artisanat de façon plus prononcée que ceux des réseaux mieux dotés par la collecte de taxe d'apprentissage.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE MÉTIERS ET DE
L'ARTISANAT « COTES D'ARMOR – SAINT-BRIEUC »**

J'ai l'honneur de vous faire savoir que nous n'avons pas d'observations particulières à présenter et que nous nous en tenons à la partie du rapport de la chambre régionale des comptes qui traitait de ce sujet « Dans sa réponse, la Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Saint-Brieuc indique que la mise en œuvre des dispositions de la loi de cohésion sociale en matière de collecte de la taxe d'apprentissage a mis fin au système justement critiqué. Ce dont il lui est donné acte par la juridiction ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION CENTRE

1) Le rapport observe (page 67) que, « concernant la répartition de la taxe d'apprentissage, il a été fait échec aux dispositions qui visaient à éviter que le produit de la taxe –notamment les « fonds libres »- reste dans le réseau collecteur lorsque celui-ci est gestionnaire d'organismes de formation en apprentissage. », et il indique que tel a été le cas en région Centre pour le réseau des chambres de commerce et d'industrie.

La Région Centre partage sur ce point l'analyse de la Cour des Comptes. Mais ni les conditions de la collecte de la taxe d'apprentissage, ni la gestion, la répartition ou encore le contrôle de l'utilisation de celle-ci n'entrent dans le champ de compétence des régions : il s'agit là de prérogatives de l'Etat. La Région Centre déplore d'autant plus les dysfonctionnements relevés qu'ils ne sont pas sans effets directs sur le niveau des financements régionaux apportés aux centres de formation d'apprentis.

2) Le rapport (page 92) estime que « le travail réalisé dans le cadre du PRDF Centre de 2003 sur la formation professionnelle continue est très modeste par rapport à celui mené sur la formation initiale ».

Les travaux réalisés durant la première phase d'exécution du plan régional de développement des formations (PRDF) de la Région Centre, de 2004 à 2007, ont certes donné la priorité à la formation initiale, avec notamment l'adoption et la mise en œuvre d'un programme régional de professionnalisation des jeunes et d'un rapport sur la carte des formations initiales, mais ils ont également porté sur la formation professionnelle continue : sur les huit actions prioritaires de cette première phase, deux portaient essentiellement sur la formation des adultes (« Mettre en place un service public de proximité pour l'acquisition et la maîtrise durable des savoirs de base », « Mettre en place un service public au conseil professionnel de proximité ») et quatre autres traitaient à la fois de la formation initiale et de la formation continue (par exemple, « Favoriser la formation dans le secteur sanitaire et social »).

Après trois ans de travail dans le cadre des actions prioritaires arrêtées en 2004 sur la base du document voté fin 2003, il est apparu à la Région nécessaire à l'automne 2007 de faire le point sur le PRDF, de capitaliser l'expérience acquise et de repérer les points de faiblesse afin éventuellement de faire évoluer les priorités d'action à proposer aux acteurs du système régional de d'éducation et de formation.

Cet « arrêt sur image » a fait l'objet durant l'hiver 2007-2008 d'une réflexion d'où est particulièrement ressorti le décalage, en termes de niveau de formation et d'accès à la formation, de la population de la région Centre par rapport aux références européennes. D'où le choix qui a été opéré début 2008 d'une priorité à lever les nombreux freins qui limitent l'accès à la formation continue, de manière à développer les qualifications et les

compétences de l'ensemble des actifs de la région. Le premier des quatre chantiers prioritaires retenus pour la période 2008-2013, et dont l'enjeu est considéré comme majeur, s'intitule ainsi « Formation tout au long de la vie : formation, qualification et information de tous les actifs ».

Il était par ailleurs logique que les choses se passent dans cet ordre si l'on ambitionnait de les traiter dans la perspective de la formation tout au long de la vie, la formation continue ne peut en effet s'envisager de manière stratégique que sur le socle de la formation initiale.

3) Le rapport (page 94) reprend une observation du rapport final d'évaluation du contrat de plan Etat-Région Centre selon lequel « dans la pratique au sein de la Région, du point de vue des gestionnaires, le lien emploi formation n'est pas organisé. (...) Les champs d'intervention sont très différents (...) les deux directions [la Direction générale de la formation et de l'éducation (DGFE) et la Direction générale de l'économie, de l'innovation et de l'emploi (DGIDER)] (...) ne se rencontrent plus que de façon ponctuelle pour quelques dossiers spécifiques ».

Cette observation renvoie à certains aspects d'une situation antérieure en voie d'être dépassée. La Région s'attache depuis maintenant plus de deux ans avec résolution à agir, dans le sillage de l'adoption du SRDES, pour faire progresser les choses dans ce domaine : elle poursuit ainsi aujourd'hui un effort méthodique pour articuler au mieux ses stratégies économiques et ses stratégies d'éducation et de formation. Cet effort porte sur la cohérence entre le contenu des politiques concernées mais aussi sur la synergie et la coopération entre les directions du Conseil régional qui les mettent en œuvre, et il concerne des terrains très divers parmi lesquels on peut par exemple citer :

- l'anticipation des mutations économiques, qui fait l'objet d'un grand projet dans le cadre du CPER et constitue l'axe n°1 du programme opérationnel FSE 2007-2013. Ce dossier, dans lequel la Région conjugue les dimensions économiques et d'éducation et de formation, est suivi conjointement depuis le départ par la DGIDER et la DGFE réunies au sein d'un groupe technique. Au-delà du suivi assuré au sein de ce groupe les deux directions mènent ensemble des interventions concernant des entreprises et des territoires, qu'il s'agisse de faire face à des difficultés (fermetures d'entreprises, reconversion, etc.) ou d'aider au développement (besoins de recrutement, etc.).

- la réponse en termes de formation aux choix sectoriels du SRDES, qui se développe sur un certain nombre de champs, par exemple :

- le tourisme : à l'appui de la Stratégie régionale de développement touristique adoptée le 16 décembre 2005 a été mis en place en partenariat avec la Fédération régionale des offices de tourisme et syndicats d'initiative (FROTSI) le dispositif « Destination Centre » qui est un ambitieux plan de professionnalisation des acteurs publics et privés du tourisme. Le dispositif régional des visas/savoirs de base

comprend désormais un visa tourisme. Ces initiatives ont été menées conjointement par la DGFE et la DGIDER.

- *l'agriculture* : à l'appui de la Stratégie régionale de développement de l'agriculture adoptée en juin 2006, c'est l'entrée par filière de production retenue par ce document qui sert principalement d'entrée au contrat d'objectifs en matière d'éducation et de formation qui est en cours de négociation, par la DGFE et la DGIDER, avec les organisations professionnelles agricoles. Un travail conjoint des deux directions est également conduit pour les orientations à donner aux établissements de formation agricoles et à leurs exploitations.
- *l'industrie automobile*, pour laquelle des démarches de même type sont bien avancées.

- le transfert de technologie, qui a fait en 2007 l'objet d'une modification du dispositif existant et d'orientations nouvelles pour le financement de celui-ci. C'est conjointement que la DGIDER et la DGFE ont mis en œuvre ces mesures et en assurent le suivi pour ce qui concerne les plates-formes technologiques implantées dans certains lycées

- la Région, en accord avec les services de l'Etat, s'apprête à lancer une initiative permettant de débattre avec les partenaires régionaux concernés en vue de l'adoption d'une stratégie régionale de l'innovation : elle propose que la formation soit l'un des trois grands axes de cette stratégie. La DGFE est largement associée à ce dossier piloté par la DGIDER.

Ces quelques exemples montrent les progrès accomplis dans l'articulation des politiques, d'une part économiques, d'autre part d'éducation et de formation. Ils suggèrent également combien se sont multipliés les contacts entre les services concernés, que ce soit au niveau des directeurs, des chefs de service ou des chargés de mission.

4) Le rapport (page 95) indique que, « Dans le Centre, les compagnies consulaires n'ont pas été intégrées dans la phase d'élaboration du PRDF mais participent à son suivi ».

S'il est exact que les compagnies consulaires sont bien parties prenantes du suivi et de la mise en œuvre du PRDF, elles siègent au Groupe d'orientation de celui-ci et participent à ses chantiers, il ne l'est pas qu'elles aient été tenues à l'écart de son élaboration. Celle-ci s'est faite dans la plus large concertation, de manière extrêmement participative, et l'ensemble des acteurs régionaux de l'éducation et de la formation y ont été associés. Les compagnies consulaires étaient par exemple bien très bien représentées lors des premières Assises régionales de la formation professionnelle, préparatoires au PRDF et trois mois avant l'adoption de celui-ci.

5) Le rapport (page 97) avance que, « exclues ou tout simplement oubliées par les régions, notamment dans les régions et Centre, les COPIRE [commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi] n'ont pas, sauf exception, joué leur rôle d'instrument de dialogue social territorialisé ».

La Région Centre n'a jamais exclu ni oublié la COPIRE, bien au contraire. Elle est en effet convaincue que l'existence d'une COPIRE forte est une condition majeure de l'efficacité du système régional de formation, et elle agit en ce sens comme en témoignent ces quelques exemples :

- les responsables de la COPIRE ont été associés à la préparation du PRDF, ils siègent dans son groupe d'orientation et ils participent activement à ses groupes de travail au titre de leurs organisations respectives ;

- les partenaires sociaux sont signataires, avec l'Etat et la Région, de la convention constitutive du GIP Alfa Centre, qui est un outil partenarial régional très important dans la région Centre en matière de formation professionnelle, et ils siègent à son conseil d'administration ;

- les responsables de la COPIRE ont été signataires le 7 janvier dernier de la Charte régionale sur les forums et salons d'information et d'orientation élaborée à l'initiative de la Région, aux côtés du Président de la Région, du Recteur, de la DRAF et des Présidents d'université ;

- dans le cadre d'une convention d'appui au dialogue social passée avec la DRTEFP et la Région, la COPIRE a mené sur deux zones d'emploi une analyse intitulée « Emploi, formation, dialogue social en région Centre », elle l'a présentée récemment devant un large public ;

- dans le cadre de la relance de la dynamique du PRDF, qui est en cours, la Région a proposé à la COPIRE la signature d'une convention-cadre ayant pour objectif le développement du dialogue social régional, les échanges déjà bien engagés à ce propos se poursuivront dès septembre prochain.

6) Le rapport (page 117) observe qu' « en région Centre, un rapport d'étape établi en 2006 sur le PRDF en cours a permis de mieux quantifier certains objectifs » et que « ces progrès demeurent modestes et concernent une minorité de régions ».

Le champ couvert par le PRDF ne saurait être identifié au champ des actions que mène la Région dans le cadre strict de ses propres compétences : il est beaucoup plus vaste, la Région n'y est par exemple qu'un financeur minoritaire. Aussi la démarche de type PRDF ne peut elle être fondamentalement que de nature partenariale.

C'est dans ce cadre qu'il faut replacer la question de la quantification des objectifs du PRDF et de l'évaluation des actions qu'il génère : la détermination d'indicateurs de suivi et d'évaluation du PRDF ne peut elle aussi qu'être partenariale. La Région ne saurait en effet par exemple mettre en place de son propre chef un dispositif d'évaluation qui porterait sur des actions dont l'Etat ou d'autres partenaires seraient principalement voire totalement responsables et financeurs. Aussi, pour chacune des actions prioritaires engagées au titre du PRDF, la Région s'est-elle efforcée de proposer à ses partenaires des objectifs chiffrés : quantification de la réduction du nombre de jeunes décrochant de leurs études (Programme régional de professionnalisation des jeunes, rapport adopté en juin 2005), quantification de l'évolution des taux de passage de CAP en BEP, de BEP en Bac pro, etc. (Cadre d'évolution de la carte des formations initiales, rapport adopté en décembre 2005), etc.

Une réflexion sur des grilles de suivi et d'évaluation des actions issues du PRDF est par ailleurs conduite au sein des services de la Région.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE

Je tiens d'abord à saluer le fait que la Cour des comptes, s'appuyant notamment sur les chambres régionales des comptes, ait conduit des travaux sur la thématique de la formation professionnelle, à la veille d'une réforme annoncée de cette politique publique importante.

Cette réforme est nécessaire, d'une part pour clarifier les interventions des différents acteurs compétents en matière de formation professionnelle, domaine qui se caractérise par une grande complexité, et d'autre part, pour concentrer davantage de moyens à destination des publics qui ont le plus besoin d'élever leur niveau de compétences, en particulier les demandeurs d'emploi, les jeunes en difficultés ou les salariés les moins qualifiés.

La Région Ile-de-France, qui mène une action déterminée en faveur de la formation professionnelle de ces publics, est résolue à pleinement jouer le rôle qui lui est reconnu par loi et à développer avec ses partenaires des interventions mieux coordonnées et plus efficaces. C'est dans cet esprit que le conseil régional a, par un vote en juin 2008, invité ses partenaires à l'accompagner dans la construction d'un service public régional de la formation et l'insertion professionnelles.

La réforme devra à mon sens également confirmer le caractère pertinent de l'échelon régional et lui conférer des outils d'action renouvelés et simplifiés, notamment via des documents de programmation opposables, voire contractualisés entre partenaires.

Les précisions et réponses suivantes peuvent être apportées aux extraits du rapport public qui concernent la Région Ile-de-France.

Selon la Cour (page 12 du rapport) : « ...ainsi, la Région Ile-de-France a financé, respectivement en 2003 et 2006, deux CFA concurrents intervenant dans la formation à la réparation automobile. Ce choix est apparu d'autant plus discutable que cette filière connaît un déclin prononcé et une baisse du nombre des apprentis depuis plusieurs années. »

Réponse : En 2003, la Région a octroyé une subvention d'équipement pour le CFA de la chambre de métiers et d'artisanat du Sud Seine-et-Marne. L'objectif était de mettre aux normes professionnelles l'outil de formation afin que celui-ci reste au niveau d'exigences des professionnels de l'automobile.

Par ailleurs, une aide a été accordée en 2006 au CFA de l'Association pour la Formation Professionnelle Automobile (AFORPA) qui repositionnait son centre de Melun sur Vaulx-Le-Pénil.

La décision de fermeture du site de Melun a répondu, d'une part, à des contraintes liées à la sécurité du site de Melun qui n'était plus adapté aux normes techniques d'accueil d'apprentis et, d'autre part, au projet de repositionner une offre de formation mieux adaptée aux besoins des entreprises. Depuis 2004, l'AFORPA constatait que les effectifs en CAP mécanique et carrosserie subissaient des baisses importantes d'effectifs dues au manque de demandes de la part des entreprises. Cette nouvelle implantation a été étudiée pour compléter les filières de formation avec des niveaux 4 et 3, à la demande de l'Association Nationale pour la Formation Automobile (ANFA⁶²).

Ces deux financements sont cohérents et non concurrents.

Entre 2005 et 2007, l'effectif global pour les métiers de l'automobile enregistre une baisse de 10,6% en Seine-et-Marne essentiellement due aux départs en retraite et aux évolutions des méthodes de travail. Dans le même temps, l'effectif du CFA de la CMA Sud Seine-et-Marne, qui a su s'adapter aux attentes des entreprises, progresse de 4%. L'ouverture de l'annexe de l'AFORPA à Vaulx-Le-Pénil n'a donc pas été préjudiciable au CFA de la chambre de métiers et d'artisanat.

62) Il s'agit du fonds d'assurance formation de la branche des services automobiles, rassemblant les moyens techniques et financiers pour répondre aux besoins de formation des professionnels de l'automobile).

A la rentrée 2007, le site de Vaulx-Le-Pénil a accueilli un effectif significatif : 103 apprentis et pré-apprentis avec la création d'une filière complète (12 CPA, 32 CAP, 42 BEP et 17 BAC PRO). Cette offre correspond à un réel besoin du marché sur le secteur de Melun.

L'analyse des besoins d'implantation a été menée et confirmée par l'ANFA. Par ailleurs, il ressort de l'analyse régionale de l'ANFA que la progression des effectifs formés sur la période 2002-2006 a été de 211% dans le département voisin du Val-de-Marne. L'adaptation de l'offre de formation a su séduire les entreprises puisque l'effectif d'apprentis augmente sur le secteur géographique considéré. La prise en compte des besoins au niveau d'un bassin d'emplois dynamique permet de satisfaire les entreprises et d'orienter les jeunes. La Région atteint ainsi son objectif d'insertion dans l'emploi et de développement économique.

Selon la Cour (page 24 du rapport) : « ...en Ile-de-France, pour le programme le plus important, le programme régional qualifiant, le délai a été de 13 mois entre la préparation de la commande et la notification des marchés. Sur d'autres programmes, tels par exemple que les métiers de l'environnement, ce délai a dépassé les 16 mois. Ces délais sont peu compatibles avec une adaptation rapide aux besoins de formation, d'autant que les marchés sont passés pour des périodes longues (3 ans en Région Ile-de-France. »

Réponse : Les délais de commande évoqués sont les plus élevés des dispositifs régionaux, s'agissant d'un programme d'un volume très important (programme régional qualifiant⁶³) et d'un programme sectoriel nouveau pour lequel des contacts approfondis étaient nécessaires avec les acteurs du secteur professionnel (environnement).

Ces délais cumulent des phases successives différentes correspondant aux procédures d'achat public (analyse de besoins, validation des données disponibles en lien avec les partenaires de la région, consultation, instruction des offres et négociation, commission d'appel d'offres, contrôle de légalité), qui se combinent avec les procédures internes de décision d'une collectivité, garantes de transparence démocratique mais aussi de qualité et de sécurité juridique.

L'amélioration constante des procédures interne vise à réduire au maximum les délais de consultation, mais l'ampleur des exigences juridiques et la complexité de l'exercice de commande publique les rend en grande partie incompressible pour des consultations représentant des volumes importants.

63) La dernière consultation au titre de ce programme a généré 1347 offres de formation émanant de 321 organismes de formation, pour un total de 560 actions de formation retenues.

Cette situation n'est en soi pas problématique dès lors que ces programmes visent à répondre à des besoins structurels de formation. Ces dispositifs sont certes reconductibles sur plusieurs années, mais les actions ne répondant plus à un besoin réel peuvent ne pas être reconduites.

Surtout, il importe de développer aux côtés de ces programmes structurels des capacités d'intervention conjoncturelles plus souples et plus réactives. La Région Ile-de-France a ainsi :

- développé des actions d'initiative territoriale permettant de répondre dans un délai de quelques semaines à des besoins de formation liés à des recrutements identifiés ou à des projets portés par les acteurs locaux. Elle a en outre créé en 2008 un nouveau programme qualifiant territorialisé visant précisément à offrir des formations qualifiantes de manière réactive sur les territoires franciliens, en complément du programme régional qualifiant ;

- mis en œuvre des interventions ponctuelles, en lien avec l'Etat et les partenaires sociaux, de formation de salariés menacés de licenciements dans le cadre de restructurations. Ces actions, reposant sur un soutien financier aux organismes paritaires, sont également déployés très rapidement sur les territoires concernés.

Selon la Cour (page 89 du rapport) : « Ainsi, en Ile de France, ce sont les niveaux master et ingénieur qui ont connu le plus fort accroissement du nombre d'apprentis. Dans le même temps, le nombre des apprentis dans les niveaux de qualification plus faibles a très peu évolué. »

Réponse : A la rentrée 2005, année de signature de l'Accord Cadre d'Objectifs et de Moyens, on dénombrait 29 635 apprentis de niveau V (CAP, BEP) et 12 512 apprentis de niveau IV (BAC PRO). A la rentrée 2007, ils étaient respectivement 30 359 (+ 2,44%) et 13 517 (+ 8,03%).

Il y a bien une évolution positive du nombre d'apprentis de niveau V, même si elle reste plus faible que celle des niveaux III, II et I. Sans les efforts soutenus de la Région en faveur des niveaux V et IV, leur effectifs auraient certainement baissé : l'arrivée de classes creuses à l'âge du CAP compromet une évolution quantitative positive.

La Région fournit ainsi un gros effort en amont de l'apprentissage, avec le pré-apprentissage (2423 jeunes à la rentrée 2007) et surtout le dispositif d'accès à l'apprentissage (9500 jeunes à la rentrée 2007). Destiné aux publics les plus en difficulté, il a pour but de les accompagner vers la signature en proposant une formation adaptée.

Sur la même période, la forte évolution des niveaux III (+ 26,77%), II (+ 4,24%) et I (+ 61,66%) s'explique aisément par la structure de l'enseignement en Ile de France, avec une forte concentration d'universités et de grandes écoles. Grâce à une communication active de la part de la Région, l'apprentissage a investi l'enseignement supérieur, là où ce type de formation était encore largement méconnu il y a quelques années. Cette

évolution s'explique aussi par l'offre de formation attractive que la Région et ses partenaires ont su proposer, tant pour les entreprises que pour les jeunes.

Selon la Cour (page 96 du rapport) : « Les CCREFP ont en pratique rarement servi de socle à la concertation entourant les PRDF, notamment en Ile de France »

Réponse : Cette affirmation ne reflète pas la réalité de la concertation autour du PRDFP, menée en Ile-de-France en s'appuyant directement sur le CCREFP. Dès le lancement de la réflexion sur le PRDF, le Conseil régional a associé le CCREFP au sein de son instance plénière ou de sa commission spécifique « complémentarité des formations et professionnalisation des jeunes » où siègent aux côtés des représentants de l'Etat, les partenaires socio-professionnels ainsi que la COPIRE. Le CCREFP a donc joué un rôle actif dans l'élaboration de la stratégie régionale. Le déroulé ci-dessous confirme cette forte implication.

Etat généraux de la formation en novembre 2005

Lancement du travail et des échanges avec les services de l'Etat, l'ensemble des partenaires socio-économiques, les acteurs de l'emploi et de la formation et des « utilisateurs » entreprises, citoyens...

Ressortent des états généraux de la formation les six grands principes qui seront le fondement non seulement du PRDFP mais plus largement du schéma régional de la formation tout au long de la vie. Tous les membres du CCREFP, dont les représentants de la COPIRE, ont été invités à participer à ces travaux, voire pour certains à animer des ateliers.

Demande de contributions en mai 2006

Une très large concertation⁶⁴ par contributions écrites a été lancée par le Président de la Région début mai 2006 et s'est conclue par une journée de synthèse et d'échange le 4 décembre 2006 avec les services de l'Etat, l'ensemble des partenaires socio-économiques et des acteurs de l'emploi et de la formation (l'ensemble des membres du CCREFP, dont la COPIRE, a été invité à participer à ces travaux)

64) Préfet, Recteurs d'Académie, DRIAF, Conseils généraux, Organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelon national, UNEDIC, Groupement des Assedic de la Région Parisienne, Universités, chambres consulaires (CRCI, CRM, CRA), COPIRE, UNSA, FSU, Union de syndicats et groupement d'employeurs représentants dans l'économie sociale – USGERES, Union Régionale et Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux – URIOPSS, AFPA, FONGECIF, AGEFOS, OPCAREG, Fédération de la Formation Professionnelle, Union Régionale des Organismes de Formation, Association Régionale des Missions Locales Ile-de-France, Direction Régionale de l'ANPE

Cette concertation s'est faite à partir des principes stratégiques qui découlent des réflexions et travaux menés lors des États Généraux des Formations et du bilan de la mise en œuvre du précédent Schéma, ainsi que d'un panorama de la situation de l'emploi et de la formation en Ile de France élaboré avec les services de l'Etat dans le cadre de l'Observatoire régional de la formation et de l'emploi (OREF) d'Ile-de-France.

Travaux de la Commission « Complémentarité des formations et professionnalisation des jeunes » du CCREFP : mai 2006 à avril 2007

Cette commission qui comprend 17 membres désignés par le CCREFP, notamment des membres de la COPIRE et une forte représentation des services de l'Etat, se réunit à un rythme mensuel. Fortement mise à contribution pendant l'élaboration du PRDFP, elle a travaillé six fois sur le thème du PRDFP, au cours de la période du 24 mai 2006 au 26 avril 2007⁶⁵. A travers ses échanges, cette commission du CCREFP a réalisé un travail de fond dans la stratégie d'élaboration du PRDFP.

Cette commission a notamment participé à l'intégration d'une grande partie des contributions et notamment des contributions sur la mise en œuvre des partenariats et des instances de pilotage dans le cadre du sixième principe stratégique.

Demande d'avis au CCREFP : avril à juin 2007

Conformément à la loi, un avis officiel a été demandé au CCREFP sur le PRDFP et sur les deux autres livrets (lycées et enseignement supérieur) qui forment le schéma régional de la formation en Ile de France.

Le CCREFP a désigné la commission Complémentarité des formations et professionnalisation des jeunes pour rédiger un projet d'avis.

Cette commission a travaillé le 26 avril 2007 sur quatre thèmes essentiels (L'accueil- -information-orientation, la complémentarité au niveau de la formation initiale, la formation continue des demandeurs d'emploi et des salariés, la mise en œuvre du PRDFP) et le 7 juin en commission élargie pour rendre l'avis suivant : « Compte tenu de ces éléments, et avec les réserves susmentionnées, la commission complémentarité et professionnalisation élargie émet au nom du CCREFP un avis favorable sur le schéma régional de la formations tout au long de la vie 2007-2013 ».

Le schéma régional a ensuite été adopté à la fin juin 2007 par le Conseil régional.

Selon la Cour (page 97 du rapport) : « En Ile de France, là où exceptionnellement la COPIRE a pu s'exprimer formellement sur le projet de PRDF, il convient de noter l'avis critique formulé à l'encontre du plan régional. Constatant la multiplicité des objectifs affichés par la région, la COPIRE a souligné l'absence de hiérarchisation de la politique régionale de formation tout au long de la vie »

65) 24/05/06 – 19/10/06 – 22/11/06 – 25/01/07 – 08/03/07 et 26/04/2007.

Réponse: Il convient de noter que la COPIRE a été directement associée à la préparation du PRDFP et, qu'à l'issue des concertations, la Région Ile-de-France est l'une des seules Régions à avoir élargi la consultation légale sur le projet de PRDFP à cette instance.

Quant aux différents éléments ou critiques formulés par la COPIRE dans le cadre de ces concertations et consultations, une grande partie a été prise en compte dans le texte final mais aussi dans la mise en œuvre du PRDFP.

Concernant plus particulièrement la remarque relative à la hiérarchisation, les élus régionaux ont considéré, en toute connaissance de cause, que les six principes stratégiques^[5] du PRDFP ne pouvaient être classés de manière hiérarchique car ils concourent tous, mais de manière différenciée en fonction des publics (lycéens, apprentis, demandeurs d'emploi, salariés...), à la sécurisation des parcours. Cela n'implique nullement une absence de hiérarchisation de la politique régionale de formation, ni n'empêche de dégager des priorités dans la mise en œuvre du PRDFP ; la sécurisation des parcours professionnels constituant l'objectif prioritaire transversal et clairement identifié de la politique de formation de la Région Ile-de-France.

[5] Élever le niveau de formation et améliorer la qualification pour favoriser l'insertion professionnelle durable ; Concourir à l'insertion sociale en adoptant une vision globale de la formation de la personne ; Rendre les Franciliennes et les Franciliens acteurs de leur projet personnel et de formation ; Sécuriser et valoriser les parcours de formation et d'insertion en particulier par la complémentarité des différentes voies et modes de formation ; Lutter contre les inégalités et les discriminations ; Établir des partenariats forts avec le monde professionnel et socio-économique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LORRAINE

Comme le souligne le rapport public de la Cour des comptes, un dialogue fructueux s'est instauré à partir de 2005 entre le conseil régional de Lorraine et les autorités académiques, s'agissant de la détermination de la carte des formations initiales professionnelles.

Il s'agit de promouvoir une politique de développement harmonieux de l'enseignement professionnel, que celui-ci soit sous statut scolaire ou sous statut d'apprentissage.

Aussi, le plan régional de développement des formations professionnelles (P.R.D.F.) lorrain adopté en juin 2005 pour la période 2005-2009, prévoit-il notamment, en ce qui concerne son volet « formation professionnelle des jeunes », que les décisions de modification de la carte des formations professionnelles et techniques feront l'objet d'une procédure et d'un calendrier communs avec les autorités académiques puis, d'une consultation approfondie du territoire. L'objectif est d'aboutir à une nécessaire complémentarité entre les formations sous statut scolaire et celles sous statut d'apprentissage en prenant en considération les problématiques d'aménagement du territoire.

La Région répond ainsi à la responsabilité que lui confèrent les dispositions de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, de se concerter et, le cas échéant, de décider avec l'Etat de l'évolution de la carte des formations professionnelles sous statut scolaire et d'apprentissage.

Concrètement, dix comités locaux de formation, constitués des forces vives locales et formés autour d'un bassin d'emploi ou d'un regroupement de bassins d'emploi, se réunissent pour proposer les axes de développement et les évolutions structurantes de l'appareil de formation qui leur apparaissent nécessaires.

Au vu de ces propositions et compte-tenu des choix privilégiés par les trois partenaires (Conseil Régional, Rectorat, Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt), les organismes concernés (établissements de formation initiale professionnelle et technologique, sous statut public ou privé, préparant des formations dans le cadre scolaire ou de l'apprentissage) déposent des demandes d'ouverture et de fermeture de formations initiales professionnelles.

L'objectif du conseil régional est de décider à la fin de chaque année de l'évolution de la Carte des formations professionnelles et technologies, en étant attentif tout à la fois aux besoins de l'économie lorraine et aux attentes des territoires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION MIDI-PYRÉNÉES

Chapitre 1 « Une Offre de formation inadaptée »,

III – la difficile gestion de la formation au profit des demandeurs d'emploi.

1 – une organisation administrative complexe,

La Cour met en exergue les difficultés de l'ANPE dans sa mission de prescription des formations pour les demandeurs d'emploi. Je partage l'appréciation de la Cour sur ces difficultés, mais souhaite souligner l'excellente collaboration avec l'ANPE en Midi-Pyrénées et mettre en avant les initiatives conjointes de la Région, de l'ANPE, de l'ASSEDIC et de la DRTEFP : partage de la base de données organismes de formation et concertation régulière.

Une convention de partenariat Région Midi-Pyrénées, ANPE, ASSEDIC et DRTEFP a été signée en 2007 dans l'objectif « d'organiser régionalement les relations entre l'ensemble des partenaires afin d'assurer la cohérence et la mise en œuvre de parcours de formation adaptés, ceci au bénéfice des demandeurs d'emploi en vue de leur orientation ou réorientation sur le marché du travail ».

Les axes de coopération définis par les signataires de cette convention sont les suivants :

- Partager l'identification et l'analyse des besoins en matière de formation,*
- Rechercher la complémentarité des dispositifs, mesures ou prestations afin de mettre en place une offre de formation sur le territoire régional, accessible à l'ensemble des demandeurs d'emploi concernés,*
- Partager la connaissance des offres de formation proposées par chacun des partenaires,*
- Suivre et évaluer les actions de formation réalisées par chacun des partenaires,*
- Assurer une coordination entre partenaires.*

Dans ce même chapitre, la Cour fait référence à la situation de la Région Midi-Pyrénées en notant que « d'autres Régions rencontrent des difficultés liées à la faiblesse de l'offre locale de formation : c'est le cas dans les départements ruraux de la Région Midi-Pyrénées, où le GRETA et l'AFPA représentent la plus grande partie de l'offre de formation (60%) ce qui ne laisse qu'un choix restreint au prescripteur de la formation ».

La situation décrite, de concentration de l'offre de formation dans les structures GRETA et AFPA, mérite d'être nuancée. Plus que le nombre d'organismes, c'est la répartition du montant des marchés du Programme Régional de Formation Professionnelle (PRFP) qui doit être regardée :

	9	12	31	32	46	65	81	82	TOTAL
AFPA / GRETA	40%	21%	11%	17%	9%	13%	15%	21%	15%
AUTRES	60%	79%	89%	83%	91%	87%	85%	79%	85%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Dans le même chapitre, la Cour met en avant les délais constatés entre la prescription des formations et l'entrée en formation. « Ainsi la Cour a constaté que dans la Région Midi-Pyrénées, 52% des bénéficiaires de prescriptions n'entrent pas effectivement en formation, 53% seulement des formations prescrites en 2006 avaient été effectuées au cours de la même année. »

La Cour souligne la multiplicité des causes conduisant à cette situation :

- *délais courants avant l'entrée en formation,*
- *changement d'avis du bénéficiaire et/ou difficultés matérielles,*
- *inadéquation entre les compétences requises pour le suivi de la formation et celle des demandeurs d'emploi sélectionnés par l'ANPE.*

Les dysfonctionnements liés à la prescription peuvent effectivement perturber l'entrée en formation, mais des mesures spécifiques et des collaborations entre les prescripteurs et les organismes de formations permettent de les limiter.

Ainsi pour le DAQ (Dispositif d'Accès à la Qualification), la Région Midi-Pyrénées met en place des actions spécifiques d'information des organismes et des prescripteurs. Par ailleurs, les bureaux territoriaux de la Direction de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage contribuent, sur les territoires, à réduire les dysfonctionnements constatés.

En Midi-Pyrénées, l'écart entre les prescriptions et les entrées effectives en formation DAQ est variable : il est plus important en milieu urbain qu'en milieu rural et oscille, selon les actions, entre 15% et 50%.

La Région souhaite, en matière d'organisation de la Formation Professionnelle des demandeurs d'emploi, s'appuyer sur un PRDF prescriptif.

Chapitre 3 « Une stratégie absente »,**II – A - 2 – Un copilotage de fait de la politique d'apprentissage**

La Cour souligne que « en pratique, le contenu des COM s'est révélé être relativement général ».

Ainsi, le COM passé entre l'Etat et la Région Midi-Pyrénées a fixé un grand nombre d'objectifs formulés qualitatifs, seul celui relatif à l'augmentation du nombre d'apprentis étant chiffré (+ 4 500 sur 5 ans) »

Cette remarque de la Cour est juste : seul l'objectif d'augmentation des effectifs est chiffré dans le COM entre la Région Midi-Pyrénées et l'Etat signé le 15 septembre 2005. Je tiens sur ce sujet à faire part à la Cour de plusieurs remarques :

- *Les contrats d'objectifs et de moyens apprentissage ont été mis en œuvre par l'Etat dans le but d'augmenter le nombre d'apprentis et d'utiliser le dispositif apprentissage au service de sa politique de l'emploi. Pour le reste, il s'est très largement inspiré des priorités énoncées depuis 1983 dans les Régions pour définir les 7 axes de COM.*
- *En utilisant le levier de la taxe d'apprentissage, l'Etat remet en cause le principe du transfert de compétences aux Régions. Alors qu'il devrait se borner à octroyer aux collectivités la dotation correspondante aux compétences transférée, il s'arroge une compétence de pilotage de l'apprentissage.*
- *Aucun des axes du COM (hormis celui portant sur l'augmentation des effectifs) ne donne lieu à la définition d'objectifs quantifiés car tous concernent des aspects plus qualitatifs de la politique d'apprentissage. Cependant je tiens à souligner que des indicateurs de résultats sont associés à tous les axes du COM.*

Dans son rapport la Cour souligne le fait que « les objectifs qualitatifs mentionnés par les COM et les actions mises en œuvre se sont généralement traduites par la conclusion de conventions entre la Région et les divers acteurs susceptibles d'avoir un rôle en matière d'apprentissage, notamment les organismes consulaires. C'est ainsi qu'en Midi-Pyrénées, des conventions ont été passées avec la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie et la Chambre Régionale des Métiers, en vue de développer la promotion de l'apprentissage ou l'orientation vers ce dispositif. L'efficacité réelle de ces initiatives reste toutefois difficile à estimer ».

Concernant les conventions avec la Chambre des Métiers et plus généralement les organismes consulaires, la Région Midi-Pyrénées fixe des objectifs à ces structures avec des indicateurs de résultats et procède au contrôle de ces derniers lors du paiement des subventions. Il reste cependant à définir des indicateurs d'impact.

Enfin, sur le point particulier qui concerne « la signification réelle d'un retour de l'Etat dans le domaine qui échappait largement à ses compétences depuis les lois de 2002 », je souhaite pour ma part que la réforme de la Formation Professionnelle soit l'occasion de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions, en transférant aux Régions la gestion de la taxe d'apprentissage.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION PAYS-DE-LA-LOIRE

- *Les trois séries de constats mentionnés en page 4 et détaillés dans les pages suivantes paraissent sévères. Ne disposant pas de l'exhaustivité des éléments concrets du rapport sur lesquels se fondent ces assertions, nous porterons à la connaissance de la Cour des données sur les pays de la Loire qui nuancent ces constats.*
- *La Cour indique (page 5 du rapport) que : « ... ces filières (de formation professionnelle initiale) sont affectées de difficultés de fonctionnement qui contribuent à la rigidité de l'offre de formation ainsi qu'à des résultats insuffisants en termes d'insertion dans l'emploi ».*

Au niveau national, un rapport du Secrétaire d'Etat chargé de la Prospective, de l'Evaluation des politiques publiques et du Développement de l'économie numérique auprès du Premier ministre sur : « l'employabilité des jeunes issus de l'enseignement professionnel en 2006 sont en emploi sept mois après leur sortie du système scolaire. L'insertion est plus favorable pour les apprentis qui ont notamment plus de chance que des lycéens d'être recrutés en CDI. Un rattrapage partiel s'opère toutefois au profit des lycées trois ans après leur sortie de formation.

La région des Pays de la Loire fait partie du groupe des régions dont les taux d'emploi sont largement supérieurs à la moyenne nationale (plus de 7 points).

Les dernières données publiées en Pays de la Loire en 2007 se basent sur une enquête interrogeant au 1^{er} février 2006, les jeunes sortis des formations technologiques et professionnelles des lycées ou des centres de formation d'apprentis 7 mois auparavant et déclarant ne plus poursuivre d'études ni être en apprentissage. 75 % des jeunes sortant d'apprentissage et 62 % des sortants de lycée déclarent avoir trouvé un emploi.

Une analyse plus fine des données de l'enquête montre une disparité importante des taux d'insertion par niveau et diplôme et par secteur d'activité. Ces éléments d'insertion sont pris en compte dans l'analyse des propositions d'ouvertures et fermetures de sections d'apprentissage.

Par ailleurs, il paraît exagéré de parler de « rigidité de l'offre de formation ». Ainsi la Région conventionne chaque année une dizaine de nouvelles formations. Ces ouvertures sont réalisées en cohérence avec les perspectives d'emploi. C'est ainsi qu'une attention particulière a été apportée ces trois dernières années aux métiers du bâtiment et des travaux publics qui ont fait l'objet de dix ouvertures et d'augmentations de capacités conventionnelles qui ont porté les effectifs de 4 575 apprentis en 2005 à 5 123 en 2007.

Par ailleurs, ce sont vingt formations présentant de trop faibles effectifs qui ont été fermées.

- La Cour mentionne (page 10 du rapport) « la difficile adaptation des établissements d'enseignement professionnel (lycées) aux évolutions de la demande... ».

Ce constat me paraît devoir être nuancé en Pays de Loire avec par exemple trois évolutions récentes : le mixage des publics scolaires et apprentis au sein d'une même formation afin d'accroître l'attractivité de formations qui peinent à recruter alors qu'elles offrent des perspectives d'emploi importantes, l'industrie par exemple (17 formations mixées existent à ce jour en Pays de la Loire) ; l'ouverture en lycées publics de formations d'aides-soignants, diplômés ne relevant pas de l'éducation nationale mais offrant une insertion professionnelle certaine (1 ouverture en 2007, 2 en 2008) ; le développement de partenariats entre les lycées et d'autres structures de formation propres à favoriser des parcours de formation adaptés (1^{ère} année scolaire, 2^{ème} année par apprentissage).

- la Cour indique (page 42 du rapport), que « dans les pays de la Loire, 53 % seulement des formations prescrites en 2006 avaient été effectuées au cours de la même année ».

L'évolution de cet indicateur intéresse la Région des Pays de la Loire qui pour les formations de demandeurs d'emploi qu'elle finance, a pris plusieurs mesures qui devraient agir sur les causes de cette situation. Ainsi la Région a-t-elle généralisé la modularisation des formations dans le cadre de son Programme Régional de Formations Qualifiantes 2008-2009 : le séquençage des formations en modules indépendants est une innovation pédagogique qui permet de mieux adapter sur les parcours aux besoins et contraintes des personnes, par une plus grande individualisation de la formation. Par ailleurs, le Conseil régional a pris récemment un certain nombre de décisions visant à revaloriser la rémunération des stagiaires ou à assurer la continuité entre l'allocation d'assurance chômage et ladite rémunération de stage, la question financière constituant souvent un obstacle à l'entrée en formation.

- *La Région partage les constats de la Cour sur la complexité du financement de l'apprentissage et sur la persistance de très fortes inégalités dans la répartition de la taxe d'apprentissage.*
- *En page 86, le texte et les têtes de chapitre soulignent la concurrence entre les acteurs de la formation professionnelle.*

En effet, comme le souligne la Cour (page 3), « Les Régions doivent articuler leurs actions avec de nombreux autres acteurs » et ne sont jamais en position de compétence exclusive en matière de formation professionnelle. Par ailleurs et si l'on prend en considération la loi la plus récente de décentralisation du 13 août 2004, l'initiative des Régions demeure entravée par les incertitudes ou les insuffisances caractérisant les compensations financières l'Etat au regard des compétences transférées. Cette situation n'a toutefois pas empêché le Conseil régional des Pays de la Loire de prendre certaines initiatives fortes. Il a ainsi décidé d'instaurer la gratuité des formations sanitaires de niveau V en septembre 2008 afin de faire face aux besoins de personnels qualifiés dans ce secteur.

- *La Région des Pays de la Loire prend acte de l'appréciation très positive de la Cour sur le SREF des pays de la Loire.*

Largement concerté avec l'ensemble des acteurs institutionnels compétents (Etat, partenaires sociaux, etc...) traitant à la fois de la formation initiale, de l'enseignement supérieur et de la formation continue, le SREF ligérien vise précisément à constituer un levier de la complémentarité entre les différents intervenants dans le champ de formation.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION POITOU-CHARENTES

La Région Poitou-Charentes considère la formation comme une compétence essentielle pour le développement économique et social du territoire régional dont elle a la charge. Elle a donc veillé à organiser ses institutions (une commission unique du Conseil Régional est chargée de l'ensemble des questions d'éducation, de formation et de recherche) et ses services (avec la création dès 2004 d'un pôle Education-Formation) pour assurer la coordination de ses actions en matière d'éducation, d'apprentissage, de formation professionnelle continue, d'enseignement supérieur et de recherche. Ce domaine d'intervention représente plus de la moitié du budget régional.

Consciente des enjeux pour les habitants de la région de l'acquisition et de l'actualisation de compétences nécessaires à leur insertion sur un marché du travail, avec les perspectives de tensions à venir du fait des évolutions démographiques, elle a mis en place par étape depuis 2004 des éléments d'amélioration de l'ensemble du système de formation.

Ainsi, pour tenir compte des besoins des entreprises (dont + de 56% annoncent des difficultés de recrutement selon l'enquête sur les besoins de main d'oeuvre (BMO) de l'Assédic du 1er trimestre 2008), les dispositifs de formation financés par la Région ont été systématiquement réorientés vers la qualification (70% des actions financées par la Région débouchent sur une qualification, alors que la proportion était quasiment inverse au début des années 2000) et particulièrement vers les niveaux V et IV pour permettre de donner une réelle seconde chance aux personnes qui n'ont pu se former dans le cadre de la formation initiale.

Pour dépasser l'extrême complexité du système de formation français, due en partie à son grand nombre d'acteurs, la Région a mis en place une « conférence régionale des financeurs de la formation professionnelle » qui vise à assurer une réponse cohérente aux besoins, en renforçant la complémentarité des actions et la mobilisation des moyens disponibles. Cette conférence permet des échanges entre les financeurs de la formation (organismes collecteurs, Région, Assedic, Etat, etc.) sur les objectifs, les actions conduites, les financements et les résultats obtenus au niveau régional. Des conventions spécifiques sont mises en place dans ce cadre. Compte tenu du cadre légal en matière de financement de la formation et des demandes des financeurs, la coordination porte en priorité sur les actions de formation, chaque financeur restant responsable des décisions de prise en charge selon ses propres procédures.

Grâce à cette action commune des partenaires de la formation, nous mettons progressivement en place le compte formation universel. C'est le support nécessaire à l'objectif que tous les acteurs de la formation poursuivent depuis des années en affirmant un droit à la formation tout au

long de la vie. L'objectif est de reconnaître à chaque habitant de la région un capital temps de formation, inversement proportionnel à la durée de formation initiale et augmentant en fonction des périodes d'activité. Ce compte formation universel vise, en s'inspirant des principes affirmés dans l'accord national interprofessionnel de décembre 2003 pour les salariés et de la législation adoptée dans ce domaine, à mettre en place un outil réorientant les actions de formation en direction de ceux qui en ont le plus besoin, indépendamment de leur statut (salarié, agent public, travailleur indépendant, inactif) et de leur situation (employé ou en recherche d'emploi). Les premières expérimentations ont été lancées et ce dispositif sera généralisé à tous les actifs de la région, quel que soit leur statut d'ici 2010.

Dans le même esprit, la Région participe à instituer une véritable sécurité sociale professionnelle. En effet, en complément à des droits identiques accordés à chacun, il faut éviter les ruptures et les barrières entre statuts : un salarié licencié, surtout s'il est en milieu de carrière, doit pouvoir se réinvestir avec une formation qui lui permettra d'acquérir un nouveau niveau de qualification et de retrouver un emploi, en participant à l'élévation du niveau des qualifications dont le pays a besoin. C'est d'autant plus important à un moment où les règles relatives au marché du travail et au contrat de travail évoluent dans un sens qui suppose que les sécurités collectives soient renforcées. C'est pourquoi, la Région a créé le contrat de sécurisation professionnelle qui vise à assurer aux salariés licenciés, sans rupture dans le versement de leur revenu, sans être ballottés entre différents financeurs, une rémunération égale à 90% de son ancien salaire, le temps de suivre une formation destinée à ce qu'il acquière un niveau supplémentaire de qualification.

La politique d'apprentissage en Région Poitou-Charentes s'inscrit dans ce contexte : la volonté des élus d'accompagner les jeunes pour que chacun ait un métier grâce à une qualification reconnue s'est concrétisée par la signature dès juin 2005 du Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) entre la Région, l'Etat, les Chambres Consulaires et l'AGEFIPH, avec comme objectifs centraux la création de 2500 places d'apprentis en cinq ans et l'amélioration de la qualité des formations. Le nombre d'apprentis a ainsi augmenté en Poitou-Charentes de 16 % depuis 2004, tout en veillant à la constitution de filières de formation complètes, à la diversification des diplômes vers les secteurs d'activité créateurs d'emploi et à une action sur la qualité des parcours pour diminuer le taux de rupture (- 10 points de ruptures brutes entre 2000 et 2006). Les aides régionales versées aux employeurs d'apprentis sont modulées depuis juin 2006 pour accompagner cette nouvelle politique, avec des critères favorisant la qualité des formations (renforcement des relations entre le maître d'apprentissage et le CFA, accueil de jeunes issus de quartiers en difficulté, de jeunes filles en formation sur des filières dites masculines, adaptation de la durée des formations ...), ainsi que la signature systématique d'une charte qualité par le maître d'apprentissage. Les modifications successives de la législation quant à

l'attribution de la compétence d'enregistrement des contrats d'apprentissage n'ont pas contribué à faciliter l'action des Régions dans ce domaine, comme l'avait souligné le rapport des inspections générales sur la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 en matière d'apprentissage.

En ce qui concerne l'observation de la Cour (page 4 du rapport) mettant en avant « des résultats insuffisants en terme d'insertion dans l'emploi », la Région souhaite relever que celle-ci est vraisemblablement fondée sur des faits dont elle n'a pas eu communication. En effet, le dernier rapport sur l'employabilité des jeunes issus de l'enseignement professionnel initial du second degré (juillet 2008) constate que « près de 2 jeunes sur 3 issus de l'enseignement professionnel en 2006 sont en emploi 7 mois après leur sortie du système scolaire » (p. 13). La Région Poitou-Charentes est classée dans les régions dont le taux d'emploi des apprentis est supérieur d'au moins 3 points à la moyenne nationale. De même, l'enquête d'insertion du CFA de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat de Charente-Maritime donne un taux d'insertion global de 79,6 % en 2006.

S'agissant de la remarque de la Cour (page 5 du rapport) portant sur l'analyse que « l'adaptation de l'offre de formation professionnelle aux besoins par nature évolutifs du marché du travail conditionne l'efficacité globale du dispositif. Or celle-ci paraît entravée par la concurrence que se font les deux filières... », la Région Poitou-Charentes souhaite relever que, comme cela a été précisé plus haut, elle a veillé au contraire à renforcer la coordination et la cohérence des interventions entre apprentissage et formation professionnelle initiale (sous statut scolaire). A cet effet, la Région Poitou-Charentes a mis en oeuvre un dispositif « ARGOS » qui permet en sus des Contrats d'Objectifs Territoriaux, de travailler avec les représentants des professions sur l'évolution des métiers par groupe formation – emploi (GFE). Les résultats d'ARGOS sont largement partagés par tous les acteurs régulièrement réunis par la Région (partenaires sociaux, Rectorat, branches) et sont réactualisés tous les deux ans. Ils constituent la base d'analyse et de préparation du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), engagée en juin 2006, du programme régional de formation (regroupant les appels d'offres pour les marchés de formation) et de l'appel à projets annuel sur l'évolution de la carte des sections d'apprentissage. On peut d'ailleurs relever que la Région a fortement orienté l'évolution de l'apprentissage pour éviter la concurrence entre les deux filières.

Ainsi, la note de cadrage de la Présidente de Région destinée aux établissements pour l'appel à projets relatif à la rentrée 2008 précisait qu'il convenait dans les propositions de « veiller à assurer l'équilibre et la cohérence de la carte pour éviter les systèmes de concurrence entre :

- les secteurs de l'apprentissage,
- les différentes voies de formation (formation initiale sous statut scolaire, apprentissage et formation continue)».

Dans le même esprit, la délibération du Conseil Régional du 23 juin 2008 relative à la mise en oeuvre du PRDFP a réaffirmé le principe suivant : «Constituer des filières complètes de formation en optimisant la complémentarité entre les voies de formations existantes (notamment, l'apprentissage et la formation sous statut scolaire) pour développer l'accès au niveau III (par ex. BTS/DUT) et ce, en parfaite adéquation avec le niveau de qualification requis par les entreprises. Les fiches du PRDFP par GFE pourront servir de base».

Il convient de rappeler que la Région maîtrise la carte des formations par apprentissage, quelque soit l'organisme support ainsi que la formation des demandeurs d'emploi. Par contre, elle n'a prise sur la formation professionnelle initiale (sous statut scolaire) que par l'information sur le marché du travail qu'elle communique aux autorités académiques, compte tenu du rythme d'évolution rapide des formations professionnelles mises en place par le Rectorat, sans réelle coordination avec la Région jusqu'à présent. .

En ce qui concerne la remarque de la Cour que l'on constaterait «un suivi parfois insuffisant de la gestion des CFA» et que «les conventions quinquennales ne permettent pas à la Région d'orienter efficacement l'offre pédagogique d'apprentissage», la Région souhaite rappeler que la compétence pédagogique appartient à l'Etat qui l'exerce via le service académique d'inspection de l'apprentissage (art. R6251-1 et R6251-5 du Code du Travail). Le suivi de la gestion des CFA fait l'objet, en Poitou-Charentes, d'un suivi régulier au travers de l'analyse des comptes de chaque organisme par un organisme indépendant et a permis la fixation, pour la négociation des nouvelles conventions entre la Région et les CFA, de nouveaux critères d'intervention, conformes aux mesures législatives et réglementaires prises pour encadrer les coûts de formations de ces centres. La Région a par ailleurs mis en place une mission d'évaluation et de contrôle de la dépense régionale qui a réalisé en juillet 2007 une mission d'étude sur les coûts supportés par les apprentis et leurs familles. Plus largement, le Contrat d'Objectifs et de Moyens signé en 2005 a permis de partager entre la Région, l'Etat et les Chambres consulaires des orientations fortes qui ont abouti à une amélioration des résultats de l'apprentissage en Poitou-Charentes.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET
D'INDUSTRIE D'ANGOULÊME**

La chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême gère plusieurs dispositifs d'enseignement, d'apprentissage et de formation professionnelle continue, tous certifiés ISO 9001 par l'AFAQ.

Deux sites accueillent nos écoles et centres de formation.

*L'un des sites plus connu sous le nom de Cifop (Cité des Formations Professionnelles) construit en 1971 par la CCI d'Angoulême sur 16 ha comprend un **Centre de Formation d'Apprentis**, une **Ecole de Gestion et de Commerce** et un **Centre de Formation Continue**. L'approche « formation tout au long de la vie » est grandement facilitée par la mixité des publics, des dispositifs, des métiers, ainsi que par ses structures d'accueil importantes.*

En voici quelques caractéristiques :

- **Centre de Formation d'Apprentis** : 1430 apprentis dans les domaines professionnels de l'industrie et du tertiaire, du CAP au BTS, et en projet une formation d'ingénieur.

Taux d'insertion professionnelle à 6 mois : 82%

Ajouté à une excellente insertion professionnelle des jeunes, il est incontestable que le dispositif d'apprentissage offre une transparence et une compétitivité au niveau des coûts de formation, comparativement à d'autres réseaux ou formations sous statut scolaire.

Pour rendre les différents systèmes de formation plus efficaces, les pouvoirs publics devraient encourager de nouveaux modèles pédagogiques en partenariat mixte Education nationale + CCI, soit 1 an sous statut scolaire + 1 an sous statut apprentissage, ce qui correspond d'ailleurs au principe de professionnalisation des études.

Nous sommes convaincus par l'efficacité de l'apprentissage qui permet aux jeunes de se réaliser en entreprise.

Il convient donc de lui donner un nouvel élan et les CCI sont à même de pouvoir apporter de nombreuses pistes d'amélioration.

- **Ecole de Gestion et de Commerce** : école visée par l'Etat, labellisée Bachelor professionnel CCI, 140 étudiants formés aux responsabilités commerciales et en gestion en 3 ans après le baccalauréat pour la voie étudiante et en 2 ans après un bac + 2 pour la voie par apprentissage.

Le Bachelor professionnel CCI s'appuyant sur ses titres inscrits au RNCP et une pédagogie active et ouverte à l'international est un véritable sésame vers l'emploi.

Taux d'insertion professionnelle à 6 mois : 93%

• **Centre de Formation Continue** : 2300 stagiaires salariés ou demandeurs d'emploi sont formés chaque année.

Bien que les actions de formation pour les demandeurs d'emploi soient difficiles à mettre en place pour des raisons d'articulation avec les structures d'accueil et d'orientation mais aussi pour des raisons économiques d'insuffisance de moyens octroyés par les financeurs pour assurer correctement leur viabilité.

Par ailleurs, la CCI d'Angoulême gère également une **Ecole Des Managers** pour la formation et l'accompagnement de jeunes repreneurs d'entreprise.

L'esprit entrepreneurial est présent aussi dans les cursus de nos apprentis et de nos étudiants.

• **Ecole des Métiers du Cinéma d'Animation** : 80 étudiants, formés en 3 ans aux techniques du cinéma d'animation après le baccalauréat, au cœur du pôle image Magelis d'Angoulême dont la vocation est d'accompagner durablement l'implantation de studios de production sur son territoire, d'assurer son développement économique et de favoriser l'emploi des actifs du secteur professionnel de l'image.

Taux d'insertion professionnelle à la sortie de l'école : 95%

En réponse au §1 de la page 4 du rapport (introduction) relatif à l'inadaptation des formations, nous souhaitons préciser au contraire que le positionnement des dispositifs d'enseignement, d'apprentissage et de formation professionnelle continue de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême est original et pertinent.

En effet, nos écoles et nos centres de formation ont été créés par et pour l'entreprise. Nos formateurs sont issus du monde de l'entreprise, développent une pédagogie active et entretiennent une relation de proximité avec les PME-PMI locales et régionales, ce qui confère à nos formations un caractère concret et très opérationnel dans l'entreprise.

Ainsi, fortement ancrées dans le tissu local, nos dispositifs d'enseignement et de formation se sont-ils donné pour mission de répondre, en temps réel, aux besoins des entreprises en personnel qualifié dans les domaines de l'industrie, du commerce et des services.

Dans cet esprit, il convient de distinguer nos formations professionnelles technologiques secondaires et supérieures consulaires, des formations professionnelles et technologiques sous statut scolaire.

En effet, le retour sur investissement local en emploi concernant nos formations consulaires est largement plus profitable pour les jeunes et pour les entreprises.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'ÉCOLE NATIONALE DE
L'INDUSTRIE LAITIÈRE ET DES INDUSTRIES ALIMENTAIRES DE
SURGÈRES (CHARENTE-MARITIME)**

** Page 32 du rapport : « Dans ce contexte d'exigence accrue des financeurs de formation, les GRETA sont, en outre, handicapés par une insuffisante coordination avec les autres prestataires de formation.....
Ainsi, les démarches du GRETA Charente en vue de mettre en place des formations communes avec l'école nationale de l'industrie laitière et des industries alimentaires de Surgères n'ont pas abouti. »*

Réponse : La mise en œuvre de la réflexion de partenariat entre le GRETA Charente et l'école nationale de l'industrie laitière et des industries alimentaires de Surgères (ENILIA-ENSMIC) était inscrite dans la volonté des opérateurs de faire évoluer le fonctionnement actuel vers plus d'efficacité.

La non réussite de cette démarche est plus liée au système actuellement en place, alors que les acteurs avaient la volonté de réussir.

L'ENILIA-ENSMIC reste évidemment ouvert à la mise en place de partenariat, à l'image des relations déjà établies avec d'autres structures comme le GRETA de Charente-Maritime.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

Selon la Cour (page 23 du rapport) : « Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Région range sous le même terme de « commande publique » ce qui ressortit du code des marchés publics, et ce qui relève de la subvention... »

Le rapport indique que concernant le dispositif du PRF «la Région a fait une interprétation contestable de ce qui doit relever de la mise en concurrence » et préconise la généralisation de la procédure de marchés publics.

La décision prise par la Région en 2006 de financer en subventions les actions dites de « premiers savoirs » et de limiter l'application du Code des marchés publics aux seules actions de formation dites préqualifiantes, professionnalisantes et qualifiantes repose sur les considérations suivantes :

- les domaines de l'information-conseil-orientation, les savoirs de base (premiers savoirs) touchent les publics les plus en difficulté ou ceux qui appellent un accompagnement particulier ;*

- *les actions de « premiers savoirs » correspondent à des besoins pérennes. En effet, il existe un besoin avéré matière de lutte contre l'illettrisme, d'initiation aux technologies de l'information et de la communication, ... La Région se situe en-dessous de la moyenne nationale pour le nombre de jeunes sortant du système de formation initiale sans qualification, de chômage des jeunes, ...*
- *les besoins en termes d'éducation, voire d'instruction, sur les premiers savoirs ont été identifiés par certains acteurs et partenaires qui les ont fait remonter lors des démarches de diagnostics locaux et de réunions de concertation ;*
- *par ailleurs, ces besoins en termes d'éducation et de formation générale (lire, écrire, parler, compter, se repérer dans l'espace, le temps...) ne renvoient pas à la compétence de la Région qui porte sur la formation professionnelle (acquisition d'une qualification et/ou de compétences professionnelles) ;*
- *le financement de la Région des projets proposés vient en complément d'autres financements ,*
- *l'élaboration d'une convention cadre ne constitue pas un cahier des charges.*

Cependant, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a indiqué qu'elle serait très attentive aux remarques de la Chambre régionale des comptes et qu'elle entendait repenser entièrement l'organisation et les modalités d'achat des actions de formation à l'occasion des réflexions sur le prochain PRDF qui sera voté en au cours du premier semestre 2009.

En écho au travail de recensement proposé par la circulaire SIEG du 04 juillet 2008 et aux travaux menés en lien avec l'ARF, la Région approfondit sa réflexion sur le mode de gestion et d'achat de ses dispositifs de formation professionnelle.

Selon la Cour (page 90 du rapport) : « ... les seuls cas relevés de suspension des paiements de l'État concernent des Régions, qui, comme la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2006, avaient refusé de signer l'avenant annuel au COM. »

La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur est surprise d'apprendre, à la lecture du présent document, que l'État a subordonné le règlement des sommes dues au titre du COM à la signature d'un avenant annuel.

En effet, compte tenu des caractéristiques régionales de l'apprentissage et de l'enseignement professionnel sous statut scolaire, le Préfet de Région, les Autorités Académiques et la Région s'étaient entendus, lors de la signature du Plan régional de développement des formations, en 2002, sur une nécessaire mise en cohérence des voies de formation.

Dès la mise en œuvre de ce PRDF, dont le caractère contractuel est unique en France, la Région et l'Etat ont veillé à préciser les modalités d'équilibre et de complémentarité entre enseignement sous statut scolaire et apprentissage.

En 2005, l'Etat, réintervenant sur une des premières compétences décentralisées à la Région, au travers des COM apprentissage, souhaitait un développement quantitatif de cette voie de formation. Après négociation et entente avec les services déconcentrés de l'État, il avait été convenu que la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, déjà 2^e région de France en nombre d'apprentis, conforterait le dispositif sur un plan d'ordre qualitatif de façon notamment à ne pas déséquilibrer l'offre de formation professionnelle initiale.

En 2006, une discussion entre la DRTEFP et la Région a été initiée pour déterminer s'il était nécessaire d'infléchir la politique menée en matière d'apprentissage, telle que conclue dans le COM, par voie d'avenant. L'ensemble des parties prenantes s'est accordé sur l'inutilité d'un tel avenant, au vu, entre autres, des bons résultats de la mise en œuvre du COM.

Lorsque l'État n'a pas effectué le versement des moyens prévus par le COM en 2006, les raisons de cette suspension n'ont pas été explicitées à la Région.

L'analyse de la Cour des Comptes confirme le dysfonctionnement et l'incompréhension entre niveau central et déconcentré de l'État, qui n'a pas respecté les engagements pris au niveau régional, en pénalisant financièrement son partenaire.

Selon la Cour (page 97 du rapport) : « En raison de la faible implication des CCREFP dans l'élaboration et le suivi des PRDF, c'est le plus souvent au sein des Conseils économiques et sociaux régionaux qu'ils [les partenaires sociaux] ont trouvé à s'exprimer au sujet des politiques régionales de formation professionnelle, notamment en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. [...] »

La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a souhaité impliquer très fortement les partenaires sociaux dans la démarche d'élaboration du PRDF.

Cette association s'est faite à travers le CESR mais aussi du CCREFP très actif dans notre région.

Par ailleurs, un récent rapport du CNFPTLV a souligné l'attention portée par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur au dialogue social. Celle-ci a, en effet, souhaité que les accords qu'elle négocie et conclut avec les branches professionnelles sur le développement de la formation et de l'emploi soient signés par quatre partenaires, l'Etat, le Conseil régional mais aussi les organisations représentatives des employeurs et des salariés.

La Région entend ainsi jouer un rôle structurant pour accompagner l'émergence de bases d'un dialogue social au niveau régional.

Selon la Cour (page 118 du rapport) : « [...] Ces observatoires ne produisent cependant que rarement d'études à visée évaluative [...] »

Les OREF tels que l'ORM, en PACA, ne sont pas des structures destinées à évaluer la politique de formation, mais des outils de production de connaissance statistique et d'observation du territoire régional.

L'appareil statistique tel qu'il est conçu en France connaît des limites sur les champs qualitatifs (ex : notion de trajectoire, lien diplôme / emploi, sécurisation de parcours). Dans le cadre des réflexions sur le prochain PRDF, la problématique visant à construire un dispositif d'évaluation est centrale.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2006

- * **Rapport public annuel (février 2008)**
- * **Rapport public annuel (février 2007)**
- * **Rapport public annuel (février 2006)**

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)
- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)
- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)

- * **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)**
- * **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)**
- * **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)**
- * **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)**
- * **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**

Rapports publics thématiques :

- Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (2008)
- La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)
- Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)
- Les grands chantiers culturels (décembre 2007)
- Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)
- Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)
- La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
- Les personnes sans domicile (mars 2007)
- L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)
- La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)
- Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
- Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
- L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
- Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

- La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
- La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
- Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
- Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)
- Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)
- Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)