

Remarques suite à la note d'orientation pour une réforme de la formation professionnelle (document ministériel, Mme Lagarde, M. Wauquiez)

Les constats au sujet des problèmes posés par le fonctionnement du système de formation professionnelle ont été faits à l'occasion de plusieurs rapports : la formation continue profite aux plus formés et aux salariés des grandes entreprises ; elle instaure des frontières entre les différents statuts et entre les entreprises et les branches. Les travaux effectués par le Sénat et le Conseil Economique et Social mettent assez complètement ces problèmes en évidence. Le rapport Ferracci les a résumés. Les axes d'amélioration ont été tracés tout particulièrement par le rapport du Conseil Economique et Social. Le rapport Ferracci en a rappelé les principaux.

Pour leur part, les Conseils régionaux n'en sont pas restés aux constats et aux analyses. Ils ont entamé des actions et des expérimentations en fonction de leurs compétences anciennes et nouvelles, afin d'avancer concrètement dans le sens de la résolution des problèmes constatés. Ils se sont appuyés pour cela sur leur légitimité démocratique et sur le rôle confié par la loi de dégager l'intérêt général en matière de formation professionnelle, par exemple par l'élaboration PRDF. C'est pour aller dans ce sens qu'ils ont développé de nombreux partenariats avec les partenaires sociaux et les différentes administrations de l'État (DRTEFP, Préfecture, Rectorat).

En conséquence, aujourd'hui, on ne peut pas aborder la question de la réforme de la formation professionnelle sans prendre en compte ces expérimentations et ces avancées : plutôt que de faire table rase, une nouvelle réforme doit renforcer et prolonger les résultats positifs déjà obtenus.

Il faut, de plus, clarifier les différents rôles : sur chacun des domaines, il faut désigner un chef de file, définir les participants et les financeurs.

Avertissement : dans le texte qui suit, j'ai utilisé des exemples des pays de la Loire (c'est la situation que je connais le mieux). Mais on pourrait trouver de nombreux autres exemples dans les autres Régions.

Transférabilité et décloisonnement des statuts :

Tout au long de leur vie, les personnes passent par différents statuts. Mais à chaque changement on remet le compteur des droits à la formation à zéro. Par exemple, en formation initiale, on peut bénéficier d'une formation gratuite jusqu'à un niveau bac+5 ; mais devenue salariée, la personne perd ce droit. Le salarié dégage au fil des années des droits à la formation. Mais on remet le compteur à zéro dès qu'ils changent d'entreprises ou de branches professionnelles. Idem pour le passage par la case chômage ou un statut précaire. Et à chaque fois, les interlocuteurs et les règles changent, ce qui rend le système global très compliqué.

Un des éléments de la sécurisation des parcours professionnels réside dans la transférabilité des droits à la formation, dans le décloisonnement. C'est à cette condition qu'on pourra envisager un vrai parcours de formation tout au long de la vie, et que les transitions (en particulier le chômage) pourront être mises à profit pour continuer cette trajectoire de formation et repartir mieux armé dans l'emploi.

Cela suppose de mettre sur pied un système cohérent d'informations sur les métiers et les formations, et d'orientation permettant d'assurer une continuité dans l'accompagnement des personnes quelle que soit leur statut. Il faut aussi pouvoir mettre en commun et coordonner les moyens entre les différents financeurs, décideurs, acteur.

Mettre en commun, fonctionner en réseau, améliorer l'existant : tel doit être le sens d'une réforme de la formation professionnelle. Il serait hasardeux et inefficace de chambarder et de compliquer les systèmes actuels.

En matière d'information, d'orientation et d'accompagnement :

-- il faut donner à tous les acteurs et les décideurs des bases communes d'analyse de la situation emploi/formation sur chacun des bassins d'emploi, en améliorant les systèmes qui peuvent exister dans différentes régions.

-- en matière d'orientation, depuis de nombreuses années l'État a demandé à l'ANPE de délaisser ce domaine pour se concentrer sur le placement direct. Quant à l'ASSEDIC, la logique qu'elle développe depuis de nombreuses années est de réduire le temps de formation afin d'économiser des indemnités. Dire aujourd'hui que c'est l'opérateur fusionné ANPE - ASSEDIC qui va orienter et prescrire les

formations, non seulement pour les demandeurs d'emploi, mais aussi pour les salariés n'est pas crédible. De plus, l'opérateur fusionné est complètement centralisé. Nous demandons qu'il soit doté de Conseils d'administration régionaux incluant les partenaires sociaux et les Conseils régionaux. À l'évidence, les OPCA sont les mieux à même de développer une fonction de conseil auprès des chefs d'entreprise (en particulier des PME/TPE) en matière de gestion prévisionnelle des compétences. Les FONGECIF semblent également bien placés pour développer une fonction de conseil et d'accompagnement des salariés. Ces nouvelles fonctionnalités devront s'accompagner d'un élargissement de la gouvernance, et de la création de liaisons avec les systèmes d'information des CIO, des Missions Locales et de l'ANPE (moyennant une autorisation des individus concernés pour le transfert des données personnelles).

Il nous paraît normal et souhaitable que les Conseils régionaux soient chargés de la coordination de ce réseau.

Une question reste cependant sans réponse pour le moment : quel est l'avenir des services d'orientation de l'AFPA ?

La formation initiale :

Tout le monde semble maintenant d'accord sur ce point : la formation initiale fait partie de la formation professionnelle. Et les 150 000 jeunes sortent chaque année sans qualification du système scolaire et universitaire pèsent fortement sur la formation professionnelle continue.

Disons-le clairement : l'objectif de la formation initiale ne peut se réduire à l'acquisition des savoirs de base. La formation initiale doit aussi permettre l'éducation citoyenne, la sensibilisation au développement durable et apporter une qualification professionnelle permettant une première insertion professionnelle réussie. L'échec scolaire induit donc une sorte de dette de l'État (et des régions en ce qui concerne l'apprentissage) envers ces jeunes sortis sans qualification ni emploi du système de la formation initiale. Les réformes nécessaires à la réduction de ses échecs scolaires doivent être abordées dans le débat sur la formation professionnelle.

Dans ce domaine, les Régions ont œuvré pour l'amélioration de la qualité de l'apprentissage.

Par exemple, en Pays de la Loire, nous avons ouvert plusieurs chantiers pédagogiques avec le réseau des CFA :

- l'individualisation des parcours articulé sur des tests de positionnement en début de cycle, une négociation de parcours particulier faisant intervenir des séquences individualisées dans le centre de ressources;
- la qualité de l'alternance par le renforcement des liens entre l'employeur et le CFA et par la formation des maîtres de stage (pour lequel la Région apporte un encouragement financier);
- la sensibilisation à la citoyenneté et au développement durable : la Région a organisé des stages de sensibilisation de plusieurs centaines de formateurs et soutient des démarches de type "Agenda 21" qui se développent dans plusieurs CFA;
- l'accueil des jeunes handicapés, le repérage des phénomènes d'illettrisme et l'accompagnement des jeunes concernés, ...

Une réforme de la formation professionnelle doit renforcer le rôle d'animation pédagogique des Conseils régionaux.

Dans de nombreuses régions, les coordinations se sont développées avec les Rectorats pour favoriser une meilleure complémentarité entre les lycées professionnels et les CFA. On doit ainsi pouvoir développer des mixages entre les deux statuts (scolaire et apprentissage), mieux équilibrer la carte des formations, et ainsi, ouvrir la voie à une rénovation du système scolaire dans l'enseignement professionnel.

Une réforme de la formation professionnelle doit renforcer le rôle des Conseils régionaux par rapport à la carte des formations professionnelles et instituer cette collaboration Rectorat/Conseils régionaux.

Le "droit différé" à la qualification :

Tout le monde semble être d'accord pour considérer que la société a une dette envers les adultes qui, lors de leur parcours scolaire, sont sortis sans qualification. Ils ont un "handicap" pour leur parcours professionnel et la société doit leur permettre, en une sorte de compensation, de récupérer les savoirs

de base qui peuvent leur faire défaut et ré-entamer un parcours qualifiant.

Les partenaires sociaux soulignent, à juste titre, que le coût de cette "formation différée" ne doit pas être financée par eux.

Dans cette optique, il est indispensable que l'Etat continue à soutenir les "Ateliers de Formation de Base" et les "Ateliers Pédagogiques Personnalisés" qui visent à l'évidence ces publics. Il ne faudrait pas qu'un "nouveau" système de financement vienne ébranler toutes ces structures.

En ce qui concerne les formations offertes aux Chômeurs de Longue Durée, le désengagement de l'Etat a obligé les Conseils régionaux à se substituer, au moins partiellement, sans aucune compensation financière. Or ce public des CLD est largement constitué de personnes qui sont sorties du système scolaire sans qualification. Il ne faudrait pas que l'Etat se désengage, en plus, du financement des Missions Locales. Car le public concerné est exactement celui qui doit bénéficier de ce "droit différé", au moment où ils sont suivis par les Missions Locales, ou plus tard au cours de leur parcours.

Dans ce domaine, les Conseils régionaux ne sont pas restés inactifs. Ils proposent une large palette d'actions de découverte des métiers, d'orientation, de pré qualification et de qualification à ce public jeune, et par extension aux CLD.

Ainsi, en Pays de la Loire, des « Comités de pilotage » élaborent sur chaque bassin d'emploi cette 'Offre de Formation Territorialisée ». Ils sont composés des représentants des intercommunalités, du Conseil Général, des chambres consulaires et des branches professionnelles, des CIO, de la DDTEFP, en s'appuyant sur le suivi des jeunes sans emploi ni qualification et des CLD effectué par les Missions Locales, les ANPE et des Agents d'insertion.

Au passage, nous tenons à souligner que ce n'est pas en réduisant les moyens des Missions Locales et en multipliant les intervenants que les jeunes trouveront plus facilement des points de repère dans un système déjà assez complexe. Au contraire de cela, en Pays de la Loire, nous avons appuyé la création de « Plateforme d'Accès à l'Emploi » par le Rectorat dans les Lycées Professionnels en direction des jeunes qui menacent de décrocher du système scolaire. Et le Conseil régional s'est attaché à ce cette création se fasse en lien étroit avec la Mission Locale du secteur, afin de favoriser la cohérence et la continuité du suivi des jeunes.

Enfin, si on traite du « droit différé », il est nécessaire d'évoquer la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE). Là aussi, les Conseil régionaux ont apporté de nombreuses améliorations. Ainsi, en Pays de la Loire, une convention établie avec l'ASSEDIC établit la gratuité de cette validation pour tous les Demandeurs d'emploi et instaure un accompagnement individuel gratuit et rendu nécessaire par la multiplicité des certifications professionnelles.

A ce sujet, il serait souhaitable que l'Etat mette en cohérence les différentes certifications définies par les différents Ministères pour le même métier.

La liaison emploi/formation :

Cette nécessité fait l'accord de tous, particulièrement pour les publics ayant des difficultés d'insertion.

Cela suppose de développer deux volets :

- s'appuyer sur des études sur la situation de l'emploi dans chaque bassin, afin d'orienter l'offre de formation
- informer les publics sur les perspectives d'emploi dans les différents métiers et sur les possibilités de formation.

Dans ce domaine, aussi, les Conseils régionaux ont progressé.

Ainsi en pays de la Loire, les « Comités de pilotage » de l'Offre de Formation Territorialisée s'appuient sur un diagnostic annuel de la situation de l'emploi et de la formation réalisé sur chaque bassin avec l'appui du CARIF-OREF. Ainsi l'OFT est bien en phase avec les besoins de l'économie et les actions proposées comportent au moins 30% de temps de formation en entreprise.

Enfin, nous démarrons une opération importante en faveur de la branche métallurgie important en Pays de la Loire, mais qui éprouve de fortes difficultés à recruter. Cette opération « 6000 compétences pour l'industrie » se réalise avec une forte collaboration de la branche professionnelle et de l'Etat, et les syndicats de salariés y sont associés. Nous allons par exemple expérimenter la construction de parcours de demandeurs jeunes ou plus anciens éprouvant des difficultés d'insertion, pouvant débiter sur des actions d'orientation et de pré qualification et débouchant sur des Contrat de qualification en entreprise.

La formation des salariés des PME et des licenciés économiques :

Tout le monde est également d'accord pour constater l'inégalité d'accès à la formation en défaveur des salariés des PME/TPE, et pour mettre à profit la période de transition professionnelle (en particulier le passage par le chômage) pour faire des formations de perfectionnement ou de reconversion professionnelle.

Là aussi, les conseils régionaux ne sont pas restés inactifs.

Par exemple en Pays de la Loire, toute notre offre de formation qualifiante est maintenant modularisée (Note 1) afin de pouvoir s'ouvrir à tous les publics, en particulier les salariés et les personnes ayant obtenu une validation partielle des actifs de l'expérience.

Nous avons également signé des conventions avec AGFOS-PME et OPCALIA ayant pour but de faciliter la formation des salariés les moins qualifiés dans les PME/TPE (qui sont les plus fragiles qu'en cas de problèmes économiques de l'entreprise), en utilisant les modules des formations régionales.

Nous avons entamé un cycle de réflexion avec les partenaires sociaux (la COPIRE) pour travailler sur le « conseil en évolution professionnelle », aboutissant à préconiser deux types d'intervention :

- une action en direction des employeurs sur la gestion prévisionnelle des compétences
- une action de conseil auprès des salariés.

En s'appuyant sur ces réflexions, nous expérimentons des modules d'intervention auprès des employeurs élaborés par la CGPME et l'UPA.

Nous prévoyons aussi d'expérimenter des interventions de conseil du FONGECIF auprès des salariés. Ce projet n'a pas encore abouti du fait du refus de cofinancement du Commissaire du gouvernement du FUP (au prétexte qu'une réforme de la formation professionnelle était en préparation... !!!).

Vis-à-vis des licenciés économiques :

A chaque licenciement économique important, les collectivités locales (en particulier les Régions) sont sollicitées pour proposer de la formation professionnelle.

En Pays de la Loire, nous avons commencé à mettre en place une organisation qui dépasse le coup par coup. Par un accord avec l'ASSEDIC, formalisée dans une convention, tous les licenciés économiques se verront proposer deux possibilités par l'ANPE :

- soit une aide à la recherche rapide de travail pouvant comporter des formations courtes de perfectionnement. C'est la convention de réinsertion professionnelle (CRP)
- soit d'entamer un parcours de reconversion professionnelle par une formation qualifiante. Cette proposition est concrétisée par un catalogue de formations qualifiantes cofinancées par le Conseil régional et l'ASSEDIC, et qui correspond aux métiers en tension.

Comme on le voit, de nombreuses expérimentations sont en cours. Nous pensons qu'une réforme de la formation professionnelle ne doit pas les effacer, mais au contraire les appuyer et renforcer en leur donnant un cadre législatif incitateur. Nous pensons également qu'une réforme dans ce domaine concerne aussi les Conseils régionaux et nous souhaitons qu'ils y soient associés.

La qualité de l'offre de formation :

La lettre d'intention du gouvernement évoque une possibilité de labellisation des formations ou des organismes de formation. C'est une notion intéressante mais qui nous paraît un peu réductrice.

Par exemple, en Pays de la Loire, nous avons signé depuis plusieurs années des conventions de qualité avec les fédérations d'organismes de formation. Plus récemment, nous avons aidé ces fédérations pour parvenir à la modularisation (note 1) des formations qualifiantes. Ce travail a duré trois ans. Aujourd'hui, cette obligation de modularisation fait partie intégrante du cahier des charges des appels d'offres. Faire l'inverse aurait été inefficace et destructeur pour les organismes de formation.

Le rôle des Conseils régionaux est de piloter et d'animer le réseau des organismes de formation.

C'est dans cet esprit que nous signons avec les fédérations d'organismes de formation des « conventions pour la construction du service public régional de formation tout au long de la vie ». De telles conventions existent déjà avec que le réseau régional des Chambres des Métiers, les GRETA, l'Enseignement catholique, ... Ces conventions comprennent des volets qualité de la formation, modularisation, éveil à la notion de développement durable et démarche Agenda21, ... En parallèle, nous avons lancé des actions de formation pour plusieurs centaines de formateurs des CFA et des organismes de formation dans ce domaine du développement durable.

Pour nous, la labellisation est un point d'aboutissement et non pas un point de départ. Les conseils régionaux peuvent mener un tel travail et gérer un tel processus de progrès et de labellisation qui peut servir de référence aux entreprises et aux OPCA pour l'achat de certaines de leurs formations.

Formations de perfectionnement et formations qualifiantes :

Précisons tout de suite que les formations d'adaptation au poste de travail très spécifiques à l'entreprise sont hors champ de cette réflexion : seules les entreprises concernées et les organismes collecteurs peuvent les gérer.

L'ouverture des autres formations à tous les publics, quel que soit leur statut, implique qu'elles soient modularisées. De notre point de vue, ce sont les Conseils régionaux qui sont les mieux placés pour assurer le processus de modularisation et l'amélioration de la qualité des formations. En tant que de besoin, les Régions s'appuieront sur l'expertise des Services déconcentrés de l'État ou du Rectorat en matière de certification et d'ingénierie.

Ces formations doivent être cofinancées par les Conseils régionaux, les partenaires sociaux et l'État au titre du droit différé. C'est la condition pour que le système soit grandement simplifié, ouvert à tous les publics, et gratuit pour ce qui concerne les frais de formation. La rémunération des stagiaires serait calculée à partir de droits individuels transférables.

Ainsi, on éviterait les situations difficilement gérables que nous connaissons depuis de nombreuses années, où des adultes peu qualifiés et souhaitant faire une formation sont renvoyés entre OPCA, FONGECIF, ASSEDIC, Conseils régionaux.

La mise en place, les orientations et le contrôle du fonctionnement de ce dispositif pourrait être assurés par les CCREFP (conseil consultatif régional de l'emploi et de la formation professionnelle) sous la présidence des Conseils régionaux, entre deux PRDF (note 2). Cette présidence des Conseils régionaux semble naturelle en raison de leur proximité du terrain, en continuité de leurs responsabilités actuelles en matière de formation professionnelle et en fonction de leur légitimité démocratique.

Conclusions :

Une réforme de la formation professionnelle peut-être novatrice et simplificatrice, non pour en créant des structures nouvelles, mais en instaurant de la mutualisation et de la collaboration entre les acteurs afin de permettre de la continuité et de la simplification pour les bénéficiaires.

À l'évidence les conseils régionaux doivent être chef de file de ces coordinations, et la réforme doit renforcer le dialogue et la collaboration entre les régions, les partenaires sociaux et les différents services de l'État (DRTEFP, rectorat, agriculture, DRASS,...). Le rôle fondamental de l'État doit se situer dans la normalisation et la certification ainsi que pour le maintien de l'équilibre entre les régions.

Note 1 : Formation modularisée : une formation modularité est découpée en modules qui correspondent chacun à l'une « brique de compétences » et dont le total constitue un diplôme ou une certification. Ce découpage en modules n'a rien à voir avec un découpage en « matières », comme dans le domaine scolaire.

Note 2 : la loi confère aux Conseils régionaux la tâche d'élaborer périodiquement (pour une période de 5 à 10 ans) un Plan Régional de Développement des Formations en y associant largement les partenaires concernés, afin de définir les grandes orientations régionales pour éclairer les décideurs.