

**Document pour le Groupe de travail « Formation professionnelle »  
du Conseil d'orientation de l'emploi sur la formation**

**LE REGIME FRANÇAIS DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE  
ENJEUX, ACQUIS, VOIES DE REFORME**

« *La formation professionnelle continue a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel et à leur promotion sociale. [...]* »

Art. L. 900-1 du code du travail

Le Code du travail assigne au régime français de formation professionnelle continue (FPC) des objectifs ambitieux et multiples :

- garantir la sécurité professionnelle des actifs en améliorant leurs chances d'accès à l'emploi et leurs perspectives de progression professionnelle
- encourager les entreprises à développer le capital humain de leurs salariés et gérer les compétences et les emplois en vue de la performance
- élargir l'accès des personnes à la qualification (promotion sociale) et à la connaissance (développement culturel).

Le système qui s'est bâti sur ces bases a fait preuve au fil du temps de réelles capacités d'adaptation et offert des réponses diversifiées aux problèmes du travail et de l'emploi. Pour autant les critiques qui lui sont aujourd'hui adressées sont à la hauteur de ses ambitions, et remettent parfois en cause jusqu'à ses fondements.

L'objet du présent document n'est pas de compliquer la tâche du groupe de travail en ajoutant à la liste déjà longue des propositions de réforme<sup>1</sup>. Il propose plus modestement une revue rapide des enjeux qui traversent le régime de formation professionnelle continue (1), puis de ses acquis et limites (2), avant de dégager quelques uns des choix qui s'offrent aux acteurs en charge de sa réforme (3).

---

<sup>1</sup> Voir en particulier, dans l'ordre chronologique :

De Virville M. [1996] « *Donner un nouvel élan à la formation professionnelle* ». Rapport au ministre du Travail et des affaires sociales

Lindeperg G. [1999], *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne*, Rapport au premier ministre

Pery N. [1999] « *La formation professionnelle. Diagnostics, défis et enjeux* » contribution du secrétariat d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle

Cahuc P., Zylberberg A. [2006] « *La formation continue, un système à la dérive* », Chambre de commerce et d'industrie de Paris

Mission sénatoriale d'information sur la formation professionnelle [2007] « *La formation professionnelle : le droit de savoir* »

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle [2008] Présentation devant le groupe de travail du COE

## Un seul « régime » ou plusieurs « segments » ?

Le terme « régime » peut sembler impropre puisqu'il n'existe pas de dispositif unifié de formation professionnelle, mais une juxtaposition de segments institutionnellement et financièrement distincts, qui font difficilement système. La réalité sépare en effet formation professionnelle initiale et continue, salariés et chômeurs, formation professionnalisante ou diplômante, gestion de l'emploi dans les entreprises et parcours professionnels des personnes, etc. Les deux principes aujourd'hui largement partagés de « formation tout au long de la vie » d'une part, de « sécurité des parcours professionnels » de l'autre, appellent pourtant une analyse transversale qui tienne compte des liens étroits entretenus de fait par ces différents segments.

### 1. Les enjeux : pourquoi former ?

Difficile de se prononcer sur les bienfaits et méfaits du système de FPC, à plus forte raison sur l'opportunité de sa réforme, sans revenir un peu sur ses finalités. A quoi sert la formation professionnelle continue ?

La difficulté tient notamment au fait que ses usages sont multiples, et le plus souvent imbriqués. Pour plus de clarté, on les envisage successivement sous l'angle du travail, de l'emploi, de la qualification, des territoires et de la sécurité sociale professionnelle.

#### 1.1. Former pour le travail

**Le travail change** sous l'effet de multiples facteurs : transition de la production industrielle de masse à l'économie de service et de diversité, redistribution des tâches à l'échelle mondiale, financiarisation, resserrement sur les cœurs de métier, densification des réseaux d'entreprises, nouvelles attentes des salariés... Les organisations flexibles, « au plus juste » ou « apprenantes », gagnent sur la forme taylorienne<sup>2</sup>. Prescription et contrôle hiérarchique reculent devant la régulation par le marché et « l'évènement ». Coopération décentralisée et marges de manœuvre s'élargissent au profit de « l'autonomie contrôlée » des salariés, souvent au prix d'une intensification du travail.

Autant de **changements qui modifient les usages de la formation continue**. Polyvalence, travail en groupe ou « juste à temps » l'imbriquent davantage à la production. Il ne s'agit plus seulement de transmettre des savoirs hors travail, mais de ménager dans le travail les espaces nécessaires aux salariés pour s'approprier les normes et routines utiles à leur coordination<sup>3</sup>. La prescription hiérarchique cède la place aux procédures pour garantir la conformité des processus et l'attribution des responsabilités (qualité, sécurité). La performance repose sur des qualifications de haut niveau mais aussi des compétences transversales partagées (adaptation, communication, initiative...).

A ces transformations répondent des **changements dans l'accès aux emplois**. L'incertitude sur les savoirs requis et acquis grandit. Identifiée par les caractéristiques objectives du poste et de la personne, la « qualification » cède du terrain aux « **compétences** », savoirs généraux, professionnels et comportementaux mobilisés dans l'acte individuel de travail, que l'entreprise identifie dans des référentiels propres. Par contraste avec les procédures discontinues d'affectation et de promotion appuyées sur les classifications issues de la négociation collective, l'allocation des salariés aux emplois devient avec les « démarches compétences » un processus permanent et personnalisé, qui modifie à son tour l'usage de la FPC. De moyen d'acquérir une qualification en vue d'une promotion, elle se transforme en instrument pour définir les postes, réaffecter les personnes et adapter l'organisation en continu.

L'appariement des personnes et des postes comporte aussi un enjeu majeur pour les salariés : le développement ou à tout le moins le maintien de leur **employabilité**. La loi impose désormais à l'employeur d'adapter les compétences de son personnel, et au dessus de 300 salariés de négocier tous les trois ans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). La FPC a ici tout à la fois pour fonction d'adapter et développer les compétences<sup>4</sup>, d'opérer les adaptations (anticipation

<sup>2</sup> E. Lorenz et A. Valeyre, « Modèles européens d'organisation du travail » in J. Bue, T. Coutrot, I. Puech, (coord.), *Conditions de travail : les enseignements de vingt ans d'enquêtes*, Toulouse, Octares, 2004.

<sup>3</sup> « La formation continue : un temps pour mobiliser les salariés autour de valeurs et de pratiques communes », Bref du Céreq n°229, Avril 2006

<sup>4</sup> C'est l'un des usages principaux distingués par la typologie des actions de formation négociée en 2003

et prospective, référentiels de métiers et d'emplois, identification des compétences transversales) et d'accompagner les parcours individuels (mobilités, bilan de compétences, bilan d'étape professionnel<sup>5</sup>, passeport formation).

En outre **la gestion de l'emploi est à un tournant**. Une période s'achève, marquée par une offre de travail abondante (chômage massif), l'élévation rapide des niveaux de formation initiale et la segmentation croissante du marché du travail entre emplois stables et précaires. Le renversement démographique va accroître les besoins de recrutement des dix années à venir pour remplacer des départs en retraite croissants : la fin de la « cueillette » des qualifications est programmée. Les **difficultés de recrutement** devraient s'accroître pour les emplois d'ouvriers qualifiés et certains métiers d'employés peu qualifiés<sup>6</sup> ; elles seront fortes dans les PME, moins armées pour la concurrence à l'embauche ou l'entretien d'un vivier de compétences internes.

Autant de facteurs de **changements dans le régime de FPC** :

- les actions de formation se font **plus courtes, ciblées, individualisées, plus difficiles à distinguer de l'acte de travail**. La définition réglementaire des formations fiscalement « imputables » sur l'obligation de financement des employeurs<sup>7</sup>, qui se réfère au modèle du stage formel, hors poste de travail, est mise en question.
- Ce faisant la FPC s'éloigne des visées de certification et de transférabilité, alors même que le développement des compétences dans le travail est perçu comme **une garantie pour la sécurité des parcours professionnels**. La tension qui en résulte conduit à trouver de nouveaux équilibres entre mobilisation de la formation pour les besoins des entreprises et pour ceux des personnes.
- La place de la FPC se renforce dans le **dialogue social** : à la consultation annuelle du comité d'entreprise s'ajoute désormais une négociation triennale sur la GPEC (au dessus de 300 salariés).
- Le **renversement démographique** exige un recours accru à la formation pour enrichir les compétences présentes, maintenir les seniors ou compléter la qualification des débutants. Faute de ressources suffisantes les PME peuvent difficilement y parvenir sans appui externe.

## 1.2. Former pour l'emploi

La rencontre entre offre et demande de travail ne va pas de soi. Leur **inadéquation** est un trait structurel, que le retournement démographique risque d'accroître. Elle ne résulte pas seulement de l'écart objectif entre qualifications requises et qualifications acquises : **l'affaiblissement des repères classiques de qualification** (diplôme, métier, classification, ancienneté) rend les entreprises plus exigeantes et prudentes avant d'établir un lien d'emploi durable. D'où, en période de chômage élevé, l'usage croissant des contrats précaires comme périodes de test, l'allongement du temps d'accès à l'emploi stable et la pratique du « déclassement » à l'embauche. S'y ajoute par endroits la mauvaise qualité des emplois offerts (salaires, conditions de travail, offre de carrière...)

Pour réduire l'écart, les recrutements doivent pouvoir se fonder sur de nouvelles formes d'**évaluation partagée des compétences**. La FPC joue alors comme une étape clé des appariements sur le marché du travail en consolidant les liens d'emploi naissants. C'est particulièrement le cas des formations en alternance inscrites dans un contrat de travail (apprentissage, professionnalisation), où **l'emploi précède et contient la formation**. La même logique vaut pour les actions de FPC hors contrats de travail mais ciblées sur des emplois vacants identifiés, ou bien insérées dans une relation triangulaire où le prescripteur est partie prenante au même titre que l'employeur direct (travail intérimaire, temps partagé, opérations de reclassement, « employeurs de substitution ».)

---

<sup>5</sup> Introduite par l'article 6 de l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail

<sup>6</sup> CAS et DARES, « Les métiers en 2015 », La documentation Française, Rapports et documents n°6, 2007.

<sup>7</sup> Circulaire DGEFP n°2006/35 du 14 novembre 2006

L'objectif de « formation tout au long de la vie » confère en outre à la FPC **un rôle central dans les mobilités** en cours de carrière, tant choisies que subies. Mais il y a loin du principe à la pratique : les études n'établissent pas de lien probant entre formation et changement d'emploi, et c'est plutôt la mobilité qui précède la formation. A nouveau celle-ci ne semble faciliter les mobilités (internes ou externes) qu'une fois la relation à l'emploi cible établie.

Pourtant la formation continue intervient encore pour l'essentiel quand le lien d'emploi est rompu, sous la forme d'actions d'adaptation plutôt courtes pour la majorité des demandeurs d'emploi, plutôt longues et certifiantes pour les salariés licenciés dans le cadre des plans de sauvegarde de l'emploi. Son efficacité n'en est pas garantie<sup>8</sup> pour autant, à moins qu'elle ne prenne place dans un parcours d'accompagnement vers le nouvel emploi comprenant bilan, motivation, conseil, période en milieu de travail... La capacité de l'opérateur du reclassement à identifier le poste cible et se porter partie prenante de la relation d'emploi est décisive : l'encastrement de la FPC dans une « **relation de parcours** » paraît cette fois la condition de son efficacité.

Une convergence s'opère ainsi entre actifs occupés et chômeurs : l'adaptation des compétences de ses salariés est désormais une obligation pour l'employeur ; la généralisation de l'accompagnement personnalisé des chômeurs vers l'emploi a étendu cette responsabilité aux individus, appelés à entretenir leur employabilité. En conformité avec les « principes communs de flexicurité » adoptés par les instances européennes<sup>9</sup> la formation tout au long de la vie est ainsi consacrée comme levier majeur de « sécurisation des parcours professionnels », selon **un partage inédit des rôles** : à la collectivité d'offrir les outils, à la personne de mener sa vie professionnelle en en faisant bon usage.

Qu'on l'envisage dans le travail ou sur le marché du travail, **la formation continue ne peut donc sans dommage être dissociée de l'emploi**. Dans les entreprises la gestion des compétences exerce autant ses effets sur les performances économiques que sur l'employabilité des salariés : former pour le travail c'est former pour l'emploi. Inversement, la formation des demandeurs d'emploi se prive d'une bonne part de ses effets si elle est organisée sans référence à un lien d'emploi identifié.

### 1.3. Former pour la qualification

L'acquisition d'une qualification ne relève pas de la même logique pour les jeunes sortant du système éducatif et pour les actifs en cours de carrière. Le **lien entre formation initiale et continue** diffère selon que les personnes sont plus ou moins éloignées dans le temps de leur scolarité.

Aux sources de la formation continue se trouve un espoir de progrès culturel et de justice sociale porté par « **l'éducation populaire** » puis « **permanente** ». Cependant dès 1971 le développement culturel passe du rang de priorité à celui d'effet induit par la FPC. Celle-ci implique un lien étroit au projet professionnel, que le chômage de masse va resserrer en lui faisant jouer le rôle nouveau de garantie sociale contre le « risque emploi ». Pour les personnes de faible qualification initiale, le « droit individuel à la formation différée » est désormais conçu dans le cadre de la formation continue. Les aspirations à l'« éducation permanente » n'ont cependant pas disparu et le concept européen de « **formation tout au long de la vie** » reconnaît à la FPC sa place dans le développement personnel et l'accès au savoir. Dans la plupart des pays du Nord de l'Europe, système éducatif et formation permanente entretiennent des liens plus étroits qu'en France.

Au surplus la stratégie arrêtée à Lisbonne en 2000 fixe à l'Europe l'objectif d'être à l'horizon 2010-2015 **l'économie de la connaissance** la plus compétitive du monde. Elle implique de maintenir, adapter et développer les compétences des actifs durant leur vie professionnelle, mais tout autant d'accroître le niveau général d'éducation. Pour être atteint, cet objectif suppose d'améliorer les résultats du système de formation initiale, mais aussi d'ouvrir largement les voies d'accès au diplôme tout au long de la vie. Les carences de formation initiale nourrissent en effet l'inégalité des chances, le diplôme demeurant une arme efficace contre le risque individuel de chômage. Offrir à chaque individu une « **seconde chance à la qualification** » revient alors à corriger par la FPC les inégalités professionnelles héritées de l'école. L'objectif de Lisbonne renoue ainsi avec l'idéal de « l'éducation

---

<sup>8</sup> Bobbio M., « Les plans sauvegarde emploi : accompagner les salariés licenciés sans garantie d'un retour vers l'emploi stable », Premières synthèses n° 28.2, DARES, 2006

<sup>9</sup> « Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité » Commission européenne, communication, juillet 2007

permanente » et sa visée de développement humain, capable de répondre ensemble aux attentes de performance économique, de cohésion sociale et d'égalité des chances.

En pratique, l'opportunité de la « deuxième chance » peut se faire sentir à deux étapes de la vie active :

- après une sortie précoce du système éducatif, dans une logique de **rattrapage des élèves « décrocheurs »** pour les conduire soit vers un diplôme (formation qualifiante), soit vers un emploi (formation professionnalisante).
- pour les **adultes en cours de vie active**, dans une logique d'éducation permanente et de promotion sociale : l'articulation entre FPC et formation secondaire et supérieure est cette fois en jeu, ainsi que le financement de parcours plus longs et coûteux que ceux qui visent le retour rapide à l'emploi.

#### 1.4. Former pour la cohésion et le développement des territoires

En réponse à la crise de l'intervention centrale, la proximité offre à l'action publique un nouveau principe de légitimation. De fait, les politiques publiques d'emploi et de formation professionnelle ont suivi en France un **double mouvement de territorialisation** : déconcentration des interventions de l'État et décentralisation de la FPC au bénéfice des régions, avec pour point de rencontre la reconnaissance du territoire comme périmètre de ressources, d'initiative et de légitimité, où les coopérations se multiplient entre acteurs publics, associatifs, professionnels et privés<sup>10</sup> pour coordonner les appareils verticaux.

De pair avec le développement économique et la compétitivité la formation professionnelle constitue le domaine d'élection des politiques territoriales. Qualifications et compétences sont avec le tissu d'entreprises et les infrastructures les sources d'attractivité et de développement des territoires. La FPC trouve ici un autre usage majeur au service de la performance économique et de la cohésion sociale, biens publics partagés par une communauté d'acteurs, et cette fonction a des implications procédurales complexes.

#### 1.5. Former dans un système d'acteurs

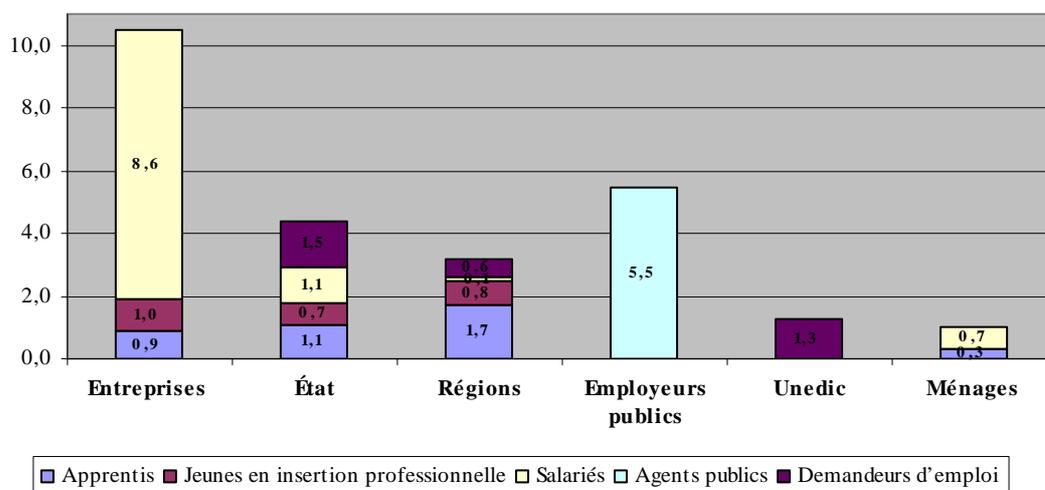
Le régime de FPC français s'est construit selon **deux logiques** : la formation des **salariés en entreprise** d'une part, celle des **chômeurs et des jeunes débutants** de l'autre. A cette segmentation correspondent des structures verticales cloisonnées. Un premier segment est financé par les contributions des employeurs et piloté par les branches professionnelles, dont la loi de 2004 consacre la place centrale. Tourné vers les actifs sans emploi, privés d'accès à la FPC en entreprise, le second s'est bâti avec les fonds publics et ceux de l'assurance chômage. D'abord centré sur les licenciés économiques et les jeunes sans diplôme il s'est étendu à l'ensemble des chômeurs avec la généralisation de l'accompagnement individuel, où la formation s'insère dans un ensemble différencié de prestations (bilan, orientation, accompagnement, validation, etc.).

Le rôle des territoires comme espaces de mutualisation et de construction des parcours individuels s'en est trouvé renforcé, à la croisée des intérêts sectoriels et territoriaux. Mais à ce jour les deux segments demeurent largement déconnectés.

---

<sup>10</sup> Conventions État/UNEDIC/ANPE, contrats d'objectifs territoriaux, contrats d'objectifs et de moyens (pour l'apprentissage), politiques territoriales d'initiative locale, Plans locaux d'insertion pour l'emploi, Missions locales, Maisons de l'emploi...

**Dépense de formation professionnelle continue  
selon le financeur et le public en 2005 (Milliards d'euros)**



Source : DGEFP, ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

État, Régions, entreprises, partenaires sociaux et individus sont les acteurs d'un **système fragmenté selon le statut** (public, privé, paritaire) **et l'échelon territorial** (du centre au micro territoire de projet<sup>11</sup>), avec pour chaque segment une logique, un pilotage et des dispositifs propres. Cette complexité s'étend au dispositif de reconnaissance des compétences et des qualifications, si bien que la coordination des financements et des acteurs à un coût procédural élevé.

La spécificité des usages et des besoins de FPC induit en outre des **attentes particulières vis-à-vis de l'offre de formation**, appelée à répondre, souvent à court terme, à la diversité des projets de formation (par niveau, public, spécialité, métier, secteur ou type d'entreprise) et des profils individuels (niveau, mobilité, contraintes temporelles, besoins d'accompagnement, etc.). La demande croît pour des actions individualisées, modulaires, réactives, en adéquation avec les tendances du marché, face à un appareil de formation comportant de nécessaires inerties (équipements, ressources humaines, ingénierie pédagogique...). D'où la fréquente mise en cause du **primat de l'offre sur la demande** et le souhait de modalités d'achat de formation capables de faire prévaloir les attentes des financeurs et des prescripteurs. La critique porte sur les rigidités ou positions dominantes de l'appareil public de formation, mais aussi sur l'offre privée, qui ferait prévaloir ses « catalogues » à la faveur du défaut de coordination des prescripteurs. L'enjeu est celui de la **régulation de l'offre** : comment les règles de programmation, de prescription et de commande de formation professionnelle peuvent-elles équilibrer les pouvoirs de marché et mieux inciter les organismes à répondre à des besoins multiples et changeants ?

## 2. Acquis et limites du système : pourquoi réformer ?

### 2.1. Formation et travail

La FPC en entreprise est fondée sur le **double principe d'une obligation légale de financement par l'employeur et de la mutualisation** partielle des fonds par des organismes collecteurs à gestion paritaire (OPCA et OPACIF). Fixée à 1,6 % de la masse salariale à compter de 20 salariés, l'obligation comporte trois compartiments :

- 0,9% au titre du plan de formation (adaptation au poste de travail, évolution des emplois ou maintien dans l'emploi, développement des compétences)
- 0,5% au titre de la professionnalisation (acquisition de compétences ou qualifications reconnues par l'alternance) mutualisés par les OPCA ;
- 0,2% au titre du congé individuel de formation (CIF), qui fait généralement l'objet d'un circuit de collecte spécifique (OPACIF)

<sup>11</sup> G. Lindeperg, *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne*, Rapport au Premier Ministre, 1999

	Prélèvement au titre du plan de formation	Prélèvement au titre de la professionnalisation	Prélèvement au titre du CIF
<b>Taux de contribution</b>	<b>0,9 %</b>	<b>0,5 %</b>	<b>0,2 %</b>
<b>Versement à l'OPCA</b>	Facultatif	Obligatoire	Obligatoire
<b>Mutualisation</b>	Plus de 10 : « droit de tirage »	Totale	Totale
	10 et moins : totale		
<b>Autres affectations possibles</b>	DIF, professionnalisation	DIF, observatoire de branche si accord	Congés bilan, VAE, examen

La réforme de 2003-2004 a partiellement décloisonné le système, une même contribution pouvant désormais financer plusieurs dispositifs.

A leur fonction de gestion administrative et financière **de nombreux OPCA ajoutent une offre de services aux entreprises**, en particulier aux PME, qui disposent rarement d'un service interne de formation. Ils développent un rôle de conseil et d'accompagnement de proximité des politiques de recrutement et de gestion des compétences, ou facilitant la mise en commun des moyens en vue d'opérations collectives en réponse à des préoccupations de GRH partagées (référentiels d'emplois et compétences, ingénierie de formation, information et orientation, appui à la VAE...).

Principale innovation de l'accord interprofessionnel de 2003, **le droit individuel à la formation (DIF)** ouvre un nouvel espace d'initiative et de négociation qui dépasse la distinction héritée de 1971 entre besoins de l'entreprise et aspirations des salariés. A l'origine non transférable d'une entreprise ni d'une branche à l'autre il est appelé à le devenir par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. A l'inverse, le **congé individuel de formation (CIF)** reste tourné vers les besoins des salariés, et conduit souvent de ce fait à un changement d'employeur.

**La contribution obligatoire est aujourd'hui remise en question**, en particulier pour le plan de formation<sup>12</sup>, pour plusieurs raisons :

- elle serait sans effet sur l'effort financier des entreprises, qui avoisine en moyenne 3 % de la masse salariale au dessus de 10 salariés ;
- elle n'aurait en rien corrigé les profondes inégalités d'accès à la formation continue selon le diplôme, le secteur d'activité et la taille d'entreprise
- le DIF et l'obligation d'assurer l'adaptation des compétences des salariés seraient désormais des incitations suffisantes à former les salariés en place
- le « droit de tirage » ouvert par certains OPCA au titre du plan opère une mutualisation à rebours ;
- enfin la suppression du « 0,9 » libèrerait des ressources pour contribuer au financement à grande échelle des parcours individuels de formation.

**Le dispositif de collecte par les organismes paritaires est critiqué pour sa complexité** (multiplicité des collecteurs), ses **cloisonnements** (conflits entre logique de branche et de territoire), son **opacité** (doutes sur certaines affectations), ses **coûts de gestion**. Il lui est reproché de ne pas faire jouer la concurrence dans le choix des prestataires de formation et sa structuration par branche est perçue comme un obstacle aux compétences transversales et aux mobilités inter sectorielles.

Les arguments ne manquent pas à l'inverse **en faveur du régime actuel**<sup>13</sup> :

- la mesure des inégalités d'accès ignore les **formations sur le tas**, caractéristiques des PME et des bas niveaux de qualification. Fondé sur le modèle du stage formalisé, le taux d'accès ne permet guère d'appréhender l'imbrication croissante entre travail et formation ;

<sup>12</sup> Sénat, opus cité, 2007 et Cahuc P. et Zylberberg A., « La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive », étude pour le Centre d'Observation Économique de la CCIP, 2006

<sup>13</sup> Dayan J-L. et Eksl J., Note de veille n°62 : « A quoi sert la formation professionnelle continue ? » Centre d'Analyse stratégique, juin 2007

- la même inégalité d'accès s'observe dans les pays comparables : il faut donc les attribuer à **d'autres facteurs** : moindre appétence pour la formation des personnes les moins formées<sup>14</sup>, concentration de l'effort des entreprises sur le noyau dur des salariés fidélisés (logique de marché interne), complémentarités fortes entre formation initiale et continue (plus le travail est qualifié et plus il a besoin de formation continue pour s'exercer);
- la **suppression du 0,9 % réduirait encore l'accès à la formation dans les PME**, où l'obligation légale est souvent au plancher et le plan le levier essentiel de formation ;
- si les fonds destinés au plan sont faiblement mutualisés, les versements obligatoires aux organismes collecteurs opèrent en revanche **une réelle redistribution au profit des PME** ;
- dans les entreprises de plus de 50 salariés, ou le comité d'entreprise doit être consulté tous les ans sur le plan, **la formation risquerait de ne plus faire l'objet d'aucune délibération.**

## 2.2. Formation et emploi

### *La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences*

Le régime de FPC fournit aux entreprises des instruments variés pour mettre offre et demande en adéquation et gérer l'emploi. En matière **d'anticipation**, l'État dispose avec les « actions de développement de l'emploi et des compétences » (**ADEC**) d'un instrument d'appui aux démarches collectives de branche ou de territoire, où les organismes collecteurs jouent souvent le rôle de structure relais, pour mesurer les conséquences des mutations économiques sur les salariés en place. Les « Contrats d'études prospectives » (**CEP**) aident à dégager un diagnostic et des objectifs partagés entre branches, collectivités locales et État déconcentré.

C'est aussi le rôle des structures d'observation au service des territoires (OREF) ou des professions (Observatoires paritaires de branche). La mutualisation des fonds contribue alors à la construction de **politiques de branche ou de territoire** autour de priorités négociées (publics ou métiers) où l'intervention des OPCA s'inscrit dans une démarche collective de GPEC. Le besoin d'une articulation entre les deux réseaux d'observation se fait aujourd'hui sentir pour lever les obstacles à l'identification de compétences transverses et aux mobilités géographiques et professionnelles. Au-delà de la formation des salariés en place les OPCA offrent aussi des services pour répondre aux difficultés de recrutement (actions collectives de promotion des métiers, prospection des candidats, définition des compétences requises, formations d'adaptation). Entre les deux manque cependant un outil concerté d'appui aux politiques de recrutement.

### *L'entrée dans l'emploi*

Pour la formation professionnelle initiale, une séparation nette a longtemps prévalu en France entre systèmes éducatif et productif, qui a contribué à reporter avec le retournement du marché du travail l'essentiel du risque de chômage sur les jeunes les moins qualifiés. Pouvoirs publics et partenaires sociaux ont tenté d'y apporter des remèdes en aménageant le régime de FPC. L'accord national interprofessionnel de 1983 a créé un dispositif paritaire de **formations en alternance** pour les jeunes avec pour pièce maîtresse le contrat de qualification, qui a connu un succès rapide mais aussi un glissement récurrent vers les jeunes diplômés, favorisés dans la concurrence pour l'emploi. L'ANI de 2003 a entrepris de corriger cette dérive en y substituant le **contrat de professionnalisation**. Il est désormais ouvert aux adultes, et les branches ont fixé des priorités pour le choix des publics et des contenus ; 144 000 contrats ont été signés en 2006, dont 56 % ont mené à un diplôme ou titre homologué.

Plus ancien, le **contrat d'apprentissage** a longtemps servi au renouvellement de la main d'œuvre dans les petites entreprises de secteurs traditionnels. Assis sur un circuit propre de financement (fonds publics et taxe d'apprentissage), il est depuis 1983 de la compétence des régions et a fait l'objet de plans successifs de modernisation avec un important concours de l'État. Étendu en 1987 jusqu'à 26 ans et aux diplômés de tous niveaux, il a vu ses effectifs doubler depuis 1990 (400 000 jeunes en contrat aujourd'hui). Pour autant il conserve une bonne part de ses traits anciens : filière masculine tournée vers les jeunes sortant de scolarité, dans de très petites entreprises de l'industrie et de la construction.

<sup>14</sup> C. Fournier : « Aux origines de l'inégale appétence des salariés pour la formation », *Bref du Céreq* n°209, juin 2004

Pour les jeunes les deux contrats sont complémentaires à bien des égards, au point que leur fusion est parfois recommandée. L'apprentissage recrute au sortir de la scolarité et prépare à un diplôme, le contrat de professionnalisation accueille un public plus âgé, déjà diplômé, souvent doté d'une première expérience et visant une certification de branche. Le premier relève de la formation initiale sous statut professionnel et pour sa mise en œuvre d'une logique territoriale<sup>15</sup> (plans régionaux de développement de la formation) ; le second appartient au régime paritaire de FPC et répond d'abord aux stratégies des branches. Ensemble, ils offrent aux jeunes un dispositif de masse (le recrutement annuel équivaut à la moitié d'une classe d'âge).

#### *Le retour à l'emploi des chômeurs*

- **Les stages de formation ciblés sur un emploi à pourvoir** répondent aux besoins de recrutement des entreprises en adaptant par une action courte les compétences de candidats en recherche d'emploi, avec promesse d'embauche. Ils sont en principe de la compétence des régions, mais soucieux « d'activer » ses dépenses le régime d'assurance chômage a développé des « actions de formation préalables à l'embauche » (23 000 en 2005) pour les chômeurs indemnisés, et l'État des « actions préparatoires au recrutement » pour les jeunes en CIVIS.
- **Les formations intégrées aux contrats aidés.** Hors alternance, les aides de l'État pour l'embauche de demandeurs d'emploi (450 000 « contrats aidés » en 2006) comportent, outre une réduction du coût du travail, la possibilité d'un accompagnement ou d'une formation. Cette dernière est souvent mobilisée sous la forme d'actions d'adaptation.
- **Les autres actions de formation de chômeurs** interviennent sans lien direct avec une embauche. Environ 600 000 ont été financées en 2005<sup>16</sup> dont la moitié par les régions et 30 % par l'État, dont la part est appelée à se réduire avec le transfert des formations de l'AFPA aux régions.
- *FPC et mobilités professionnelles*

Le **CIF** offre quant à lui la principale réponse aux aspirations des salariés à la mobilité professionnelle. Avec 43 000 congés en 2006, dont 36 000 visant une certification, il n'accompagne qu'une faible part des mobilités<sup>17</sup>, en particulier pour les personnes de faible niveau initial. Faute de reconnaissance par l'entreprise d'origine des qualifications acquises, l'effet sur les carrières internes est très réduit et le CIF conduit généralement à un changement d'employeur. Enfin, l'accès est limité aux salariés stables (24 mois d'ancienneté) et de façon marginale aux CDD (7 600 CIF-CDD en 2006), intérimaires et intermittents : il n'est pas ouvert aux chômeurs. En raison des priorités qu'ils fixent, (faible qualification, deuxième partie de carrière) les OPACIF parviennent en revanche à contrecarrer la tendance selon laquelle la FPC profite aux mieux formés, puisque plus des trois quarts des congés bénéficient à des ouvriers ou des employés. Les structures gestionnaires (FONGECIF et certains OPCA) jouent un rôle actif dans l'accompagnement des salariés engagés dans un projet professionnel et de formation en offrant des services d'accueil, d'information et d'orientation<sup>18</sup>. Tout en s'ouvrant aux personnes sans emploi (CIF-CDD), elles ne sont pas conçues pour délivrer ces services à l'ensemble des actifs.

Quant au **DIF**, jusqu'ici peu transférable, de volume horaire limité et réservé aux salariés en place, il n'est pas calibré pour répondre aux attentes de promotion professionnelle. Mobilisé en amont du CIF il peut cependant constituer une première étape dans la construction du projet professionnel (bilan, validation des acquis).

**Périodes et contrats de professionnalisation** permettent d'acquérir des compétences reconnues dans l'acte de travail, particulièrement pour ceux qui disposent d'un faible acquis initial. C'est aussi l'objet de la **validation des acquis de l'expérience (VAE)**, dont l'usage reste toutefois limité par les lacunes du système de reconnaissance :

- les institutions habilitées à délivrer des titres sont multiples (État, organismes de formation, chambres consulaires et branches) ;

<sup>15</sup> Même si elle peut être ensuite déclinée par branche au moyen des « contrats d'objectifs et de moyens » passés entre la région, l'État et les organisations syndicales et patronales (loi de cohésion sociale de janvier 2005)

<sup>16</sup> À rapprocher d'un flux d'inscriptions à l'ANPE (catégorie 1) de l'ordre de 4,5 millions la même année

<sup>17</sup> La proportion de salariés changeant d'emploi dans l'année était de l'ordre de 9 % au début des années 2000, soit près de deux millions de personnes.

<sup>18</sup> Dans le cadre d'une évaluation européenne en cours sur les structures d'accompagnement des actifs dans cinq pays dont la France, le FONGECIF est présenté comme une préfiguration d'« agence de transition » [Programme Leonardo, 2006].

- à l'exception de celles des ministères, les certifications ne font pas l'objet d'une inscription systématique au Répertoire National des Compétences Professionnelles;
- de lourdes exigences formelles et académiques limitent les potentialités de la VAE (60 000 dossiers recevables en 2006, 48 000 candidats présentés) ;
- la reconnaissance des certifications de branche est limitée : la plupart n'ont d'effet ni sur les salaires ni sur les classifications.

### *FPC et ruptures professionnelles*

**Les mesures de reclassement des salariés licenciés pour motif économique** entretiennent des liens étroits avec le régime de FPC. La plus courante (56 000 personnes en 2007) est la **convention de reclassement personnalisée (CRP)**, ouverte pour 8 mois aux salariés licenciés qui prennent alors le statut de stagiaire de la formation professionnelle. La formation figure parmi les actions d'accompagnement personnalisé (orientation, bilan, aide à la recherche d'emploi, VAE...). Un « pont » existe avec le contrat de professionnalisation, et le reliquat de DIF peut abonder l'allocation de reclassement. Expérimenté localement depuis 2006, **le contrat de transition professionnelle (CTP)** repose sur une construction analogue; il peut aussi faire l'objet d'une contribution de l'OPCA et comprendre des périodes d'emploi sous CDD. Son originalité est d'être conclu avec une filiale *ad hoc* de l'AFPA chargée de l'accompagnement individualisé par un référent unique. Les deux mesures sont donc imbriquées au régime de FPC<sup>19</sup> : elles intègrent la formation dans un parcours et empruntent au régime son statut du stagiaire, ses dispositifs (professionnalisation, VAE) et ses financements (DIF, mutualisation). Bien que réservées aux licenciés économiques (le tiers des entrées au chômage pour licenciement), elles préfigurent peut-être la contribution du régime de FPC à la sécurité des transitions sur le marché du travail.

### *Appui aux transitions et aux parcours par les OPCA et les Conseils régionaux*

Certaines branches caractérisées par des formes d'emploi particulières ont mis en place un **régime d'appui aux transitions professionnelles**, comme le travail temporaire ou le secteur des intermittents du spectacle ; elles s'approchent ainsi du modèle de l'« agence de transition » (appuyée sur l'OPCA de branche qui gère des DIF transférables) produisant le bien commun que constitue la continuité des parcours pour les employeurs comme pour les salariés de la profession. Mais c'est au prix de régimes d'indemnisation coûteux et parfois de dérives opportunistes.

Beaucoup de Conseils régionaux ont développé des **outils pour accompagner la construction des parcours professionnels**, indépendamment du statut des personnes vis-à-vis de l'emploi :

- **services d'accueil, d'information et d'orientation** ouverts aux salariés et aux chômeurs, notamment dans le cadre des CARIF ou de structures de proximité (Missions locales, Maisons de l'emploi).
- **droits individuels à la formation** appuyés sur des « chèques formation » (ou des « chèques VAE »), le cofinancement de formations dans les contrats aidés, ou l'accompagnement individuel par le réseau des Ateliers Pédagogiques Personnalisés sont des exemples courants d'implication des régions dans les parcours de retour à l'emploi.

### *La relation de tiers employeur*

L'intervention d'un **tiers garant d'une « relation de parcours »** menant à un nouvel emploi en reste à l'expérimentation. Auprès des chômeurs ce rôle est tenu par le service public de l'emploi (SPE). Avec l'ouverture du marché du placement en 2005, des opérateurs privés commencent à y prendre leur part, à titre de fournisseurs liés au commanditaire public par un contrat de prestation de services assorti d'une obligation de résultat, sans qu'il existe de véritable contrat entre prestataire et bénéficiaire final. Dans leur immense majorité les chômeurs recherchent un emploi dans la position mixte d'utilisateur (des prestations du SPE) et d'administré (soumis à l'obligation de recherche active d'emploi sous peine de sanction). La relation emprunte à la forme du « contrat » mais par analogie nominale plus qu'en vertu d'un véritable lien contractuel où la recherche active d'emploi aurait pour contrepartie l'engagement de l'opérateur d'assurer la continuité d'une relation triangulaire d'emploi – ou « de parcours » - avec mises à disposition successives (entrecoupées de périodes de formation)

<sup>19</sup> Réservé aux très grandes entreprises, le congé de reclassement repose quant à lui sur le maintien du contrat de travail et le montage d'une cellule de reclassement. Il est plus éloigné du cadre institutionnel et financier de la FPC

dans des entreprises utilisatrices. Seul le contrat de transition professionnelle fait un pas dans cette direction, sans établir toutefois une relation d'emploi entre l'agence de transition (filiale de l'AFPA) et le salarié licencié. Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) satisfont cette condition mais reposent sur l'implication d'un petit nombre d'employeurs finaux : leur montage est délicat, faute d'adosser le groupement à un dispositif de mutualisation plus large.

### 2.3. Formation et qualification

Pour les jeunes, plusieurs dispositifs assurent la transition entre rupture scolaire et monde professionnel. Outre certains réseaux éducatifs spécifiques (Maisons familiales rurales, Jeunesse et Sport), deux types d'expérience méritent d'être mentionnés :

- les **écoles de la seconde chance** accompagnent des jeunes sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification depuis au moins deux ans via une formation qualifiante d'une dizaine de mois visant l'emploi. Tenues au respect d'une charte commune elles pratiquent une pédagogie innovante fondée sur l'alternance (stages).
- d'autres expériences<sup>20</sup> s'inscrivent davantage **dans la continuité de la formation initiale**, mais en adaptant leur pédagogie aux publics « décrocheurs ».

Ces exemples illustrent les deux voies possibles pour offrir une seconde chance aux jeunes en échec scolaire : l'alternance conduisant à l'emploi via la certification, ou le retour à l'école, mais une école différente, en vue d'acquérir un premier diplôme général.

Pour les adultes en cours de vie active, l'intérêt et **les limites du CIF** ont été soulignés : il n'est pas conçu pour répondre aux projets individuels de mobilité en cours de vie professionnelle des quelque 10 millions d'adultes (25-49 ans) en manque de qualification ou de diplôme. Il exclut la quasi-totalité des chômeurs, la condition d'ancienneté restreint son accès aux salariés stables et la contribution de 0,2 % (800 millions d'euros en 2005) limite la capacité de financement. La logique cumulative de la FPC joue à plein : à de rares exceptions près sont motivés pour une formation longue ceux à qui leur niveau initial permet d'espérer un acquis profitable pour leur carrière. Enfin, le CIF peut se heurter aussi aux limites de l'offre : il n'est pas sûr que les formations qualifiantes ouvertes aux adultes répondent suffisamment à leurs attentes et contraintes spécifiques.

Illustration **du faible développement de l'éducation permanente** en France, la contribution de l'enseignement supérieur à la formation des actifs est modeste. Près de 425 000 adultes y ont suivi un stage en 2005, mais parmi eux moins du tiers l'ont fait au titre de la FPC en entreprise et 10 % comme demandeurs d'emploi : la majorité a suivi sa formation à titre personnel. Au total, sur un total de près de 450 000 diplômes délivrés par les universités moins de 50 000 l'ont été au titre de la FPC.

### 2.4. Formation et système d'acteurs

Multiple et segmenté, le système d'acteurs de la formation continue fonctionne par superposition et juxtaposition. Seuls quelques outils permettent une coordination souple à l'échelon régional. **Les contrats d'objectifs territoriaux (COT)** conclus entre la Région, l'État et les branches visent le développement coordonné des différentes voies de formation initiale, d'alternance et de formation continue. Ils peuvent être conclus avec plusieurs régions ou branches, voire des organisations interprofessionnelles. Dans de nombreuses régions, de véritables espaces de régulation ont pu ainsi se structurer autour d'enjeux qui s'étendent parfois à l'emploi, l'insertion et le développement économique. **Les contrats d'objectifs et de moyens (COM)** jouent un rôle analogue pour l'apprentissage.

Dans plusieurs régions des **conférences réunissant les principaux financeurs** (Conseil régional, ASSEDIC, DRTEFP, OPCA, ANPE) siègent à titre permanent ou au gré de besoins. Elles offrent un support institutionnel au co-financement des projets de territoires et permettent d'atteindre les masses critiques exigées par les projets collectifs, tout en positionnant les Conseils régionaux comme chefs de file. Dans le même esprit des « **pools paritaires régionaux** » regroupent parfois ASSEDIC et OPCA pour équilibrer le poids des partenaires sociaux et des conseils régionaux.

---

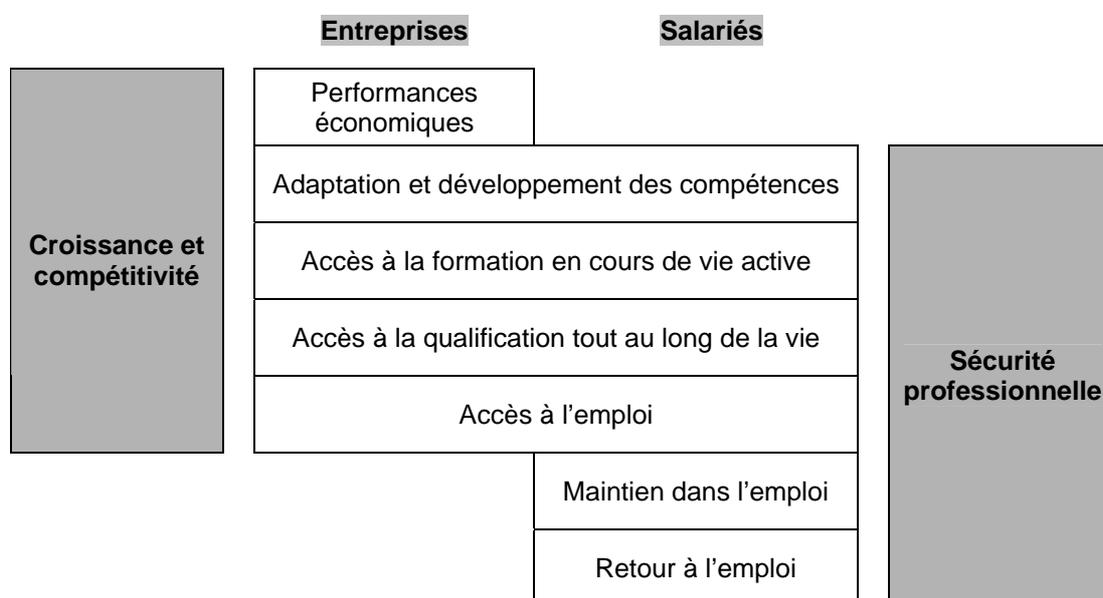
<sup>20</sup> Le Collège Lycée élitaire pour tous (CLEPT) de Grenoble en constitue un bon exemple : l'objectif n'est pas la mise à l'emploi par un croisement des dispositifs de formation initiale et continue, mais bien une réinsertion dans le cursus scolaire pour accompagner les élèves jusqu'à l'obtention du baccalauréat.

**Le Plan régional de développement des formations (PRDF)** est élaboré par la région en concertation avec l'État et les partenaires sociaux. Il a valeur programmatique mais non prescriptive : les citoyens ne peuvent s'en prévaloir et il ne contraint pas les autres partenaires, même si la loi a graduellement étendu son champ à l'ensemble de la formation professionnelle des jeunes et des adultes en recherche d'emploi, en complément des formations qui relèvent des entreprises et de l'assurance chômage. De nombreux Conseils régionaux ont en outre dessiné une **organisation infra régionale** qui laisse aux territoires une marge de manœuvre dans le déploiement des politiques de formation, d'insertion et d'emploi, des coordinateurs territoriaux assurant le relais avec l'échelon infra départemental (bassins d'emploi).

### 3. Quelles voies pour la réforme ?

Il ne s'agit pas d'allonger la liste des propositions de réforme mais d'alimenter la réflexion du groupe réuni pour préparer la négociation. En préalable à l'examen d'un ensemble d'hypothèses de réforme (voir tableaux *infra*, point 4), il importe d'identifier aussi clairement que possible à la fois ses fins (les objectifs) et ses moyens (les instruments), leur croisement permettant de délimiter les enjeux clés d'une réforme.

#### 3.1. Objectifs assignés au système de formation professionnelle continue



### 3.2. Instruments du système de formation professionnelle continue (I)

Instrument	Domaine	Dispositifs	Hypothèses de réforme	
<b>1. Contribution obligatoire des entreprises</b>	<i>Plan de formation</i>	<i>Financement (0,9 %)</i>	Redéploiement	
			Réduction	
			Suppression	
		<i>Consultation/délibération</i>	Articulation avec la GPEC	
	<i>Mutualisation</i>	<i>Collecte</i>		Répartie
				Centrale
		<i>Structures</i>		Maintien
				Concentration (taille critique)
				Recomposition (territoires)
		<i>Offre de services</i>		Accompagnement des personnes
			Accompagnement des entreprises	
	Régulation de l'offre de formation			
<b>2. Droit individuel</b>	<i>A la formation</i>	<i>DIF</i>	Périmètre/Transférabilité	
			Financement	
		<i>Compte formation</i>	Périmètre/Transférabilité	
			Financement	
	<i>A la qualification</i>	<i>CIF</i>	Périmètre/Transférabilité	
			Financement	
		<i>Éducation permanente</i>	Élargissement du CIF	
			Seconde chance pour les actifs	

## Instruments du système de formation professionnelle continue (II)

Instrument	Domaine	Hypothèses de réforme
<b>3. Appui aux parcours professionnels</b>	<i>Accueil/orientation/guidance</i>	Coordination des réseaux existants
		Service public de l'AIO
	<i>Accompagnement des parcours</i>	Service public de l'emploi
		Tiers employeurs
		Agences de transition
	<i>Certification</i>	Validation des acquis (VAE)
		Autres prestations de signalement
	<i>Construction d'une relation de parcours</i>	Statut de l'actif
		Régime de garantie sociale
	<b>4. Système d'acteurs et gouvernance</b>	<i>Distribution des compétences</i>
Entre institutions publiques et paritaires		
<i>Coordination</i>		Souple/partenaire
		Organique/institutionnelle
<i>Régulation de l'offre de formation</i>		Schémas et plans de formation
		Financement des équipements
		Modalités de commande publique
		Évaluation/labellisation

#### 4. VOIES DE REFORME DU REGIME DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

##### 1.1. CONTRIBUTION OBLIGATOIRE DES ENTREPRISES : PLAN DE FORMATION (0,9 %)

VOIE DE REFORME A DEBATTRE	AVANTAGES / OPPORTUNITES	INCONVENIENTS / DIFFICULTES
<p><b>Reporter (partiel ou total) le financement obligatoire du plan vers un droit (ou un compte) individuel à la formation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inscrit dans les dispositifs le passage d'une logique de formation <i>dans</i> l'emploi à une logique de formation <i>pour</i> l'emploi (ou dans le parcours)</li> <li>- Contribue à construire un régime de sécurité professionnelle</li> <li>- Organise la contribution des entreprises à un régime de sécurité professionnelle à financement bi ou tripartite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduit l'accès à la FPC et l'effort de formation dans les PME</li> <li>- Supprime l'incitation à négocier sur le plan de formation</li> <li>- Transfère la responsabilité de l'employabilité de l'entreprise au salarié</li> <li>- Alourdit les prélèvements sur le salaire</li> </ul>
<p><b>Négocier le taux du financement obligatoire par branche (le cas échéant sur la base d'un plancher légal réduit)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem, mais modulé selon contraintes et dynamiques propres à chaque branche</li> <li>- Tient compte en particulier des complémentarités variables selon les branches entre plan et professionnalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem, et : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renforce les spécificités de branche</li> <li>▪ Inégalités de traitement des salariés</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Réduire ou supprimer la contribution obligatoire au titre du plan de formation (0,9 %)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prend acte de la saturation du 0,9 % dans les entreprises</li> <li>- Table sur le DIF et l'obligation d'adaptation des compétences pour entretenir la dynamique de formation interne</li> <li>- Lève la contrainte d'imputabilité sur les formations imbriquées au travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduit l'accès à la FPC et l'effort de formation dans les PME</li> <li>- Supprime l'incitation à négocier sur le plan de formation</li> <li>- Élargit l'initiative patronale aux dépens de celle du salarié</li> </ul>

## VOIES DE REFORME DU REGIME DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

### 1.2. CONTRIBUTION OBLIGATOIRE DES ENTREPRISES : MUTUALISATION

<i>VOIE DE REFORME A DEBATTRE</i>	<i>AVANTAGES / OPPORTUNITES</i>	<i>INCONVENIENTS / DIFFICULTES</i>
<b>Supprimer le « droit de tirage »</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resserre la collecte sur la seule mutualisation obligatoire (professionnalisation et CIF)</li> <li>- Evite la « mutualisation à rebours »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déconnecte plan de formation et intervention des OPCA</li> <li>- Réduit l'incitation à mobiliser le 0,9 % dans les entreprises</li> </ul>
<b>Rapprocher les réseaux de collecte territoriaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taille critique et économies d'échelle</li> <li>- Simplification du système                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ accès des salariés facilité</li> <li>▪ contrôle des organismes facilité</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perte d'une offre de services spécifique aux PME : accompagnement de la GRH et actions collectives</li> <li>- Risque d'enclencher une nouvelle mutualisation à rebours</li> </ul>
<b>Rapprocher les OPCA et des OPACIF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem</li> <li>Et :</li> <li>- Prend acte du fait que certains OPCA tiennent déjà le rôle d'OPACIF</li> <li>- Rapproche professionnalisation, co-investissement et parcours individuel qualifiant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perte d'une offre de services spécifique aux personnes (construction de projet/orientation/guidance)</li> <li>- Dissolution du droit à la qualification dans la logique de professionnalisation</li> </ul>
<b>Concentrer les OPCA à travers l'augmentation du seuil de collecte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taille critique et économies d'échelle</li> <li>- Simplification du système                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ accès des salariés facilité</li> <li>▪ contrôle des organismes facilité</li> </ul> </li> <li>- Progrès dans la transversalité des actions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perte en spécificité de l'offre de services des branches</li> <li>- Réduction de la mission des OPCA à la collecte (rôle de « banquier »)</li> <li>- Perte de contrôle des branches sur les OPCA</li> </ul>

## VOIES DE REFORME DU REGIME DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

### 2.1. DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION

<i>VOIE DE REFORME A DEBATTRE</i>	<i>AVANTAGES / OPPORTUNITES</i>	<i>INCONVENIENTS / DIFFICULTES</i>
<p>➤ <b>Droit attaché à la personne dès la fin de la scolarité obligatoire</b> («<i>droit universel à la formation</i>»)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépasse la frontière formation initiale/formation continue</li> <li>- Corrige les inégalités acquises en formation initiale (« 2<sup>ème</sup> chance »)</li> <li>- Implique le système éducatif dans la « formation tout au long de la vie »</li> <li>- Affirme la continuité du processus de formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction complexe du fait de l'hétérogénéité des deux systèmes de formation initiale et continue</li> <li>- Désresponsabilisation du système éducatif quant à l'acquisition d'une première qualification</li> </ul>
<p>➤ <b>Droit transférable entre entreprises, branches et statuts sur le marché du travail</b> (<i>emploi, chômage, reprise d'activité</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crée un droit universel à la FPC attaché à la personne</li> <li>- Rapproche d'un « statut de l'actif »</li> <li>- Décloisonne les dispositifs au bénéfice des parcours</li> <li>- Encourage les transitions tout au long de la vie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficulté à faire admettre la fongibilité entre fonds paritaires et publics</li> <li>- Risques de conflits de répartition entre filières de financement</li> <li>- Degré supplémentaire de complexité dans la gestion</li> </ul>
<p>➤ <b>Droit transférable entre entreprises et branches</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élargit les espaces de mobilité</li> <li>- Encourage la coopération (voire le regroupement) entre OPCA</li> <li>- Incite à la transversalité des compétences</li> <li>- Facilite les politiques territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complexité accrue de gestion (organe central)</li> <li>- Décourage le développement des formations spécifiques aux branches</li> </ul>
<p>➤ <b>Droit transférable entre entreprises de la même branche</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilite les mobilités dans la branche</li> <li>- Incite à la GPEC collective</li> <li>- Développe les marchés professionnels</li> <li>- Gestion possible par les OPCA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rend les salariés captifs de la branche</li> <li>- Gêne la construction de compétences transversales</li> <li>- Gêne la construction des politiques territoriales</li> </ul>
<p><b>Un compte épargne formation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assoit le droit individuel attaché à la personne</li> <li>- Ouvre l'accès à la formation indépendamment des statuts</li> <li>- Fait de la formation un outil d'accompagnement des transitions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingénierie et financement complexe</li> <li>- Complexité de gestion de la créance des entreprises</li> <li>- Faite peser sur le seul individu la responsabilité de son employabilité</li> </ul>

## VOIES DE REFORME DU REGIME DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

### 2.2. DROIT INDIVIDUEL A LA QUALIFICATION

VOIE DE REFORME A DEBATTRE		AVANTAGES / OPPORTUNITES	INCONVENIENTS / DIFFICULTES
<b>Pour tous</b>	❖ <b>Ouvrir le CIF à tous les actifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Égalité d'accès aux dispositifs et véritable mutualisation</li> <li>- Le passage par le chômage cesse d'être pénalisant</li> <li>- Développe les potentialités de l'outil CIF</li> <li>- Impact positif sur l'offre de formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficulté du redéploiement et de l'élargissement des financements</li> <li>- Risque d'enfermer des chômeurs dans des formations longues</li> <li>- Risque de dévoiement du CIF en indemnisation <i>bis</i> du chômage (« stagification »)</li> </ul>
	❖ <b>Construire un droit à la qualification au sein du droit universel à la formation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- distingue mieux ce qui relève du système productif et ce qui revient à la solidarité nationale</li> <li>- distinguer mieux parcours professionnalisants et parcours qualifiants</li> <li>- Ouvre l'offre de formation supérieure à la logique d'éducation permanente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficulté du redéploiement et de l'élargissement des financements</li> <li>- Difficile mutation de l'enseignement supérieur, déjà confronté à d'autres défis</li> <li>- Difficulté pour susciter l'appétence et organiser la guidance des personnes</li> </ul>
<b>Pour les jeunes sans diplôme</b>	❖ <b>Financer les dispositifs de professionnalisation (École de la seconde chance, CIVIS...) par un « crédit formation »</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compense par la FPC des inégalités héritées de la formation initiale</li> <li>- Met la FPC au service de l'accès à l'emploi et au salaire via l'alternance</li> <li>- Prend en compte les défaillances de la voie scolaire et développer l'alternance</li> <li>- Minimise la césure entre rupture scolaire et accès à la FPC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renoncement à l'acquisition d'un diplôme général</li> <li>- Banalisation de la rupture scolaire</li> <li>- Désengagement de l'Éducation nationale quant à l'échec scolaire</li> <li>- Logique adéquationniste de court terme, insuffisante pour sécuriser les parcours tout au long de la vie</li> </ul>
	❖ <b>Développer les parcours scolaires alternatifs pour les « décrocheurs »</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement d'une pédagogie adaptée aux « décrocheurs »</li> <li>- Maintien de l'objectif d'élévation du niveau de formation initiale</li> <li>- Responsabilisation accrue de l'Éducation nationale</li> <li>- Véritable logique d'égalité des chances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La condition de volontariat réduit l'accès à ces dispositifs</li> <li>- Carence d'information et d'orientation vers des dispositifs perçus comme concurrents de la scolarité classique</li> </ul>

## VOIES DE REFORME DU REGIME DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

### 3. APPUI AUX PARCOURS PROFESSIONNELS

<i>VOIE DE REFORME A DEBATTRE</i>	<i>AVANTAGES / OPPORTUNITES</i>	<i>INCONVENIENTS / DIFFICULTES</i>
<b>Articuler logiques de branche et de territoire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifier et développer les compétences transversales</li> <li>- Accroît la réactivité de l'offre de formation en réponse aux besoins</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limites de la représentation paritaire des branches professionnelles en région</li> <li>- Difficile articulation des réseaux de collecte professionnel et territorial</li> </ul>
<b>Un seul réseau d'accueil/information/orientation pour tous les actifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fait prévaloir la logique anticipative sur la logique curative</li> <li>- Garantit l'exercice effectif d'un droit individuel à la formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déterminer la structure porteuse adéquate parmi les réseaux existants</li> <li>- Désigner un chef de file</li> <li>- Regrouper les réseaux existants</li> </ul>
<b>Promouvoir les dispositifs de tiers employeurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imbrique la formation dans la relation d'emploi</li> <li>- Facilite le recrutement en mobilisant la FPC dans l'appariement</li> <li>- Donne un cadre institutionnel et juridique à la « relation de parcours »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risque de segmentation accrue du marché du travail</li> <li>- Risque de dérives opportunistes et de « marchandage » déguisé</li> <li>- Risque de déresponsabilisation des entreprises utilisatrices</li> </ul>
<b>Définir le cadre juridique de la « relation de parcours » professionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assoit la sécurité professionnelle sur un statut de l'actif dépassant le contrat de travail</li> <li>- Met les personnes en capacité d'exercer leurs droits professionnels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risque de déplacement des responsabilités et des enjeux de l'entreprise vers la collectivité</li> <li>- Difficulté à s'affranchir du statut de demandeur d'emploi</li> <li>- Risques d'usage opportunistes de la part des employeurs et des personnes</li> </ul>

## VOIES DE REFORME DU REGIME DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

### 4. SYSTEMES D'ACTEURS ET GOUVERNANCE

<i>VOIE DE REFORME A DEBATTRE</i>	<i>AVANTAGES / OPPORTUNITES</i>	<i>INCONVENIENTS / DIFFICULTES</i>
<b>Désigner un chef de file des politiques territoriales de formation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Évite les doublons et recouvrements de compétences</li> <li>- Accroît la cohérence des politiques territoriales</li> <li>- Mieux réguler l'offre régionale de formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflit avec la logique tri (ou quadri) partite</li> <li>- Difficile articulation entre :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• FPC et formation initiale</li> <li>• FPC et politique d'emploi</li> </ul> </li> </ul>
➤ <b>la Région</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conforme à la répartition des compétences territoriales</li> <li>- S'appuie sur l'existant : PRDF, contrats d'objectifs, conférences de financeurs...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflit avec la logique de gestion paritaire/professionnelle</li> <li>- Accentue le décalage des niveaux de compétences entre FPC et emploi</li> </ul>
➤ <b>l'Éducation nationale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implique le système éducatif dans la « formation tout au long de la vie »</li> <li>- Affirme la continuité du processus de formation</li> <li>- S'appuie sur les assises du système éducatif (rectorats, infrastructures)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compromet le développement des logiques propres à la FPC</li> <li>- Remet en question la répartition des compétences État/Région</li> <li>- Renforce les pesanteurs du système éducatif</li> </ul>
➤ <b>un Office régional tri(quadri)partite emploi/formation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articule réforme de la FPC et réforme du Service public de l'emploi</li> <li>- Coordonne politiques d'emploi et de formation dans le cadre existant</li> <li>- Imbrique emploi et formation pour les salariés et les chômeurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remet en cause la décentralisation de la FPC</li> <li>- Fait passer au second plan la promotion sociale et l'éducation permanente</li> </ul>
<b>Donner une assise aux partenariats entre acteurs de la FPC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offre un cadre conventionnel aux coopérations</li> <li>- Garantit les engagements respectifs</li> <li>- Identifie et partage les responsabilités</li> <li>- Encourage les complémentarités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enferme les initiatives dans un cadre pré défini</li> <li>- N'est pas un levier insuffisant pour une véritable mise en cohérence</li> <li>- Préserve la complexité du système pour ses usagers</li> </ul>
<b>Fonder la coordination souple des acteurs sur un cadre institutionnel commun :</b>  <b>conférence des financeurs, GIP, CCREFP remodelé...</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préserve l'autonomie de chaque ordre d'acteurs</li> <li>- Encourage les complémentarités de logiques (branches, territoires, personnes)</li> <li>- Gagne en cohérence dans les objectifs et les financements</li> <li>- Permet le développement concerté de politiques régionales « par projet »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ne répond pas à la question de l'égalité de traitement sur le territoire national</li> <li>- Maintient la complexité du système vis-à-vis de ses usagers</li> </ul>