



N° 3208

—
ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7, alinéa 1, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

*sur la mise en **application** de la **loi n° 2009-1437** du 24 novembre 2009 relative à
l'**orientation** et à la **formation professionnelle tout au long de la vie**,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. GÉRARD CHERPION et JEAN-PATRICK GILLE,

Députés.

—

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.- LA MISE EN ŒUVRE RÉGLEMENTAIRE DE LA LOI	13
A. LA RÉFORME DU CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE.....	13
B. LA DÉMARCHE D'ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE.....	16
1. La reconnaissance du droit à l'information et à l'orientation professionnelles	16
2. La labellisation des organismes d'orientation.....	16
3. La révision des missions et de la formation des conseillers d'orientation psychologues de l'Éducation nationale.....	17
C. LA RÉFORME DES INSTRUMENTS DE MUTUALISATION	18
1. La mise en place du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels	18
a) <i>Les conditions de l'agrément du fonds</i>	19
b) <i>Les ressources du fonds</i>	19
c) <i>Les interventions du fonds</i>	20
d) <i>Les mesures d'application diverses</i>	21
2. La réforme des organismes paritaires collecteurs agréés.....	23
a) <i>Les missions des organismes paritaires collecteurs agréés et la conclusion de conventions d'objectifs et de moyens avec l'État</i>	23
b) <i>Les critères d'agrément des organismes paritaires collecteurs agréés</i>	24
c) <i>Les règles d'organisation des organismes paritaires collecteurs agréés</i>	26
d) <i>Les règles de mutualisation des sommes versées par les petites et moyennes entreprises</i>	27
e) <i>La réglementation relative aux frais de gestion et d'information des organismes paritaires collecteurs agréés</i>	28
f) <i>Une mesure particulière concernant les entreprises relevant du secteur de la production agricole outre-mer</i>	32
D. LES MESURES POUR L'INSERTION DES JEUNES	32
1. L'expérimentation d'un livret de compétences des élèves allant au-delà du seul cadre scolaire	32
2. La prise en charge des jeunes en difficulté	33
3. Un encadrement plus strict des stages	34
4. Les autres mesures.....	34

E. LES MESURES POUR DÉVELOPPER L'ALTERNANCE	35
1. Le contrat de professionnalisation	35
2. La période de professionnalisation	36
3. Le contrat d'apprentissage	37
4. Les mesures portant à la fois sur les contrats de professionnalisation et d'apprentissage	39
F. L'ENRICHISSEMENT DES DISPOSITIFS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	40
1. Un droit individuel à la formation rendu « portable »	40
2. La simplification des rubriques du plan de formation	41
3. Les conditions de prise en charge des formations hors du temps de travail à l'initiative des salariés	41
4. Les outils de suivi des parcours et d'information des salariés	42
5. L'enrichissement des négociations triennales de branche	43
6. La rénovation des dispositifs de certification	44
<i>a) Les compétences de la Commission nationale de la certification professionnelle</i>	44
<i>b) Les frais de participation à des jurys de certifications professionnelles</i>	45
7. Des dispositions pour faciliter le remplacement des salariés en formation	45
8. Les mesures concernant les non-salariés	46
G. L'OFFRE DE FORMATION	46
1. L'offre de formation et les stagiaires de la formation professionnelle	46
<i>a) Les mesures en faveur d'une meilleure lisibilité et cohérence de l'offre de formation</i>	46
<i>b) Les conventions entre les organismes de formation et certains bénéficiaires</i>	49
<i>c) Le statut des stagiaires de la formation professionnelle</i>	49
2. Le contrôle de la formation professionnelle	50
<i>a) La formation des agents de catégorie A chargés du contrôle</i>	50
<i>b) La portée du contrôle de la formation professionnelle</i>	51
<i>c) La procédure d'évaluation d'office des sommes à verser en cas de refus de se soumettre à un contrôle</i>	51
H. LES MESURES CONCERNANT L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES	52
I. LE CONTRAT DE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES FORMATIONS PROFESSIONNELLES	52

J. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA CRISE.....	53
1. L'élargissement et la prorogation du contrat de transition professionnelle.....	53
2. La clarification de la réglementation du chômage partiel.....	54
3. Une expérimentation en matière d'identification des offres d'emploi non pourvues au niveau départemental.....	54
II.- LES PREMIERS RETOURS SUR L'APPLICATION CONCRÈTE DE LA RÉFORME	55
A. DE NOUVELLES MISSIONS POUR LE CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE.....	55
B. LA CRÉATION D'UN SERVICE PUBLIC DE L'ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE.....	56
1. La nomination d'un délégué à l'information et à l'orientation.....	57
2. Vers la mise en place du service dématérialisé de première information et de premier conseil.....	58
3. Les enjeux de la labellisation des organismes d'orientation.....	59
C. LA RÉFORME DES INSTRUMENTS DE MUTUALISATION.....	61
1. La création d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.....	61
<i>a) Une nouvelle structure rapidement mise en place.....</i>	<i>61</i>
<i>b) La gouvernance : un équilibre à trouver entre les acteurs.....</i>	<i>62</i>
<i>c) Un ressenti variable, parfois contradictoire, quant à l'impact du fonds.....</i>	<i>64</i>
<i>d) Une difficulté, pour le moment, à évaluer l'impact de la péréquation renouvée sur les flux de contrats de professionnalisation.....</i>	<i>66</i>
<i>e) Les moyens financiers : un besoin de clarification et d'anticipation.....</i>	<i>71</i>
2. La réforme des organismes paritaires collecteurs agréés.....	77
<i>a) Une réforme substantielle du paysage des organismes collecteurs.....</i>	<i>77</i>
<i>b) Une mise en œuvre pratique qui requiert une certaine vigilance en 2011.....</i>	<i>81</i>
D. LES MESURES POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES.....	85
1. L'expérimentation d'un livret de compétences des élèves allant au-delà du seul cadre scolaire.....	85
2. La prise en charge des jeunes en difficulté.....	86
<i>a) La volonté de mieux repérer et suivre les jeunes qui « décrochent » de l'école.....</i>	<i>86</i>
<i>b) Vers une meilleure évaluation des missions locales.....</i>	<i>87</i>
<i>c) Un rôle accru pour les écoles de la deuxième chance.....</i>	<i>88</i>
3. Un encadrement plus strict des stages.....	89
<i>a) Le renforcement de l'obligation de « gratification ».....</i>	<i>89</i>
<i>b) L'intégration obligatoire à un cursus pédagogique.....</i>	<i>89</i>

4. Un enseignement supérieur privé que l'on veut mieux orienter vers l'insertion professionnelle.....	91
E. LES MESURES POUR DÉVELOPPER L'ALTERNANCE.....	92
1. Des mesures en faveur de l'apprentissage et du contrat de professionnalisation.....	92
a) <i>Les dispositions relatives aux contrats et périodes de professionnalisation</i>	92
b) <i>Les dispositions relatives à l'apprentissage</i>	94
2. Un débat qui dépasse le seul cadre de la loi du 24 novembre 2009.....	97
a) <i>Le suivi des mesures mises en œuvre aujourd'hui</i>	97
b) <i>Des pistes pour l'avenir</i>	98
F. L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE.....	101
1. Un droit individuel à la formation rendu « portable ».....	101
a) <i>Les avancées que doit permettre ce dispositif</i>	101
b) <i>Des clarifications nécessaires pour la mise en œuvre du dispositif</i>	102
c) <i>Des enjeux financiers incertains</i>	104
2. La prise en charge des formations hors temps de travail à l'initiative des salariés.....	105
3. Le bilan d'étape professionnel et l'entretien professionnel à 45 ans.....	106
a) <i>Un bilan d'étape professionnel renvoyé à une future négociation sociale</i>	106
b) <i>L'entretien professionnel à 45 ans</i>	107
4. La rénovation des dispositifs de certification.....	107
a) <i>La rénovation des certificats de qualification professionnelle et de la Commission nationale de la certification professionnelle</i>	107
b) <i>Des mesures à évaluer sur le moyen terme</i>	110
c) <i>Une clarification utile des conditions de prise en charge des frais de participation à des jurys de certifications professionnelles</i>	111
d) <i>La relance du dialogue social sur la validation des acquis de l'expérience</i>	112
5. Des dispositions pour faciliter le remplacement des salariés en formation.....	112
a) <i>Deux outils complémentaires</i>	112
b) <i>Un sujet complexe</i>	113
6. Une nouvelle mesure pour les demandeurs d'emploi : la préparation opérationnelle à l'emploi.....	113
7. Propos conclusifs : quelles perspectives pour les outils de la formation professionnelle continue ?.....	116

G. L'OFFRE DE FORMATION	117
1. Des mesures en faveur d'une meilleure lisibilité de l'offre de formation	117
2. Le contrôle des organismes de formation	119
H. LES MESURES CONCERNANT L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES	121
1. Le transfert de personnels à Pôle emploi	121
2. L'apport en pleine propriété à l'association de biens relevant du domaine public de l'État	128
I. LE CONTRAT DE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES FORMATIONS PROFESSIONNELLES	130
1. Un objectif d'amélioration de la coordination des acteurs au niveau régional	130
a) <i>De la concertation à la coordination</i>	130
b) <i>Une échéance fixée à juin 2011</i>	131
2. Des questions en suspens	132
a) <i>La méthodologie à suivre pour la conclusion des contrats de plan</i>	132
b) <i>La gouvernance encore en question</i>	135
J. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA CRISE	136
1. Le contrat de transition professionnelle élargi et prorogé d'un an	136
2. Un assouplissement de la réglementation du chômage partiel	137
TRAVAUX DE LA COMMISSION	139
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	167
ANNEXE 2 : TABLEAU DE SYNTHÈSE DE L'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE ET INDEX	171
ANNEXE 3 : ÉTAT DES ACCORDS DE BRANCHES RELATIFS À L'IMPUTATION DE LA CONTRIBUTION AU FPSP ENTRE LES OBLIGATIONS AU TITRE DU PLAN DE FORMATION ET DE LA PROFESSIONNALISATION	179
ANNEXE 4 : TABLEAU COMPARATIF SIMPLIFIÉ DES RÉGIMES DES CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION ET D'APPRENTISSAGE	181

INTRODUCTION

En application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, « à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires ».

La commission des affaires sociales a donc chargé vos rapporteurs de rendre compte de l'application de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Conformément à la lettre du Règlement, la première partie du présent rapport est dédiée au suivi de la parution des textes réglementaires qu'exigeait la mise en œuvre de cette loi.

32 des 62 articles de la loi ne demandaient pas que soient pris des textes réglementaires d'application. Pour la mise en œuvre des autres articles, ont déjà été publiés 20 décrets d'application à proprement parler, auxquels il convient d'ajouter de nombreux autres textes réglementaires ou assimilables (arrêtés ministériels, circulaires, instructions, décrets de nomination, *etc.*) ; ces textes permettent la pleine entrée en vigueur de 16 articles. Cependant, il reste 14 articles dont tout ou partie des dispositions renvoient à des textes d'application qui ne sont pas encore parus à la date du présent rapport (sachant que la nécessité d'un tel texte est discutée pour l'un de ces articles et que pour un autre, la parution du décret d'application ne doit légitimement pas être envisagée avant début 2011, un temps ayant d'abord été laissé par le législateur à la négociation sociale). En outre, il est à noter que, parmi ces articles dont le texte d'application n'a pas été publié à ce jour, l'article 54, prévoyant le transfert de propriété, à titre gratuit, à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), des biens de l'État mis à sa disposition, a été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 17 décembre 2010.

Par ailleurs, la loi mentionne le dépôt de trois rapports du Gouvernement au Parlement. Aucun n'a été déposé jusqu'à présent.

Vos rapporteurs ont souhaité compléter l'exercice de suivi des textes réglementaires par un premier bilan de la mise en œuvre concrète de la réforme de la formation professionnelle opérée par la loi du 24 novembre 2009, bilan qui est l'objet de la deuxième partie du présent rapport.

Pour ce faire, ils ont organisé plus de trente auditions ou tables rondes, à l'occasion desquelles plus d'une centaine de personnes ont été entendues et qui se

sont déroulées dans un excellent climat de travail. Nombre de ces personnes avaient déjà été auditionnées lors de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale, au printemps 2009. Ces personnes représentaient des administrations, collectivités et organismes publics, des syndicats de salariés, des organisations d'employeurs interprofessionnelles, sectorielles ou de branche, des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle, des organismes de formation, des entreprises, *etc.* Cette diversité rend compte de la richesse des questions abordées par la loi du 24 novembre 2009 ; elle en illustre aussi un des enjeux, qui est de faire travailler ensemble (avec la mise en place de dispositifs impliquant une forme de cogestion), des institutions qui s'ignoraient largement, par exemple Pôle emploi et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Ces auditions n'ont pourtant pas permis de traiter exhaustivement d'une loi d'autant plus dense qu'elle était le fruit de tout un processus de maturation, lequel avait permis à toutes les personnes intéressées de faire valoir leur point de vue. Faut-il le rappeler, la loi du 24 novembre 2009 a été précédée de divers travaux d'expertise du Conseil d'orientation pour l'emploi, de la Cour des comptes, de parlementaires, du groupe de travail multipartite sur la réforme de la formation professionnelle présidé par M. Pierre Ferracci, *etc.*, puis d'une négociation sociale qui a débouché sur un accord national interprofessionnel (ANI) le 7 janvier 2009, la formation professionnelle constituant depuis 1970 un champ où le dialogue social a toujours été fructueux.

Les mesures du projet de loi destiné à transposer cet ANI tout en s'inspirant de l'ensemble de ces travaux préalables s'inscrivaient dans deux grands axes : d'une part, faire de la formation professionnelle un outil efficace de sécurisation des parcours professionnels, notamment, au regard des inégalités d'accès à la formation, en l'orientant mieux vers les salariés les moins qualifiés ou les plus fragiles ainsi que vers les demandeurs d'emploi ; d'autre part, améliorer le pilotage, la gouvernance, la lisibilité et la transparence de l'ensemble de ce système très complexe, avec ses divers financeurs, sa centaine de fonds de mutualisation (les organismes paritaires collecteurs agréés) et ses dizaines de milliers de prestataires de formation.

Le débat parlementaire consécutif a lui-même considérablement enrichi le projet de loi initial, les préoccupations des députés et des sénateurs s'étant concentrées autour de trois lignes de force : l'institution d'un véritable service public de l'orientation tout au long de la vie ; l'insertion professionnelle des jeunes, notamment par la promotion des contrats en alternance ; l'amélioration de la gouvernance et de la transparence des fonds et des organismes de la formation professionnelle.

À peine plus d'un an après la publication de la loi, il ne saurait évidemment être question d'évaluer les réformes qu'elle porte, mais seulement d'observer comment les mesures qu'elle contient se déploient sur le terrain et quelles sont les premières appréciations qu'elles suscitent.

À cette échéance, les chantiers de réforme sont inégalement avancés. Comment pourrait-il en être autrement ? Au demeurant, le législateur avait pris en compte la nécessité de délais d'adaptation significatifs, par exemple en laissant plus de deux ans pour la réorganisation du paysage des OPCA.

Ce qui est certain, c'est que la mobilisation de toutes les parties prenantes est massive, comme en témoignent les auditions de vos rapporteurs, et que l'adhésion aux principes et aux objectifs de la réforme est générale.

Pour ce qui est de sa mise en œuvre pratique, les réactions comportent une part d'interrogations, voire parfois d'appréhensions, ce qui se comprend en présence d'une réforme importante dont tous les effets ne sont pas encore connus mais qui va certainement bousculer bien des routines.

La deuxième partie du présent rapport n'a d'autre ambition que de faire état, d'une part, des informations factuelles collectées sur la mise en œuvre de la loi – notamment grâce à la diligence des services du Gouvernement –, d'autre part, des réactions recueillies lors des auditions, en particulier sur ses dispositions les plus emblématiques ou les plus discutées, telles que l'institution d'un service public de l'orientation tout au long de la vie et d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, la réforme du paysage des OPCA, les mesures destinées aux jeunes, celles concernant l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ou encore la création de contrats de plan régional de développement des formations professionnelles.

I.- LA MISE EN ŒUVRE RÉGLEMENTAIRE DE LA LOI

Aux termes de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, le rapport sur la mise en application d'une loi « *fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires* ». Le présent I a pour objet de répondre à cette prescription.

Pour ce qui est de la loi du 24 novembre 2009, sa mise en application demandait de nombreux textes réglementaires. Le plus grand nombre l'a été ; d'autres, pour différentes raisons, sont encore attendus. La loi renvoie aussi parfois à des mesures réglementaires que, cependant, le Gouvernement estime ne pas avoir à prendre, pour des motifs qui doivent être présentés.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas de mesures réglementaires, il convient également de faire le point de la parution des rapports dont la loi demande le dépôt au Gouvernement, puisque, comme pour la publication des décrets d'application, il s'agit d'une obligation juridique que le législateur pose à l'exécutif.

A. LA RÉFORME DU CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE

L'article 1^{er} de la loi élargit les missions du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) :

– sa mission de concertation entre les acteurs, qui portait antérieurement sur la « *conception* » et le « *suivi* » des politiques de formation, est étendue à la définition de leurs « *orientations pluriannuelles* » et « *priorités annuelles* » ;

– sa mission d'évaluation, qui ne concernait que les seules politiques régionales, couvre désormais l'ensemble de la formation « *professionnelle initiale et continue aux niveaux national et régional, sectoriel et interprofessionnel* » ;

– il est, en outre, chargé de « *contribuer à l'animation du débat public sur l'organisation du système de formation professionnelle* ».

Le conseil national conserve par ailleurs sa mission consultative sur les projets de loi et de textes réglementaires. Il est également spécifié que son président est nommé en Conseil des ministres, ce qui n'était pas prévu auparavant.

Le décret d'application n'a pas encore été publié. Un projet a été présenté, sur lequel le conseil national a émis le 23 juin 2010 un avis négatif. D'après les indications fournies par le cabinet de la ministre de l'apprentissage et de la formation professionnelle, ce texte, ensuite adressé au Conseil d'État qui y a demandé des aménagements essentiellement formels, serait en cours de publication.

Le projet de décret tel que soumis en juin au conseil national et transmis à vos rapporteurs, dont le texte qui sera publié devrait, semble-t-il, peu différer, comportait notamment les éléments qui suivent.

● *La composition du conseil national*

Le conseil national, selon ce projet de juin 2010, compterait, outre son président :

- 8 représentants de l'État (contre 10 dans le droit en vigueur) ;
- un député et un sénateur (contre 2 députés et 2 sénateurs actuellement) ;
- 26 conseillers régionaux (et de l'Assemblée de Corse) ;
- 12 représentants des organisations de salariés et d'employeurs « *représentatives au plan national* » ;
- 3 représentants des chambres consulaires ;
- 3 représentants d'« *organismes intéressés à la formation professionnelle* » ;
- 2 personnalités qualifiées (3 actuellement) ;
- le président de la Commission nationale de la certification professionnelle ;
- le président de la Conférence des présidents d'universités (non prévu dans le droit en vigueur) ;
- un représentant de Pôle emploi (non prévu dans le droit en vigueur).

Il est proposé que les représentants de l'État disposent chacun de trois voix et ceux des partenaires sociaux de deux voix (ce qui équilibre le poids délibératif des trois collèges principaux État, partenaires sociaux et régions), les autres membres en ayant une.

● *Les commissions du conseil national*

Il existe actuellement trois commissions spécialisées, chargées respectivement des comptes, de l'évaluation et spécifiquement de la formation professionnelle des salariés (cette dernière étant composée des représentants des partenaires sociaux). Une quatrième commission, chargée des orientations pluriannuelles et priorités annuelles de la formation professionnelle, serait constituée. Alors que les membres des deux premières de ces commissions seraient désignés par le président du conseil national sur proposition des organisations qui y sont représentées, ceux de la commission des orientations

seraient choisis souverainement par ce président parmi les représentants de l'État, des régions et des partenaires sociaux.

● *Les travaux du conseil national*

Le projet de décret précité apporte diverses précisions sur les travaux du conseil : la définition des « *orientations pluriannuelles* » et des « *priorités annuelles* » des politiques de formation professionnelle prendrait la forme de « *recommandations* ». Les « *orientations pluriannuelles* » devraient être formulées avant le 1^{er} janvier précédant la date de prise d'effet des contrats de plan régional de développement des formations professionnelles.

Un certain nombre de publications seraient imposées (conformément aux dispositions de la loi) :

– un rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières affectées à la formation professionnelle initiale et continue ;

– un rapport triennal d'évaluation (portant sur « *tout ou partie des politiques* ») ;

– un bilan triennal sur les politiques et la gestion des OPCA, conformément à l'**article 41** de la loi ;

– un bilan annuel, par bassin d'emploi et par région, des actions de formation professionnelle réalisées par l'ensemble des organismes dispensant de telles actions, sur la base des évaluations transmises par chaque comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle, conformément à l'**article 48** de la loi.

« *Afin de contribuer à l'animation du débat public* » sur la formation professionnelle, les avis du conseil national seraient rendus publics, de même que ses délibérations, recommandations et travaux, sauf décision contraire du Premier ministre ou du ministre chargé de la formation professionnelle.

Ce projet de décret a suscité des critiques et interrogations portant notamment sur :

– le poids des représentants de l'État dans les votes (avec leurs voix triples) ; à la limite, certaines personnes auditionnées par vos rapporteurs considèrent que, dans une instance dont le rôle principal reste d'émettre un avis sur des textes de projets de loi ou de décrets préparés par le Gouvernement, l'État ne devrait pas voter ;

– l'absence de participation des organisations représentées au conseil national à la désignation des membres de la commission des orientations ;

– la présence ou non parmi les représentants des partenaires sociaux de membres d'organisations autres que les huit qui sont représentatives au plan

national et interprofessionnel, notamment les organisations patronales dites « hors champ » ; dans le droit en vigueur, seule la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) est présente au conseil national parmi ces organisations « hors champ » ; par ailleurs, deux confédérations syndicales de salariés non représentatives au plan interprofessionnel bénéficient actuellement d'une sorte de rattrapage – il s'agit de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) et de la Fédération syndicale unitaire (FSU), lesquelles sont représentées au conseil national en tant qu'« organismes intéressés à la formation professionnelle » et non dans le collège des partenaires sociaux.

B. LA DÉMARCHE D'ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE

1. La reconnaissance du droit à l'information et à l'orientation professionnelles

L'article 3 de la loi pose le principe du droit de tous à l'information et à l'orientation professionnelles. Cet article de principe ne demandait pas de mesure d'application réglementaire.

2. La labellisation des organismes d'orientation

L'article 4 de la loi développe le droit à l'orientation professionnelle et institue le service public de l'orientation tout au long de la vie. Pour mettre en œuvre ce service, il prévoit, d'une part, la mise en place d'un service dématérialisé gratuit de première information, d'autre part, l'instauration d'une procédure de « reconnaissance » des organismes participant au nouveau service public. Il est disposé que cette « reconnaissance » sera accordée :

– sur le fondement de normes de qualité élaborées par le délégué à l'information et à l'orientation ;

– sur avis public du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie ;

– aux seuls organismes proposant « *sur un lieu unique* » à toute personne un ensemble de services comprenant, d'une part, l'« *information exhaustive et objective sur les métiers, les compétences et les qualifications nécessaires pour les exercer, les dispositifs de formation et de certification, ainsi que les organismes de formation et les labels de qualité dont ceux-ci bénéficient* », d'autre part, une offre de conseils personnalisés pour le choix d'un métier, d'une formation ou d'une certification.

Un décret en Conseil d'État doit définir les modalités de cette procédure. **Ce décret n'a pas encore été publié.** Un premier projet a été présenté au conseil national le 20 octobre 2010, mais cette instance n'a finalement pas émis d'avis sur ce document, car il renvoyait à des arrêtés interministériels sans que les avant-projets de ceux-ci y aient été joints. Le conseil national a examiné le 8 décembre

2010 une nouvelle version du projet de décret, qui a, cette fois, recueilli un avis négatif. Le texte vient d'être examiné pour avis par le Conseil d'État.

La dernière version du projet de décret, transmise à vos rapporteurs, définit le « *lieu unique* » visé par la loi comme « *un site ou un réseau territorial constitué de plusieurs organismes, dès lors que chacun est reconnu comme participant au service public* » de l'orientation tout au long de la vie. La reconnaissance des organismes d'orientation prendrait la forme d'un label, dont la signalétique serait définie par arrêté conjoint des ministres chargés de la formation professionnelle, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la jeunesse. L'appellation retenue pour ce label, qui a varié selon les versions successives du projet, serait : « Orientation pour tous – Pôle information orientation formations métiers ». L'attribution du label serait subordonnée au respect d'un cahier des charges, lequel aurait été élaboré par le délégué à l'information et à l'orientation et fixé par arrêté conjoint des ministres précités. Les décisions de labellisation seraient prises par le préfet de région, sur avis du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle ou de sa commission spécialisée en matière d'orientation. Enfin, la cartographie et les coordonnées des sites labellisés devraient être présentées par le service dématérialisé de première information mentionné *supra*.

3. La révision des missions et de la formation des conseillers d'orientation psychologues de l'Éducation nationale

L'article 5 de la loi porte sur les conditions de recrutement et de formation des conseillers d'orientation psychologues (COPsy) de l'Éducation nationale. Il indique que ces conseillers sont recrutés dans des conditions définies par décret et précise que « *leur formation initiale leur assure une connaissance étendue des filières de formation, du monde économique, de l'entreprise, des dispositifs de qualification, des métiers et des compétences qui sont nécessaires à leur exercice. Ils sont tenus d'actualiser régulièrement leurs connaissances au cours de leur carrière* ». Cet article a été inséré dans le texte à l'initiative de la Commission des affaires sociales du Sénat, afin, selon les termes du rapport de cette commission, de « *recentrer le recrutement des conseillers d'orientation sur la connaissance des métiers, des qualifications et des formations* » et de « *leur faire obligation d'actualiser leurs connaissances au cours de leur carrière* », au regard de constats critiques sur la formation initiale de ces personnels, jugée « *nettement insuffisante au regard des tâches qu'ils ont à exercer auprès des élèves* ».

Il existe déjà un décret définissant les conditions de recrutement des COPsy, le décret n° 91-290 du 20 mars 1991, mais **ce décret semble devoir être modifié**. D'après des éléments transmis par le ministère chargé de l'éducation nationale, une redéfinition des missions de ces personnels, telles que fixées à l'article 2 de ce décret, est en préparation, « *afin de mettre en œuvre la volonté du législateur de faire évoluer le métier des conseillers d'orientation-psychologues* ». Un groupe de travail auquel les organisations syndicales représentatives (SNES-FSU, SGEN-CFDT, UNSA) ont été associées a été constitué à cette fin. Un projet

de réécriture de l'article 2 susmentionné serait actuellement soumis à l'analyse de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), avant les consultations du comité technique paritaire ministériel, puis du Conseil d'État. Selon ces éléments transmis, « *dans l'état actuel de rédaction du projet de décret, il est indiqué, en substance, que les missions des conseillers d'orientation-psychologues s'exercent dans le service public d'orientation créé par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Leurs activités s'inscrivent dans le cadre du service dématérialisé [de première orientation] et au niveau local, en établissement scolaire ou au sein du CIO en apportant conseil et accompagnement personnalisés (...). Ils participent à la prévention et au suivi du décrochage scolaire et des sorties sans qualification (...). Dans les établissements ils contribuent à l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi du volet orientation du projet d'établissement* ».

Pour ce qui est de l'évolution du contenu de la formation des COPsy, la réponse produite par les services est plus évasive : « *la formation initiale de ces personnels devra évoluer en fonction des nouvelles missions telles que définies, en particulier dans la connaissance de l'articulation des rôles de chacun des acteurs du champ de l'orientation et de l'insertion (...), dans les fonctions d'observatoire d'un territoire (...) et dans le travail conjoint sur le suivi des élèves décrocheurs au sein des plateformes d'aide et de suivi* ».

C. LA RÉFORME DES INSTRUMENTS DE MUTUALISATION

1. La mise en place du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

L'article 18 de la loi a pour objet principal de mettre en place le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), en remplacement du fonds unique de péréquation (FUP). Afin de réduire les inégalités d'accès à la formation en y facilitant l'accès de publics prioritaires, le FPSPP doit conduire à un niveau bien plus important de mutualisation nationale des fonds de la formation professionnelle à la charge des entreprises : outre les disponibilités excédentaires des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation, il doit recevoir, selon la loi, un prélèvement sur l'ensemble des sommes dues au titre de l'obligation légale de formation, dont le taux est fixé annuellement entre 5 % et 13 % (alors que le FUP ne recevait que 5 % à 10 % des seuls fonds appelés au titre de la professionnalisation).

L'article 18 est très long et met en place une architecture institutionnelle complexe, fondée sur la recherche d'équilibre délicats, d'une part entre l'État et les partenaires sociaux (organisations patronales et de salariés), d'autre part, parmi les organisations patronales, entre les trois qui sont reconnues représentatives au plan national et interprofessionnel et celles qui, ne bénéficiant pas de cette

reconnaissance mais cependant représentatives de vastes secteurs de l'emploi, ne sont (par construction) pas signataires de l'accord national interprofessionnel précité du 7 janvier 2009, mais doivent toutefois légitimement être associées à la gouvernance du FPSPP, dites « hors champ ». L'article 18 renvoie donc à un nombre important de dispositions réglementaires.

a) Les conditions de l'agrément du fonds

L'article L. 6332-18 que l'article 18 insère dans le code du travail pose le principe de l'existence du FPSPP, renvoie sa constitution à un accord des partenaires sociaux, mais le soumet ensuite à un agrément de l'autorité administrative, lequel est subordonné au respect par le fonds des « conditions légales et réglementaires relatives à son fonctionnement et à ses dirigeants ».

Le **décret n° 2010-155 du 19 février 2010** précise les vérifications que l'administration devra effectuer préalablement à l'agrément du fonds, qui porteront sur le respect :

- des dispositions législatives qui définissent la nature de ses dépenses ;
- des règles d'incompatibilité que formule par ailleurs ce décret : les administrateurs d'OPCA ne peuvent pas assurer des fonctions de direction au FPSPP (président, vice-président, trésorier ou trésorier adjoint) ; ils peuvent donc, en revanche, être administrateurs du fonds, mais ne peuvent alors prendre part aux votes sur l'attribution de financements à leur OPCA ; pour les salariés des OPCA, la règle est plus stricte, ils ne peuvent pas être administrateurs du fonds.

Un **arrêté ministériel du 12 mars 2010** a agréé le FPSPP tel que constitué en association par les partenaires sociaux.

b) Les ressources du fonds

L'article L. 6332-19 du code du travail, également issu de l'article 18, définit les ressources du fonds. La plus importante de celles-ci est constituée, comme on l'a dit, par un prélèvement sur l'ensemble des sommes dues au titre de l'obligation légale de formation professionnelle des entreprises, dont le taux est fixé annuellement entre 5 % et 13 % par arrêté ministériel, sur proposition des organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel et après une consultation des autres organisations syndicales d'employeurs ou employeurs signataires de l'accord constitutif d'un OPCA, consultation dont les modalités sont renvoyées à un décret.

Le **décret n° 2009-1498 du 7 décembre 2009** précise ces modalités de consultation : les organisations « hors champ » (voir *supra*) doivent se voir adresser une proposition de taux par les organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel ; elles disposent d'un délai de quinze jours à compter de sa réception pour communiquer leurs observations à ces organisations, ainsi qu'au ministre compétent ; les organisations

représentatives au niveau national et interprofessionnel répondent à ces observations dans le même délai.

Un **arrêté ministériel du 18 janvier 2010** a fixé à 13 %, pour 2010, première année d'existence du fonds, le taux du prélèvement sur les obligations légales de formation professionnelle. Un **arrêté du 6 décembre 2010** a fixé ce taux à 10 % pour 2011.

Par ailleurs, l'*article L. 6332-19* précité prévoit un dispositif spécifique pour l'agriculture : le prélèvement précité doit être partagé entre le FPSPP et le financement direct d'actions de formation déterminées par un accord entre organisations représentatives d'employeurs et de salariés de l'agriculture. Le taux de ce partage est fixé par arrêté ministériel, sur avis de ces organisations. Pour 2010, le taux de contribution au fonds a été fixé dans l'agriculture à 6,5 % (au lieu de 13 %) par un **arrêté ministériel du 8 mars 2010**.

In fine, l'*article L. 6332-19* précité prévoit également un décret pour préciser, en particulier, les conditions dans lesquelles, en l'absence de versement spontané au FPSPP, par les OPCA, de leurs « excédents » (c'est-à-dire de leurs disponibilités de fin d'année excédant le tiers de leurs charges du dernier exercice clos), le recouvrement de ces sommes est effectué par les services de la direction générale des finances publiques. Le **décret n° 2010-1571 du 15 décembre 2010** précise que le comptable public compétent pour ce recouvrement est celui du service des impôts des entreprises dans le ressort duquel est situé le siège social de l'organisme concerné. Le recouvrement est opéré sur la base d'un document adressé à ce comptable en courrier simple par le FPSPP et qui contient les mentions nécessaires à l'établissement de l'avis de mise en recouvrement.

Il convient enfin de relever un renvoi, dans le texte de la loi, à une mesure réglementaire facultative. Elle concerne les modalités particulières d'imputation du prélèvement sur les obligations financières légales de formation des entreprises au bénéfice du FPSPP : les branches professionnelles ou les partenaires constitutifs d'un OPCA interprofessionnel sont autorisés à conclure des accords collectifs sur le partage du prélèvement entre ce qui est dû au titre du plan de formation et ce qui l'est au titre de la professionnalisation ; à défaut d'un tel accord, le taux de prélèvement est uniforme sur ces deux collectes (comme il l'est de toute façon sur la collecte au titre du congé individuel de formation). Afin d'éviter que ce partage de l'imputation du prélèvement ne conduise à des excès, l'Assemblée nationale a introduit dans la loi un verrou : la liberté des branches en la matière pourrait « être encadrée par voie réglementaire ». Il s'agit donc d'**une faculté de prendre un texte réglementaire, que les services du Gouvernement, pour le moment, ont indiqué ne pas envisager de mettre en œuvre**.

c) Les interventions du fonds

L'*article L. 6332-21* du code du travail, également issu de l'article 18, définit les missions financières du FPSPP : le financement d'actions de

qualification et de requalification de publics prioritaires de salariés et de demandeurs d'emploi ; la péréquation au bénéfice des OPCA agréés pour la professionnalisation et le congé individuel de formation ; une contribution au financement du service dématérialisé de première information sur l'orientation (créé par l'article 4 de la loi). L'affectation des ressources du fonds est renvoyée à un accord des organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel, là aussi après avis des organisations d'employeurs du « hors champ ». Le **décret n° 2009-1498 du 7 décembre 2009** précité prévoit les mêmes modalités de consultation sur cette affectation que sur la fixation du taux de prélèvement sur les obligations légales de formation professionnelle.

L'article L. 6332-22 du code du travail définit les conditions d'accès des OPCA aux versements de péréquation du FPSPP : 50 % au moins des fonds recueillis par les OPCA en cause au titre de la professionnalisation (hors prélèvement au profit du FPSPP) doivent être affectés, soit à des contrats de professionnalisation, soit à des périodes de professionnalisation qualifiantes d'une durée minimale fixée par décret ; les fonds recueillis au titre de la professionnalisation par ces OPCA doivent être insuffisants pour couvrir leurs dépenses de professionnalisation telles que définies par le code du travail. Le **décret n° 2010-61 du 18 janvier 2010** fixe à 120 heures la durée minimale susmentionnée des périodes de professionnalisation. Le **décret n° 2010-155 du 19 février 2010** précité ajoute que les fonds transférés aux OPCA par le FPSPP au titre de la péréquation ne peuvent financer que des contrats de professionnalisation, des périodes de professionnalisation qualifiantes et d'une durée au moins égale à celle mentionnée ci-dessus et des congés individuel de formation, ainsi que la portabilité du droit individuel à la formation (DIF).

d) Les mesures d'application diverses

L'article L. 6332-22-2 du code du travail renvoie à un décret en Conseil d'État l'ensemble des mesures d'application relatives au FPSPP, décret qui doit traiter en particulier :

– des modalités de reversement par les OPCA au fonds des sommes correspondant au prélèvement global sur les obligations légales de formation des entreprises ;

– de la nature des disponibilités excédentaires des OPCA donnant lieu à reversement au fonds ;

– des conditions dans lesquelles les sommes reçues par le FPSPP sont affectées à des actions par accord des partenaires sociaux ;

– des documents et pièces relatifs à leur gestion que les OPCA communiquent au FPSPP et doivent présenter aux personnes commissionnées par ce dernier pour les contrôler ;

– des modalités d'application au FPSPP du principe de transparence ;

- des règles relatives aux contrôles auxquels il est soumis ;
- des conditions d'utilisation des fonds collectés en l'absence d'accord des partenaires sociaux ou de convention-cadre avec l'État ;
- des conditions dans lesquelles, en l'absence de FPSPP agréé, les OPCA doivent cependant déposer leurs disponibilités sur un compte unique.

Le **décret n° 2010-155 du 19 février 2010** précité apporte les précisions suivantes sur ces éléments.

- Dans le cadre du prélèvement sur les obligations légales de formation, les OPCA agréés au titre de la professionnalisation doivent verser avant le 30 juin de chaque année au FPSPP l'ensemble des sommes dues au titre de la professionnalisation, mais aussi du plan de formation. Il en est de même pour les OPACIF, s'agissant des sommes dues au titre du congé individuel de formation. Pour ce qui est des disponibilités excédentaires des OPCA, les règles concernant leur versement à l'ancien fonds unique de péréquation (FUP) sont pour l'essentiel reprises au bénéfice du FPSPP, notamment la date-limite du 30 avril pour le versement des sommes dues au titre de l'exercice précédent.

- La procédure de répartition des moyens affectés aux publics prioritaires repose sur des appels à projets, rendus publics sur le site internet du FPSPP, de même que les décisions de répartition prises. Quant aux fonds destinés à la mission de péréquation entre les OPCA, une enveloppe est déterminée sur la base de prévisions d'activité et compte tenu de la moyenne d'annulation des engagements pris par les OPCA sur les trois dernières années ; les versements sont ensuite opérés sur justification d'un besoin constaté de trésorerie, au vu d'une attestation du commissaire aux comptes. Le président et le vice-président du FPSPP décidant conjointement sont habilités à faire réaliser des audits auprès des OPCA, qui portent notamment sur les informations transmises par eux.

- Outre les obligations de contrôle et de compte-rendu qui étaient applicables au FUP et sont reprises pour le FPSPP, ce dernier devra rendre publics sur son site internet un compte-rendu d'activité annuel, ses comptes annuels (avec le rapport du commissaire aux comptes) et les décisions de ses instances de délibération et d'administration.

- En cas d'absence d'accord des partenaires sociaux sur l'affectation des moyens du FPSPP applicable avant le 1^{er} novembre de chaque année, les parties doivent engager une nouvelle négociation en vue de la conclusion d'un accord avant le 1^{er} mai de l'année suivante ; à défaut d'un tel accord, cette affectation peut être décidée par arrêté ministériel. De même, en cas d'absence de convention-cadre entre le FPSPP et l'État applicable au 1^{er} janvier, les parties doivent engager une négociation en vue de la conclusion d'une nouvelle convention-cadre, les stipulations de la convention-cadre en vigueur étant prorogées pour une durée maximale de six mois.

Par ailleurs, ce décret comprenait des règles transitoires pour 2010 : l'accord des partenaires sociaux sur l'affectation des moyens du fonds devait être signé avant le 15 février et la convention-cadre avec l'État avant le 15 mars de cette année.

2. La réforme des organismes paritaires collecteurs agréés

Les **articles 41 et 43** de la loi tendent à réformer les organismes paritaires collecteurs agréés, sur différents points : les missions des OPCA ; les critères d'agrément ; les règles de gestion ; la conclusion de conventions d'objectifs et de moyens ; les modalités de mutualisation des sommes collectées ⁽¹⁾.

Le **décret n° 2010-1116 du 22 septembre 2010** a prévu les dispositions d'application de ces articles, après que le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie a été entendu le 23 avril 2010.

a) Les missions des organismes paritaires collecteurs agréés et la conclusion de conventions d'objectifs et de moyens avec l'État

L'**article 41** de la loi a élargi le champ des missions des organismes paritaires collecteurs agréés, définies à l'article L. 6332-1-1 du code du travail, en prévoyant, notamment, des services nouveaux au profit des petites et moyennes entreprises (voir sur ce point l'analyse détaillée en deuxième partie du rapport).

Le dernier alinéa de cet article L. 6332-1-1 mentionne aussi la conclusion d'une convention triennale d'objectifs et de moyens entre chaque organisme collecteur et l'État. Cette convention doit définir les modalités de financement et de mise en œuvre des missions des organismes collecteurs.

L'article 49 du décret du 22 septembre 2010 a prévu que les conventions d'objectifs et de moyens ne sont applicables avant le 1^{er} janvier 2012 qu'aux organismes qui ont déjà fait l'objet d'un agrément au titre du plan de formation et de la professionnalisation, dont le seuil de collecte dépasse le seuil réglementaire, et qui ont fait connaître qu'ils solliciteront le nouvel agrément.

Comme l'ont indiqué à vos rapporteurs les services du Gouvernement, *« ce cas de figure ne devrait donc pas concerner d'organismes collecteurs avant 2012, mais tous les organismes nouvellement regroupés devraient être couverts par une convention [triennale d'objectifs et de moyens] au 1^{er} janvier 2012 »*.

(1) *Noter que ces articles comportent aussi des règles relatives à l'interdiction du cumul de certaines fonctions, règles qui ne nécessitent cependant pas de texte réglementaire d'application.*

b) Les critères d'agrément des organismes paritaires collecteurs agréés

L'article 43 a modifié les critères d'agrément des organismes paritaires collecteurs agréés. Cette réforme vise, notamment, à inciter les organismes à se regrouper, de sorte que leur nombre, d'une centaine actuellement, soit abaissé à une quinzaine.

Les agréments actuels délivrés aux organismes collecteurs expireront au plus tard le 1^{er} janvier 2012. Les nouveaux agréments seront accordés aux organismes en fonction des critères suivants (définis notamment à l'article L. 6332-1 du code du travail, qui fait l'objet d'une nouvelle rédaction) :

– l'existence d'un accord conclu à cette fin entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives dans son champ d'application ; s'agissant d'un organisme interprofessionnel, cet accord est valide, et peut être agréé, même s'il n'est signé, en ce qui concerne la représentation des employeurs, que par une organisation syndicale ;

– leur capacité financière et leurs performances de gestion ;

– la cohérence de leur champ d'intervention géographique et professionnel ou interprofessionnel ;

– leur mode de gestion paritaire ;

– leur aptitude à assurer leur mission compte tenu de leurs moyens ;

– leur aptitude à assurer des services de proximité au bénéfice des très petites, des petites et des moyennes entreprises, ainsi qu'à développer des compétences, au niveau des territoires, notamment en milieu agricole et rural ;

– l'application d'engagements relatifs à la transparence de la gouvernance, à la publicité des comptes et à l'application d'une charte des bonnes pratiques qui doit être établie par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

En outre, l'agrément des organismes collecteurs au titre du plan de formation des entreprises et des formations organisées dans le cadre du droit individuel à la formation, ainsi que des périodes et des contrats de professionnalisation, n'est accordé que lorsque le montant des collectes annuelles réalisées est supérieur à un montant minimal.

L'article 5 du décret du 22 septembre 2010 a précisé ces critères. Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article R. 6332-8 du code du travail, pour l'appréciation des conditions précitées, il sera notamment tenu compte des éléments suivants : la capacité financière et les performances de gestion des organismes ; l'estimation de la collecte ; la mise en œuvre d'une comptabilité analytique ; l'estimation des frais d'information et de gestion ; la cohérence du

champ d'intervention professionnel ; la capacité à assurer une représentation au niveau territorial ; l'aptitude à assurer des services de proximité à destination des très petites, petites et moyennes entreprises ; le respect des règles de publicité (*cf. infra*).

Par ailleurs, aux termes de la nouvelle rédaction de l'article R. 6332-9 du code du travail, issue de l'article 6 du décret, l'agrément des organismes collecteurs au titre du plan de formation, du droit individuel à la formation et des périodes et contrats de professionnalisation ⁽¹⁾, n'est accordé que si le montant estimé des collectes annuelles est supérieur à 100 millions d'euros (et non plus 15 millions d'euros). L'article R. 6332-10 du code du travail, qui prévoyait des dérogations aux règles de seuil de collecte minimal, est supprimé par l'article 7 du décret.

Les dispositions réglementaires sont donc de plusieurs ordres :

– les unes sont une simple reprise du critère général énoncé par la loi (la capacité financière et les performances de gestion) ;

– les autres en sont une déclinaison : s'agissant de la capacité financière et des performances de gestion, le décret renvoie aussi à l'estimation de la collecte ; les services du Gouvernement ont en outre indiqué à vos rapporteurs qu'il convenait aussi de prendre en compte « *l'existence d'une réponse à une logique de filière économique ou la représentation d'activités connexes, ou la réponse à des problématiques communes de formation pour les entreprises adhérentes* ».

On peut noter, par ailleurs, que le décret ne reprend que partiellement certains autres critères : s'agissant du critère législatif relatif au service aux très petites, petites et moyennes entreprises d'une part, et au développement des compétences, notamment en milieu agricole et rural, d'autre part, seul le premier des deux éléments est repris par le décret ; pour ce qui concerne la transparence, le décret reprend la référence aux règles de publicité, mais pas celle au respect de la charte des bonnes pratiques ; la référence au mode de gestion paritaire, dont les services du Gouvernement ont indiqué à vos rapporteurs qu'ils doivent être compris comme visant l'existence de délégations de gestion ainsi que leur mode de suivi et d'évaluation, n'est pas non plus reprise par le décret ; il en va de même de l'aptitude pour les organismes à assurer leurs missions compte tenu de leurs moyens, qui sera appréciée, selon les services du Gouvernement, en fonction de la « *cohérence des services proposés, l'organisation fonctionnelle et territoriale au regard de la taille des entreprises et de la structuration des branches adhérentes, [ainsi que de] l'existence d'un service dématérialisé d'information* ».

Il est vrai que la rédaction retenue pour l'article R. 6332-8 du code du travail n'est pas limitative (il est « *notamment* » tenu compte des éléments cités) et qu'au demeurant, certains critères énoncés par la loi n'appellent pas de précision réglementaire. Néanmoins, dans un souci de lisibilité pour les organismes

(1) Cette règle ne concerne donc pas les organismes agréés au titre du congé individuel de formation.

collecteurs, il serait opportun qu'une circulaire, par exemple, présente de manière synthétique l'ensemble de ces différents critères et leur déclinaison. Les services du Gouvernement ont indiqué à vos rapporteurs que la composition du dossier de demande d'agrément ferait l'objet d'un arrêté, lequel serait publié avec les autres arrêtés concernant les OPCA en mars-avril 2011, et qu'un dossier type serait alors prévu. Ce pourrait être l'occasion de cette clarification.

L'article 48 du décret précise que pour la collecte des contributions versées au titre du plan de formation, de la professionnalisation et du congé individuel de formation, exigibles avant le 1^{er} mars 2012, les dossiers de demande d'agrément doivent être déposés avant le 1^{er} septembre 2011.

c) Les règles d'organisation des organismes paritaires collecteurs agréés

Le décret du 22 septembre 2010 a modifié certaines des règles d'organisation des organismes collecteurs. D'une part, l'article 1^{er} du décret a complété l'article R. 6332-4 du code du travail par un nouvel alinéa précisant que le conseil d'administration de l'organisme collecteur est composé d'un nombre égal de représentants des employeurs et des salariés désignés par les organisations signataires de l'accord ayant constitué l'organisme collecteur.

D'autre part, le décret a prévu des règles nouvelles de publicité. Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article R. 6332-23 du code du travail (issue de l'article 11 du décret), les organismes collecteurs doivent créer un service dématérialisé qui publie, au sein d'une rubrique dédiée et identifiable, la liste des priorités, des critères et des conditions de prise en charge des demandes présentées par les employeurs, les coûts de diagnostics des très petites, petites et moyennes entreprises, les services proposés qui sont couverts par les frais d'information et de mission, la liste des organisations de formation bénéficiaires des fonds de l'organisme ainsi que ses comptes annuels et le rapport du commissaire aux comptes. Ces informations doivent être actualisées dans les quinze jours suivant la modification de l'une d'entre elles.

Par ailleurs, les articles 13 et 14 du décret modifient les articles R. 6332-30 et R. 6332-31 du code du travail pour prévoir que le commissaire aux comptes atteste de la réalité et de l'exactitude des renseignements financiers communiqués par l'organisme collecteur aux pouvoirs publics, et qu'il certifie le rapport de gestion.

Comme l'ont indiqué à vos rapporteurs les services du Gouvernement, la démarche est inspirée, pour partie, de celle suivie pour les partenaires sociaux avec la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale, et le décret n° 2009-1665 du 28 décembre 2009 relatif à l'établissement, à la certification et à la publicité des comptes des syndicats professionnels de salariés ou d'employeurs.

Enfin, l'article 21 du décret apporte une garantie au profit des employeurs concernant la liberté d'adhésion à un organisme collecteur : aux termes de la nouvelle rédaction proposée de l'article R. 6332-47 du code du travail, les entreprises d'au moins dix salariés adhérant à un organisme collecteur ne peuvent se voir interdire, après s'être acquittées de leur contribution envers un organisme donné, soit d'adhérer à un autre organisme collecteur, soit d'utiliser les autres modalités d'exécution de leur obligation de participer au développement de la formation professionnelle au titre du plan de formation.

d) Les règles de mutualisation des sommes versées par les petites et moyennes entreprises

L'article 41 de la loi a prévu de réserver les sommes versées par les petites et moyennes entreprises au titre du développement de la formation, au financement de la formation des salariés de ces entreprises. Aux termes du nouvel article L. 6332-3-1 du code du travail, la participation des employeurs de dix à moins de cinquante salariés au développement de la formation est gérée par une section particulière des organismes collecteurs. Ces sommes sont mutualisées « dès leur réception », ce qui signifie qu'aucune section professionnelle ne peut être prévue pour la répartition des fonds.

Cette « sanctuarisation » des sommes versées par les petites et moyennes entreprises est asymétrique : ces entreprises pourront bénéficier des fonds versés par les grandes entreprises, mais pas l'inverse. L'organisme collecteur pourra ainsi affecter les versements des employeurs de cinquante salariés et plus au financement des plans de formation présentés par les employeurs de moins de cinquante salariés adhérant à ce même organisme.

Par ailleurs, pour le financement des plans de formation présentés par les employeurs occupant de dix à moins de cinquante salariés, les conventions de branche ou accords professionnels conclus après le 1^{er} septembre 2009 ne peuvent fixer une part minimale de versement, à un seul organisme collecteur désigné par la convention ou l'accord, plus élevée que celle prévue pour les employeurs occupant cinquante salariés et plus.

S'agissant des entreprises de moins de dix salariés, la mutualisation des sommes versées (dès leur réception), générée par une section particulière des organismes collecteurs, telle qu'elle était prévue avant la loi à l'article L. 6332-3 du code du travail, est maintenue, mais complétée : désormais, comme pour les entreprises de dix à moins de cinquante salariés, est ouverte la possibilité à l'organisme collecteur d'affecter les versements des employeurs de dix salariés et plus au financement des plans de formation présentés par les employeurs de moins de dix salariés adhérant à ce même organisme.

Conformément à ces dispositions, l'article 20 du décret du 22 septembre 2010 procède à une nouvelle rédaction de l'article R. 6332-46 du code du travail, qui prévoit désormais que les organismes collecteurs gèrent

paritairement les contributions versées par les employeurs au titre du plan de formation et suivent l'emploi des sommes collectées au sein de trois sections particulières : la section plan de formation des employeurs occupant moins de dix salariés ; la section plan de formation des employeurs occupant de dix à moins de cinquante salariés ; la section plan de formation des employeurs occupant cinquante salariés et plus. Il revient aux organismes de définir les services proposés, les priorités, les critères et les conditions de prise en charge des demandes présentées par les employeurs. Le décret reprend la formulation déjà prévue par la loi, selon laquelle les fonds perçus par les organismes au titre du plan de formation des employeurs occupant moins de dix salariés et de dix à moins de cinquante salariés sont mutualisés au sein de leurs sections particulières dès leur réception.

e) La réglementation relative aux frais de gestion et d'information des organismes paritaires collecteurs agréés

L'article 41 de la loi a modifié l'article L. 6332-6 du code du travail pour renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de définir les dépenses relatives aux frais de gestion et d'information des organismes collecteurs et de déterminer les modalités de fixation de leur plafond. Ce plafond est fixé par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle. Il doit être composé d'une part fixe exprimée en pourcentage de la collecte, et d'une part variable déterminée pour chaque organisme par la convention d'objectifs et de moyens conclue avec l'État.

Le décret du 22 septembre 2010 a fixé l'ensemble de ces règles. En modifiant l'article R. 6332-7 du code du travail, l'article 4 du décret a prévu que la répartition des dépenses liées aux frais de gestion et d'information s'effectue au prorata des collectes effectuées par l'organisme au titre de chaque contribution résultant de l'agrément. Cependant, cette répartition peut faire l'objet d'une modulation déterminée par la convention d'objectifs et de moyens conclue entre l'organisme collecteur et l'État (*cf. supra*).

• *Les catégories de dépenses visées*

L'article 17 du décret (articles R. 6332-36 et suivants du code du travail) définit les dépenses concernées. Il distingue trois types de dépenses :

— *Les frais de gestion et d'information des organismes collecteurs au titre du plan de formation et de la professionnalisation (I de l'article R. 6332-36 du code du travail)* : ils se décomposent de la façon suivante :

- les frais de collecte des contributions des employeurs ;
- les frais de gestion administrative relatifs à l'instruction et au suivi des dossiers de formation ;
- les frais d'information générale et de sensibilisation des entreprises ;

– la rémunération des missions et services qui sont effectivement accomplis en vue d’assurer la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue conformément aux dispositions des articles R. 6332-43 à R. 6332-45 du code du travail ⁽¹⁾ ;

– la contribution due au fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue (le FONGEFOR) ⁽²⁾.

– *Les frais relatifs aux missions des organismes collecteurs agréés au titre du plan de formation et de la professionnalisation, telles qu’elles ont été redéfinies par la loi (II de l’article R. 6332-36 du code du travail) : ils sont constitués par :*

– les frais d’accompagnement des entreprises dans l’analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation ;

– les frais d’information et de conseil, de pilotage de projet et de service de proximité aux entreprises, notamment des très petites entreprises et des petites et moyennes entreprises ;

– les dépenses réalisées pour le fonctionnement d’observatoires prospectifs des métiers et des qualifications destinées à mesurer l’évolution quantitative et qualitative des emplois et des qualifications ;

– le financement d’études ou de recherches intéressant la formation et notamment les frais relatifs à l’ingénierie de certification ;

– les coûts des diagnostics des très petites, petites et moyennes entreprises ainsi que des entreprises du milieu agricole et rural.

Ces trois dernières catégories de dépenses sont soumises, chacune, à un plafond qui sera fixé par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle ⁽³⁾.

Ce deuxième type de dépenses, relatives aux frais de mission, se distingue donc des frais de gestion et d’information, entendus au sens strict. C’est que, comme l’avait rappelé le rapport de l’inspection générale des finances et de l’inspection générale des affaires sociales de novembre 2009 sur la gestion

(1) *La gestion des fonds de la formation professionnelle continue étant assurée, au sein de chaque organisme collecteur, par les organisations syndicales de salariés et d’employeurs qui l’ont constitué, ces organismes peuvent rémunérer certaines missions effectuées par les organisations signataires de leurs accords constitutifs. Il s’agit de la part couramment désignée sous la dénomination de « précaput ». Noter que le « précaput » s’applique aussi aux organismes dits « hors champ », contrairement à ce qui prévaut pour la contribution au Fongefor.*

(2) *Dans les conditions fixées par les articles R. 6332-96 à R. 6332-99 du code du travail. On rappelle que le Fongefor, créé en 1997, perçoit une contribution égale à 0,75 % des sommes collectées par les organismes collecteurs. Le montant de cette collecte est réparti entre les organisations syndicales de salariés et d’employeurs, au profit du développement de la formation professionnelle continue.*

(3) *Aujourd’hui, les frais d’études sont plafonnés à 2 % des recettes de la collecte au titre du plan de formation, les frais d’observatoires à 2 % des recettes de la collecte au titre de la professionnalisation, et les coûts de diagnostics ne sont pas plafonnés.*

financière des organismes paritaires collecteurs agréés et du fonds unique de péréquation : « *D'un côté, il est logique d'inciter les OPCA à se concentrer sur leur cœur de métier, à savoir le financement de la formation et de réduire leurs frais de structure. D'un autre côté, certaines activités classifiées comme des frais de gestion, tel le conseil aux très petites, petites et moyennes entreprises, sont au cœur des missions des OPCA et ont vocation à être développées dans le cadre de la nouvelle loi* ».

— *Les frais de gestion et d'information des organismes collecteurs au titre du congé individuel de formation (article R. 6332-37 du code du travail)* : ils se décomposent de la façon suivante :

- les frais de collecte des contributions des employeurs ;
- les frais de gestion administrative relatifs à l'instruction et au suivi des dossiers de formation ;
- la rémunération des missions et services qui sont effectivement accomplis en vue d'assurer la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue (le « préciput ») ;
- la contribution due au FONGEFOR ;
- les frais d'information des salariés sur les congés de formation, de bilans de compétences, d'examen et de validation des acquis de l'expérience ;
- les dépenses d'accompagnement des salariés dans le choix de leur orientation professionnelle et d'appui à l'élaboration de leur projet de formation professionnelle ⁽¹⁾.

Les quatre premiers éléments sont comparables à ceux prévus pour les organismes collecteurs au titre du plan de formation et de la professionnalisation. En revanche, les deux derniers sont propres à ces organismes collecteurs au titre du congé individuel de formation, et le cinquième élément qui prévaut pour les organismes collecteurs au titre du plan de formation, relatif aux frais d'information des entreprises, n'est pas repris. En outre, pour ces organismes collecteurs agréés au titre du congé individuel de formation, ne sont pas prévus de frais de mission ⁽²⁾.

(1) Ce projet est défini au 1° de l'article L. 6331-11 du code du travail.

(2) Ces différences s'expliquent par la spécificité de ces derniers organismes, dont l'action, par nature, s'adresse non pas d'abord aux entreprises elles-mêmes au titre, notamment, de l'information ou du conseil, mais directement aux salariés.

- *Les règles de plafonnement prévues*

Aux termes de l'article 18 du décret du 22 septembre 2010, les règles retenues sont triples (articles R. 6332-37-1 à R. 6332-37-4 du code du travail) :

— *Les dépenses de gestion et d'information entendues au sens strict*, qu'il s'agisse des organismes collecteurs au titre du plan de formation, de la professionnalisation ou du congé individuel de formation, ne peuvent excéder un plafond fixé par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle. Ce plafond est composé de deux parts :

– une part fixe, exprimée en pourcentage de la collecte comptabilisée : ne peuvent dépasser cette part les frais de collecte des contributions des employeurs et la contribution due au FONGEFOR ;

– une part variable, fixée dans la convention d'objectifs et de moyens, comprise entre un minimum et un maximum exprimée en pourcentage du rapport entre les décaissements des charges de formation et la collecte comptabilisée : ne peuvent dépasser le maximum (ou un plafond, déterminé par la convention, inférieur à ce maximum) l'ensemble des autres frais de gestion et d'information (*cf. supra*).

En cas d'absence de conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens, applicable à l'organisme collecteur, la part variable applicable à l'organisme est fixée au niveau du minimum qui a été prévu par l'arrêté.

— *Les dépenses relatives aux missions des organismes* sont limitées à une proportion des ressources collectées, fixée, pour chacune des missions, par la convention d'objectifs et de moyens. Cette troisième catégorie de dépenses serait destinée à permettre à chaque organisme d'opter pour une stratégie déterminée, en mobilisant des moyens au service d'une ou de plusieurs missions. La fixation du niveau maximal de ces dépenses, à la suite d'une forme de négociation entre l'organisme et l'État, permettrait de prendre en compte les spécificités des différents cas d'espèce. En tout état de cause, la convention d'objectifs et de moyens devra respecter, pour les trois catégories de missions concernées, les plafonds tels qu'ils auront été fixés par arrêté en application du II de l'article R. 6332-36 du code du travail (*cf. supra*).

L'arrêté relatif aux règles de plafonnement n'a pas été publié à ce jour ; il pourrait l'être en mars ou avril 2011 (*cf. sur ce point la deuxième partie du rapport*).

- *Les règles applicables en cas de non respect des plafonds*

Le nouvel article R. 6332-37-5 du code du travail, rédigé par l'article 18 du décret, exige des parties qu'elles procèdent annuellement à une évaluation de la convention d'objectifs et de moyens.

Aux termes du nouvel article R. 6332-37-6, rédigé par ce même article, en cas de dépassement des différents plafonds précités, le ministre chargé de la formation professionnelle adresse à l'organisme collecteur une mise en demeure motivée de présenter, dans un délai d'un mois, ses observations écrites ou orales justifiant le montant du dépassement constaté.

À défaut de justifications utiles dans le délai imparti, l'organisme collecteur doit procéder à un versement au Trésor public correspondant au montant du dépassement.

f) Une mesure particulière concernant les entreprises relevant du secteur de la production agricole outre-mer

Par-delà la réforme globale des organismes collecteurs, on relève l'existence d'une mesure particulière à l'**article 46** de la loi, qui exonère les entreprises relevant du secteur de la production agricole outre-mer de l'obligation qui y est applicable de verser leur contribution « professionnalisation » à un OPCA interprofessionnel. Cet article ne demandait pas de mesure d'application réglementaire.

D. LES MESURES POUR L'INSERTION DES JEUNES

La loi du 24 novembre 2009 comporte de nombreuses mesures concernant les jeunes avant leur insertion dans l'emploi (inscrites ou non dans son titre V consacré à l'emploi des jeunes). D'autres mesures, décrites ultérieurement, visent le développement de l'insertion par l'alternance.

1. L'expérimentation d'un livret de compétences des élèves allant au-delà du seul cadre scolaire

L'**article 11** de la loi propose la mise en œuvre expérimentale d'un livret de compétences dans l'enseignement du premier (maternelle et primaire) et du second degrés (collège et lycée). Ce livret doit permettre d'enregistrer les compétences acquises par les jeunes au titre du « *socle commun de connaissances et de compétences* », mais aussi de valoriser leurs autres capacités, aptitudes et acquis, ainsi que leurs engagements dans des activités associatives, sportives et culturelles et leurs expériences de découverte du monde professionnel. À ce titre, il diffère du livret personnel de compétences institué par le décret n° 2007-860 du 14 mai 2007, qui ne vise que la validation des éléments du socle commun et s'arrête à la fin du collège ou de la scolarité obligatoire. La question de l'articulation des deux dispositifs se posera toutefois...Toujours est-il, que conformément à l'article 11 qui y renvoyait, un **arrêté en date du 19 août 2010** a fixé la liste des établissements expérimentateurs du nouveau livret de compétences (166 collèges, lycées et centres de formation d'apprentis ; il est à noter que l'enseignement primaire ne semble pas concerné).

2. La prise en charge des jeunes en difficulté

L'**article 15** de la loi abaisse de 18 à 16 ans l'âge minimal d'entrée dans les écoles de la deuxième chance et à l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), pour lequel l'âge maximal est également porté de 22 à 25 ans. L'**article 38** pose le principe d'une « *couverture complète et équilibrée* » du territoire national par le réseau des écoles de la deuxième chance. Ces deux articles ne demandaient pas de mesures réglementaires d'application.

L'**article 36** de la loi s'inscrit dans la volonté d'améliorer le repérage et la prise en charge rapide des élèves qui « décrochent » du système scolaire et le quittent sans aucun diplôme. Il impose aux établissements du second degré (collèges et lycées) et aux centres de formation d'apprentis de transmettre à des organismes désignés par le préfet de département et, en tout état de cause, à la mission locale compétente les coordonnées de leurs anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation, afin de leur apporter, « *sans délai et dans un cadre coordonné* », des solutions de formation, d'accompagnement ou d'accès à l'emploi.

Cette obligation de repérage ne vaut que pour les jeunes qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire. Selon le **décret n° 2010-1781 du 31 décembre 2010**, le niveau de qualification visé serait, soit le baccalauréat général, soit un diplôme professionnel de niveau V ou IV, enregistré au répertoire national des certifications professionnelles. De fait, l'obligation de repérage s'appliquerait tout simplement aux jeunes ayant échoué au diplôme prévu à la fin de leur cycle de l'enseignement secondaire ou professionnel.

Il convient en outre de signaler que la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique a complété le dispositif législatif décrit *supra* en spécifiant que le service public de l'orientation tout au long de la vie et tous les organismes qui y participent doivent s'organiser au plan régional et local pour prendre en charge tout jeune âgé de 16 à 18 ans sorti sans diplôme du système de formation initiale et sans emploi. En conséquence, tout jeune, accompagné de son représentant légal, doit bénéficier d'un entretien de réorientation dans les trois mois qui suivent son signalement comme décrocheur.

La **circulaire MEN-DGESCO n° 2011-028 du 9 février 2011** a été prise pour la mise en œuvre des dispositions des deux lois. Elle fixe notamment des objectifs temporels pour le déploiement du nouveau dispositif de repérage des décrocheurs : il s'agit de « *disposer pour la fin mars 2011 d'un premier constat comparatif et de produire une situation des jeunes décrochés à l'échelle de chaque département* ». Des responsables de la coordination départementale pour la mise en place des plateformes locales devront être désignés parmi les cadres supérieurs des services de l'État dans le département. La circulaire précise enfin les conditions de financement des plateformes de suivi et d'appui aux « décrocheurs » par le fonds d'expérimentations pour la jeunesse.

L'**article 37** de la loi impose une évaluation des résultats des missions locales en termes d'insertion professionnelle et sociale, ainsi que de qualité d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement. Cet article ne demandait pas de mesure réglementaire d'application.

3. Un encadrement plus strict des stages

L'**article 30** de la loi concerne les stages. Il ramène de trois à deux mois la durée au-delà de laquelle ils doivent obligatoirement faire l'objet d'une « *gratification* » et dispose que les stages doivent être intégrés à un cursus pédagogique, selon des modalités définies par décret. Le **décret n° 2010-956 du 25 août 2010**, applicable à compter du 1^{er} septembre 2010, précise les modalités d'intégration dans un cursus pédagogique des stages en entreprise accomplis, à titre obligatoire ou optionnel, par les étudiants des établissements d'enseignement supérieur : les finalités et modalités de ces stages doivent être définies dans l'organisation de la formation ; ils doivent faire l'objet d'une restitution de la part de l'étudiant, donnant lieu à évaluation de la part de l'établissement. Ces règles valent aussi pour les stages organisés dans le cadre des formations permettant une réorientation des étudiants, des formations complémentaires destinées à favoriser des projets d'insertion professionnelle et validées en tant que telles par les responsables des formations dans lesquels ils sont inscrits et des périodes pendant lesquelles ils s'absentent de l'établissement pour exercer d'autres activités leur permettant exclusivement d'acquérir des compétences en cohérence avec leur formation.

4. Les autres mesures

Des dispositions plus dispersées de la loi concernent les jeunes. Ces dispositions ne demandaient pas de précisions réglementaires :

– L'**article 2** établit un lien entre le socle commun de compétences et de connaissances de l'Éducation nationale et la formation professionnelle tout au long de la vie.

– L'**article 39** autorise les bailleurs ayant souscrit une assurance contre le risque locatif à cependant demander en plus une caution, ce dans le seul cas où le locataire est un étudiant ou un apprenti.

– L'**article 40** habilite l'État à passer des contrats pluriannuels avec des établissements d'enseignement supérieur afin de promouvoir des dispositifs innovants en terme d'insertion professionnelle.

– Enfin, l'**article 62** a pour objet de développer, à titre expérimental, les formations qualifiantes en coopération entre les établissements de formation professionnelle et les universités.

E. LES MESURES POUR DÉVELOPPER L'ALTERNANCE

1. Le contrat de professionnalisation

L'**article 23** de la loi étend l'accès au contrat de professionnalisation à de nouvelles catégories de personnes.

Avant la loi, l'article L. 6325-1 du code du travail réservait cet accès, d'une part, aux personnes âgées de 16 à 25 ans révolus, afin de compléter leur formation initiale, d'autre part, aux demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus.

L'article 23 complète cet article L. 6325-1 afin d'ouvrir la possibilité d'accéder au contrat de professionnalisation, d'une part, aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et d'un contrat unique d'insertion (CUI), d'autre part, dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API).

La plupart des dispositions actuelles régissant le contrat de professionnalisation peuvent s'appliquer, sans adaptations réglementaires, à ces nouveaux publics. Cependant, la loi a prévu certaines règles spécifiques, au profit de l'ensemble de ces nouveaux publics, mais aussi des jeunes de 16 à 25 ans qui n'ont pas validé un second cycle de l'enseignement secondaire et qui ne sont pas titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique ou professionnel (l'ensemble de ces personnes sont citées à l'article L. 6325-1-1 du code du travail). Certaines de ces règles requièrent des dispositions d'application réglementaire particulières ⁽¹⁾ :

– Aux termes de l'article L. 6332-14 du code du travail, les OPCA prennent en principe en charge financièrement le coût des actions d'évaluation, d'accompagnement ou de formation des personnes en contrat de professionnalisation. Leur contribution est fixée forfaitairement par accord collectif ; en l'absence d'un tel accord, l'article D. 6332-87 prévoit que le forfait horaire de prise en charge est fixé à 9,15 euros.

Le 6° du I de l'article 23 a consacré l'existence de forfaits spécifiques, qui doivent être établis pour les contrats de professionnalisation conclus avec les publics précités, par voie conventionnelle, ou, en l'absence d'un tel accord, par décret : le **décret n° 2010-60 du 18 janvier 2010** a prévu que ce forfait sera fixé à 15 euros par heure.

(1) Ce n'est pas le cas de la disposition selon laquelle l'action de professionnalisation, qui dure en principe de six à douze mois, peut être allongée jusqu'à vingt-quatre mois, ni de celle qui permet aux organismes collecteurs de prendre en charge une partie des dépenses de tutorat externe à l'entreprise pour les personnes mentionnées à l'article L. 6325-1-1 du code du travail.

– En outre, l'article L. 6332-15 du même code prévoit la prise en charge par les OPCA des dépenses effectuées au titre de l'exercice de la fonction tutorale, engagées par les entreprises pour les salariés bénéficiaires de contrats de professionnalisation ou de périodes de professionnalisation. L'article D. 6332-90 précise que cette prise en charge est effectuée dans la limite d'un plafond de 15 euros par heure de formation, pour une durée maximale de 40 heures. L'article D. 6332-91, complété par une circulaire du 23 juillet 2007, dispose en outre que cette prise en charge est limitée à 230 euros par mois et par tuteur (quel que soit le nombre de salariés en contrats de professionnalisation « tutorés »), pour six mois maximum.

Le 7° du I de l'article 23 a prévu que cette prise en charge ferait l'objet d'un plafond spécifique lorsque les contrats de professionnalisation sont conclus avec les personnes mentionnées à l'article L. 6325-1-1 : aux termes du **décret n° 2010-60 du 18 janvier 2010**, le plafond de 230 euros par mois est majoré de 50 % (donc porté à 345 euros par mois) dans deux cas : d'une part, lorsque la personne chargée de l'exercice du tutorat est âgée de 45 ans ou plus ; d'autre part, lorsqu'elle accompagne une personne mentionnée à l'article L. 6325-1-1. En outre, le décret modifie la règle prévue à l'article D. 6332-91 en posant que le plafond mensuel s'apprécie non plus par tuteur, mais par salarié en contrat ou en période de professionnalisation.

Enfin, le 8° du I de ce même article 23 de la loi a inséré dans le code du travail un nouvel article L. 6325-6-1, aux termes duquel les mineurs titulaires d'un contrat de professionnalisation peuvent être autorisés à utiliser au cours de leur formation professionnelle les équipements de travail dont l'usage est interdit aux jeunes travailleurs. Il renvoie à un décret le soin de fixer les conditions dans lesquelles ces autorisations peuvent être données. **Ce décret n'a pas été publié.**

Par ailleurs, l'**article 33** de la loi permet, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2011, de financer dans le cadre des obligations financières des entreprises au titre du plan de formation une part des dépenses de rémunération des salariés assurant le tutorat de jeunes de moins de 26 ans embauchés depuis moins de six mois – notamment en contrat de professionnalisation – ou stagiaires. Le **décret n° 2010-661 du 15 juin 2010** précise la notion de stagiaire, qui couvre aussi l'alternance sous statut scolaire, et fixe les limites dans lesquelles les dépenses de tutorat peuvent donc être considérées comme des dépenses « plan de formation » : sous un plafond de 230 euros par mois et par jeune et pour une durée maximale de six mois pour un jeune embauché ou de trois mois pour un stagiaire.

2. La période de professionnalisation

Le 11° du I de l'**article 23** de la loi ouvre, à compter du 1^{er} janvier 2010, la possibilité aux salariés en contrat unique d'insertion (qu'il soit conclu à durée indéterminée ou à durée déterminée) de bénéficier d'une période de professionnalisation. Cet alinéa renvoie à un décret le soin de fixer la durée minimale de la formation reçue par les salariés bénéficiaires d'un tel contrat.

Le **décret n° 2010-62 du 18 janvier 2010** fixe cette durée minimale à quatre-vingt heures.

3. Le contrat d'apprentissage

Plusieurs dispositions de la loi tendent à favoriser le développement des contrats d'apprentissage.

- L'**article 24** de la loi supprime l'agrément préfectoral préalable à la conclusion de contrats d'apprentissage dans le secteur public. Cet article n'appelait pas de mesure d'application réglementaire.

- Le III de l'**article 25** de la loi renvoie à un arrêté le soin de fixer le montant forfaitaire du concours financier qui doit être apporté par les personnes ou entreprises employant un apprenti au centre de formation d'apprentis où est inscrit l'apprenti.

L'**arrêté du 18 janvier 2010 relatif au montant minimal du concours apporté par l'employeur d'un apprenti au centre de formation d'apprentis ou à la section d'apprentissage où est inscrit cet apprenti** a prévu en conséquence qu'à défaut de publication dans la liste prévue à l'article R. 6241-3 du code du travail des coûts par apprenti⁽¹⁾, ce concours est fixé à 3 000 euros par apprenti inscrit dans un centre de formation d'apprentis ou dans une section d'apprentissage au 31 décembre de l'année au titre de laquelle est due la taxe d'apprentissage, l'employeur devant se libérer de ce versement avant le 1^{er} mars de l'année suivant l'année d'imposition.

- L'**article 26** de la loi a procédé à une nouvelle rédaction de l'article L. 6222-31 du code du travail relatif à l'accomplissement par l'apprenti des travaux que nécessite sa formation : sous la responsabilité de l'employeur et après déclaration à l'administration, l'apprenti pourrait accomplir tous travaux nécessaires à sa formation (y compris donc des travaux dangereux) dans des conditions fixées par décret et pour certaines formations limitativement énumérées par ce décret. Ces dispositions s'appliquent sans préjudice des pouvoirs de contrôle en cours d'exécution du contrat de travail par l'inspection du travail. **Ce décret n'a pas été publié.** Les services et le cabinet de la ministre de l'apprentissage et de la formation professionnelle ont fait état de difficultés pratiques, notamment pour passer en revue les formations donnant accès à quelques 2 800 titres afin de fixer la liste de celles qui donneraient lieu à cette dérogation. La compatibilité de la mesure avec la directive communautaire 94/33/CE du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail doit également être vérifiée. Une rédaction serait toutefois en cours d'élaboration.

(1) Aux termes de cet article, le préfet de région publie, au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle la taxe d'apprentissage est due, la liste par établissement ou organisme des premières formations technologiques ou professionnelles dont l'ouverture ou le maintien ont été arrêtés pour l'année suivante ; pour les formations arrêtées dans un centre de formation d'apprentis, la liste indique le coût de formation par apprenti.

• L'article 29 de la loi ouvre la possibilité aux centres de formation d'apprentis d'accueillir, pour une durée maximale d'un an, les élèves ayant atteint l'âge de 15 ans pour leur permettre de suivre, sous statut scolaire, une formation en alternance destinée à leur faire découvrir un environnement professionnel correspondant à un projet d'entrée en apprentissage. Il renvoie à un décret le soin d'en déterminer les modalités d'application.

Le décret n° 2010-1780 du 31 décembre 2010, complété par une circulaire du 19 janvier 2011 (MEN-DGESCO n° 2011-009), instaure en conséquence un « dispositif d'initiation aux métiers en alternance ». L'admission dans le dispositif relèvera d'une demande de l'élève et de ses représentants légaux, présentée au chef d'établissement où est scolarisé l'élève ; elle sera autorisée par l'inspecteur d'académie. L'entrée dans la formation, prononcée par le directeur du centre de formation d'apprentis d'accueil, se fera à la rentrée scolaire qui suit la demande ou, par dérogation, en cours d'année. L'élève demeurera, conformément à la loi, sous statut scolaire, et pourra à tout moment reprendre sa scolarité, restant inscrit dans son établissement d'origine. Le centre de formation d'apprentis informera régulièrement l'établissement du déroulement de la formation.

La durée de la formation, d'un an au plus, pourra être modulée en fonction du projet pédagogique de l'élève. L'évaluation des connaissances et des compétences acquises figurant dans le livret personnel de compétences servira de base à l'équipe pédagogique pour élaborer le projet pédagogique. La formation comportera obligatoirement des enseignements généraux, pour la moitié du temps de formation, des enseignements technologiques et pratiques, des visites et des stages d'initiation ou d'application en milieu professionnel. L'ensemble de ces activités devra concourir à la poursuite de l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences. Un référent enseignant ou formateur suivra l'élève durant la formation.

La durée des stages en milieu professionnel sera comprise entre 8 et 18 semaines, pour une durée de formation d'un an. Un tuteur dans l'entreprise devra être désigné, sans pouvoir encadrer plus de deux élèves. Des bilans d'étapes seront obligatoirement réalisés par l'équipe pédagogique à l'issue des stages et de la formation. L'inscription des *items* du socle commun de connaissances et de compétences est enfin prévue dans le livret personnel de compétences de l'élève.

Il est prévu que l'élève souhaitant mettre fin à sa formation retournera au collège ou au lycée, ou signera un contrat d'apprentissage si l'âge légal de 16 ans est atteint ou si la scolarité de la classe de troisième a été effectuée (conformément au code du travail).

Il est enfin à noter que la circulaire dispose que « les articles L. 337-3 et suivants du code de l'éducation qui fondaient l'apprentissage-junior, bien que maintenus pour le moment dans l'ordonnancement juridique, ne recevront plus application » et que « les classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) créées par la circulaire du 10 mars 1972 sont supprimées ».

• **L'article 34** de la loi vise à établir une sorte de « passerelle » entre l'apprentissage et les certifications des branches en permettant, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2011, aux apprentis qui ont échoué à leur diplôme de bénéficier de la prise en compte de leurs acquis pour obtenir un certificat de qualification professionnelle (CQP). Il est prévu que les modalités d'application de cette disposition soient fixées par convention ou accord de branche, à déposer avant le 31 décembre 2010 (voir sur ce point la deuxième partie du rapport). Un décret est prévu à défaut de ces accords. L'échéance fixée aux partenaires sociaux étant à peine dépassée à la date du présent rapport, **ce décret n'est pas encore paru**. Malgré certaines difficultés pratiques (sur l'identification des CQP correspondant le mieux aux diplômes en cause ou encore sur le financement de la mesure), un texte serait en cours d'élaboration selon les services du Gouvernement.

4. Les mesures portant à la fois sur les contrats de professionnalisation et d'apprentissage

Certains autres articles de la loi visent à favoriser à la fois les contrats de professionnalisation et les contrats d'apprentissage. Ils n'appellent pas de mesures d'application réglementaire particulières.

• **L'article 27** de la loi affecte ainsi au fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA) la majoration de la taxe d'apprentissage due par les grandes entreprises lorsqu'elles n'emploient pas assez de salariés en alternance.

• **L'article 28** de la loi prévoit une mesure expérimentale, jusqu'au 31 décembre 2011, qui vise à permettre à l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics soumis au code des marchés publics, de mettre en œuvre des clauses d'exécution de leurs marchés et accords-cadres stipulant que, au-dessus de certains montants de marché, 5 % au moins du nombre d'heures travaillées pour l'exécution du contrat sont effectuées par des jeunes de moins de 26 ans de niveau de qualification inférieur au baccalauréat, par des salariés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, ou par des salariés embauchés depuis moins de deux ans à l'issue d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation.

Formellement, cet article renvoie à la voie réglementaire le soin de définir les catégories d'achats concernés ainsi que les montants de marché au-delà desquels s'applique ce dispositif.

Cependant, les services du Gouvernement, dans le rapport sur la mise en application de la loi du 24 novembre 2009 qu'ils ont établi le 3 août 2010, rappellent qu'en application de l'article 14 du code des marchés publics, le pouvoir adjudicateur peut déjà insérer dans un marché public des clauses sociales d'exécution : dès lors, *« l'acheteur peut donc fixer, dans une proportion raisonnable, un nombre d'heures de travail d'insertion, à destination de divers publics cibles défavorisés et à hauteur minimale d'un certain pourcentage du*

nombre total d'heures travaillées ». Aussi la publication d'un décret d'application ne serait pas indispensable.

• L'**article 31** de la loi invite l'État, les entreprises et les branches professionnelles à passer des conventions pour le développement de la formation des jeunes par l'alternance, comprenant des engagements quantitatifs en vue d'atteindre un taux de 5 % de jeunes en alternance dans les effectifs de salariés.

• L'**article 35** de la loi dispose qu'est accordée une autorisation de travail de plein droit aux étrangers autorisés à séjourner en France quand c'est pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation à durée déterminée (étant rappelé que tous les titres de séjour n'autorisent pas à travailler par ailleurs).

F. L'ENRICHISSEMENT DES DISPOSITIFS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La loi du 24 novembre 2009 aménage certains des nombreux outils de la formation professionnelle continue.

1. Un droit individuel à la formation rendu « portable »

L'**article 6** de la loi instaure un nouveau dispositif, dit de « portabilité » du droit individuel à la formation (DIF) accumulé (à raison de 20 heures par année de travail dans la limite de 120 heures) quand il n'a pas été utilisé. Ce dispositif, applicable à toute rupture ou arrivée à terme de contrat de travail ouvrant droit à l'assurance chômage, à l'exception du licenciement pour faute lourde, permet de conserver et de faire valoir les droits DIF résiduels, soit pendant la période de chômage consécutive, soit pendant deux ans chez un nouvel employeur. Les droits sont valorisés (pour financer des actions de formation ou assimilées) sur une base forfaitaire. Cette valorisation est mutualisée ; elle sera à la charge soit de l'OPCA du dernier employeur (si le salarié est chômeur), soit à la charge de l'OPCA de son nouvel employeur.

La loi a prévu qu'un décret précise les mentions que l'employeur doit porter sur le certificat de travail du salarié à la rupture du contrat, à savoir les droits DIF qu'il a acquis et l'OPCA qui devra les valoriser, le cas échéant, pendant la période de chômage consécutive (OPCA de l'ancien employeur). Le **décret n° 2010-64 du 18 janvier 2010** répond à cette prescription en modifiant l'article réglementaire du code du travail qui définit les mentions obligatoires du certificat de travail : il y ajoute le solde du nombre d'heures acquises au titre du DIF et non utilisées, la somme correspondant à ce solde et l'OPCA compétent pour la verser.

L'article 6 comporte, *in fine*, un autre renvoi à un décret. Son dernier alinéa procède en effet, pour coordination, à une réécriture partielle de l'article L. 6332-14 du code du travail et, à cette occasion, est mentionné un décret fixant (à défaut d'accord collectif) un taux horaire forfaitaire de prise en charge par les

OPCA des formations dans le cadre des contrats et actions de professionnalisation, taux horaire qui s'appliquera aussi pour la valorisation du DIF portable. Ce décret existe déjà (il est codifié à l'article D. 6332-87 du code du travail et fixe ce forfait à 9,15 euros par heure de formation) et n'a pas lieu d'être modifié selon les services du Gouvernement. Il est toutefois à noter que le décret n° 2010-60 du 18 janvier 2010, pris pour l'application de l'article 23 de la loi, porte ce forfait horaire à 15 euros pour les contrats de professionnalisation conclus avec des personnes qui n'ont pas validé un diplôme de niveau baccalauréat ou des bénéficiaires de minima sociaux. On peut penser que cela a pour conséquence que le « DIF portable » des personnes répondant à ces caractéristiques doit être valorisé sur la base de ces 15 euros de l'heure s'il est mobilisé dans le cadre d'un contrat de professionnalisation (ce qui n'est pas la logique du système, mais n'est pas exclu).

S'agissant toujours du DIF, l'**article 7** de la loi dispose enfin qu'un **rapport** sur son financement et le traitement comptable et fiscal des droits acquis par les salariés et non encore mobilisés doit être produit avant le 1^{er} janvier 2011. Ce rapport n'a pas encore été déposé ; il serait en cours de finalisation.

2. La simplification des rubriques du plan de formation

L'**article 8** de la loi simplifie la catégorisation des actions de formation inscrites dans le plan de formation des entreprises, lesquelles, selon leur nature, doivent ou non se dérouler intégralement durant le temps de travail (avec maintien du salaire). Deux cas de figure – au lieu de trois antérieurement – sont désormais distingués selon que les actions de formation en cause :

– ont pour objet l'« *adaptation au poste de travail* » ou sont liées à « *l'évolution ou au maintien dans l'emploi dans l'entreprise* » ;

– ou bien, ont pour objet « *le développement des compétences des salariés* ».

Cet article n'impliquait pas de texte réglementaire d'application.

3. Les conditions de prise en charge des formations hors du temps de travail à l'initiative des salariés

La réglementation relative au congé individuel de formation (CIF), financé par des OPCA spécifiques dits OPACIF, dispose que « *les actions de formation du congé individuel de formation s'accomplissent en tout ou partie pendant le temps de travail* ». L'**article 10** de la loi atténue cette contrainte afin de permettre aux OPACIF qui le souhaiteraient de prendre en charge des formations hors temps de travail (tels que des « cours du soir ») pour les salariés ayant au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise et qui le demandent. L'optique des OPACIF étant cependant de financer des formations d'une certaine durée, un décret devait fixer une durée minimale pour ces formations. Le **décret n° 2010-65 du 18 janvier 2010** fixe cette durée à 120 heures.

4. Les outils de suivi des parcours et d'information des salariés

L'article 9 de la loi, qui n'appelait pas de texte réglementaire d'application, donne au médecin du travail la mission, dans les entreprises de cinquante salariés et plus, de formuler des indications sur l'aptitude à suivre une formation en vue d'un poste adapté pour les salariés déclarés inaptes à reprendre leur emploi suite à un accident du travail ou à une maladie professionnelle.

L'article 12 a notamment pour objet de prévoir l'élaboration d'un « modèle de passeport orientation et formation » qui sera mis à la disposition de toute personne. Ce passeport pourra recenser les diplômes de la formation initiale et les éléments de la formation continue (expérience professionnelle, actions de formation, qualifications obtenues, etc.). Les modalités en sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Un projet de décret a été présenté. Il définit le passeport orientation et formation comme « un portefeuille personnel et coordonné de documents recensant les compétences et qualifications ». Conformément à la volonté du législateur (qui a interdit qu'un recruteur puisse demander la présentation du passeport à un candidat à l'embauche), ce projet précise que « le passeport orientation formation constitue la propriété de son titulaire qui le constitue et décide en toute liberté de son usage. La communication à un tiers d'un ou plusieurs documents constituant le passeport orientation et formation relève du libre du choix de son titulaire ».

Le décret n'a pas été publié (et ne semble pas devoir l'être), car, d'après les informations fournies par les services du Gouvernement, le projet précité a reçu en avril 2010 un avis négatif de la section sociale du Conseil d'État, qui a considéré que, pour un tel document, il fallait une autorité administrative chargée de l'établir, un encadrement de la liberté de son utilisation et une validation, voire une authentification (par un tiers) des éléments qui y étaient inscrits. Bref, le Conseil d'État a apparemment estimé que la mention du passeport orientation et formation dans la loi en faisait, en quelque sorte, un document administratif dont la fiabilité devrait être assurée et l'usage contrôlé, alors que tel n'est manifestement pas l'objet poursuivi par le législateur, ni par les partenaires sociaux dans l'accord interprofessionnel que la loi retranscrit. La divergence entre l'esprit dans lequel le passeport orientation et formation a été conçu et la mise en œuvre qu'en demande le Conseil d'État rend donc difficile la recherche d'une rédaction réglementaire satisfaisante.

On peut sans doute comprendre la position du Conseil d'État et la difficulté à laquelle l'autorité réglementaire est confrontée en prenant l'exemple du *curriculum vitae* (CV), autre document au statut ambigu : aucune disposition légale ou réglementaire n'encadre le contenu et la confection des CV ; pour autant, on attend d'un CV qu'il soit exact et y inscrire de fausses informations présente des risques, y compris juridiques...

Au demeurant, l'absence de base légale ou réglementaire n'interdit nullement de mettre à la disposition du public des modèles de documents recensant les formations, dès lors qu'il s'agit de documents qui ne prétendent pas avoir une quelconque valeur probante et dont l'usage est réservé à ceux qui les remplissent. C'est ainsi que les partenaires sociaux nationaux réunis dans le Comité paritaire national pour la formation professionnelle ont mis en ligne un site internet qui propose un « passeport formation ». De même, l'Éducation nationale, s'appuyant sur l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), a mis en place pour les élèves du second degré un outil internet, dit « passeport orientation formation », où peuvent être mentionnées leurs activités sociales, sportives, associatives, réalisées dans le cadre scolaire ou non, leurs diplômes, certifications et attestations de toutes natures, *etc.* Cet outil doit être accessible aux établissements dans l'ensemble des académies à la rentrée 2010.

L'autre objet de l'article 12 est la mise en place d'un droit au « *bilan d'étape professionnel* » pour les salariés à partir de deux ans d'ancienneté et tous les cinq ans. Cette mesure, développée dans le II du présent rapport, ne renvoyait pas à un texte réglementaire d'application.

L'**article 13** institue l'entretien professionnel pour tous les salariés de 45 ans dans les entreprises d'au moins cinquante salariés. Il ne demandait pas de texte réglementaire d'application.

5. L'enrichissement des négociations triennales de branche

L'**article 14** de la loi élargit les thèmes de la négociation triennale obligatoire de branche sur la formation professionnelle, qui devra ainsi porter sur l'égalité d'accès à la formation, la portabilité du droit individuel à la formation (DIF), la validation des acquis de l'expérience (VAE), l'accès aux certifications, la mise en œuvre du passeport orientation et formation et le développement du tutorat. L'**article 21** précise le contenu de la négociation sur la VAE susmentionnée, laquelle devra notamment traiter des modalités d'information des entreprises et des salariés sur ce dispositif, des conditions permettant d'y favoriser l'accès des salariés et des modalités de prise en charge par les OPCA des dépenses afférentes à la participation des salariés à des jurys.

6. La rénovation des dispositifs de certification

a) Les compétences de la Commission nationale de la certification professionnelle

L'article 22 de la loi a procédé à une nouvelle rédaction de l'article L. 335-6 du code de l'éducation, aux termes de laquelle les compétences de la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) sont modifiées. En particulier, celle-ci donne désormais un avis sur l'opportunité de la création des certifications professionnelles, diplômes et titres professionnels enregistrés. Selon les informations transmises à vos rapporteurs par les services du Gouvernement, « *dès janvier 2010, la CNCP a élaboré, avec la participation de tous les ministères certificateurs de droit, une procédure opérationnelle de saisine de la commission, commune à tous les ministères en cas de création de certification* ».

Le dernier alinéa de l'article L. 335-6 du code de l'éducation renvoie, de manière générale, à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les conditions d'enregistrement des diplômes et titres dans le répertoire national ainsi que la composition et les attributions de la commission.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs par les services du Gouvernement, **un projet de décret est en cours d'examen au Conseil d'État**. Le texte du projet transmis à vos rapporteurs, outre certaines mesures de coordination, prévoit, conformément à la loi, que les projets de création de diplômes ou titres feraient l'objet d'un avis de la Commission nationale de la certification professionnelles. Le président de celle-ci transmettrait immédiatement (et non plus tous les deux mois) au ministre chargé de la formation professionnelle les avis de la commission. L'enregistrement sur demande d'un diplôme, d'un titre ou d'un certificat de qualification dans le répertoire national des certifications professionnelles porterait sur une durée maximale de cinq ans (et ne serait plus systématiquement valable cinq ans).

Par ailleurs, le projet de décret, conformément à la loi, modifie les missions de la commission, pour prévoir qu'elle veillerait à la cohérence, à la complémentarité des diplômes et des titres, à leur renouvellement, ainsi qu'à leur adaptation à l'évolution des qualifications et à l'organisation du travail ; elle donnerait un avis, rendu public, sur l'opportunité des créations des diplômes et titres enregistrés de droit, dans un délai de trois mois à compter de sa saisine par le ou les ministères qui les délivrent ; elle établirait et actualiserait l'inventaire spécifique relatif aux certifications et habilitations correspondant à des compétences transversales ; elle réaliserait l'évaluation publique qu'elle juge nécessaire des certificats de qualification professionnelle.

Enfin, le III de ce même article 22 de la loi prévoit que, dans un délai d'un an après la date de publication de la loi, le Gouvernement remet au Parlement un **rapport, non déposé à ce jour**, sur l'opportunité d'adapter le régime juridique de

la Commission nationale de la certification professionnelle au regard de ses missions.

Interrogés sur ce point, les services du Gouvernement ont indiqué à vos rapporteurs que ce rapport est en cours de finalisation. Ils ont précisé que « *si l'organisation de la CNCP a bien répondu à la première période de création et de montée en charge du répertoire national des certifications professionnelles – le répertoire étant aujourd'hui un outil bien intégré par les différents acteurs, en France comme à l'étranger –, la CNCP semble désireuse d'un éventuel changement de statut juridique davantage pour des considérations liées aux contraintes budgétaires que pour l'accomplissement de l'essentiel de ces missions. Un diagnostic précis des besoins justifiant un tel changement de statut ainsi que les différentes hypothèses de modification éventuelle du statut de la commission au regard de ces besoins, sont actuellement étudiés, tant du point de vue opérationnel que du point de vue économique, dans un contexte budgétaire contraint* ».

b) Les frais de participation à des jurys de certifications professionnelles

L'**article 20** de la loi clarifie les conditions de participation des salariés et des travailleurs indépendants aux jurys d'examen et de validation des acquis de l'expérience, ainsi que le financement de ces instances. Dans ce cadre, il dispose notamment que l'employeur doit accorder une autorisation d'absence au salarié membre d'un jury sous réserve que celui-ci respecte un délai de prévenance fixé par décret. Le **décret n° 2010-289 du 17 mars 2010** fixe ce délai minimal à quinze jours calendaires avant la date de début de la session d'examen. Par ailleurs, il précise que la demande d'autorisation d'absence est écrite et accompagnée d'une copie de la convocation au jury concerné.

7. Des dispositions pour faciliter le remplacement des salariés en formation

L'**article 17** de la loi précise que la formule du groupement d'employeurs peut notamment servir au remplacement de salariés partis en formation. Cet article ne demandait pas de mesure d'application réglementaire.

Par ailleurs, l'**article 44** de la loi a prévu un dispositif expérimental, jusqu'au 31 décembre 2011, de financement⁽¹⁾ des dépenses correspondant aux rémunérations versées à un salarié recruté par une entreprise employant moins de dix salariés pour remplacer un salarié absent de l'entreprise pour cause de formation. L'article précise que les dépenses sont prises en charge dans la limite d'un plafond et d'une durée maximale déterminés par voie réglementaire.

(1) Au titre de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue dans le cadre du plan de formation.

Le **décret n° 2010-290 du 17 mars 2010** relatif à la prise en charge des dépenses correspondant aux rémunérations versées à un salarié recruté pour remplacer un salarié absent pour cause de formation a précisé que ces dépenses peuvent être financées au titre du plan de formation par l'organisme collecteur paritaire agréé auquel l'entreprise adhère, sur la base du taux horaire du salaire minimum de croissance brut, dans la limite de cent cinquante heures de formation.

8. Les mesures concernant les non-salariés

La loi comporte enfin quelques mesures concernant les non-salariés ou les bénévoles associatifs, mesures qui n'appelaient pas de texte réglementaire d'application :

– L'**article 42** dispense du versement de la contribution au financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants, membres des professions libérales et des professions non salariées, les travailleurs indépendants ayant opté pour le régime de l'auto-entrepreneur.

– L'**article 45** institue une possibilité de prise en charge par les OPCA de la formation des bénévoles associatifs non cadres (cette possibilité étant auparavant réservée aux seuls « cadres »).

– L'**article 55** permet aux chefs d'entreprises agricoles ayant le statut de cotisants de solidarité de contribuer au fonds de formation des non-salariés agricoles et de bénéficier du financement de leurs formations.

– L'**article 56** vise à permettre aux futurs créateurs ou repreneurs d'entreprises agricoles de bénéficier, pour les formations dont ils ont besoin, des financements de la formation professionnelle et notamment du fonds de formation des non-salariés agricoles.

G. L'OFFRE DE FORMATION

1. L'offre de formation et les stagiaires de la formation professionnelle

a) Les mesures en faveur d'une meilleure lisibilité et cohérence de l'offre de formation

La loi comprend de nombreuses mesures destinées à accroître la lisibilité ou à renforcer la cohérence de l'offre de formation professionnelle :

• L'**article 16** prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement d'un **rapport, non déposé à ce jour**, portant sur l'accès à la formation professionnelle dans les zones transfrontalières et en outre-mer, dont l'échéance de dépôt a été fixée par le législateur un an après la promulgation de la présente loi, donc en novembre 2010 : la réponse écrite des services du Gouvernement relève que

plusieurs instances régionales situées en zone frontalière ont engagé cette année des réflexions sur ce sujet et que les services déconcentrés ont également été sollicités ; ce rapport serait en cours de finalisation.

• L'**article 48** de la loi dispose que, chaque année, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie établit un bilan, par bassin d'emploi et par région, des actions de formation professionnelle qui ont été réalisées par l'ensemble des organismes dispensant de telles actions. Cet article ne requiert pas de mesure d'application réglementaire.

• L'**article 49** de la loi modifie les articles L. 6351-1 et suivants du code du travail pour prévoir que l'organisme dispensateur de formation doit déclarer son activité et obtenir l'enregistrement de sa déclaration par l'autorité administrative. Sont prévus les cas de refus ou d'annulation de l'enregistrement.

Le **décret n° 2010-63 du 18 janvier 2010** relatif à la mise en demeure préalable à l'annulation de l'enregistrement de la déclaration d'activité des prestataires de formation a fixé à trente jours le délai suivant la mise en demeure de mise en conformité par l'autorité administrative au-delà duquel, en cas de non respect d'une disposition légale (notamment en matière de personnel de formation, de règlement intérieur, de suivi et de tenue de comptabilité, ou de publicité), l'enregistrement de la déclaration est annulé (article D. 6351-12 du code du travail).

Le **décret n° 2010-530 du 20 mai 2010** relatif à la déclaration des organismes de formation et au contrôle de la formation professionnelle a fixé les modalités de forme et de dépôt de la déclaration, ainsi que de son enregistrement.

La déclaration d'activité des organismes de formation est adressée au préfet de région compétent (article R. 6351-1 du code du travail) dans les conditions suivantes :

– *Lieu de la déclaration* : le préfet de région compétent est celui dans le ressort duquel se situe soit le lieu du principal établissement de l'organisme, soit le lieu où est assurée sa direction effective, soit le lieu de son siège social (article R. 6351-1 du code du travail).

– *Moment de la déclaration* : elle s'effectue au plus tard dans les trois mois suivant la conclusion par le prestataire de formation de la première convention ou du premier contrat de formation professionnelle (article R. 6351-2 du code du travail).

– *Contenu de la déclaration* : la déclaration est accompagnée d'un certain nombre de pièces justificatives énumérées par le décret (article R. 6351-5 du code du travail), notamment : une copie du justificatif d'attribution du numéro SIREN, un bulletin n° 3 du casier judiciaire, une copie de la première convention de formation professionnelle ou, à défaut, du premier bon de commande ou de la facture établis pour la réalisation de la formation, une copie du programme de

formation ainsi que la liste des personnes qui interviennent dans la réalisation de l'action avec mention de leurs titres et qualités, du lien entre ces titres et qualités et la prestation, et du lien contractuel qui les lie à l'organisme.

La **circulaire DGEFP n° 2011-01 du 6 janvier 2011 relative à la déclaration d'activité des prestataires de formation** a été adressée aux services régionaux de contrôle de la formation professionnelle en vue d'harmoniser les pratiques de traitement des dossiers et de diffuser des modèles-types de courriers et de décisions de l'administration.

– *Justificatifs complémentaires* : si l'administration n'est pas en mesure d'apprécier la conformité de la déclaration d'activité aux prescriptions légales, elle peut demander, dans un délai de dix jours à compter de la réception des pièces liées à la déclaration, certains justificatifs relatifs notamment à la première prestation de formation réalisée, au public bénéficiaire ou à la nature de cette prestation, ou encore aux titres et qualités des personnes qui réalisent la prestation. L'organisme doit fournir ces justificatifs dans les quinze jours suivant la réception de la demande (article R. 6351-5 du code du travail).

S'agissant de l'enregistrement de la déclaration, le préfet de région dispose de trente jours à compter de la réception de la déclaration complétée des pièces justificatives pour instruire la demande d'enregistrement d'un organisme de formation et notifier sa décision. En cas d'acceptation, il délivre un récépissé comportant un numéro d'enregistrement. Jusqu'à la délivrance de ce récépissé ou à la notification de la décision de refus d'enregistrement, l'organisme est réputé déclaré. Le silence gardé dans le délai de trente jours vaut enregistrement de la déclaration (articles R. 6351-6 et R. 6351-6-1 du code du travail).

Dans certains cas, l'enregistrement peut être annulé par le préfet de région. C'est notamment le cas lorsque les formations réalisées ne sont pas conformes aux prescriptions légales. Les prestations examinées sont celles qui correspondent aux recettes inscrites dans le dernier bilan pédagogique et financier et aux recettes perçues depuis le bilan jusqu'à la date du contrôle. Lorsque le prestataire vient de déclarer son activité, l'examen porte sur les prestations réalisées jusqu'à la date du contrôle (articles R. 6351-9 et R. 6351-10 du code du travail).

Enfin, l'intéressé qui entend contester la décision de refus ou d'annulation de l'enregistrement de la déclaration d'activité doit saisir d'une réclamation, avant tout recours pour excès de pouvoir, l'autorité qui a pris la décision (article R. 6351-11 du code du travail).

● L'**article 50** de la loi vise à interdire l'exercice d'une fonction de prestataire de formation professionnelle continue aux personnes physiques ou morales reconnues coupables de certains délits. Cet article ne demande pas de mesure d'application réglementaire.

● Il en va de même de l'**article 52** de la loi, qui tend à favoriser l'accueil des stagiaires de la formation professionnelle originaires d'une autre région que

celle où est dispensée la formation, en supprimant la condition selon laquelle l'accès à une formation au niveau régional présuppose que celle-ci n'est pas accessible dans la région d'origine.

b) Les conventions entre les organismes de formation et certains bénéficiaires

Le 9° de l'**article 49** de la loi a complété l'article L. 6353-2 du code du travail pour renvoyer à un décret le soin de définir les caractéristiques des actions de formation pour lesquelles des conventions sont conclues entre l'acheteur de formation, le dispensateur de formation et la personne physique qui entreprend une formation.

L'article 6 du **décret n° 2010-530 du 20 mai 2010** crée un nouvel article R. 6353-2 dans le code du travail, aux termes duquel lorsque la formation a lieu à l'initiative du salarié, avec l'accord de son employeur, ou lorsqu'elle se déroule en dehors du temps de travail, avec l'accord du salarié, et que la formation a notamment pour objet l'obtention d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification professionnelle, les éléments suivants font l'objet d'une convention avec la personne qui bénéficie de la formation : l'intitulé, la nature, la durée, les effectifs et les modalités de déroulement et de sanction de la formation.

c) Le statut des stagiaires de la formation professionnelle

L'**article 47** de la loi prévoit que les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à un organisme doté d'un comptable public ou habilité par l'État l'attribution et le paiement des dépenses relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Il renvoie à un décret le soin de préciser les conditions d'habilitation des organismes agréés.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs par les services du Gouvernement, **un projet de décret est en cours de signature**. Aux termes du projet de décret transmis à vos rapporteurs, est établie une procédure complète qui encadre précisément :

– les conditions d'octroi du mandat : sont visées, notamment, la consultation du comptable public du mandant, les précisions que doit comporter le mandat (la nature des opérations concernées, la durée du mandat, les pouvoirs de l'organismes mandataire, *etc.*), l'obligation pour l'organisme mandataire non doté d'un comptable public de souscrire une assurance et d'ouvrir auprès de l'État un compte exclusivement réservé aux opérations liées au mandat ;

– les obligations de nature comptable qui en découlent : il s'agit, en particulier, de l'obligation pour l'organisme mandataire de tenir une comptabilité séparée retraçant l'intégralité des produits et charges constatés et mouvements de caisse, de l'obligation pour le mandataire de procéder à la reddition des comptes au moins une fois par an, de la détermination des opérations que doivent retracer

les comptes produits par le mandataire, ou encore des conditions d'approbation de la reddition des comptes ;

– les conditions de l'habilitation par l'État, notamment : la délivrance de l'habilitation par le préfet après avis du directeur régional ou départemental des finances publiques ou du trésorier payeur général ; l'énumération des pièces justificatives devant être présentées à l'appui de la demande d'habilitation ; les critères d'appréciation par le préfet de la demande, à savoir la situation financière de l'organisme, la garantie de représentation des fonds et la qualification des personnels de l'organisme amenés à réaliser les opérations couvertes par le mandat ; la durée de trois ans, renouvelable, de l'habilitation ; les conditions du retrait de l'habilitation en raison des résultats des contrôles opérés par les services d'inspection.

L'article 51 de la loi vise quant à lui à améliorer l'information fournie par les organismes dispensateurs de formations professionnelles avant le début de l'action de formation et à assurer la remise au stagiaire d'une attestation à l'issue de la formation. Cet article ne demande pas de mesure d'application réglementaire.

2. Le contrôle de la formation professionnelle

a) La formation des agents de catégorie A chargés du contrôle

L'article 58 de la loi ouvre la possibilité de réaliser les contrôles de la formation professionnelle non plus seulement aux inspecteurs et contrôleurs du travail, et aux inspecteurs de la formation professionnelle, mais aussi aux agents de la fonction publique de l'État de catégorie A.

Ces agents sont placés sous l'autorité du ministre chargé de la formation professionnelle, formés préalablement pour assurer les contrôles prévus, assermentés et commissionnés à cet effet. Ils peuvent se faire assister par des agents de l'État et sont tenus au secret professionnel.

L'article 8 du **décret n° 2010-530 du 20 mai 2010** précise, par une nouvelle rédaction de l'article D. 6361-3 du code du travail, que les agents de la fonction publique de l'État placés sous l'autorité du ministre chargé de la formation professionnelle suivent une formation pratique de six mois dans les services en charge des contrôles. Durant ce stage, ils participent aux contrôles en qualité d'assistants.

Une instruction de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle en date du 28 juin 2010 a fixé le modèle d'arrêté concernant la formation pratique de la nouvelle catégorie d'agents de contrôle.

L'article 10 du décret du 20 mai 2010 précise que les fonctionnaires commissionnés pour le contrôle de la formation professionnelle avant la date

d'entrée en vigueur de la loi sont réputés avoir suivi la formation préalable à l'exercice des missions de contrôle.

En outre, l'article 8 du décret prévoit, par une nouvelle rédaction de l'article D. 6361-4 du code du travail, que les inspecteurs et contrôleurs du travail qui participent au contrôle de la formation professionnelle suivent la formation préalable à l'exercice des missions de contrôle prévue par les dispositions statutaires relatives aux formations et aux stages précédant leur titularisation.

b) La portée du contrôle de la formation professionnelle

Deux articles, qui ne demandent pas de mesure d'application réglementaire, tendent à renforcer le champ et la portée du contrôle de la formation professionnelle : d'une part, l'**article 59** étend le contrôle administratif et financier de l'État sur les actions financées par les collectivités locales et les OPCA aux actions qui seront financées par le nouveau fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et par Pôle emploi ; d'autre part, l'**article 60** prévoit l'extension de l'obligation de communication des renseignements nécessaires à l'accomplissement des opérations de contrôle au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et à Pôle emploi.

c) La procédure d'évaluation d'office des sommes à verser en cas de refus de se soumettre à un contrôle

L'**article 61** de la loi insère notamment un article L. 6362-7-3 dans le code du travail, aux termes duquel le refus de se soumettre aux contrôles de la formation professionnelle donne lieu à évaluation d'office par l'administration des sommes faisant l'objet des remboursements ou des versements au Trésor public. Cet article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin d'en fixer les modalités d'application.

L'article 9 du **décret n° 2010-530 du 20 mai 2010** fixe les modalités de mise en œuvre de cette procédure (articles R. 6362-1-1 et suivants du code du travail) :

– la procédure d'évaluation d'office est mise en œuvre au plus tôt trente jours après l'envoi d'une mise en demeure de lever tout obstacle à l'exercice par les agents de contrôle de leurs missions ;

– l'évaluation d'office est établie à partir des déclarations souscrites en matière de formation professionnelle, des informations recueillies lors de contrôles ou auprès, notamment, de l'administration fiscale, des organismes de sécurité sociale, des OPCA, du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et de Pôle emploi ;

– les bases ou les éléments servant au calcul des sommes dues sont notifiés à l'intéressé, qui peut faire valoir ses observations sur la détermination des éléments chiffrés par l'administration ;

– la mise en demeure est motivée ; elle précise le délai dont dispose l'intéressé pour permettre aux agents de débiter ou de reprendre le contrôle sur place et rappelle les dispositions applicables dans le cas où la procédure d'évaluation d'office est mise en œuvre ; elle est visée par l'autorité qui a commissionné l'agent de contrôle.

H. LES MESURES CONCERNANT L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

L'**article 53** de la loi a prévu le transfert vers Pôle emploi, avant le 1^{er} avril 2010, de personnels de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en charge de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi. Cet article ne demandait pas de mesure d'application réglementaire.

L'**article 54** dispose que sont apportés en pleine propriété à l'AFPA, au 1^{er} avril 2010, les biens appartenant à l'État mis à sa disposition dans le cadre de son activité, biens dont la liste est fixée par décret.

Ce décret n'a pas été publié, le Gouvernement ayant décidé, selon les informations transmises à vos rapporteurs par les services, « *dans un souci de sécurisation juridique, (...) depuis la fin de l'année 2008, de déclarer à la Commission européenne les aides apportées à l'AFPA* ». Or un transfert de biens à titre gratuit est susceptible d'être assimilé à une aide publique. La publication du décret a donc été retardée dans l'attente d'un accord de la Commission européenne sur la mesure (*cf.* aussi sur cette question la deuxième partie du présent rapport).

Entre-temps, le **Conseil constitutionnel**, saisi de questions prioritaires de constitutionnalité posées par les régions Centre et Poitou-Charentes, **a déclaré le présent article 54 contraire à la Constitution** dans sa décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010 (*cf.* la deuxième partie du présent rapport sur cette décision).

I. LE CONTRAT DE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES FORMATIONS PROFESSIONNELLES

L'**article 57** de la loi réforme les modalités d'établissement du plan régional de développement des formations professionnelles pour en faire un contrat de plan régional de développement des formations professionnelles. Cet article n'appelait pas de mesure particulière d'application réglementaire. Néanmoins, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a publié le 22 octobre 2010 une circulaire relative à la participation des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du

travail et de l'emploi (DIRECCTE) à l'élaboration et à la mise en œuvre des contrats de plans régional de développement des formations professionnelles (*cf. infra la deuxième partie du rapport*).

J. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA CRISE

1. L'élargissement et la prorogation du contrat de transition professionnelle

En premier lieu, l'**article 19** de la loi a pour objet de proroger d'un an (jusque fin 2010) la mesure expérimentale qu'est le contrat de transition professionnelle (CTP) et de l'étendre (potentiellement) à trente-trois bassins d'emploi au lieu de dix-huit (en sus des sept bassins initiaux d'expérimentation).

On rappelle que le CTP se substitue, dans les bassins d'emploi où il est appliqué, à la convention de reclassement personnalisé (CRP), dispositif de droit commun pour les salariés menacés de licenciement économique dans des entreprises ou groupes de moins de mille salariés. D'une durée maximale de douze mois, il a pour objet le suivi d'un parcours de transition pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Il s'accompagne d'une indemnisation à hauteur de 80 % du salaire brut précédent du bénéficiaire. Par rapport à la convention de reclassement personnalisé, le CTP présente des « plus » : son champ d'application est plus large, car il est accessible indépendamment de l'ouverture de droits à l'assurance chômage et de l'ancienneté des salariés concernés ; il comporte un accompagnement renforcé, avec un plus faible nombre de personnes suivies par « référent » et un meilleur accès à la formation, ainsi que des incitations à la prise d'emploi à travers des mesures financières (indemnité différentielle de reclassement, capitalisation partielle des droits à allocation restant à courir sous forme de prime en cas de reprise d'emploi) et un droit de retour en cas d'échec d'un reclassement avant le terme initialement prévu.

Les bassins d'emploi où est expérimenté le CTP sont désignés par décret (sauf pour les sept premiers, qui étaient visés par l'ordonnance qui a créé le dispositif en 2006). L'augmentation par la présente loi du nombre de bassins potentiellement éligibles constitue la base légale des **décrets n° 2010-335 du 30 mars 2010, n° 2010-504 du 17 mai 2010 et n° 2010-826 du 20 juillet 2010**, qui ont successivement élargi le CTP aux procédures de licenciement pour motif économique engagées à compter :

– du 1^{er} avril 2010 dans les bassins d'emploi de Colmar, d'Orange-Carpentras, de Saint-Brieuc-Loudéac et de la Vallée de la Maurienne ;

– du 1^{er} mai 2010 dans le bassin d'emploi de Fumel ;

– du 1^{er} juillet 2010 dans les bassins d’emploi de Saint-Claude et de Saint-Nazaire.

2. La clarification de la réglementation du chômage partiel

Par ailleurs, l’**article 19** révisé la réglementation du chômage partiel, pour en élargir le champ et la préciser tout à la fois. Ces dispositions n’appelaient pas de texte réglementaire d’application.

3. Une expérimentation en matière d’identification des offres d’emploi non pourvues au niveau départemental

L’**article 32** de la loi vise l’expérimentation, jusque fin 2011, d’une nouvelle mission qui serait dévolue aux préfets de département : ceux-ci passeraient avec des opérateurs privés de placement et/ou des entreprises de travail temporaire des conventions d’objectifs en matière d’identification des offres d’emploi non pourvues (par bassin d’emploi), de mutualisation des données relatives au marché du travail entre organismes du service public de l’emploi, de placement de demandeurs d’emploi en fonction des offres d’emploi identifiées, ainsi que d’accompagnement dans l’emploi et de formation des personnes embauchées.

Il est renvoyé à un texte réglementaire pour l’établissement de la liste des départements expérimentateurs. **Ce texte réglementaire n’a pas été pris.** D’après les réponses écrites des services du Gouvernement à un questionnaire de vos rapporteurs, l’expérimentation proposée s’inscrit dans le prolongement de bonnes pratiques mises en œuvre dans le département des Vosges, où s’est établi un fort maillage des acteurs du service public de l’emploi, lesquels, dans le bassin d’emploi de Saint-Dié, se présentent aux entreprises avec une carte de visite unique et partagent les informations qu’ils recensent sur les besoins des entreprises en personnel. Il existerait aussi quelques bonnes pratiques dans certains départements comme l’Ille-et-Vilaine et le Nord, mais elles ne seraient pas significatives. Les services estiment donc qu’il reste à mieux définir les bassins d’emploi concernés et considèrent que *« la mise en œuvre de l’expérimentation nécessite une visibilité plus claire du recours aux opérateurs privés de placement, aussi bien par l’Etat en direct (marché du contrat d’autonomie) que par Pôle emploi (orientation pour 2011) »*.

II.- LES PREMIERS RETOURS SUR L'APPLICATION CONCRÈTE DE LA RÉFORME

Un an après la promulgation de la loi qui a réformé la formation professionnelle, certaines de ses mesures reçoivent déjà une application concrète significative, tandis que d'autres ne sont pas encore en place « sur le terrain ». Il y a aussi des mesures de moyen terme dont l'effectivité ne peut guère être mesurée à l'échéance d'une année.

A fortiori, il est évidemment trop tôt pour évaluer les résultats obtenus par rapport aux objectifs de la réforme, tels qu'un meilleur accès à la formation des publics qui y accèdent traditionnellement peu, une meilleure gouvernance, une plus grande transparence, etc.

C'est donc plutôt à une revue de ce qui se met – ou non – en place, des premières réalisations, mais aussi des difficultés et des retards, que se sont livrés vos rapporteurs. Ils ont également recueilli les observations et les impressions de nombreux acteurs et observateurs du système de la formation professionnelle, lesquelles, à une telle échéance, sont bien souvent, soit dubitatives, soit plutôt défavorables, lorsque telle ou telle difficulté de mise en œuvre n'est pas encore surmontée.

A. DE NOUVELLES MISSIONS POUR LE CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE

Ainsi qu'il a été développé dans le I du présent rapport, l'article 1^{er} de la présente loi élargit les missions du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), notamment en lui donnant une mission nouvelle en matière de définition des orientations pluriannuelles et des priorités annuelles de la formation professionnelle, ainsi qu'en élargissant le champ des politiques couvertes par sa mission d'évaluation (la mission consultative sur les projets de loi et de textes réglementaires étant par ailleurs maintenue).

Comme il a déjà été dit, l'absence de parution à ce jour du décret d'application attendu n'a pas permis de mettre en place le conseil national dans sa nouvelle configuration. Ce retard n'est pas sans conséquences sur la capacité de l'instance à jour son rôle prospectif sur les orientations et priorités de la formation, alors que l'adoption des premiers contrats de plan régional de développement des formations professionnelles au printemps 2011 constitue un rendez-vous très important à cet égard. Le projet de décret présenté en juin 2010 au conseil national prévoyait logiquement que les « orientations pluriannuelles » devraient être formulées avant le 1^{er} janvier précédant la date de prise d'effet des contrats de plan régional, ce qui ne sera pas possible selon toute vraisemblance.

Les auditions de vos rapporteurs, y compris celle du président du conseil national, ont fait état de difficultés dans le fonctionnement actuel de l'instance.

Ses moyens, qui apparemment n'ont pas été augmentés, sont perçus comme très insuffisants pour faire face à ses missions, d'autant qu'elles sont élargies.

S'agissant de la mission consultative sur les projets de textes (notamment d'application de la présente loi), la saisine du conseil national est souvent présentée comme trop tardive, avec le sentiment que tout est « bouclé » ; selon certains, l'instance devient alors une « chambre d'enregistrement ».

Pour ce qui est de la mission d'évaluation du conseil national, l'élargissement de celle-ci à toute la formation dite « *professionnelle initiale* » semble entraîner une incertitude sur le champ visé (couvre-t-il notamment l'enseignement professionnel sous statut scolaire ?). Plus généralement, le développement de l'évaluation des politiques de formation implique vraisemblablement une évolution de l'appareil administratif de l'État, aujourd'hui plus centré sur le contrôle et le recueil de données chiffrées – qui nourrissent le « jaune » budgétaire consacré à la formation professionnelle, effectivement très riche d'informations chiffrées – que sur l'évaluation à proprement parler. À cet égard, le conseil national a vocation à devenir un lieu de capitalisation des résultats et des expériences, qui devrait être consulté sur les programmes de contrôle et d'évaluation et pourrait interpeller les financeurs de la formation professionnelle.

Ces constats critiques peuvent être rapprochés de ceux que faisait déjà en octobre 2008, à propos du CNFPTLV, la Cour des comptes dans son rapport thématique intitulé « *La formation professionnelle tout au long de la vie* » : elle y dénonçait une instance qu'elle jugeait « *pléthorique* », avec notamment la présence de dix ministères pour représenter l'État, mais sans véritable chef de file, d'où une difficulté de lisibilité de ses prises de position. La Cour critiquait également la faiblesse des moyens du CNFPTLV, doté d'un secrétariat général comptant six agents, d'où une production de travaux jugée « *limitée* » ou « *modeste* », qui ne permettait pas au Conseil de remplir pleinement les missions que, déjà, le législateur lui avait assignées.

B. LA CRÉATION D'UN SERVICE PUBLIC DE L'ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE

L'orientation constitue un enjeu essentiel si l'on se réfère aux constats sévères de bons connaisseurs des problèmes de formation, comme l'inspecteur général des affaires sociales Philippe Dole, lequel, dans un document produit pour la préparation de la présente loi, estimait que « *l'orientation professionnelle est au service des appareils de formation et n'est pas pilotée* ».

L'**article 3** de la loi reconnaît solennellement le droit à l'information et à l'orientation professionnelles. L'**article 4** inscrit ce droit dans un nouveau « *service public de l'orientation tout au long de la vie* », afin de lui donner un caractère concret.

Cette mesure, sans doute parce qu'elle est l'une des plus ambitieuses de la présente loi, est manifestement l'une de celles qui suscitent aujourd'hui le plus de doutes sur sa mise en œuvre. Ainsi, dans un document remis à vos rapporteurs, M. Pierre Ferracci, qui a présidé le groupe multipartite sur la réforme de la formation professionnelle, craint-il que l'on n'en reste à « *une liste de bonnes intentions* », notamment en l'absence d'une clarification des compétences de l'État et des régions sur l'orientation.

La première analyse que l'on peut faire de l'application pratique des dispositions de l'article 4 ne permet pas, pour l'heure, de préjuger de l'avenir de la grande ambition de l'orientation tout au long de la vie et du rapprochement des dispositifs d'orientation existants, qui doit être poursuivie.

1. La nomination d'un délégué à l'information et à l'orientation

La présente loi définit précisément les missions du « *délégué à l'information et à l'orientation* » (DIO), qui se substitue donc au délégué interministériel à l'orientation. La nouvelle fonction a été confiée à M. Jean-Robert Pitte, en Conseil des ministres, le 23 juin 2010. Sa lettre de mission, signée du Premier ministre, lui a été adressée le 31 août 2010. Ce document présente la fonction de délégué comme la « *clef de voûte* » du nouveau dispositif d'orientation, destinée à garantir la « *cohérence des actions de l'État sur ce champ de compétence partagé entre de nombreux acteurs* », ainsi que la « *continuité de la politique d'orientation avec les politiques d'éducation, de jeunesse, de formation professionnelle et d'emploi* ».

Des personnes auditionnées par vos rapporteurs ont estimé que la nomination de M. Pitte était tardive, certaines n'ayant pas encore eu l'occasion de le rencontrer.

Cette date de nomination a en tout état de cause une incidence évidente sur la mise en œuvre d'une des mesures de la loi : le paragraphe III de l'**article 4** donne au délégué la mission de présenter « *au Premier ministre, avant le 1^{er} juillet 2010, un plan de coordination aux niveaux national et régional de l'action des opérateurs nationaux sous tutelle de l'État en matière d'information et d'orientation. [Ce plan] examine les conditions de réalisation du rapprochement, sous la tutelle du Premier ministre, de l'établissement public visé à l'article L. 313-6 du code de l'éducation, du Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente et du Centre d'information et de documentation jeunesse* ». L'échéance du 1^{er} juillet 2010 n'a naturellement pas pu être tenue. Selon les éléments fournis par les services du Gouvernement à vos rapporteurs, l'élaboration de ce plan « *sera basée avant tout sur les conditions*

dans lesquelles le service dématérialisé [voir infra] sera structuré mais aussi sur la dynamique de coopération et de coordination, aux niveaux régional et local, qu'impulsera la mise en œuvre des lieux uniques. Le DIO propose que le plan en cause soit remis de manière concomitante avec l'ouverture du service dématérialisé, c'est-à-dire au début de l'été 2011 ».

2. Vers la mise en place du service dématérialisé de première information et de premier conseil

La présente loi prévoit la mise en place d'un « *service dématérialisé gratuit et accessible à toute personne* » de « *première information* » et de « *premier conseil personnalisé* » en matière d'orientation et de formation professionnelles, qui devra pouvoir orienter les personnes vers les structures d'orientation. Elle renvoie pour son financement à une éventuelle convention entre l'État, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et les régions.

L'annexe financière pour 2010 à la convention-cadre qui a été conclue en mars 2010 entre l'État et le FPSPP prévoit effectivement que ce dernier affecte 5 millions d'euros au nouveau service dématérialisé ; ce montant a été reconduit pour 2011 par la nouvelle annexe financière signée le 18 janvier 2011. À ce titre, une convention devrait être passée entre le délégué à l'information et à l'orientation (au nom de l'État) et le FPSPP ; selon un projet remis à vos rapporteurs, cette convention pourrait notamment couvrir la mise en œuvre, l'hébergement et la maintenance d'un site internet, le fonctionnement d'une plateforme téléphonique et des prestations d'information du grand public. Le service de première information devrait en effet reposer à la fois sur un site internet et sur une plateforme interactive. L'objectif affiché par l'actuel délégué est celui d'une ouverture au public de la première version du nouveau service dématérialisé avant le 1^{er} juillet 2011.

Vos rapporteurs ont rencontré des responsables de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)⁽¹⁾ et de Centre INFFO⁽²⁾, organismes dont les outils existants et les compétences seront vraisemblablement sollicités dans ce cadre.

Centre INFFO propose sur internet un « *portail national de l'orientation et la formation* », lequel fonctionne depuis 2006 avec de nombreux partenaires (27 branches professionnelles, 22 conseils régionaux...) et donne accès à plus de 2 000 fiches descriptives de métiers et à des dizaines de milliers d'offres de formation. Ce site a reçu près de 7 millions de visites depuis son lancement et

(1) L'ONISEP, établissement public national, emploie environ 600 équivalents temps plein. Il bénéficie d'une subvention budgétaire de 28 millions d'euros en 2010, qui est portée à 30 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011.

(2) Centre INFFO, créé en 1976 sous statut associatif, emploie plus de cent personnes et bénéficie d'une subvention annuelle de l'État d'un peu plus de 5 millions d'euros.

continue à en recevoir 100 000 ou plus chaque mois, même si sa fréquentation semble plutôt en recul ; à cet égard, les personnes auditionnées ont insisté sur l'importance des campagnes publicitaires à la télévision pour développer la notoriété d'un tel outil. Le budget annuel de fonctionnement du site est de 0,2 à 0,3 million d'euros.

L'ONISEP a mis en place à partir de 2009 six plateformes multimédia interrégionales pour répondre aux questions des jeunes et de leur famille sur les métiers, les formations et l'orientation (par mail, *tchat* et internet), qu'un document budgétaire⁽¹⁾ présente comme « *la colonne vertébrale du service dématérialisé gratuit prévu par la loi* » ; à partir de ces plateformes, des rendez-vous peuvent être pris directement dans un centre d'information et d'orientation (CIO). Pour mettre en place cette politique, l'organisme a bénéficié d'environ 1,3 million d'euros en 2009, puis 2010 ; pour 2011, le projet de loi de finances programme une subvention de 1,84 million d'euros pour la création de 30 postes équivalents-temps plein et le fonctionnement des plateformes. L'ONISEP revendique près de 250 conventions de partenariat (branches, régions, entreprises...), 55 millions de contacts par an, 25 millions de visites sur son site internet, des bases de données recensant 78 000 adresses d'établissements, 230 000 formations et cursus, 600 métiers...

Par ailleurs, Centre INFFO a réalisé une étude sur les plateformes téléphoniques d'information sur la formation mises en place en région. À l'initiative généralement des conseils régionaux ou des « *centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation* » (CARIF), seize régions se sont dotées, depuis 2005, de telles plateformes. Leur notoriété semble rester limitée : entre 500 et 2 300 appels par an selon les cas, quand le nombre d'appels a été communiqué ; il est vrai qu'il s'agit encore de dispositifs récents.

Les coûts de conception et de fonctionnement d'un site internet se chiffrent à quelques centaines de milliers d'euros et sont donc parfaitement compatibles avec l'enveloppe de 5 millions évoquée *supra*. Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs ont en revanche émis des doutes sur la possibilité de mettre en place avec cette somme une plateforme de réponse téléphonique et internet dont le dimensionnement soit suffisant.

3. Les enjeux de la labellisation des organismes d'orientation

L'établissement d'une procédure de « reconnaissance » des « *organismes qui proposent dans un lieu unique à toute personne un ensemble de services* » d'information et de conseil personnalisé sur les métiers, les formations et les certifications constitue, dans la loi, le troisième élément concret de la mise en place du service public de l'orientation tout au long de la vie. En l'absence de

(1) *Le projet annuel de performances (« bleu ») « Enseignement scolaire » annexé au projet de loi de finances pour 2011.*

parution pour l'heure des textes d'application sur cette labellisation, peu de choses peuvent en être dites. Quelques éléments ressortent toutefois des auditions de vos rapporteurs :

– une certaine incertitude sur l'interprétation de la notion de « *lieu unique* », incertitude qui n'est pas levée par les projets de décret qui ont circulé, selon lesquels il s'agirait « *d'un site ou d'un réseau territorial constitué de plusieurs organismes* », car cette formule n'implique pas une unicité de site géographique ;

– des attentes importantes sur les choix techniques qui seront faits sur certains points (par exemple, l'accès aux services d'orientation doit-il se faire sur le mode de l'anonymat des demandeurs, ou seulement avec une exigence de confidentialité de leurs données personnelles ?) ;

– des inquiétudes sur la bonne couverture du territoire par les organismes labellisés et leurs moyens, si ces points ne sont pas traités par les pouvoirs publics ;

– un souci général, chez les « orienteurs » potentiels, de bénéficier de la future labellisation, les représentants de plusieurs organismes et réseaux auditionnés par vos rapporteurs ayant insisté sur leur rôle en matière d'orientation et leur légitimité, évidente selon eux, à bénéficier de la labellisation...

Plus généralement, le choix de recourir à une labellisation entretient par lui-même une incertitude sur le degré de « dirigisme » que comportera la démarche ; s'agit-il seulement de garantir une certaine compétence des organismes d'orientation, ou bien de leur imposer progressivement de s'intégrer dans un réseau national structuré, avec une autorité organisatrice ?

Au regard des abus qui sont régulièrement dénoncés, il convient enfin de souligner l'importance de parvenir à un meilleur conseil sur la qualité des formations, à travers la diffusion d'éléments objectifs tels que les taux de réussite à des diplômes reconnus, les taux d'insertion professionnelle... La réforme de l'orientation, en décloisonnant les acteurs, doit permettre un meilleur partage et une meilleure diffusion des informations. Notamment, on doit espérer que les données souvent pertinentes – sur l'insertion professionnelle, l'offre d'emplois ou encore les salaires selon les métiers – recueillies par les structures mises en place dans le monde professionnel (par exemple les observatoires des branches) seront mieux valorisées et diffusées par tous les professionnels de l'orientation.

La mise en place du nouveau service public de l'orientation est certainement une tâche de longue haleine. Des personnes auditionnées par vos rapporteurs ont toutefois salué un apport de la loi qui tient peut-être moins au détail du dispositif qui y est inscrit qu'à la volonté politique qui y est manifestée : rapprocher les acteurs, abattre les cloisons, particulièrement entre les mondes de l'école et du travail. Face à des résistances « culturelles » indéniables, la volonté manifeste du législateur donne de bons arguments à ceux qui veulent avancer.

C. LA RÉFORME DES INSTRUMENTS DE MUTUALISATION

1. La création d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), que crée l'article 18 de la loi, prend la suite du fonds unique de péréquation (FUP)⁽¹⁾. Celui-ci représentait déjà un deuxième étage de mutualisation des fonds de la formation professionnelle au-dessus des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), mais le FPSPP aura des moyens considérablement renforcés. Ces moyens doivent faire du FPSPP un instrument majeur pour atteindre l'objectif que se sont fixé les partenaires sociaux dans leur accord national interprofessionnel (ANI) conclu le 7 janvier 2009, à savoir former annuellement 500 000 salariés peu ou pas qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi de plus qu'auparavant.

Les ressources du fonds proviennent essentiellement de deux sources selon la présente loi :

– un prélèvement calculé en pourcentage des obligations légales de financement de la formation professionnelle par les entreprises ;

– les excédents de trésorerie des OPCA-professionnalisation et OPACIF (pour être précis, les sommes dont ils disposent en fin d'année dépassant le tiers de leurs charges du dernier exercice clos).

Les interventions du fonds prennent principalement deux formes :

– dans la continuité de l'ex-FUP, il verse aux OPCA dont la trésorerie est déficitaire (et sous diverses autres conditions) des fonds dits de péréquation ;

– pour assurer sa mission nouvelle de contribuer à l'accès à la formation de publics ciblés de salariés et de demandeurs d'emploi, il prend des engagements de financement dans le cadre de procédures d'appel à projets.

a) Une nouvelle structure rapidement mise en place

La mise en place opérationnelle du FPSPP demandait un certain nombre de dispositions réglementaires, présentées dans le I du présent rapport, mais aussi des actes conventionnels. L'ensemble de ces dispositions ont été prises rapidement :

– les partenaires sociaux devant chaque année proposer au Gouvernement un taux, dans la fourchette 5 % – 13 %, pour le prélèvement applicable aux obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises, ils ont effectué leur proposition pour 2010 le 7 janvier 2010 ;

(1) La présente loi a prévu l'agrément automatique de l'ex-FUP en tant que FPSPP à sa date de publication.

– ils ont passé le 12 janvier 2010 l'accord relatif à l'affectation des ressources du fonds qui est prévu par l'article L. 6332-21 du code du travail ;

– la convention-cadre entre le fonds et l'État prévue par ce même article a été passée le 15 mars 2010.

Le fonds nouvellement constitué a adopté par une délibération du 29 avril 2010 les critères d'accès pour 2010 des OPCA à ses versements de péréquation et a lancé son premier appel à projets le 17 mai 2010. Il emploie actuellement environ 35 salariés.

b) La gouvernance : un équilibre à trouver entre les acteurs

La gouvernance du FPSPP repose sur des équilibres délicats. Dans leur accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, les partenaires sociaux nationaux s'étaient réservés la gestion du fonds qu'ils souhaitaient créer (elle devait être assurée par un « comité financier » au sein du Comité paritaire national pour la formation professionnelle) ; dans cette logique, le fonds aurait donc été géré exclusivement par les huit confédérations de salariés et d'employeurs représentatives au plan national et interprofessionnel.

La présente loi a cependant laissé une place plus ou moins importante à d'autres acteurs dans la gouvernance du fonds :

– l'État se voit confier de larges prérogatives, dans la continuité de l'ex-FUP ; il agréé le fonds ; il fixe annuellement, sur proposition des partenaires sociaux, le taux du prélèvement opéré à son profit sur les obligations légales de financement de la formation professionnelle des entreprises ; il passe avec le fonds une convention-cadre pour « décliner » l'affectation de ses moyens ; il est représenté par un commissaire du Gouvernement qui assiste de droit à toutes les séances des instances décisionnelles du fonds et dispose d'un droit de veto suspensif de quinze jours sur leurs décisions (qui doivent durant ce délai être réexaminées) ⁽¹⁾ ;

– des organisations patronales et des employeurs ne se reconnaissent pas dans les trois confédérations patronales « interprofessionnelles » ; elles correspondent à plusieurs millions d'employeurs et de salariés ⁽²⁾, notamment dans l'économie sociale, les professions libérales et le monde agricole. La présente loi et ses textes d'application ont prévu, dans des conditions rappelées dans le I du présent rapport, une association sur le mode consultatif de ce monde du « hors champ » aux principales décisions : la fixation du taux annuel de prélèvement sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises et l'affectation des moyens du fonds.

(1) Articles R. 6332-111 et R. 6332-112 du code du travail.

(2) On décompterait environ 1,8 million de salariés des associations, 1,2 million de salariés agricoles et 1 million de salariés des professionnels libéraux...

La gouvernance du fonds telle qu'elle s'est mise en place suscite des tiraillements. Certains critiquent l'absence de représentation des conseils régionaux dans son conseil d'administration. Des confédérations patronales et syndicales nationales interprofessionnelles se plaignent, quant à elles, des ingérences de l'État.

Quant au « hors champ », les conditions de son association à la gestion du fonds ne donnent pas satisfaction à ses principales organisations, sauf dans le monde agricole, qui a obtenu un régime dérogatoire.

Le régime spécifique de la production agricole

En application de la loi, les professions de la production agricole conservent en interne la gestion d'une partie – la moitié en 2010 – des fonds qui devraient remonter au FPSPP. Une convention a été signée début 2010 entre les ministères concernés et les partenaires sociaux de la production agricole. La mobilisation des fonds destinés à la sécurisation des parcours professionnels mais qui ne remontent pas au FPSPP dans l'agriculture, soit environ 4,5 millions d'euros en 2010, est opérée à travers le dispositif ADEMA (« accès des demandeurs d'emploi aux métiers agricoles »), mis en œuvre par le fonds national d'assurance formation des salariés des exploitations et entreprises agricoles (FAFSEA), qui est l'OPCA de l'agriculture. Ce dispositif vise à initier des demandeurs d'emploi aux métiers de l'agriculture durant un mois, en alternant formation en salle et période en entreprise.

D'après une note transmise par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), le dispositif a été rapidement mis en place : déjà 243 centres de formation agréés en septembre 2010 ; pour un objectif de 1 000 à 1 200 personnes formées d'ici la fin de l'année 2010, 1 436 inscrits fin novembre et près de 400 candidats déjà sortis du parcours ADEMA.

La procédure consultative prévue par le législateur se déroule pourtant, selon les données transmises par le Gouvernement, de manière assez satisfaisante, une fois qu'a été surmontée la difficulté de l'établissement de la liste de la petite centaine d'« organisations syndicales d'employeurs ou employeurs signataires de l'accord constitutif » d'un OPCA « hors champ interprofessionnel » qui doivent être consultés. Ainsi, dans le cadre de la consultation qui a eu lieu à l'automne 2010 sur la fixation pour 2011 du taux du prélèvement sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises, les principales organisations du « hors champ » ont-elles fait valoir leur point de vue, puisque le taux de réponse calculé en proportion des collectes des OPCA auxquels elles adhèrent est de 91 % (on voit à cette occasion que la collecte globale des OPCA « hors champ » a représenté en 2009 près de 1,3 milliard d'euros, soit un peu plus de 20 % de la collecte de tous les OPCA, ce qui donne une idée du poids relatif du « hors champ »).

Mais c'est le principe même de cette simple consultation qui ne satisfait pas les principales fédérations du « hors champ » ; les présidents de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL), de l'Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, médico-

social et social (UNIFED) et de l'Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES) ont demandé dans une lettre commune, datée du 14 octobre 2010, que leurs organisations intègrent les trois commissions spécialisées du FPSPP (consacrées respectivement au congé individuel de formation, à la professionnalisation et à la sécurisation des parcours professionnels), afin que les spécificités des secteurs d'activité qu'elles représentent soient mieux prises en compte dans les actions du fonds (définition des critères de péréquation, des appels à projets...).

Pour conclure sur la question de la gouvernance du FPSPP, on peut se référer au document remis à vos rapporteurs par M. Pierre Ferracci, président du Groupe multipartite sur la réforme de la formation : selon lui, cette gouvernance *« n'est pas clairement établie »*. Les règles de fonctionnement ne sont pas claires, *« notamment dans le rôle que l'État est appelé à jouer : la convention cadre signée entre l'État et le FPSPP traduit-elle une responsabilité de l'État de réguler et de "calibrer" les politiques de formation ? »*

Dans la mesure où les partenaires sociaux ont été amenés à décider que les fonds prélevés sur les entreprises n'ont pas pour vocation exclusive la formation des salariés, mais peuvent aussi contribuer à la formation des demandeurs d'emploi, on n'a peut-être pas tiré, en mettant en place le FPSPP, toutes les conséquences, en matière de gouvernance, du fait de parvenir enfin à croiser les flux de financement de la formation professionnelle.

Par ailleurs, pour plusieurs personnes auditionnées par vos rapporteurs, c'est au niveau régional, plutôt qu'au niveau national, qu'il aurait fallu placer un instrument financier de réorientation des fonds de la formation professionnelle en vue de sécuriser les parcours professionnels.

c) Un ressenti variable, parfois contradictoire, quant à l'impact du fonds

Si les objectifs d'accroître la péréquation des fonds de la formation professionnelle et de mieux les orienter vers les salariés qui y accèdent le moins et vers les demandeurs d'emploi sont généralement approuvés, le fonctionnement concret du FPSPP suscite des réactions mitigées chez de nombreuses personnes auditionnées par vos rapporteurs.

En fin d'année 2010, le fonds, d'après les prévisions financières révisées en novembre, devrait avoir engagé, que ce soit à travers ses versements de péréquation ou ses appels à projets, près de 820 millions d'euros, soit deux fois plus que le FUP en 2009 (441 millions); l'effet de renforcement de la mutualisation est donc réel.

La nouvelle procédure des appels à projets a été rapidement mise en application. Le site internet du fonds récapitule douze appels à projets menés à leur terme en 2010, pour lesquels le fonds a programmé plus de 390 millions d'euros (cofinancement du Fonds social européen compris) de contributions aux

OPCA et OPACIF dont les projets ont été retenus, avec pour but le financement de 240 000 formations, au bénéfice notamment de salariés précaires, de salariés ayant un faible niveau de qualification, de seniors, de femmes, de salariés en chômage partiel, de demandeurs d'emploi ayant adhéré aux dispositifs de la convention de reclassement personnalisé et du contrat de transition professionnelle...

*Synthèse des opérations programmées en 2010 par le FPSPP, suite à ses appels à projets
(site internet au 1^{er} mars 2011)*

Objet des appels à projets	Montants programmés par le fonds (part FSE comprise) <i>En millions d'euros</i>	Nombre de bénéficiaires potentiels des projets conventionnés	Contribution moyenne du FPSPP par bénéficiaire <i>En euros</i>	Nombre d'OPCA/OPACIF dont les projets ont été retenus
OPACIF-contrats à durée déterminée (CIF-CDD)	58,41	4 811	12 140	25
OPACIF-CDD dans les DOM	1	111	9 022	3
OPACIF-publics cibles	62,38	5 080	12 279	25
OPACIF-publics cibles dans les DOM	0,67	66	10 081	2
OPACIF-chômage partiel	24,09	2 022	11 913	18
OPACIF-chômage partiel DOM	0,27	40	6 841	2
OPCA-chômage partiel	68,89	119 616	576	7
OPCA-périodes de professionnalisation	25,56	36 405	702	18
Socle de compétences	64,54	44 416	1 453	22
Convention de reclassement perso.-contrat de transition professionnelle (CRP-CTP)	80,54	26 900	2 994	8
CRP dans les DOM	2,16	700	3 080	2
Contrat d'accompagnement renforcé dans les zones CTP	3,06	900	3 398	3
Totaux	391,55	241 067	1 624	

Source : synthèse élaborée à partir du site internet du FPSPP.

Pourtant, les modalités d'intervention du fonds sont critiquées :

- Le système des appels à projets est perçu comme complexe, *a fortiori* compte tenu du cofinancement du Fonds social européen (FSE) qui doit être demandé. Les OPCA ou OPACIF ayant une plus importante surface financière, et donc des moyens administratifs significatifs, paraissent en mesure d'y répondre et donc d'obtenir des apports substantiels du FPSPP ; il en est ainsi, par exemple, du FONGECIF Île-de-France, dont le système d'information interne permet déjà de clairement identifier des publics ciblés (par leur âge, leur faible niveau de qualification...), ce qui facilite la réponse aux exigences du nouveau fonds. Mais d'autres OPCA rencontrent plus de difficultés à s'adapter à ce type d'exigences.

- Seuls les OPCA et OPACIF peuvent répondre directement (ils peuvent naturellement avoir des partenaires, qui sont donc associés indirectement) aux appels à projets, mais ni les conseils régionaux, malgré leur rôle majeur dans la formation professionnelle, ni les entreprises, dont les plus grandes ont pourtant une politique de formation souvent très structurée. Selon les responsables du FPSPP, cette limitation des appels à projets aux seuls OPCA et OPACIF est justifiée par celle des moyens financiers du fonds comme par celle de ses moyens administratifs, qui ne lui permettraient pas de gérer des milliers de projets différents avec autant de partenaires.

- On entend parfois des doutes sur la qualité de certains projets financés. Il est clair que l'évaluation devra être rigoureuse.

- Enfin, il est reproché au FPSPP, comme à tout système centralisé, de ne pas prendre en compte suffisamment les spécificités des secteurs d'activité, notamment dans le « hors champ ». Dans sa note précitée, M. Pierre Ferracci juge qu'« *en créant un échelon national supplémentaire, on a rajouté un effet centralisateur et globalement dominé par la règle administrative* ». Des responsables d'OPCA rencontrés par vos rapporteurs ont souligné la difficulté de leur position : en situation d'intermédiaires, les OPCA doivent concilier les demandes du fonds, mais aussi des branches professionnelles et des entreprises ; ils doivent non seulement s'efforcer de répondre aux appels à projets du FPSPP pour obtenir des financements, mais aussi mobiliser ensuite les entreprises de leur champ pour concrétiser les engagements pris.

On peut cependant penser que les critiques sur la centralisation et la complexité du FPSPP trouvent leurs limites dans la nature même de cet outil : il s'agit bien de plus mutualiser, donc de plus centraliser les fonds ; il s'agit aussi de mieux les orienter vers les publics qui accèdent le moins à la formation aujourd'hui, ce qui implique effectivement des exigences de suivi. Quant à la complexité que les appels à projets du FPSPP apportent, elle peut contribuer à accélérer l'évolution des modes de gestion des OPCA, qui est aussi l'un des objectifs de la loi.

d) Une difficulté, pour le moment, à évaluer l'impact de la péréquation rénovée sur les flux de contrats de professionnalisation

Si la mise en place du système des appels à projets demande nécessairement quelques réglages, le nouveau fonds a été conçu pour avoir un effet beaucoup plus rapide à travers ses interventions de péréquation au bénéfice des OPCA agréés au titre de la professionnalisation et, dans une moindre mesure, au bénéfice de ceux agréés au titre du congé individuel de formation (CIF). Ce type d'interventions était déjà pratiqué par le FUP, mais est « dopé » dans le nouveau dispositif, du fait de moyens accrus et de règles modifiées.

On relève de fait une nette augmentation des flux de péréquation avec la mise en place du FPSPP : l'ex-FUP a versé aux OPCA, au titre de la péréquation

de la professionnalisation, et aux OPACIF, au titre de la péréquation du congé individuel de formation (CIF), un total de 106 millions d'euros en 2008, puis de 226 millions d'euros en 2009⁽¹⁾. Pour l'ensemble de l'année 2010, d'après les éléments présentés sur le site internet du FPSPP, ses paiements de péréquation aux OPCA et OPACIF se sont élevés à 336 millions d'euros (pour 441 millions de « nouveaux fonds réservés » à ce titre).

L'incidence des modifications réglementaires et l'impact réel du nouveau fonds sont toutefois discutés. Les auditions ont fait apparaître des ressentis divers, souvent dubitatifs, et montrent que le dispositif peut avoir des effets contradictoires.

- *Quelle incidence de l'élargissement des critères d'éligibilité à la péréquation ?*

Les critères d'accès à la péréquation au titre de la professionnalisation ont été élargis.

Outre que les intéressés devaient (et doivent toujours) justifier d'une situation prévisionnelle de trésorerie déficitaire, l'ex-FUP réservait l'accès à la péréquation « professionnalisation » aux seuls OPCA consacrant plus de 50 % du montant de leur collecte aux contrats de professionnalisation pour les moins de 26 ans ; de fait 7 OPCA agréés au titre de la professionnalisation (sur 41 au total) se partageaient la quasi-totalité des versements de péréquation.

La présente loi et ses textes d'application assouplissent la règle : un seuil de 50 % de la collecte « professionnalisation » (après déduction du prélèvement au profit du FPSPP) est toujours visé pour l'accès à la péréquation, mais on peut désormais prendre en compte pour le respect de ce seuil :

– tous les contrats de professionnalisation (près de 16 % des contrats de professionnalisation ont concerné des plus de 26 ans en 2009) ;

– les périodes de professionnalisation d'une durée d'au moins 120 heures (environ 21 % des périodes de professionnalisation ont excédé cette durée en 2009⁽²⁾) et visant une qualification (un titre inscrit au répertoire national des certifications professionnelles ou reconnu par une convention collective nationale de branche, ou bien un certificat de qualification professionnelle).

Du fait de ces nouvelles règles, le nombre d'OPCA éligibles à la péréquation au titre de la professionnalisation a doublé (15 OPCA éligibles). Certaines personnes auditionnées ont toutefois trouvé encore trop strictes les dispositions relatives aux périodes de professionnalisation ; l'exigence qu'elles soient qualifiantes, en particulier, empêcherait la prise en considération de

(1) Source : comptes 2009 du FUP.

(2) Source : annexe « jaune » « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2011.

dispositifs destinés à des salariés très peu qualifiés, dispositifs qui ne débouchent pas sur une certification mais s'inscrivent pourtant dans la démarche, voulue par la loi, de sécurisation des parcours professionnels ; il en est ainsi des mesures de lutte contre l'illettrisme.

Dans l'autre sens, on pourrait aussi craindre que l'éligibilité à la péréquation de certaines périodes de professionnalisation, ce qui n'était pas le cas auparavant, conjuguée à l'élargissement des missions des OPCA « professionnalisation » au droit individuel à la formation (DIF) « portable » et à la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) (voir *infra* sur ces dispositifs), ne conduise de fait à une réduction des moyens destinés aux seuls contrats de professionnalisation.

Les effets de l'évolution des critères de péréquation sur le financement des contrats de professionnalisation peuvent donc être contradictoires.

Il est enfin à noter que la question de l'éligibilité ou non à la péréquation affecte les stratégies de regroupement des OPCA, ces regroupements pouvant avoir des conséquences sur cette éligibilité.

- *Quels choix s'agissant de l'imputation du prélèvement au bénéfice du FPSPP entre les obligations « plan de formation » et « professionnalisation » ?*

Une fois que le taux global du prélèvement FPSPP sur les obligations légales de financement de la formation professionnelle des entreprises est fixé, se pose la question de son imputation entre les différentes fractions de ces obligations. On rappelle, en prenant l'exemple des entreprises de vingt salariés et plus, que leur taux global d'obligation de formation professionnelle fixé à 1,6 % de leur masse salariale se subdivise en :

– 0,2 % qui doivent être versés à un OPACIF pour le congé individuel de formation ;

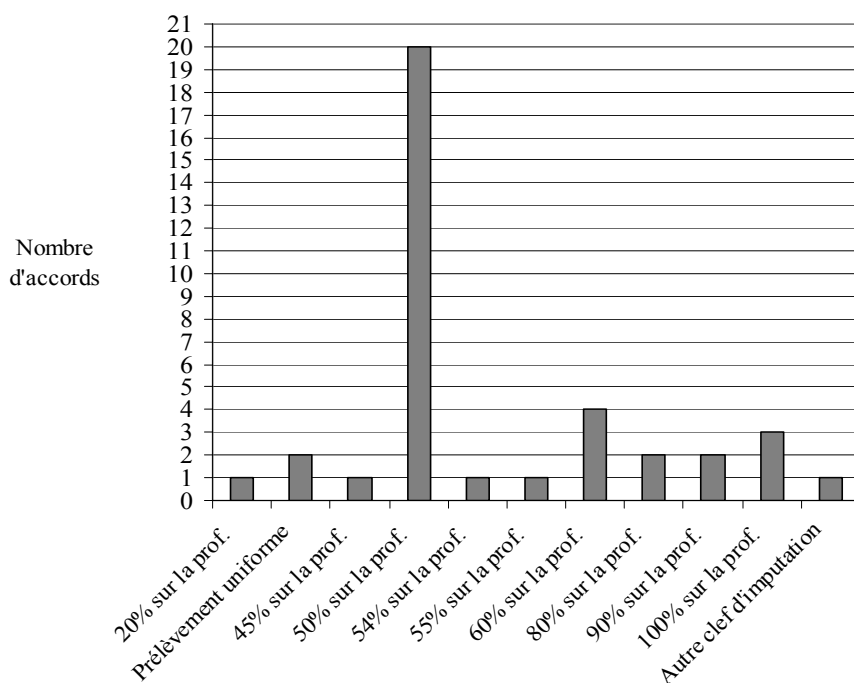
– 0,5 % qui doivent être versés à un OPCA agréé pour les actions dites de professionnalisation ;

– un reliquat de 0,9 % qui peut donc couvrir les plans de formation des entreprises (et peut être mutualisé pour tout ou partie par accord de branche, mais ne l'est pas forcément).

La loi dispose que le taux global de prélèvement FPSPP doit être appliqué à la collecte « congé individuel de formation ». En revanche, pour ce qui est de son imputation entre la collecte « professionnalisation » et l'obligation financière « plan de formation », les branches professionnelles ou les partenaires constitutifs d'un OPCA interprofessionnel sont autorisés à conclure des accords spécifiques : ce n'est qu'à défaut de tels accords que le taux de prélèvement est uniforme sur les sommes dues au titre de la professionnalisation et au titre du plan de formation.

Cette marge d'appréciation laissée aux partenaires conventionnels, voulue dans l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, a suscité, durant les débats parlementaires, des inquiétudes pour le financement des contrats de professionnalisation, de sorte que la loi prévoit finalement une possibilité d'encadrement réglementaire de cette liberté. Comme il a été indiqué dans le I du présent rapport, le Gouvernement ne semble pas vouloir, pour le moment, utiliser cette faculté. Les services du Gouvernement ont recensé 35 accords spécifiques d'imputation en 2009 et 3 en 2010 (ces derniers ne s'appliquant donc qu'à l'imputation du prélèvement à partir de 2011), dont le détail est présenté en annexe du présent rapport. Le graphique ci-dessous récapitule les caractéristiques des ces 38 accords.

Répartition des accords de branche ou d'OPCA interprofessionnel relatifs à l'imputation du prélèvement au bénéfice du FPSPP



Clef d'imputation (seule la part prélevée sur la professionnalisation est indiquée, le reliquat l'étant sur le plan de formation)

Source : graphique élaboré à partir de données du Gouvernement.

Comme on le voit, sur 38 accords, 2 prévoient en fait un prélèvement à taux uniforme sur la professionnalisation et le plan de formation, ce qui correspond au droit commun. On a donc 36 accords dérogatoires :

– 20 de ces accords (dont ceux des deux grands OPCA interprofessionnels AGEFOS-PME et OPCALIA) prévoient une répartition en masse des contributions dues à hauteur de 50 % sur le plan de formation et de 50 % sur la collecte de professionnalisation – ce qui fait déjà peser le prélèvement plus sur la professionnalisation que ne l’entraînerait l’application du taux uniforme de droit commun, lequel conduirait à faire peser en masse environ le tiers du prélèvement sur la collecte de professionnalisation et les deux tiers restants sur le plan de formation ;

– 3 accords (correspondant à des branches aux effectifs limités) vont jusqu’à faire peser 100 % du prélèvement sur la seule collecte de professionnalisation ;

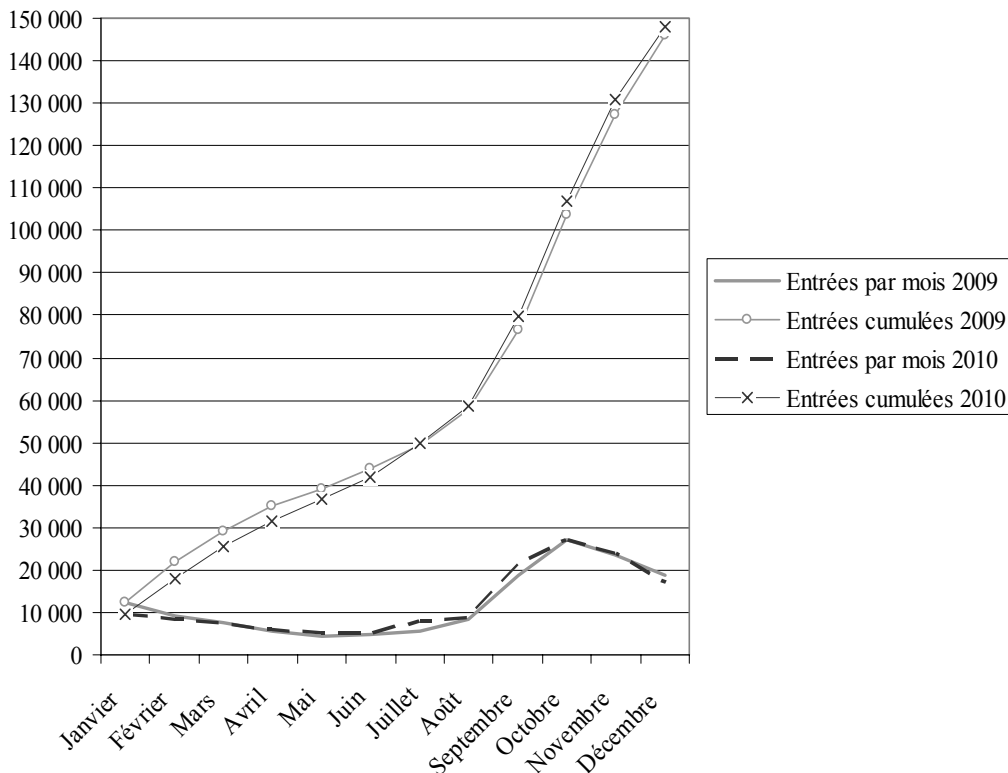
– globalement, 34 accords sur 36 prévoient une accentuation du prélèvement sur la collecte de professionnalisation (et corrélativement un allègement du prélèvement sur le financement du plan de formation) par rapport au droit commun (taux de prélèvement uniforme).

La question du partage de l’imputation du prélèvement au bénéfice du FPSPP, très présente lors des débats parlementaires, n’a guère été évoquée spontanément par les interlocuteurs de vos rapporteurs. Certains ont plutôt fait état de l’impact du prélèvement en tant que tel (indépendamment du partage de son imputation entre collectes), qui, dans certains cas et conjugué à d’autres facteurs, aurait posé de réels problèmes à certains organismes. Ainsi, l’OPCA d’une branche importante, qui gère plus de 200 millions d’euros par an, a-t-il interrompu pendant un mois, à la rentrée scolaire 2010, le financement de nouveaux contrats de professionnalisation. Cependant, les gestionnaires du FPSPP ont indiqué avoir, conformément aux souhaits exprimés par le Gouvernement, tout fait pour qu’aucun contrat de professionnalisation ne soit refusé faute de financement (quitte pour cela, selon eux, à « tordre » certaines règles). Ils ont également souligné que le fonds a financé, pour un montant de 16 millions d’euros, 330 postes de « développeurs » dans les OPCA afin de relancer les contrats de professionnalisation.

- *Quelle interprétation de la coïncidence entre la mise en place du FPSPP et l’augmentation récente des entrées en contrat de professionnalisation ?*

Les entrées annuelles en contrat de professionnalisation ont connu une forte baisse en 2009 par rapport à 2008 du fait de la crise économique : on est tombé de 178 000 à 146 000 nouveaux contrats dans l’année. Au cours de l’année 2010, on relève une légère reprise, avec 148 000 nouveaux contrats. C’est depuis mars que la tendance s’est inversée ; sur la période mars-décembre, on relève 124 000 entrées en 2009, mais 130 000 en 2010 (+ 5 %). Le graphique ci-après montre cette évolution.

Flux d'entrées en contrat de professionnalisation : comparaison 2009/2010



Source : élaboré à partir de données de la DARES.

Nombre de personnes auditionnées par vos rapporteurs ont toutefois considéré que cette embellie était moins liée à l'action du FPSPP qu'à d'autres facteurs : en premier lieu, la conjoncture économique ; éventuellement, d'autres mesures des politiques publiques, telles que la prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation qui a été instituée dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes. Cette prime, d'un montant de 1 000 ou 2 000 euros selon le niveau de qualification du bénéficiaire, a été versée jusqu'à la fin de l'année 2010 ; 64 655 primes avaient été versées au 30 septembre 2010.

Il paraît donc prématuré – mais cela demandera d'autres évaluations – d'attribuer principalement au FPSPP la relative embellie sur les contrats de professionnalisation constatée au cours de l'année 2010.

e) Les moyens financiers : un besoin de clarification et d'anticipation

La décision, actée par l'article 207 de la loi de finances pour 2011 et précisée par le décret n° 2011-118 du 28 janvier 2011, d'opérer en 2011 un

« *prélèvement exceptionnel* » (selon les termes de la loi) de 300 millions d'euros sur le FPSPP donne un tournure inévitablement polémique au débat sur la situation financière de celui-ci.

- *Une anticipation insuffisante dans les relations financières entre le fonds et l'État et plus généralement dans les décisions financières*

Les relations financières entre l'État et le fonds sont assurément marquées par un manque de prévisibilité qui ne peut que complexifier la gestion de ce dernier :

– le 18 janvier 2010, un arrêté ministériel a approuvé le taux proposé le 7 janvier par les partenaires sociaux pour le prélèvement 2010 sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises, soit 13 % ;

– le 15 mars 2010, les deux parties ont passé une convention-cadre triennale, assortie d'une annexe financière pour l'exercice 2010 récapitulant des « *prévisions de financement* » à hauteur de 830 millions d'euros pour le fonds (complétés par 150 millions de cofinancements attendus du Fonds social européen-FSE) et de 80 millions à la charge l'État ;

– mais, dès le mois d'avril, l'adoption du « *plan rebond pour l'emploi* » (pour les demandeurs d'emploi en fin de droits à l'assurance chômage) s'accompagnait d'une sollicitation complémentaire du fonds, pour prendre en charge les frais pédagogiques des formations rémunérées des demandeurs d'emploi, dans la limite de 133 millions d'euros ;

– en juillet était annoncé le prélèvement de 300 millions d'euros rappelé ci-dessus, qui a suscité le mécontentement unanime des partenaires sociaux. Certes, l'ancien fonds unique de péréquation a été l'objet, au cours de son existence, de prélèvements de même nature assez systématiques, qu'une personne auditionnée a évalués à une centaine de millions d'euros par an en moyenne, mais du moins l'habitude avait-elle été prise d'inscrire ces prélèvements dans le cadre de conventions pluriannuelles, ce qui assurait une certaine prévisibilité. Et, s'agissant du FPSPP, le législateur avait cru le protéger contre la répétition de telles pratiques en spécifiant que « *les sommes dont dispose le fonds (...) au 31 décembre de chaque année constituent, l'année suivante, des ressources de ce fonds* ». En réaction au prélèvement de 300 millions d'euros, le Comité paritaire national de la formation professionnelle réunissant les partenaires sociaux nationaux interprofessionnels a, le 5 octobre 2010, à la majorité de ses membres, proposé un taux de 10 % – et non 13 % – pour le taux 2011 de prélèvement sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises. Un arrêté ministériel du 6 décembre 2010 (publié seulement le 31 décembre) a entériné cette proposition et l'annexe financière pour 2011 à la convention-cadre État-FPSPP, signée le 18 janvier 2011, en tire les conséquences.

Le système de fixation annuelle du taux d'appel du prélèvement susmentionné, cette fixation semblant devoir avoir lieu seulement en fin d'année pour l'année suivante⁽¹⁾, et ce dans une fourchette théorique très large (5 % à 13 %, donc des ressources qui peuvent varier de plus du simple au double), constitue un autre facteur d'imprévisibilité financière pour le FPSPP.

• *Des principes comptables à clarifier*

Le mécontentement des partenaires sociaux quant au prélèvement étatique de 300 millions d'euros est naturel ; le Gouvernement, de son côté, le justifie par l'abondante trésorerie dont devrait disposer le fonds en fin d'année 2010. La pertinence des arguments des uns et des autres serait plus aisée à apprécier si les concepts budgétaires et comptables relatifs au FPSPP étaient clarifiés.

L'annexe financière de la convention-cadre État-FPSPP susmentionnée vise, on l'a dit, des « *prévisions de financement* », lesquelles paraissent correspondre à des sortes d'enveloppes de moyens sur lesquelles s'engagent les parties contractantes, donc à des autorisations d'engagements plus qu'à des montants d'engagements au sens strict (étant rappelé que l'engagement est l'acte juridique, par exemple la signature d'une commande, qui crée une obligation ultérieure de payer), et *a fortiori* pas à des montants de décaissements. Dans le document afférent à l'exercice 2010, on met sur le même plan des flux de péréquation au bénéfice des OPCA et OPACIF qui donneront lieu à des paiements rapides, des enveloppes au titre des « appels à projets » pour les publics cible dont la plupart ne donneront lieu à décaissement par le FPSPP que fin 2011 ou en 2012 (sous forme de remboursements aux OPCA qui attesteront de la réalisation des projets) et des cofinancements du Fonds social européen dont l'expérience montre qu'il s'agit souvent d'argent assez théorique, tant les contraintes administratives sont lourdes pour en obtenir le remboursement effectif...

Les documents comptables du fonds appellent aussi des clarifications. Les comptes de l'ancien FUP pour 2009, son dernier exercice, font apparaître en fin d'exercice, au passif, un « *résultat affecté aux réserves* » positif, représentant ses fonds propres, de plus de 265 millions d'euros et, à l'actif, des disponibilités et valeurs mobilières de placement (trésorerie) à hauteur de 221 millions d'euros. Cependant, sont également comptabilisés, en tant qu'engagements hors-bilan, 570 millions d'euros de « *fonds affectés* » (et non payés), ce qui conduit à un montant d'« *engagements non couverts* » estimé à 305 millions d'euros pour fin 2009 (soit 265 millions de fonds propres diminués de 570 millions d'engagements hors-bilan). Il est naturellement nécessaire que les engagements de financement pris notamment vis-à-vis des OPCA et non payés en fin d'exercice soient comptabilisés, mais leur traitement « hors-bilan » semble impliquer un certain doute sur la fiabilité des chiffres donnés, qui ne correspondent pas exactement à des engagements comptables au sens strict, mais plutôt, semble-t-il, à des

(1) Excepté bien sûr en 2010, où cette fixation a été encore plus tardive (janvier pour l'année en cours), du fait naturellement de la mise en place du fonds.

affectations ou réservations d’enveloppes de moyens. Par ailleurs, ne sont *a contrario* pas comptabilisés de produits à recevoir, alors même qu’après tout le FUP, puis le FPSPP, ont la garantie légale de recevoir un certain montant de fonds mutualisés (avec le taux minimal légal de 5 % de remontée sur la collecte). Il est enfin à noter qu’un document de prévisions financières interne au FPSPP, établi en novembre 2010 et transmis à vos rapporteurs, réévalue les engagements non couverts (sous le vocable « *insuffisance de couverture* ») fin 2009 à près de 398 millions d’euros et non 305 millions, ce qui amène aussi à s’interroger sur la fiabilité de ces données.

Pour la fin de l’exercice 2010, si l’on se réfère au document précité (dont la synthèse est présentée ci-dessous), les gestionnaires du fonds envisagent un niveau de trésorerie de l’ordre de 500 millions d’euros, mais aussi un niveau d’« engagements » pris et non payés de plus de 900 millions d’euros, ce qui conduirait à une « insuffisance de couverture » d’environ 400 millions d’euros.

Prévisions financières du FPSPP pour l’ensemble de l’exercice 2010

(données de novembre 2010)

(en millions d’euros)

<i>Engagements</i>	
« Engagements » (en stock) en début d’exercice 2010 (A)	629,6
Reprises et ouvertures complémentaires sur les engagements de l’exercice antérieur (B)	- 49,4
« Fonds réservés » et « dotations » au titre de l’exercice (C)	817,2
Paiements sur les fonds réservés de l’année (D)	470
Niveau des engagements en fin d’exercice 2010 (E = A + B + C – D)	927,4
<i>Trésorerie</i>	
Trésorerie en début d’année 2010 (F)	232,1
Encaissements de l’année (G), dont :	877
- Contribution sur les obligations financières légales de formation prof. des entreprises	816,5
- Excédents des OPCA et OPACIF	8,7
Décaissements de l’année (H)	587,5
Trésorerie en fin d’année 2010 (I = F + G – H)	521,6
Couverture (I – E : si résultat négatif, insuffisance de couverture)	- 405,8

Source : document interne du FPSPP, présenté dans une version simplifiée.

Les gestionnaires du fonds ont tenu à vos rapporteurs un raisonnement consistant à dire qu’avec moins d’un milliard d’euros de ressources disponibles en 2011 – soit 520 millions d’euros de trésorerie en début d’année, diminués de 300 millions de prélèvement étatique et majorés de 630 millions d’euros correspondant au prélèvement sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises au taux de 10 % fixé pour 2011, ainsi que de 130 millions de remboursement d’avances aux OPCA/OPACIF effectuées en 2010 –, le fonds pourrait essentiellement couvrir ses engagements antérieurs, mais guère en prendre de nouveaux.

Cependant, l'annexe financière pour 2011 signée le 18 janvier 2011 prévoit bien de nouveaux engagements, même s'ils sont en retrait par rapport à 2010, comme on le voit dans le tableau ci-dessous, avec notamment une réduction du montant total programmé de 1,06 à 0,8 milliard d'euros et de l'effort propre du fonds de 830 à 700 millions d'euros. La baisse des moyens sera moindre qu'en apparence, car cette nouvelle annexe ne comporte pas de prise en charge de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF), laquelle représentait 160 millions d'euros dans l'annexe pour 2010. Le montant global programmé pour 2011 de 800 millions d'euros est très proche de ce qu'auront finalement été les engagements du FPSPP en 2010.

**Présentation simplifiée des annexes financières 2010 et 2011
à la convention-cadre État-FPSPP**

(en millions d'euros)

Financiers	« Prévisions » 2010				2011			
	FPSPP	État	FSE	Total	FPSPP	État	FSE	Total
Rubriques principales								
Qualification/requalif. des salariés et demandeurs d'emploi	440	80	150	670	306,3	-	100	406,3
Péréquation	380	-	-	380	370	-	-	370
Service dématérialisé (orientation)	5	-	-	5	5	-	-	5
Mesures d'accompagt./évaluation	5	-	-	5	18,7	-	-	18,7
Total	830	80	150	1 060	700	-	100	800

La mise en œuvre, que l'on espère au 1^{er} janvier 2012, d'un plan comptable rénové commun au FPSPP et aux OPCA apparaît comme une nécessité pour apprécier la réalité des engagements pris et de la situation financière des uns et des autres, ce qui permettra aussi d'avoir des arguments incontestables quant aux « ponctions » imprévues...

• *Des rentrées financières à mieux étaler dans l'année ?*

Pour ce qui est des ressources du FPSPP, elles proviennent et devraient provenir à l'avenir presque exclusivement du prélèvement sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises, dont le rendement est estimé à 816,5 millions d'euros en 2010, alors que l'ex-FUP n'avait encaissé en 2009 que 189,4 millions d'euros au titre du prélèvement qu'il opérait sur un assiette plus étroite (la seule collecte « professionnalisation »).

L'autre ressource régulière du fonds, à savoir les excédents de trésorerie des OPCA et OPACIF, est en effet sur une forte tendance à la baisse : après avoir représenté (pour l'ex-FUP), 234 millions d'euros en 2007, 135 millions en 2008, puis 37 millions d'euros en 2009, elle est évaluée à moins de 9 millions d'euros pour le FPSPP en 2010.

Selon la réglementation, les sommes correspondant au prélèvement sur les obligations financières légales de formation doivent être versées au FPSPP par les OPCA et OPACIF avant le 30 juin de chaque année. De fait, l'essentiel des ressources du FPSPP doivent donc lui être versées à un seul moment de l'année, ce qui explique aussi, puisque les décaissements sont en revanche étalés sur l'année, que le niveau de trésorerie du fonds soit à certains moments très élevé. Peut-être un certain échelonnement des versements des OPCA au FPSPP devrait-il être envisagé.

- *Des interactions complexes entre les circuits de financement du FPSPP et des OPCA*

La date tardive de fixation, pour l'exercice suivant, du taux du prélèvement FPSPP sur les obligations financières légales de formation des entreprises a également des conséquences sur la capacité des OPCA à programmer leurs interventions et à les ajuster (puisque de fait ce prélèvement est largement ⁽¹⁾ opéré sur leurs moyens). Des responsables d'OPCA ont souhaité que le calendrier de fixation de ce taux soit nettement avancé ; pour l'année suivante, ce taux ne devrait pas être fixé à l'automne, mais au printemps, voire à la fin de l'exercice précédent...

L'impression d'imprévisibilité financière du système de mutualisation des fonds de la formation professionnelle est enfin renforcée par le constat d'interactions indésirables entre les deux grands circuits financiers qui coexistent entre le FPSPP et les OPCA et OPACIF :

– l'un repose sur des concepts de comptabilité de caisse : le FPSPP prélève la trésorerie excédentaire des OPCA constatée en fin d'exercice ; il leur verse des fonds de péréquation mois par mois au vu d'une situation prévisionnelle de trésorerie déficitaire ;

– l'autre, celui des appels à projets, repose sur une logique de programmation et d'engagements : les projets sont conventionnés et ne sont payés aux OPCA qu'*a posteriori* ; toutefois, ils peuvent demander des acomptes, qui peuvent leur être très utiles ; mais, comme l'a observé un gestionnaire du FPSPP, les OPCA demandent en fait peu d'acomptes, car la perception d'un acompte – qui vient donc améliorer leur trésorerie – est susceptible de les priver de l'accès à la péréquation ou d'entraîner leur assujettissement au prélèvement sur la trésorerie excédentaire...

(1) Le prélèvement pèse accessoirement sur des sommes que les entreprises auraient, sinon, dépensées en interne dans le cadre de leur plan de formation, dans le cas d'entreprises de dix salariés et plus dont la branche n'a pas mutualisé le plan de formation.

2. La réforme des organismes paritaires collecteurs agréés

a) Une réforme substantielle du paysage des organismes collecteurs

- *Des missions élargies et des relations conventionnelles systématiques avec l'État*

L'article 41 de la loi a élargi les missions des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Aux termes du nouvel article L. 6332-1-1 du code du travail, ceux-ci ont désormais pour mission :

– de contribuer au développement de la formation professionnelle continue ;

– d'informer, de sensibiliser et d'accompagner les entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle ;

– de participer à l'identification des compétences et des qualifications mobilisables au sein de l'entreprise et à la définition des besoins collectifs et individuels au regard de la stratégie de l'entreprise, en prenant en compte les objectifs définis par les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ces missions se traduisent notamment par : la prise en charge d'un service de proximité au bénéfice des très petites, petites et moyennes entreprises, ainsi que des entreprises du milieu agricole et rural ; la contribution au financement de l'ingénierie de certification ; la prise en charge des coûts des diagnostics de ces entreprises, selon des modalités définies par accord de branche, ou par accord conclu entre les signataires de l'accord constitutif de l'OPCA.

Comme l'ont souligné les services du Gouvernement, « *la catégorie des très petites, petites et moyennes entreprises apparaît particulièrement ciblée car ces entreprises se caractérisent par une insuffisance de développement de la formation professionnelle alors qu'elles constituent l'un des plus importants gisements d'emploi de notre pays. Ce défaut d'appétence des salariés et des employeurs pour la formation a largement été relevé dans les nombreux rapports qui ont précédé l'adoption de la loi. Et cette situation, qui traduit et qui explique un défaut d'implication de la sphère privée, justifie désormais que la loi fasse obligation aux OPCA d'intervenir et de proposer un service gratuit, susceptible à terme de rendre ce marché solvable* ».

Par ailleurs, les OPCA ont la possibilité de conclure avec l'État des conventions, dont l'objet est de définir la part des ressources qu'ils peuvent affecter au cofinancement d'actions en faveur de la formation professionnelle et du développement des compétences des salariés et des demandeurs d'emploi.

Enfin, ce même article prévoit qu'une convention triennale d'objectifs et de moyens sera conclue entre chaque organisme collecteur et l'État, pour définir les modalités de financement et de mise en œuvre des missions des organismes.

Les services du Gouvernement ont indiqué à vos rapporteurs l'interprétation qu'ils retiennent de cette dernière disposition :

« Comme toute démarche de contractualisation avec l'État, la convention d'objectifs et de moyens a vocation à répondre aux principes suivants :

« – un outil de pilotage par la performance de l'activité de l'organisme collecteur au service de son conseil d'administration ;

« – un support au dialogue avec l'État ;

« – un outil de transparence de la gouvernance et de la gestion de l'organisme collecteur ;

« – un instrument de régulation du système de la formation professionnelle au service de l'État ;

« – un outil de bonne gestion des frais d'information et de gestion des organismes collecteurs ».

Selon certains représentants des organismes collecteurs entendus au cours des auditions par vos rapporteurs, la loi, en rénovant les missions des OPCA, devrait permettre de « booster » l'activité des organismes, au profit d'une forme de « méta-compétence », à tout le moins de « polyvalence », des organismes. D'autres encore ont salué la consécration d'une présence territoriale plus importante des organismes collecteurs, ainsi que le caractère « proactif » de la mission ainsi conférée à l'égard des très petites, petites et moyennes entreprises, regrettant qu'aujourd'hui, trop souvent, ce soit l'offre de formation qui domine, et non l'analyse des besoins.

Dans le même temps, certaines interrogations ont aussi été exprimées. Dans la contribution écrite qu'il a remise à vos rapporteurs, M. Pierre Ferracci, ancien président du groupe multipartite sur la réforme de la formation professionnelle, a soulevé les questions suivantes : *« Les OPCA vont-ils aller au-delà de la simple ingénierie financière ? Si oui, comment vont-ils concilier l'investissement de ce nouveau champ avec le droit de la concurrence ? À ce stade, le décret n'a pas réellement apporté de réponse à la question de savoir jusqu'où ils peuvent aller et comment délimiter leurs interventions ? Il renvoie aux fameuses conventions d'objectifs et de moyens le soin de déterminer le montant affecté aux services offerts par les organismes collecteurs. Or, loin de couvrir le risque juridique, ces conventions risquent de donner aux pratiques des OPCA une apparence de légalité qui les confortera sans doute dans leur évolution vers la prestation de service diversifiée, mais sans véritablement les sécuriser... alors que le décret aurait pu sécuriser la position des OPCA en définissant de façon précise*

les activités (prestations de service) qu'ils sont autorisés à développer (attribution sur ces missions d'un droit exclusif) ou en renvoyant à un accord de branche la définition de ce droit exclusif». Par ailleurs, M. Pierre Ferracci s'est aussi interrogé sur l'accès de tous les bénéficiaires de la formation tout au long de la vie (salariés, demandeurs d'emploi indemnisés ou non) aux services des OPCA et/ou des FONGECIF.

Dans la contribution qu'ils ont remise à vos rapporteurs, les représentants de l'USGERES (Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale) ont fait part de la renégociation de l'avenant de création de l'OPCA de la branche, Uniformation⁽¹⁾, destinée, notamment, à prendre en compte la redéfinition des missions des OPCA par la loi. Cette renégociation a été ouverte en juillet 2010 afin de modifier la convention de création d'Uniformation pour « *définir le nouveau champ d'intervention, déterminer l'organisation territoriale, fixer la composition des instances de gouvernance, en particulier le conseil d'administration, et définir les nouvelles missions de l'OPCA* ». Cette négociation devrait aboutir avant le second semestre 2011. Concernant l'élargissement des missions de l'OPCA, un certain nombre d'actions ont déjà été mises en œuvre : l'augmentation du nombre de conseillers en formation et d'assistants de formation en région, la création de trois délégations régionales (Pays de la Loire, Centre, Île de la Réunion), le recrutement de développeurs de la professionnalisation, la création d'une délégation « grands comptes » et l'établissement d'un catalogue de formation transversale inter-entreprises pour les très petites, petites et moyennes entreprises. D'autres actions sont envisagées pour l'avenir : définir les offres de services spécifiques (selon la taille des entreprises) ; mettre en place un mode opératoire spécifique aux très petites entreprises ; créer une plateforme téléphonique nationale ; réfléchir au développement de la capacité physique d'écoute et d'assistance en région.

- *Un processus de regroupement dont les effets ne sont pas encore tous connus*

L'une des mesures emblématiques de la réforme des OPCA, même si elle est loin de représenter, à elle seule, l'ensemble de l'effort engagé, est le relèvement du seuil minimal de collecte des organismes, porté de 15 millions à 100 millions d'euros.

Les services du Gouvernement ont insisté sur le fait qu'il s'agit de « *donner aux OPCA les moyens d'exercer [un] service [conforme à leurs nouvelles missions] en relevant le seuil minimum de collecte afin d'atteindre une taille critique suffisante pour couvrir l'ensemble du territoire* ».

De l'avis d'un certain nombre de personnes auditionnées par vos rapporteurs, ce seuil a constitué un véritable « *moteur* » de la mise en œuvre de la réforme. Pour une personne entendue, les OPCA se sont vraiment « *mis au travail* », jugeant que le boulet n'était pas passé loin.

(1) Le niveau de la collecte de cet OPCA s'est élevé à près de 178 millions d'euros en 2009.

La table ronde avec les OPCA organisée par vos rapporteurs, mais aussi les auditions des partenaires sociaux ainsi que des branches professionnelles, ont néanmoins montré que par-delà l'élément quantitatif, il est essentiel de veiller aux effets qualitatifs de la réforme. Les regroupements d'organismes auront bien sûr pour objectif de leur permettre d'atteindre le seuil de collecte de 100 millions d'euros, mais ils doivent aussi être l'occasion d'une réflexion sur la cohérence des métiers. Selon certains, le critère pertinent pour les regroupements ne devrait pas être le seuil – en tout cas pas seulement –, mais bien le service aux entreprises.

Un certain nombre de regroupements ont déjà eu lieu. Le regroupement de trois OPCA (le FAF SAB dans l'artisanat, l'OPCA bâtiment et l'OPCA travaux publics) au sein d'un OPCA unique de la construction est acté depuis un accord du 29 juin 2010. Le Fonds d'assurance formation de la pêche et des cultures marines (FAF-PCM) a aussi officialisé son rapprochement avec l'AGEFOS-PME. Le FORTHAC (OPCA des industries de la chaussure, de la couture, des cuirs et peaux, de l'entretien des textiles, de l'habillement, de la maroquinerie et du textile) s'est rapproché d'OPCALIA (OPCA interbranches et interprofessionnel), un protocole d'accord ayant été conclu le 3 novembre 2010, prélude à la renégociation de l'accord constitutif d'OPCALIA. Enfin, le 22 décembre 2010, PLASTIFAF, OPCA de la plasturgie, et C2P, OPCA des industries chimiques, pétrolières et pharmaceutiques, ont créé l'OPCA DEFI (Développement de l'emploi et de la formation dans l'industrie).

Par ailleurs, les représentants du nouvel organisme paritaire collecteur agréé OPCA 3 +, créé par l'accord du 29 juin 2010, ont fait part de leur expérience de ce regroupement de trois organismes distincts ⁽¹⁾ : FORMAPAP (l'OPCA des industries papetières : production, transformation et distribution), OPCIBA (l'OPCA des métiers du bois et de l'ameublement) et FORCEMAT (l'OPCA des carrières et matériaux de construction, de la céramique, des ciments, des tuiles et briques et de la chaux) ⁽²⁾. Les représentants d'OPCA 3 + ont insisté sur le renforcement des services de proximité que doit favoriser ce rapprochement.

Rejoignant ces différentes préoccupations, M. Pierre Ferracci s'est interrogé dans sa contribution transmise à vos rapporteurs : « *sur quoi les regroupements seront-ils fondés ? Sur des cohérences sectorielles et une approche partagée du rôle de l'Opcas en termes de prestation de services aux entreprises ?* ».

De manière plus particulière, la question du sort réservé aux AGECEF et aux OPACIF « hors champ » a également été soulevée. On rappelle en effet que trois types d'OPACIF peuvent être distingués : outre les FONGECIF (fonds de

⁽¹⁾ Le « + » de la nouvelle dénomination renvoie à l'éventuelle intégration d'autres organismes (d'après les représentants de l'OPCA : « et + si affinités »).

⁽²⁾ Les montants respectifs de collecte de ces trois OPCA, en 2009, s'élèvent à : 37,994 millions d'euros (FORMAPAP) ; 25,994 millions d'euros (OPCIBA) ; 39,030 millions d'euros (FORCEMAT). Soit un total de 103,018 millions d'euros.

gestion du congé individuel de formation), principaux collecteurs et financeurs du congé individuel de formation, dont la structure est régionale et interprofessionnelle, certains OPCA de branche ont l'agrément de collecte au titre du congé individuel de formation pour l'ensemble des salariés des entreprises relevant de leur secteur d'activité (il en va ainsi pour les secteurs professionnels du spectacle, de l'agriculture, de l'économie sociale ou du travail temporaire, par exemple); en outre, les AGECEF (Association pour la gestion des congés individuels de formation) disposent d'une compétence limitée à une entreprise ou un groupe d'entreprises⁽¹⁾. Les nouvelles exigences relatives au niveau des seuils de collecte ne s'appliquant pas aux OPACIF, subsistent donc l'ensemble de ces structures, dont les niveaux de collecte atteignent parfois quelques millions d'euros seulement.

b) Une mise en œuvre pratique qui requiert une certaine vigilance en 2011

- *La négociation des conventions d'objectifs et de moyens et la fixation des frais de gestion, entre logique de service et logique de seuils*

La question de la négociation des conventions d'objectifs et de moyens, ainsi que de la fixation des frais de gestion et d'information des OPCA, a fait l'objet d'observations diverses de la part tant des organismes collecteurs que des partenaires sociaux.

Pour certains organismes entendus, la négociation des conventions d'objectifs et de moyens avec l'État doit permettre de favoriser l'efficacité du service rendu, sans se limiter à une diminution des coûts de gestion, et d'impartir aux organismes collecteurs des obligations de résultat. S'il s'agit d'accroître le dialogue avec les pouvoirs publics, c'est une bonne chose; il en va différemment si l'État tente de préempter certaines décisions à cette occasion...

Dans la contribution remise à vos rapporteurs, les représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) soulignent que « *le décret relatif aux OPCA n'a été publié que le 24 septembre 2010 (décret du 22 septembre 2010). La réforme des frais de gestion des OPCA (qui reste subordonnée à la publication d'un arrêté sur les plafonds mentionnés aux articles 17 et 18 du décret du 22 septembre 2010), la mise en place des conventions d'objectifs et de moyens... restent à ce jour inapplicables. Des incertitudes sur les calculs des frais de gestion et d'information et les frais de mission ne sont pas encore réglées, laissant une grande complexité sur le nouveau système et sa mise en œuvre. Les critères d'agrément des nouveaux OPCA restent également confus et la question reste posée de l'appréciation de la "représentativité au niveau territorial" et des*

(1) Il s'agit des structures suivantes : Agecef 63 (salariés de la Banque de France, du comptoir des entrepreneurs, du Crédit foncier de France et des organismes sociaux rattachés); Agecef CAMA (crédit agricole et mutualité agricole), Agecef IEG (industries électriques et gazières), Agecef RATP et Agecef SNCF.

"services de proximité" à destination des très petites, petites et moyennes entreprises. Le pouvoir réglementaire a introduit des modalités très difficiles à mettre en œuvre en raison de leur complexité ».

De même, dans sa contribution, M. Pierre Ferracci s'interroge : « *La négociation de ces conventions d'objectifs et de moyens qui s'impose à tous les OPCA modifie profondément la gouvernance de la gestion des contributions des entreprises qui devront dorénavant être utilisées pour des objectifs négociés avec l'État. Quels seront les objectifs pris en compte ? Comment seront-ils négociés ?* »

Dans la contribution adressée à vos rapporteurs, l'USGERES insiste quant à elle sur le fait que les OPCA « *deviennent pour les entreprises de vrais intermédiaires de proximité dans la mise en œuvre de leur politique de formation* ». Dans le même temps, elle exprime des interrogations « *sur la mise en œuvre des nouvelles missions des OPCA au regard de la répartition des frais de gestion et d'information fixés dans la convention d'objectifs et de moyens conclue pour trois ans par l'État et chaque OPCA. Les OPCA devront ainsi veiller à organiser leurs nouvelles missions tout en veillant à l'équilibre financier des dispositifs et à la gestion de l'organisme. Une mission qui s'avère de plus en plus complexe et qui pose, au-delà des effets de taille, la question des moyens de mise en œuvre des futurs agréments* ».

Par ailleurs, les représentants d'un autre OPCA ont posé la question de la pertinence de la date d'entrée en vigueur des nouveaux agréments, le 1^{er} janvier 2012, dans la mesure où celle-ci précède de seulement deux mois le moment de la collecte, le 28 février : d'une certaine manière, les organismes seront mis « au pied du mur » (les personnes entendues ont évoqué à cet égard l'« effet falaise »).

Les représentants de l'AGEFOS-PME, dans un tableau remis à vos rapporteurs, évoquent, s'agissant de la publication du décret sur les OPCA, une « *clarification des règles et des prérogatives* », tout en pointant l'absence de « *modèle économique* » et en relevant que seront disponibles « *à peine douze mois pour "réviser le modèle" et sa déclinaison régionale* », cependant que « *les taux de frais de gestion sont encore inconnus* ». Ils soulignent aussi, parmi les « aspects positifs » de la réforme, que s'agissant des 37 projets territoriaux déposés par AGEFOS-PME au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, un relais systématique de partenariats publics a été recherché, en particulier auprès des conseils régionaux et des collectivités locales.

Ce dernier témoignage atteste que, de la question particulière des frais de gestion et d'information, à une question plus vaste, celle de l'organisation générale des OPCA, compte tenu de ses dimensions sectorielle et géographique, il n'y a qu'un pas. Dans la contribution qu'il a adressée à vos rapporteurs, M. Pierre Ferracci s'est demandé si les regroupements n'allaient pas « *entraîner la construction de nouveaux modes de gouvernance dans le cadre interbranches ? Finalement, la question posée est notamment celle de savoir si le renforcement de*

l'interbranches dans la gouvernance des OPCA va ou non (ne doit-elle pas) s'accompagner du renforcement de l'interbranches dans l'espace de la négociation ».

L'ensemble de ces questions – assez compréhensibles s'agissant d'un processus par définition complexe, et en construction – concernent donc à la fois les conventions d'objectifs et de moyens et les taux des plafonds des frais de gestion et d'information, en l'absence de la publication de l'arrêté devant les déterminer.

• *Le groupe de travail sur les conventions d'objectifs et de moyens*

Sur le premier point (les conventions d'objectifs et de moyens), les services du Gouvernement ont fait état, dans la perspective de l'échéance du 1^{er} janvier 2012, de la mise en place d'un groupe de travail « *pour examiner avec les représentants d'organismes collecteurs les critères pertinents permettant :*

« – d'une part, de pouvoir avoir un diagnostic partagé avec l'organisme quant à la problématique des adhérents et des branches professionnelles correspondantes en matière de formation professionnelle ;

« – d'autre part, d'établir une liste d'objectifs cohérente au regard de la finalité du contrat d'objectifs et de moyens ;

« – enfin, d'établir la liste des moyens concourant à l'offre de service déployée par l'organisme et permettant de vérifier la réalisation des objectifs fixés avec lui ».

Sur le second point (la fixation des taux des plafonds des frais de gestion et d'information), il convient de recueillir des éléments d'information complémentaires de la part du Gouvernement, à la faveur du débat sur les conclusions de ce rapport, pour ce qui concerne à la fois le moment de la publication de l'arrêté – annoncée pour mars ou avril 2011 – et sa teneur.

Il est vrai que la table ronde réunissant des OPCA a permis de mettre en évidence le fait que la part principale des moyens fixés dans les conventions conclues avec l'État – à hauteur de 80 % de l'ensemble des dépenses, ont estimé certains – ne concerne pas les frais d'information et de gestion, entendus au sens strict. Néanmoins, l'information sur les taux semble apparaître comme un élément très significatif pour cette négociation, de même que des éclaircissements sur la définition exacte des types de dépenses citées dans le décret du 22 septembre 2010 sont attendus : comment classer certaines dépenses qui pourraient relever, selon l'interprétation retenue, des frais de gestion et d'information, ou alors des frais de mission ?

- *La rénovation du plan comptable des OPCA*

Corollaire de la question de la négociation des conventions d'objectifs et de moyens, la rénovation du plan comptable des OPCA a été présentée à vos rapporteurs par les services du Gouvernement comme l'un des moyens de clarifier les enjeux de la réforme, et de répondre aux craintes qui, compte tenu de l'ampleur des modifications en cours, se sont fort légitimement exprimées :

« Bien que ce chantier ne soit pas expressément prévu par les nouvelles dispositions législatives et réglementaires, il s'impose néanmoins compte tenu de l'apparition des nouveaux outils et des nouvelles obligations issues de la loi du 24 novembre 2009.

« L'article R. 6332-40 du code du travail dispose qu'un plan comptable applicable aux OPCA est approuvé par arrêté du ministre de la justice et des ministres chargés de l'économie et de la formation professionnelle après avis de l'Autorité des normes comptables. En application de ce texte, un arrêté datant de 1993 a été publié, mais n'a cependant pas été profondément actualisé.

« Or la mise en place des contrats d'objectifs et de moyen avec la fixation d'indicateurs pertinents, la modification des frais d'information et de gestion, la création des frais de mission, le renforcement nécessaire de la cohérence des données entre les OPCA, le souci de rendre les comptes plus lisibles et plus accessibles, la prise en compte de nouveaux dispositifs et de nouveaux acteurs comme le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels imposent d'actualiser des règles qui n'ont pas été modifiées depuis près de dix-sept années.

« Aussi, le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a-t-il pris l'initiative, en accord avec les partenaires sociaux, de saisir l'Autorité des normes comptables (ANC), qui, conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009, est chargée d'établir sous forme de règlement les prescriptions comptables.

« Un groupe de travail notamment composé de représentants de la compagnie des commissaires aux comptes, d'OPCA et de leurs commissaires aux comptes, du FPSPP, de représentants de l'administration (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle-DGEFP) a été constituée sous la responsabilité de l'ANC.

« Il s'est réuni à deux reprises le 4 octobre et le 5 novembre 2010 et poursuivra ses travaux au cours du mois de décembre et janvier prochain. Son ambition est de sortir un nouvel arrêté comptable au cours du 1^{er} trimestre 2011 pour permettre aux OPCA et au FPSPP une période d'adaptation de neuf mois avant le 1^{er} janvier 2012 ».

- *Des interrogations juridiques plus spécifiques*

Au-delà de ces questionnements de nature générale sur l'application pratique de l'ensemble du dispositif, les auditions ont montré que certaines interrogations juridiques particulières peuvent aussi apparaître, de natures fort diverses, comme le montrent les deux exemples suivants.

Le représentant d'un OPCA, en cours de rapprochement avec d'autres organismes, a fait part des difficultés qu'il rencontre dans l'appréciation de la validité juridique des conventions aujourd'hui conclues par l'organisme existant avec d'autres personnes juridiques : dans quelle mesure, après le regroupement, ces conventions seront-elles encore valides – auquel cas une simple information de l'ensemble des entreprises du nouveau secteur, relative à ces conventions, pourra suffire – ou devront-elles faire l'objet de nouveaux accords en reprenant la teneur ?

Par ailleurs, les auditions ont montré qu'à la question de savoir si la mise en œuvre des dispositions portant sur le nouvel agrément des organismes collecteurs nécessite un acte fondateur de création pour le nouvel agrément, ou si un avenant de révision d'un accord existant peut suffire, il semble que, dans la mesure où il y aurait continuité du périmètre des secteurs professionnels concernés par l'organisme collecteur et que les conditions relatives à l'agrément seraient remplies, le nouvel agrément pourrait être délivré sur la base d'un avenant de révision d'un accord existant.

D. LES MESURES POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

La loi du 24 novembre 2009 comporte un ensemble de mesures dont l'application doit se situer en amont de l'accès à l'emploi. Elles ont en commun de viser à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, notamment en s'attaquant aux périodes de rupture et aux « statuts bidons ».

1. L'expérimentation d'un livret de compétences des élèves allant au-delà du seul cadre scolaire

Comme il a été indiqué dans la première partie du présent rapport, l'**article 11** de la loi prévoit l'expérimentation d'un nouveau type de livret de compétences qui pourrait être utilisé de l'école maternelle au lycée, selon les termes de la loi, et s'ouvrira aux capacités, aptitudes et acquis extrascolaires (dans les activités associatives, sportives et culturelles, dans l'éducation « *informelle* », dans les activités de découverte du monde professionnel...).

D'après les éléments transmis par les services du Gouvernement, l'expérimentation a débuté à la rentrée scolaire 2010 dans 166 établissements scolaires publics et privés du second degré (collèges, lycées d'enseignement général et technologique, lycées professionnels, centres de formation d'apprentis...), dont 140 relevant du ministère de l'Éducation nationale et 26 relevant du ministère chargé de l'agriculture, avec un soutien financier du fonds d'expérimentation pour la jeunesse. Les établissements relevant du ministère de l'Éducation nationale sont répartis sur 25 académies ; un peu plus de 12 000 élèves seront concernés. Les établissements relevant du ministère chargé de l'agriculture sont répartis sur dix régions ; un peu plus de 4 000 élèves et apprentis seront concernés. Le livret, qui est dématérialisé et s'appuie

apparemment sur le « *passport orientation formation/webclasser* » élaboré par l'ONISEP, est conçu comme un outil de l'élève et à sa disposition, sur lequel des ajouts externes pourront être effectués (attestations de participation à diverses activités, de réussite à diverses certifications scolaires ou non...).

2. La prise en charge des jeunes en difficulté

a) La volonté de mieux repérer et suivre les jeunes qui « décrochent » de l'école

L'article 36 de la loi instaure l'obligation, pour l'ensemble des établissements d'enseignement du second degré, y compris privés sous contrat, et des centres de formation d'apprentis, de transmettre (ce qui implique une identification préalable des intéressés) les coordonnées de leurs anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits en formation, et ce sans avoir réussi leur diplôme. Les destinataires de cette transmission seront les missions locales et d'autres organismes désignés par le préfet, qui devra coordonner un dispositif départemental. L'objectif est d'apporter à ces jeunes des solutions « *sans délai* ».

La prise de conscience des décideurs publics quant à la nécessité de lutter contre le « décrochage » scolaire n'est pas nouvelle. Elle est fondée sur le constat qu'environ 120 000 jeunes par an, soit 16 % d'une génération, sortent du système scolaire sans aucune certification. Dès 1996, l'Éducation nationale a mis en place une « *mission générale d'insertion* » chargée, avec des moyens propres, d'intervenir auprès des jeunes en cours de décrochage. Les académies ont développé des instruments de suivi des élèves. Le comité interministériel des villes du 20 juin 2008, puis le comité interministériel pour la jeunesse du 30 janvier 2009, ont fait de la prévention du décrochage scolaire et de l'accompagnement des élèves sortant sans qualification du système scolaire des priorités. Une instruction interministérielle a été publiée le 22 avril 2009, afin notamment de mettre en place des coordinations locales pour prendre en charge plus rapidement et de manière mieux coordonnée les « décrocheurs ». Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse a été sollicité pour financer des initiatives régionales.

Ce qu'apporte l'article 36, c'est la base légale nécessaire à l'établissement d'un outil informatique national, qui permettra des échanges informatiques – jusque là impossibles – entre l'ensemble des parties concernées (Éducation nationale, enseignement privé, centres de formation d'apprentis, missions locales...) en vue du repérage des élèves et des apprentis qui ont « décroché », de la transmission de leurs coordonnées à des « coordonnateurs locaux » et de l'élaboration de statistiques. Le principe d'une prise en charge « *sans délai* », donc sans le « délai de latence » qui était respecté par les missions locales vis-à-vis de l'Éducation nationale, est également posé.

L'outil informatique mis en place en conséquence n'est pas un fichier unique, mais un « comparateur », dit « *système interministériel d'échange* ».

d'informations », qui permettra de croiser les données des différentes institutions. D'après les réponses à un questionnaire budgétaire, 1,175 million d'euros ont été inscrits en 2010, dans le cadre du plan de relance, afin de financer les évolutions informatiques du système d'information des missions locales (*Parcours 3*) et notamment de permettre la mise en place de l'échange de données. Par ailleurs, l'Éducation nationale a développé une application « *Sconet-SDO* » (suivi de l'orientation) pour ses établissements, qui sera étendue aux établissements de l'enseignement agricole. Le dispositif de croisement des données a reçu l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et est désormais opérationnel.

S'agissant des engagements de coordination, la communication précitée en Conseil des ministres rappelle qu'« *à partir des expérimentations soutenues par le fonds d'expérimentation pour la jeunesse dans plus de la moitié des régions métropolitaines, des plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs sont en cours de généralisation sur l'ensemble du territoire* ». Les services du Gouvernement le reconnaissent dans leur réponse écrite à vos rapporteurs, la concrétisation des coordinations sur le terrain « *demeure à consolider, voire à construire dans certaines régions* ». C'est l'un des objets de la circulaire publiée le 10 février 2011 (voir en première partie du rapport). Apparemment, d'après les déclarations de personnes représentant leurs têtes de réseau, les missions locales ont été pour l'heure peu associées à ces travaux.

Par lettre du 28 avril 2010, le ministre de la jeunesse et des solidarités actives a confié à M. Pierre de Saintignon, inspecteur général des affaires sociales, une mission d'appui en vue de formaliser dans les régions des partenariats entre État et conseils régionaux sur le décrochage scolaire.

b) Vers une meilleure évaluation des missions locales

Les missions locales constituent le réseau national dédié à l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté. En 2008, 1,21 million de jeunes de 16 à 25 ans ont été en contact avec ce réseau, dont 467 000 jeunes en premier accueil. Près de la moitié (44 %) de ces jeunes accueillis pour la première fois étaient sortis de scolarité sans avoir réussi un diplôme de niveau CAP ou BEP, ou avant la terminale. La même année, le réseau a reçu 478 millions d'euros de financements publics, provenant pour près de 47 % de collectivités territoriales et pour 39 % de l'État et de l'ancienne Agence nationale pour l'emploi (ANPE).

L'**article 37** de la loi impose une évaluation des résultats obtenus par les missions locales, dont les conditions doivent être fixées par convention avec l'État et les collectivités territoriales qui financent le réseau. Les financements accordés doivent tenir compte de ces résultats.

Les services du Gouvernement ont fait observer que la « *logique de performance* » est déjà mise en œuvre depuis 2008 dans le cadre des relations contractuelles entre l'État et les missions locales, dont le cadre a été précisé par la

circulaire n° 2007-26 du 12 octobre 2007, laquelle a substitué la « *convention pluriannuelle d'objectifs* » (CPO) aux conventions annuelles qui existaient auparavant. Les CPO sont conclues pour trois ans et les prochaines le seront en 2011. La démarche doit notamment reposer sur la définition d'objectifs et de résultats à atteindre, la prise en compte de l'ensemble de l'offre de services de chaque mission locale et une évaluation annuelle des résultats dans les domaines de l'insertion et de l'accompagnement.

La loi va au-delà en paraissant imposer une intégration des collectivités territoriales financeuses à un dispositif conventionnel de ce type, ou bien l'élaboration par ces collectivités de dispositifs de même nature, si elles n'en ont pas déjà mis en place.

c) Un rôle accru pour les écoles de la deuxième chance

Deux articles de la loi sont relatifs aux écoles de la deuxième chance (E2C), structures particulières qui développent une pédagogie de l'alternance et personnalisée à partir de l'analyse des souhaits des stagiaires et de la construction de projets personnels : l'**article 15** abaisse de 18 à 16 ans l'âge minimal d'entrée visé dans leur définition législative ; l'**article 38** vise une « *couverture complète et équilibrée* » du territoire national par leur réseau.

● *Un âge d'entrée potentielle abaissé*

Selon un responsable du réseau des E2C rencontré par vos rapporteurs, l'enjeu de l'abaissement législatif de l'âge d'entrée ne doit pas être exagéré. Avant même cette mesure, des E2C accueillaient parfois des jeunes de moins de 18 ans, car ils pouvaient déjà bénéficier du statut de stagiaire de la formation professionnelle. La mesure de l'**article 15** ne doit pas, dans l'autre sens, avoir pour effet de généraliser les entrées précoces en E2C, car la philosophie de celles-ci repose sur l'idée d'accorder une « deuxième chance » après une rupture, une période de « galère » où les jeunes ont pu réfléchir à leur situation. Il ne s'agit pas, *a contrario*, de faire des E2C des prolongements directs de l'école, où des adolescents en échec scolaire resteraient probablement dans les mêmes situations de blocage. Il convient également d'être conscient que la diversification des âges des stagiaires peut avoir des conséquences sur la cohésion des groupes, dans lesquels les E2C jugent profitable une hétérogénéité des profils, mais dans une certaine limite.

● *L'extension du réseau*

Par rapport à une offre se montant à 4 737 places fin 2008, la circulaire DGEFP n° 2009/13 du 5 mai 2009 a fixé l'objectif d'atteindre une capacité d'accueil de 12 000 places en E2C d'ici la fin de l'année 2010. Pour le moment, d'après des réponses à un questionnaire budgétaire, on serait plutôt à environ 10 200 places financées. Sur le plan de la couverture territoriale, 24 écoles et 62 sites (écoles et antennes) étaient en activité en juin 2010, dans 14 régions et 32 départements, auxquels s'ajoutent une cinquantaine de projets en cours de montage.

3. Un encadrement plus strict des stages

L'article 30 de la loi comporte deux mesures de réglementation des stages étudiants.

a) Le renforcement de l'obligation de « gratification »

Tout d'abord, la durée au-delà de laquelle les stages doivent obligatoirement faire l'objet d'une « gratification » a été ramenée de trois à deux mois, mesure d'application immédiate.

Il convient toutefois de rappeler que cette obligation est applicable aux seuls « *stages en entreprise* ». Le décret n° 2009-885 du 21 juillet 2009 l'étend aux stages dans les administrations ou établissement public de l'État ne présentant pas un caractère industriel ou commercial, mais avec une condition cumulative à la durée de deux mois au moins – ce qui pourrait poser des problèmes d'articulation selon les services du Gouvernement – : le nombre de « *jours de présence effective au cours de la période de stage* » ne peut être inférieur à 40.

En revanche, l'obligation de gratification ne semble pas s'imposer dans les collectivités territoriales et les établissements publics de santé. Par ailleurs, la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires a également instauré une exception pour les étudiants et élèves auxiliaires médicaux. Enfin, une autre exception est demandée par certains pour les stages des étudiants et élèves travailleurs sociaux : le Sénat a adopté, le 29 avril 2010, une proposition de loi de M. Nicolas About et de Mme Sylvie Desmarescaux en ce sens, motivée par l'impossibilité dans laquelle se trouveraient, selon les auteurs, les établissements médico-sociaux d'accueillir des stagiaires rémunérés, en l'absence de financement pour cela.

Par ailleurs, il convient de signaler un début de mesure complémentaire à l'obligation de gratification des stages, en matière de droits sociaux, introduit par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites : l'article 94 de cette loi demande le dépôt, avant le 30 juin 2011, d'un rapport du Gouvernement « *sur les conditions d'introduction dans l'assiette des cotisations sociales de la gratification dont font l'objet les stages en entreprise (...) et sur les conditions de prise en compte de ces périodes de stage comme périodes assimilées pour la détermination du droit à pension ou rente lorsqu'elles ont donné lieu au versement d'un minimum de cotisations (...)* ».

b) L'intégration obligatoire à un cursus pédagogique

L'article 30 de la loi prévoit également l'intégration obligatoire des stages à un cursus pédagogique, dans des conditions qu'a fixées le décret d'application du 25 août 2010. D'après les informations recueillies, une circulaire devrait prochainement compléter ce corpus. Certaines personnes auditionnées, ainsi que la Conférence des présidents d'université (CPU) dans une contribution écrite, ont en effet jugé insuffisamment précis le texte du décret précité, qui comporterait encore des « *ambiguïtés* ».

Ce décret donne une interprétation large du champ des stages concernés : la formation peut être « *diplômante ou non diplômante* » ; les stages peuvent être accomplis « *à titre obligatoire ou optionnel* ». Le souci manifesté par le ministère de l'enseignement supérieur est de ne pas interdire les stages qui ne seraient pas obligatoires, ou du moins prévus dans les programmes de formation, problème qui se serait posé dans certaines universités. Selon un écrit transmis par la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, « *ce décret vise à mettre fin aux abus d'employeurs qui recruteraient en stage des jeunes diplômés sortis de l'université ou des pratiques de formation qui habillaient des contrats de travail sous l'appellation abusive de stage. Mais (...) l'application du texte ne doit pas avoir pour conséquence de restreindre l'accès des étudiants à ces stages dès lors qu'ils répondent aux critères fixés par le décret (...). La nouvelle réglementation permet le développement et la généralisation des stages, [l'objectif étant] de normaliser la pratique des stages pour éviter les abus, mais aussi de faire en sorte que la professionnalisation des cursus s'amplifie* ».

Une enquête nationale conduite en juin 2010 montre en effet que la pratique des stages n'est pas encore vraiment généralisée à l'Université, comme on le voit sur le tableau ci-dessous. 28 % seulement des étudiants inscrits en formation initiale dans une université française ont suivi un stage au cours de l'année 2008-2009, et ce avec des situations très hétérogènes : les formations à vocation professionnelle intègrent en général des stages obligatoires ; c'est moins le cas des formations plus généralistes ; par ailleurs, la proportion d'accès aux stages augmente au fur et à mesure que l'on avance dans les cursus. Bref, si près de 90 % des étudiants en dernière année de formation d'ingénieur ou de diplôme universitaire de technologie (DUT) partent en stage, ils ne sont que 2 % dans cette situation en première année de licence générale...

Distribution des universités selon la part d'étudiants ayant fait un stage, par filière et année d'étude

	Licence générale			Master général		Formations d'ingénieurs (hors classes préparatoires intégrées)			DUT		Ensemble
	L1	L2	L3	M1 total	M2 total	1 ^{ère} année	2 ^{ème} année	3 ^{ème} année	1 ^{ère} année	2 ^{ème} année	
Nombre d'universités	71			71		34			59		
Moyenne d'étudiants ayant fait un stage (%)	2	9	27	39	58	62	76	88	39	89	28
Maximum (%)	17	63	78	100	100	100	100	100	100	100	38
Médiane (%)	2	8	26	41	62	75	93	96	44	94	31
Minimum (%)	1	1	10	13	24	7	8	46	5	39	12

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'intégration à un cursus pédagogique exige, selon le décret, deux conditions cumulatives : « *une restitution de la part de l'étudiant donnant lieu à évaluation de la part de l'établissement* » ; une finalité et des modalités de stage « *définies dans l'organisation de la formation* ». Selon le document précité de la direction générale de l'enseignement supérieur, « *il appartient aux établissements d'enseignement de définir la finalité et les modalités des stages de leurs formations. Dans la définition de cette finalité et de ces modalités, les instances compétentes de l'établissement peuvent adopter une disposition transversale identifiant les formations dans lesquelles les étudiants peuvent accomplir un stage optionnel dès lors que celui-ci est de nature à compléter les enseignements et favoriser l'insertion future dans l'emploi* ». On retrouve là le souci de ne pas exclure les stages facultatifs sans cependant les laisser hors de tout contrôle.

Enfin, trois cas particuliers, qu'il convient, selon la direction générale de l'enseignement supérieur, de ne pas considérer comme des exceptions, sont prévus dans le décret, afin, selon cette administration, de couvrir des cas particuliers de stages spécifiques. Peuvent donc également être « *intégrés à un cursus* », donc autorisés, les stages organisés dans le cadre :

– « *des formations permettant une réorientation et proposées aux étudiants, notamment sur les conseils des services d'orientation ou d'un responsable de l'équipe pédagogique de la formation dans laquelle l'étudiant s'est engagé initialement* » ; cela correspondrait, par exemple, à des cursus mis spécifiquement en place au second semestre de la première année de licence à l'attention d'étudiants qui envisagent de changer de filière ;

– « *de formations complémentaires destinées à favoriser des projets d'insertion professionnelle et validées en tant que telles par le responsable de la formation dans laquelle est inscrit l'étudiant* » ;

– « *des périodes pendant lesquelles l'étudiant suspend temporairement sa présence dans l'établissement dans lequel il est inscrit pour exercer d'autres activités lui permettant exclusivement d'acquérir des compétences en cohérence avec sa formation. Dans ce cas, en complément de la convention de stage, l'établissement d'enseignement et l'entreprise concluent un contrat pédagogique* ».

Les volontés légitimes, mais un peu contradictoires, de favoriser les stages tout en évitant les abus expliquent peut-être les « *ambiguïtés* » que certains relèvent dans cette rédaction. Sur ce sujet assez polémique, la plus grande clarification doit être recherchée.

4. Un enseignement supérieur privé que l'on veut mieux orienter vers l'insertion professionnelle

L'article 40 de la loi insère une disposition peu explicite dans le code de l'éducation : il s'agit d'autoriser l'État à soutenir financièrement, dans le cadre de

contrats pluriannuels avec des établissements d'enseignement supérieur, des *« dispositifs participant à la mission de service public de l'enseignement supérieur et présentant des caractéristiques innovantes en terme d'insertion professionnelle »*. L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur est chargée d'évaluer les résultats.

D'après les éléments produits par les services du Gouvernement, 55 contrats pluriannuels (de deux à cinq ans) ont été conclus en 2010, conjointement par les ministères chargés de l'emploi et de l'enseignement supérieur, avec des associations de l'enseignement supérieur privé. Les établissements d'enseignement supérieur privé doivent, pour en bénéficier, s'inscrire dans des missions de service public et s'engager notamment à développer des actions en faveur de l'apprentissage, de l'entrepreneuriat et de l'insertion professionnelle des étudiants. Ils doivent se fixer des objectifs dans des domaines tels que la qualité des formations, l'insertion des diplômés, la diversification du public des étudiants, l'amélioration de la réussite en cours de cursus, l'attractivité internationale, la recherche et la diffusion de ses résultats, le développement de la coopération avec d'autres établissements universitaires...

Il est enfin précisé que *« cette démarche se traduit dès 2010 et au moins jusqu'à fin 2012 par un accompagnement financier annuel de l'État s'élevant à 75 millions d'euros »*.

E. LES MESURES POUR DÉVELOPPER L'ALTERNANCE

1. Des mesures en faveur de l'apprentissage et du contrat de professionnalisation

La loi consacre expressément un titre à la question de l'alternance (le titre IV), et en comporte un autre dédié à l'emploi des jeunes (le titre V), qui inclut certaines dispositions relatives à cette même question. De façon générale, il s'avère un peu prématuré de faire un bilan de l'application de ces différentes mesures, auxquelles, pourtant, de nombreuses personnes auditionnées ont dit être attachées.

a) Les dispositions relatives aux contrats et périodes de professionnalisation

L'**article 23** de la loi du 24 novembre 2009 étend la liste des publics éligibles au contrat de professionnalisation et établit des modalités particulières de prise en charge (*« contrats de professionnalisation renforcés »*) pour ces nouveaux bénéficiaires et les jeunes de 16 à 25 ans n'ayant pas validé un second cycle de l'enseignement secondaire et qui ne sont pas titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique ou professionnel (voir aussi sur ce point la première partie du rapport).

Interrogés par vos rapporteurs sur la première année d'application de ces mesures, les services du Gouvernement indiquent que « *les nouveaux bénéficiaires de l'article L. 6325-1-1 ne sont pas directement identifiables dans l'imprimé Cerfa EJ 20, servant de contrat de travail pour le contrat de professionnalisation nécessaire à l'enregistrement du contrat auprès de l'autorité administrative par l'employeur. Ainsi, la direction statistique du ministère du travail et de l'emploi (la DARES) est donc dans l'incapacité de présenter des statistiques les concernant à partir de l'extranet Extrapro, qui permet la télétransmission des contrats entre les OPCA et les DIRECCTE.*

« *Il est prévu qu'il soit possible de renseigner directement dans l'imprimé Cerfa, puis dans l'extranet Extrapro, les informations permettant d'identifier les nouveaux bénéficiaires à partir du second semestre 2011 (nouveau marché public Extrapro en mars 2011).*

« *Néanmoins, des sondages effectués auprès des organismes collecteurs indiquent que la part de ces publics est pour l'heure faible (estimation inférieure à 5 %).*

« *La part des bénéficiaires de 16 à 25 ans n'ayant pas validé un second cycle de l'enseignement secondaire et qui ne sont pas titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique ou professionnel, pouvant faire l'objet d'un suivi statistique par la DARES, s'établit à 6,4 % du total des contrats en 2009 (en diminution de 1,6 % par rapport à 2008).*

« *Les chiffres accessibles par Extrapro à fin décembre 2010, encore non traités par la DARES, font apparaître une part de 6,8 %, témoignant s'ils sont confirmés par la DARES d'une très légère amélioration due au nouveau régime pour les jeunes de niveau V bis et VI avant contrat.*

« *Pour relativiser ces résultats, il est certain que la conjoncture économique impacte plus fortement les jeunes, les faibles niveaux de qualifications et les publics les plus éloignés de l'emploi.*

Vos rapporteurs se sont interrogés sur la manière dont le Gouvernement a favorisé la diffusion de ce nouveau dispositif de « contrat de professionnalisation renforcé », au moyen, notamment, de campagnes d'information et de communication. Il serait utile que l'examen du rapport en commission permette au Gouvernement de préciser ce point.

Certaines témoignages recueillis au cours des auditions ont montré l'attachement des différents acteurs à ces mesures, en particulier ceux qui ont été exprimés à l'occasion de la table ronde réunissant des entreprises, s'agissant des mesures destinées à encourager le recours au tutorat, ou de la table ronde réunissant les organismes collecteurs, pour les mesures relatives aux contrats de professionnalisation « majorés ».

Pour ce qui concerne la question du tutorat, certaines personnes entendues ont insisté sur la nécessité d'encourager, par-delà la mise en œuvre d'un tutorat « interne » à l'entreprise, par l'un de ses salariés, les dispositifs de tutorat « externes » : il est indispensable de veiller à l'application effective de la possibilité nouvelle, ouverte par la loi, de prise en charge par les organismes collecteurs d'une partie des dépenses de tutorat externe à l'entreprise engagées pour les personnes les plus fragilisées, en particulier les personnes qui ont été suivies par un référent avant la signature du contrat de professionnalisation (par exemple dans le cadre d'un contrat unique d'insertion – CUI).

Dans la contribution qu'elle a remise à vos rapporteurs, l'USGERES a indiqué, concernant le champ de l'économie sociale, avoir « toujours soutenu le principe d'élargir le bénéfice du contrat de professionnalisation aux personnes très éloignées de l'emploi ». Elle a évoqué sa participation à la valorisation de ce dispositif auprès des demandeurs d'emploi, avant même la publication de la loi, par un partenariat avec Pôle emploi, expérience qui lui a permis de financer 140 formations aux métiers de l'économie sociale à destination de 2 100 demandeurs d'emploi.

b) Les dispositions relatives à l'apprentissage

● S'agissant tout d'abord de ce que l'on peut appeler *le statut de l'apprenti*, la loi comporte, notamment à son **article 25**, un certain nombre de mesures ponctuelles, dont les éléments d'évaluation, transmis par les services du Gouvernement, n'apparaissent pas probants à ce stade, dans la mesure où une telle évaluation semble encore prématurée :

– *la faculté, pour des candidats à l'apprentissage, d'entamer la formation en centre de formation d'apprentis sans avoir d'employeur* : cette mesure n'a concerné que 226 personnes mi-octobre (elle a pris fin au 31 octobre 2010) ; selon les services du Gouvernement, « *ce faible nombre de personnes concernées résulte de l'opposition de la plupart des conseils régionaux qui estiment qu'il s'agit d'une charge non compensée qui leur serait imposée. D'ailleurs, bon nombre d'entre eux ont mis en œuvre un dispositif équivalent (pour 2009 : 12 500 contrats passerelle en Île-de-France, 218 prépa en Aquitaine, etc.), qui a minoré d'autant les entrées dans le dispositif prévu par la loi, qui revêt un caractère subsidiaire* » ;

– *la mise en œuvre d'une nouvelle période d'essai en cas de reprise d'un contrat par un nouvel employeur, après une rupture de contrat d'apprentissage* : selon les services du Gouvernement, il est difficile de mettre en œuvre un suivi statistique de cette mesure ; toutefois, aucune difficulté d'application particulière n'a été signalée, à ce stade, à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ;

– *l'obligation pour tout employeur d'accorder au cours du contrat cinq jours de préparation aux examens* : les services du Gouvernement ont

indiqué qu'aucune difficulté d'application de cette mesure n'a été portée à la connaissance de l'administration centrale, rappelant qu'un tel usage avait déjà cours dans certains centres de formation d'apprentis ;

– *le maintien en centres de formation d'apprentis après rupture du contrat d'apprentissage pour une durée de trois mois* : le nombre de bénéficiaires de la mesure n'est pas non plus encore connu (une demande dans ce sens aurait été adressée par les services du Gouvernement à l'Agence de services et de paiement) ; les services du Gouvernement ajoutent que « *seule une enquête spécifique permettrait de savoir si le maintien au centre de formation d'apprentis pendant trois mois au maximum leur a permis de retrouver un employeur* ».

● La loi comporte aussi un certain nombre de *mesures expérimentales destinées à favoriser l'emploi des jeunes*, qui passent, notamment, par le renforcement des dispositions au profit de l'alternance. De manière générale, ces mesures n'ont été encore que très peu appliquées, et moins encore recensées. Il en va ainsi notamment des dispositions suivantes :

– *la conclusion par l'État et les régions de conventions d'objectifs sur le développement de la formation des jeunes par l'alternance, le cap de 5 % de jeunes en alternance dans l'ensemble de l'emploi privé étant cité par la loi (article 31)* : à ce jour, l'État n'a pas conclu de telles conventions d'objectifs ; les services du Gouvernement notent cependant que certaines grandes entreprises se sont engagées, au niveau national, à développer l'alternance, et que certaines régions ont mis en place des plans de développement territoriaux de l'alternance ;

– *le financement, au titre du plan de formation, d'une partie de la rémunération des salariés assurant le tutorat de jeunes de moins de 26 ans embauchés depuis moins de six mois (notamment sous contrat d'alternance) ou stagiaires dans l'entreprise et des éventuels compléments de salaire versés aux salariés en contrepartie de leur activité de tutorat de ces mêmes jeunes (article 33)* : selon les services du Gouvernement, « *compte tenu des délais de publication des textes réglementaires, il est encore prématuré de tirer un premier bilan de cette expérimentation. L'exploitation des déclarations 2483 des employeurs et celle des états statistiques et financiers des OPCA de l'exercice 2010 qui seront disponibles au cours du second trimestre 2011 permettront d'apporter des éléments plus précis* » ; cette mesure a été complétée par l'article 104 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, qui prévoit que pourront être financées, au titre du plan de formation, les dépenses correspondant à une part de la rémunération des salariés de 55 ans et plus assurant le tutorat de jeunes de moins de 26 ans embauchés en contrat de professionnalisation ; certaines personnes, au cours des auditions, se sont interrogées sur l'articulation de cette nouvelle mesure (non codifiée) avec les dispositions précitées : leurs deux champs d'application respectifs ne coïncident pas tout à fait, et des clarifications – au moins par voie de circulaire – seraient opportunes ; de manière générale, il est apparu que l'ensemble des dispositions de la loi sur la prise en charge des dépenses au titre du tutorat (il faut en effet aussi

mentionner le régime de prise en charge « de droit commun » tel qu'il est prévu à l'**article 23** de la loi (*cf.* sur ce point la première partie du rapport) constituent un dispositif dont la lisibilité pourrait être améliorée ;

– *la possibilité, pour tout apprenti dont la formation n'a pas été sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle, de bénéficier, à sa demande, de la prise en compte de ses acquis en vue de l'obtention d'un certificat de qualification professionnelle (article 34)* : seuls les partenaires sociaux des hôtels, cafés et restaurants, de la restauration collective et de la thalassothérapie semblent avoir opté pour un tel dispositif, en concluant, le 15 avril 2010, un accord établissant des « passerelles » entre l'apprentissage et la certification professionnelle, sur le fondement de la validation des acquis (*cf. infra* la partie du rapport consacrée aux certifications professionnelles) ;

– *l'ouverture d'une possibilité nouvelle d'accueil des élèves de 15 ans dans les centres de formation d'apprentis*, prévue par l'**article 29** de la loi : cette disposition n'aura d'effets concrets qu'à la rentrée scolaire 2011, le décret *ad hoc* n'ayant été pris que le 31 décembre 2010 (*cf.* sur cette question la première partie du rapport) ; les auditions ont montré sur cette question l'utilité de clarifications juridiques, de manière à préciser le positionnement de cette nouvelle mesure par rapport aux dispositifs de préapprentissage déjà existants. La circulaire du ministère de l'éducation nationale datée du 19 janvier 2011 apporte sur ce point une réponse : « *les articles L. 337-3 et suivants du code de l'éducation qui fondaient l'apprentissage-junior, bien que maintenus pour le moment dans l'ordonnancement juridique, ne recevront plus application* » et « *les classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) créées par la circulaire du 10 mars 1972 sont supprimées* ».

• S'agissant ensuite du financement de l'apprentissage, l'**article 27** de la loi prévoit l'affectation au Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (le FNDMA) de la majoration de la taxe d'apprentissage due par les grandes entreprises lorsqu'elles n'emploient pas assez de salariés en alternance.

On rappelle que le FNDMA est divisé en deux sections : une section de péréquation, qui a pour vocation de compenser les disparités de taxe d'apprentissage perçue par les centres de formation d'apprentis (CFA) et sections d'apprentissage (SA) de chaque région, et dont le produit s'élève à environ 195 millions d'euros par an ; une seconde section destinée à des interventions de l'État en faveur de l'apprentissage, notamment à travers les contrats d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage (COM apprentissage), mis en place en 2005 afin d'accroître les effectifs de jeunes bénéficiant d'un contrat d'apprentissage, et qui ont fait l'objet d'un soutien financier de l'État d'environ 260 millions d'euros par an.

C'est la contribution supplémentaire à l'apprentissage instituée par l'article 16 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, dont le produit était auparavant réparti uniformément sur l'ensemble des fractions de la taxe

d'apprentissage, qui a été affectée intégralement au FNDMA par l'article 27 de la loi.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs par les services du Gouvernement, « à ce jour, le produit 2010 de cette contribution s'élève à plus de 60 millions d'euros, qui seront affectés au développement et à la promotion de l'apprentissage à travers une nouvelle génération de contrats d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage conclue selon des modalités renouvelées afin d'atteindre l'objectif gouvernemental de 600 000 jeunes en apprentissage ». Par ailleurs, comme chaque année, un rapport sur les contrats d'objectifs et de moyens de l'apprentissage et l'utilisation du fonds sera adressé au Parlement.

2. Un débat qui dépasse le seul cadre de la loi du 24 novembre 2009

Les mesures de la loi relatives à l'alternance ne sauraient être appréciées indépendamment de la politique d'incitation au développement de l'apprentissage et de la professionnalisation mise en œuvre de manière plus globale par le Gouvernement. Certaines des personnes auditionnées ont évoqué les dispositions appliquées aujourd'hui, ainsi que les projets de réforme annoncés récemment.

a) Le suivi des mesures mises en œuvre aujourd'hui

La prime à l'embauche d'un salarié en contrat de professionnalisation, mise en œuvre dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes ⁽¹⁾, a été citée. Le versement de cette prime, d'un montant de 1 000 euros (2 000 euros en cas d'embauches de jeunes ayant un niveau d'études inférieur au baccalauréat), a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2010 par le décret n° 2010-894 du 30 juillet 2010. Certaines personnes auditionnées s'étaient prononcées en faveur d'une prolongation au-delà de cette date – ce qui n'a pas été le cas –, insistant sur le fait qu'il s'agit du seul avantage financier au profit des employeurs de salariés en contrats de professionnalisation (par opposition à la situation qui prévaut pour les employeurs d'apprentis) – une heure en contrat de professionnalisation coûterait plus cher qu'une heure au SMIC –, et rappelant que cette mesure aurait évité un effondrement des contrats de professionnalisation au moment de la crise.

Il est vrai qu'un argument différent a été présenté lors de la table ronde réunissant les branches professionnelles : un alignement des régimes financiers applicables aux contrats de professionnalisation et aux contrats d'apprentissage aurait certes pour effet premier d'accroître le nombre de contrats de professionnalisation, mais avec un impact indirect sur l'équilibre financier du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (avec le risque de voir

(1) Le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, annoncé par le Président de la République en avril 2009, consistait à mobiliser 1,3 milliard d'euros au profit de quelque 500 000 jeunes par les mesures suivantes : aides à l'embauche d'apprentis, aides aux contrats de professionnalisation, contrats d'accompagnement dans l'emploi, contrats initiative emploi, etc.

le fonds « siphonné »), du fait de l'application des règles de péréquation, d'une part, et un effet sur les politiques de formation professionnelle menées par les conseils régionaux, d'autre part, qui pourraient être confrontés à la difficulté de pourvoir les places des centres de formation d'apprentis qu'ils financent.

Au cours de cette même table ronde, des représentants d'une branche professionnelle ont cependant souligné l'intérêt du développement des contrats de professionnalisation, véritables outils d'insertion professionnelle, contrairement aux contrats d'apprentissage, davantage conçus, à leurs yeux, comme des instruments dédiés avant tout à la formation initiale, conduisant à des diplômes de l'Éducation nationale. Le tableau présenté en annexe rappelle, de manière synthétique, les différences entre ces deux types de contrats.

D'autres mesures récentes ont aussi été évoquées, tel le portail de l'alternance, site internet créé en mai 2010 pour favoriser l'accès aux offres d'emploi en alternance, financé par Pôle emploi : ce site recensait près de 62 000 offres de contrats au 1^{er} mars 2011.

En outre, ont été mentionnés les accords conclus entre Pôle emploi et les organismes collecteurs sur l'alternance, autre moyen de favoriser le développement des contrats de professionnalisation et de l'apprentissage ⁽¹⁾.

Enfin, la question de la prolongation des mesures mises en œuvre dans le cadre de l'application de la loi du 24 novembre 2009 a également été posée, en particulier concernant l'accueil en centres de formation d'apprentis de jeunes n'ayant pas encore d'employeur, mesure qui est venue à expiration le 31 octobre 2010 et n'a donc pu produire tous ses effets.

b) Des pistes pour l'avenir

Comme l'ont rappelé les services du Gouvernement à vos rapporteurs, *« en définitive, et en dépit de la crise économique, les effectifs d'apprentis s'élèvent à environ 426 000 ⁽²⁾ fin 2009, contre 368 988 fin 2004, ce qui appelle le lancement d'une nouvelle génération de contrats d'objectifs et de moyens (COM) apprentissage permettant de maintenir une telle dynamique ».*

La question se posera cependant de déterminer les objectifs de ces contrats. Les investissements innovants pourraient être privilégiés, mais encore serait-il opportun, ont souligné certaines personnes entendues par vos rapporteurs,

(1) On peut citer, pour prendre des exemples récents, l'accord conclu en juillet 2010 entre OPCALIA et Pôle emploi (il s'agit d'une convention pour le développement de la professionnalisation et des transitions professionnelles : dans le cadre de cet accord, OPCALIA Alsace et Pôle emploi Alsace ont convenu de privilégier les contrats de professionnalisation, les conventions de reclassement personnalisé, les contrats de transition professionnelle, la validation des acquis de l'expérience et l'extension de la portabilité du droit individuel à la formation aux demandeurs d'emploi), ou l'accord de coopération entre OPCALIA, le MEDEF et Pôle emploi Champagne-Ardenne (convention conclue en juillet 2010 en faveur de l'emploi et de la sécurisation des parcours professionnels).

(2) Estimation provisoire qui s'appuie sur l'enquête rapide menée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

de prévoir une part suffisante au profit du bon fonctionnement des centres de formation d'apprentis existants.

Il est vrai que, dans le cadre du grand emprunt, 500 millions d'euros d'investissements ont été prévus pour financer la création de nouveaux centres de formation en alternance ou l'extension de centres existants, notamment dans des secteurs économiques en développement, ainsi que pour financer des places supplémentaires d'hébergement pour jeunes travailleurs des centres de formation en alternance et la construction d'internats de l'alternance rattachés à un centre de formation.

De manière plus générale, a aussi été évoquée la question – qui n'est certes pas nouvelle, et ne comporte qu'un lien indirect avec l'application de la loi – du rapport entre l'apprentissage et l'enseignement en lycée professionnel, ainsi que ses implications pour les financeurs respectifs, région ou État, et la nécessité de trouver un équilibre entre ces deux systèmes complémentaires.

Dans le même ordre d'idée, le débat sur la réforme du financement de l'apprentissage a aussi été abordé : face à la volonté des pouvoirs publics de favoriser un « nouvel élan » de l'apprentissage, est-ce le moment d'entamer une réflexion sur la répartition de la taxe d'apprentissage entre, d'une part, la fraction de la taxe réservée au développement de l'apprentissage (le « quota », égal aujourd'hui à 52 % de la taxe), qui permet de financer le fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (à hauteur de 22 % de la taxe) ainsi que les frais de fonctionnement des centres de formation d'apprentis (à hauteur de 30 % de la taxe), et, d'autre part, la fraction destinée à financer les premières formations technologiques et professionnelles (le « hors quota », égal à 48 % de la taxe) ?

Un certain nombre de rapports, parfois évoqués au cours des auditions, ont été publiés récemment, en particulier le rapport remis par M. Henri Proglia au Président de la République en novembre 2009, *Promouvoir et développer l'alternance*, ou le rapport issu des ateliers de l'apprentissage et de l'alternance. Le rapport de M. Proglia avait – entre autres – souligné la nécessité, tout en préservant l'existence des deux contrats d'apprentissage et de professionnalisation, de mettre en cohérence les règles qui leur sont applicables, par une harmonisation des périodes d'essai, une unification des règles du tutorat, ou encore la convergence des règles de rémunération⁽¹⁾. Quant au rapport des ateliers de l'apprentissage et de l'alternance, il se prononce en faveur de l'établissement d'un cadre de référence de l'alternance partagé par tous, pour insister sur la nécessité « *de rappeler de manière claire les principes de l'alternance auxquels les dispositifs qui s'en prévalent, quels qu'ils soient, doivent se conformer* »⁽²⁾.

(1) Voir sur ces questions le rapport, notamment pp. 40 et 41.

(2) Le rapport évoque notamment les éléments suivants : un temps unique de formation ; un pilotage de la formation ; une fonction tutorale ; un apprenant en situation professionnelle réelle, dans le cadre d'une

Poursuivant cette réflexion, certaines personnes auditionnées par vos rapporteurs ont avancé l'idée de l'inscription, dans le code de l'éducation et le code du travail, d'une « période en alternance », qui serait une période de formation, « tutorée », conduisant à une certification. Cette période favoriserait l'acquisition de savoir-faire et de savoir-être au travail. Elle ne s'adresserait pas uniquement aux jeunes et constituerait une modalité de formation incluant à la fois des éléments de formation initiale et des éléments de formation continue, sans contrat, donc relativement simple d'utilisation.

L'idée du système des quotas, qui remonte à la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, et abordée par la loi du 24 novembre 2009 à son **article 31** ⁽¹⁾, avait également été reprise par ces rapports. Depuis 2008, les entreprises de plus de 250 salariés qui comptent moins de 3 % d'alternants dans leurs effectifs voient leur taxe d'apprentissage majorée de 20 % (son taux est porté de 0,5 % de la masse salariale à 0,6 %). Le rapport de M. Proglia ⁽²⁾ avait préconisé de fonder les systèmes de quotas et d'incitations actuels sur un double engagement, celui de la formation et du recrutement en alternance, en privilégiant une démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. Le rapport des ateliers de l'apprentissage et de l'alternance ⁽³⁾ proposait quant à lui, notamment, de rendre le système des quotas plus incitatif, par une modulation de la surtaxe en fonction du taux d'alternants effectivement atteint, en étendant progressivement le système du quota aux petites et moyennes entreprises et en accordant un « bonus » aux entreprises qui dépassent le quota.

Cette diversité de propositions, de même que les auditions, attestent la complexité de ce sujet, dont les enjeux sont multiples : risques d'accroître les contraintes pesant sur les entreprises, en multipliant les formes de quotas ; nécessité de placer de telles mesures en cohérence avec les autres plans en faveur de la relance de l'apprentissage ; question de la faisabilité des systèmes proposés, car le champ d'entreprises et de centres de formation d'apprentis susceptibles d'accueillir les apprentis est-il véritablement extensible ?

relation contractuelle ; une reconnaissance de la formation qui vient sanctionner l'ensemble des connaissances et compétences professionnelles acquises (savoir, savoir-faire et savoir-être à l'école et dans l'entreprise) – voir notamment le rapport p. 15.

(1) On rappelle que cet article, relatif à la conclusion de conventions entre l'État, en concertation avec les régions, et les entreprises, sur le développement de l'alternance, évoque l'objectif de 5 % de jeunes en alternance dans l'emploi privé.

(2) Voir sur cette question le rapport p. 22 et suivantes.

(3) Voir le rapport p. 34 et suivantes.

F. L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

La loi du 24 novembre 2009 comporte de nombreux aménagements des outils (juridiques et financiers) de la formation professionnelle continue des salariés et, désormais, des demandeurs d'emploi – dont la prise en compte dans les dispositifs de la formation continue est l'un des grands apports de la réforme.

1. Un droit individuel à la formation rendu « portable »

L'article 6 de la loi instaure un nouveau dispositif, dit de « portabilité » du droit individuel à la formation (DIF) accumulé (à raison de 20 heures par année de travail dans la limite de 120 heures) quand il n'a pas été utilisé dans l'entreprise et que le salarié est amené à quitter celle-ci : ce droit résiduel peut alors permettre le financement d'actions de formation, de bilan de compétences ou de validation des acquis de l'expérience (VAE).

a) Les avancées que doit permettre ce dispositif

Ce dispositif présente, dans sa conception, plusieurs avancées par rapport à la « transférabilité » préexistante (qui n'est pas supprimée, mais avec laquelle le législateur a voulu articuler la nouvelle « portabilité ») :

- Le dispositif préexistant de transférabilité n'était applicable qu'à des cas limités de rupture de la relation de travail : le licenciement (hors faute grave ou lourde) ou l'adhésion à une convention de reclassement personnalisé (CRP) ou un contrat de transition professionnelle (CTP). Le cas de la démission était également visé, mais avec un dispositif législatif peu normatif qui ne paraissait pas réellement garantir de droits supplémentaires aux salariés.

La portabilité s'applique désormais à toutes les fins de relation de travail ouvrant droit à l'assurance chômage, sauf le licenciement pour faute lourde, ce qui couvre notamment, outre les licenciements, les fins de contrat temporaire, les ruptures négociées, notamment dans le cadre du régime de la rupture conventionnelle, et les cas de démissions dites « légitimes » que l'assurance chômage indemnise.

- La portabilité permet de conserver et de faire valoir les droits résiduels pendant une période bien plus longue, soit pendant la période de chômage, soit pendant deux ans chez un nouvel employeur, alors que la transférabilité en cas de licenciement devait et doit toujours être demandée pendant le préavis.

- Le mode de valorisation des droits est simplifié : dans le cadre de la transférabilité, leur valeur monétaire était chiffrée en fonction de l'« allocation de formation », c'est-à-dire de 50 % du salaire horaire net moyen de l'intéressé sur les douze derniers mois (par heure de droit résiduel). Désormais, aussi bien dans le régime de transférabilité maintenu que dans celui de portabilité, cette valorisation

sera effectuée sur une base forfaitaire, donc plus simple, de 9,15 euros par heure de droit résiduel.

Par ailleurs, la portabilité mutualise cette valorisation, alors qu'elle reste à la charge de l'entreprise dans le cadre de la transférabilité en cas de licenciement : elle sera à la charge soit de l'OPCA du dernier employeur (si le salarié est chômeur), soit à la charge de l'OPCA de son nouvel employeur.

- Enfin, l'information des salariés est assurée par l'obligation de mentionner sur leur certificat de travail le solde du nombre d'heures acquises au titre du DIF et non utilisées, la somme correspondant à ce solde et l'OPCA de l'ex-employeur compétent pour la verser pour une formation effectuée durant la période de chômage consécutive.

Il est à noter que, parallèlement au dispositif national de portabilité prévu à l'article 6, l'**article 14** de la loi invite, de son côté, les branches à progresser sur ce thème : les négociations triennales obligatoires de branche sur la formation professionnelle devront notamment aborder la question de la portabilité.

b) Des clarifications nécessaires pour la mise en œuvre du dispositif

On en est encore au début de l'application concrète du DIF portable. Les demandes de financement de formation à ce titre sont encore peu nombreuses, d'après les éléments recueillis lors des auditions ; jusqu'à présent, elles n'ont pas été l'objet d'un décompte. Toutefois, l'information des salariés étant effectuée par les mentions faites sur le certificat de travail et, le cas échéant, la lettre de licenciement, on peut penser que ces demandes vont se multiplier. De réelles incertitudes sur l'interprétation et l'application du dispositif ont été signalées. Elles renvoient plus généralement à l'ambiguïté centrale qui s'attache à l'ensemble du dispositif DIF, rappelée par M. Pierre Ferracci dans sa contribution écrite précitée aux travaux de vos rapporteurs : le DIF n'est pas véritablement un « droit à formation » – puisqu'il s'exerce en accord avec l'employeur –, mais seulement un droit du salarié à prendre l'initiative de demander une formation...

- *Le DIF portable : un « droit de tirage » pour les salariés ?*

À la différence du DIF « classique » mis en œuvre dans l'entreprise où il est acquis, dont la mobilisation repose sur un accord du salarié et de l'employeur, le DIF portable conservé après la rupture ou le terme du contrat de travail a, dans les termes de la loi, le caractère d'un droit opposable par le salarié à l'OPCA sollicité : la loi ne prévoit pas que l'OPCA concerné puisse refuser la demande de financement présentée, soit par l'ex-salarié au chômage, soit par le salarié ayant retrouvé un emploi et mobilisant son DIF résiduel (de l'emploi précédent) en accord avec son nouvel employeur. Il n'y a que dans le cas où le salarié réembauché veut mobiliser son DIF résiduel sans l'accord de son nouvel employeur que l'OPCA peut, selon la loi, lui opposer ses priorités internes de formation (et donc lui refuser, le cas échéant, la prise en charge).

Il semble cependant que des OPCA prétendent de manière générale avoir un droit de refus de prise en charge des DIF portables ne rentrant pas dans leurs priorités, sans doute à cause de l'ambiguïté de portée générale sur la nature du DIF qui a été rappelée précédemment.

S'agissant de la mobilisation du DIF résiduel alors que l'ex-salarié est au chômage, elle est, selon les termes de la loi, effectuée après « avis » de son référent chez Pôle emploi (ou l'organisme cotraitant qui assure son accompagnement). Cet « avis », s'il est négatif, peut-il être opposé au salarié pour lui refuser la prise en charge ? La question est sans doute légitime en vue d'optimiser les moyens disponibles pour les formations, mais toujours est-il que la loi ne le prévoit pas.

Un élément de réponse réside sans doute dans le fait que le montant des « droits à formation » acquis au titre du DIF est nécessairement limité. Pour financer des formations d'une durée significative, il faudra donc souvent parvenir à réunir des cofinancements sur le même dossier, la mobilisation du DIF résiduel n'étant que l'un d'entre eux. Dans cette optique, Pôle emploi et/ou les OPCA peuvent retrouver toute leur légitimité face aux demandes des « porteurs » de DIF, s'ils sont en mesure de développer l'ingénierie financière nécessaire.

- *La question du « guichet » gestionnaire*

En dehors du débat essentiel sur le caractère inconditionnel ou non du droit à prise en charge des formations voulues par le salarié, une mise en œuvre efficace du DIF portable exercé pendant la période de chômage implique une clarification quant au « guichet » gestionnaire : quels rôles respectifs pour Pôle emploi et les OPCA appelés en financement ? Actuellement, il semble que l'un et les autres aient tendance à se « renvoyer la balle », aux dépens des premiers demandeurs de valorisation du DIF portable. Pôle emploi a cependant engagé un processus de négociation avec les OPCA pour mettre en place une procédure standardisée, avec un formulaire unique pour ses conseillers.

- *La question du DIF « transférable » en cas de licenciement pour faute grave*

De manière plus ponctuelle, la rédaction de la loi elle-même comporte une disposition difficile à mettre en œuvre en raison de ce qui apparaît comme une contradiction interne. Le régime, préexistant à la « portabilité », de « transférabilité » du DIF en cas de licenciement consiste à permettre au salarié licencié, s'il « *en fait la demande avant la fin du préavis* », d'obtenir de son ancien employeur le financement d'une formation à partir de son DIF résiduel. Le Sénat, lorsqu'il a examiné la loi, a souhaité clarifier l'articulation de la transférabilité avec la portabilité. À cette occasion, la transférabilité a été étendue aux licenciements pour faute grave (elle ne reste exclue que pour les licenciements pour faute lourde). Or, le licenciement pour faute grave a justement pour effet de supprimer le préavis de licenciement (la faute grave étant celle qui justifie une

rupture immédiate de la relation de travail). Le licencié pour faute grave devrait donc demander la valorisation de son DIF avant la fin d'un préavis... qui n'existe pas dans son cas.

c) Des enjeux financiers incertains

La question des enjeux financiers, qui se pose pour le DIF dans son ensemble⁽¹⁾, est particulièrement prégnante pour ce qui est du DIF portable, dès lors qu'il doit être considéré, comme on l'a vu, comme un droit opposable au bénéfice du salarié.

La présente loi impute les sommes versées par les OPCA au titre de la portabilité du DIF sur leur section « professionnalisation » (sauf dispositions spécifiques prévues par accord de branche ou accord des parties constitutives d'un OPCA interprofessionnel). Des personnes auditionnées par vos rapporteurs ont émis la crainte que cette imputation ne nuise au financement des contrats de professionnalisation.

Les OPCA bénéficient du soutien du FPSPP pour mettre en œuvre la portabilité du DIF. Conformément au décret n° 2010-155 du 19 février 2010 cité dans le I du présent rapport et à la convention-cadre passée entre le FPSPP et l'État le 15 mars 2010, le FPSPP a programmé 20 millions d'euros pour financer la portabilité en 2010 ; le même montant est prévu pour 2011 par l'annexe financière à la convention-cadre avec l'État. Cette enveloppe n'a pas été dépensée en 2010 et peut apparaître suffisante dans un premier temps. Mais à plus long terme, on peut s'interroger : une évaluation faite il y a deux ans par la Cour des comptes était arrivée à un coût annuel potentiel de près de 300 millions d'euros pour la portabilité...

Le coût de la portabilité du DIF selon la Cour des comptes

La Cour des comptes a évalué en 2008⁽²⁾ le coût annuel potentiel de la portabilité du DIF à 287 millions d'euros sur la base des hypothèses suivantes : les salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) ayant acquis des droits DIF (c'est-à-dire ayant au moins un an d'ancienneté) étant un peu plus de 12 millions et leur *turn-over* étant de 13 %, environ 1,57 million de personnes pourraient faire valoir leurs droits chaque année. Sur la base d'un résidu de droits à valoriser égal en moyenne à une année d'accumulation, soit 20 heures, pour une valorisation forfaitaire horaire de 9,15 euros, on a donc : 1,57 million * 20 * 9,15 = 287 millions.

Ce calcul doit cependant être envisagé avec prudence, car il comporte à la fois :

– des biais de sous-estimation, d'une part car le niveau moyen de DIF cumulé par les salariés doit être bien supérieur à 20 heures (vu le faible recours au DIF – 6,2 % des salariés seulement ont accédé en 2009 à des formations financées au titre du DIF –, de nombreux

(1) Voir à ce propos le rapport public 2009 de la Cour des comptes.

(2) Voir la communication de la Cour des comptes sur le DIF annexée au rapport d'information de M. Didier Migaud sur le droit individuel à la formation, Assemblée nationale, XIII^{ème} législature, septembre 2008, n° 1129.

salariés doivent approcher du « compteur plein » à 120 heures, six ans après la création du DIF en 2004), d'autre part car il faudrait aussi, en principe, prendre en compte les fins de contrats à durée déterminée (CDD), qui peuvent ouvrir droit à la portabilité, même si l'enjeu est sans doute limité (les droits DIF potentiels étant faibles) ;

– mais aussi un biais de surestimation, car tous les cas de rupture de CDI n'ouvrent pas droit à la portabilité du DIF ; les démissions sont deux fois plus nombreuses que les licenciements et ne donnent accès à la portabilité que dans le cas particulier des démissions « légitimes » au sens de l'assurance chômage.

En tout état de cause, il s'agit d'un calcul de coût « potentiel » : tous les bénéficiaires potentiels ne feront pas valoir leur DIF portable.

2. La prise en charge des formations hors temps de travail à l'initiative des salariés

Le congé individuel de formation (CIF) est un dispositif qui permet à des salariés d'accéder, à leur initiative, à des formations longues (784 heures en moyenne en 2009), dans une optique de qualification ou de reconversion, grâce aux fonds gérés par des OPCA *ad hoc*, dits OPACIF. Environ 50 000 congés individuels sont financés annuellement au bénéfice de salariés en contrat à durée indéterminée (39 428 en 2009) ou à durée déterminée (11 218 en 2009). Il est spécifié que « *les actions de formation du congé individuel de formation s'accomplissent en tout ou partie pendant le temps de travail* », car c'est un congé rémunéré.

L'**article 10** de la loi et son décret d'application créent donc un nouveau dispositif permettant la prise en charge par les OPACIF de formations hors temps de travail, d'une durée d'au moins 120 heures.

Selon les indications des services du Gouvernement, le FPSPP a réalisé une enquête et recueilli des données afin de connaître la façon dont ce dispositif a été géré durant le premier semestre 2010. Il en ressort que l'ensemble des OPCA gestionnaires du CIF ont décidé de financer des formations hors temps de travail. Les demandes restent le plus souvent instruites comme des demandes de CIF, selon les mêmes priorités d'accès et des règles de financement proches.

Les demandes semblent pour l'heure peu nombreuses. Le plus important des OPACIF, le FONGECIF Île-de-France, a fait état de seulement 136 dossiers, qui, de surcroît, ont souvent été déposés par des cadres de très haut niveau, ce qui ne correspond pas à la cible voulue. Le dispositif est perçu comme complexe à mettre en œuvre par les dirigeants de ce FONGECIF :

– de fait, ce type de formations « hors temps de travail » mais longues exigent souvent un effort, une forme de cofinancement sous forme d'autorisations d'absence, de la part de l'employeur des bénéficiaires ;

– est également affiché le souci d'éviter toute substitution à d'autres circuits de financement public (les formations du Conservatoire national des arts

et métiers, par exemple, bénéficient déjà de larges financements des conseils régionaux, auxquels le FONGECIF Île-de-France ne veut pas se substituer) ;

– pour couvrir des formations longues et coûteuses, il pourrait être utile, mais c’est compliqué, de pouvoir mobiliser cumulativement plusieurs dispositifs financiers, notamment le DIF en complément du CIF.

Sur ce dernier point, on peut rappeler les considérations de la Cour des comptes dans l’insertion qu’elle a consacrée à la fois au CIF et au DIF dans son rapport public 2009. Elle y relevait « *une complète absence d’articulation* » entre les deux dispositifs, « *l’échec des dispositifs spécifiques ouverts aux titulaires de contrats à durée déterminée* » (dits CIF-CDD et DIF-CDD) et « *une ouverture inaboutie aux salariés en situation de transition professionnelle* ». La Cour recommandait donc notamment de fusionner les dispositifs du CIF-CDD et du DIF-CDD et d’« *articuler étroitement CIF et DIF selon une logique de droit différé à la formation pour les publics fragiles en situation de reconversion ou de mobilité professionnelle, en rendant obligatoire la mobilisation du DIF en cas de demande de CIF, et en mettant en place une portabilité limitée du CIF en cas de transition professionnelle (...)* ».

3. Le bilan d’étape professionnel et l’entretien professionnel à 45 ans

a) Un bilan d’étape professionnel renvoyé à une future négociation sociale

L’**article 12** de la loi instaure un droit au « *bilan d’étape professionnel* » pour les salariés à partir de deux ans d’ancienneté, ce bilan pouvant être renouvelé tous les cinq ans. L’objet de ce bilan est, « *à partir d’un diagnostic réalisé en commun par le salarié et son employeur, de permettre au salarié d’évaluer ses capacités professionnelles et ses compétences et à son employeur de déterminer les objectifs de formation du salarié* ».

Les conditions d’application de cette mesure sont renvoyées par la loi à un futur accord national interprofessionnel des partenaires sociaux.

Pour comprendre cette option du législateur, il faut revenir sur la généalogie du dispositif. Le bilan d’étape professionnel a été imaginé par les partenaires sociaux, qui l’avaient inscrit dans leur accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail et détaillé dans leur accord du 14 novembre 2008 sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Ce dernier comportait quelques précautions : « *Ce bilan est de nature distincte de l’entretien annuel d’évaluation qui constitue un acte de management. À cet effet, lorsqu’il est réalisé dans l’entreprise et que la taille et la structure de l’entreprise le permettent, il ne peut être fait par la hiérarchie directe de l’intéressé* ». Toutefois, l’établissement d’un lien entre la démarche de GPEC et le bilan d’étape professionnel a suscité des inquiétudes chez des syndicats de salarié quant à un

risque de détournement de cet outil au détriment des salariés. Un avenant d'application acté le 3 mars 2009 a été l'objet de l'opposition d'une majorité (trois sur cinq) des organisations syndicales de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel, ce qui a entraîné sa nullité.

C'est dans ce contexte que la loi a jugé plus sage d'appeler les partenaires sociaux à renégocier la question. Il ressort des déclarations de responsables syndicaux auditionnés que cette négociation n'est pas engagée et n'apparaît pas comme une priorité. Elle a toutefois été inscrite par les partenaires sociaux nationaux à leur « agenda social » pour 2011.

b) L'entretien professionnel à 45 ans

L'**article 13** de la loi rend obligatoire, dans les entreprises de 50 salariés au moins, l'organisation d'entretiens professionnels spécifiques pour les salariés dans l'année suivant leur quarante-cinquième anniversaire. Ces entretiens doivent notamment être l'occasion de les informer de leurs droits en matière d'accès à un bilan d'étape professionnel, à un bilan de compétences ou à une action de professionnalisation.

Le bilan de la mise en œuvre effective de cette disposition et de sa contribution à la gestion des âges dans l'entreprise ne pourra être fait qu'à moyen terme.

4. La rénovation des dispositifs de certification

a) La rénovation des certificats de qualification professionnelle et de la Commission nationale de la certification professionnelle

L'**article 22** de la loi du 24 novembre 2009 a entendu réformer les dispositifs de certification professionnelle, principalement suivant deux grands axes : d'une part, en consacrant la notion de certificat de qualification professionnelle ; d'autre part, en rénovant la procédure de classement au répertoire national des certifications professionnelles.

• *La rénovation des certifications professionnelles*

Conformément à l'intention des partenaires sociaux dans l'accord interprofessionnel de janvier 2009, la loi tend à améliorer la lisibilité du paysage des certifications professionnelles de plusieurs manières : en progressant dans la formalisation des certificats de qualification professionnelle, avec l'élaboration de référentiels d'activités (pour analyser les situations de travail et en déduire les connaissances et compétences nécessaires) et de référentiels de certification (pour définir les modalités et critères d'évaluation des acquis) ; en améliorant la détermination des autorités responsables de la création des certificats de qualification professionnelle (les commissions paritaires nationales de l'emploi), voire en incitant plusieurs branches professionnelles à créer des certificats de qualification professionnelle communs ; en renforçant le rôle de la Commission

nationale de la certification professionnelle en matière de certificats de qualification professionnelle, par l'attribution de nouveaux pouvoirs d'évaluation et de recommandation.

Un certain nombre des personnes auditionnées ont salué la consécration dans le code du travail des certificats de qualification professionnelle, désormais définis à l'article L. 6314-1.

Sans doute d'autres se sont-elles interrogées sur l'usage qui, dans la pratique, est fait de ces certificats. Certification « *au rabais ?* », « *travail posté ?* » : la formulation de ces interrogations a fait apparaître la crainte d'une formation qui, certes consacrée par la loi, ne serait dédiée qu'à la mise en œuvre de tâches très circonscrites (la peinture sur des façades extérieures a été prise en exemple), ou correspondant à de très bas niveaux de qualification.

Mais certaines branches professionnelles ont rappelé le développement important des certificats de qualification professionnelle, qu'elles favorisent par des pratiques qui, il est vrai, préexistaient souvent à la loi. Les représentants du FAF Propreté, l'OPCA des entreprises de propreté et services associés, ont exposé, lors de la table ronde réunissant les organismes collecteurs, la manière dont est développé le recours aux CQP, à partir de l'encouragement de la maîtrise des écrits professionnels : l'organisme a ainsi entrepris un travail d'ingénierie destiné à mettre en cohérence sa démarche avec le socle de compétences de base tel qu'il a été développé par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) et le cabinet RECIF (de recherche, expertise conseil en ingénierie de formation). Les objectifs sont multiples : identifier et rendre lisibles les savoirs de base généraux et appliqués des métiers de la propreté ; structurer une offre de formation adaptée aux besoins des personnes et des entreprises ; poursuivre les travaux des passerelles avec les autres diplômes ; faciliter les mobilités professionnelles ; exiger un meilleur professionnalisme des conseillers lors des orientations professionnelles des personnes ⁽¹⁾.

Par accord du 21 avril 2010, la branche du négoce des matériaux de construction s'est, quant à elle, engagée à rendre accessibles ses certificats de qualification professionnelle par la validation des acquis de l'expérience ⁽²⁾. Selon la fédération patronale, avant même la signature de l'accord, 3 000 certificats avaient déjà été accordés à des salariés de la branche, une vingtaine d'organismes de formation étant habilités, dans ce cadre, sur tout le territoire. L'objectif de cet accord est de créer une voie d'accès à cette certification au profit des salariés expérimentés, en particulier en milieu de carrière ou pour les seniors. L'accord fixe une condition d'expérience minimale de trois ans.

(1) Ces objectifs figurent dans un document de présentation des savoirs de base et du développement de la qualification au sein de la branche, accessible sur le site internet du conseil d'orientation de l'emploi.

(2) Ce développement s'inspire d'un article de Liaisons sociales quotidien, n° 15 680, jeudi 2 septembre 2010.

L'accord signé le 8 avril 2010 par la fédération nationale de l'industrie laitière, la fédération nationale des coopératives laitière et les fédérations syndicales CFE-CGC, CFTC et CGT-FO, constitue un autre exemple du dynamisme des branches en matière de certificats de qualification professionnelle. Certes, cet accord est consacré, de manière globale, à la formation professionnelle, mais il comporte un volet important dédié aux CQP. L'accord invite notamment les entreprises à avoir des « projets CQP », qui doivent être des projets collectifs qualifiants, adaptant les certificats à chaque entreprise. Les signataires soulignent l'importance de la démarche de validation des acquis de l'expérience.

L'importance des certificats pour les branches professionnelles confirme donc – si besoin était – qu'il s'avérait nécessaire d'en clarifier les fondements juridiques par la loi.

- *La procédure de classement au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)*

Comme l'ont rappelé à vos rapporteurs les services du Gouvernement, la « mise en cohérence du paysage de la certification professionnelle » est l'objectif central des dispositions de l'article 22 de la loi. C'est la raison pour laquelle il a été conféré un droit de regard à la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) sur la création des certifications ministérielles, diplômes ou titres professionnels enregistrés de droit. Dorénavant, les créations sont soumises à un avis d'opportunité de la commission.

Il résulte de certaines auditions que, sur ce point, la loi tend bel et bien à favoriser l'émergence d'un dialogue entre, d'une part, l'enseignement supérieur, de l'autre, le répertoire national des certifications professionnelles. En effet, aux termes de la nouvelle procédure, l'inscription de la nouvelle certification au répertoire national sera subordonnée à l'élaboration d'une fiche d'information sur cette certification, mais plus encore à une réflexion sur le lien entre la filière professionnelle et le métier. L'objectif est de prendre pour point de départ un référentiel de compétences, et d'en déduire la construction de l'offre de formation.

Comme le résume le rapport d'activité de la Commission nationale de la certification professionnelle pour 2009, l'avis d'opportunité préalable à l'élaboration des certifications enregistrées de droit « vise notamment à permettre aux différentes instances qui élaborent cette typologie de certifications de mettre l'accent sur les finalités des apprentissages et de disposer d'un regard transversal sur le positionnement de la certification dans l'ensemble du champ professionnel concerné ». Le rapport ajoute : « À terme, il sera également de nature à favoriser les rapprochements entre certaines certifications (passerelles, tronc communs, etc.), fonction qui est également dévolue par la loi à la Commission nationale des certifications professionnelles ».

b) Des mesures à évaluer sur le moyen terme

Interrogés sur ce point par vos rapporteurs, les services du Gouvernement estiment que l'ensemble de ces dispositions sont trop récentes pour donner lieu à un bilan systématique – allant au-delà des exemples ponctuels présentés *supra* –, « *le processus de création des certificats de qualification professionnelle, de définition du contours des études par la Commission nationale de la certification professionnelle étant nécessairement long* ».

S'agissant des nouveaux pouvoirs de la Commission nationale des certifications professionnelles, ces mêmes services ont néanmoins indiqué que, dès janvier 2010, la commission a élaboré, avec la participation de tous les ministères certificateurs de droit, une procédure opérationnelle pour sa saisine, commune à tous les ministères en cas de création de certification. Au premier semestre 2010, seules deux créations ont fait l'objet d'un avis d'opportunité, mais « *la nouvelle procédure va connaître une montée en charge rapidement puisque la commission [devait] se prononcer fin novembre 2010 sur un ensemble de demandes d'avis. L'enjeu pour 2011 concernera les diplômes de l'enseignement supérieur, potentiellement nombreux (...). La procédure doit en effet associer les universités (sans remettre en cause leur autonomie) et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP). Cette procédure est donc nécessairement différente et plus lourde que celle s'appliquant à la création des autres diplômes ministériels* ».

D'ores et déjà, les représentants des branches professionnelles ou des OPCA ont fait part de certaines préoccupations pour l'avenir, relatives à la fois aux relations entre les certificats de qualification professionnelle et le contrat d'apprentissage, et aux relations entre ces certificats et le contrat de professionnalisation.

Les auditions ont révélé que la question du lien entre l'apprentissage et les certificats de qualification professionnelle, abordée par la loi dans son **article 34**, suscite un certain débat. Cet article prévoit une disposition expérimentale, jusqu'au 31 décembre 2011, permettant à un apprenti dont la formation n'a pas été sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle, de bénéficier de la prise en compte de ses acquis en vue de l'obtention d'un certificat de qualification professionnelle. L'article renvoie à un accord collectif le soin de fixer les modalités de mise en œuvre de ce dispositif, un décret intervenant à défaut d'accord.

En application de cette disposition, les partenaires sociaux des hôtels, cafés et restaurants, de la restauration collective et de la thalassothérapie ont conclu, le 15 avril 2010, un accord établissant un dispositif de « passerelles » entre l'apprentissage et la certification professionnelle, sur le fondement de la validation des acquis. L'accord définit les conditions d'accès à la mesure (à savoir un avis favorable conjoint de l'équipe pédagogique du centre de formation d'apprentis et

du tuteur en entreprise, et des notes obtenues à l'examen d'apprentissage qui ne peuvent être inférieures à 18/40 – 10 pour la pratique professionnelle et 8 pour l'enseignement général). L'accord fixe aussi les critères d'obtention du certificat de qualification professionnelle : l'appréciation de l'assiduité du jeune et de ses connaissances et compétences acquises, sur le fondement du référentiel de compétences du certificat, en lien avec le diplôme ou titre professionnel préparé par le jeune dans le cadre de l'apprentissage.

Dans le même temps, à l'occasion de la table ronde réunissant des représentants des branches professionnelles, certaines craintes ont été exprimées de voir le développement de la préparation de certificats de qualification professionnelle par la voie de l'apprentissage conduire à l'obtention de certificats « au rabais ».

Par ailleurs, la relation entre les certificats de qualification professionnelle et les contrats de professionnalisation est l'objet d'un autre débat, porteur d'enjeux multiples, dans la mesure où seuls les contrats et les périodes de professionnalisation d'au moins 120 heures sont inclus dans la péréquation au titre du nouveau fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Certaines branches professionnelles ou certains organismes collecteurs, qui créent de nombreux certificats de qualification professionnelle, ne donnant pas toujours lieu à des périodes de professionnalisation longues, peuvent s'estimer défavorisés par ce système, alors même que les taux de réussite aux certificats sont importants, dans des secteurs d'activité où le niveau de qualification des salariés, à l'origine, peut être faible.

c) Une clarification utile des conditions de prise en charge des frais de participation à des jurys de certifications professionnelles

L'**article 20** de la loi clarifie les conditions de participation des salariés et des travailleurs indépendants aux jurys d'examen et de validation des acquis de l'expérience, et surtout le financement de ces instances.

La réglementation antérieure était en effet assez floue : traitant globalement de la participation des salariés « *aux instances d'emploi et de formation professionnelle ou à un jury d'examen* », elle mettait à la charge de l'employeur le maintien de la rémunération et le remboursement des frais de déplacement des salariés appelés à siéger dans ces instances, avec une possibilité de prise en charge par les « *organismes paritaires appelés à traiter des problèmes d'emploi ou de formation* » pour siéger à une instance paritaire.

S'agissant en particulier de la validation des acquis de l'expérience (VAE), l'un des obstacles connus à son développement réside dans la difficulté à réunir des jurys, qui a souvent été imputée à des conditions de défraiement peu

incitatives ⁽¹⁾, avec pour conséquence des retards très importants qui découragent parfois les candidats ⁽²⁾.

Les nouvelles dispositions inscrivent clairement le financement de la participation aux jurys d'examen et de VAE dans les dépenses que l'on peut prendre en compte dans les obligations financières des entreprises pour la formation professionnelle, sous réserve qu'il s'agisse de délivrer des titres inscrits au répertoire national des certifications professionnelles. La liste des dépenses de participation des salariés aux jurys est précisée et les modalités de leur prise en charge sont renvoyées aux OPCA. Les frais de participation aux jurys des non-salariés pourront aussi être pris en charge par les fonds d'assurance-formation.

Cette clarification des règles a été saluée par plusieurs personnes auditionnées.

d) La relance du dialogue social sur la validation des acquis de l'expérience

Dans la même optique de relance de la validation des acquis de l'expérience (VAE), les **article 14 et 21** de la loi précisent le contenu de la négociation triennale obligatoire de branche sur la formation professionnelle, qui devra en traiter, notamment sous l'angle des modalités d'information des entreprises et des salariés sur le dispositif, des conditions permettant d'y favoriser l'accès des salariés et des modalités de prise en charge des dépenses de jury par les OPCA.

5. Des dispositions pour faciliter le remplacement des salariés en formation

a) Deux outils complémentaires

Deux mesures de la loi visent à répondre à un problème récurrent, la question du remplacement des salariés en formation dans les petites entreprises. D'une part, l'**article 17** précise que la formule du groupement d'employeurs peut notamment servir au remplacement de salariés partis en formation. D'autre part, l'**article 44** de la loi a prévu un dispositif expérimental de prise en charge par les OPCA des dépenses correspondant aux rémunérations versées à un salarié recruté par une entreprise employant moins de dix salariés afin de remplacer un salarié absent de l'entreprise pour cause de formation.

(1) Voir sur ce point le rapport de M. Éric Besson en septembre 2008 : « Valoriser l'acquis de l'expérience : une évaluation du dispositif de VAE », publié par La Documentation française.

(2) Selon une enquête réalisée par la DARES en 2007 sur les personnes jugées recevables au premier semestre 2005 pour des certifications de niveau V par VAE, plus du quart des candidats recevables n'étaient toujours pas passés devant un jury au bout de deux ans d'attente. 17 % des personnes jugées recevables déclaraient avoir abandonné.

b) Un sujet complexe

Il est manifestement trop tôt pour évaluer l'application de ces deux mesures. Mais les auditions ont confirmé la nécessité de prendre en compte, par-delà les questions de financement, les enjeux qui se posent en termes d'organisation. Il pourrait être utile de renforcer encore la souplesse des formules proposées. La question du remplacement soulève en effet des difficultés multiples, dans certains cabinets ou officines, ne serait-ce que pour recruter des remplaçants, ou au regard de la nécessité de respecter le secret professionnel.

Pour ce qui concerne les groupements d'employeurs, la question peut se poser de l'adaptation du principe de solidarité financière qui lie aujourd'hui les membres d'un groupement : comme l'a souligné, par exemple, le Conseil économique, social et environnemental, si l'obligation de solidarité financière qui lie les membres des groupements d'employeur doit être préservée, sa mise en œuvre pourrait tenir compte – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – de l'utilisation qui est faite du groupement d'employeurs par ses différents membres ⁽¹⁾. Ce débat a été évoqué au printemps 2009 à l'Assemblée nationale, lors de la discussion de la proposition de loi pour faciliter le maintien et la création d'emplois, présentée par M. Jean-Frédéric Poisson et plusieurs de ses collègues ⁽²⁾.

6. Une nouvelle mesure pour les demandeurs d'emploi : la préparation opérationnelle à l'emploi

La « *préparation opérationnelle à l'emploi* » (POE) est un dispositif institué par l'**article 18** de la loi. Son objet est de permettre « à un demandeur d'emploi de bénéficier d'une formation nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour occuper un emploi correspondant à une offre déposée par une entreprise auprès de [Pôle emploi] (...). À l'issue de la formation, qui est dispensée préalablement à l'entrée dans l'entreprise, le contrat de travail qui peut être conclu par l'employeur et le demandeur d'emploi est un contrat à durée indéterminée, un contrat de professionnalisation à durée indéterminée ou un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de douze mois ».

Le financement de la POE relève, selon la loi, de Pôle emploi, avec des contributions possibles du FPSPP et de l'OPCA de l'entreprise concernée. Les compétences que la formation doit permettre d'acquérir doivent être définies en concertation entre l'entreprise, Pôle emploi et l'OPCA.

(1) Rapport présenté par M. Jean-Marcel Bichat au nom du Conseil économique, social et environnemental, « *Les groupements d'employeurs, un outil pour la croissance et l'emploi ?* », 2002. Pour le Conseil, le fait que « la responsabilité solidaire s'exerce de façon pleine et entière, c'est-à-dire que l'ensemble des entreprises du groupement, qu'elles soient ou non utilisatrices des services des salariés, sont responsables en totalité des dettes du groupement d'employeurs », peut soulever des interrogations. Il estime ainsi opportun « de fixer une règle qui pourrait tempérer, pour chacune des entreprises, sa part de responsabilité solidaire, par exemple, en fonction du nombre d'heures de mise à disposition de personnels, dans la mesure où le recours aux services offerts par le groupement diffère selon les besoins de chaque entreprise ».

(2) Ce texte n'a pas, depuis lors, été inscrit à l'ordre du jour du Sénat.

Le dispositif en est tout au plus à ses débuts sur le terrain. Le 9 juillet 2010, le conseil d'administration de Pôle emploi a certes adopté une délibération relative à la POE, mais les premiers dossiers de formations estampillées « POE » ne devaient être acceptés, selon les déclarations des dirigeants de Pôle emploi auditionnés, qu'en décembre 2010. Une instruction interne de Pôle emploi datée du 15 décembre 2010 a précisé les modalités d'application du dispositif. Enfin, une convention a été signée le 28 décembre 2010 entre Pôle emploi et le FPSPP.

La lenteur de ce processus de mise en œuvre est imputée par les dirigeants de Pôle emploi à une phase de latence où ils auraient attendu en vain des précisions réglementaires ou des orientations des partenaires sociaux sur le dispositif.

Cette lenteur tient aussi à la nécessité de construire de nouveaux partenariats, d'abord entre Pôle emploi et le FPSPP, puis entre Pôle emploi et chaque OPCA souhaitant participer à la POE. À cette fin devront être signées des conventions pour préciser des points tels que les responsabilités respectives de chacune des parties vis-à-vis du futur employeur, les modalités de choix de l'organisme de formation entre l'employeur, l'OPCA et Pôle emploi, etc. La réponse adressée par les services du Gouvernement conclut que « *la mise en œuvre de cette disposition apparaît d'une grande complexité. Elle introduit cependant une grande nouveauté puisqu'elle permet désormais à Pôle emploi et aux OPCA de construire des partenariats qui n'existaient pas auparavant* ».

Des interrogations existent aussi sur l'articulation entre la POE et le dispositif préexistant – et ayant un objet voisin – de l'« *action de formation préalable au recrutement* » (AFPR), autre mesure gérée par Pôle emploi. Les deux mesures ont-elles vocation à coexister durablement ? La question ne peut pas être considérée comme tranchée. Pour le moment, Pôle emploi n'envisage pas de supprimer l'AFPR, le choix opéré dans l'instruction précitée du 15 décembre 2010 étant de la réserver aux offres d'emploi non éligibles à la POE, telles que les CDD de moins de douze mois.

La Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) attache un grand intérêt à la POE, allant jusqu'à financer une campagne de promotion du dispositif à la télévision. Ses représentants ont déclaré à vos rapporteurs que la philosophie de la POE, telle qu'ils la conçoivent, la distinguerait de l'AFPR : cette dernière est une aide financière à l'entreprise qui va embaucher et former un salarié ; dans la POE, l'entreprise devrait être déchargée de l'ingénierie de formation, notamment grâce à l'intervention des OPCA. Le financement sera également plus large, car, à la participation de Pôle emploi (5 ou 8 euros de l'heure de formation selon qu'elle est réalisée par l'entreprise en interne ou en externe, dans la limite de 400 heures), s'ajouteront les compléments éventuels de l'OPCA concerné et/ou du FPSPP.

De manière plus générale, la mise en place de la POE s'inscrit dans un contexte de mobilisation accrue de Pôle emploi sur la question de la formation. Ses responsables ont déclaré à vos rapporteurs que, de 2009 à 2010, on devrait passer de 85 000 à 105 000 environ formations de demandeurs d'emploi financées par l'institution. Du point de vue organisationnel, Pôle emploi souhaite s'organiser pour disposer dans chacune de ses agences d'un conseiller « référent » sur les questions de formation. Un rapprochement avec les conseils régionaux est également engagé en vue de coordonner les achats de prestations de formation (voire de constituer des groupements d'achat).

Présentation comparée de l'AFPR et de la POE

	AFPR	POE
Conditions d'éligibilité	Employeur : avoir déposé une offre d'emploi à Pôle emploi ; être à jour de ses cotisations d'assurance chômage ; ne pas avoir précédemment bénéficié de l'AFPR ou de la POE sans embaucher finalement le salarié ou en l'embauchant dans des conditions moins avantageuses que prévu. Les aides peuvent être accordées, à titre dérogatoire, aux employeurs ayant procédé à un (des) licenciement(s) économique(s) dans les 12 derniers mois Futur salarié : être demandeur d'emploi (indemnisé ou non)	
Offres d'emploi éligibles	CDD de 6 mois à moins de 12 mois, contrat de professionnalisation à durée déterminée, ou embauche en intérim sous conditions	CDI, CDD de 12 mois au moins, ou contrat de professionnalisation à durée indéterminée
Modalités de prescription	Prescription par Pôle emploi	Pôle emploi identifie le demandeur d'emploi potentiellement bénéficiaire (en fonction d'une offre d'emploi). Mais si une convention nationale a été passée avec un OPCA cofinanceur, la convention POE est tripartite : employeur/Pôle emploi/OPCA, voir quadripartite avec aussi l'organisme de formation
Formation	En interne ou en externe	En interne ou en externe, mais la formation ne peut être exclusivement en tutorat interne à l'entreprise (il faut une période de formation par un organisme)
Durée de la formation	400 heures maximum financées	
Indemnisation du demandeur d'emploi	Indemnisation par Pôle emploi (allocation de droit commun ou allocation spécifique de rémunération de formation) + prise en charge éventuelle par Pôle emploi de frais liés à la formation (transports, repas, hébergement) + statut de stagiaire de la formation prof.	
Aide à l'employeur	Pôle emploi : maximum 5 €/heure de formation interne à l'entreprise ou 8 €/heure de formation externe, versés après l'embauche	Pôle emploi : 5 €/heure de formation interne à l'entreprise par un organisme (le tutorat n'est pas financé) ou 8 €/heure de formation externe + cofinancement OPCA ou FPSPP éventuel, versés après embauche (avec exceptions)

7. Propos conclusifs : quelles perspectives pour les outils de la formation professionnelle continue ?

Les retouches qu'apporte la loi à la « boîte à outils » de la formation professionnelle continue sont marquées par la volonté de décloisonner les systèmes et les publics, en créant des passerelles entre les systèmes de certification (apprentissage et certificats de qualification professionnelle), en permettant, avec la préparation opérationnelle à l'emploi, aux demandeurs d'emploi de bénéficier des fonds gérés par les partenaires sociaux, en établissant, avec la portabilité du droit individuel à la formation, une certaine continuité des droits à formation, indépendamment des aléas du chômage, *etc.* Cette ambition de décloisonnement pose nécessairement des questions de gestion, de gouvernance. La réussite de la mise en œuvre de ces réformes dépendra de la capacité des différents acteurs de la formation professionnelle à mieux travailler ensemble. En particulier, l'application de la POE et de la portabilité du DIF va obliger Pôle emploi et les OPCA à établir entre eux, entre leurs agents, des relations de travail régulières alors que l'un et les autres s'ignoraient jusqu'à présent.

Par ailleurs, de bons connaisseurs de l'ensemble du système comme M. Philippe Dole ou M. Pierre Ferracci ont relevé que des progrès restent à réaliser dans l'optique de décloisonnement.

- Des dispositifs tels que le congé individuel de formation (CIF) ou le droit individuel à la formation (DIF), réservés aux salariés, se rapprochent de « droits à formation », même s'il ne s'agit pas encore de véritables droits individuels opposables. Dans le même temps, l'accès à la formation des demandeurs d'emploi reste essentiellement dans un régime de prescription externe (qui peut, en outre, être imposée sous peine de suspension de l'indemnisation du chômage). Cette différence de conception n'est pas vraiment gommée, même si, avec le DIF portable, des demandeurs d'emploi se retrouvent titulaire d'une sorte de « droit de tirage » en matière de financement de la formation, droit de tirage qui est d'ailleurs contesté.

- Dans la vie interne des entreprises, notamment les grandes où la vie conventionnelle est importante, le législateur a plutôt créé des cloisonnements que décloisonné ces dernières années, en distinguant – et parfois imposant avec des sanctions financières à la clef – de multiples négociations sociales : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), égalité professionnelle, seniors, *etc.* Dans le même temps, le plan de formation de l'entreprise n'a pas à être négocié (les institutions représentatives du personnel sont seulement consultées). Les entreprises suivent donc les termes de la loi en développant séparément les différentes politiques qu'on leur demande, malgré leur connexité, qui justifierait leur articulation.

G. L'OFFRE DE FORMATION

1. Des mesures en faveur d'une meilleure lisibilité de l'offre de formation

À la suite, notamment, des conclusions de la mission du groupe multipartite sur la formation professionnelle présidé par M. Pierre Ferracci, en 2008, le Gouvernement, dans le document d'orientation adressé aux partenaires sociaux, avait insisté sur la nécessité de mettre en place un mécanisme de labellisation de l'offre de formation, afin de donner aux utilisateurs des garanties dans le choix des formations. Le groupe de travail sur la qualité de l'offre et de l'achat de formation, présidé par Mme Charlotte Duda (à l'époque présidente de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines), avait aussi mis en évidence, dans son rapport du mois de décembre 2008, la nécessité d'une amélioration de la visibilité et de la lisibilité de l'offre de formation.

L'article 49 de la loi du 24 novembre 2009 a modifié à cet effet le régime de déclaration d'activité des dispensateurs de formation professionnelle et prévu, sur ce fondement, la publication de la liste des organismes ainsi déclarés.

- *Le nouveau régime de déclaration d'activité*

Le nouveau régime de déclaration d'activité est aujourd'hui, au plan réglementaire, en place. Les services du Gouvernement évoquent cependant une difficulté d'application pratique : « *La principale difficulté a trait aux décisions de refus d'enregistrement lorsque les dossiers présentés sont incomplets. À titre d'exemple, en 2009 en Languedoc-Roussillon, 776 demandes ont été déposées, 216 dossiers étaient incomplets et les organismes n'ont pas donné suite aux relances. Suite à la réforme, ces dossiers devront faire obligatoirement l'objet d'une décision signée par le préfet de région* ».

- *La préparation d'un site accessible au grand public, présentant la liste nationale et actualisée des organismes de formation*

Selon les informations transmises par les services du Gouvernement à vos rapporteurs, « *en 2011, un site national doit permettre à chaque déclarant de renseigner en ligne sa déclaration. Son dossier sera traité dès réception des pièces justificatives (l'intéressé sera informé de son état d'avancement). Les modèles fixés par la circulaire seront intégrés au système d'information pour faciliter les tâches administratives des services et leur permettre de se concentrer sur l'analyse de l'action présentée afin de déterminer si celle-ci entre dans le champ de la formation professionnelle. Cet outil devrait permettre de traiter l'ensemble des dossiers dans les délais fixés.*

« *En 2010, sur le fondement de la loi, 626 décisions de refus ont été prises sur dossiers complets.*

« La liste publique des organismes de formation peut être obtenue sur demande auprès des services régionaux de contrôle de la formation professionnelle.

« Cependant, une telle liste est quotidiennement obsolète compte tenu du fait qu'en moyenne, 35 organismes de formation sont déclarés chaque jour sur l'ensemble du territoire.

« Par ailleurs, actuellement, les listes sont régionales et chaque demande doit faire l'objet d'une édition particulière. La reconfiguration du système doit permettre, en 2011, de publier sur un site accessible au grand public la liste nationale et actualisée des organismes de formation. Après réécriture des programmes informatiques ce site devrait être ouvert à l'automne 2011, après traitement de l'ensemble des bilans pédagogiques et financiers déposés au 30 avril 2011 ».

- *Certaines interrogations qui subsistent*

Comme l'ont indiqué à vos rapporteurs tant les représentants du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie que les services du Gouvernement, il reste, une année après la publication de la loi, difficile de rendre compte de l'offre de formation.

Les parlementaires ont été à l'origine de l'**article 48** de la loi, demandant au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) d'établir chaque année un bilan par bassin d'emploi et par région des actions de formation professionnelle réalisées, sur la base d'évaluations transmises par les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) : ce travail semble ne pas avoir commencé. Selon les services du Gouvernement, *« tant que le décret relatif au "nouveau Conseil" qui doit être pris en application de la loi du 24 novembre 2009 n'est pas publié, le CNFPTLV se considère sous l'empire de la loi de 2004 et du décret de février 2005 et que cette nouvelle mission de bilan annuel des actions de formation réalisées par bassin d'emploi et par région ne lui incombe pas. Ce bilan devant être accompli sur la base des évaluations transmises par chaque CCREFP dont le CNFPTLV estime n'avoir aucune légitimité pour leur demander de produire de telles évaluations ».*

En outre, le président du conseil national a fait état, lors de son audition, des difficultés rencontrées pour honorer un nombre croissant de missions, alors que les moyens ne sont pas toujours suffisants.

Par ailleurs, un certain nombre de personnes auditionnées ont jugé que l'offre de formation n'est pas encore suffisamment réactive et qu'il est temps que la demande puisse, d'une certaine manière, reprendre la main sur l'offre, d'aucuns évoquant la piste d'une variation de la rémunération des organismes de formation en fonction de leurs résultats.

Enfin, l'**article 52** de la loi vise à favoriser l'accueil des stagiaires originaires d'une autre région que celle où est dispensée la formation, en supprimant la condition selon laquelle l'accès à une formation au niveau régional présuppose que celle-ci n'est pas accessible dans la région d'origine. En effet, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait arrêté une rédaction de l'article L. 214-12 du code de l'éducation qui pouvait apparaître trop restrictive ⁽¹⁾.

Lors du congrès de l'Association des régions de France (ARF) qui s'est tenu le 5 novembre 2010 à Paris, un accord a été signé par la plupart des régions pour faciliter la mobilité interrégionale des stagiaires. Les régions s'y engagent à mettre en oeuvre « *le principe de l'accueil réciproque d'apprenants sur leur territoire* » : pour les actions de formation professionnelle continue et pour l'apprentissage, un accueil sans conditions des stagiaires de toutes origines géographiques ; pour les formations sanitaires et sociales à sélection ou concours d'entrée, un accueil par admission suite aux sélections ou à la réussite au concours d'entrée.

Le stagiaire sera pris en charge par la région d'accueil dans les mêmes conditions que s'il était originaire de cette région, pour les stages financés par les conseils régionaux dans le cadre des programmes régionaux de formation, les formations sanitaires et sociales et l'apprentissage. Dans le cadre des formations individuelles, il sera accueilli par la région d'accueil, mais restera pris en charge financièrement par sa région d'origine, dans des conditions définies par chaque conseil régional.

Un bilan de cet accord sera établi au bout d'un an, au vu duquel des éventuelles compensations financières seront mises en place entre les régions si les flux de stagiaires s'avéraient très déséquilibrés.

Sur ce dernier sujet également, subsistent donc des interrogations qui ne pourront manifestement être levées qu'à moyen terme.

2. Le contrôle des organismes de formation

La loi vise à améliorer les modalités du contrôle des organismes de formation professionnelle, par plusieurs moyens.

- *De nouvelles obligations en matière d'information des stagiaires de la formation professionnelle*

L'**article 51** de la loi renforce les obligations en matière d'information des stagiaires par les organismes de formation professionnelle sur deux points : d'une

(1) Aux termes de cet article, avant la loi du 24 novembre 2009, la région assure l'accueil en formation de la population résidant sur son territoire, ou dans une autre région si la formation désirée n'y est pas accessible.

part, les informations transmises aux personnes qui suivent des formations devront dorénavant contenir les coordonnées de la personne commanditaire susceptible de recueillir les éventuels griefs des stagiaires ; d'autre part, à l'issue de la formation, une attestation doit être remise au stagiaire.

Selon les services du Gouvernement, à ce jour, « *les services régionaux de contrôle informent les nouveaux déclarants de leurs obligations* ». Néanmoins, « *les contrôles en cours ne permettent pas encore de porter un diagnostic sur le respect de ces nouvelles obligations* ».

- *L'attribution aux agents de catégorie A de pouvoirs de contrôle de la formation professionnelle*

La loi a aussi étendu aux agents de catégorie A, relevant de l'autorité du ministre chargé de la formation professionnelle, les pouvoirs de contrôle qui sont aujourd'hui ceux des inspecteurs et contrôleurs du travail, et inspecteurs de la formation professionnelle.

Selon les services du Gouvernement, afin de tenir compte de ces évolutions, au sein de la mission « Organisation des contrôles » de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, trois agents ont été affectés aux missions de contrôle, qui s'ajoutent aux quatre inspecteurs ou directeurs du travail déjà affectés.

- *Une nouvelle procédure d'évaluation d'office des sommes à verser en cas de refus d'un contrôle*

La loi a institué une procédure d'évaluation d'office des sommes à rembourser ou à reverser au Trésor public en cas de refus de la part d'un organisme de se soumettre à un contrôle.

À ce jour, aucun service n'a, selon les informations transmises par les services du Gouvernement à vos rapporteurs, fait état de la mise en œuvre de cette nouvelle procédure, qui n'a vocation à s'appliquer qu'en cas d'obstacle manifeste au contrôle.

- *La mise en place de « chartes » de qualité*

En complément des actions de contrôle existantes, lors de la table ronde réunissant plusieurs OPCA, le FAFIH, OPCA de l'hôtellerie, de la restauration et des activités connexes, a indiqué conclure avec les organismes de formation des « *chartes de partenariat* », chartes dont le préambule rappelle l'objectif poursuivi : « *le FAFIH met en place une charte, outil permettant de formaliser, en les optimisant, ses relations avec les organismes de formation afin d'agir en commun pour faciliter l'accès à la formation des entreprises et des salariés du secteur (...) et leur garantir des prestations adaptées à leurs besoins et répondant aux règles en vigueur* ». Aux termes de ces chartes, l'organisme de formation s'engage à respecter non seulement les prescriptions légales existant en matière de

formation, mais aussi un certain nombre d'exigences de qualité (accompagnement de l'entreprise dans sa démarche de formation, adaptation de la formation au profil et au niveau du salarié, validation de la pertinence de la formation au regard de l'activité de l'entreprise, *etc.*).

H. LES MESURES CONCERNANT L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

Les dispositions des **articles 53** et **54** de la loi concernent pour le premier le transfert des « psychologues » de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) à Pôle emploi, pour le second le transfert à l'AFPA, en pleine propriété, des biens appartenant à l'État mis à sa disposition.

1. Le transfert de personnels à Pôle emploi

L'**article 53** de la loi prévoit qu'au plus tard le 1^{er} avril 2010, les salariés de l'AFPA qui participent à l'accomplissement des missions d'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi vers la formation sont transférés, pour exercer ces mêmes missions, à Pôle emploi.

• Rappel des éléments de contexte et de calendrier

Interrogés par vos rapporteurs, les services du Gouvernement ont rappelé les principaux éléments de contexte et de calendrier suivants :

– la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a confié à Pôle emploi une nouvelle mission « d'orientation » (article L. 5312-1 du code du travail) ;

– l'avis du Conseil de la concurrence rendu le 18 juin 2008 a souligné que les psychologues dont la mission est de participer à l'orientation des demandeurs d'emploi vers une formation « *ne devraient pas être employés par un des organismes chargés d'assurer les prestations de formation [...] et devraient être rattachés aux services de l'État* » ;

– lors de l'assemblée générale de l'AFPA du 14 janvier 2009, M. Laurent Wauquiez, alors secrétaire d'État chargé de l'emploi, a indiqué que les activités d'orientation des demandeurs d'emploi seraient à l'avenir assurées par Pôle emploi, afin de renforcer la cohérence de l'offre de service vis-à-vis des demandeurs d'emploi ;

– afin d'identifier « *le périmètre et les conditions de réussite du transfert* », un rapport a été établi par les deux directeurs généraux de l'AFPA et de Pôle emploi en avril 2009.

Les services de l'AFPA ont, en outre, précisé à vos rapporteurs que la gouvernance de l'AFPA s'est prononcée sur l'ensemble de ces orientations :

– le 30 janvier 2009, l'assemblée générale a exprimé le souhait que les solutions qui seraient retenues donnent les garanties suivantes : assurer la continuité du service rendu, tant pour les activités qui seraient transférées que pour celles qui devraient rester dans l'offre de services de l'AFPA ; assurer la sécurité des emplois et le maintien des compétences et des savoir-faire ; sécuriser l'équilibre économique de l'AFPA ;

– le 9 avril 2009, l'assemblée générale a examiné le projet de rapport des deux directeurs généraux, et s'est prononcée favorablement sur le projet d'article de loi organisant le transfert.

• *La consultation et l'information sur le processus*

Les services du Gouvernement ont transmis à vos rapporteurs les éléments d'information suivants, relatifs à la manière dont ont été organisées l'information et la consultation des personnels.

En pratique, un comité de pilotage a été institué, réunissant des représentants de Pôle emploi et de l'AFPA (les chefs de projet étant désignés dans chacun des organismes).

En outre, l'information des salariés transférés a reposé sur un double axe :

– l'organisation d'un « parcours d'intégration » par l'AFPA puis par Pôle emploi, afin d'informer les salariés et de les accompagner sur leurs postes de travail ;

– une information individuelle par courrier des salariés dont le contrat de travail est transféré à Pôle emploi (et des salariés dont la candidature a été retenue par l'AFPA dans le cadre de la mise en place d'AFPA Transitions – *cf. infra*).

Les 25 et 26 novembre 2009, a été présentée une information au comité central d'entreprise de l'AFPA sur les modalités de constitution des équipes restant à l'AFPA.

Le 18 décembre 2009, un accord a été signé entre la direction de l'AFPA et trois syndicats, précisant qu'au 31 janvier 2010, les salariés de l'AFPA devraient avoir déposé leur candidature pour conserver un emploi au sein de l'AFPA. Pour les salariés n'ayant pas fait acte de candidature ou n'ayant pas été retenus par l'AFPA, le transfert serait automatiquement réalisé à Pôle emploi.

Le 13 janvier 2010 a été organisée une information au comité central d'établissement de Pôle emploi sur le projet d'intégration des personnels de l'orientation, en présence de délégués syndicaux centraux de Pôle emploi et de l'AFPA, ainsi que des deux directions générales.

• *Les modalités du transfert*

Le transfert des personnels a été l'occasion de réorganisations internes tant à l'AFPA qu'à Pôle emploi, dans des conditions que les auditions ont permis de préciser.

— À l'AFPA, la filière de l'orientation ⁽¹⁾ a été réorganisée. Un nouveau dispositif a été structuré autour de deux activités de conseil et de services : la sécurisation des parcours de formation des stagiaires de l'AFPA, et le conseil en transition professionnelle.

D'une part, l'AFPA a mis en place une direction « clients stagiaires ». Constituée d'une direction nationale en interaction avec les directions régionales, cette nouvelle direction travaille notamment en collaboration avec les prescripteurs de formation (Pôle emploi, les missions locales, Cap emploi, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité – LADOM, les cellules d'accompagnement et de reconversion des militaires, l'administration pénitentiaire, etc.), afin d'organiser l'entrée des candidats en formation et de mettre en place et garantir la qualité de l'accueil et de l'accompagnement en formation et vers l'emploi. Comme l'ont montré les auditions – effet induit inattendu du transfert ? –, c'est en partie parce que « l'alimentation par Pôle emploi » ne suffisait plus qu'il s'est avéré nécessaire d'établir un tel service de « *sourcing recrutement* », de manière à renforcer la « fluidité » du recrutement des stagiaires. Il revient en effet aujourd'hui à l'AFPA de parfaire la maîtrise de ce recrutement et son savoir-faire en matière d'ingénierie et de parcours professionnels.

A été aussi institué, de manière conjointe par l'AFPA et Pôle emploi, l'extranet de réservation CERISE (Centrale de Réservation et Indicateurs de Suivis Clients). Ce site web de type *extranet* sécurisé est destiné à permettre aux prescripteurs d'avoir une visibilité complète de l'offre de formation de l'AFPA, ainsi que des places disponibles, en temps réel, sur l'ensemble du territoire, et de favoriser les préinscriptions, transmises immédiatement aux établissements de formation. Les auditions ont montré qu'aujourd'hui, l'utilisation de cet outil est encore perfectible.

D'autre part, a été créée une nouvelle filière dédiée au conseil en transition professionnelle, *AFPA Transition*, qui met à la disposition des entreprises, des organisations professionnelles, des collectivités territoriales et de tous les actifs une offre complète de conseils et de services. A été ainsi concentrée l'offre de services dans une seule entité, autour d'une direction nationale qui pilote l'action de six agences territoriales et de vingt-deux antennes régionales. Cette offre s'organise désormais autour de deux volets homogènes : le conseil en transition professionnelle et l'accompagnement des personnes dans ces moments de transition.

(1) Les éléments du présent développement sont pour partie, issus de la « newsletter » de l'AFpa, présentée sur le site de l'AFpa Ile-de-France, et résultent pour partie des auditions.

Ce dispositif est, notamment, destiné à permettre à *AFPA Transition* d'intervenir dans deux types de situations : « à chaud », en période de crise, pour accompagner les restructurations ou les plans de sauvegarde de l'emploi ; ou bien « à froid » pour anticiper des difficultés et accompagner de façon générale les mutations économiques.

Enfin, l'AFPA a rénové ses statuts, de sorte de moins apparaître comme un bras armé de l'État dans le domaine de la formation.

— À Pôle emploi, l'objectif est le renforcement de l'offre de sécurisation des parcours de formation. Les personnels issus de l'AFPA ont désormais pour mission de mettre en oeuvre une « prestation d'orientation professionnelle spécialisée » (POPS) au profit des demandeurs d'emploi, là où, avant le transfert, le « service d'appui à la définition d'un projet de formation » (aussi dénommé S2) était prescrit par les conseillers Pôle emploi et réalisé dans les services d'orientation professionnelle de l'AFPA. Les anciens collaborateurs de l'AFPA, devenus membres des équipes d'orientation spécialisées de Pôle emploi, travaillent en commun avec les conseillers « emploi », pour favoriser une plus grande cohérence des parcours et les simplifier. Ils exercent leur activité au sein de 155 équipes d'orientation spécialisée réparties sur l'ensemble du territoire. En année pleine, cette prestation POPS représenterait un volume de 200 000 à 250 000 prescriptions. Elle peut être estimée à 150 000 pour l'année 2010. Au final, la mise en place de la nouvelle prestation d'orientation professionnelle spécialisée à Pôle emploi s'est faite dans des délais assez satisfaisants, ont jugé certaines personnes auditionnées.

Dans le nouveau cadre ainsi défini, l'ensemble des 1 200 équivalents temps plein susceptibles d'être concernés par le transfert avaient donc la possibilité de choisir de rester à l'AFPA ou d'être intégrés à Pôle emploi : au final, conformément à ce qui avait été envisagé, les trois quarts de l'effectif visé se sont prononcés pour Pôle emploi. Le 1^{er} avril 2010 a eu lieu le transfert, selon les modalités retracées dans l'encadré présenté ci-après.

Transmission de S2 (le service personnalisé d'appui de l'AFPA ⁽¹⁾ à Pôle emploi le 1^{er} avril 2010 :

Sur les 1229 salariés présents au premier trimestre 2010 dans les centres régionaux d'orientation professionnelle (CROP) et l'institut national de l'orientation et de l'insertion professionnelles (INOIP) ⁽²⁾ :

– 916 sont transférés à Pôle emploi ;

– 275 sont restés à l'AFPA dans le cadre de la constitution de la nouvelle filière

(1) Il s'agit de l'aide à la construction d'un projet professionnel et d'un parcours de formation ou de validation des acquis de l'expérience par un accompagnement spécifique du demandeur d'emploi.

(2) Dans l'organisation qui prévalait, avant le transfert, à l'AFPA, l'orientation des demandeurs d'emploi était assurée par les centres régionaux d'orientation professionnelle sur la base de processus et d'outils développés par l'institut national de l'orientation et de l'insertion professionnelles.

orientation ou sur d'autres activités ;

– 38 salariés ont quitté l'AFPA (retraite, démission et fin de contrat à durée déterminée).

Sur les 916 salariés transférés à Pôle emploi, 905 l'ont été au 1^{er} avril, 10 au 1^{er} mai et 1 au 1^{er} juin 2010.

Recrutement de la filière orientation (ouvert aux personnels des CROP et de l'INOIP) :

– AFPA Transition : 138 postes pourvus sur 167 ;

– Sécurisation des parcours : 105 postes pourvus sur 164 ;

– Direction ingénierie : 17 postes pourvus sur 37 ;

– Transition interne et activités annexes : 7 postes pourvus sur 13.

Source : AFPA.

Les modalités de ce transfert ont fait l'objet – par-delà l'objection même de principe – d'un certain nombre de critiques de la part des représentants de l'intersyndicale de l'AFPA, lors de leur audition par vos rapporteurs. Ces observations rejoignent les remarques écrites transmises par la CGT AFPA à vos rapporteurs :

– si une ligne « sécurisation » a été créée en interne à l'AFPA à la suite du transfert, les quelque 119 personnes recrutées au cours du premier semestre 2010 (en réalité, des personnels de l'AFPA de l'ancienne ligne orientation, qui ont « repostulé »), *« comment cela pourrait-il être suffisant pour compenser plus de 900 départs ? Aujourd'hui, les personnels chargés de la « sécurisation » des parcours de formation des bénéficiaires n'ont absolument pas les moyens de faire face aux besoins »* ;

– une convention a été signée entre l'AFPA et Pôle emploi, mais qui *« porte essentiellement sur un logiciel commun aux deux organismes, intitulé CERISE (et qui par ailleurs ne fonctionne toujours pas). Rien n'a été entrepris pour donner des orientations et un cadrage clair à la coopération entre les deux organismes du service public de l'emploi »* ;

– la situation qui en résulte peut être ainsi résumée : *« l'AFPA est percutée dans sa dimension sociale »* ; alors que l'association était dotée d'une expertise originale, qui s'était traduite par la construction d'un outil conforme à sa mission de service public, à savoir un accueil personnalisé, *« avec la destruction des services d'orientation professionnelle, les bénéficiaires de l'action de l'AFPA ont été privés de la garantie d'un parcours de formation menant à la réussite. Il n'y a pas non plus d'orientations nationales en vue de démarches cohérentes sur l'ensemble du territoire : plus rien ne garantit l'égalité d'accès à la formation. Jusqu'en 2008, 66 % des stagiaires formés par l'AFPA étaient des demandeurs d'emploi, pour la plupart très faiblement qualifiés ; 70 % accédaient à un emploi à l'issue de leur formation. (...) Dès 2009, et même quelques fois auparavant, la direction de l'AFPA a anticipé en interne ce départ en réorientant les candidats à*

une formation vers des « plateformes de recrutement » concurrentes aux services d'orientation professionnelle. Il est donc significatif que, dès 2009 : la part des demandeurs d'emploi ait diminué (-13 000) ; 57 % des stagiaires aient accédé à un emploi à l'issue de leur formation. Il s'agit là d'une véritable rupture dans l'histoire de l'AFPA ».

● *Le statut des personnels intégrés*

La loi du 24 novembre 2009 prévoit « un accord d'adaptation », qui devait être signé dans les quinze mois suivant le transfert. Cette période de quinze mois était définie par la loi comme une période transitoire au cours de laquelle étaient maintenus les avantages individuels et les dispositions de l'accord collectif régissant les personnels de l'AFPA (en termes de rémunération, classification et qualification, temps de travail et réduction du temps de travail, compte épargne-temps, congés payés annuels, retraite complémentaire avec expertise en cours, protection sociale, etc.).

Un accord d'intégration du personnel de l'AFPA dans la convention collective nationale de Pôle emploi a été signé le 18 juin 2010 par la direction de Pôle emploi et les syndicats CFDT, CFE-CGC, FO et UNSA. Entré en vigueur rétroactivement au 1^{er} juin 2010, il précise que les avantages individuels acquis des intéressés sont maintenus, et assure la reprise d'ancienneté après transfert. Il convient de souligner, comme l'ont montré les auditions, que cette convention a été négociée puis conclue « *en un temps record* ».

L'accord du 18 juin 2010 relatif à l'intégration des personnels de l'AFPA à Pôle emploi

L'accord comporte, notamment, les éléments qui suivent.

– Le personnel ex-Afpa assurera une prestation d'orientation professionnelle, contribuant à l'offre de service « orientation » de Pôle emploi.

– L'accord met fin à la période transitoire et aux accords AFPA portant sur les « dispositions générales » régissant le personnel (accord du 4 juillet 1996), sur la formation professionnelle (accord du 10 février 2006), sur l'emploi des personnes handicapées (accord du 22 décembre 2008) et sur la prévoyance complémentaire (accord du 17 novembre 2003).

– Le statut applicable au personnel transféré est celui des agents de droit privé de Pôle emploi, sous réserve des dispositions particulières précisées par les signataires.

– Le repositionnement des agents transférés dans la classification de la convention collective nationale de Pôle emploi est défini. L'accord fixe une grille de correspondance pour un peu moins de 20 emplois, dont celui d'ingénieur conseil-formation.

– L'accord fixe des modalités de reclassement particulières (avec droit de recours spécifique) pour d'autres agents, exerçant précédemment une activité au sein des services administratifs dans les emplois des fonctions support. Leur coefficient de base plancher est fixé à 170.

– L'article sur les conditions d'exercice de la fonction de psychologue du travail fait une référence explicite au Code de déontologie français et à la Charte européenne des psychologues.

– Les règles d'intégration dans la convention collective nationale de Pôle emploi doivent, selon des indications de la direction et des syndicats signataires, se traduire par une hausse des rémunérations annuelles. En tout état de cause, l'intégration ne peut générer aucune diminution de la rémunération brute annuelle antérieurement versée.

– Cette garantie se traduit, pour la compensation d'un différentiel éventuel, par l'attribution d'un échelon dans le niveau de qualification de base retenu et/ou d'un relèvement de traitement, permettant de rétablir une rémunération brute annuelle hors prime d'ancienneté, égale à la rémunération brute annuelle hors prime d'expérience précédemment versée au salarié.

– Compte tenu de la différence de structures de rémunération entre l'AFPA et Pôle emploi, l'accord précise, s'agissant de la rémunération mensuelle, que, si la rémunération brute mensuelle résultant de l'application de la structure de rémunération de Pôle emploi est inférieure à celle perçue précédemment, les versements de l'allocation vacances et du 13^e mois prévus par la convention collective nationale de Pôle emploi sont lissés sur douze mois, sauf demande contraire du salarié.

– Les droits que les agents nouvellement intégrés avaient acquis à l'AFPA au titre du droit individuel à la formation sont conservés au sein de Pôle emploi. Ils pourront être utilisés par les agents transférés conformément aux dispositions conventionnelles sur le droit individuel à la formation en vigueur au sein de Pôle emploi.

– Les droits des agents sont abondés dans les conditions prévues par la convention collective nationale de Pôle emploi, à compter du 1^{er} avril 2010.

Au final, comme l'a souligné l'une des personnes auditionnées, sur ce dossier, « *l'AFPA et Pôle emploi ont fait le job* ». « *Socialement et économiquement* », peut-être aurait-il été préférable de se passer du transfert, mais celui-ci n'est pas sans cohérence au regard de la logique d'ensemble qui fonde l'organisation actuelle du service public de l'emploi.

• *Les modalités de financement du transfert*

Selon les informations transmises par les services de l'AFPA à vos rapporteurs, les coûts résiduels associés à l'opération de transfert de l'activité d'orientation à Pôle emploi font l'objet d'un financement compensatoire à l'AFPA. En revanche, les coûts relatifs aux charges de personnes transférées à Pôle emploi n'ont pas fait l'objet d'un financement (54 millions d'euros en 2010, 70 millions d'euros en 2011).

De manière générale, les incidences financières du transfert ont été présentées de diverses manières selon les personnes entendues : pour les unes, le niveau de la commande publique de la part de certaines régions, en diminution, est en partie à l'origine des difficultés de recrutement des stagiaires ; pour les autres, l'AFPA bénéficiant de rémunérations fixées, par voie conventionnelle, avec les conseils régionaux, en fonction du nombre de stagiaires, ce sont davantage les difficultés de recrutement, liées à l'ensemble de ces mutations, qui occasionneraient des manques à gagner pour l'association. En tout état de cause, certaines personnes auditionnées ont souligné que la prospérité financière de l'AFPA n'a jamais été véritablement liée à l'exercice de la mission d'orientation, mais bien plutôt au niveau élevé de subventions publiques.

Dans la contribution écrite qu'elle a remise à vos rapporteurs, la CGT AFPA estime que l'association est « *percutée dans son équilibre économique* » à la suite, notamment, du transfert des personnels, et cela d'une double manière : d'une part, « *le départ de l'orientation se traduit par une privation de recettes et une répercussion sur le chiffre d'affaires de 75 millions d'euros* » ; d'autre part, « *l'absence de solution de remplacement (en interne par des embauches, en externe par une véritable coopération avec Pôle emploi) s'est traduite par une privation pour l'AFPA de son outil d'alimentation du dispositif de formation* ».

La CGT AFPA considère au final que le transfert n'ayant été « *ni précédé, ni accompagné, ni suivi par un quelconque projet un peu crédible* », « *au vu des témoignages des ex-collègues, nous sommes toujours bien en peine de pouvoir dire à quelle nécessité répondait ce départ* ».

2. L'apport en pleine propriété à l'association de biens relevant du domaine public de l'État

Aux termes de l'**article 54** de la loi, devaient être apportés en pleine propriété à l'AFPA, au 1^{er} avril 2010, les biens appartenant à l'État qui étaient mis à sa disposition dans le cadre de son activité, dont la liste devait être fixée par décret.

Comme l'ont rappelé à vos rapporteurs les services du Gouvernement, dans le droit fil du contrat de progrès conclu entre l'État et l'AFPA pour 2004-2008, le secrétaire d'État chargé de l'emploi avait souhaité que l'AFPA devienne propriétaire de l'ensemble du patrimoine de l'État qu'elle occupe actuellement. En effet, l'AFPA « *doit détenir ce patrimoine pour disposer des moyens nécessaires à son évolution et à la consolidation de son positionnement en tant qu'opérateur national de référence dans le champ de la formation professionnelle* ». L'objectif, comme l'ont confirmé les auditions, était véritablement de donner à l'association la pleine maîtrise de son actif d'exploitation.

Cependant, il est apparu que cette disposition posait de réels problèmes juridiques.

D'une part, un transfert de patrimoine à titre gratuit est susceptible d'être assimilé à une aide publique et il importait d'en vérifier la compatibilité avec le droit communautaire en la matière. Dans un souci de sécurité juridique, les autorités françaises avaient donc entrepris de déclarer à la Commission européenne les aides apportées à l'AFPA, la publication du décret organisant le transfert étant, en conséquence, retardée dans l'attente d'un accord de cette instance.

D'autre part, le Conseil constitutionnel, saisi de questions prioritaires de constitutionnalité posées par les régions Centre et Poitou-Charentes, a déclaré le présent article 54 contraire à la Constitution dans sa décision n° 2010-67/86 QPC

du 17 décembre 2010. Il s'est fondé pour cela sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, laquelle affirme « *le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques (...). Ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine* ». Or le transfert de propriété prévu par l'article 54 était effectué « *à titre gratuit et sans aucune condition ou obligation particulière* », sans qu'il soit garanti que ces biens « *demeureront affectés aux missions de service public qui restent dévolues à [l'AFPA]* ».

Cette décision rouvre donc le dossier de la dévolution des biens affectés à l'AFPA, alors même que les enjeux financiers sont considérables pour l'association.

Les services de l'AFPA ont en effet rappelé à vos rapporteurs que, dans le cadre du contrat de progrès 2004-2008, les besoins en maintenance immobilière (considérés comme étant d'une « urgence absolue ») avaient déjà été évalués à 200 millions d'euros et que fin 2008, seulement 113 millions d'euros avaient été financés et réalisés. Dans la perspective de la convention d'objectifs, de moyens et de performances pour 2010-2014, un plan de maintenance est élaboré. Il semble que le montant prévisionnel des urgences absolues risquait (selon les estimations présentées en mai 2010) d'être supérieur aux 200 millions d'euros constatés au précédent contrat de progrès.

Tant l'intersyndicale de l'AFPA de manière générale, que la CGT AFPA, dans la contribution écrite remise à vos rapporteurs, ont fait état des difficultés financières dans lesquelles la situation d'incertitude place l'association, dénonçant en particulier : le faible montant de la subvention d'investissement à l'AFPA dans le projet de loi de finances pour 2011 (10,43 millions d'euros) ; le montant de 80 millions d'euros de charges d'entretien du patrimoine, qui équivalent à un milliers d'emplois, que l'AFPA serait contrainte de supprimer ; les hébergements des stagiaires de la formation professionnelle qui, faute de moyens, ne pourront être entretenus et devront être fermés, comme l'a montré l'exemple récent de la fermeture effective de l'hébergement du site de formation de Valenciennes : « *une véritable épée de Damoclès pèse sur l'AFPA* ». Au final, selon la CGT AFPA, les pertes financières pour l'association seraient les suivantes : 75 millions d'euros au titre du transfert de l'orientation à Pôle emploi ; 75 millions d'euros (début 2010) au titre du désengagement de l'État ; 84 millions d'euros au titre du passage aux appels d'offre ; 80 millions d'euros pour la charge de la maintenance du patrimoine.

L'ensemble de ces questions renvoient aussi au débat plus général sur la place de la formation professionnelle dans un marché concurrentiel, et sur la spécificité du marché de la formation professionnelle en France, également évoqué

au cours des auditions. Ce débat n'est certes pas nouveau et excède la question de l'application de la loi du 24 novembre 2009. Il est néanmoins intéressant de noter que certaines problématiques, déjà développées par MM. Jean-Claude Carle et Bernard Seillier dans leur rapport d'information sur la formation professionnelle en 2007⁽¹⁾, restent, *mutatis mutandis*, d'actualité trois années plus tard, en particulier : « *la difficile question du statut juridique de la formation* »⁽²⁾ ; les modalités d'intervention de l'AFPA sur ce marché de la formation⁽³⁾ ; les effets de la régionalisation des crédits de l'AFPA, à la suite de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui prévoyait le transfert aux régions des crédits consacrés aux stages AFPA avant le 1^{er} janvier 2009, et l'importance de la nature du dialogue instauré entre l'AFPA et les régions, notamment par la conclusion de conventions régionales ; le choix du cadre juridique pour l'achat des prestations de formation par les régions, dont certaines décident de mettre en place, un service public régional de formation professionnelle en confiant, notamment, à l'AFPA, un rôle structurant⁽⁴⁾.

I. LE CONTRAT DE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES FORMATIONS PROFESSIONNELLES

1. Un objectif d'amélioration de la coordination des acteurs au niveau régional

a) De la concertation à la coordination

Par la rénovation du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), l'**article 57** de la loi vise à favoriser une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle : le Gouvernement avait insisté sur le fait que le plan faisait jusque là l'objet d'une simple *concertation* entre les différents acteurs de la formation professionnelle, et qu'il convenait, conformément, notamment, aux conclusions du rapport présenté par M. Bernard Seillier dans le cadre des travaux de la mission présidée par M. Jean-Claude

(1) Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle (n° 365, juillet 2007).

(2) En 2007, le directeur général de l'AFPA avait souligné « qu'il est difficile de déterminer si ce domaine doit être considéré comme un marché public, comme une délégation de service public ou comme une activité devant être subventionnée » (voir le rapport p. 85). Ce débat est distinct mais connexe d'une autre discussion, sur la manière dont la directive services est appliquée en France, qui comporte notamment la question de son champ d'application et le sujet de l'inclusion de la formation professionnelle, y compris des actions de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi ou des salariés les moins qualifiés.

(3) Voir pour une présentation d'ensemble de ces enjeux le rapport précité, pp.101 et suivantes, ainsi que pp. 167 et suivantes.

(4) Les financements publics apportés à des organismes de formation en contrepartie d'actions de formation professionnelle, à la demande de collectivités publiques tels les conseils régionaux, dans le cadre de la mise en œuvre de services d'intérêt économique général (SIEG), peuvent, le cas échéant, soulever la question de la compatibilité avec la réglementation communautaire qui prévaut en matière d'aides d'État.

Carle ⁽¹⁾, de mettre en place une véritable *coordination* régionale. Aux termes de la discussion parlementaire, ce plan est, dans cette perspective, devenu « *contrat de plan* », les différents acteurs étant chacun engagés par leur signature et, ce faisant, responsabilisés. Comme le soulignait le rapport de la commission des affaires sociales du Sénat, à l'initiative de cette dénomination, devait être consacré « *le caractère contractuel et contraignant du plan* ».

C'est ainsi qu'aux termes de la nouvelle rédaction retenue pour l'article L. 214-13 du code de l'éducation, le contrat de plan régional – qui a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle et d'assurer un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation – est élaboré par la région au sein du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle, sur la base de documents d'orientation présentés par les autorités suivantes : le président du conseil régional, le préfet de région, le recteur et les organisations d'employeurs et de salariés.

En outre, le comité procède à une concertation avec les collectivités territoriales concernées, Pôle emploi et des représentants d'organismes de formation professionnelle, notamment l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes en sa qualité de membre du Conseil national de l'emploi.

Le contrat de plan régional est signé par : le président du conseil régional au nom de la région, après consultation des départements et adoption par le conseil régional ; le représentant de l'État dans la région, au nom de l'État ; l'autorité académique. L'article L. 214-13 précise que le contrat de plan engage les parties représentées au sein du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

b) Une échéance fixée à juin 2011

La nouvelle rédaction de l'article L. 214-13 du code de l'éducation ayant prévu que le contrat de plan régional est établi après chaque renouvellement du conseil régional et prend effet le 1^{er} juin de la première année civile suivant le début de la mandature, c'est donc seulement au 1^{er} juin 2011 qu'est fixée la « date butoir » de signature de la première génération de contrats de plan (les contrats seront conclus pour une durée de quatre ans).

Comme l'ont rappelé les services du Gouvernement à vos rapporteurs, le calendrier électoral régional, qui a notamment entraîné le renouvellement de l'ensemble des membres des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), au sein desquels doivent se tenir les débats relatifs aux contrats de plan, a retardé la préparation de ceux-ci. Les

(1) *Rapport au nom de la mission d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle du Sénat, juillet 2007 (M. Jean-Claude Carle, président ; M. Bernard Seillier, rapporteur).*

éléments recueillis par ces services à l'occasion d'une réunion d'information tenue le 6 janvier 2011 font apparaître que « *les travaux ont été lancés selon les régions entre le 1^{er} trimestre 2010 (Poitou-Charentes) et décembre dernier, à un rythme variable selon la méthodologie employée : certaines en sont à leur deuxième réunion programmée du CCREFP, d'autres ont avancé à un rythme de presque une réunion par semaine (14 réunions en Limousin) (...). Dans la plupart des régions, le diagnostic est encore en cours. La seule région qui semble avoir terminé la phase de diagnostic est le Limousin. Plusieurs régions en sont à la validation du diagnostic partagé qui devrait prochainement être effectuée en CCREFP* ». Cependant, « *la plupart des régions pensent pouvoir signer le CPRDFP dans les délais impartis par la loi, sauf quelques-unes d'entre elles qui n'ont aucune certitude sur la date de signature (Aquitaine, Bourgogne, Île-de-France, Pays de Loire)* ».

L'évaluation qualitative de ce dispositif est donc un peu prématurée, mais les auditions ont néanmoins déjà permis de dégager certaines interrogations relatives à la mise en œuvre pratique de ce dispositif.

2. Des questions en suspens

a) La méthodologie à suivre pour la conclusion des contrats de plan

Une circulaire de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a été adressée le 22 octobre 2010 aux préfets et aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), proposant une méthodologie de travail qu'il appartiendra à l'ensemble des acteurs régionaux d'adapter ; elle précise les points devant faire l'objet d'une attention particulière de la part des services du ministère de l'emploi (*cf.* encadré présenté ci-après).

La circulaire de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du 22 octobre 2010 relative à la participation des DIRECCTE à l'élaboration et à la mise en œuvre des contrats de plans régional de développement des formations professionnelles

La circulaire comporte, entre autres éléments, les précisions qui suivent.

– La signature du contrat de plan engage stratégiquement et financièrement les signataires, ainsi que les membres du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

– Cette cosignature constitue un moyen d'assurer le développement équilibré de la carte des formations professionnelles initiales, notamment de la distribution des formations par apprentissage et en lycée professionnel.

– Si le projet de contrat de plan a vocation à être élaboré par le conseil régional (le conseil régional prend en charge la rédaction d'un projet de contrat de plan, qui sera discuté au sein du comité de coordination), les services de l'État sont très fortement engagés dans sa construction, son suivi et son évaluation.

– Il convient de veiller à associer à la réflexion sur le contrat de plan tous les partenaires locaux intéressés au développement de la formation professionnelle à travers le

prisme de l'emploi, notamment Pôle emploi, les missions locales, les partenaires sociaux, les OPCA, les branches professionnelles (notamment pour prendre en compte les démarches relatives à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences).

– L'élaboration d'un diagnostic territorial partagé débouchant sur des préconisations opérationnelles est une étape clé pour la réussite des négociations.

– Le contrat de plan devra permettre de répondre à des besoins identifiés de recrutements pour les emplois de demain (« croissance verte », services aux personnes, métiers réglementés de santé,...).

– L'élaboration du contrat de plan sera issue d'un recueil des contributions des partenaires suivants : les centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF) et observatoires régionaux emploi formation (OREF), le rectorat, Pôle emploi, l'AFPA, les observatoires des principales branches, la commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE), les OPCA... Une concertation avec les collectivités territoriales concernées sera aussi requise.

– Une attention particulière devra être portée aux thèmes suivants : la formation des demandeurs d'emploi ; l'alternance ; le service public de l'orientation ; la mobilisation des programmes nationaux de financement ou du Fonds social européen.

– Les préfets de région devront s'assurer du dynamisme du contrat de plan par : la diffusion, le suivi et l'évaluation du contrat de plan ; les conventions de déclinaison annuelle du contrat de plan prévues par la loi ; la coordination avec les autres supports contractuels, tels les contrats d'objectifs et de moyens sur l'insertion des jeunes ou sur l'apprentissage.

Les services du Gouvernement relèvent globalement, dans les travaux préparatoires menés dans les régions, *« une convergence de vue avec les orientations de la circulaire de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (...). S'il est trop tôt pour faire un bilan, il est évident que le caractère concerté de la méthodologie d'élaboration du contrat de plan (que ce soit tant au niveau du diagnostic, que des engagements pris par chaque acteur) ainsi que le caractère prescriptif des objectifs fixés dans le contrat de plan, seront facteurs d'une meilleure coordination au niveau régional »*.

Plusieurs points se sont dégagés lors de la réunion d'information précitée du 6 janvier 2011 :

« – la méthodologie employée est variable selon les régions, mais le CCREFP est souvent redynamisé à l'occasion de ces travaux. Apparemment, peu de CCREFP dysfonctionnent (...);

« – une bonne coordination existe entre les DIRECCTE et les rectorats. Un document d'orientation commun est envisagé (Auvergne, Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, probablement en Île-de-France, Languedoc et Pays de Loire) ».

Ces services notent aussi que *« parmi les thèmes récurrents examinés dans les débats déjà en cours, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie a pu recenser plusieurs préoccupations communes, comme par*

exemple le développement économique de la région, la formation des jeunes (développement de l'apprentissage notamment), la formation des plus bas niveaux de qualification (services publics de la formation, écoles de la deuxième chance, formation différée, etc.), la sécurisation des parcours professionnels (contrats de sécurisation des parcours, fonds régionaux de sécurisation des parcours comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Alsace), la territorialisation concrète sur le terrain (maillage de l'offre), le développement durable (Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées), la thématique transversale de l'égalité d'accès ».

En dépit de ces éléments, quelques observateurs ont relevé, au cours des auditions, l'insuffisance de méthode précise d'élaboration dans le dispositif des contrats de plan.

Par exemple, des difficultés pourraient apparaître dans la manière d'impliquer les partenaires sociaux, qui ne sont pas toujours structurés au plan territorial ; les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE), instances de concertation créées par les partenaires sociaux comme lieux d'étude et de proposition sur les problématiques d'emploi et de formation professionnelle, ne sont pas nécessairement en capacité de porter de telles politiques. Sur ce point, les services du Gouvernement estiment toutefois que *« pour ce qui concerne la participation des partenaires sociaux aux travaux, ceux-ci semblent globalement bien associés (voire associés très activement aux négociations en Rhône-Alpes, où ils animent un groupe de travail sur "branches et activités", ou en Nord-Pas-de-Calais) Dans certaines régions, ils ont exprimé le souhait de signer le CPRDFP ou ses conventions annuelles (Auvergne) ».*

D'autres personnes se sont de même interrogées sur leur positionnement exact dans l'élaboration des contrats de plan. Les réseaux consulaires ont souligné qu'ils ne sont pas expressément cités par la circulaire du 22 octobre 2010. Seront-ils dans les fait néanmoins vraiment associés à la procédure ?

Dans la contribution que la CGT AFPA a remise à vos rapporteurs, celle-ci relève, s'agissant de la disposition qui prévoit la participation de l'AFPA à la procédure, que *« c'est une disposition dont nous nous réjouissons : n'est-ce pas une façon de reconnaître le rôle et la place de l'AFPA dans le service public de l'emploi ? ».* La formulation retenue par la loi (une concertation avec l'AFPA *« en sa qualité de membre du Conseil national de l'emploi »*), issue de l'adoption d'un amendement du groupe socialiste au Sénat, visait en effet à insister, selon l'expression de l'exposé des motifs de l'amendement, sur sa *« place particulière dans le paysage de la formation professionnelle en France, ce que souligne sa qualité de membre du Conseil national de l'emploi ».* La CGT AFPA évoque cependant certaines questions : *« comment l'AFPA pourra-t-elle jouer un tel rôle alors qu'elle se trouve déjà prise en otage dans le bras de fer engagé entre l'État et les régions ? »*, ou bien : *« si, par ailleurs, le Gouvernement ne veut plus voir en elle qu'un acteur du marché, ne risque-t-elle pas de se retrouver accusée d'être à la fois juge et partie ? »*

b) La gouvernance encore en question

Mais les questions les plus récurrentes au cours des auditions concernent ce que l'on peut appeler la nouvelle « gouvernance » et la manière dont celle-ci pourra, dans la pratique, fonctionner : la coordination est une chose, mais qui jouera, dans les faits, le rôle du pilote ? Quel lien sera-t-il établi entre les divers acteurs concernés, qu'il s'agisse de ceux qui sont consultés ou concertés, des signataires du contrat de plan, ou des membres des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle ⁽¹⁾ ?

Dans la contribution qu'il a remise à vos rapporteurs, M. Pierre Ferracci a formulé un certain nombre d'observations, qui sont autant de questions rendant compte de cette préoccupation. Selon lui, on obtient, avec cet article de la loi : *« le sentiment que l'État cherche à reprendre la main sur la formation professionnelle après l'avoir décentralisée en région ; un exercice qui invite la région à jouer un rôle renforcé de chef d'orchestre des politiques de formation sur son territoire et à construire de nouveaux modes de concertation avec les acteurs, mais dont les modalités proposées, tout en intensifiant le caractère partenarial du processus, le complexifient, ne serait-ce que par les multiples interprétations possibles de la loi :*

« – la loi prévoit que le contrat de plan est signé par le président du conseil régional, par le représentant de l'État dans la région et par l'autorité académique... mais qu'il engage les membres du CCREFP (il est élaboré en son sein) alors qu'ils n'en sont pas nécessairement signataires ;

« – certaines contractualisations sont susceptibles de concerner Pôle emploi, mais celui-ci n'est pas représenté au sein du CCREFP, qui a la charge de préparer ce document ;

« – de même, certaines contractualisations sont susceptibles de concerner les partenaires sociaux des branches professionnelles (ou des secteurs professionnels), qui ne sont pas non plus nécessairement représentés au sein du CCREFP ».

Dans le même temps, par-delà ces questions, M. Pierre Ferracci insiste sur le fait que *« pour autant, l'exercice à venir de négociations autour des contrats de plan est une véritable opportunité pour les régions, les partenaires sociaux et l'État de créer cette dynamique de travail collaboratif autour d'enjeux croisés branche/territoire, formation initiale/formation économique et développement économique/formation professionnelle ».*

(1) Les CCREFP sont composés de représentants de l'État, de la région, des organisations d'employeurs et chambres régionales consulaires, des organisations représentatives des salariés, ainsi que du président du conseil économique et social régional. La présidence du CCREFP est assurée par le préfet de région et le président du conseil régional.

Une autre difficulté pratique de coordination, évoquée lors des auditions, est liée à l'articulation entre l'offre de formation financée par Pôle emploi et celle financée par la région : il peut arriver que des stages identiques soient conventionnés par l'un et l'autre acteur, ou au contraire qu'un type de formation ne soit proposé ni par l'un, ni par l'autre. Or la loi ne traite pas expressément cette question. L'Association des régions de France (ARF) et Pôle emploi ont néanmoins entrepris de travailler ensemble pour remédier à ces difficultés : le 22 octobre 2010, dans un courrier commun, le directeur général de Pôle emploi et le président de l'ARF ont transmis aux présidents des conseils régionaux et aux directeurs régionaux de Pôle emploi un message commun destiné à favoriser les achats de formation coordonnés. Un accord-cadre plus global entre l'ARF et Pôle emploi est envisagé, dans ce même but.

Enfin, la question de la coordination de l'intervention respective de l'État et de la région pourra aussi se poser, à l'occasion de la mise en œuvre des contrats de plan en matière d'apprentissage : en effet, les régions disposent de la compétence de droit commun et, à ce titre, décident de l'ouverture de places dans les centres de formation d'apprentis, cependant que l'État reste un acteur central du fait de sa participation aux contrats d'objectifs et de moyens (COM). Dans la mesure où le contrat de plan régional vaut schéma prévisionnel d'apprentissage – précision apportée par la circulaire du 22 octobre 2010 –, l'intervention respective de ces deux acteurs dans sa préparation mériterait, sous cet angle particulier, d'être précisée, de l'avis de certaines personnes entendues.

J. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA CRISE

À l'initiative du Gouvernement, des mesures d'ordre essentiellement conjoncturel ont été insérées en cours de débat dans la présente loi.

1. Le contrat de transition professionnelle élargi et prorogé d'un an

L'**article 19** de la loi proroge d'un an la mesure expérimentale qu'est le contrat de transition professionnelle (CTP) et fournit la base légale qui a permis de l'étendre en 2010 à sept nouveaux bassins d'emploi. Il est donc maintenant applicable dans 32 bassins d'emploi. Avec le déploiement progressif du dispositif, on est passé de 1 908 entrées en CTP en 2008 à 17 023 en 2009, puis 20 227 en 2010.

Trois appels à projets du FPSPP en 2010 ont concerné la formation des bénéficiaires de la convention de reclassement personnalisé (CRP) et du CTP. D'après les chiffres présentés sur le site internet du fonds, arrêtés en décembre 2010, les OPCA ont présenté des projets pour former 28 500 personnes au total ; les cofinancements programmés en conséquence par le FPSPP (part à faire prendre en charge par le Fonds social européen comprise) s'élevaient à près de 86 millions d'euros.

Les résultats du dispositif CTP, tels que décrits dans une réponse à un questionnaire budgétaire, montrent que plus de 75 % des adhérents ont pu bénéficier d'une formation. Les cohortes pour lesquelles le CTP est arrivé à échéance en 2009 (dans les bassins où l'accompagnement est assuré par la société *Transitio*) connaissent un taux de retour à l'emploi « durable » (en contrat à durée indéterminée ou en contrat temporaire de plus de six mois, création ou reprise d'entreprise) de 48,1 %. Une enquête réalisée par Pôle emploi sur les personnes entrées dans le dispositif au cours du premier semestre 2009 indique que près de 50 % d'entre elles sont en emploi durable ou en formation un an plus tard. En prenant en compte tous les emplois, quelle que soit leur durée, et formations, ce chiffre s'élève à 60 %, ce qui est appréciable dans le contexte économique actuel et dans des bassins d'emploi en particulière difficulté.

2. Un assouplissement de la réglementation du chômage partiel

L'article 19 assouplit également la définition légale du chômage partiel, pour prendre en compte le chômage partiel « par roulement » et affirmer la possibilité pour les salariés en cause de suivre des actions de formation hors temps de travail.

On rappelle que le système d'indemnisation de l'activité partielle est complexe, car il résulte de l'application conjointe de textes d'origine légale et d'origine conventionnelle. L'État verse notamment une allocation spécifique de chômage partiel, qui est complétée par une allocation conventionnelle de l'entreprise. Le tableau ci-dessous permet de voir que le recours au chômage partiel a largement été autorisé pour faire face à la crise en 2009, et le reste en 2010.

Évolution du recours à l'allocation spécifique de chômage partiel

	Heures autorisées	Montants autorisés (en euros)	Autorisations d'engagement consommées (en euros)
2008	35 299 271	84 298 669	14 600 000
2009	258 819 516	897 480 388	268 336 279
1 ^{er} semestre 2010	87 148 916	316 344 538	103 230 000

NB : l'écart entre le volume autorisé et le volume réellement indemnisé s'explique principalement par un comportement de précaution des entreprises, qui demandent plus d'heures financées qu'elles n'en utilisent ; en outre, un certain nombre d'heures autorisées au titre d'une année sont payées l'année suivante.

Source : Gouvernement (questionnaires budgétaires).

Au total, plus de 400 000 salariés ont été concernés par une ou plusieurs autorisations de chômage partiel en 2009 ; l'évolution par rapport à 2008 est frappante.

L'effort de la collectivité a été également renforcé par le décret n° 2009-478 du 29 avril 2009, lequel institue un régime de « *l'activité partielle de longue durée* », afin de mieux indemniser les salariés qui subissent une réduction d'activité en dessous de la durée légale du travail pendant une période de longue durée (trois mois au moins, sans excéder douze mois) : dans le cadre d'une convention avec l'entreprise, leur indemnisation horaire est portée à un niveau au moins égal à 75 % de leur rémunération brute antérieure, avec un cofinancement de l'État et de l'assurance chômage. En contrepartie, l'entreprise s'engage à maintenir en emploi les salariés concernés pendant une période égale au double de la durée couverte par la convention passée et à leur proposer un entretien individuel afin d'examiner notamment les actions de formation à envisager durant la période d'activité partielle. L'Unédic a prévu une participation à hauteur de 150 millions d'euros à ce dispositif pour les années 2009 et 2010. Au 30 juin 2010, 46,33 millions d'euros de crédits avaient été engagés pour 2010 par l'État pour cette mesure.

Par ailleurs, on doit signaler que, parmi les premiers appels à projets du FPSPP, figurent trois procédures, l'une destinée aux OPCA « *professionnalisation-plan de formation* », les autres aux OPACIF, visant l'offre de formations à des salariés en chômage partiel. D'après les chiffres présentés sur le site internet du fonds, arrêtés en décembre 2010, sept OPCA et vingt FONGECIF ont présenté des projets pour former près de 122 000 salariés au total ; les cofinancements programmés en conséquence par le FPSPP (part à faire prendre en charge par le Fonds social européen comprise) s'élèvent à plus de 93 millions d'euros.

Pour autant, des progrès restent manifestement à faire pour mieux articuler chômage partiel et formation, si l'on en croit le rapport public pour 2011 de la Cour des comptes, lequel, se fondant sur l'expérience récente de la crise financière, regrette « *une articulation encore embryonnaire entre chômage partiel et formation* », en l'absence d'obligations légales ou réglementaires en la matière. La cour souligne également la difficulté pratique à mettre en œuvre des formations dans le cadre de périodes de chômage partiel, du fait du cloisonnement des dispositifs de formation (et de leurs financements) selon qu'ils ont vocation à trouver place dans le temps de travail ou hors de celui-ci. La cour relève enfin « *l'absence de suivi précis et rigoureux par les services du ministère chargé de l'emploi de la qualité de cette articulation entre chômage partiel et formation* ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission procède à l'audition de Mme Nadine Morano, ministre chargée de l'apprentissage et de la formation professionnelle, sur la mise en œuvre de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, au cours de sa séance du mardi 8 mars 2011.

M. le président Pierre Méhaignerie. Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui Mme Nadine Morano, ministre chargée de l'apprentissage et de la formation professionnelle, sur la mise en œuvre de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Je vous indique par ailleurs que la Conférence des présidents de ce matin a décidé d'organiser un débat en séance publique lors de la semaine de contrôle, le mercredi 30 mars après-midi, sur la mise en œuvre de la loi.

Madame la ministre, cette loi, à laquelle j'ai beaucoup cru, doit nous permettre d'améliorer la compétitivité et l'accès à la formation tout au long de la vie. Mais il reste des progrès à faire. Le système reste cloisonné et il y a un trop grand nombre de pilotes sur le terrain. J'ai ainsi pu constater que les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), la région et l'État mettent souvent quatre ou cinq mois pour se mettre d'accord pour mettre en place des formations pour les salariés en chômage partiel. Une attente s'exprime donc sur la nécessité d'avoir un leader ou un responsable qui puisse rendre des comptes.

M. Gérard Cherpion, rapporteur. Le rapport que Jean-Patrick Gille et moi-même allons vous présenter ensemble, en intervenant tour à tour, est fondé sur l'application de l'article 145-7 de notre Règlement. Cet article nous donne pour mission de faire « état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de la loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. »

La première partie du rapport est donc dédiée au suivi de la parution des textes réglementaires. Trente-deux des soixante-deux articles de la loi ne demandaient pas que soient pris des textes d'application. Pour la mise en œuvre des autres articles, vingt décrets d'application à proprement parler ont déjà été publiés, auxquels il convient d'ajouter de nombreux autres textes réglementaires ou assimilables, tels qu'arrêtés ministériels, circulaires, instructions ou décrets de nomination. Ces textes permettent la pleine entrée en vigueur de seize articles. Cependant, il reste quatorze articles dont tout ou partie des dispositions renvoie à des textes d'application qui ne sont pas encore parus, sachant que la nécessité de tels textes est discutée pour l'un de ces articles et que, pour un autre, la parution du décret d'application ne devait légitimement pas être envisagée avant le printemps dans la mesure où la consultation des partenaires sociaux devait se poursuivre jusqu'en décembre 2010. En outre, parmi ces articles dont le texte

d'application n'a pas été publié à ce jour, l'article 54, qui prévoyait le transfert de propriété, à titre gratuit, à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), des biens de l'État mis à sa disposition, a été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 17 décembre 2010.

Par ailleurs, la loi mentionne le dépôt de trois rapports du Gouvernement au Parlement. Aucun n'a été déposé jusqu'à présent.

Nous avons souhaité compléter l'exercice de suivi des textes réglementaires par un premier bilan de la mise en œuvre concrète de la réforme de la formation professionnelle opérée par la loi du 24 novembre 2009, bilan qui est l'objet de la deuxième partie du rapport. À peine plus d'un an après la publication de la loi, il ne saurait évidemment être question d'évaluer les réformes qu'elle porte : il s'agit seulement d'observer comment les mesures qu'elle contient se déploient sur le terrain et quelles sont les premières appréciations que ces dernières suscitent. Pour ce faire, nous avons procédé à plus de trente auditions ou tables rondes – à l'occasion desquelles plus d'une centaine de personnes ont été entendues – qui se sont déroulées dans un excellent climat de travail.

Ces auditions ont montré qu'à l'échéance d'un an les chantiers de réforme sont inégalement avancés. Nos interlocuteurs ont plus évoqué les difficultés que les éléments positifs, ont plus souvent vu le verre « à moitié vide » que le verre « à moitié plein ». Comment pourrait-il en être autrement ? Au demeurant, le législateur avait pris en compte la nécessité de délais d'adaptation significatifs, par exemple en laissant plus de deux ans pour la réorganisation du paysage des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Il est certain que la mobilisation de toutes les parties prenantes est massive et que l'adhésion aux principes et aux objectifs de la réforme est générale. Pour ce qui est de la mise en œuvre pratique de cette dernière, les réactions comportent une part d'interrogations, voire d'appréhensions, ce qui est compréhensible dans la mesure où tous les effets de cette réforme importante ne sont pas encore connus. Néanmoins, elle va certainement bousculer bien des routines, ce qui va dans le sens que vous souhaitez, monsieur le président, même si le système n'est pas simplifié au bout du compte.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur. J'ai, moi aussi, trouvé beaucoup d'intérêt à mener ce travail avec Gérard Cherpion.

L'article 1^{er} de la loi affirme le principe issu de l'accord national interprofessionnel (ANI) de janvier 2009, selon lequel la formation professionnelle vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Vingt-six mois plus tard, on peut se demander si les moyens inscrits dans cette loi pour y parvenir sont suffisants et efficaces, d'autant que le

second principe posé par l'ANI, le droit à la formation initiale différée, n'a pas été transcrit.

L'article 1^{er} élargit aussi les missions du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV). Le décret d'application est, semble-t-il, en cours de signature, après qu'un premier projet a été rejeté par le conseil national lui-même en juin 2010. Ce retard fait que le conseil national ne pourra pas jouer le rôle prospectif, que la loi lui confie, avant l'élaboration des futurs contrats de plans régionaux de développement des formations professionnelles, sauf à repousser l'échéance fixée en juin.

Ce décret comporte des sujets sensibles, tels que le détail de la composition de l'instance ou encore les conditions de désignation des membres de ses commissions spécialisées. Le Gouvernement peut-il indiquer précisément ce qu'il envisage, en particulier sur la représentation des parlementaires au conseil et la pondération des voix ? Est-il normal que les représentants de l'État soient au nombre de huit et qu'ils aient une voix triple dans les votes de l'instance ?

Par ailleurs, l'élargissement des missions du conseil ne s'est apparemment pas accompagné de moyens supplémentaires substantiels, alors même que la Cour des comptes observait déjà il y a deux ans l'insuffisance des moyens pour remplir les missions d'alors. Madame la ministre, allez-vous doter le conseil des moyens matériels nécessaires à la mise en œuvre de ses missions ?

M. Gérard Cherpion, rapporteur. La notion de service public de l'orientation tout au long de la vie constitue l'un des principaux apports parlementaires au projet de loi. Un point très positif est que la loi entraîne, c'est du moins ce qui ressort des auditions, une réelle mobilisation ; elle est un outil efficace entre les mains de ceux qui veulent faire évoluer et décloisonner l'orientation professionnelle.

Cela dit, on n'est encore qu'au début des réalisations concrètes. La nomination du nouveau délégué à l'information et à l'orientation (DIO), M. Jean-Robert Pitte, a pris un certain temps : il a été nommé le 23 juin 2010 et sa lettre de mission lui a été adressée le 31 août 2010.

La mise en œuvre opérationnelle du nouveau service dématérialisé de première information et de premier conseil, qui doit servir de point d'entrée dans le système d'orientation, est maintenant annoncée pour l'été 2011. Cette échéance peut-elle être confirmée ? Un débat existe aussi sur les moyens qui seront nécessaires. L'ambition affichée est de mettre en place, outre un site Internet, des plateformes d'accueil, notamment téléphonique – bien que ce type d'outil n'ait pas jusqu'à présent, à en croire le bilan des plateformes mises en place par certaines régions, rencontré un grand succès. Pour le moment, les partenaires sociaux ont prévu d'y consacrer 5 millions d'euros en 2010, puis en 2011. Des personnes auditionnées ont estimé qu'un tel montant est plus que suffisant pour avoir un outil Internet, mais insuffisant pour se doter d'un système de plateformes

téléphoniques bien dimensionné. Quelle est la position du Gouvernement sur cette question des moyens ?

L'autre élément concret du service public de l'orientation est la procédure de labellisation des organismes. Le décret d'application n'a pas été publié à ce jour ; il vient d'être examiné par le Conseil d'État, après que le CNFPTLV a pris la décision de sursis à statuer sur un premier projet, puis émis un avis défavorable sur une nouvelle version. Manifestement, cette question de la labellisation suscite beaucoup d'attentes, tous les grands réseaux souhaitant en bénéficier. Mais elle suscite aussi beaucoup d'interrogations. À quoi correspond la notion de « lieu unique » où les services devraient être disponibles, quand les projets de décret disent qu'un lieu unique peut être un « réseau territorial constitué de plusieurs organismes » ? Quelles sont les garanties pour une bonne couverture du territoire ? Fondamentalement, quel est le but de la démarche de labellisation : vérifier simplement la compétence des organismes d'orientation, ou aller vers la mise en place d'un réseau national structuré ?

L'article 5 de la loi porte sur le sujet connexe des conditions de recrutement et de formation des conseillers d'orientation psychologues de l'éducation nationale. Une modification consécutive du décret de 1991 sur le recrutement de ces personnels est apparemment dans les tuyaux. Pouvez-vous nous en dire plus, madame la ministre ?

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur. Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), a été conçu comme un instrument de réduction des inégalités d'accès à la formation professionnelle grâce à une mutualisation accrue des fonds de la formation professionnelle, pour former 700 000 personnes en plus.

L'essentiel des actes juridiques nécessaires à la mise en place du fonds, à savoir de nombreux décrets et arrêtés, mais aussi des délibérations des partenaires sociaux et la négociation d'une convention-cadre avec l'État, ont été pris entre décembre 2009 et mars 2010. Le fonds a donc été mis en place rapidement et a engagé plus de 800 millions d'euros en 2010, alors que le fonds unique de péréquation (FUP) qu'il remplace en avait engagé 441 en 2009. Le renforcement de la mutualisation est donc réel.

Un certain nombre de questions restent cependant ouvertes.

La première porte sur l'équilibre de la gouvernance du fonds. Le poids de l'État est contesté par les partenaires sociaux, qui s'interrogent, notamment, sur la présence dans leur conseil d'administration d'un commissaire du Gouvernement avec droit de veto suspensif sur leurs décisions, alors même que, par l'obligation de négociation d'une convention-cadre entre le fonds et l'État, ce dernier a déjà un moyen de contrôle important. Le prélèvement de 300 millions d'euros décidé unilatéralement pour 2011 ne facilite évidemment pas les relations entre les partenaires sociaux et l'État qui, en fait, n'abonde pas le fonds, comme on avait pu

l'espérer, mais, au contraire, le ponctionne pour financer ses missions traditionnelles. Les prélèvements précédents sur l'ancien FUP étaient, eux, conventionnés, donc un peu négociés, et d'un montant moindre, de l'ordre de 100 millions d'euros par an en moyenne. J'ajoute que ce prélèvement va à l'encontre de la volonté explicite du législateur, puisque nous avons approuvé, tous groupes confondus, l'amendement du rapporteur du Sénat, Jean-Claude Carle, qui s'efforçait d'interdire de telles pratiques. Madame la ministre, pouvez-vous nous rassurer et nous dire qu'une telle ponction, qui remet en cause l'esprit du dispositif et fragilise sa trésorerie, ne se reproduira pas ?

Se pose par ailleurs la question de ce que l'on appelle le « hors champ », c'est-à-dire les secteurs d'activité dont les organisations patronales ne se reconnaissent pas dans les trois confédérations patronales dites « nationales interprofessionnelles ». Les présidents de trois grandes organisations, l'Union nationale des professions libérales (UNAPL), l'Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, médico-social et social (UNIFED) et l'Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES), qui représentent un cinquième des salariés, ont demandé dans une lettre commune, datée du 14 octobre 2010, que leurs organisations intègrent les commissions spécialisées du fonds. Quelle est la position du Gouvernement sur cette revendication ?

La deuxième interrogation porte sur le système des appels à projets au bénéfice des publics cibles. Ce système est perçu comme complexe : seuls les OPCA et les organismes paritaires collecteurs agréés du congé individuel de formation (OPACIF) y accèdent directement, ce qui est critiqué par des entreprises comme par des régions.

Enfin, une série d'interrogations concernent les ressources du fonds.

Tout d'abord, lors des débats parlementaires, la liberté laissée aux branches dans la répartition de l'imputation du prélèvement – de 13 % en 2010 et de 10 % cette année – au bénéfice du FPSPP entre la collecte au titre de la professionnalisation et les obligations au titre du plan de formation avait suscité des inquiétudes sur la préservation du financement des contrats de professionnalisation. Sur 38 accords recensés, 34 prévoient de prélever davantage sur la collecte « professionnalisation » que le droit commun, et 3 imputent même la totalité du prélèvement sur cette collecte ! Dans ces conditions, le Gouvernement envisage-t-il d'encadrer cette liberté des branches et des OPCA, comme la loi l'y autorise à la suite d'amendements parlementaires ?

Ensuite, s'agissant de la fixation annuelle du taux de prélèvement sur les fonds de la formation au bénéfice du FPSPP, des personnes auditionnées ont souhaité que la date de cette fixation, qui a lieu pour le moment en automne – parfois tardivement – soit avancée, par exemple au premier semestre.

Une autre proposition concrète serait d'échelonner dans l'année les versements des OPCA au FPSPP. Avec un versement à une seule date, on a

forcément des moments de trésorerie très élevée au FPSPP – ce qui explique certainement les ponctions de l'État –, tandis que des OPCA peuvent être mis en difficulté.

Le Gouvernement est-il prêt à s'engager dans une démarche permettant plus d'anticipation, plus de prévisibilité dans les flux financiers ? Est-il prêt à s'engager à ne plus imposer de prélèvements ?

Je passe à la réforme des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), qui comprend des enjeux multiples, sur lesquels les auditions ont permis de revenir : l'élargissement des missions, notamment avec le renforcement de l'offre de service au profit des petites et moyennes entreprises ; le processus, en cours, de regroupement des organismes ; la préparation de conventions d'objectifs et de moyens (COM) conclues avec l'État, entre autres.

L'article 43 de la loi a prévu l'entrée en vigueur des nouveaux agréments des OPCA au plus tard le 1^{er} janvier 2012. Mais, derrière les questions pointent de véritables inquiétudes, et il serait bon, madame la ministre, que vous puissiez nous éclairer sur plusieurs sujets.

Premier sujet : si le décret d'application de la réforme des OPCA a été publié le 22 septembre dernier, l'arrêté ministériel relatif aux frais d'information et de gestion des organismes n'a toujours pas été pris, à notre connaissance. Or, pour de nombreuses personnes entendues, il s'agit d'un élément important pour la négociation, qui commence, des conventions triennales d'objectifs et de moyens. « Comment négocier si l'on ne connaît pas les règles du jeu ? », nous ont demandé, en substance, les OPCA. Quand cet arrêté sera-t-il publié ? Quelle en sera la teneur, pour ce qui concerne à la fois les taux « plafonds » des frais d'information et de gestion, et la définition des différents types de dépenses mentionnés par le décret du 22 septembre 2010 ?

Deuxième sujet : des groupes de travail sont en place pour accompagner la réforme. L'un porte sur la question des conventions d'objectifs et de moyens, l'autre sur la rénovation du plan comptable des OPCA. Sur chacun de ces deux chantiers, où en est-on ?

Troisième sujet : le processus de regroupement des OPCA est engagé. Certes, la loi et le décret se fondent sur une logique financière : atteindre le seuil minimal de collecte de 100 millions d'euros. C'est là un véritable « moteur » pour l'application de la réforme. Mais comment s'assurer que cette logique financière de seuil n'enferme pas les OPCA dans une pure logique de branche ne facilitant pas les reconversions et, surtout, qu'elle soit dans le même temps une logique de service aux entreprises, une logique de proximité ? Et quelles précautions sont prises pour que le développement des services des OPCA aux entreprises ne pose pas de difficultés par rapport au droit de la concurrence ?

M. Gérard Cherpion, rapporteur. La loi du 24 novembre 2009 comporte un ensemble de mesures pour l'insertion des jeunes. Sans en faire le tour, on doit signaler quelques interrogations.

S'agissant tout d'abord de l'article 36, qui donne la base légale nécessaire à un système national de repérage et de prise en charge sans délai de latence pour les élèves qui ont « décroché » du système scolaire, le décret d'application a été publié et l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés obtenue. Le dispositif informatique national est-il déjà fonctionnel ? Par ailleurs, une mission a été confiée à M. de Saintignon, membre de l'IGAS. Peut-on déjà en tirer des enseignements ?

Pour ce qui est de la poursuite du déploiement des écoles de la deuxième chance, qui est l'objet de l'article 38 de la loi, combien de places avions-nous fin 2010 ? Quand atteindrons-nous l'objectif de 12 000 places ? Faut-il aller au-delà ?

Reste la question des stages étudiants, traitée à l'article 30 de la loi. Cet article, qui permet d'améliorer la « gratification » des stagiaires et d'interdire les stages hors cursus, était très attendu. Cependant, des interrogations se font encore jour. Concernant l'obligation de gratification, le questionnement porte sur la multiplication des exceptions qui y sont faites : collectivités territoriales, établissements publics de santé, étudiants auxiliaires médicaux, bientôt étudiants travailleurs sociaux à en croire la proposition de loi des sénateurs Nicolas About et Sylvie Desmarescaux adoptée par le Sénat le 29 avril 2010. Dans le même temps, dans le cadre de la loi portant réforme des retraites, nous avons adopté un article 94 demandant le dépôt d'ici à juin 2011 d'un rapport sur la prise en compte des stages pour les droits à pension. La question semble aussi devoir être abordée dans la négociation sociale sur l'emploi des jeunes. Le Gouvernement devra donc clarifier sa position tant sur les exceptions à l'obligation de gratification que sur la possibilité de prendre en compte les stages défrayés pour la retraite.

Concernant l'interdiction des stages hors cursus, le décret d'application du 25 août 2010 prévoit plusieurs cas particuliers, le Gouvernement voulant, d'après la réponse qui nous a été faite, réprimer les abus, mais aussi éviter de gêner le développement des stages, qui constitue l'une de ses priorités, ce que j'approuve. Ces deux objectifs sont sans doute délicats à concilier et il subsiste des ambiguïtés, selon certaines personnes entendues. Une circulaire va-t-elle préciser les règles ?

D'une manière plus générale, au regard de la négociation lancée par les partenaires sociaux sur l'emploi des jeunes, qui aborde notamment les thématiques des stages, du tutorat, des objectifs chiffrés d'emplois de jeunes, et compte tenu aussi des déclarations récentes du Président de la République, quel est le plan de bataille du Gouvernement pour l'emploi des jeunes ?

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur. La loi comporte un titre dédié à l'alternance. De nombreuses mesures sont prévues pour renforcer le contrat de professionnalisation, encourager l'apprentissage, développer les périodes de

professionnalisation. Il nous semble un peu prématuré de faire un bilan de ces mesures. Pourtant, une loi spécifique sur le sujet est déjà annoncée pour le printemps.

Cependant, d'ores et déjà, il semble que l'extension du contrat de professionnalisation à des publics bénéficiaires de *minima* sociaux sous une forme renforcée n'ait pas encore produit tous ses effets. Comment l'expliquer ? N'y a-t-il pas eu un défaut de communication ou d'information ?

De même, quelle est l'explication de l'échec de la mesure expérimentale – à laquelle j'étais fortement opposé – consistant à permettre, à la rentrée de 2010, l'entrée en CFA d'apprentis n'ayant pourtant pas trouvé de maître d'apprentissage ? Il n'y a eu qu'un peu plus de 200 jeunes concernés.

Le décret instaurant le dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA) pour les jeunes de moins de seize ans est paru, mais il faut réfléchir à son articulation avec les dispositifs existants de classe de préapprentissage.

La loi favorise la prise en charge financière, par les OPCA, des frais de tutorat. Mais la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites contient aussi une mesure prévoyant l'utilisation des fonds de la formation à destination de l'emploi des seniors. Les auditions ont révélé un besoin de clarification sur ces dispositions.

Plus généralement, la relance de l'alternance est présentée comme une priorité par le Gouvernement. Des annonces ont été faites le 1^{er} mars par le Président de la République – sans attendre, il faut le noter, les propositions des partenaires sociaux. Un certain nombre de points semblent cependant devoir être précisés, notamment quant au financement des mesures : que va précisément mettre l'État et quelle participation attend-il des régions ?

Je voudrais aussi vous interroger, madame la ministre, sur la pérennité des mesures envisagées. Dans le cadre du plan de relance, plusieurs aides à l'emploi des jeunes ont été mises en place, prolongées une première fois, puis arrêtées au 31 décembre dernier. Maintenant, il semble que l'on veuille instituer de nouvelles mesures assez voisines. Qu'en est-il des garanties de stabilité des règles pour les entreprises ? De même, le plan de relance avait permis aux missions locales de procéder à près d'un millier d'embauches principalement pour l'accès en entreprise. Alors que la nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs des missions locales met fortement en avant ce critère d'évaluation, le budget de 2011 ne permet plus de financer ces postes. Le Gouvernement préfère annoncer 7 000 contrats d'autonomie supplémentaires, confiés à des opérateurs privés, alors que cette mesure d'un coût élevé n'a pas fait preuve de son efficacité, au point que la rapporteure Chantal Brunel avait demandé sa suppression lors de l'examen des crédits de l'emploi durant le débat budgétaire.

Enfin, si l'ambition de passer de 600 000 à 800 000 jeunes en alternance en trois ans doit être saluée, les mesures annoncées seront-elles suffisantes pour la réaliser ? En outre, n'y a-t-il pas là une forme de transfert de charge des lycées professionnels – financés par l'État – vers les centres de formation pour apprentis (CFA) – financés par les régions ?

La réforme du financement de l'apprentissage semble par ailleurs à l'étude : quelles voies privilégiez-vous ? Quelles seront les caractéristiques des nouvelles générations de contrats d'objectifs et de moyens ? Concerneront-ils uniquement l'investissement ou également le fonctionnement ?

M. Gérard Cherpion, rapporteur. Un ensemble de dispositions de la loi du 24 novembre 2009 vise à améliorer et compléter la panoplie des dispositifs de la formation continue.

Sans toutes les présenter, on doit relever qu'elles s'inscrivent dans un esprit général de suppression ou d'atténuation des cloisonnements existants. Il s'agit ainsi, à travers la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) et la portabilité du droit individuel à la formation (DIF), de permettre à des demandeurs d'emploi d'accéder aux fonds des OPCA, de permettre aux fonds de gestion du congé individuel de formation (FONGECIF) de financer des formations hors du temps du travail, et non plus le seul congé individuel de formation, de créer des passerelles entre l'apprentissage et les procédures de certification des branches débouchant sur des certificats de qualification professionnelle (CQP), par exemple.

Cette démarche de décloisonnement oblige, pour la mise en œuvre des nouveaux dispositifs, à l'établissement de partenariats concrets entre des acteurs qui s'ignoraient jusqu'à présent, tels que Pôle emploi et les OPCA. D'où, d'ailleurs, une certaine complexité et des retards dans l'application pratique de mesures telles que la POE. D'où, aussi, des incertitudes qui devront être tranchées, en particulier s'agissant de la portabilité du DIF : qui doit la gérer, les OPCA ou Pôle emploi ? Le DIF portable doit-il être considéré comme un droit de tirage pour les salariés ayant perdu leur emploi, comme le texte de la loi semble l'impliquer, ou bien les OPCA et/ou Pôle emploi peuvent-ils s'opposer aux demandes qui ne correspondent pas à leurs priorités ?

La portabilité du DIF a aussi de réels enjeux financiers car, à terme, 20 millions d'euros par an, comme prévu en 2010 et 2011, risquent d'être insuffisants. Cette question renvoie plus généralement à celle du coût potentiel du DIF, qui pourrait être énorme si tous les salariés faisaient valoir leur droit à formation. Le rapport demandé à l'article 7 de la loi sur le traitement comptable et fiscal du DIF va-t-il être déposé et, dans l'affirmative, à quelle date ?

De manière plus générale, ne peut-on aller plus loin s'agissant de la nécessité de décloisonner les dispositifs ? Certaines auditions ont notamment mis en lumière le fait que, dans la vie interne des entreprises, notamment les grandes

où la vie conventionnelle est importante, le législateur a plutôt créé des cloisonnements que décloisonné ces dernières années, en distinguant – et parfois en imposant avec des sanctions financières à la clé – de multiples négociations sociales : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), égalité professionnelle, seniors, entre autres. Parallèlement, nous avons toujours le plan de formation de l'entreprise, qui n'a pas à être négocié. Les entreprises suivent les termes de la loi en développant séparément les différentes politiques qu'on leur demande, alors que leur connexité justifierait leur articulation. Peut-être faudrait-il faire évoluer ces instruments.

La consécration des certificats de qualification professionnelle a été saluée par de nombreuses personnes au cours des auditions, même si l'écueil de certificats « au rabais » a aussi été évoqué. La manière dont seront articulés les certificats avec l'apprentissage et la professionnalisation sera décisive, ce qu'illustre l'accord très intéressant conclu le 15 avril 2010 dans l'hôtellerie-restauration, qui établit des « passerelles » entre l'apprentissage et la certification professionnelle, sur le fondement de la validation des acquis.

Pour ce qui concerne la réforme des missions de la Commission nationale de la certification professionnelle, le décret d'application n'est pas encore paru, non plus d'ailleurs que le rapport demandé dans la loi. Pourquoi ce retard ?

D'un mot, il faut évoquer la question des dispositions de la loi pour faciliter le remplacement des salariés en formation dans les petites entreprises. De l'avis des personnes auditionnées, les mesures d'aide au financement du remplacement, ou de recours aux groupements d'employeurs, pourraient ne pas suffire. Quel regard porte le Gouvernement sur cette question difficile et récurrente, qui constitue une véritable entrave au développement de la formation professionnelle dans les PME et les TPE ?

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur. La clarification de l'offre de formation était l'un des objectifs de la loi. Le défi était de taille, et force est de constater qu'il était difficile, en une année, de le relever. Deux exemples, sur lesquels nous souhaiterions avoir votre réaction, conduisent à cette conclusion, madame la ministre.

D'une part, la loi a prévu la publication d'une liste nationale, actualisée, des organismes de formation. Cette liste doit être disponible sur Internet. Ce site devrait voir le jour en 2011.

D'autre part, à l'initiative du président Méhaignerie, le Parlement avait adopté l'article 48 de la loi, demandant au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie d'établir chaque année – et cela est ambitieux – un bilan par bassin d'emploi et par région des actions de formation professionnelle réalisées. Or le conseil nous a indiqué les difficultés qu'il rencontre pour honorer un nombre croissant de missions, alors que ses moyens ne sont pas toujours suffisants.

Sujet brûlant : la situation de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) montre les effets néfastes que peut avoir la loi, surtout quand elle est issue d'amendements tardifs du Gouvernement. Nous avons à l'esprit deux sujets traités par la loi.

Le premier est le transfert de personnels de l'AFPA procédant à l'orientation des demandeurs d'emploi vers Pôle emploi, prévu à l'article 53. Ce transfert a été mené à bien, dans les temps, avec la conclusion rapide d'un accord collectif sur le statut des personnels de l'AFPA intégrés à Pôle emploi. Cependant, les auditions ont montré que les charges, pour Pôle emploi, liées à ce transfert n'ont pas été compensées ; cela a représenté 54 millions d'euros en 2010 et représentera 70 millions d'euros en 2011. Par ailleurs, l'incidence effective de ce transfert sur le chiffre d'affaires de l'AFPA est estimée par les syndicats à 75 millions d'euros. De plus l'AFPA a dû se réorganiser, créer en interne une sorte de « service clientèle » pour assurer le recrutement des stagiaires, ce qui a aussi un coût.

Le deuxième sujet concerne l'apport en pleine propriété à l'AFPA des biens appartenant à l'État mis à sa disposition dans le cadre de son activité, prévu à l'article 54. Mais cet article venant d'être censuré par le Conseil constitutionnel, la question reste ouverte, tandis que l'AFPA se retrouve confrontée à une situation financière difficile : des charges immobilières considérables et pas d'actifs immobiliers à inscrire à l'actif en contrepartie. De toute manière, la Commission européenne n'aurait pas manqué de soulever le problème que pose ce transfert par rapport à la réglementation communautaire des aides publiques. De plus, il se serait agi d'un cadeau empoisonné dans la mesure où il faut avoir les moyens d'entretenir un patrimoine. Comme l'a indiqué récemment le président de l'AFPA, on ne peut pas voter une loi sans vérifier sa constitutionnalité, ni élaborer un dispositif sans être sûr que Bruxelles l'approuvera. C'est pourtant, je le crains, ce qui a été fait dans la précipitation par le biais d'amendements tardifs du Gouvernement.

Aujourd'hui, l'AFPA est en péril, avec 11 millions de pertes en 2010 et un découvert de 50 millions d'euros, à tel point que le comité central d'entreprise a déclenché son droit d'alerte et que les syndicats, mais aussi les régions, réclament à l'État 80 millions d'euros non payés au titre du contrat de progrès et 80 millions au titre de l'entretien du patrimoine.

Madame la ministre, comment comptez-vous sauver l'AFPA et ses 9 200 salariés au moment où le Gouvernement met l'accent sur l'effort de formation et de qualification pour endiguer la montée du chômage ? Pourquoi ne pas mandater clairement l'AFPA sur la formation des publics non qualifiés et lui octroyer des droits spéciaux, ce qui permettrait de régler la question avec Bruxelles ?

M. Gérard Cherpion, rapporteur. L'institution des nouveaux contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles a été un sujet très discuté au moment de la préparation de la loi. Passer d'une simple concertation à une véritable coordination au niveau régional, tel était l'objectif de cette mesure et le sens de la nouvelle dénomination de « contrat de plan ».

Ces premiers contrats devront être conclus au 1^{er} juin 2011, et il est trop tôt pour juger de la bonne application de ce dispositif. Selon les régions, les travaux préparatoires ont débuté entre le premier trimestre et le mois de décembre 2010 et ont avancé à des rythmes très variables. En janvier 2011, la plupart d'entre elles en étaient encore à la phase de diagnostic. Néanmoins, certaines interrogations ont été exprimées au cours des auditions.

Elles portent d'abord sur les questions de méthodologie. Une circulaire a été publiée, et les éléments que nous avons pu recueillir auprès des services ministériels sont positifs sur la manière dont les choses se passeraient dans les régions et, en particulier, dans les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) qui doivent préparer les contrats de plan. Lors des auditions, nous avons toutefois entendu des inquiétudes quant à l'association effective des partenaires sociaux, de l'AFPA ou des réseaux consulaires à l'élaboration des contrats.

La deuxième interrogation porte sur la gouvernance : la coordination est une chose, mais qui jouera, dans les faits, le rôle du pilote ? Tous les partenaires qui devraient être engagés dans le contrat de plan le seront-ils effectivement ? Les questions des branches professionnelles, qui ne sont toujours pas représentées au CCREFP, et surtout de Pôle emploi, qui est dans la même situation, ont été soulevées. La question de la coordination de l'intervention respective de l'État et de la région se posera aussi en matière d'apprentissage, car les régions disposent de la compétence de droit commun, cependant que l'État reste un acteur central à travers les contrats d'objectifs et de moyens.

Je conclurai en évoquant l'article 19 de la loi, qui comportait des mesures d'accompagnement conjoncturelles de la crise, en matière d'emploi.

Il s'agissait d'abord d'assouplir la définition légale du chômage partiel, pour prendre en compte le chômage partiel par roulement et affirmer la possibilité pour les salariés en cause de suivre des actions de formation hors temps de travail. Parallèlement, les premiers appels à projets du FPSPP ont bien pris en considération cette dimension, puisque le Fonds a décidé en 2010 de cofinancer près de 122 000 formations de salariés en chômage partiel. Pour autant, des progrès restent à faire pour mieux articuler chômage partiel et formation, si l'on en croit le rapport public pour 2011 de la Cour des comptes : ce rapport, se fondant sur l'expérience récente de la crise financière, regrette « une articulation encore embryonnaire » entre les deux, en l'absence d'obligations légales ou réglementaires en la matière et compte tenu du cloisonnement des dispositifs de formation et de leurs financements. Nous devons réfléchir, madame la ministre, à des améliorations en la matière.

Il s'agissait aussi de proroger d'un an la mesure expérimentale qu'est le contrat de transition professionnelle (CTP). Sur ce point, j'espère que les partenaires sociaux, qui ont entamé les négociations le 4 mars, sauront, dans leur nouvelle convention d'assurance chômage, unifier le CTP et la convention de reclassement personnalisé (CRP), en gardant et pérennisant le meilleur des deux dispositifs.

La loi a aussi permis l'extension du CTP à de nouveaux bassins d'emploi et, de fait, des décrets l'ont étendu à sept nouveaux bassins. Avec le déploiement progressif du dispositif, voulu par le Président de la République, on est passé d'à peine 2 000 entrées en CTP en 2008 à 17 000 en 2009, puis à 20 000 en 2010. Par ailleurs, trois appels à projets du FPSPP ont concerné en 2010 la formation des bénéficiaires de la CRP et du CTP, en vue de former 28 500 personnes au total.

En conclusion, je dirai qu'une grande partie de la loi est appliquée. À mon sens, celle-ci a modifié l'état d'esprit des différents acteurs qui, désormais, travaillent en commun. Pour autant, il nous reste du travail dans la mesure où nous n'avons pas réellement simplifié les choses.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur. Si nous avons bien travaillé ensemble, nous avons aussi eu les divergences que nous avons au moment de l'examen de la loi.

Comme le disait le président Méhaignerie, vingt-six mois après la signature unanime de l'ANI et quinze mois après la promulgation de la loi, la véritable question est de savoir ce qui a réellement changé pour le salarié ou le demandeur d'emploi en quête de formation. Pour le moment, encore peu de choses, je le crains.

L'opérateur Pôle emploi peine à s'emparer de la question de la formation et de sa prescription ; j'ai d'ailleurs noté que le ministre lui a fixé cet objectif pour l'année en cours. En matière d'orientation, nous en sommes encore à des bonnes intentions qui tardent à se concrétiser. L'outil de formation du service public, l'AFPA, est entré en agonie. Enfin, si l'accès à la formation des publics les plus éloignés commence à s'améliorer avec l'action du FPSPP, les dispositifs de sécurisation des parcours relèvent encore pour une bonne part de l'expérimentation.

Quant à la clarification et à la simplification de la gouvernance, tout dépend du bon vouloir des acteurs, car les responsabilités sont encore plus diluées qu'auparavant. État, régions, partenaires sociaux, tout le monde s'occupe désormais de tous les publics, mais qui est vraiment responsable ?

Cette loi marque un certain retour de l'État qui met un coup d'arrêt au processus de décentralisation – ce que nous avons déploré – et encadre, pour ne pas dire plus, la gestion des partenaires sociaux, lesquels, je dois le dire, sont plus réactifs que l'État dans sa mise en œuvre. Mais, comme vous l'avez dit en introduction, monsieur le président, il n'y a toujours pas de pilote clairement identifié dans un dispositif de formation professionnelle de plus en plus sophistiqué.

M. le président Pierre Méhaignerie. Madame la ministre, les interventions de nos deux rapporteurs, dont je salue la passion, montrent qu'il y a encore beaucoup d'interrogations et trop de cloisonnements. En dressant moi-même le bilan sur mon territoire, j'ai constaté que relativement peu de choses

avaient changé dans la perception des entreprises et des salariés, à trois exceptions près : premièrement, l'école de la deuxième chance, lorsqu'elle fonctionne, permet de tirer d'affaire les exclus du système scolaire ; deuxièmement, le début de regroupement des OPCA marque un progrès important ; troisièmement, et c'est le plus grand progrès social, le financement de la formation en cas de chômage partiel permet de sécuriser les parcours professionnels et de faire en sorte que ce ne soit pas toujours l'industrie qui paie les frais des mutations.

Notre débat en séance publique le 30 mars après-midi sur la mise en œuvre de la loi mettra en évidence le besoin d'une nouvelle étape de progrès et notre espoir de voir les différents partenaires faire preuve de volonté, sachant que le débat politique sur le choix entre la centralisation ou la décentralisation est essentiel pour trouver la meilleure des solutions.

Mme Nadine Morano, ministre chargée de l'apprentissage et de la formation professionnelle. La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie est, à mes yeux, historique car elle introduit une nouvelle façon de faire travailler ensemble les acteurs de la formation professionnelle, mais aussi parce qu'elle apporte des réponses à nos concitoyens dans un contexte de crise économique et financière majeure.

Vous avez tous reçu dans vos permanences des personnes qui, confrontées à une fermeture d'entreprise ou d'usine, ne bénéficiaient pas d'une formation alors qu'elles souhaitaient se réorienter dans leur vie professionnelle. Effectivement, un ouvrier sur sept seulement a accès à la formation professionnelle, contre un cadre sur deux !

Vous avez aussi tous reçu des personnes qui, ayant travaillé toute leur vie sur une chaîne, ne savaient pas se servir d'un ordinateur. C'est la preuve que, dans une économie globalisée, nous avons besoin de prendre à bras-le-corps la question de la formation professionnelle tout au long de la vie, mais aussi celle de l'orientation, qui est un levier majeur pour l'emploi des jeunes. La formation duale n'est-elle pas mise en œuvre depuis des décennies de l'autre côté de la frontière ? En Allemagne, en effet, la formation théorique et pratique, qui permet aux jeunes de pouvoir entrer beaucoup plus facilement sur le marché de l'emploi, est entrée dans les mentalités.

Vous avez souligné des avancées, mais aussi la nécessité d'améliorer les dispositifs sur certains points. En toute humilité, je tiens d'abord à rendre hommage à Laurent Wauquiez, qui a porté cette loi. Ensuite, je souhaite vous dire que le président de la République a souhaité l'existence – pour la première fois – d'un ministre dédié à l'orientation, à l'apprentissage et à la formation professionnelle pour porter une politique forte sur ces sujets. J'y consacrerai pleinement mon action pendant les quelque quinze mois qui nous séparent de l'élection présidentielle, ainsi qu'à l'application de la loi.

Le regroupement des OPCA est un enjeu majeur pour la formation professionnelle. Je suis particulièrement attentive au bon déroulement de cette

réforme qui se mettra en place dès le 1^{er} janvier 2012 et nous permettra d'améliorer la transparence des circuits de financement, de renforcer le dialogue et la concertation entre tous les acteurs du financement de la formation professionnelle et de continuer à faire vivre le dialogue social avec les partenaires sociaux dans le cadre du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. J'ai signé avec Xavier Bertrand la convention financière qui lie l'État et le fonds paritaire pour un montant global de 800 millions d'euros. Cet engagement va permettre notamment de promouvoir la préparation opérationnelle à l'emploi (POE), qui est une mesure originale et efficace. Une convention entre Pôle emploi et AGEFOS-PME a également été signée à mon ministère. Elle vise un objectif de 5 000 POE en 2011. La POE est le fruit de la détermination commune des partenaires sociaux et de l'État. Sur 164 millions d'euros dédiés à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, 25 millions sont consacrés à la POE.

L'emploi est la priorité du Gouvernement. Vous avez parlé des dispositifs centrés sur l'individu : je veux que l'accès à la formation soit le plus adapté possible aux besoins spécifiques de nos concitoyens. Nous devons donc simplifier les dispositifs de formation car, vous avez raison, monsieur le président, plus nous irons vers des systèmes simplifiés, plus nous serons efficaces. C'est pourquoi je veille avec beaucoup d'attention au déploiement de la portabilité du droit individuel à la formation (DIF) et du financement des formations hors du temps de travail.

S'agissant du développement des instruments de pilotage et d'évaluation, tout le monde doit répondre présent et remplir ses responsabilités. On parle de pilote dans l'avion, mais il y a aussi l'équipage ! Je rappelle que nous sommes dans un État décentralisé où il y a des partenaires sociaux et des financements des entreprises – l'État étant le deuxième financeur de la formation professionnelle après ces dernières, d'où, évidemment, son rôle moteur. La mise en place du service public de l'orientation, auquel vous tenez tous, constitue un chantier important que je suis avec la plus grande attention. J'ai reçu M. Pitte et je travaille pour que nous arrivions à des dispositifs qui soient les plus efficaces et pragmatiques possibles pour l'ensemble de nos concitoyens.

Quant à l'état des textes, la loi a traduit la négociation des partenaires sociaux engagée début 2009. Plusieurs dispositifs souhaités par les partenaires et repris par la loi ont dû être précisés par voie réglementaire. Trente articles sur soixante-deux appelaient des mesures d'application réglementaire, lesquelles nécessitaient, pour un grand nombre d'entre elles, l'examen du Conseil d'État. L'essentiel des textes est aujourd'hui pris : vingt sont publiés, cinq sont à la signature ou en examen au Conseil d'État et trois sont en cours d'élaboration. Deux ne peuvent pas être pris, celui relatif au passeport orientation et formation, qui a reçu un avis négatif du Conseil d'État, et celui sur la dévolution à l'AFPA du patrimoine à titre gracieux des biens de l'État puisque l'article 54 a été déclaré inconstitutionnel, et donc abrogé. Ainsi, en un an, 83 % des textes d'application ont été pris.

Trois des rapports à remettre au Parlement seront déposés très rapidement. Ils portent sur le financement du DIF – ce rapport sera déposé fin mars, –, sur l'évolution de la Commission nationale des certifications professionnelles et sur la formation dans les zones transfrontalières. Les autres rapports évoqués par les rapporteurs ne relèvent pas de la responsabilité du Gouvernement. Je souhaite que le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, dont le statut a été revu, puisse rapidement fournir le travail d'évaluation qui lui a été demandé. C'est un outil important de pilotage dont nous ne disposons pas jusqu'à présent.

Dès les premiers jours de ma prise de fonctions, j'ai reçu le président de ce conseil, M. Dominique Balmay, avec lequel j'ai échangé sur l'ensemble des sujets – gouvernance, moyens et décrets d'attribution –, et j'ai écouté une équipe confiante et prête à s'investir dans l'exercice de ses nouvelles missions. Le texte relatif à l'extension des missions du conseil national a été présenté en juin 2010 et transmis au Conseil d'État à l'été, lequel n'a pu l'examiner qu'en janvier de cette année en raison d'une forte actualité réglementaire. Le texte est désormais prêt à être signé. Pour prévenir tout problème juridique, il est souhaitable que les textes qui ont été soumis au préalable au conseil national – je pense notamment au décret sur la labellisation des organismes d'orientation – soient publiés avant cette signature.

La loi a étendu le champ de compétence du conseil national. Ses moyens de fonctionnement, comme ceux de l'État et de ses opérateurs, sont contraints dans un contexte de réduction de la dépense publique. Pour tenir compte de ses nouvelles missions, un cadre de haut niveau de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a été affecté pour renforcer son équipe. Il faut laisser le temps à cette instance de s'installer et de fonctionner pour ajuster, si besoin, la question des moyens.

L'État est l'un des trois acteurs majeurs du système de la formation professionnelle. Il est donc naturel qu'il exprime sa voix. La pondération des voix au conseil national, telle qu'elle a été organisée par le projet de décret et validée par le Conseil d'État, ne contrevient nullement au principe de l'égalité. Elle répond au contraire à un souci de bonne gestion et de juste représentation sans multiplier les acteurs. Le futur décret permettra donc de rééquilibrer le poids des collèges dans les délibérations sans modifier la composition du conseil national. Ce système n'est pas novateur : il a déjà été employé dans d'autres instances, comme les agences régionales de santé (ARS). Je tiens à souligner que la place des parlementaires restera la même.

Sur le service public de l'orientation tout au long de la vie, le décret relatif à la labellisation vient d'être examiné par le Conseil d'État dans une rédaction parfaitement conforme à la volonté du législateur. Pour bénéficier de la labellisation, chaque organisme devra, même s'il a passé une convention, répondre aux clauses d'un cahier des charges et proposer un socle minimal d'informations. Aux termes du cahier des charges, chaque personne pourra être accueillie et recevoir une information de premier niveau, objective et exhaustive, aux heures de disponibilité des personnes.

Le service dématérialisé prévu par le délégué à l'information et à l'orientation (DIO) devra s'appuyer, d'une part, sur la plateforme Internet intégrant l'expérience déjà acquise par les organismes d'information placés sous la tutelle des ministères chargés de l'éducation nationale et de la formation professionnelle – l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) et Centre Inffo –, 2 millions d'euros ayant été investis pour le portail, et 300 000 euros pour la maintenance ; d'autre part, sur un service d'accueil et de premier conseil téléphonique doté d'un numéro unique, qui pourra s'inspirer de l'expérience déjà acquise par le service du numéro 3939. Il convient de mutualiser nos dispositifs pour être très opérationnels et le faire au moindre coût. Je rejoins votre position sur la priorisation à opérer sur le site Internet pour aller le plus vite possible. Je reçois régulièrement M. Pitte et son équipe : sur ce dispositif, nous avançons très vite.

Comme vous le savez, une convention financière lie le DIO et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels pour un montant de 5 millions d'euros. La qualité du futur service ne doit pas être évaluée à l'aune de l'ampleur de son financement, mais sur l'homogénéité et la qualité des informations et des services rendus à l'utilisateur. Les équipes du DIO s'appuient sur l'expertise technique de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) et travaillent en lien étroit avec celles de l'ONISEP et de Centre Inffo – je vous invite d'ailleurs à consulter le site de ce dernier, remarquable et facile d'accès. Cette expertise permet de limiter les coûts de développement du nouveau service.

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels est un instrument fondamental au service de l'emploi. En 2010, 404 millions d'euros ont été programmés pour la sécurisation des parcours de 255 000 bénéficiaires attendus, à l'aide de 29 millions d'heures de formation ; 13 appels à projet ont été publiés et 135 opérations programmées. Cela est considérable et montre l'utilité de ce mode d'action vers ceux qui en ont le plus besoin. Pour 2011, l'annexe financière signée le 28 décembre 2010 a prévu un budget de 799 millions d'euros, dont 100 millions au titre du Fonds social européen. Je serai particulièrement vigilante à ce que les OPCA, qui s'engagent dans les enveloppes des appels à projet, réalisent effectivement les actions, ce qui permettra au fonds paritaire une meilleure régularité de ses décaissements. Le taux de prélèvement sur la collecte des OPCA au bénéfice du fonds paritaire a été fixé, conformément à l'avis des partenaires sociaux, à 10 %. Vous souhaitez que ce taux soit fixé plus tôt dans l'année : je suis ouverte à cette proposition, mais il faudrait alors que les partenaires sociaux me fassent part de leur avis plus tôt.

La liberté conventionnelle en matière de répartition – entre le plan de formation et la professionnalisation – de l'imputation du prélèvement relève d'abord de la négociation entre les partenaires sociaux. Aujourd'hui, le risque d'un déséquilibre dans le financement des contrats de professionnalisation n'est pas avéré. Il convient d'être vigilant, et je le serai.

S'agissant du prélèvement de 300 millions d'euros sur le fonds paritaire, il n'affecte pas les prévisions budgétaires pour 2011 : les fonds programmés pour 2011 sont conformes à ceux engagés en 2010. Je rappelle également que les fonds prélevés vont directement au financement de la formation professionnelle. Je rappelle enfin que les partenaires sociaux ont tout intérêt à éviter la thésaurisation : il faut que les programmes s'appliquent et que l'argent soit consommé ; c'est la meilleure façon d'être efficace au service de ceux qui ont besoin d'une formation. Pour autant, je suis d'accord sur la nécessité d'anticiper les ressources à venir. Ce choix relève des partenaires sociaux qui peuvent proposer plus tôt dans l'année un taux de prélèvement sur les fonds de la formation, ce qui améliorerait la visibilité des entreprises.

J'en viens au calendrier de la mise en œuvre de la réforme des OPCA. Les groupes de travail ont été mis en place par la DGEFP, et l'ensemble du *corpus* réglementaire sera connu fin mars. Trois arrêtés sont à venir, sur le plafonnement des frais de gestion, sur la procédure d'agrément et sur le plan comptable. Les OPCA auront donc eu entre neuf mois et trois ans pour se préparer.

Vous êtes très engagés sur le point central de la réforme que constitue la révision du plan comptable des OPCA et du fonds paritaire, avec des enjeux multiples : modernisation, clarification, transparence des comptes, amélioration de l'homogénéité des écritures comptables et actualisation des textes permettront la bonne traduction de la réforme dans l'activité même des OPCA.

Les contrats d'objectifs et de moyens ont pour objectif de fixer les besoins des OPCA au regard de la politique de formation définie par les partenaires sociaux de la branche qui compose l'OPCA. Le niveau de frais sera donc adapté à l'offre de service rendu. L'État, je le rappelle, n'a pas vocation à s'immiscer dans les priorités de gestion des OPCA. C'est la raison pour laquelle l'arrêté qui fixera les plafonds des frais sera pris après que les groupes de travail sur les COM auront été tenus, et ce pour prendre en compte les spécificités de chaque OPCA. La fixation des taux ne peut être assimilée à un préalable. C'est plutôt l'inverse qui doit se produire : d'abord, analyser les besoins et les objectifs ; ensuite, fixer le taux des plafonds, tout simplement pour éviter trop de demandes de précaution.

Vous m'avez interrogée sur l'emploi des jeunes, notamment sur le décrochage scolaire, sujet sur lequel le Président de la République est très impliqué et a demandé au Gouvernement des résultats concrets. Je me réjouis que le décret relatif au décrochage scolaire soit paru le 31 décembre 2010. Le fichier des « décrocheurs » scolaires concerne à la fois les élèves du cursus ordinaire et les apprentis. Une circulaire du mois de janvier fixe le déploiement opérationnel de ce dispositif. Une vingtaine de départements est d'ores et déjà prête. Un lancement opérationnel devrait être possible au mois d'avril.

Concernant les écoles de la deuxième chance, la loi a entériné une situation de fait en considérant que ce dispositif ne pouvait rester fermé aux mineurs de seize à dix-huit ans, souvent « décrocheurs ». Ces jeunes, s'ils sont

volontaires, doivent pouvoir bénéficier du dispositif. La moyenne d'âge des jeunes en école de la deuxième chance est de vingt ans. En 2010, 10 % environ des jeunes accueillis dans ces écoles avaient moins de dix-huit ans.

Le Président de la République a fait de la couverture complète et équilibrée du territoire par le réseau des écoles de la deuxième chance une priorité. Cette volonté s'est concrétisée dans le plan Espoir banlieue et dans le plan Agir pour la jeunesse. L'objectif est de faire en sorte qu'il y ait une école dans chaque région. Fin décembre 2010, il y avait 25 écoles et 81 sites, dans 15 régions et 39 départements, dont 3 DOM. Pour l'heure, le déploiement de ces écoles suit son cours : 82 % de l'objectif des 12 000 places a été atteint fin 2010, avec 10 700 places. Ce sont 50 projets qui sont en cours. Nous espérons atteindre l'objectif des 12 000 places l'an prochain, mais il faut aussi que les régions s'engagent. L'État a en effet tenu ses engagements en apportant le tiers du financement des écoles : plus de 50 millions d'euros leur ont été dédiés pour la période 2009-2011, dont 27 millions sur la seule année 2011. En relevant désormais du programme 102 de la loi de finances, et non plus de financements ponctuels – je pense au plan de relance –, le financement des écoles de la deuxième chance est désormais pérennisé.

Vous m'avez interrogée sur la gratification des stages étudiants et l'interdiction des stages hors cursus. Nous attendons de connaître les intentions des partenaires sociaux, qui se sont saisis de ces sujets.

Le plan de bataille pour l'emploi des jeunes nous concerne tous. Le Président de la République a annoncé la relance de l'alternance, ainsi que les mesures que préparent les contrats d'objectifs et de moyens. Les premiers retours des partenaires sociaux, qui ont ouvert une discussion globale sur le sujet, montrent qu'ils sont prêts à s'engager de manière pragmatique et à avancer des réponses concrètes. L'alternance est un des principaux leviers de l'insertion professionnelle des jeunes. Aux termes de la feuille de route établie par le Président de la République, nous visons le nombre de 800 000 alternants d'ici à 2015, pour atteindre à terme celui d'un million.

Reste à inciter les entreprises à recruter des alternants. Pour celles qui emploient plus de 250 salariés, nous appliquerons un dispositif de bonus-malus prévoyant une modulation, ce qui permettra au système de gagner en simplicité et en justice. Il serait absurde de taxer uniformément à 0,1 % de la masse salariale celles qui font l'effort d'atteindre le taux de 2,9 %, au lieu des 3 % attendus, et celles stagnent à 0,5 %. Pour les entreprises de moins de 250 salariés, nous privilégierons l'incitation par le biais de la mesure « zéro charges apprentis » pendant six mois. Une autre manière de valoriser l'alternance est d'offrir aux jeunes qui s'orientent vers l'apprentissage les mêmes droits qu'aux étudiants, notamment l'accès aux services des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et l'obtention de tarifs préférentiels dans les transports et les lieux culturels.

En vue de développer l'offre des centres de formation des apprentis (CFA), nous moderniserons l'outil de formation. Cinq cents millions d'euros provenant du grand emprunt seront consacrés à la modernisation ou à la construction de centres. Les appels à projets ont été lancés. Nous attendons 50 projets novateurs pour créer de nouveaux CFA, ainsi que 15 000 places d'hébergement qui font actuellement défaut, ce qui freine l'orientation des jeunes vers l'apprentissage.

La nouvelle génération de contrats d'objectifs et de moyens (COM) liera les régions à l'État, qui consentira un effort financier de 1,7 milliard sur cinq ans, soit 350 millions par an. Plus de 60 millions par an proviennent de la surtaxe acquittée par les entreprises n'ayant pas atteint le quota de 3 % d'apprentis. Les COM financeront les travaux nécessaires pour augmenter le nombre de places d'apprentissage et assurer le fonctionnement des sections dont la création a été prévue soit par les COM 1 ou 2, soit dans le cadre du grand emprunt. Une aide pour les classes de préapprentissage sera versée au titre de la mobilité européenne. J'ai également souhaité qu'une réflexion soit menée dans les COM 2 sur les personnes handicapées, notamment les jeunes. Leur situation n'avait pas été prise en compte dans l'ensemble du territoire ; or il faut leur offrir la possibilité de recevoir sur tout le territoire une formation professionnelle en alternance. Cela dit, si l'État consacre des moyens financiers aux COM 2, il souhaite que les régions s'engagent autant que lui. Au titre des COM 1, elles dépensaient 20 centimes quand il versait 1 euro. Pour les COM 2, l'effort national, qui concerne l'ensemble des opérateurs, sera partagé pour moitié entre l'État et les régions.

Je demanderai à Pôle emploi et aux caisses d'allocations familiales d'informer pleinement les bénéficiaires de *minima* sociaux de la possibilité de signer des contrats de professionnalisation.

Le droit individuel à la formation (DIF) portable, dispositif novateur créé en 2004, permet de cumuler vingt heures de droits à formation par an dans la limite de six ans, soit un total de 120 heures. Le dispositif monte lentement en charge. En 2009, seuls 6 % des intéressés l'ont utilisé, contre 5 % en 2008. La Cour des comptes a évalué à 287 millions d'euros le coût annuel potentiel de la portabilité du DIF, sachant que le coût annuel potentiel de l'ensemble du DIF serait 14 milliards, si tous les salariés demandaient en même temps à en bénéficier, situation qui paraît évidemment impossible. Actuellement, la portabilité du DIF est systématiquement autorisée, conformément au vœu des partenaires sociaux. L'information est garantie par le décret du 18 janvier 2010, qui oblige à faire figurer les droits acquis à ce titre dans le certificat de travail. Le demandeur d'emploi sollicite directement le financement, qu'assume l'OPCA de l'ancien employeur ou, durant les deux années qui suivent la nouvelle embauche, celui du nouvel employeur. Un rapport sur ce dispositif sera publié de manière imminente.

L'article 22 du projet de loi modifie certaines dispositions du code de l'éducation, en confiant de nouvelles missions à la Commission nationale de la certification professionnelle. Par ailleurs, il modifie le code du travail en ce qui concerne les certificats de qualification professionnelle. Le Conseil d'État examine en ce moment même un projet de décret relatif au répertoire national des certifications professionnelles et à la Commission nationale de la certification professionnelle. Commencé en mai 2010, le rapport au Parlement sur l'évolution du statut de la Commission nationale de la certification professionnelle est en cours de finalisation.

Pour le remplacement des salariés en formation professionnelle dans les entreprises de moins de dix salariés, le décret d'application du 17 mars 2010 instaure un taux minimum de prise en charge calculé sur la base du taux horaire du SMIC brut et prévoit un plafond de 150 heures de formation. Les premiers retours de cette mesure expérimentale, qui figureront dans les états statistiques et financiers des OPCA au titre de 2010, seront exploitables en juin 2011.

Pour permettre le contrôle des organismes de formation, la production d'une attestation de fin de formation est désormais requise. Elle sera délivrée par le prestataire du stagiaire, et mentionnera les objectifs, la nature et la durée de la formation, ainsi que le résultat de l'évaluation des acquis. Elle fera l'objet d'une vérification. L'extension des pouvoirs de contrôle à de nouveaux agents renforcera les moyens disponibles.

La réorganisation de l'AFPA est un sujet brûlant, comme l'ont souligné les rapporteurs. L'article 54 du projet de loi a été annulé par le Conseil constitutionnel, ce qui crée une situation complexe sur le plan juridique. Parce qu'il souhaite que l'AFPA fonctionne de manière optimale, le Gouvernement a chargé une mission d'experts de rechercher avec elle les solutions qui lui permettront de remplir sa tâche. Les membres de la mission, qui appartiennent à l'inspection générale des finances ou au Conseil d'État, seront installés dans les prochains jours. Ils rendront leurs conclusions en mai. J'attends qu'ils explorent toutes les pistes structurelles, y compris celles qui permettront à l'AFPA d'agir de manière pérenne. La délégation intersyndicale sera reçue à mon cabinet pour faire le point sur ces questions.

Afin de construire le contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle, la circulaire de la DGEFP du 22 octobre propose un cadre de construction détaillé adaptable à tous les contextes régionaux. Celui-ci prévoit trois temps : définition d'un diagnostic partagé, élaboration par le conseil régional d'un projet de contrat de plan régional et de fiches d'action, concertation entre les collectivités territoriales, Pôle emploi et les représentants d'organismes de formation professionnelle. Le contrat de plan régional sera signé par le président du conseil régional, le préfet de région et le recteur. La démarche vise à permettre le développement cohérent des filières de formation professionnelle initiale et continue.

La demande que vous avez formulée vous-même, monsieur le président, d'une évaluation des effets de la loi par bassin d'emploi répond à la volonté du Président de la République. M. Bertrand a reçu les sous-préfets qui vérifieront dans leur bassin la mobilisation de tous les acteurs. On vérifiera ainsi l'adaptation des formations aux besoins des demandeurs d'emploi.

M. le président Pierre Méhaignerie. Avant de vous quitter, je vous ferai part d'une expérience et d'un rêve, qui ne s'est malheureusement pas concrétisé. Il y a une quinzaine d'années, chargé de rédiger un rapport sur la formation aux États-Unis, j'ai pu constater que le parking des collèges et des universités du Texas était plein durant toute la journée du samedi et jusqu'à vingt-deux heures en semaine. C'est ainsi que les ouvriers devenaient techniciens, et les techniciens, ingénieurs.

Par contraste, le dispositif français reflète toute la lourdeur d'un système étatico-corporatiste. Quel pays nous l'envierait ? Dans mon bassin d'emploi, nous avons voulu ouvrir un CFA, mais il fallait tant d'autorisations que l'opération s'est transformée en mission impossible. J'ai rêvé d'un système qui, grâce aux collèges ou aux universités, permettrait de se qualifier tout au long de la vie, mais cela ne me semble pas réalisable en France.

M. Michel Issindou. Nous nous rejoignons sur la nécessité de réussir la formation tout au long de la vie dans une société où l'on change et où l'on changera de plus en plus souvent de métier, mais, si certains veulent voir la bouteille à moitié pleine, je regrette pour ma part qu'elle soit à moitié vide.

On se souvient du contexte dans lequel est née la loi de 2009. La presse ayant préparé habilement le terrain, tout le monde déplorait que la formation professionnelle se traduise par un gaspillage annuel de 26 à 28 milliards. Le Président de la République a voulu remettre de l'ordre, et reprendre en main un domaine tombé en 2004 dans la compétence des régions. Peut-être aurait-il dû revenir sur les mesures de décentralisation en 2009, puisqu'il entend que l'État soit désormais aux commandes. La nouvelle donne jette le trouble parmi les représentants des régions et des partenaires sociaux, qui n'ont jamais réclamé que l'État s'empare de la formation professionnelle ni de l'argent qui lui était dévolu.

Le dispositif qu'ont présenté les rapporteurs et la ministre pendant une heure et quart est fort complexe. Le service public d'orientation, qui n'est pas encore en place, ne permettra pas de répondre aux besoins. Le portail Internet ne créera pas de véritable contact.

La formation se ressent aussi du mauvais fonctionnement de Pôle emploi, né de la fusion hâtive de l'ANPE et des ASSEDIC. Pour savoir ce qui se passe à l'AFPA, le Gouvernement en est réduit à diligenter une mission d'enquête. Il fait de l'alternance son cheval de bataille, mais celle-ci ne créera aucun emploi. En somme, même si les intentions de Mme la ministre sont louables, il reste beaucoup à faire pour que la réforme de 2009 profite à tous.

M. Francis Vercamer. Merci aux rapporteurs, qui ont fourni un travail de qualité.

Afin d'utiliser d'une manière plus efficace les 30 milliards consacrés chaque année à la formation professionnelle, la loi de 2009 envisageait plusieurs pistes. La première était d'adapter en permanence le salarié aux besoins de l'entreprise et aux innovations technologiques. La seconde concernait la mobilité professionnelle et la qualification des salariés. La troisième, qu'on a parfois oubliée, consistait à former ceux qui en ont le plus besoin et qui sont malheureusement exclus des systèmes de formation. Les objectifs n'ont pas été atteints. Le dispositif général reste complexe et, même si la loi va dans le bon sens, beaucoup de décrets n'ont pas été pris.

Sur le DIF portable, que les partenaires sociaux, particulièrement les syndicats, avaient demandé pour que chacun puisse bénéficier d'une formation même après un licenciement, on attend toujours un bilan. Les salariés ne savent pas comment il fonctionne et les entreprises, particulièrement les PME, ont du mal à le mettre en œuvre. D'autre part, la ponction de 300 millions d'euros opérée par l'État sur le fonds paritaire de sécurisations des parcours professionnels (FPSPP) n'a pas incité les partenaires sociaux, déjà très réservés sur ce fonds, à l'alimenter à hauteur de 13 %, comme le leur permettait la loi : ils s'en sont tenus à 10 % pour 2011. Il aurait mieux valu le laisser prospérer pendant quelques années avant que d'y puiser. Quoi qu'il en soit, au cours de 2010, ce fonds destiné aux populations les plus éloignées de la formation professionnelle a-t-il atteint son but ? Ses 250 000 bénéficiaires ont-ils été formés et ont-ils trouvé un emploi ?

Enfin, l'orientation professionnelle est le grand absent du texte, même si l'on a beaucoup parlé des bilans d'étape professionnels. C'est là que le bât blesse. Il faut orienter les jeunes vers des métiers d'avenir.

M. Paul Jeanneteau. Je salue à mon tour la qualité du travail accompli par les rapporteurs, mais quelles solutions proposent-ils pour simplifier le fonctionnement du FPSPP et ses modalités d'intervention, qu'ils ont jugées complexes ?

Peut-on aller plus loin dans le regroupement des OPCA ? Combien d'organismes de ce type sont réellement nécessaires ?

M. Bernard Perrut. Il ressort des différentes interventions qu'il faut beaucoup d'exigence et de compétence pour mener une politique d'emploi et de formation. Dans notre pays, plus de 3 millions de personnes en âge de travailler, 15 % des demandeurs d'emploi et 8 % de ceux qui travaillent sont en situation d'illettrisme. Quelles mesures proposez-vous à leur égard ?

En 2011, dans le cadre du programme « Compétences clés », 54 millions sont consacrés au renforcement des savoirs de base, mais le financement permettant aux OPCA d'intervenir dans ce domaine est-il suffisant ?

La formation et l'emploi des jeunes ont suscité depuis trente ans quatre-vingts mesures différentes. Celles-ci doivent-elles être réorganisées ? Pour l'heure, nous travaillons à mieux évaluer les missions locales. Nous reviendrons sur ce point en séance publique.

M. Michel Heinrich. Madame la ministre a parlé d'un texte « historique ». Il est vrai qu'on revient de loin ! La France est l'un des pays européens dans lequel les salariés ont le moins recours à la formation professionnelle. Y a-t-il eu un progrès depuis que la loi a été votée ?

Par ailleurs, notre pays se caractérise par une polarisation des niveaux de rémunération : les bas et les hauts salaires se développent au détriment des salaires intermédiaires, alors que l'évolution salariale est quasiment linéaire en Allemagne. Avons-nous progressé dans ce domaine ?

Enfin, j'ai plusieurs fois été alerté par les travailleurs sociaux sur les problèmes que pose la gratification des stages. La loi de 2006 pour l'égalité des chances avait prévu une rémunération à partir de trois mois, délai que celle de 2009 a réduit à deux mois. Il apparaît néanmoins que ces dispositions, que j'avais votées sans réserve, réduisent le nombre de formations. Les maisons d'enfants à caractère social ou les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, qui dépendent des départements, offrent moins de stages, tout comme l'administration pénitentiaire. Comment remédier au problème ?

M. Lionel Tardy. Je suis sensible aux mesures en faveur de l'insertion des jeunes et de l'alternance, mais je regrette, en tant que chef d'entreprise, que rien ne soit fait pour permettre l'accès des apprentis mineurs aux machines dites dangereuses, qui utilisent des cisailles ou des outils tranchants, et aux travaux en élévation propres au bâtiment, à la charpente ou à l'arboriculture. De ce fait, même motivés, les jeunes de seize à dix-huit ans en apprentissage sont condamnés à porter des cartons. Le code du travail prévoit des dérogations, mais, fuyant leurs responsabilités, la médecine scolaire, l'inspection du travail et l'inspection du travail se renvoient la balle. En 2008, le ministère du travail et celui de l'éducation nationale, que j'avais saisis à ce sujet, avaient annoncé une réforme. Mais la situation n'a pas progressé. Il faut mettre fin à ce blocage si l'on veut développer l'apprentissage !

Mme Martine Carrillon-Couvreur. La formation, qui reste un domaine complexe, est essentielle, surtout pour les jeunes qui ont « décroché » ou qui, en raison de certaines difficultés, ne peuvent accéder à l'emploi.

Il est bon que les stages étudiants soient désormais pris en compte dans le cursus et intégrés au calcul de la retraite. Cependant, l'argent manque dans certains secteurs. D'où la proposition de loi du Sénat visant à exonérer les établissements de santé ou médico-sociaux de l'obligation de rémunérer les stagiaires. Il s'agit à mon sens d'une mauvaise solution. Le budget des établissements doit prendre en compte le financement des stages.

Le problème des jeunes en situation de handicap, plus touchés que les autres par le chômage, a-t-il été envisagé ? Les CFA spécialisés peuvent-ils leur offrir par convention ou de manière progressive l'accès à des formations qualifiantes ?

Mme Cécile Dumoulin. L'orientation professionnelle est un sujet essentiel si l'on veut résoudre le problème de l'emploi. Je regrette que Pôle emploi, acteur majeur dans ce domaine, suscite tant de critiques. La préparation opérationnelle pour l'emploi est un moyen judicieux de rapprocher l'offre et la demande. Quelles mesures sont envisagées dans ce domaine ? Pôle emploi ne devrait-il pas utiliser le travail qu'effectuent sur le terrain les agences d'intérim ?

L'apprentissage est peut-être une voie royale, mais les apprentis ne trouvent pas toujours d'entreprises pour les accueillir. Le Président de la République a rappelé que la proportion d'apprentis devait augmenter dans les grandes entreprises. Peut-être les collectivités territoriales pourraient-elles participer à l'effort de formation, en accueillant un quota d'apprentis. S'il est normal qu'on demande beaucoup aux entreprises, le secteur public devrait aussi s'emparer du sujet.

M. Pierre Morange, président. Il est exact que Pôle emploi peut être ressenti comme un concurrent par les entreprises d'intérim.

Mme Pascale Gruny. En pleine période de chômage, je suis toujours étonnée qu'un grand nombre de postes offerts ne soient pas pourvus, ce qui traduit un réel problème de formation. Mais pourquoi faire reposer la plus grande partie de la formation des chômeurs sur Pôle emploi, qui ne reçoit que 18 % des offres d'emploi, alors que les entreprises se tournent plus volontiers vers les agences d'intérim ?

La loi a-t-elle permis aux moins qualifiés d'obtenir une formation ? Il semble très difficile de remplacer le personnel employé à la production.

Le DIF, dont la portabilité me semble un bon principe, se révèle être une usine à gaz. Soit le salarié ne l'utilise pas, soit l'entreprise lui demande de l'employer pour suivre une formation interne.

Enfin, si les centres d'orientation qui accueillent les jeunes n'ont pas changé depuis les années 1970, les maisons de l'emploi labellisées « Cité des métiers » offrent un accompagnement certain en matière d'orientation, ainsi qu'un lien avec les entreprises et les professionnels.

Mme Gisèle Biémouret. La responsable du CFA de mon département m'a signalé que, même lorsqu'on repère des apprentis souffrant d'illettrisme, aucun financement ne permet de les prendre en charge. La région et l'État se renvoient la balle. Les difficultés qu'éprouvent ces jeunes expliquent sans doute qu'ils renoncent souvent à terminer leur apprentissage.

M. Fernand Siré. La formation initiale est assurée par l'éducation nationale, qui propose aux jeunes des CAP, des brevets, des BEP ou des bacs professionnels, sans parler des bacs généraux ou des formations universitaires. Comment se fait-il que ces formations soient si peu en rapport avec les emplois futurs ? Avant de corriger tardivement d'éventuels échecs, il faudrait déjà réfléchir au fait qu'en matière d'orientation, on se préoccupe plus de remplir les classes que de prendre en compte les désirs des jeunes ou la réalité du marché de l'emploi.

D'autre part, quand un allocataire d'un minimum social âgé de plus de trente ans réussit le concours d'élève infirmier ou d'aide-soignant, il perd, en devenant étudiant, certains avantages comme la couverture maladie universelle (CMU), et sa situation devient catastrophique. Peut-on remédier à cette situation ?

M. Gérard Cherpion, rapporteur. M. Tardy trouvera la réponse à sa question aux pages 36 et 37 de notre projet de rapport et à la page 8 de la synthèse.

Mme la ministre. Monsieur Issindou, il n'y a pas lieu de parler de recentralisation, mais, dès lors que l'État assume sa mission et procure des financements, les régions doivent en faire autant. Chacun doit jouer son rôle en matière de formation. D'ailleurs, quand j'ai reçu le président de l'Association des régions de France, j'ai senti qu'il avait la volonté d'avancer. Nous sommes tous comptables de la réussite et de l'emploi des jeunes. Agissons donc en partenariat, dans un souci d'efficacité.

Je partage l'opinion de monsieur Vercamer sur la nécessité de simplifier et de mieux informer les salariés sur le DIF. Le texte que nous proposerons, M. Bertrand et moi, ira en ce sens.

Monsieur Jeanneteau, ce sont les OPCA et les OPACIF qui portent les appels à projet éligibles au FPSPP, ce qui garantit la viabilité des projets à financer et prouve notre exigence en matière de droit à la concurrence. Des négociations sont en cours pour simplifier et réformer les OPCA, qui devront justifier d'une collecte d'au moins 100 millions d'euros par an. Le système sera opérationnel en janvier 2012.

Monsieur Perrut et madame Biémouret ont eu raison de rappeler que 3 millions de personnes entre dix-huit et soixante-cinq ans, dont 60 % occupent un emploi, sont en situation d'illettrisme, parce qu'elles n'ont pas appris ou qu'elles ont désappris les savoirs de base. L'effort financier consenti par l'État sur ce dossier, en augmentation de 43 % depuis 2009, se monte à 54 millions en 2011. Le Premier ministre en a fait une priorité. Le 29 mars, j'organiserai une action de sensibilisation comprenant une table ronde au Conseil économique, social et environnemental. Il faut renforcer les partenariats entre tous les acteurs afin de mieux mesurer et de mieux détecter le phénomène. Ainsi, quand on remarque qu'une personne a du mal à remplir seule un dossier de demande de revenu de solidarité active (RSA), on peut l'orienter pour qu'elle bénéficie d'un programme adapté. Un plan est en cours, et les moyens sont prévus.

Monsieur Heinrich et madame Carrillon-Couvreur, j'étais au banc du Gouvernement quand le Sénat a adopté la proposition de loi tendant à faciliter l'accès aux stages des étudiants et élèves travailleurs sociaux, dont l'Assemblée nationale n'a pas encore été saisie. Les partenaires sociaux se penchent sur le sujet. Le problème est crucial, puisque 430 000 personnes devront être recrutées dans le secteur médico-social, dont 60 000 dans celui de la petite enfance. Je rencontrerai bientôt les partenaires sociaux. Les entreprises comme les

établissements médico-sociaux doivent consentir un effort. Puisqu'il faudra bientôt embaucher les jeunes, on doit pourvoir à leur formation, même si la rémunération de leurs stages pose manifestement problème.

Monsieur Tardy est conscient de la difficulté de prendre un décret autorisant les mineurs à travailler sur les machines dites dangereuses. On songe d'abord à garantir leur sécurité, même si la tradition française, à laquelle s'ajoute désormais le principe de précaution, entraîne peut-être une surprotection. Quand j'ai pris le décret assouplissant les modes de garde, il a fallu réduire certaines contraintes pour prendre en compte les réalités.

Monsieur Siré, je partage votre avis sur l'importance de privilégier la formation initiale et d'orienter d'emblée les jeunes vers les bonnes filières. Une campagne de communication sera lancée prochainement sur le sujet. On doit rechercher une adéquation entre l'offre et la demande dans les bassins d'emplois. L'avenir de nos enfants en dépend, tout comme leur épanouissement. Cessons, par exemple, de nous focaliser sur le bac S, car toutes les filières sont nobles pourvu qu'elles mènent à l'emploi ! C'est parce qu'on a sacrifié les métiers manuels que 400 000 emplois ne sont pas pourvus !

Cependant, si la formation initiale est un angle d'attaque prioritaire, la formation professionnelle est essentielle dans une économie mondialisée, où les technologies évoluent et où l'on peut avoir à changer plusieurs fois d'emplois au cours de sa vie. Les formations doivent permettre d'évoluer tout au long d'une carrière. C'est pourquoi formation initiale et formation professionnelle me semblent complémentaires.

La préparation opérationnelle à l'emploi est un bon dispositif, qui permettra de mettre en adéquation les besoins de l'entreprise et la formation des demandeurs d'emploi. En ma présence, AGEFOS PME a signé avec Pôle emploi un accord portant sur 5 000 POE. Le 22 mars, je réunirai l'ensemble des OPCA pour leur présenter des objectifs chiffrés, en insistant sur le fait que le dispositif peut concerner les jeunes.

Madame Martine Carrillon-Couvreur, la nouvelle génération des COM comprendra un volet pour les jeunes handicapés, auxquels les CFA ou les CFA intégrés pourront dispenser des formations. En 2008, 4 000 travailleurs handicapés ont bénéficié de contrats en alternance. Le chiffre est en augmentation, et nous devons continuer dans cette voie. J'ai reçu les responsables de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH). Je continue de rencontrer le Comité d'entente des associations représentatives de personnes handicapées. Quand j'étais en charge de la solidarité, j'avais mis en place le comité interministériel sur le handicap. Il s'agit là d'un domaine transversal, dans lequel tous les ministères doivent agir.

Monsieur le président Méhaignerie a fait part d'un de ses rêves. Ayant à cœur de réaliser les miens, je souligne que la loi a permis des avancées

significatives, même si nos structures sont plus complexes que celles qui existent aux États-Unis. J'entends mettre en place une labellisation, pour que, dans la jungle des formations, le salarié en puisse trouver une de qualité. Nous allons dans la bonne direction. À présent, il convient de mettre en œuvre l'application de la loi de 2009. Tel est le sens de ma nomination à ce ministère.

Je n'ignore pas que la tâche est lourde. Il faut adapter et simplifier l'orientation et la formation. Je veux qu'un portail soit dédié à l'alternance pour que les chefs d'entreprise puissent remplir les contrats d'apprentissage en ligne. Je travaille avec *Viadéo* afin que les apprentis disposent d'un réseau social et économique. Pour valoriser l'apprentissage, j'ai installé un comité de personnalités qui ont réussi, après avoir commencé comme apprentis : Franck Provost, Patrick Sicard, président du directoire de Lenôtre, les chefs Guy Savoy, Michel Roth et Hélène Darroze. Et, puisque nous sommes le 8 mars, Journée de la femme, je saluerai également le parcours d'une jeune fille devenue chef de chantier chez Eiffage. Actuellement, 69 % de ceux qui entrent en apprentissage sont des garçons. Il faut élargir le champ d'activité et de présence des filles. Entre autres porte-parole de l'apprentissage, je citerai enfin Robert Mahler, ancien apprenti devenu président d'Alstom en France. Les mentalités de nos concitoyens doivent changer. À nous de réussir cette révolution culturelle et de mettre en adéquation, à travers la formation, entreprises et demandeurs d'emploi.

M. Pierre Morange, président. Madame la ministre, je vous remercie, non sans insister sur les préconisations de la mission d'information sur la flexisécurité, qui rejoignent votre souci de simplification, de rationalisation et de coordination.

*La Commission **autorise**, en application de l'article 145-7 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.*

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie** – **M. Dominique Balmary**, président, **Mme Françoise Amat**, secrétaire générale, et **M. Pierre Le Douaron**, conseiller technique
- **Secrétariat d'État à l'emploi** (Gouvernement précédent) – **M. François-Xavier Selleret**, directeur de cabinet du secrétaire d'État, **Mme Marie Morel**, sous-directrice à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et **Mme Isabelle Eynaud-Chevalier**, chef de service à la DGEFP
- **Pôle emploi** – **M. Christian Charpy**, directeur général, et **M. Marc Picquette**, directeur de l'orientation et de la formation
- **Groupe multipartite sur la réforme de la formation professionnelle** – **M. Pierre Ferracci**, président
- **Fédération nationale des unions régionales des organismes de formation (UROF)** – **M. Michel Clézio**, président, et **M. Philippe Genin**, président de l'UROF de Provence-Alpes-Côte d'azur
- **Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative-Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)** – **M. Jean-Michel Blanquer**, directeur général, **M. Patrick Chauvet**, chef du bureau de l'orientation et de l'insertion professionnelle, **Mme Marie-Véronique Patte-Samama**, chef du bureau des lycées professionnels et de l'apprentissage, et **M. Jérôme Teillard**, responsable du département recherche-développement, innovation et expérimentation
- **Fonds de gestion du congé individuel de formation (FONGECIF) Île-de-France** – **M. Luc Tassera**, président, **M. Jean-Pierre Douillet**, vice-président, et **M. David Mazurelle**, directeur général
- **Fédération de la formation professionnelle (FFP)** – **M. Jean Wemaere**, président, **M. Pierre Courbebaisse**, vice-président, et **Mme Marie-Christine Soroko**, déléguée générale
- **M. Philippe Dole**, inspecteur général des affaires sociales (IGAS)
- **Audition commune d'organisations d'employeurs dites « hors champ interprofessionnel »** :
 - **Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)** – **M. Claude Cochonneau**, président de la commission « employeurs », **M. Jérôme Lachaux**, chargé de mission, et **Mme Nadine Normand**, chargée des relations avec le Parlement
 - **Union nationale des professions libérales (UNAPL)** – **M. Gérard Goupil**, secrétaire général, et **Mme Marion Depigny**, juriste
 - **Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES)** – **M. Sébastien Darrigrand**, délégué général

- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Jean-Michel Pottier**, président de la commission « formation-éducation », et **M. Georges Tissé**, directeur des affaires sociales
- **Réseau des écoles de la deuxième chance** – **M. Dominique Dujardin**, vice-président
- **Délégation à l'information et à l'orientation (DIO)** – **M. Jean-Robert Pitte**, délégué, et **M. François Hiller**, adjoint
- **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche-Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP)** – **M. Patrick Hetzel**, directeur général
- **Missions locales** – **Mme Elisabeth Lavergne**, chargée de mission au **Conseil national des missions locales (CNML)**, et **Mme Claire Fabre**, chargée de mission à l'**Union nationale des missions locales (UNML)**
- **Intersyndicale de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)** – **MM. Jacques Coulsi** et **Roland Audrierie (CGT)**, **MM. Alain Guillemot**, **Jean-Paul Deckooninck** et **Mohamed Hamrouni (CFDT)**, ainsi que **M. Richard Lalau** et **Mme Chantal Noël (SUD Solidaires)**
- **Audition commune de Mme Sandrine Vincent**, directrice de la performance de **Veolia**, **Mme Marie-Thérèse Suart**, chargée des relations avec le Parlement, et **Mme Fabienne Estrampes**, directrice de la formation à la **Fédération des entreprises de la propreté (FEP)**
- **Table ronde réunissant des représentants de confédérations syndicales de salariés :**
 - **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **Mme Anousheh Karvar**, secrétaire nationale chargée de la formation professionnelle, et **M. Jean-Luc Gueudet**
 - **Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **M. François Hommeril**, secrétaire national chargé de la formation professionnelle tout au long de la vie
 - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **M. Olivier Gourlé**, secrétaire général adjoint chargé de la formation professionnelle tout au long de la vie
 - **Confédération générale du travail (CGT)** – **M. Thierry Lepaon**, responsable des questions de formation, et **M. Djamel Teskouk**, secrétaire confédéral chargé de la formation professionnelle (et vice-président du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels)
 - **Force ouvrière (CGT-FO)** – **Mme Laurence Martin**, assistante confédérale
 - **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)** – **M. Jean-Marie Truffat**, secrétaire national chargé de la formation professionnelle
- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)** – **M. Philippe Cayla**, directeur général, et **M. Florent Longuépée**, directeur des relations institutionnelles
- **Centre Info** – **M. Patrick Kessel**, directeur, **M. Karim Bangoura**, responsable du département « édition-multimédia », et **M. Jean-Philippe Simonnet**, responsable des développements internet

- **Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) – M. Bernard Abeillé**, directeur général
- **Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) – M. François Moutot**, directeur général, et **Mme Béatrice Saillard**, directrice des relations institutionnelles
- **Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) – M. Bernard Legendre**, directeur général adjoint en charge de la formation
- **Union professionnelle artisanale (UPA) – M. Pierre Burban**, secrétaire général, et **Mme Caroline Duc**, chargée des relations avec le Parlement
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – M. Francis Da Costa**, président du comité de la formation tout au long de la vie (et président du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels), **M. Bernard Falck**, directeur « éducation-formation », et **Mme Audrey Herblin**, chargée de mission à la direction des affaires publiques
- **Table ronde réunissant des représentants de fédérations patronales de branche :**
 - **Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) – Mme Estelle Chambrelan**, responsable du service de la formation professionnelle
 - **Fédération française du bâtiment (FFB) – M. François Falise**, directeur au service formation, et **M. Benoît Vanstavel**, responsable des relations avec le Parlement
 - **Fédération du négoce de bois et des matériaux de construction (FNBM) – M. Dominique Durand**, président de la commission paritaire de l'emploi et de la formation professionnelle
 - **Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi (PRISME) – Mme Isabelle Lamalle**, directrice des affaires sociales
 - **Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) – Mme Florence Buisson**, directrice du service juridique, de l'emploi et de la formation
 - **Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) – M. Dominique Gestin**, responsable de la formation, accompagné de **Mme Laurence Lavigne di Matera**, responsable juridique au FAFIH
- **Table ronde réunissant des représentants d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) :**
 - **AFDAS (OPCA des salariés du spectacle) – Mme Christiane Bruère-Dawson**, directrice générale, et **M. Kris Ludhor**, directeur du développement
 - **Association pour la gestion du fonds d'assurance formation des salariés du secteur agro-alimentaire (AGEFAFORIA) – M. Serge Carlu**, président, et **M. Jean-Marie Marx**, directeur général
 - **AGEFOS-PME – M. Philippe Rosay**, président, **M. Jean-Philippe Leroy**, vice-président, et **M. Joël Ruiz**, directeur général
 - **FAFIEC (informatique, ingénierie et conseil) – M. Patrick Antoine**, vice-président, et **M. Max Balensi**, administrateur, délégué général du SYNTEC
 - **Fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière (FAFIH) – Mme Laurence Lavigne di Matera**, responsable juridique, accompagnée de **M. Dominique Gestin**, responsable de la formation à l'UMIH

- **Fonds d'assurance formation pêche et cultures marines (FAFPCM)** – **Mme Marie-Christine Hervouët-Dion**, directrice
- **FAF propreté** – **Mme Françoise Cognasse**, responsable des projets de branche
- **FORMAPAP (industrie papetière)** – **M. Eric Raynal**, président, et **M. Christophe Brisset**, délégué général
- **OPCALIA** – **M. Patrice Lombard**, président, **M. Dominique Schott**, vice-président, et **M. Yves Hinnekint**, directeur général
- **Uniformation** – **M. Robert Baron**, président, **M. Jean-Pierre Faucheux**, vice président, et **M. Thierry Dez**, directeur général
- **Association des régions de France (ARF)** – **M. Jean-Paul Denanot**, président de la région Limousin, président de la commission « formation professionnelle », et **Mme Julie Chupin**, directrice de cabinet
- **Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)** – **M. Pascal Charvet**, directeur
- **Ministère de l'apprentissage et de la formation professionnelle** – **Mme Anne-Sophie Grouchka**, directrice de cabinet de la ministre, **Mme Camille Canuet**, conseillère, et **M. Franck Staub**, conseiller parlementaire
- **Ministère de l'apprentissage et de la formation professionnelle** – **Mme Véronique Deprez-Boudier**, conseillère « formation professionnelle » au cabinet de la ministre, **Mme Marie Morel**, sous-directrice à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et **M. Franck Staub**, conseiller parlementaire

ANNEXE 2 : TABLEAU DE SYNTHÈSE DE L'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE ET INDEX

Articles de la loi	Objet de l'article	Base légale modifiée ou créée par l'article	Textes d'application	Index (pages du rapport)
Article 1^{er}	Objet de la formation professionnelle	Code du travail, articles L. 6111-1 et L. 6311-1	Application directe	13, 55
	Réforme du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie	Code du travail, articles L. 6123-1 et L. 6123-2	Décret non publié	
Article 2	Lien entre le socle commun de compétences et de connaissances de l'Éducation nationale et la formation professionnelle tout au long de la vie	Code du travail, article L. 6111-2	Application directe	34
Article 3	Reconnaissance du droit à l'information et à l'orientation professionnelles	Code du travail, article L. 6314-1	Application directe	16, 57
Article 4	Institution du service public de l'orientation tout au long de la vie	Code du travail, articles L. 6111-3 à L. 6111-5	Décret non publié	16, 57
	Délégué à l'information et à l'orientation (DIO)	Code du travail, articles L. 6123-3 à L. 6123-5, et code de l'éducation, article L. 313-6	Décret du 24 juin 2010 portant nomination d'un DIO	
Article 5	Conditions de recrutement et de formation des conseillers d'orientation psychologues	Code de l'éducation, article L. 313-1	Décret non publié (modification du décret n° 91-290 du 20 mars 1991 en cours)	17
Article 6	Portabilité du droit individuel à la formation (DIF)	Code du travail, articles L. 6323-17 à L. 6323-21, L. 6323-12 et L. 6332-14	Décret n° 2010-64 du 18 janvier 2010	40, 101
Article 7	Rapport au Parlement sur le financement du DIF et son traitement comptable et fiscal	-	Rapport non déposé (échéance : 1 ^{er} janvier 2011)	41
Article 8	Simplification des catégories d'actions du plan de formation des entreprises	Code du travail, articles L. 6321-2 à L. 6321-5, L. 6321-9 et L. 2323-36	Application directe	41
Article 9	Mission du médecin du travail quant à l'aptitude à suivre une formation en vue d'un poste adapté pour les salariés déclarés inaptes à reprendre leur emploi	Code du travail, article L. 1226-10	Application directe	42
Article 10	Prise en charge des formations hors temps de travail à l'initiative des salariés	Code du travail, article L. 6322-64	Décret n° 2010-65 du 18 janvier 2010	42, 105

Article 11	Expérimentation d'un livret de compétences élargi dans l'enseignement	-	Arrêté du 19 août 2010 (fixant la liste des établissements expérimentateurs)	32, 85
Article 12	Droit au bilan d'étape professionnel	Code du travail, article L. 6315-1	Pas de texte réglementaire prévu (renvoi à un accord national interprofessionnel)	43, 106
	Élaboration d'un modèle de passeport orientation et formation	Code du travail, article L. 6315-2	Décret non publié	42
Article 13	Droit à l'entretien professionnel à 45 ans	Code du travail, article L. 6321-1	Application directe	43, 107
Article 14	Contenu des négociations triennales de branche sur la formation professionnelle	Code du travail, article L. 2241-6	Application directe	43, 102, 112
Article 15	Élargissement des règles d'âge pour l'accès aux écoles de la 2 ^{ème} chance et à l'Établissement public d'insertion de la défense	Code de l'éducation, article L. 214-14, et code du service national, article L. 130-1	Application directe	33, 88
Article 16	Rapport au Parlement sur la formation professionnelle outre-mer et dans les zones frontalières	-	Rapport non déposé (échéance : un an après la promulgation de la loi)	46
Article 17	Utilisation de la formule du groupement d'employeurs pour le remplacement de salariés partis en formation.	Code du travail, article L. 1253-1	Application directe	45, 112
Article 18	Institution du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) : – Création/agrément du fonds	Code du travail, article L. 6332-18	– Décret n° 2010-155 du 19 février 2010 – Arrêté d'agrément du 12 mars 2010	18, 61

Article 18	– Ressources du FPSPP	Code du travail, articles L. 6332-19 et L. 6332-20	<ul style="list-style-type: none"> – Décret n° 2009-1498 du 7 décembre 2009 – Décret n° 2010-1571 du 15 décembre 2010 – Arrêté du 18 janvier 2010 (taux du prélèvement au bénéfice du FPSPP pour 2010) – Arrêté du 6 décembre 2010 (même taux pour 2011) – Arrêté du 8 mars 2010 (taux du prélèvement dans la production agricole) – Texte réglementaire sur l'encadrement de l'imputation, par les branches, du prélèvement entre les collectes « plan de formation » et « professionnalisation » : facultatif, non publié 	
	– Affectation des moyens du FPSPP	Code du travail, article L. 6332-21	Décret n° 2009-1498 du 7 décembre 2009	
	– Accès des OPCA à la péréquation du FPSPP	Code du travail, article L. 6332-22	<ul style="list-style-type: none"> – Décret n° 2010-61 du 18 janvier 2010 – Décret n° 2010-155 du 19 février 2010 	
	– Mesures diverses relatives au FPSPP	Code du travail, article L. 6332-22-2	Décret n° 2010-155 du 19 février 2010	
	Création d'une mesure de préparation opérationnelle à l'emploi	Code du travail, articles L. 6326-1, L. 6326-2, L. 6332-23, L. 6332-24 et L. 6355-24	<ul style="list-style-type: none"> – Pas de texte réglementaire requis – Instruction Pôle emploi n° 2010-210 du 15 décembre 2010 	113

Article 19	Prorogation et élargissement du contrat de transition professionnelle	Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006, article 32, et ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006, articles 1 ^{er} et 2	Décrets n° 2010-335 du 30 mars 2010, n° 2010-504 du 17 mai 2010 et n° 2010-826 du 20 juillet 2010	53, 136
	Aménagement de la définition du chômage partiel	Code du travail, article L. 5122-1	Application directe	54, 137
Article 20	Conditions de prise en charge des frais de participation à un jury	Code du travail, articles L. 3142-3, L. 3142-3-1, L. 3142-4, L. 3142-5, L. 3142-6, L. 6313-1, et L. 6313-12, et code de l'éducation, article L. 335-5	Décret n° 2010-289 du 17 mars 2010	45, 111
Article 21	Contenu des négociations triennales de branche sur la validation des acquis de l'expérience	Code du travail, article L. 2241-6	Application directe	43, 112
Article 22	Définition et modalités de détermination des certificats de qualification professionnelle	Code du travail, articles L. 6314-1 et L. 6314-2	Application directe	44, 107
	Missions de la commission nationale de la certification professionnelle	Code de l'éducation, article L. 335-6	Décret non publié	
	Adaptation du régime juridique de la commission nationale de la certification professionnelle	-	Rapport non déposé (échéance : un an après la publication de la loi)	
Article 23	Extension du champ des bénéficiaires du contrat de professionnalisation	Code du travail, articles L. 6325-1, L. 6325-1-1, L. 6325-11, L. 6325-12 et L. 6325-14	Application directe	35, 36, 92, 96
	Modalités de prise en charge financière des contrats de professionnalisation	Code du travail, articles L. 6332-14 et L. 6332-15	Décret n° 2010-60 du 18 janvier 2010	
	Équipements de travail des mineurs titulaires d'un contrat de professionnalisation	Code du travail, article L. 6325-6-1	Décret non publié	
	Période de professionnalisation des salariés en contrat unique d'insertion	Code du travail, articles L. 6324-1, L. 6324-2 et L. 6324-5	Décret n° 2010-62 du 18 janvier 2010	
Article 24	Suppression de l'agrément préfectoral préalable à la conclusion de contrats d'apprentissage dans le secteur public	Loi n° 92-675 du 17 juillet 1992, article 20	Application directe	37
Article 25	Statut de l'apprenti	Code du travail, articles L. 6222-18, L. 6222-35 et L. 6341-3	Application directe	37, 94
	Concours financier au centre de formation d'apprentis des personnes ou entreprises employant un apprenti	Code du travail, article L. 6241-4	Arrêté du 18 janvier 2010	
Article 26	Accomplissement par l'apprenti des travaux que nécessite sa formation	Code du travail, article L. 6222-31	Décret non publié	37

Article 27	Affectation au fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage de la majoration de la taxe d'apprentissage due par les grandes entreprises	Code du travail, article L. 6241-3 Code général des impôts, articles 225 et 230 H	Application directe	39, 96
Article 28	Clauses d'exécution des marchés publics au bénéfice des formations en alternance	-	Décret non publié (décret jugé non indispensable par les services du Gouvernement, du fait de l'applicabilité de l'article 14 du code des marchés publics)	39
Article 29	Accueil en centres de formation d'apprentis d'élèves de 15 ans pour découvrir un environnement professionnel	Code de l'éducation, article L. 337-3-1	- Décret n° 2010-1780 du 31 décembre 2010 - Circulaire MEN-DGESCO n° 2011-009 du 19 janvier 2011	38, 96
Article 30	Intégration obligatoire des stages étudiants dans un cursus pédagogique et conditions de gratification	Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006, article 9	Décret n° 2010-956 du 25 août 2010	34, 89
Article 31	Démarche conventionnelle pour l'emploi de 5 % de jeunes en alternance	-	Application directe	40, 95, 100
Article 32	Expérimentation d'un dispositif départemental de coopération et de mutualisation des informations entre opérateurs de l'emploi	-	Texte réglementaire non publié (liste des départements expérimentateurs)	54
Article 33	Expérimentation d'une prise en charge, au titre de la formation professionnelle, des frais de tutorat interne de jeunes embauchés ou stagiaires	-	Décret n° 2010-661 du 15 juin 2010	36, 95
Article 34	Expérimentation d'une « passerelle » entre formation d'apprenti et accès à un certificat de qualification professionnelle	-	Décret non publié : il s'agit d'un décret supplétif , en l'absence d'accords de branche à passer jusqu'au 31/12/2010	39, 96, 110
Article 35	Octroi d'une autorisation de travail de plein droit, pour passer un contrat d'alternance, aux étrangers autorisés à séjourner en France	Code du travail, article L. 5221-5	Application directe	40
Article 36	Obligation de transmission des coordonnées des élèves « décrocheurs » dans le cadre d'une coordination départementale	Code de l'éducation, article L. 313-7	- Décret n° 2010-1781 du 31 décembre 2010 - Circulaire MEN-DGESCO n° 2011-028 du 9 février 2011	33, 86

Article 37	Obligation d'évaluation des résultats des missions locales et de prise en compte de celle-ci dans leur financement	Code du travail, article L. 5314-2	Application directe	34, 87
Article 38	Couverture complète et équilibrée du territoire par le réseau des écoles de la 2 ^{ème} chance	Code de l'éducation, article L. 214-14	Application directe	33, 88
Article 39	Exception à l'interdiction de cumuler assurance contre le risque locatif et caution en cas de location à un étudiant ou à un apprenti	Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, article 22-1	Application directe	34
Article 40	Financement par l'État de dispositifs innovants d'insertion professionnelle dans les établissements d'enseignement supérieur	Code de l'éducation, article L. 611-6	Application directe	34, 91
Article 41	Missions des organismes paritaires collecteurs agréés, conclusion de conventions d'objectifs et de moyens avec l'État, règles d'organisation et de fonctionnement des organismes collecteurs, réglementation des frais de gestion	Code du travail, articles L. 6332-1-1, L. 6332-1-2, L. 6332-2-1, L. 6332-3-1, L. 6332-5-1, L. 6332-6, L. 6332-7 et L. 6332-13	– Décret n° 2010-1116 du 22 septembre 2010 – Arrêtés non publiés (plafonnement des frais de gestion, d'information et de mission ; nouveau plan comptable)	15, 23, 77
Article 42	Dispense du versement de la contribution au financement de la formation professionnelle pour les auto-entrepreneurs	Code du travail, article L. 6331-49	Application directe	46
Article 43	Régime de l'agrément des organismes paritaires collecteurs agréés	Code du travail, article L. 6332-1	– Décret n° 2010-1116 du 22 septembre 2010 – Arrêté non publié (composition du dossier d'agrément)	23, 77
Article 44	Remplacement des salariés en formation des très petites entreprises	-	Décret n° 2010-290 du 17 mars 2010	45, 112
Article 45	Prise en charge par les organismes paritaires collecteurs agréés de la formation des bénévoles associatifs non cadres	Code du travail, article L. 6331-20	Application directe	46
Article 46	Exonération des entreprises du secteur de la production agricole outre-mer de l'obligation de verser la contribution « professionnalisation » à un OPCA interprofessionnel	Code du travail, article L. 6523-1	Application directe	32

Article 47	Modalités de prise en charge de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle par les collectivités territoriales	Code général des collectivités territoriales, article L. 1611-7	Décret non publié	49
Article 48	Bilan par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie des actions de formation professionnelle par bassin d'emploi et par région	-	Application directe	15, 47, 118
Article 49	Régime de déclaration d'activité des dispensateurs de la formation professionnelle	Code du travail, articles L. 6351-1, L. 6351-3, L. 6351-4, L. 6351-5, L. 6351-6, L. 6352-1, L. 6353-2 et L. 6355-3	– Décret n° 2010-63 du 18 janvier 2010 – Décret n° 2010-530 du 20 mai 2010 – Circulaire DGEFP n° 2011-01 du 6 janvier 2011	47, 49, 117
	Publicité de la liste des organismes dispensateurs de la formation professionnelle	Code du travail, article L. 6351-7-1	Application directe	
	Conventions entre les organismes de formation et certains bénéficiaires	Code du travail, article L. 6353-2	Décret n° 2010-530 du 20 mai 2010	
Article 50	Interdiction de l'exercice d'une fonction de prestataire de formation professionnelle continue aux personnes physiques ou morales reconnues coupables de certains délits	Code pénal, articles 215-1, 215-3, 222-36, 223-13, 223-15-3, 225-13, 313-7, 313-9 et 433-17, et code de la santé publique, articles L. 4161-5 et L. 4223-1	Application directe	48
Article 51	Information des stagiaires de la formation professionnelle	Code du travail, articles L. 6331-21, L. 6353-1, L. 6353-3, L. 6353-8 et L. 6355-22	Application directe	50, 119
Article 52	Modalités d'accès à une formation au niveau régional	Code de l'éducation, article L. 214-12	Application directe	48, 119
Article 53	Transfert vers Pôle emploi de personnels de l'AFPA en charge de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi	-	Application directe	52, 121
Article 54	Apport en pleine propriété à l'AFPA des biens de l'État mis à sa disposition	-	Article censuré par le Conseil constitutionnel (décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010) Décret non publié	52, 128

Article 55	Élargissement du public contributeur et bénéficiaire du fonds de formation des non-salariés agricoles	Code rural, article L. 718-2-1	Application directe	46
Article 56	Ouverture du fonds de formation des non-salariés agricoles aux futurs exploitants pendant la phase de préparation à la reprise ou la création d'entreprise	Code du travail, article L. 6313-1, et code rural, article L. 718-2-3	Application directe	46
Article 57	Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles	Code de l'éducation, articles L. 214-13, L. 216-2, L. 216-2-1 et L. 337-3, code général des collectivités territoriales, article L. 4424-34, code rural, articles L. 512-1, L. 811-8, L. 813-2 et L. 814-4, code de la santé publique, article L. 4312-5, et code du travail, articles L. 6121-2 et L. 6232-9	– Application directe – Circulaire DGEFP du 22 octobre 2010	52, 130
Article 58	Compétence des agents de catégorie A en matière de contrôle de la formation professionnelle	Code du travail, articles L. 6361-5, L. 6363-1 et L. 6363-2	– Décret n° 2010-530 du 20 mai 2010 – Instruction DGEFP du 28 juin 2010	50
Article 59	Contrôle administratif et financier de l'État sur les actions financées par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et Pôle emploi	Code du travail, articles L. 6361-1 et L. 6362-4	Application directe	51
Article 60	Dispositif de communication des renseignements nécessaires à l'accomplissement des opérations de contrôle	Code du travail, articles L. 6362-1 et L. 6362-11	Application directe	51
Article 61	Sanctions financières en cas d'inexécution des actions de formation ou de refus de se soumettre aux contrôles	Code du travail, articles L. 6354-2, L. 6362-6, L. 6362-7, L. 6362-7-1, L. 6362-7-2, L. 6362-7-3 et L. 6362-10	Décret n° 2010-530 du 20 mai 2010	51
Article 62	Coopération entre les établissements de formation professionnelle et les universités	-	Application directe	34

ANNEXE 3

ÉTAT DES ACCORDS DE BRANCHES RELATIFS À L'IMPUTATION DE LA CONTRIBUTION AU FPSP ENTRE LES OBLIGATIONS AU TITRE DU PLAN DE FORMATION ET DE LA PROFESSIONNALISATION

Branches concernées	Dates des accords	Clef de répartition
Industries alimentaires	7 septembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
Assainissement et maintenance industrielle	13 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
Services de l'automobile	25 novembre 2009	Plan de formation : 80 % Professionalisation : 20 %
Bâtiment	4 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
Menuiseries industrielles	27 avril 2010	Plan de formation : 10 % Professionalisation : 90 %
Caisse d'épargne	11 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
Coopératives de consommation	11 décembre 2009	Plan de formation : 20 % Professionalisation : 80 %
Activités de déchet	30 novembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
Equipements thermiques	10 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
Industries panneaux de bois	30 juin 2010	Plan de formation : 0 % Professionalisation : 100 %
Hôtellerie et restauration	16 décembre 2009	Plan de formation : 55 % Professionalisation : 45 %
Industries des jeux et jouets	11 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
Commerce de détail papeterie et fournitures de bureau	9 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
Industrie pharmaceutique	9 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
Pompes funèbres	14 décembre 2009	Plan de formation : 45 % Professionalisation : 55 %
Prévention et sécurité des entreprises	14 décembre 2009	Plan de formation : 20 % Professionalisation : 80 %
AGEFOS PME (OPCA interprofessionnel)	9 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
OPCALIA (OPCA interprofessionnel)	9 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %
Commerce des articles de sport et équipements de loisirs	2 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionalisation : 50 %

Télécommunications	20 novembre 2009	% uniforme pour chaque collecte
Commerce et réparation de matériels agricoles	20 novembre 2009	% uniforme pour chaque collecte
Travail temporaire	10 décembre 2009	Plan de formation : 46 % Professionnalisation : 54 %
Travaux publics	4 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionnalisation : 50 %
Entreprises de vente à distance	9 décembre 2009	Plan de formation : 10 % Professionnalisation : 90 %
Métallurgie	07 décembre 2009	Sommes prélevées en priorité, à concurrence de 0,1 % de la masse salariale, sur le plan de formation, puis solde prélevé sur la contribution professionnalisation dans la limite de 13 % de cette contribution, puis de nouveau sur le plan de formation
Sociétés d'assistance	14 décembre 2009	Plan de formation : 40 % Professionnalisation : 60 %
Agences d'assurances	8 décembre 2009	Plan de formation : 40 % Professionnalisation : 60 %
Courtage d'assurances	11 décembre 2009	Plan de formation : 40 % Professionnalisation : 60 %
Sociétés d'assurances	7 décembre 2009	Plan de formation : 40 % Professionnalisation : 60 %
Distribution cinéma	21 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionnalisation : 50 %
Edition phonographique	16 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionnalisation : 50 %
Espaces de loisirs, d'attractions et culturels	11 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionnalisation : 50 %
Grands magasins et magasins populaires	11 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionnalisation : 50 %
Manutention ferroviaire et travaux connexes	25 novembre 2009	Plan de formation : 0 % Professionnalisation : 100 %
Manutention et nettoyage aéroports de la région parisienne	25 novembre 2009	Plan de formation : 0 % Professionnalisation : 100 %
Publicité	14 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionnalisation : 50 %
Spectacle vivant	4 décembre 2009	Plan de formation : 50 % Professionnalisation : 50 %
Transport public urbain de voyageurs	28 janvier 2010	Plan de formation : 50 % Professionnalisation : 50 %

Source : Gouvernement.

ANNEXE 4

TABLEAU COMPARATIF SIMPLIFIÉ DES RÉGIMES DES CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION ET D'APPRENTISSAGE

	Contrats d'apprentissage	Contrats de professionnalisation
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> - dispositif de formation initiale - acquisition en alternance d'une formation théorique et pratique en vue d'une qualification professionnelle reconnue, sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistré au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) 	<ul style="list-style-type: none"> - dispositif de formation continue, destiné à favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle - acquisition en alternance d'une des qualifications visées à l'article L. 6325-1 du code du travail : <ul style="list-style-type: none"> - soit enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) (titre ou diplôme à finalité professionnelle) - soit reconnues dans les classifications d'une convention collective nationale de branche - soit figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale pour l'emploi
Bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> jeunes de 16 à 25 ans ayant satisfait à l'obligation scolaire (possibilités de dérogation à la limite d'âge inférieure et supérieure) 	<ul style="list-style-type: none"> - jeunes de 16 à 25 ans révolus - demandeurs d'emploi de plus de 26 ans - bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation aux adultes handicapés et personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion
Financement	<ul style="list-style-type: none"> - financement par le biais de la taxe d'apprentissage - affectation obligatoire d'une partie de la taxe au centre de formation d'apprentis dont relève l'apprenti 	<ul style="list-style-type: none"> - financement de tout ou partie de la formation par l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) dont relève l'employeur - financement de la formation du tuteur par l'OPCA
Type et durée du contrat	<ul style="list-style-type: none"> - uniquement en contrat de type particulier dont la durée est limitée - entre 1 et 3 ans 	<ul style="list-style-type: none"> - en contrat à durée déterminée (pour une durée comprise entre 6 mois et 12 mois, voire 24 mois) - ou en contrat à durée indéterminée - à temps plein ou à temps partiel
Rémunération	<ul style="list-style-type: none"> rémunération progressive en fonction de l'âge et de l'année d'apprentissage concernée (variable entre 25 % et 78 % du SMIC) 	<ul style="list-style-type: none"> - rémunération du titulaire du contrat comprise entre 55 % et 80 % du SMIC pour les jeunes - rémunération égale à 85 % du salaire conventionnel sans pouvoir être inférieure à 100 % du SMIC pour les adultes

Aides à l'emploi	<ul style="list-style-type: none">- crédit d'impôt pour l'employeur- régime d'exonération de cotisations patronales spécifique (notamment exonération totale pour les artisans quel que soit le nombre de salariés et tout employeur de moins de 11 salariés)- dispositif « zéro charge » apprentissage pour les entreprises de onze salariés et plus (jusqu'au 31/12/2010)- prime de 1 800 euros à l'embauche d'apprenti supplémentaire pour les entreprises de moins de cinquante salariés (jusqu'au 31/12/2010)	<ul style="list-style-type: none">- pour l'embauche de jeunes en contrats de professionnalisation (jusqu'au 31/12/2010), aide de 1 000 ou 2 000 euros- pour les bénéficiaires de 26 ans et plus, aide de Pôle emploi de 200 euros par mois dans la limite de 2 000 euros par contrat- pour les bénéficiaires de plus de 45 ans, exonération des cotisations patronales de sécurité sociale et d'allocations familiales
-------------------------	---	--