

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS PARIS

ECOLE MANAGEMENT & SOCIETE
DEPARTEMENT ECONOMIE ET GESTION
CHAIRE DE PROSPECTIVE

La formation professionnelle continue en France

QUELLE GOUVERNANCE ?

Analyse de la formation professionnelle en France dans le contexte d'évolution législative et la recherche d'un renouveau du pilotage du système. Analyse des tendances lourdes du système et identification de pistes opératives.

A partir d'une Analyse des débats sur la réforme de la formation professionnelle

Serge MAILLARD

Date 19 Janvier 2010

TABLE DES MATIERES

Partie I. LE SYSTEME	4
I.1 Introduction et rappel du plan	4
I.1.1 Note d'intention.....	4
I.2 La formation professionnelle.....	6
I.2.1 Périmètre	6
I.2.2 Lecture historique et rétrospective législative.....	7
I.3 La réforme en marche.....	8
I.3.1 Les années 2000	8
I.3.2 L'opportunité du nouveau cadre législatif.....	9
Partie II. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE	11
II.1 Choix d'un approche et d'un état d'esprit : analyse sociologique	11
II.2 La sociologie des organisations comme outil théorique d'analyse	11
II.3 Exploitation	12
Partie III. QUESTIONNEMENT ET PROBLEMATIQUE	14
III.1 Champs interrogés : de l'évaluation des politiques publiques à la gouvernance	14
III.1.1 Evaluer au service du pilotage.....	14
III.1.2 Les nouvelles approches de la société civile (la théorie des parties prenantes)	15
III.2 Pourquoi envisager la gouvernance comme axe de réflexion	16
III.2.1 Le modèle européen.....	16
III.2.2 Gouvernance comme décentralisation	17
III.3 Gouvernance : quels axes à développer ?.....	17
Partie IV. ANALYSE	18
IV.1 L'environnement.....	18
IV.1.1 Le marché de l'emploi à 2015.....	18
IV.1.2 Ruptures potentielles.....	20
IV.1.3 L'après crise	22
IV.2 Dimensions analysées	23

IV.2.1	La mise en évidence de fortes incohérences: analyse des principales sources	23
IV.2.2	La territorialisation des politiques.....	24
IV.2.3	Etat : maintien d'un grand nombre de prérogatives	25
IV.2.4	Un décalage des compétences et des gouvernances emploi/formation	26
IV.2.5	Le dialogue social territorial.....	26
IV.3	Analyse et situation des acteurs.....	28
IV.3.1	Partenaires sociaux : salariés et patronat	28
IV.3.2	Les organismes de formation	28
IV.3.3	Etat et Pouvoirs Publics	29
IV.3.4	Les structures intermédiaires de collecte OPCA	30
IV.4	Une focalisation sur la question des Régions	30
IV.5	SCHEMA RECAPITULATIF	31
IV.6	SYSTEME D ACTEURS ET GOUVERNANCE.....	32
IV.7	« Stratégies des acteurs ».....	33
	Reproduction du tableau acteurs / gouvernance / Jean-Louis Dayan Centre d'analyse stratégique le regime français de formation professionnelle continue enjeux, acquis, voies de reforme	34
IV.8	Analyse des enjeux.....	37
IV.8.1	GROUPES D'ENJEUX / THEMES DE GOUVERNANCE.....	38
Partie V.	Des pistes pour une gouvernance.....	39
V.1	Influences et dépendances	39
V.2	Les propositions de la Cour des Compte et du CNFTLV	40
V.2.1	Des objectifs de négociation lourds	41
V.2.2	Propositions syndicales relevées : UNSA.....	41
V.3	Les champs et principe d'action à développer	42
V.3.1	Fonds régional de s&sécurisation des parcours.....	42
V.3.2	Améliorer l'offre de formation.....	44
V.3.3	Développer le dialogue social territorial.....	45
Partie VI.	BIBLIOGRAPHIE.....	48

I.1 Introduction et rappel du plan

I.1.1 Note d'intention

Ce dossier est présenté dans le cadre du Master Sciences de Gestion du CNAM.

Dans un précédent travail, j'ai été amené à présenter au Professeur Michel GODET une analyse du volet formation de la Loi de Modernisation Sociale (2001 – 2003). Les conclusions sur les « blocages » du système m'ont motivé pour poursuivre ce travail de veille.

En tant qu'opérationnel dans les services privés de l'emploi, je me suis intéressé au problème de la formation et de son financement. A l'heure où POLE EMPLOI vient de signer un accord avec les OPCA pour financer des formations aux demandeurs d'emploi, ce que je considère être en soi une mini révolution dans le paysage français, je souhaite m'intéresser au contexte de la nouvelle réforme de la formation professionnelle initiée en 2008.

La formation professionnelle continue est l'objet de toutes les attentions dans un contexte de difficultés d'emploi. Il s'avère nécessaire de poser un regard rétrospectif pour parler de formation continue en France. Ce système qui fait couler beaucoup d'encre pourrait connaître une de ses évolutions les plus significatives depuis la création des lois de 1971 sur le financement de la FPC. Les opportunités qui se présentent laissent également entrevoir des menaces, tant les décisions en jeu font peser sur les acteurs des risques de remise en cause.

Face à une telle complexité, quel point de vue adopter ? S'il s'avère nécessaire d'analyser encore une fois l'environnement, la problématique de la participation à la gouvernance des acteurs est tout particulièrement intéressante quand un expert en la matière¹ comme Jacques Delors déclare qu'« il n'y a plus de pilote dans l'avion »². Si la méthodologie de questionnement peut faire apparaître des dimensions insoupçonnées à investiguer, la problématique de la gouvernance semble devoir faire écho à l'essentiel : redresser le système pour être sûr de répondre à la finalité.

La stratégie de Lisbonne citée par plusieurs des auteurs ou intervenants étudiés et cités nous indique la hauteur de vue qu'il est nécessaire de conserver face au sujet de la formation continue, élément essentiel d'une politique de développement par la connaissance et l'élévation des niveaux de qualification et face aux enjeux sociaux associés.

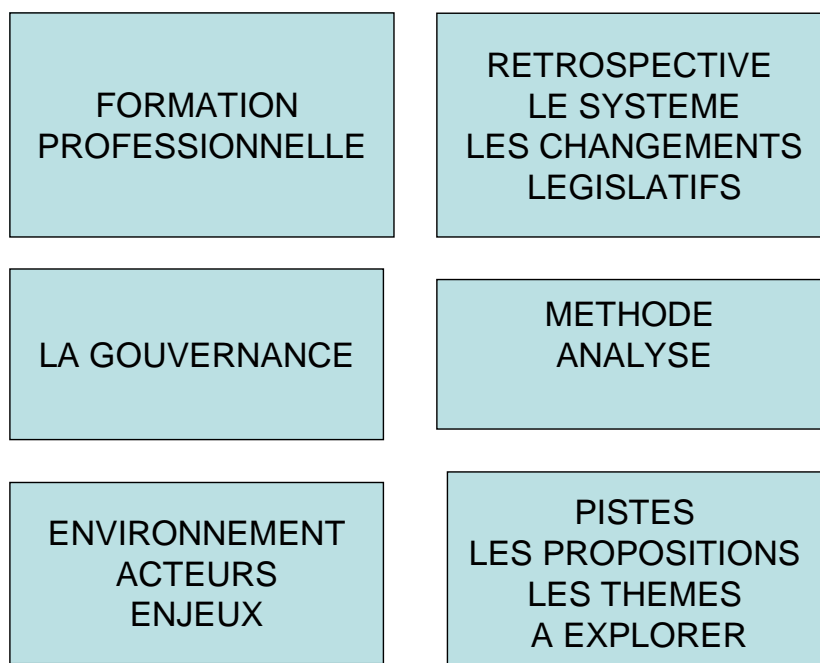
¹ Inspirateur de la loi sur la formation permanente de 1971). De 1969 à 1974 il sera aussi secrétaire général auprès du Premier ministre, pour la formation professionnelle et la promotion sociale

² Delors, Jacques « Formation professionnelle : le droit de savoir » (rapport du Sénat)

Le contexte de réforme nous oriente sur des objectifs communs qui sont : la prise en compte des personnes oubliées du système jusqu'à présent, l'action à budget constant sans mobilisation de ressources supplémentaires, l'amélioration du rendement du système, la simplification et l'adaptation des missions et des compétences des multiples structures intermédiaires, une meilleure coordination des stratégies et des moyens des nombreux acteurs de la formation.

La posture adoptée est celle de l'opérationnel. Il faut définir une feuille de route qui puisse trouver du sens en tant qu'acteur du marché, et le cas échéant, dans le cadre d'un approfondissement, être capable de fournir à un acteur donné une aide à la décision et les repères essentiels.

La méthodologie déployée fait appel à l'analyse textuelle. Sensible à la sociologie des organisations et à ses méthodes, j'ai pu grâce à cette approche légitimer ma sensibilité pour l'analyse en termes de marges de manœuvres et de relations de pouvoir; cette notion de pouvoir est partagée et reprise dans les méthodologies de prospective ; elles permettent d'ordonner, de classer, de faire émerger ou de mettre en valeur des relations nouvelles au sein d'un système. L'approche prospective se prête bien, quant à elle, à l'analyse du jeu d'acteurs et des interrelations complexes. La gouvernance qui fait autant appel aux questions de règles du jeu, d'éthique comme de parties prenantes semble être vis-à-vis du thème de la formation professionnelle continue une matrice d'analyse intéressante.



I.2 La formation professionnelle

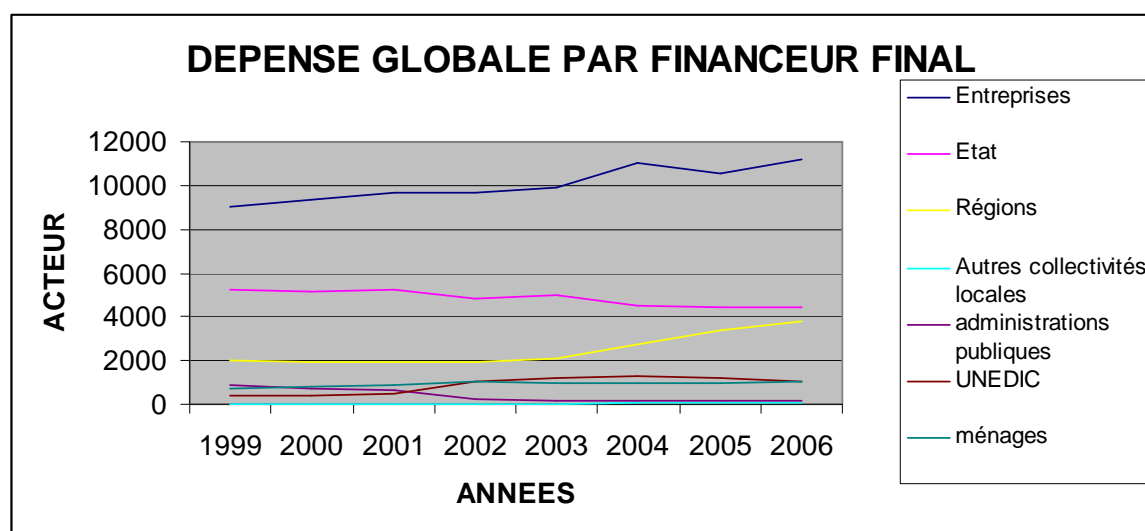
I.2.1 Périmètre

Le budget de la formation professionnelle en 2006 (équivalent en 2008) est de 27 milliards d'Euros, ce qui correspond à 1,5 % du Produit Intérieur brut.

L'inflexion de la dépense enregistrée depuis 2004 correspond à la période de nouveaux accords sociaux qui semblent avoir joué un rôle de redynamisation.

Dans l'ordre, les entreprises, directement ou indirectement via des structures intermédiaires de collecte, restent de loin le premier financeur ; viennent ensuite l'Etat puis les Régions. Il faut noter que les Régions tendent à devenir un financeur aussi important que l'Etat. Le sous-investissement de l'UNEDIC contribue à rendre la dépense des administrations publiques extrêmement faibles.

Les OPCA gèrent directement 46 % des dépenses des entreprises. Cependant les frais de gestion de ces organismes représentent 8% d'une enveloppe de 5,1 milliards d'Euros ce qui explique notamment la volonté de réduire le nombre d'OPCA au nombre de 99 pour les faire passer à une quinzaine. La restructuration des OPCA est un sujet délicat car sur les 8% de frais de gestion, soit plus de 400 millions d'Euros, 32 millions d'Euros sont reversés aux partenaires sociaux au titre du paritarisme, représentant une source de financement très importante pour ceux même qui sont amenés à se prononcer sur une évolution du système. Par ailleurs la redistribution des fonds mutualisés n'est pas maîtrisée.



Données DARES Premières synthèses

L'intervention directe de l'Etat est de 4,4 milliards d'Euros et concerne la formation des jeunes en difficulté (dépense concentrée dans les Permanences d'Accueil s'insertion et d'orientation, les PAIO, et les missions locales), et des demandeurs d'emploi, public pour lequel la dépense

baisse. L'Etat maintient sa dépense par des réorientations (formation continue universitaire notamment), mais baisse ses crédits à destination des Régions tout en transférant plus de responsabilités (par exemple la gestion des réseaux d'information pour la Validation des Acquis).

Les Régions qui s'emparent de la formation ont fortement privilégié les jeunes en difficulté et interviennent toujours plus dans la formation des demandeurs d'emploi.

Globalement le financement s'opère par transfert entre financeurs initiaux et finaux. Plusieurs axes apparaissent dans ces transferts au niveau national :

- Les dotations de décentralisation versées par l'Etat aux Conseils Régionaux.
- Les transferts de l'Etat vers les entreprises (FNE notamment dans les restructurations).
- Les transferts des régions vers les entreprises.
- Les entreprises et les OPCA (obligation de participation des entreprises mutualisée).
- Le versement aux organismes collecteurs dédiés à la Taxe d'Apprentissage.
- Le fonds Social Européen (FSE) – intervention en cofinancement d'actions de formation.

On distingue trois types de dépenses : frais de formation, rémunération stagiaires, investissement.

On distingue trois types de bénéficiaires : jeunes, demandeurs d'emploi et publics spécifiques et/ou en difficulté d'insertion, et les actifs occupés.

1.2.2 Lecture historique et rétrospective législative

Le parcours de la législation en matière de formation ne peut être séparé d'une rapide évocation des faits historiques et d'un rappel des particularismes français. Voir en annexe « historique de la formation professionnelle » et « rétrospective législative ».

L'élan théorique et généreux de l'éducation permanente a souvent été freiné par les circonstances. Il faut attendre la loi Cadre de promotion sociale de 1959 puis la période de 1963 (Loi prévoyant l'aide financière de l'Etat) puis les accords de Grenelle pour voir apparaître un vrai cadre pour la formation de salariés.

La loi de 1971 précisera l'organisation du financement mais dans un cadre défini dès 1966 par les entreprises qui organisent la formation par branche avec un fonctionnement en « circuit fermé ».

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 transformera les fonds d'assurance formation en OPCA et instaurera le principe du capital temps formation.

L'histoire aboutit à une répartition des rôles entre l'Etat (requalifier la main d'œuvre) et les Entreprises (adapter la main d'œuvre).

On constate que les structures dont nous disposons ont été lancées à la fin de la seconde guerre mondiale et à l'approche des réorganisations industrielles des années 60.

I.3 La réforme en marche

De la flexisécurité inspirée de l'Europe à la réalité : alors que les jeunes et les chômeurs sont les publics les plus fragiles et prioritaires, cette charge repose avant tout sur les régions depuis 2004.)

Parallèlement, les financements d'entreprises fonctionnement largement en circuit fermé et le cloisonnement des financements reste une réalité même si le Droit Individuel à la Formation est venu apporter un espoir en matière de transférabilité des droits et si l'Accord National Interprofessionnel de janvier 2008 a déjà posé les bases de la contribution élargie des fonds paritaires à la formation des publics éloignés de l'emploi (art. 15).

Il est actuellement très difficile (aux dires des acteurs interviewés) d'imaginer la manière dont la réforme peut s'appliquer, même si le régime français de FPC est riche de potentialités grâce à l'implication d'une pluralité d'acteurs, qui peut constituer sur la voie de la « flexisécurité » une force plutôt qu'une faiblesse.

I.3.1 Les années 2000

Dans la période 1999 -2001, la Loi de Modernisation Sociale comporte un volet formation porté par Nicole Péry³. Le livre blanc sur la formation professionnelle, en mars 1999 puis le rapport sur la professionnalisation de l'offre de formation et des relations entre les utilisateurs et les organismes en octobre 2000 fixent trois thèmes : la qualité de la formation, la commande publique, l'évolution des modalités de formation.

A partir des orientations générales données par l'Europe, le Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle a produit et diffusé un Livre Blanc, rapport sur la professionnalisation de l'offre de formation et des relations entre les utilisateurs et les organismes qui ont constitué la base du projet de réforme.

Le texte se veut une refonte en profondeur du dispositif de formation professionnelle. Il part du diagnostic réalisé en mars 1999 et fixe des priorités liées à l'individualisation des parcours (DIF, VAE) mais traite aussi de l'alternance et de la « clarification du rôle des acteurs ».

Reprenant ainsi des grands axes définis dès le début des années 90 par l'OCDE, l'Europe a lancé des dispositifs d'étude et d'expérimentation en soutien aux états membres sur le rôle de l'évaluation et de la certification dans le fonctionnement du système de formation et du marché du travail et les problématiques associées (transférabilité des compétences, mise en œuvre des dispositifs).

Le texte de loi adopté en première lecture par L'Assemblée Nationale le 11 janvier 2001 pose surtout le principe général du droit individuel à la reconnaissance de l'expérience pour l'acquisition d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle et ouvre la voie à la refondation du Système général des certifications professionnelles aujourd'hui bien rôdé et

³ Nicole Perry est nommée le 30 mars 1998 au poste de Secrétaire d'État à la formation professionnelle
Par Martine Aubry, Ministre de l'Emploi et de la formation professionnelle

connu , le RNCP⁴ (harmonisation de la procédure réglementaire de création des diplômes à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat et incitation au rapprochement des instances consultatives professionnelles qui conçoivent ces diplômes).

La réforme du système de formation professionnelle s'est concrétisée dans la loi du 4 mai 2004, transcrivant l'accord unanime des partenaires sociaux de 2003. Elle trouve des prolongements dans d'autres lois (notamment la loi de décentralisation de 2004) et de nombreux textes conventionnels interprofessionnels, de branche ou d'entreprise.

L'héritage législatif des années 2000 jusqu'à ce jour, quand bien même on pourrait considérer comme une avancée les mouvements liés à la Loi de Cohésion Sociale de 2004 laisse inachevée la réforme de l'organisation financière : La réforme de 2003-2004 n'a pas touché les mécanismes financiers de l'appareil de collecte et n'a pas cherché à améliorer les faiblesses pourtant déjà constatées en matière de plus-value de la mutualisation, d'hétérogénéité de la présence effectives des organismes intermédiaires sur les territoires et auprès des entreprises.

Le 29 avril 2009 le nouveau Projet de loi sur la formation est adopté en conseil des ministres prévoit outre des dispositions s'appliquant à l'individu en entreprise :

- La création du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP) qui remplace l'actuel Fonds Unique de Péréquation (FUP)
- La réorganisation du réseau des OPCA⁵ et l'extension de leurs missions (développement de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences et conseil aux PME)
- La loi implique également de mieux orienter les fonds de la formation vers les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés

I.3.2 L'opportunité du nouveau cadre législatif

Sur le plan technique, le renforcement de la compétitivité et la sécurisation des parcours de professionnalisation des salariés ainsi que l'amélioration de la lisibilité des dispositifs de professionnalisation sont au cœur de la réforme.

Mais la réforme aborde surtout le financement par la mise en place d'un Fond Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP) national et interprofessionnel. Alimenté par les OPCA à un niveau déterminé par les accords de branche avec la fixation d'objectifs concrets lié au retour à l'emploi ou à l'entrée dans l'emploi ainsi que développement de l'offre de service des OPCA..

La portabilité des droits implique donc que, dans le cadre d'une Convention conclue avec l'Etat, Les OPCA participent à des actions orientées vers les demandeurs d'emploi. **Il s'agit là**

⁴ Répertoire National des Certifications Professionnelles

⁵ Organismes paritaires collecteurs agréés

d'un point essentiel qui confirme le décloisonnement des financements pour intervenir sur toute la chaîne de l'emploi tout au long du parcours professionnel de l'individu y compris dans des phases de « transition professionnelle ».

Les enjeux des mouvements initiés par cette réforme sont bien sûr de « renforcer la dimension politique au détriment de la dimension gestionnaire ». Pour autant, et c'est ce que nous pourrions analyser, le cadre en mutation permettra-t-il d'atteindre cet objectif ?

Partie II.

OBJECTIFS ET METHODOLOGIE

L'étude des conditions d'application de la loi dans ses dimensions de gouvernance (restructuration des finances et de manière induite du pilotage) aura pour objectif de repérer les points durs de la réforme et de mettre en exergue les dimensions sur lesquelles des évolutions devront avoir lieu.

II.1 Choix d'une approche et d'un état d'esprit : analyse sociologique

Nous solliciterons donc cette discipline dans plusieurs buts : pour sa capacité à saisir au sein d'un système les composantes qui nous intéressent et à nous les livrer soit en vue d'une analyse des acteurs et de leur stratégie soit en vue de construction d'outils, par ses références et sa vision globale.

II.2 La sociologie des organisations comme outil théorique d'analyse

Dès 1972, Bernard PETIT⁶ dans la revue « POUR », souligne la capacité de cette discipline à prendre en compte les spécificités de la formation dans l'analyse de ses relations avec les organisations : « Parler de formation des adultes sans étudier les relations pouvant exister entre la formation et les organisations sociales dans lesquelles sont insérées les adultes serait tenir un discours abstrait laissant penser que la formation se déroule dans un vide social ».

La revue présente les premiers articles de FRIEDBERG ...

« ...En apportant une théorie des organisations qui permet de comprendre les organisations comme des systèmes d'action » ..., la sociologie des organisations nous aide à ...« mieux dégager les marges de liberté dont l'individu dispose pour être créateur et novateur dans son travail ou son milieu social ». A partir de là, il était intéressant de préciser au travers de l'analyse de cet écrit, l'approche générale de FRIEDBERG, pour clarifier le jeu d'acteur auquel nous avons eu à faire face et qui constitue l'environnement des problématiques de formation et d'emploi.

L'apport de la démarche d'analyse sociologique des organisations dans la compréhension des rôles est essentiel : l'idée principale est que l'organisation n'est pas neutre et constitue même une contrainte qu'il faut contourner et utiliser pour amorcer le changement. L'organisation est caractérisée par l'ensemble des relations de pouvoir (mesurables) qui s'établissent dans le système

⁶ Maître de conférence chaire d'éducation des adultes de PENSSAA et rédacteur en chef de la revue « POUR », Bibliothèque du Laboratoire de Sociologie des Organisations Sciences Po.

et avec l'environnement, source d'incertitude que l'on va chercher à contrôler en mettant en place des fonctions de relais avec l'extérieur.

En analysant le fonctionnement interne de l'organisation et en détectant les fonctions de relais, nous pouvons caractériser les relations avec l'environnement.

La méthode d'analyse que l'on peut dégager est alors :

- Description de l'organisation
- Caractéristiques des relations avec l'environnement
- Description des changements introduits par les relations avec l'environnement
- Les effets sur l'organisation des relations avec l'environnement.
- Qualifier l'environnement

FRIEDBERG décrit deux grandes options pour qualifier l'état de l'environnement socio-économique.

- Le Modèle mécanique : environnement stable, environnement techno faible.
- Le Modèle organique : environnement turbulent, taux d'innovation élevé, marché très concurrentiel, pouvoir de décision réellement distribué.

Le changement d'environnement n'entraîne pas forcément d'évolution de l'organisation. Cela dépend de l'autonomie de l'organisation. Si le minimum requis d'interdépendance d'une organisation, c'est à dire finalement sa bonne insertion dans son environnement, n'est pas atteinte, « Les individus et les groupes peuvent agir sur l'environnement pour que les exigences ne les touchent pas ou le moins possible » ... en trouvant « suffisamment d'avantages à une situation pour compenser les inconvénients ».

II.3 Exploitation

L'analyse des débats rapports parlementaires et des rapports d'experts constitue la base principale de ce rapport. Ce travail a été complété par une analyse régulière de documentation, revues, et de la presse.

J'ai réalisé plusieurs interviews de 2008 à 2009 essentiellement dans l'environnement du groupe dans lequel je travaille. Il s'agit du service étude du groupe ALPHA et des collaborateurs du président du groupe multipartite sur la Formation Professionnelle Membre du Conseil d'Orientation pour l'Emploi. Pierre FERRACI était alors entouré d'Hugues BERTRAND ancien directeur du CEREQ que j'ai rencontré à plusieurs reprises. J'ai réalisé un certain nombre d'échange sur le thème de la formation dans un cadre opérationnel au sein de POLE EMPLOI et des Directions du Travail.

Plusieurs sources ont permis un état complet des acteurs et de leur rôle :

Les Travaux du Conseil d'Orientation pour l'emploi sur la formation professionnelle, l'analyse de la dépense nationale pour la formation par la DARES en 2006.

J'ai également pu établir des comparaisons avec les fiches acteurs réalisées dans un premier document en 2001.

Les règles d'analyse distinguent contenu explicite/implicite et permettent de structurer les champs d'étude en indiquant les zones critiques qui posent problème.

Le travail consiste alors à s'interroger sur la nature de ces zones et sur la façon dont elles peuvent affecter le jeu des acteurs et le fonctionnement d'ensemble de l'organisation ou du système étudié.

La synthèse consiste à mener une réflexion sur la signification des anomalies et incohérences pour formuler des hypothèses qui puissent redonner un sens et une cohérence à cet ensemble d'informations.

Chaque hypothèse devra apporter un élément significatif du point de vue de la relation entre :

- Un ensemble de contraintes
- La position des différents acteurs
- Un ensemble de comportements interdépendants qui traduisent les règles du jeu du système

Résultats attendus :

- Compréhension de la situation décrite en termes d'enjeux et de tendances
- Déterminer de(s) zone(s) d'incertitude
- Préciser la capacité stratégique des acteurs
- Hypothèses sur les comportements probables des groupes d'acteurs

A ce stade, l'approche de l'analyse sociologique reste très générale mais ne pourra être véritablement opérative que lorsque nous aurons décrit de manière détaillée les composantes exploitables.

Ainsi nous définirons dans ce document :

- Les données d'environnement
- Les tendances lourdes, nouvelles
- Les facteurs de changement
- Les Ruptures potentielles

Nous livrerons une analyse des acteurs dans leur environnement afin de mieux définir les axes de gouvernance et une vision de la dynamique en action, des inflexions en cours, des ruptures possibles à court moyen termes.

III.1 Champs interrogés : de l'évaluation des politiques publiques à la gouvernance

III.1.1 Evaluer au service du pilotage

L'évaluation est une discipline d'entreprise. En liaison avec l'évaluation, nous avons souhaité utiliser le terme de « tableau de bord prospectif » qui renvoie à l'effet de projection et de pilotage attendu. S'intéresser à l'évaluation, ce n'est donc pas envisager un contrôle mais s'intéresser au pilotage du changement.

Ce concept de « TBP » permet de résumer facilement les motivations d'une organisation à mettre en place des processus d'évaluation : Le Tableau de Bord Prospectif place la stratégie et la vision au centre et non le contrôle. Il définit des objectifs et veille à ce que tous les comportements soient adaptés à ces objectifs. Les indicateurs sont conçus pour amener les individus à la vision globale.

Pour Bernard PERRET qui s'intéresse plus particulièrement à l'évaluation des politiques publiques, il s'agit de « codifier » le déroulement de l'évaluation « en tant que processus social ».

Il nous indique que « dans ce contexte [...] le questionnement est essentiel :

Identifier les retombées souhaitables de l'évaluation et anticiper les conséquences possibles pour tous les groupes concernés afin de prévenir d'éventuelles difficultés »⁷.

Parmi les moyens couramment utilisés, PERRET évoque les analyses de sources documentaires, les entretiens interrogation d'experts (éventuellement ABAQUE DE REGNIER), ainsi que la participation à des réunions d'experts.

L'analyse de la Cour des Comptes exploitée dans le présent document ressort clairement d'un processus d'évaluation des Politiques Publiques.

A travers sa définition de La Région, Bernard PERRET⁸ qui rappelle que celle-ci est une collectivité territoriale récente (1982) qui intervient surtout dans les politiques de développement

⁷ PERRET Bernard L'évaluation des politiques publiques Editions de la Découverte Collection Repères, page 17 voir page 42

économique et social dans le cadre des contrats de plan avec l'Etat et les fonds structurels européens. « Elle est donc au cœur d'une action publique partenariale impliquant plusieurs niveaux de décision. Dans ce contexte inédit [...], l'évaluation apparaît comme une nécessité ».

L'évaluation clé d'une nouvelle gouvernance : issue du management, ce terme a pris une grande place dans le vocabulaire des sciences politiques⁹.

On peut définir la gouvernance comme la capacité d'une société à se gouverner au moyen d'institutions, de systèmes de représentation, de processus de négociation et de décision, et de contrôle. En dépit du flou qui l'entoure parfois le recours à cette notion reflète la prise de conscience d'une mutation bien réelle : dans les sociétés complexes comme les nôtres, le gouvernement devient « une propriété systémique résultant de l'activité conjointe d'une multitude d'organismes d'institutions et de mécanismes juridiques ».

La gouvernance exprime le « caractère interactif » du fonctionnement de la société et des institutions. Les évolutions dont cherchent à rendre compte le terme de gouvernance ne sont pas sans analogie avec celles qui affectent les entreprises (passage de l'entreprise pyramidale à l'entreprise en réseau)

III.1.2 Les nouvelles approches de la société civile (la théorie des parties prenantes)

La contribution de José CANDELA CASTILLO dans l'ouvrage collectif «*Décider avec les parties Prenantes – approche d'une nouvelle théorie de la société civile*¹⁰ définit 7 critères pour analyser la bonne gouvernance publique européenne : responsabilité, efficacité, ouverture, participation, cohérence, subsidiarité, proportionnalité. François LEPINEUX dans le même ouvrage évoque une « théorie normative des parties structurée par l'idée de cohésion sociale » pour exprimer la place de la société civile.

La théorie des parties prenantes apporte une dimension nouvelle en ce qu'elle propose de prendre en compte des acteurs indirects du jeu de l'entreprise. Hors si une entreprise responsable socialement est capable de prendre en compte des dimensions externes à son but principal (le territoire, le développement durable), les institutions publiques devraient être capable de s'en inspirer pour organiser la gouvernance de dispositifs aussi complexes que la formation professionnelle qui regroupe dans un chaînage mouvant l'Etat, les collectivités locales, les partenaires sociaux, les intermédiaires financiers avec leurs intérêts propres de survie, les acteurs techniques de l'emploi et de la formation.

« Un stakeholder est un groupe qui dépend de l'entreprise pour réaliser ses buts propres et dont cette dernière dépend pour assurer son existence. On peut appliquer de la même manière cette définition à différents types d'organisations. Le partage des mêmes enjeux plus que des mêmes intérêts est aussi une manière de considérer un ensemble de parties prenantes.

⁸ Page 85

⁹ Page 93

¹⁰ BONNAFOUS-BOUCHER Maria & PESQUEUX Yvon : *Décider avec les parties prenantes*, La Découverte, collection « Recherches », Paris, 2006 – partie 11 – page 190.

Maria BONNAFOUS-BOUCHER qui assure la conclusion de l'ouvrage dans son article « théorie des parties prenantes et philosophie politique »¹¹ rappelle que la succession des chercheurs a progressivement ouvert la théorie des parties prenantes vers une réflexion sur « l'encastrement de l'espace privé dans l'espace public », « une théorie constructrice de la porosité entre économie et politique ».

L'auteur fixe définitivement cette idée en évoquant **les organisations de toutes natures qui « font concurrence aux anciennes institutions qui érigeaient lois et normes et avaient pour mission de contrôler les activités des organisations privées ».**

III.2 Pourquoi envisager la gouvernance comme axe de réflexion

III.2.1 Le modèle européen

Nous sommes précisément, en décembre 2009, à la date de la mise en application du nouveau traité européen. Il est intéressant de rappeler les grandes lignes de l'Europe en la matière.

« Les États membres devraient veiller à assurer la bonne gouvernance des politiques de l'emploi. » (...). « Ils devraient créer un vaste partenariat pour le changement en associant à leur action les instances parlementaires et les parties concernées, y compris aux niveaux régional et local. Les partenaires sociaux européens et nationaux devraient jouer un rôle de premier plan. ».

Les objectifs et critères de l'Europe représentent une base utile à l'élaboration d'un tableau de bord prospectif.

Antony GIDDENS¹² définit un environnement de bonne gouvernance comme une société dans laquelle la société civile est active avec des organisations de « tiers secteurs » qui font bouger les choses.

Lorsque l'on parle d'un nouveau modèle européen on parle avant tout d'un modèle doté de fortes spécificités sociales.

Si l'éducation ne relève pas de l'Europe mais des gouvernements nationaux, l'accès à la formation est néanmoins un élément indiscutable de justice sociale, un levier face aux inégalités. Une offre de formation de la meilleure qualité possible ancrée dans un système d'accès égal pour tous est un objectif de base.

Il est vrai que tous les pays européens ne sont pas dans la même position. Le prix à payer pour le plein emploi est le haut niveau de qualification (les emplois peu qualifiés sont passés de 34 à

¹¹ BONNAFOUS-BOUCHER Maria & PESQUEUX Yvon : Décider avec les parties prenantes, La Découverte, collection « Recherches », Paris, 2006 – partie 14 – page 239

¹² GIDDENS Antony Le Nouveau Modèle Européen Hachette Littératures Collection Telos page 253

25 % en 10 ans). Au-delà de la flexisécurité, ce qui caractérise les pays scandinaves observés par tous, c'est que les salariés affirment ne pas avoir de problème d'écart entre leur emploi et les compétences nécessaires à l'exercice de cet emploi. D'autre part une proportion élevée de personnes n'a pas eu de problème pour accéder à la formation.

Si l'axe de la promotion de la formation supérieure au sens universitaire est soutenu, le domaine de la Formation Professionnelle Continue n'est pas clairement encadré au niveau européen. C'est un objectif induit. Des fonds européens existent mais pour être en harmonie avec ces objectifs, le travail qui reste à faire est un travail local et national sur la simplification des systèmes et la gouvernance.

III.2.2 Gouvernance comme décentralisation

Dans son ouvrage sur la prospective territoriale ¹³ l'équipe de Michel GODET rappelle la notion de gouvernance telle qu'elle est définie par les instances internationales (FMI, OCDE, Nations-Unies) « où l'idée de contrôle des pouvoirs et des règles du jeu est centrale ».

Si Michel GODET évoque la société civile par l'entremise de la définition de François ASCHER (1995), (« une gouvernance qui « articule et associe des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en œuvre de choix collectifs, capables de provoquer une adhésion active des citoyens »), il développe surtout pour rappeler la dimension stratégique à travers la définition de James N. Roseneau (1997) qui parle de **gouvernance pour « tout acteur qui a recours aux mécanismes de commande pour exprimer la demande, formuler les objectifs, distribuer les directives et assurer le suivi des politiques et signifier que la gouvernance, c'est une relation de pouvoir »** avec d'une part « l'exercice opérationnel de ce pouvoir » et d'autre part « la mesure de ce pouvoir sur les systèmes concernés. »

III.3 Gouvernance : quels axes à développer ?

Poser la question de la qualité de la gouvernance à la lumière de ces quelques définitions nous permet de mesurer le chemin à parcourir dans le difficile travail de construction d'un pilotage qui ne peut plus être seulement centralisé. Le traitement du vaste champ des politiques d'emploi et de formation ne peut être traité directement car ils nous amèneraient à aborder des déplacements de compétences (Etat / Emploi – Région / Formation) qui ne sont pas à l'ordre du jour.

Il s'agit donc de se projeter sur les conditions de bonne gouvernance du système de formation continue français en étudiant à un horizon assez court quelles sont les dynamiques potentielles, les inflexions en cours ainsi que les ruptures possibles.

¹³ La prospective territoriale Pour quoi faire ? Comment faire ? Philippe Durance, Michel Godet, Philippe Mirénowicz et Vincent Pacini Série Recherche n°7 Janvier 2007 / Chapitre 1.8 Ne pas confondre gouvernement et gouvernance pages 27 et suivantes

Partie IV.

ANALYSE

La cohésion sociale est devenue le sujet central en France. Le rôle des partenaires sociaux est souvent interrogé dans un contexte où les réformes menées par saccade intègrent la réforme de l'Etat.

IV.1 L'environnement

IV.1.1 Le marché de l'emploi à 2015

Mme Sophie Boissard¹⁴, tant dans sa position de responsable au sein de la DGEFP que dans celle de responsable du Conseil d'Analyse Stratégique indique que « nous sommes entrés dans une phase de bouleversements inédits de l'emploi, liés au renouvellement des générations ». Avec six millions de cessation d'activité, quelles qu'en soient les modalités, sur l'ensemble du marché du travail à l'horizon 2015. Pour un volume global des emplois à pourvoir de l'ordre de 7,5 millions en 2015 ; « soit plus du tiers des emplois salariés ».

Le système du chômage s'est contenté de dispositifs de formation continue relativement peu performants. L'après-crise implique un dispositif performant, sous peine de risque importants en termes de main d'œuvre dans un contexte français où l'enjeu du passage de l'industrie vers les emplois du service (très peu qualifiés ou très qualifiés) est essentiel.

Avec les imperfections qui sont celles de la période et aussi des acquis à faire évoluer, l'accord interprofessionnel signé à l'unanimité en 2003 représente une avancée pour la formation en entreprise (droit individuel à la formation – DIF –, actions de professionnalisation), dans un cadre de dialogue social qui reste celui des branches.

Les avancées sur les droits en entreprises n'apportent pas assez sur la réaffectation des ressources au profit des moins formés et des chômeurs, resserrement des réseaux de collecteurs paritaires, clarification des compétences et de la gouvernance en région, cadre renforcé pour les partenariats et les cofinancements, construction d'un « droit différé » à la qualification pour les actifs de faible niveau initial...¹⁵

Ce sont les objectifs visés par le nouveau projet de loi dès 2008 dans un contexte où la formation professionnelle dédiée aux actifs ne représente qu'un tiers du total (4 milliards d'euros sur 13,2 d'euros en 2005, pour environ 600 000 actions).

¹⁴ Extraits rapport Sénat

¹⁵ Voir « L'état des lieux et l'avis du COE sur la formation professionnelle » du 8 avril 2008 adopté par le groupe de travail présidé par P. Ferracci.

Tendances nouvelles

La flexisécurité¹⁶ est désormais un système qui fait consensus mais qui représente encore une tendance à concrétiser dans les dispositifs. Le maintien pendant 12 mois d'un régime d'indemnisation privilégié sur le modèle du Contrat de Transition Professionnelle conduit effectivement à une sécurisation qui n'est rentable que si les publics peuvent bénéficier très largement d'actions de formations.

C'est un revirement spectaculaire des acteurs de l'emploi, face il est vrai à une crise économique. Mais cette réaction est aussi le fruit d'une synthèse qui dépasse la période de crise ; le rapport du secrétariat à la prospective décrit « un monde professionnel où le maintien dans un même type d'emploi sur toute une vie ne sera plus la norme » et où il faudra probablement envisager des modifications de carrières tout au long de sa vie pour s'adapter aux changements technologiques. « La formation tout au long de la vie sera nécessaire pour éviter d'être marginalisé ».

La note de veille N°102 du CAS souligne la tendance (l'intention) à aller vers le guichet unique, la délégation au privé, un recul de l'association des partenaires sociaux. Si on a pu assister à une première simplification à travers la fusion de l'ANPE (établissement public national) et des ASSEDIC (organismes paritaires d'indemnisation) pour former POLE EMPLOI, l'articulation emploi – formation au niveau des territoires reste à construire.

Dans la dépense globale par financeur final¹⁷ l'augmentation du rôle de l'UNEDIC est réel (+ 155 %) mais se fait dans l'accompagnement individualisé et le reclassement des chômeurs. En effet il y a confusion des financements : cet acteur en charge de l'indemnisation est effectivement le plus actif mais sous forme d'incitations financières à la reprise d'emploi ; parallèlement le taux de mise en œuvre des formations pour les demandeurs d'emploi qui reste très bas).

La note marque bien le doute sur la réponse apportée dont l'efficacité est incertaine. Car « La sécurité des parcours professionnels tient beaucoup, à la teneur de l'accompagnement : entre appui et contrainte (ou droits et devoirs), la balance semble aujourd'hui pencher en faveur de la seconde ».

La Diversification des actions de reclassement ouverte à l'ensemble des chômeurs en y impliquant plus largement les financements « employeurs » (les OPCA) est une réelle nouveauté. C'est le point structurant de la réforme qui passe par un accord de transition OPCA – FUP – POLE EMPLOI valable jusqu'en mai 2010, une « pérennisation du système » devant intervenir grâce à la mise en place d'un système généralisé au travers du FPSPP mais aussi (voir note de veille N°102 du CAE) grâce à une traduction concrète de cette nouvelle approche du reclassement des chômeurs dans prochaine renégociation de l'assurance-chômage.

¹⁶ Prospective « FRANCE 2025 » Contribution du Conseil d'analyse économique La France dans quinze ans : tendances et ruptures, opportunités et risques Avril 2008 CAE

¹⁷ DARES premières synthèses déc 2008 n°49.1

La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2006

L'adaptation des postures face à la « doctrine » de gestion des parcours s'est donc réalisée sur une période « longue » à l'échelle des réformes et de la crise de l'ordre de 6 années si on considère un point de départ des évolutions sociales à l'ANI de 2003.

On voit bien que cette construction par phase successive a définitivement terminé de décloisonner deux mondes : celui de l'emploi (dispositifs) et celui de la formation. D'un point de vue de la « doctrine », ce fait est accepté par tous. Après le traumatisme de la crise des années 93 – 95 où la formation était vu sous l'angle du « stage parking », la formation revient donc au premier plan : on ne pourra plus continuer comme avant après 2009.

Ce fait notoire ne peut être qu'un préalable qui, une fois acquis, ne fait que générer le débat. Cette avancée positive doit maintenant trouver une traduction concrète au niveau des territoires dans un contexte où l'échelon régional est le niveau de territorialité pertinent.

Le cadre stratégique existe. La stratégie opérationnelle reste à inventer. Si le volet formation des demandeurs d'emploi semble en bonne voie, le décloisonnement reste à construire dans une optique de service indifférencié et décloisonné. Seule une réflexion sur la gouvernance peut désormais au-delà du législatif et du débat sur les compétences donner les points d'appuis nécessaires aux acteurs.

Autres facteurs de changement

Les acteurs publics (État déconcentré ou collectivités territoriales) se trouvent également confrontés à des difficultés liées au cloisonnement. S'agissant des services territoriaux de l'État, elle demeure inscrite dans une logique verticale obérant les capacités d'initiative des acteurs. La réforme en cours sur la déconcentration dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques, notamment au travers du développement de l'inter ministérialité dans les régions et les départements, devrait contribuer à d'autres pratiques. Concrètement le monde du travail et de l'emploi devrait pouvoir bénéficier d'un pilotage « allégé » et d'une meilleure adéquation avec l'échelon territorial pertinent à travers **la Régionalisation des activités des Directions du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle à l'horizon 2012.**

IV.1.2 Ruptures potentielles

En conclusion de cette partie nous pouvons clairement exprimer qu'emploi et formation sont des compétences qui tendent à se confondre tout particulièrement au niveau de la formation des demandeurs d'emploi. Pour autant elles font l'objet d'une séparation.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales qui pourtant réaffirme le principe selon lequel, à partir du 1er janvier 2005, les régions ont l'entière responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi, n'intervient pas sur ce point puisqu'elle écarte du champ d'intervention les formations qui relèvent de l'entreprise ou de l'assurance chômage.

Cela signifie que le montage OPCA / FPSPP / POLE EMPLOI (et donc ETAT) réalisé n'a pas été pensé en intégrant la dimension régionale, faisant abstraction de la réalité de la décentralisation. Cela pourrait donner raison à ceux qui évoquent une volonté étatique de reprendre la main sur la formation professionnelle, fait qui ne serait pas à contester¹⁸ mais qui prouverait une fois de plus l'état d'avancement de la gouvernance.

Comme l'a souligné le Centre d'analyse stratégique¹⁹ : « La décentralisation graduelle de la formation des chômeurs aux régions et la mobilisation accrue de la formation par l'assurance chômage dans le cadre d'une généralisation de l'accompagnement individualisé des chômeurs (2000- 2005) ont renforcé le rôle des territoires comme espaces de mutualisation et de construction des parcours individuels, à la croisée des intérêts sectoriels et territoriaux.

Mais à ce jour, les deux segments demeurent largement déconnectés, comme si les objectifs de la formation professionnelle continue des salariés en poste et celle des actifs sans emploi relevaient de deux logiques distinctes. »

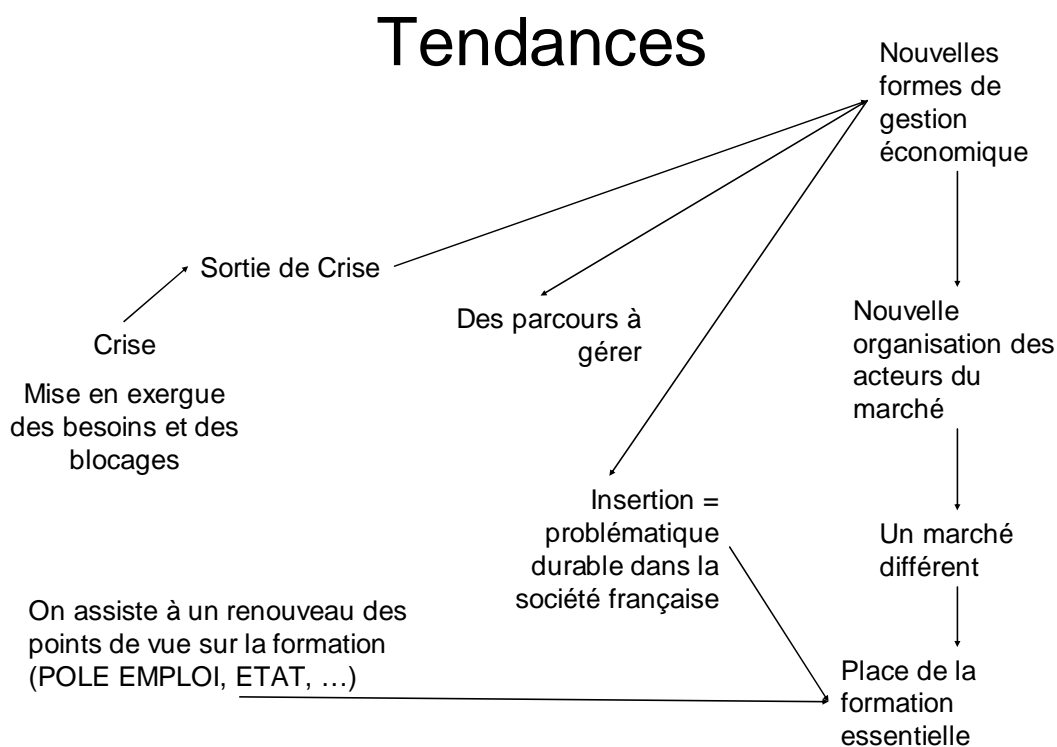
¹⁸ D'autres scénarios évoqués dans la période 2001 auraient pu conduire à une recentralisation de l'éducation initiale et permanente sous l'égide de l'éducation nationale avec des services FPC « forts » au sein des universités.

¹⁹ Centre d'analyse stratégique n° 62 –juin 2007.

IV.1.3 L'après crise

La situation après crise qui fait consensus sur un certain nombre d'aspects contient des facteurs de changement potentiels qui ont été résumés dans un schéma établi à l'issue d'interviews : les spécialistes de la gestion des parcours revendiquent clairement la possibilité de gérer plus finement par une méthode de parcours intégrés où les financements n'interfèrent plus dans le rythme du parcours.

Schéma résumé d'échanges avec les opérateurs de reclassement :



IV.2 Dimensions analysées

IV.2.1 La mise en évidence de fortes incohérences: analyse des principales sources

Les données extraites du rapport *La formation professionnelle tout au long de la vie* - Cour des comptes – octobre 2008 donne une des meilleures représentations actuelles du système. A travers une analyse pourtant comptable et financière, il s'agit d'une des analyses actuelles les plus vives sur le sujet. Le constat porte sur l'inadaptation des formations aux besoins des individus et des entreprises (logique de l'offre subsiste), l'abondance de financements mal gérés (peu de mutualisation, contrôle) l'éclatement des acteurs, intervenants, avec une idée générale d'iniquité.

Dans sa note de mars 2008, Le Groupe de travail "formation professionnelle" du Conseil d'orientation pour l'Emploi²⁰ présente un résumé sur les Enjeux, acquis et voies de réforme du régime français de formation professionnelle continue, qui renseigne bien sur la complexité du sujet et ses dimensions multiples touchant à l'insertion le maintien dans l'emploi, et le développement en lien avec les notions de sécurité professionnelle et de qualification professionnelle..

Le cloisonnement des dispositifs par publics et par branches est un constat partagé par ces différents commentateurs ainsi que la difficulté à offrir une continuité dans l'accompagnement des citoyens tout au long de leur vie professionnelle

D'un point de vue institutionnel, les Rapports Cahuc-Zylberberg, la Mission sénatoriale, comme les notes d'Orientations de la DGEFP en 2006 et en 2008 ainsi que précédemment les Rapports de Virville, Lindeperg, Péry cités dans une première analyse des réformes réalisée en 2001, les contradictions ressortent nettement entre les logiques de décentralisation portant sur le territorial et la logique de financement par branches professionnelles ressortent.

L'analyse de la Cour des Comptes confirme le besoin de diminution du nombre d'organismes collecteurs (repris dans la loi), cette nécessité ainsi que la justification de cette nécessité du fait de l'inefficacité et du coût, est reprise avec véhémence par le rapport commun Inspection Générale des Finances/inspection des affaires sociales²¹(Philippe DOLE).

L'incertitude sur les objectifs ainsi qu'une difficulté à mobiliser les différents intervenants sur des enjeux à caractère national est noté comme un défaut mesuré partout localement :

²⁰ Centre d'analyse stratégique Jean-Louis Dayan Document pour le Groupe de travail « Formation professionnelle »

du Conseil d'orientation de l'emploi sur la formation Le Régime Français De Formation Professionnelle Continue Enjeux, Acquis, Voies De Reforme

5 mars 2008 N° 365

²¹ DOLE Philippe *L'évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés* (OPCA, OPACIF, FAF).

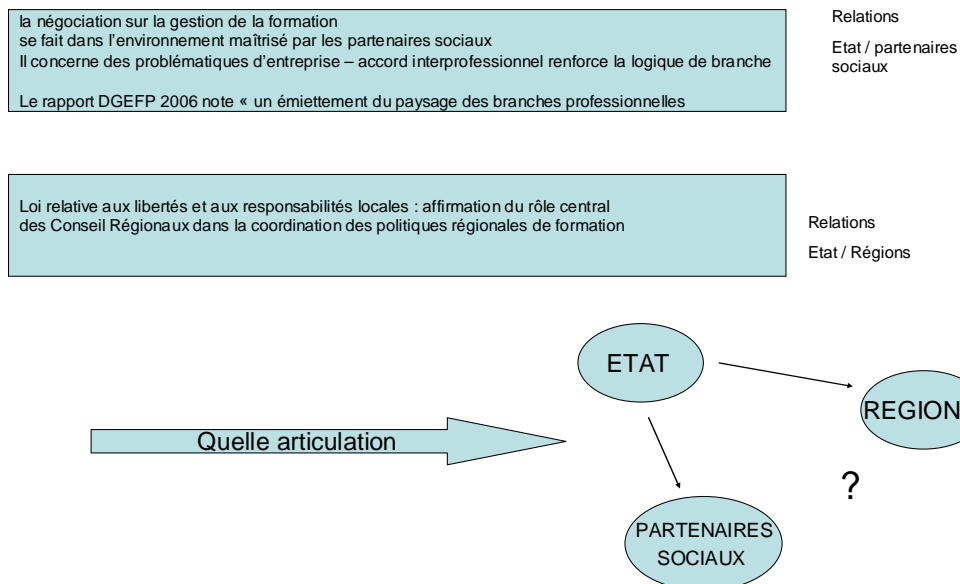
« Chaque financeur intervient au profit d'un public particulier selon sa propre logique, sans réelle coordination avec les autres en dépit de la multiplication des instances prévues à cet effet. Du fait de ces cloisonnements, les bénéficiaires sont renvoyés d'un acteur à l'autre en fonction de leur situation ».

IV.2.2 La territorialisation des politiques

L'accord interprofessionnel qui renforce le rôle de la branche dans la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle et la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales qui réaffirme le rôle central des conseils régionaux dans la coordination des politiques régionales de formation se sont juxtaposés sans être articulés. De ce fait, cela crée un champ de tension dans la relation entre les pouvoirs publics et les acteurs socioprofessionnels du fait de l'absence, pour de nombreux secteurs professionnels, de capacités réelles de dialogue et de négociation au niveau régional, contrariant le développement de politiques contractualisées et de dynamique de projet.

Ces difficultés sont accrues par l'émiettement du paysage des branches professionnelles, » mais celui-ci ne semble pas susceptible d'évolution à court terme ». Elles sont accrues également par l'équilibre trouvé dans l'accord entre les branches professionnelles et les organisations interprofessionnelles, au bénéfice des premières. Cet équilibre est constitutif de l'accord lui-même et donc de la réforme²² : il n'est donc pas question de le modifier lui non plus à court terme. Néanmoins, un certain nombre d'améliorations seraient susceptibles, sans toucher aux grands équilibres évoqués ci-dessus, de faciliter la représentation territoriale des acteurs sociaux.

OPPOSITION LOGIQUE DE BRANCHE ET TERRITOIRE



²² RAPPORTEUR DGEFP 2006 PAGES 14 ET 15

Des contradictions et des concurrences de fonds publics (Delors Rapport Sénat)

Avec le RMI (La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion) les départements sont impliqués dans l'accompagnement opérationnel des publics (domaine de l'insertion qui recoupe celui de la formation professionnelle). Ces progrès se heurtent toutefois à un certain nombre de freins. Les deux principaux sont le partenariat « non stabilisé » entre les départements et l'ANPE, mais aussi, la multiplication et la concurrence entre les différents contrats aidés, qui finissent par nuire à l'insertion professionnelle.

Dans de nombreux cas on assiste à une opposition entre initiatives liées à l'échelon territorial et les acteurs de l'emploi ANPE, ASSEDICS (puis POLE EMPLOI).

Il est clair que le lieu de cette mise en cohérence ne peut être que la région. Ce besoin de cohérence et de pilotage est de plus en plus vivement ressenti par les acteurs de la formation, comme le prouve la multiplication des instances de coordination dans les régions.

Les conférences des financeurs sont une solution adoptée par de nombreuses régions.

Mise en place un GIP Etat région qui associe également l'ensemble des acteurs (partenaires sociaux, missions locales, ANPE...), à l'exception de l'ASSEDIC²³.

IV.2.3 Etat : maintien d'un grand nombre de prérogatives

Beaucoup de prérogatives sont en effet conservés par l'Etat, totalement ou de manière partagée.

Les contradictions pèsent sur « l'amont » où l'Education Nationale génère des marges de manœuvres étroites pour les Régions et sur « l'aval » au travers de la politique de l'emploi qui reste légitimement une compétence nationale mais dans un contexte où les deux compétences emploi et formation sont la plupart du temps mixées.

Les dispositifs sont en effet très souvent financés pour partie par un volet formation professionnelle. Les DRTEFP et DDTEFP gèrent de nombreux dispositifs de soutien.

- Les publics sont donc renvoyés d'un acteur à l'autre l'exemple le plus criant étant celui des demandeurs d'emploi pour qui le Service Public de l'Emploi peut prescrire une formation qui ne pourra être validée que par la Région.

L'État a également conservé des compétences pour un très grand nombre de catégories de publics : les détenus, les réfugiés, les résidents de l'outre-mer, les militaires en reconversion, les Français établis hors de France, les illettrés (3,1 millions de personnes concernées), les personnes handicapées...

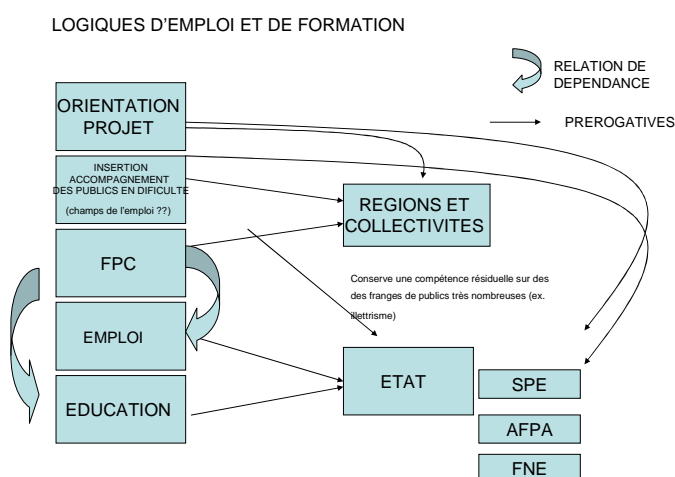
Le sujet de l'AFPA regroupe toutes ces contradictions avec des crédits régionalisés mais un organe de direction qui reste national puisque seules les instances nationales de l'AFPA sont aptes à contracter avec les régions.

²³ M. Jean-Paul Denanot, président de la commission formation professionnelle de l'ARF

IV.2.4 Un décalage des compétences et des gouvernances emploi/formation

Le rapport du sénat dirigé par Bernard SEILLIER²⁴ traite du financement et de la gouvernance. Il évoque « les scories de la décentralisation²⁵ » pour expliquer les difficultés en matière de gouvernance et centre son raisonnement sur l'émergence progressive du nouvel acteur qu'est la région²⁶.

Dans son rapport publié en juin 2003, *Régionalisation de la formation professionnelle*, le député Pierre-André Périssol a considéré que les lois de 2002 n'avaient pas su aller au-delà des aménagements techniques. En ce qui concerne les politiques de formation, il a observé une articulation incomplète entre les compétences de l'État en matière d'emploi et celles des régions relatives à la formation, notamment en ce qui concerne certains dispositifs de formation comme les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE). Par ailleurs, le transfert de la coordination des dispositifs de VAE aux seules régions qui le souhaitaient conjointement avec l'État a eu pour effet d'en limiter la portée opérationnelle. La dispersion des commanditaires qui empêche une structuration de l'offre régionale de formation, ce marché est resté fortement déséquilibré par le positionnement ambigu de l'AFPA, à la fois service public pour l'emploi et organisme de formation.



IV.2.5 Le dialogue social territorial

L'opposition branche/territoire que nous avons constatée plus haut demande à être explicitée à partir de la notion de représentativité des parties. Le Conseil Economique et Social dans son

²⁴ SEILLIER Bernard, Sénateur.Sénat 4 juillet 2007

Rapport d'information Mission sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle, Tome I : Rapport

²⁵ Page 143

²⁶ Page 152

Rapport sur le développement social territorial²⁷ confirme la tendance à opposer la branche et l'interprofessionnel territorial et l'explique :

« On ne peut en effet que constater que les logiques qui guident l'une et l'autre sont différentes : celle de la branche s'inscrit dans un modèle vertical de négociation collective qui se décline à partir du plan national jusque dans les entreprises au sein d'un secteur professionnel ; celle du territoire se situe dans une vision transversale intéressante, dans un périmètre donné, l'ensemble des entreprises de plusieurs secteurs ».

Le Conseil Economique et Social (CES) illustre cette contradiction appliquée à la formation professionnelle en mettant en exergue la responsabilité « économique » de la branche et la responsabilité « politique » de la région. La région cherchera à toucher les publics les plus en difficultés dans une priorisation logique des publics du territoire, la branche recherchera le développement de la compétence mais reconnaît que la base de l'ANI 2009 propose des voies d'amélioration.

Le CES distingue dans le « plan institutionnel et structurel » des problèmes liés à la structuration interne des acteurs et la question de la représentativité et de la légitimité des différents acteurs : les structures territoriales ont rarement compétence générale pour négocier, à l'exception de certains secteurs tels que la métallurgie, le bâtiment ou les travaux

Publics (l'UIMM structure le débat y compris en apportant son ossature au MEDEF)

Mais le CES, fort de ses prérogatives larges (sociales et environnementales), nous indique, et c'est intéressant pour parler des parties prenantes, que « la question de la représentativité se pose en fait essentiellement dans le cadre du dialogue social territorial élargi en ce qui concerne la participation des autres composantes de la société civile, en particulier du monde associatif ».

²⁷ CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL 2009

WALTER Jean-Louis *Réalité et avenir du dialogue territorial social.*

IV.3 Analyse et situation des acteurs

Après avoir réalisé une analyse des acteurs complète en 2001 où étaient décrits les opérateurs techniques, OPCA, organismes de formation, services publics de la formation, il s'agira de présenter de manière simplifiée la situation de chaque groupe d'acteurs en liaison avec le thème de la gouvernance.

IV.3.1 Partenaires sociaux : salariés et patronat

Le syndicalisme français s'est développé à partir des syndicats de métiers et des bourses du travail qui regroupaient les salariés sur une base interprofessionnelle locale. Les unions à l'échelon territorial n'ont pas le même pouvoir que les organisations de branche qui sont de l'ordre de 300 et compte des branches fortes et d'autres beaucoup plus faibles.

Les partenaires sociaux exercent une responsabilité directe et gèrent des ressources importantes et convoitées. Ils sont partagés entre le souci de marquer et de préserver leur domaine propre et celui de s'ouvrir à des coopérations indispensables. Ils sont aussi soumis à des tensions déstabilisantes entre leur engagement dans des structures gestionnaires lourdes qui ont des intérêts propres importants à défendre et leur approche des intérêts généraux bien compris des entreprises ou des salariés, qui peuvent ne pas toujours coïncider avec ceux de ces structures. Les organisations syndicales y retrouvent leur objectif de protection et d'accompagnement outillé des salariés

Du côté des entreprises, le dialogue social est largement dominé encore par la branche de la métallurgie qui par sa représentativité est un interlocuteur incontournable qui structure le paysage.

Selon Pierre FERRACCI, membre du COE et président du groupe multipartite, « les partenaires sociaux n'étaient pas demandeurs d'une nouvelle négociation, mais étaient en revanche décidés à défendre leur domaine paritaire réservé, tout en étant sensibles au sort des oubliés du système ».

La recherche d'équilibre entre le terrain de représentativité de la branche et le territorial ne prime pas suffisamment face à l'objectif de maintien de positions dans le système paritaire tout en défendant les publics les plus en demande.

IV.3.2 Les organismes de formation

Le secteur est très atomisé avec un grand nombre d'acteurs (45000) mais un petit noyau réalisant l'essentiel du chiffre d'affaire (le total du CA du secteur en 2005 est de 8,9 milliards d'Euros, les organismes ayant leur activité principale en formation un peu moins de 6 milliards).

On distingue le secteur privé lucratif (32 % des organismes), le privé non lucratif (31 %) et les formateurs 4 % du chiffre d'affaires, le secteur public et parapublic, qui ne représente que 6 %

des organismes de formation et ne forme que 15 % des stagiaires, mais réalise près du quart du chiffre d'affaires (23 %) (Formations plus longues).

Par l'origine de « tutelle » on peut aussi analyser les établissements comme suit :

- Les établissements dépendant du ministère de l'Education nationale ;
- Les organismes dépendant d'autres ministères ;
- Les ASFO (Association de formation), sont des organismes mis en place par des groupements professionnels ou inter-professionnels patronaux, les organismes à but non lucratif (association loi de 1901) ;
- Les organismes privés lucratifs.

2 % des organismes réalisent 38 % du chiffre d'affaires du secteur et forment 27 % des stagiaires.

Les organismes ayant un chiffre d'affaires supérieur à 750 000 euros ne représentent que 12 % des organismes mais ils totalisent 73 % du chiffre d'affaires et accueillent 60 % des stagiaires.

Le marché est pour partie largement structuré autour des financements. Le jeu est largement faussé par la situation des AFPA / GRETA.

10,1 millions de stagiaires en 2006, certains pouvant être comptés plusieurs fois quand ils suivent différentes formations. Ils ont suivi au total 718 millions d'heures de formation, soit 71 heures chacun en moyenne.

IV.3.3 Etat et Pouvoirs Publics

L'Etat conserve un certain nombre de prérogatives comme développé ans les aspects influençant fortement le champ, certaines prérogatives étant légitimes (législatif, réglementation, contrôle), d'autres discutables (contribue au cloisonnement des publics).

La situation de l'AFPA est malgré tout « portée » par l'Etat en liaison avec les Régions. Par ailleurs l'Etat intervient (la question étant directement ou pas) ans des aspects de politique prioritaires (jeunes, apprentissage et professionnalisation, demandeurs d'emploi,

L'Etat gère également les conséquences de l'envoi en formation des publics à travers un ensemble d'exonérations de charges sociales, de mesures fiscales, mis en revanche se désengage du financement des stages de formation pour les demandeurs d'emplois.

L'objectif est d'obtenir une meilleure prise en charge des catégories les plus menacées, mais sans engager de moyens supplémentaires, donc en mobilisant les ressources gérées par les partenaires sociaux ; le cas échéant intervenir sur la formation professionnelle notamment pour plus former les demandeurs d'emploi.

IV.3.4 Les structures intermédiaires de collecte OPCA

L'appareil de collecte des fonds de la formation professionnelle continue, les OPCA, repose sur des principes issus de la loi quinquennale de 1993 et de l'avenant de 1994 à l'accord national interprofessionnel de 1991 :

- coexistence d'organismes de branches ou interprofessionnels, nationaux ou régionaux,
- gestion paritaire des fonds, nuancée par la possibilité de déléguer les services en relation directe avec les entreprises à des structures restant sous la seule tutelle patronale,
- seuil minimum de collecte,
- séparation des activités de collecteur et de dispensateur de formation,
- mutualisation des fonds collectés au premier euro.

Les accords de branche relatifs au financement de la formation professionnelle ont prévu, à Des degrés divers, une obligation de versement à un organisme collecteur de branche. Les 99 OPCA se répartissent en :

- 40 organismes nationaux professionnels,
- 1 organisme national interbranches,
- 2 organismes nationaux interprofessionnels,
- 25 organismes régionaux interprofessionnels,
- 31 organismes gestionnaires du congé individuel de formation dont 26 régionaux et 5 nationaux.

IV.4 Une focalisation sur la question des Régions

Le transfert de compétences entre Etat et Régions se réalise progressivement de 1983 (à cette période 4/5ème des budgets sont encore « pré affectés par l'Etat) et 2007. Les régions consacrent plus de 87 % des dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle aux personnes sans emploi (dans un système où les compétences restent partagées) et une autre part à la gestion des parcours (stages d'aide à la définition de projet). La région représente aujourd'hui le niveau principal.

C'est dans ce contexte que la Commission des finances, par la voix du Député Gaëtan Gorce²⁸ regrette que les "avancées réelles de l'ANI du 7 janvier 2009" ne se soient pas inscrites dans la perspective d'une réforme plus ambitieuse », incluant les régions. Pourtant des projets d'accords tripartites État, partenaires sociaux et par exemple région Île-de-France sont préparés sur la base de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier prévoyant la création d'un fonds national de sécurisation des parcours

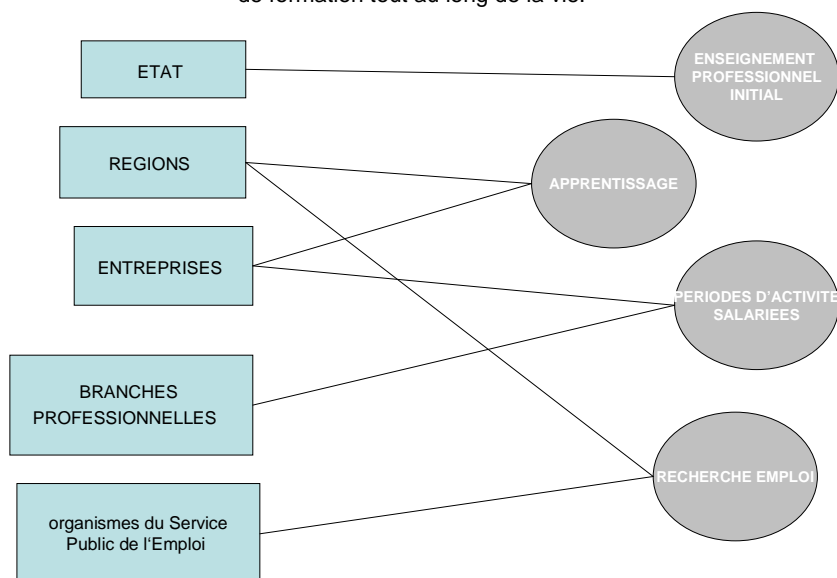
La coordination au niveau régional est pourtant légitimée par la nécessité d'une déclinaison fine des actions par bassin d'emploi.

²⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
RAPPORT D'INFORMATION 8 avril 2009 « perspectives et le financement de la formation professionnelle »

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) qui a pour charge d'évaluer les politiques régionales et de clarifier les financements dans les domaines de la formation professionnelle et de l'apprentissage » confirme la prééminence du niveau régional comme lieu d'organisation, de concertation de négociation et de programmation notamment au service des parcours des individus et de la relation avec les employeurs. Il prône également une articulation contractuelle entre les Partenaires sociaux, l'Etat, le Service Public de l'Emploi.

IV.5 SCHEMA RECAPITULATIF

Une mosaïque institutionnelle peu propice à l'élaboration de parcours individualisés de formation tout au long de la vie.



IV.6 SYSTEME D ACTEURS ET GOUVERNANCE

L'analyse de l'environnement et des variables d'influence du système nous a permis de constater que le cloisonnement est la principale caractéristique du d'acteur et du système.

Le Centre d'analyse Stratégique²⁹ dans sa note de veille de juin 2008 décrit en quelques grandes lignes les caractéristiques d'un système où tout oppose le monde de l'entreprise, qui fonctionne avec une contribution obligatoire des employeurs mutualisée à 60 % par un réseau complexe d'organismes collecteurs de branche et de territoire, et un système éducatif très fortement concentré sur la formation initiale où l'éducation permanente (ou populaire) est très loin d'avoir sa place. Ainsi, dès que l'on se déplace dans la chaîne de l'emploi et de la formation, le jeu d'acteur n'est jamais le même : on évoque à ce propos **un « cloisonnement en segments calqués sur les statuts (salarié en place, chômeur avec ou sans indemnisation, débutant), et sur les circuits de financement (fonds d'entreprise, paritaires, publics) ou sur le maître d'ouvrage (organisme collecteur, Région, assurance-chômage, service public de l'emploi) avec une prévalence de l'offre de formation sur la demande.**

On constate donc que le « jeu » se construit entre des acteurs dont les prérogatives sont éclatées par public, par nature de financement et dans une certaine hiérarchie sociale et territoriale.

Ce constat est largement confirmé par les échanges réalisés avec l'équipe de rédaction du groupe multipartite sur la réforme de la formation professionnelle (dirigé par Hughes BERTRAND ancien directeur du CEREQ et ancien directeur du service prospective du groupe ALPHA). L'avis de P. FERRACCI³⁰ paru dans l'AEF sur la complexité du rôle de l'Etat exprime clairement la nature de la difficulté : « celui-ci intervient dans des postures différentes »,... « Puisqu'alternativement il saisit les acteurs dans son rôle « souverain » et par ailleurs discute avec les mêmes dans une négociation tout en tentant de s'insérer dans un jeu paritaire ».

P. FERRACI décrit un rôle des Conseils régionaux non moins aisé caractérisé par une légitimité récente ou subsistent des liens de subordination (les « scories de la décentralisation »).

Ce regard permet de mieux comprendre les positions des parties prenantes (groupes d'acteurs plutôt qu'acteurs) avec ce que la sociologie des organisations inspire comme notion de survie d'une organisation. Chaque partie prenante entretient plusieurs niveaux de dialogue avec les autres parties pouvant très bien être associé à un acteur sur un objectif et en opposition sur un autre.

Nous pouvons illustrer ce point par la relation qui unit Etat et Régions dans la négociation sur le transfert des AFPA aux Régions. Les centres Régionaux représentant un « actif territorial », un

²⁹ (CAS) Texte VEILLE N° 102 – CENTRE D ANALYSE STRATEGIQUE EN JUIN 2008

³⁰ ITW AIF agence d'information sur la formation

acteur recevant des subventions nationales avec une capacité de mobilisation, mais représentant par ailleurs un coût et un engagement durable avec des directives toujours données par une direction centrale nationale ne matière d'orientation des contenus à développer de politique commerciale etc. ...

L'intérêt d'une gouvernance pensée dans un jeu aussi complexe sera bien entendu de pouvoir faire bouger l'ensemble du système en jouant des interrelations.

IV.7 « Stratégies des acteurs »

Il s'agit de formaliser les relations ou positions d'acteurs sur un certain nombre de points. Mon approche d'analyse des écrits et des rapports m'amène à collecter des travaux comportant des analyses de jeux d'acteurs préalablement réalisées par des analystes. A ce stade il s'agit pour moi de sélectionner une approche parmi l'ensemble des documents analysés.

Le rapport de Jean-Louis Dayan Centre d'analyse stratégique le 5 mars 2008 réalisé pour le Groupe de travail « Formation professionnelle » du Conseil d'orientation de l'emploi sur la formation ³¹ fait apparaître des options stratégiques potentielles avec une mise en évidence avantages/opportunités et inconvénients difficultés, qui me paraissent particulièrement intéressantes.

³¹ Jean-Louis Dayan Centre d'analyse stratégique LE REGIME FRANÇAIS DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ENJEUX, ACQUIS, VOIES DE REFORME

Reproduction du tableau acteurs / gouvernance / Jean-Louis Dayan Centre d'analyse stratégique le regime français de formation professionnelle continue enjeux, acquis, voies de reforme

VOIE DE REFORME A DEBATTRE	AVANTAGES / OPPORTUNITES	INCONVENIENTS / DIFFICULTES
<p>Désigner un chef de file des politiques territoriales de formation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Évite les doublons et recouvrements de compétences - Accroît la cohérence des politiques territoriales - Mieux réguler l'offre régionale de formation 	<ul style="list-style-type: none"> - Conflit avec la logique tri (ou quadri) partite - Difficile articulation entre : <ul style="list-style-type: none"> • FPC et formation initiale • FPC et politique d'emploi
<p>🕒 la Région</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conforme à la répartition des compétences territoriales - S'appuie sur l'existant : PRDF, contrats d'objectifs, conférences de financeurs... 	<ul style="list-style-type: none"> - Conflit avec la logique de gestion paritaire/professionnelle - Accentue le décalage des niveaux de compétences entre FPC et emploi
<p>🕒 l'Éducation nationale</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Implique le système éducatif dans la « formation tout au long de la vie » - Affirme la continuité du processus de formation - S'appuie sur les assises du système éducatif (rectorats, infrastructures) 	<ul style="list-style-type: none"> - Compromet le développement des logiques propres à la FPC - Remet en question la répartition des compétences État/Région - Renforce les pesanteurs du système éducatif

<p>🕒 un Office régional tri (quadri) partite emploi/formation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Articule réforme de la FPC et réforme du Service public de l'emploi - Coordonne politiques d'emploi et de formation dans le cadre existant - Imbrique emploi et formation pour les salariés et les chômeurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Remet en cause la décentralisation de la FPC - Fait passer au second plan la promotion sociale et l'éducation permanente
<p>Donner une assise aux partenariats entre acteurs de la FPC</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Offre un cadre conventionnel aux coopérations - Garantit les engagements respectifs - Identifie et partage les responsabilités - Encourage les complémentarités 	<ul style="list-style-type: none"> - Enferme les initiatives dans un cadre pré défini - N'est pas un levier insuffisant pour une véritable mise en cohérence - Préserve la complexité du système pour ses usagers
<p>Fonder la coordination souple des acteurs sur un cadre institutionnel commun : conférence des financeurs, GIP, CCREFP remodelé...</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Préserve l'autonomie de chaque ordre d'acteurs - Encourage les complémentarités de logiques (branches, territoires, personnes) - Gagne en cohérence dans les objectifs et les financements - Permet le développement concerté de politiques régionales « par projet » 	<ul style="list-style-type: none"> - Ne répond pas à la question de l'égalité de traitement sur le territoire national - Maintient la complexité du système vis-à-vis de ses usagers

Ce tableau reproduit dans son intégralité en annexe présentait à l'époque les voies de réforme à débattre. Aujourd'hui il conserve tout son intérêt car il soulève des interrogations qui peuvent trouver leur place dans le cadre d'une gouvernance qui chercherait à dégager toutes les marges de manœuvre de loi votée en 2009.

Il permet de dégager plusieurs lignes :

- Désignation d'un chef de file des politiques territoriales de formation
- Focalisation sur la Région
- L'idée de l'Office Régional tri (quadri) partite emploi/formation
- Fonder la coordination des acteurs sur un cadre institutionnel commun

En revanche certains thème semblent définitivement exclues des lignes de discussion possible (Éducation nationale l'action Régionale sur cet acteur remet systématiquement en question la répartition des compétences État/Région)

Nous retiendrons La notion d'« Office régional tri (quadri) partite emploi/formation » et de Fondement d'une « coordination souple des acteurs sur un cadre institutionnel commun » : conférence des financeurs, GIP, CCREFP », toutes ces structures existant déjà ou ayant été testées au niveau régionale (GIP dans 4 ou 5 régions).

IV.8 Analyse des enjeux

L'identification des enjeux stratégiques et des objectifs associés passe par une confrontation des acteurs des finalités des projets et des moyens d'actions.

Le rapport DGEFP de 2006 sur les enjeux de la réforme (Réforme étant comprise dans une continuité de changements de textes de Loi et d'accords sociaux successifs depuis 2003) nous indique que progressivement le projet professionnel de la personne vient au centre de la cible (« ne se forme pas sans projet », « former mieux davantage que former plus ») pour faire du salarié l'acteur et dépasser l'opposition entre formation d'adaptation et formation longue qualifiante.

Il s'agit donc bien de renforcer la dimension politique au détriment de la dimension gestionnaire pour faire de la formation un sujet stratégique.

L'interview de l'équipe de rédaction du groupe multipartite conduit à penser que la priorité est de travailler sur la manière d'obliger les OPCA à avoir des compétences territoriales, les modalités de mise en commun de ressources au niveau territorial et régional (le décloisonner des financements pour faciliter la réponse) (à l'exemple du CTP dès 2007 et avec l'ouverture que nous connaissons actuellement pour les demandeurs d'emploi).

Mais sur le plan de la Gouvernance, un sujet domine tous les autres : celui de la compétence. Ayant eu l'opportunité de conduire une missions d'audit dans un territoire d'outre-mer (Nouvelle Calédonie), j'ai pu connaître pour la première fois une collectivité territoriale dotée de la compétence « emploi ». Car bien évidemment, et nous l'avons effleuré de nombreuses fois dans ce texte, la confusion entre compétence emploi et formation est permanente. Le contexte d'aujourd'hui n'est pas favorable à une évolution en profondeur.

Ainsi les avis recueillis (Hugues Bertrand) confirment le fait que sur le rôle des régions on ne peut pas passer directement à une compétence haute comme donner une responsabilité aux régions de type gérer la responsabilité sur l'ensemble des personnes. Il serait possible d'ouvrir la responsabilité effective de la formation sur tous publics chômeurs et publics salariés.

L'actualité montre pour le moment une orientation qui reste très partielle avec la création des conseils régionaux pour l'emploi

IV.8.1 GROUPE D'ENJEUX / THEMES DE GOUVERNANCE

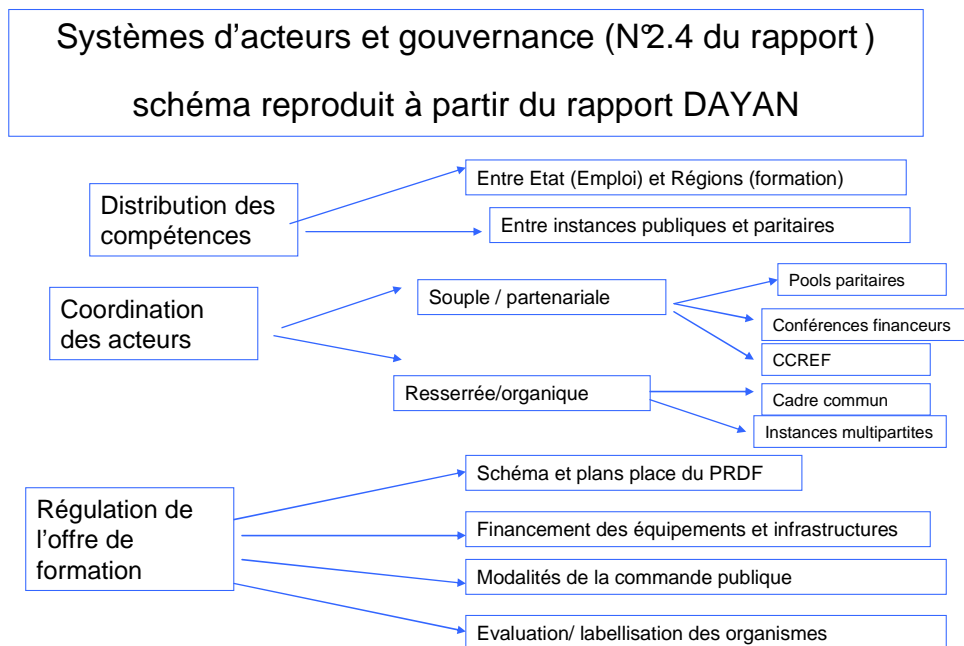
L'analyse des textes fait ressortir plusieurs approches.

Pour aborder la question de la gouvernance, nous retiendrons l'analyse réalisée par le groupe de travail "formation professionnelle" du COE - 4 mars 2008 1 dirigé par Jean-Louis Dayan (CAS)³²

La synthèse des questions posées par le groupe sur « formation et territoires »

- Un double mouvement de « descente » vers le local
- Décentralisation de la formation professionnelle
- Déconcentration des politiques d'emploi
- Conflits de logiques entre branches et territoires
- Décalage des compétences et des gouvernances emploi/formation
- Un stratégie, plusieurs financeurs, beaucoup d'opérateurs

Aboutit à un schéma de réponse « système d'acteurs et gouvernance qui distingue trois dimensions dans la gouvernance :



³² Jean-Louis Dayan (CAS)

Le régime français de formation professionnelle continue : Enjeux, acquis et voies de réforme

Partie V.

Des pistes pour une gouvernance

Dans un contexte de réforme à très grande vitesse, l'analyse prospective nous conduit à adopter une posture de « préparation de l'action », c'est-à-dire l'élaboration et l'évaluation des choix stratégiques dans un cadre déjà largement défini « pour se préparer aux changements attendus et provoquer les changements souhaitables »³³.

V.1 Influences et dépendances

Nous avons vu que les questions liées aux régions et à la politiques d'emploi étaient fortement structurantes pour la formation du fait de compétences qui tendent à se confondre.

Pourtant, dans un objectif de clarification, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales réaffirme le principe selon lequel, à partir du 1er janvier 2005, les régions ont l'entière responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi, dès lors que ces formations ne relèvent pas de l'entreprise ou de l'assurance chômage.

Comme l'a souligné le Centre d'analyse stratégique, « la décentralisation graduelle de la formation des chômeurs aux régions et la mobilisation accrue de la formation par l'assurance chômage dans le cadre d'une généralisation de l'accompagnement individualisé des chômeurs (2000- 2005) ont renforcé le rôle des territoires comme espaces de mutualisation et de construction des parcours individuels, à la croisée des intérêts sectoriels et territoriaux. Mais à ce jour, les deux segments demeurent largement déconnectés, comme si les objectifs de la formation professionnelle continue des salariés en poste et celle des actifs sans emploi relevaient de deux logiques distinctes. »³⁴

Pour remédier à cette situation, les nombreuses instances qui réfléchissent à l'avenir de la formation professionnelle formulent des propositions.

Nous avons largement exploité dans le diagnostic les éléments de la Cour des Comptes.

³³ GODET Michel Manuel de prospective stratégique – DUNOD.

³⁴ Centre d'analyse stratégiqueNote de veille_ n° 62 –juin 2007

V.2 Les propositions de la Cour des Comptes et du CNFTLV

La Cour des comptes reconnaît le rôle potentiel du CNFTLV, capable dans une double dimension nationale et locale Conseil national de la formation tout au long de la vie, ainsi qu'au niveau local de proposer une instance commune de diagnostic et de programmation, réunissant l'ensemble des acteurs.

Le dispositif commun de financement abondé par l'ensemble des acteurs, et notamment les organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle est bien repris par la loi, reconnaissant en cela que ce sont les aspects financiers qui étaient les plus structurants. En revanche, la gouvernance ne saurait exister sans une troisième dimension qui serait un dispositif d'information et d'évaluation.

Le CNFTLV produit de nombreux avis.

Dans ces propositions on note, abstraction faite des éléments déjà retenus par la loi 2009 :

- l'objectif **d'acquérir une meilleure connaissance des besoins** des publics et de la structure de l'offre locale de formation professionnelle.
- **l'accès effectif à la formation pour les demandeurs d'emploi par une professionnalisation des fonctions de prescription**
- d'introduire dans le processus d'agrément des **OPCA** un critère tenant à la **participation aux instances de concertation régionale** et au financement de ces programmes régionaux. la question devrait être posée du transfert de la collecte des fonds de la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage, ou du moins de leur part mutualisée, à un organisme unique voire aux URSSAF. Cette dernière solution ferait du réseau des URSSAF le collecteur quasiment universel des cotisations assises sur la masse salariale, ce qui permettrait à la fois une plus grande simplicité pour les entreprises et d'importantes économies d'échelle. Elle permettrait aussi un meilleur contrôle des contributions.
- La définition d'une stratégie nationale par **un organisme unique** réunissant l'ensemble des acteurs intéressés.
- Un rapprochement des sphères FPC et formation professionnelle initiale professionnelle.
- En cas de choix du CNFTLV comme organisme central, doit faire en sorte que la représentation de l'Etat soit centrée selon les sujets sur le ministère chargé de l'emploi ou le ministère de l'éducation nationale.
- Au niveau régional, élargissement du **PRDF à document de programmation plus large dans son champ et plus précis dans ses objectifs**. (cadre de référence contractuel lieu de concertation avec l'ensemble des parties prenantes. l'Etat (préfet et recteur), des organisations professionnelles et syndicales, des organismes du service public de l'emploi quel que soit leur statut. Contrairement à l'actuel PRDF, qui ne lie que la Région dans l'attribution de ses financements, le programme régional devrait faire converger tous les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

- L'information et l'évaluation Le Conseil national de la formation tout au long de la vie (CNFTLV) a déjà une mission générale de diffusion de l'information L'homogénéité convergence rapide des méthodes et outils statistiques mis en œuvre par les Régions.
- **L'offre de formations procédures d'appel à la concurrence**
- **Situation de l'AFPA au regard du droit de la concurrence,**
- **Doublons** statut des organismes issus des regroupements des GRETA et gérer l'évolution du couple AFPA / GRETA dont la survie concomitante est liée à l'historique et au maintien parallèle des prérogatives des deux ministères
- **Augmenter le nombre d'actions communes des Régions et du POLE EMPLOI**
- Renforcer **l'autorité de la commission nationale de la certification professionnelle** afin de donner tout son sens au répertoire national ;
- **Améliorer l'accompagnement des candidats à la VAE** en soutenant davantage les organismes susceptibles d'assurer cette fonction.

V.2.1 Des objectifs de négociation lourds

L'Apports du Groupe multipartite sur la formation professionnelle est essentiel en la matière. Si le président du groupe multipartite s'est fait le représentant du non-dit avec une conséquence aujourd'hui, une mise en mouvement du changement au niveau des OPCA, (La loi donne aujourd'hui les moyens à l'Inspection Général des Finances et des Affaires sociales – rapport DOLE, « d'attaquer le sujet « de front ») le groupe a « pointé plusieurs sujets essentiels qui sont de réels thèmes de gouvernance :

- réorienter l'activité principale des OPCA vers des prestations de services
- Professionnaliser et codifier l'achat et la prescription de formation par les OPCA
- Et surtout Ouvrir les conseils d'administration des OPCA à de nouveaux partenaires (Etat, régions...).

De la même manière les Régions réclament aujourd'hui à être directement associées aux politiques de l'emploi au niveau du Conseil d'administration du nouvel opérateur du service public de l'emploi et au niveau régional (communiqué de l'ARF 2009).

V.2.2 Propositions syndicales relevées : UNSA

Certains Syndicats très proactifs dans le débat sur la réforme tels que l'UNSA proposent des priorités de réforme axées sur « l'espace régional pour plus de cohérence, d'opérationnalité et de proximité dans la réponse aux besoins des personnes, des entreprises et territoires ».

- 1- Sécuriser les parcours professionnels dès la formation initiale
- 2- Anticiper les besoins en compétences
- 3- Créer un compte individuel de temps de formation
- 4- Renforcer la mission d'accompagnement des OPCA
- 6- Piloter et agir en région

C'est dans les bassins d'emplois et de vie, au plus proche des besoins des entreprises, des individus et dans le cadre des développements des territoires que les politiques de formation, leur pilotage et leur mise en œuvre auront le plus d'efficacité, notamment pour les publics les plus éloignés de la qualification et de l'emploi.

C'est dans cet espace régional que l'action du service public unifié de l'emploi, doit contribuer à une meilleure prise en charge globale des chômeurs, favorisant ainsi le retour vers l'emploi.

L'affirmation du rôle de la Région dans le pilotage de la formation professionnelle doit s'appuyer sur l'élaboration d'une planification régionale, concertée avec tous les acteurs et en adéquation avec le schéma régional de développement économique. La déclinaison opérationnelle doit être négociée et sa mise en œuvre prescriptive.

Deux aspects transversaux aux propositions de l'UNSA sont indispensables à une réforme qui contribue efficacement à la sécurisation des parcours et à la progression professionnelle. Il s'agit de la communication auprès des différents partenaires, acteurs et public final, ainsi que l'évaluation des différentes politiques et actions à partir d'objectifs explicites et de critères prédéfinis.

V.3 Les champs et principe d'action à développer

Nous avons vu que l'enjeu de la gouvernance réelle concerne un rééquilibrage dans le rôle des régions par le rapprochement des acteurs sur des objectifs. Qu'est ce qui conditionnera demain le passage vers une gouvernance réelle

Le passage d'une organisation structurée autour des circuits de financement à une gouvernance qui sera capable de maintenir le système sur ses objectifs fondamentaux tout en maintenant le cap vers la simplification. C'est aujourd'hui possible grâce à la loi de 2009. Pour autant les conditions d'applications restent à construire – les idées développées dans le débat avant le vote de la loi représentent autant de pistes qui loin d'être abandonnées peuvent être adaptées.

V.3.1 Fonds régional de sécurisation des parcours

Dès 2008, la DGEFP communique sur le concept de fonds régional de sécurisation des parcours³⁵

³⁵ La formation professionnelle des demandeurs d'emploi État des lieux, faiblesses et pistes de progrès

L'idée présentée dans le rapport se base sur un pilotage tripartite (conseil régional, État, partenaires sociaux).et est légitimé par la gestion des mobilités et du «compte formation» des personnes, notamment dans le cadre du projet personnel d'accompagnement dans l'emploi (PPAE).

Il fixe et rend publiques les priorités d'affectation des crédits sur la base d'un diagnostic partagé emploi/formation. La décision de validation du projet individuel, et donc d'abondement du compte, relève du service public de l'emploi. L'action peut prendre la forme d'un stage, d'un contrat de professionnalisation.

Un salarié, notamment de faible niveau de qualification, peut également rechercher auprès du fonds régional un abondement de son compte pour réaliser un projet de formation qui ne relève pas de la codécision avec son employeur (logique du CIF)

Quelles sont les ressources du fonds régional de sécurisation des parcours ?

L'État apporte les financements permettant notamment de sécuriser la mobilité interrégionale.

Le conseil régional mobilise son budget formation professionnelle.

Les entreprises versent un pourcentage de la masse salariale qui s'impute sur leur contribution obligatoire à la formation.

Ce principe ressort également lorsque l'idée d'un fonds régional de sécurisation des parcours professionnels avait été avancée par le groupe multipartite animé par M. Pierre FERRACCI, avant d'être abandonnée pour s'orienter finalement vers un fonds paritaire.

Il signale que, « Cette fois-ci, avec un fonds national, régions comme partenaires sociaux semblent y perdre au change ».

Aujourd'hui il semble que la position de régions soit plus de rentrer dans les conseils d'administration des structures en cours de création – plutôt que par la constitution d'un nouveau fonds de sécurisation des parcours professionnels. On peut cependant noter que des expérimentations ont été tentées.

V.3.2 Améliorer l'offre de formation

Un objectif à terme de construction d'un vrai marché conditionné par un préalable : un pilotage à la hauteur de l'objectif

L'offre de formation continue est très segmentée selon plusieurs critères :

- par publics cibles
- par contenus et domaines
- selon la nature des prescripteurs (entreprise, particulier, service public de l'emploi, Conseil régional, collectivité locale, fonction publique, etc.),
- selon le mode de prise en charge financière (entreprise, service public de l'emploi, OPCA, consortium, individuel,...),
- selon le statut de l'opérateur (public/privé/associatif,...),
- selon les objectifs et le mode de reconnaissance du résultat de la formation (formation d'adaptation au poste, de reconversion, certifiant,...).

Il y a donc plusieurs marchés avec des règles de mise en relation entre offre et demande très différentes. Les taux horaires très employés dans le public sont distordus par des durées de formation très longues et non négociables. Le pouvoir certificateur pèse évidemment dans ce cas, tandis que l'évaluation de la qualité dans un certain nombre de marchés est sujette à caution. Il en ressort une offre peu ou pas lisible dans un contexte où l'offre prime sur la demande : on fait avec l'offre du territoire, on achète dans la branche des formations qui pourraient très bien être du ressort de l'interprofessionnel.

La recherche d'un équilibre nouveau semble passer par une négociation entre d'une part « le libre choix des organismes de formation » réellement basé sur des règles de marché, et d'autre part en contrepartie une amélioration de la définition et de la construction de la demande, celle qui vient des entreprises, des individus ou des organismes prescripteurs et un investissement dans l'évaluation.

Le groupe multipartite a mis en avant la mise en place de « procédures systématiques d'évaluation et de labellisation de l'offre de formation ». La Cour des comptes souligne elle aussi avec insistance et virulence la nécessité impérative de telles procédures. Les enjeux sont multiples et notamment sur les territoires, cette approche doit permettre « d'intégrer plus vite et plus aisément les innovations et les évolutions techniques ou organisationnelles ».

Une gouvernance aboutie permettra-t-elle de s'intéresser à la qualité ? Les objectifs poursuivis lors de la précédente réforme étaient légitimes ; la réforme en cours représente le complément nécessaire pour que, le cadre rénové permette de rouvrir le débat sur la qualité qui était le thème du séminaire annuel de la Fédération de la Formation Professionnelle (FFP) en juin 2009. Et de réinvestir ce sujet une fois les questions de cadre institutionnel réglé. La voie de la certification permettrait sans doute de garantir cette évolution et appelle à la mise en place d'une autorité suffisamment indépendante, ou à un recours aux normes

internationales. Selon le rapport CAHUC³⁶ Le comité de qualification de l'OPQF qui possède le pouvoir d'attribuer le label et décide de l'évolution des procédures d'attribution, n'est pas indépendant des prestataires et des financeurs. « Dans ce comité, on trouve entre autres des représentants du Secrétariat d'Etat à la formation professionnelle, de la FFP, de l'AFPA et d'un organisme collecteur, en l'occurrence l'AGEFOS-PME ».

V.3.3 Développer le dialogue social territorial

Dès 2001, et à la lumière du projet de réforme de cette période Yves Lichtenberger présente un bilan très critiqué par les organisations syndicales présentes et aborde le fonctionnement du paritarisme au niveau régional en matière de formation continue qui doit également être repensé « dans sa globalité ». Dès 2001 il constate donc que « le transfert de compétences vers les conseils régionaux s'est accompagné d'un « fractionnement des instances » paritaires avec la relance des COPIRE (commissions paritaires régionales pour l'emploi) et la création des OPCAREG. Le bilan constate à ce sujet "l'inégale réalité des acteurs sociaux régionaux" alors que, pour jouer pleinement leur rôle, les instances paritaires régionales devraient toutes être dotées « d'une volonté politique et des ressources permettant la définition d'un projet régional de FPC face aux politiques de l'Etat, des régions et permettant une meilleure articulation avec les actions dominantes des branches ».

Le constat posé par M. Dominique-Jean Chertier dans son rapport Pour une modernisation du dialogue social (page 72) sur la multiplicité et la « sédimentation » des instances de dialogue social, en particulier au niveau national, vaut de la même façon, sinon plus, pour le niveau territorial, comme le montre l'analyse présentée sur ce sujet dans le chapitre II.

Le travail sur les questions de représentativité est au cœur de cette question.

Le « défi du croisement des logiques territoriales et de branche » interroge sur la place faite aux partenaires sociaux qui disposent d'un large champ d'autonomie d'organisation et d'action, avec des conséquences directes sur l'administration régionale de la formation professionnelle. Non seulement les régions se trouvent confrontées à une multiplicité d'interlocuteurs mais aussi à une organisation géographique très inégale de ces derniers.

Sans remettre en cause le rôle de cette représentation, il est nécessaire de concentrer celle-ci.

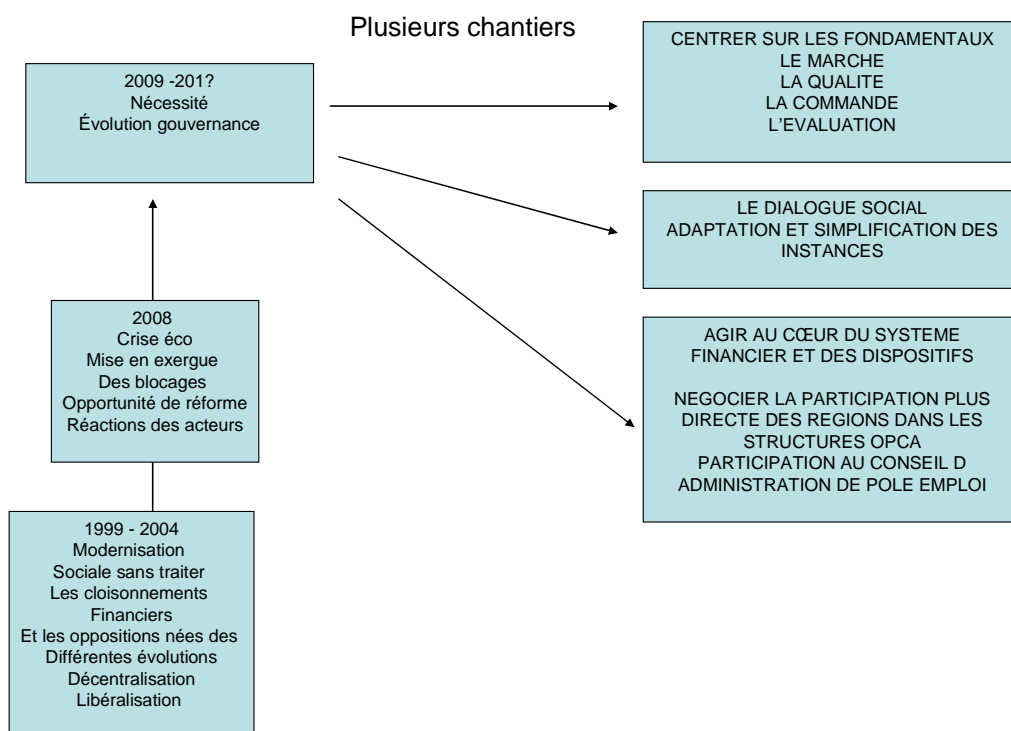
Pierre FERRACCI a souligné l'intérêt du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) comme potentiel « lieu central de la concertation des différents acteurs de la formation professionnelle ». C'est à ce niveau ou la représentation des syndicats peut être modulée, la représentation éventuelle des partenaires sociaux se faisant par la voix du Copire (Commission Paritaire Emploi).

Enfin, le président du groupe multipartite rappelle que la démarche de « performance » (...) nécessite que « des objectifs, des indicateurs, des cibles viennent accompagner désormais la construction budgétaire ».

³⁶ Cahuc Pierre et André Zylberberg La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive 10 juillet 2006

Même si de nombreux chantiers mettent en évidence l'échelon régional, nous avons vu que la complexité, l'histoire, les changements politiques ne facilitaient pas cette évolution.

Pour avancer dans cette voie, les Régions devront agir dans un contexte et selon des options que l'on peut résumer dans le schéma suivant :



L'évolution vers un plus grand partage du pilotage avec les Régions semble une évolution pourtant inévitable qui va même jusqu'à poser la question de la compétence de l'emploi.

C'est une raison supplémentaire pour affermir la répartition de compétence.

Aujourd'hui, compte tenu de la décentralisation, les besoins en formation devraient être définis essentiellement à l'échelon régional.

L'influence de l'Etat dans les orientations compte tenu du maintien de nombreuses prérogatives rend la Région fortement dépendante.

L'orientation professionnelle est une fonction dévaluée dans le processus d'accompagnement. L'orientation professionnelle est le parent pauvre, cette fonction comme celle de la VAE est dispersée alors qu'elle est stratégique. Elle est caractéristique de cet éclatement des rôles. Les Régions peuvent se saisir de ces fonctions « pivot ».

Les problématiques en jeu sont notamment la continuité des financements, et donc un décloisonnement des financements salariés, demandeurs d'emploi, ainsi que la transférabilité des droits.

Les accords successifs de 2003 et 2008 ouvrent des voies intéressantes mais le système est piloté dans le cadre d'un dialogue social de branche et pas un dialogue social territorial. La base législative 2009 ouvre la porte à une vraie réforme mais le mode d'emploi de la gouvernance n'est lui pas écrit.

Un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels pour réorienter les fonds vers les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés. C'est un premier pas. Si ce modèle ne voit pas le jour en tant que tel, il a tout du moins une vertu pédagogique dans la mesure où il modélise « la problématique et l'organisation cible en matière de gouvernance ».

De la même manière, le thème du libre choix des organismes de formation par les collectivités territoriales qui sont confrontées à des choix imposés engendre une vraie question : la formation est-elle un vrai marché ? Comment dans un système vivant autant de distorsions créer de vraies règles en matière de qualité.

L'évaluation peut servir la gouvernance.

C'est une compétence structurante que peuvent développer les collectivités territoriales dans le cadre de leurs prérogatives actuelles. Les services formation des régions sont des administrations. Devront-ils prendre la forme de cellule d'ingénierie opérationnelle, voire se doter d'outil bien réel de gestion directe des contacts avec le publics dans le cadre d'opérations communes avec les OPCA ?

Les Régions souhaitent intégrer les conseils d'administration des OPCA voire du POLE EMPLOI. Mais est-ce suffisant ?

L'équilibre devra-t-il passer par un renouveau des structures ?

D'après Bernard PERRET³⁷, sur l'évaluation des politiques publiques et la gouvernance: « L'agencisation » est une forme d'avancée organisationnelle intéressante :

Il s'agit de placer sous le contrôle d'une autorité de régulation distincte de l'administration la mise en œuvre « sous traitée » à des agences autonomes. Faudra-t-il créer une agence de la formation professionnelle ? Il peut s'agir d'une manière radicale pour passer du faire au faire faire et garantir du même coup la mise en place d'un système de mesure de la performance, de reportions et d'évaluation.

³⁷ D'après BERNARDR PERRET *Evaluation des politiques publiques et gouvernance* Page 96

Partie VI.

BIBLIOGRAPHIE

Articles :

AEF – agence d’information spécialisée

11 juillet 2008

Les 8 axes de réformes détaillés dans l’avant dernière version du document final du groupe multipartite

FERRACCI Pierre

Revue droit social N° 12 Décembre 2009

Formation professionnelle : nouveaux chantiers

Vers une formation professionnelle « plus efficace, plus ciblée et mieux cordonnée » une mutation profonde en gestation – par Pierre FERRACCI Président du groupe ALPHA Président du Groupe multipartite sur la Formation Professionnelle Membre du Conseil d’Orientation pour l’Emploi

Bartoli Jean Raphaël

La dimension territoriale Faire converger développement économique, emploi et formation

Cadres-CFDT, n°425-426. AOÛT 2007

Brousse Cécile (Insee) COLLECTIF

Se former en cours de vie active

L’environnement professionnel est décisif

INSEE PREMIERES N° 1234 - MAI 2009

Brousse Cécile (Insee) Coralie Perez (Centre d’Économie de la Sorbonne-Céreq), Patrick Pommier (Dares)

Rapports :

Assemblée Nationale 17 juillet 2009

PROJET DE LOI relatif à l’orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie

CES 2009 Jean-Louis Walter

Réalité et avenir du dialogue social territorial

Cour des comptes

La formation professionnelle tout au long de la vie – octobre 2008

Cahuc Pierre et André Zylberberg

La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive¹

10 juillet 2006

Centre d’analyse stratégique / Services du Premier Ministre / Conseil d’Orientation pour l’Emploi Actes du Colloque « La sécurisation des parcours professionnels »

Liaisons sociales 13 février 2007 CERC Rapport n° 9

DGEFP Pierre Dumont Le Douaron

Jean-François (Sous la direction de)

Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle

Octobre 2006

Rémy Pierre Louis et Salzsberg Liliane
IGAS – Contrat de Transition
Professionnelle - évaluation à mi-parcours ;

Dayan Jean-Louis

Centre d'analyse stratégique
Document pour le Groupe de travail «
Formation professionnelle » du Conseil
d'orientation de l'emploi sur la formation
Le régime français de formation
professionnelle continue
Enjeux, acquis, voies de réforme
5 mars 2008 N° 365

FERRACCI Pierre

Groupe Multipartite sur la Formation
Professionnelle, Synthèse des travaux 10
juillet 2008

GORCE Gaëtan, Député

Rapport d'information n° 1596 8 avril 2009
Assemblée nationale
Commission des finances, de l'économie
générale et du plan
« Les perspectives et le financement de la
formation professionnelle »

(FFP) - ENQUETE IFOP

Les salariés et la formation professionnelle
JUN 2009

SEILLIER Bernard, Sénateur.

Sénat 4 juillet 2007
Rapport d'information
Mission sur le fonctionnement des
dispositifs de formation professionnelle,
Tome I : Rapport

Revue

DARES premières synthèses déc. 2008
n°49.1

La dépense nationale pour la formation
professionnelle continue et l'apprentissage
en 2006

Les organismes collecteurs renforcent leur
position d'intermédiaire auprès des
entreprises

Lichtenberger Yves, Méhaut Philippe

Bilan de la Formation Professionnelle
Continue – Janvier 2001

Ouvrages

BERNOUX Philippe : La sociologie des
organisations, Seuil, collection Points n°
180

**BONNAFOUS-BOUCHER Maria &
PESQUEUX Yvon** : Décider avec les
parties prenantes, La Découverte,
collection « Recherches », Paris, 2006

DELORS Jacques, CAHUC Pierre

L'insertion Des Jeunes Sans Diplôme
Conseil de l'emploi, des revenus et de la
cohésion, www.cerc.gouv.fr
La documentation Française. Paris 2008
ISBN : 978-2-11-007233-7 N° 1298

GODET Michel

La prospective territoriale
Pour quoi faire ? Comment faire ?

Collectif - Philippe Durance, Michel Godet,
Philippe Mirénowicz et Vincent Pacini
Série Recherche n°7 Janvier 2007

LIETARD Bernard "Que sais-Je ?" LA
FORMATION CONTINUE (N°1655)
Articles d'actualisation intégrés dans la
réédition 2000.

PERRET Bernard
L'évaluation des politiques publiques
Editions de la Découverte
Collection Repères

PESQUEUX Yvon : Organisations –
modèles et représentations, PUF, Paris
2002