

Accord sur la formation professionnelle: un contour limité

Mis en ligne le 5 février 2009

Un accord à portée restreinte qui évite une réforme profonde

Les négociations Formation professionnelle engagées par les partenaires sociaux ces derniers mois aboutissent à un accord signé par tous. Sans être une habitude, cette unanimité est un remake après celle de 2003 sur le même sujet. Quel sens prend cette unanimité : accord sur le plus petit ou le plus grand dénominateur commun ?

Deux facteurs ont contribué à l'élaboration de ce nouvel accord :

- les partenaires sociaux avaient prévu dans l'accord de 2003 de se retrouver afin d'évaluer la mise en œuvre et les résultats au bout de 5 ans et d'y apporter les réorientations nécessaires ;
- l'État par son président en avait fait un sujet prioritaire de réforme pour l'emploi: « il y aura des décisions ambitieuses avant la fin 2008 ».

Or, dès le départ, il y a un décalage entre les objectifs de révision de la part des partenaires sociaux – qui se placent dans la continuité de l'accord de 2003 (qui a créé le DIF et les contrats et périodes de professionnalisation) – et ceux de réforme profonde de la part de l'État/gouvernement : En clair, fallait-il se placer dans l'évolution de l'existant, ou organiser des transformations en profondeur du système ? Le MEDEF et certains syndicats étaient sur la première version, freinant ceux qui, parmi les négociateurs, souhaitaient la deuxième solution.

D'où un double bilan de l'état de la formation professionnelle.

Le bilan fait par les partenaires sociaux de l'accord de 2003 est loin d'être négatif, mais aux effets encore limités et d'ampleur partielle : une accélération des accords signés depuis 2004 (branches et entreprises), une forte augmentation des actions de formation, un accès un peu plus grand des femmes, des salariés des PME et des ouvriers peu qualifiés, le décollage du DIF et du contrat de professionnalisation pour adultes. Mais l'accès des demandeurs d'emploi, des jeunes sans qualification ou diplôme, et des salariés peu qualifiés est encore très insuffisant.

L'état des lieux dressé par différents rapports (rapports Cahuc-Zylberberg, COE, groupe multipartite, Cour des Comptes...) est plus sévère, insistant sur les insuffisances de l'accès à la formation des plus défavorisés, du rendement de l'argent mis dans la formation, de la transparence de la gestion des fonds, mettant l'accent sur la dispersion des acteurs et des financeurs et l'empilement des dispositifs qui diffèrent accès et prise en charge selon les statuts des impétrants. Car le système s'enrichit à chaque négociation – reprise dans la loi peu après – d'une nouvelle strate de dispositif, ce qui le rend illisible, voire impraticable pour ceux qui en ont le plus besoin. .

La mesure centrale de cet accord est la **création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels pour la qualification et**

requalification des salariés et demandeurs d'emploi. L'accord remplit ainsi son mandat, issu de l'article 15 de l'accord du 11 janvier 2008, repris dans le document gouvernemental d'orientation du 25 juillet 2008. Il précise les objectifs chiffrés : assurer la formation de 500 000 salariés et de 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires par an. Ces nombres sont ambitieux. En même temps, l'accord place ce fonds sous l'égide des partenaires sociaux, voulant éviter que l'État ne soit tenté de le prendre directement en charge sur le modèle du Pôle emploi. Il prévoit bien la possibilité de contractualisations avec l'État, le Pôle emploi et les Régions mais ne va pas plus loin sur la définition d'une politique de répartition des efforts et de coopération, tout particulièrement avec les Régions qui sont un acteur de plus en plus important dans la qualification des demandeurs d'emploi, des jeunes en insertion et même des salariés faiblement qualifiés, comme par exemple la région Île de France, et elle n'est pas la seule. Bien d'autres mesures positives existent dans l'accord : elles sont listées ci-après (cf encadré).

Mais l'accord répond-il aux ambitions affichées dans le préambule et aux enjeux d'une efficacité plus grande de la formation au bénéfice du développement des compétences et des qualifications des salariés et de la compétitivité des entreprises ? En a-t-il le souffle nécessaire ? Surtout en période de forte progression du chômage.

L'accord reste marqué par la place qu'y prennent les gestionnaires, des deux collèges, et leur difficulté à penser un système différent de celui qu'ils font tourner, alors que cette négociation aurait dû être centrée sur les questions de fond : comment mettre les personnes au centre du système ? Comment assurer le développement des compétences et qualifications ? Comment aboutir à un système simple, lisible, à commencer par être lisible pour ceux qui en ont le plus besoin et qui en sont souvent les moins informés ? Comment renforcer la transparence et l'efficacité du système ? Comment établir des répartitions de responsabilité entre les différents intervenants, entre les niveaux nationaux et territoriaux, entre les demandes individuelles et les projets collectifs d'entreprises ou de bassins d'emploi ? Or, on en reste à une multiplicité de dispositifs emboîtés, véritable labyrinthe, organisé selon les différents statuts des personnes ; on ne voit pas bien comment les publics les plus éloignés de la formation vont s'y retrouver, trouver la bonne porte. Par exemple, le dispositif de sécurisation des parcours professionnels renvoie à des acteurs nombreux, selon le statut du bénéficiaire potentiel, alors que ce sont ceux qui n'ont souvent pas l'information et ont besoin d'un véritable accompagnement. Enfin l'accord renvoie des sujets importants à des groupes de travail ultérieurs : sur le CIF et le DIF (dont la portabilité reste limitée, l'accord ne faisant que décaler celui du 11 janvier), sur le financement du bilan d'étape professionnel, sur la gouvernance du système en matière d'OPCA. Il renvoie aussi à la discussion avec l'État pour l'imputabilité des dépenses de formation (quelles définitions des actions qui peuvent être intégrées dans les budgets formation des entreprises ou être financées par les OPCA-OPACIF), pour les financements conjoints pour la qualification et requalification des salariés et demandeurs d'emploi. On ne voit pas non plus de clarification ni le comment de l'articulation des responsabilités des différents acteurs : entreprises, État, conseils régionaux, Pôle emploi..., discussion pourtant indispensable dans l'avenir.

On a donc encore des incertitudes nombreuses sur la portée définitive de cette réforme. S'il est vrai que le système peut encore bouger dans les discussions qui doivent intervenir, on a le sentiment que la formation demeure l'affaire des professionnels et des gestionnaires. Cela permettra-t-il d'assurer une véritable formation tout au long de la vie pour tous ?

Le contenu de l'accord

- le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, regroupant l'ancien FUP (Fonds unique de péréquation, pour la mutualisation du CIF et de la professionnalisation) et ces nouvelles missions ;
- le financement de démarrage en 2009 de 200 millions d'euros par le FUP, dans l'attente de la mise en route complète du dispositif ;
- la création de la POE (préparation opérationnelle pour l'emploi), de 400 heures maximum, pour former les demandeurs d'emploi au besoin de compétences pour un projet existant d'emploi ;
- l'orientation de contrats de professionnalisation vers les personnes en insertion-réinsertion et celles les plus éloignées de l'emploi ;
- la portabilité du DIF pour les demandeurs d'emploi pris en charge par l'UNEDIC ;
- la définition d'un socle de compétences, et dans ce socle de ce qui relève :
- de la formation initiale : maîtrise du français, mathématiques de base, culture scientifique et technologique ;
- de la formation continue : travailler en équipe, informatique-bureautique, langue étrangère, maîtrise des compétences d'un métier.
- la formation initiale différée, d'une durée maximum d'un an, pour ceux qui n'ont pas atteint un premier cycle complet du supérieur ;
- la création d'un conseil national des évaluations de la formation professionnelle ;
- la mission d'information des OPCA étendue non seulement aux entreprises mais aussi nommément aux institutions représentatives du personnel ;
- le renforcement des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications ;
- la volonté de renforcement de la VAE par l'incitation au développement des pratiques collectives par les OPCA et la facilitation des initiatives individuelles ;
- le développement d'une transparence financière des OPCA et OPACIF par l'établissement d'un bilan annuel et la diffusion des règles de prises en charge ;

Des moyens spécifiques seront mis en place pour assurer la qualification ou la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi notamment ceux les plus éloignés de l'emploi (indemnisés ou non) dont le déficit de formation fragilise leur entrée, leur maintien, leur évolution ou leur retour dans un emploi.