



Formation emploi

Revue française de sciences sociales

104 | octobre-décembre 2008
Pêle-mêle

Les Limites d'un débat

André Gauron



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/1342>
ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2008
Pagination : 9-12
ISSN : 0759-6340

Référence électronique

André Gauron, « Les Limites d'un débat », *Formation emploi* [En ligne], 104 | octobre-décembre 2008, mis en ligne le 01 octobre 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/1342>

Les limites d'un débat

Par André Gauron*

André Gauron commente l'entretien de Pierre Ferracci, réalisé dans ce numéro, suite au rapport sur la réforme de la formation professionnelle présenté le 10 juillet 2008 au gouvernement.

Malgré les critiques adressées au système de formation professionnelle, la loi de 1971 a toutes les chances de survivre dans ses principes et ses limites au processus de refondation engagé avec le groupe de travail animé par Pierre Ferracci. Dans l'entretien réalisé dans ce numéro, celui-ci souligne le double consensus qui s'est dégagé pour rendre le système « *plus lisible et plus efficace et surtout plus tourné vers les personnes et les publics qui en ont le plus besoin* » mais aussi « *pour ne pas déstabiliser brutalement l'intégralité du système de la formation professionnelle* ». Tout en reconnaissant l'insuffisance d'une approche par les statuts – selon que les personnes sont en primo-insertion, au chômage ou salariées – en particulier pour les personnes en difficulté qui sont aussi, le plus souvent, les moins formées, le groupe de travail n'a pas été jusqu'à en proposer le dépassement. Telle est à mes yeux la principale limite des travaux du groupe de travail sur laquelle je voudrais revenir.

Ce groupe de travail a pris acte, à sa façon, de la double révolution que la société de la connaissance induit dans le système éducatif et les politiques de recrutement des entreprises : une montée générale des niveaux de formation et de qualification. D'un côté, la généralisation du second cycle secondaire – le lycée – et la création du bac professionnel dans les années 80

ont permis à 70 % d'une classe d'âge d'accéder au niveau du bac et à 60 % d'être titulaires de l'un des trois bacs, général, technologique ou professionnel. De leur côté, les entreprises industrielles comme tertiaires, les banques et assurances comme les administrations ont élevé leurs exigences professionnelles et fait du bac, voire parfois du BTS (brevet de technicien supérieur) comme dans le secrétariat ou la comptabilité, la norme d'accès à l'emploi. Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas que les jeunes en difficulté comme les chômeurs de plus d'un an soient, pour les deux tiers, des personnes dotées au mieux d'un CAP-BEP (certificat d'aptitude professionnelle et brevet d'études professionnelles).

Mais cette double révolution touche aussi massivement les salariés, notamment ceux qui sont entrés dans la vie professionnelle avant les premiers effets

* **André Gauron** est conseiller maître à la Cour des comptes, ancien président du Haut Comité éducation-économie-emploi. Il a notamment publié : *La transition professionnelle des jeunes sortant du secondaire*, HCEEE, La Documentation française, 2002 ; *Développer les compétences de tous les salariés, qualifier les moins formés*, note de travail pour le COE, juin 2008.

de la généralisation du lycée : en 90, plus de la moitié des sortants du système éducatif avaient au mieux un CAP ou BEP et près d'un tiers n'avait aucun diplôme (autre que le brevet) – en 2007, ils sont encore 30 % à ne posséder aucun diplôme ou au mieux le CAP-BEP. Malgré l'effort croissant (en pourcentage de la masse salariale) consacré par les entreprises à la formation de leurs salariés, les moins formés sont aussi les moins concernés par ces actions : ils sont de ce fait les plus vulnérables lors des fermetures, restructurations et autres transformations qui affectent la vie des entreprises. Le paradoxe de notre système de formation est qu'ils doivent devenir chômeurs pour que leurs problèmes d'insuffisance de formation et de qualification soient enfin pris en considération !

Comment dépasser cette situation ? La réforme de la formation professionnelle devrait reposer sur une idée simple : consolider et améliorer ce qui fonctionne de façon efficace – la formation des salariés les mieux formés par les entreprises et la formation-insertion des jeunes sans qualification par les missions locales – et refonder ce qui ne fonctionne pas bien : la prise en charge des salariés et chômeurs peu formés. En outre, ce qui marche aujourd'hui dans la formation professionnelle le montre bien : les actions de formation à conduire sont de nature très différente selon le niveau de formation initiale des personnes. La nécessité d'un accompagnement ne vaut pas seulement pour les jeunes sans qualification, elle s'impose également pour les salariés peu formés qui, dès qu'ils doivent imaginer un autre univers professionnel que celui qu'ils connaissent, souvent depuis longtemps, se retrouvent sans repère. À ce jour, la reconnaissance de l'existence d'une « trappe » à formation pour les salariés les moins formés n'a pas été suffisante pour convaincre partenaires sociaux et représentants de l'État d'agir.

À une distinction par statut de la personne (salarié, demandeur d'emploi, jeune en difficulté), il convient dès lors d'opposer une distinction par niveau de formation, entre formés et peu formés. L'enjeu est ici majeur puisqu'il s'agit de mettre fin à une situation inacceptable de non-formation tout au long de la vie d'une partie de la population. Non que les salariés peu formés ne puissent pas bénéficier dans leur entreprise d'actions de formation, au-delà de la seule

adaptation au poste de travail, mais le bilan de trente ans de formation montre que la formation des peu formés n'a jamais été la priorité des entreprises. Il est peu probable qu'il en aille différemment à l'avenir. La formation tout au long de la vie des peu formés exige un dispositif spécifique pour lequel l'entreprise n'est pas la mieux armée. Bien qu'elle soit invitée par le législateur à « *participer à des actions de lutte contre l'illettrisme* »¹, elle ne constitue pas le lieu le plus adapté pour assurer les remises à niveau de base qui sont forcément révélatrices des faiblesses du salarié. Une certaine distance avec l'employeur peut être souhaitée par le salarié et est souhaitable du point de vue pédagogique.

Le transfert à la Région de larges compétences en matière d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes comme des adultes² conduit à préconiser une réorganisation de la formation professionnelle autour de deux grands acteurs : l'entreprise d'un côté, la Région de l'autre. L'obligation de l'entreprise d'adaptation des salariés au poste de travail, de veille au maintien de leurs capacités à occuper un emploi et de participation au développement des compétences resterait inchangée, mais l'entreprise devrait pouvoir faire prendre en charge par la Région ses salariés les moins formés ; la région se verrait assigner une mission générale prioritaire de formation, de développement des compétences et d'accompagnement dans l'emploi ou la réorientation professionnelle de jeunes, de demandeurs d'emploi mais aussi de salariés peu formés. Le fait, comme le souligne Pierre Ferracci, que les partenaires sociaux et les représentants de l'État aient justement rejeté cet élargissement des responsabilités des Régions et finalement milité pour le *statu quo* ne laisse guère entrevoir que la négociation ouverte le 30 septembre puisse répondre à ce défi.

La Région jouit aujourd'hui d'une pleine compétence en matière d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes en recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Cette compétence n'implique cependant aucune priorité explicite en direction des peu formés. La loi du 13 août 2004 devrait donc être

¹ Art. L. 900-6 et L. 930-1 du code du travail.

² Art. L. 943-1 du code du travail.

complétée pour donner à la Région la responsabilité de la formation, l'insertion vers l'emploi et l'accompagnement du parcours professionnel des peu formés, qu'ils soient jeunes non encore insérés dans l'emploi, chômeurs ou salariés en activité. Cette priorité couvrirait à la fois la formation initiale à travers la coordination de l'apprentissage et la formation continue en direction de l'ensemble des publics peu formés. On peut imaginer deux évolutions :

– Concernant l'apprentissage, les CFA (centre de formation des apprentis), gérés par les organismes consulaires et les branches professionnelles, pourraient être directement financés par le Fonds régional de financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle. En outre, un conseil de l'apprentissage réunissant autour du représentant du Conseil régional, des représentants du rectorat et les organismes gestionnaires consulaires et professionnels, pourrait permettre à la fois le développement de l'apprentissage jusqu'au BTS et une réelle coordination des formations professionnelles avec l'apprentissage, qu'il soit sous statut scolaire ou salarial, afin de mieux répondre aux souhaits des jeunes et aux besoins des artisans et des entreprises ;

– Concernant la formation continue en direction des jeunes, chômeurs et salariés peu formés, les missions locales, dont les moyens devraient en tout état de cause être renforcés, se verraient reconnaître un rôle central de coordination. Plusieurs dispositions pourraient alors être prises : par exemple, les lycées auraient l'obligation d'assurer le suivi de leurs élèves et d'informer les missions locales à propos des jeunes qui quittent le système scolaire sans diplôme professionnel ou qui sont en situation de fragilité ; le futur service public de l'emploi, qui regroupera ANPE (Agence nationale pour l'emploi) et UNEDIC (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce)³ au sein du pôle Emploi, aurait la même obligation pour les demandeurs d'emploi ; quant aux entreprises, elles seraient invitées à passer des conventions avec les missions locales pour assurer un bilan de compétences de leurs salariés peu qualifiés et leur proposer des formations leur permettant de valider non seulement leurs acquis de l'expérience passée mais des acquis nouveaux

indispensables à une réorientation professionnelle souhaitée ou contrainte par de probables réductions d'effectifs ou fermetures d'entreprise.

Les Commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE), dont l'accord national interprofessionnel de 2003 a renforcé le rôle en matière de formation, devraient, outre l'extension de leur champ à tous les secteurs professionnels, se voir confier une mission spécifique de définition des actions à conduire en direction des publics peu formés et peu qualifiés. Ces commissions, dans le cadre de leurs missions d'étude de l'emploi, devraient être appelées à jouer un rôle de *gestion prévisionnelle de l'emploi régional* en lien avec les entreprises et les objectifs de développement économique des acteurs régionaux. La Région est aujourd'hui le seul cadre qui permette de dénouer le lien qui lie la formation du salarié à son entreprise, pour le meilleur et pour le pire, en anticipant les réorientations professionnelles afin de les y préparer.

L'élargissement des compétences des Régions aurait pour conséquence une redéfinition des responsabilités des entreprises. Même si une triple obligation est liée au contrat de travail, d'adaptation, de veille et de développement des compétences, l'accès des salariés aux formations assurant le maintien dans l'emploi et plus encore le développement professionnel reste très inégal en fonction du potentiel du salarié apprécié par l'entreprise et des évolutions professionnelles qu'elle peut lui offrir. Pourtant, l'élévation des compétences des salariés constitue un facteur indispensable à toute évolution technologique et donc au maintien de la compétitivité des entreprises. Si l'industrie textile, à l'instar de l'automobile, l'avait compris il y a vingt ans, elle aurait connu une évolution très différente de celle qu'elle a subie et pu, comme le textile allemand, demeurer un leader mondial du secteur.

Dès lors, obligation de former et obligation financière ne devraient pas avoir le même objet : la première devrait s'accompagner d'une liberté de décision financière, la seconde renvoyer à ce qui est décidé hors de l'entreprise. L'obligation de former dans le cadre du poste de travail et la négociation annuelle du plan de formation étant inscrites dans la loi, on peut concevoir (sous réserve de pouvoir

³ Elle gère les allocations chômage.

sanctionner le non-respect de ces obligations) que l'entreprise décide librement, dans le cadre de la négociation annuelle, sans aucune obligation légale, des sommes qu'elle entend consacrer à la formation, à la fois en formation continue à travers le plan de formation (y compris les actions de professionnalisation) et en formation initiale à travers le financement d'écoles professionnelles. Il est possible que certaines entreprises, qui aujourd'hui préfèrent payer plutôt que former, réduisent leurs dépenses. Si on veut maintenir une incitation financière pour réduire ce risque, on peut imaginer créer un *crédit d'impôt*. Celui-ci, qui pourrait venir en déduction de la taxe professionnelle, couvrirait l'ensemble des dépenses de formation continue (au titre du plan de formation) et initiale (au titre de la fraction de taxe d'apprentissage affectée aux écoles). Il devrait également s'étendre à la prise en charge du temps de formation des salariés peu formés que l'entreprise aurait déléguée par convention à la Région.

Des obligations financières actuelles (1,6 % de formation continue + 0,5 % de taxe d'apprentissage + 0,18 % de contribution d'apprentissage, soit 2,28 %) ne subsisterait alors qu'une taxe unique, de l'ordre de 1 % à 1,2 % de la masse salariale (en incluant le congé individuel de formation) destinée à financer les centres et sections d'apprentissage et les actions de professionnalisation en direction des salariés peu formés qui seraient co-pilotées par les Régions et les partenaires sociaux. Cette taxe (qui pourrait être recouvrée directement par les URSSAF⁴) serait affectée à un Fonds régional de financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle (FRFAFP) géré à la fois par le Conseil régional et les partenaires sociaux.

Dans cette perspective, le devenir des organismes collecteurs des financements de la formation professionnelle (OPCA – organismes paritaires collecteurs agréés) et de l'apprentissage (OCTA – organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage) est évidemment crucial. Pierre Ferracci évoque, non sans un certain optimisme, une évolution en profondeur de leur rôle plus orienté « *vers des prestations de service plutôt que vers la collecte de fonds para-*

⁴ Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

fiscaux ». Une telle évolution suppose de régler la question pendante du financement du paritarisme⁵. Mais au-delà, l'évolution des OPCA suppose une réflexion sur leur champ de compétences : appuyé sur les branches professionnelles, ce cadre apparaît de moins en moins pertinent. Mais à l'inverse, une réorganisation sur une base de filières pose le problème des structures représentatives de ces filières.

L'absence de consensus des partenaires sociaux et plus encore des représentants de l'État pour réformer ces mécanismes a sans doute plusieurs origines. Mais au final, elle aboutit à conforter le choix stratégique de subvention de l'emploi peu qualifié fait par la France il y a plus d'une décennie. Plutôt que de former les adultes sortis tôt du système scolaire et d'agir sur le système scolaire pour réduire le nombre de sortants sans qualification, les gouvernements successifs ont soutenu l'emploi peu qualifié par des exonérations massives de cotisations sociales. Le budget de l'État y consacre aujourd'hui plus de 20 milliards d'euros chaque année en exonération générale de cotisations patronales et prévoit d'y consacrer 27 milliards d'euros en 2011 et plus encore avec les aides fiscales du plan Borloo d'emplois à la personne. Ce choix est aussi celui d'un certain avenir économique : plutôt les services à la personne qui offrent des emplois nombreux mais peu qualifiés que les emplois industriels ou financiers qui exigent compétences et haut niveau de formation. Nous sommes ainsi aux antipodes de l'objectif souscrit à Lisbonne de faire de l'économie européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive en élevant le niveau de formation et en assurant le développement des compétences professionnelles. Là est peut-être la vraie limite au renforcement de l'efficacité de notre système de formation professionnelle.

⁵ 1,5 % des sommes collectées par les OPCA au titre de la formation professionnelle sont reversées aux organisations professionnelles gestionnaires (de salariés et d'employeurs). Sans modification du financement des organisations professionnelles, toute diminution des sommes collectées se répercute directement sur les ressources des OPCA.