

ANALYSE

Où en est la « formation différée » ?

La « formation différée » telle que la souhaitent les partenaires sociaux ne verra pas le jour avec la réforme de la formation professionnelle. Outre un coût potentiel élevé, le projet cadre mal avec les priorités retenues par la loi qui a transcrit l'accord de janvier 2009. Centrées sur le maintien et le retour dans l'emploi des actifs insuffisamment formés, les nouvelles mesures ne facilitent pas directement l'accès aux diplômes et certifications en cours de vie active. Pourtant les voies de formation différée qu'offre déjà la formation continue gagneraient à être élargies. Il n'est pas souhaitable d'opposer l'adaptation des compétences aux besoins de l'économie avec l'éducation permanente : l'exemple du Nord de l'Europe est là pour montrer que l'économie de la connaissance a besoin des deux. Aussi la formation différée pourrait-elle avec profit constituer une prochaine étape de la réforme.

La loi du 24 novembre 2009 « relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie » reprend largement l'accord national interprofessionnel (ANI) signé à l'unanimité en janvier. Cette transcription a fait débat, particulièrement quant à la gouvernance du nouveau Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, la conduite des politiques régionales de formation ou la régulation des organismes collecteurs. Mais le regret le plus fréquent a porté sur une absence : celle de cette « formation différée » que les signataires appelaient de leurs vœux dès 2003. Ils conviaient alors les pouvoirs publics à contribuer avec eux à « la formation qualifiante ou diplômante différée » des salariés ayant cessé leurs études avant d'atteindre le niveau Bac + 2¹. Restée sans réponse, la proposition a resurgi dans les débats préalables à la négociation de 2008 avant d'être reprise par l'ANI de janvier 2009. Ces débats ont montré que la « formation différée » peut cependant répondre à des ambitions diverses ; aussi importe-t-il d'identifier les intentions qui l'inspirent avant de s'interroger sur les contours qu'elle prend dans la réalité du système français de formation professionnelle et ceux qu'elle pourrait prendre.

Que faut-il entendre par « formation différée » ?

Dans une logique de réparation de l'échec scolaire, il s'agit de **remédier dès la fin des études initiales aux sorties sans diplôme ni qualification**, encore nombreuses en France. De fait, malgré un recul continu jusqu'au milieu des années 1990, **18 % (soit 130 000)** des 20-24 ans étaient encore dans ce cas en 2007 et leur nombre paraît avoir atteint un plancher depuis 2000. Pour autant la France ne fait mauvaise figure en Europe ni pour les sorties précoces de formation initiale² ni pour la part de diplômés parmi les jeunes adultes. Elle est même en tête de l'Union européenne pour les diplômés du supérieur, malgré un taux d'échec important³. En raison de l'influence majeure et durable du diplôme initial sur les parcours professionnels, les projets de formation différée visent néanmoins en priorité les jeunes sortis d'école sans qualification, particulièrement exposés au chômage. De ce fait, ils se confondent souvent soit avec l'aide à la reprise d'études par les jeunes « décrocheurs », soit avec l'incitation à l'embauche assortie d'un complément de formation. Pourtant la question ne s'y limite pas. D'une part, les sortants sans qualification finissent pour la plupart, bien qu'avec davantage de difficultés que les autres, par accéder à l'emploi en renforçant les rangs des actifs peu qualifiés. De l'autre, élever son niveau de formation ne vaut pas seulement pour ceux qui ont commencé leur vie active sans « bagage ». **Une perspective plus ambitieuse assigne à la « formation**

¹ ANI du 5/12/2003 « relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle » <http://www4.centre-info.fr/v2/cpnfp/NT327642.phtml>.

² C'est-à-dire sans avoir obtenu l'équivalent d'au moins un CAP ou un BEP.

³ 10 % d'une génération sort de l'Université sans diplôme.

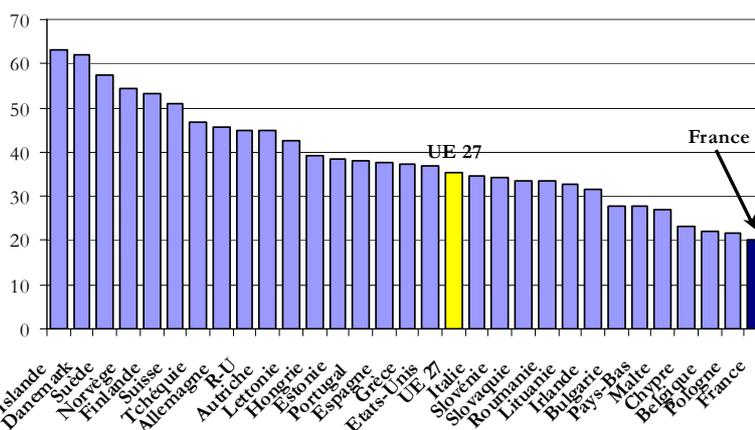
différée » d'offrir cette faculté à toute personne tout au long de son âge actif. À cet égard, la France marque un **double retard** :

- le **niveau de formation des générations nées avant 1970** est inférieur à la moyenne européenne (18 % de diplômés du supérieur entre 45 et 54 ans contre 22 % dans l'UE-27). L'allongement des études y a été soutenu mais tardif (de 1985 à 1995), n'opérant de rattrapage qu'au bénéfice des actifs les plus jeunes, sans combler le retard de ceux qui ont dépassé le milieu de leur vie professionnelle⁴ ;
- l'**accès au diplôme en cours d'âge actif** y est rare. En 2005, seules 3 personnes de 20 à 64 ans sur 1 000 ont obtenu un diplôme par la voie de la formation *continue*. Ce flux représente certes 100 000 diplômés et il a augmenté de moitié dans la dernière décennie ; il demeure cependant parmi les plus faibles en Europe et d'autres indicateurs confirment ce mauvais classement (*encadré 1*).

Encadré 1. La formation en cours de vie active : la référence de l'Europe du Nord

Les pays du Nord de l'Europe disposent d'un appareil de formation pour adultes structuré, qui s'inscrit dans une tradition proche de ce que l'on nomme en France «Éducation permanente » (ou populaire) : plutôt qu'une coupure nette entre formation initiale et formation continue, c'est une sorte de *continuum* qui permet l'accès très large des adultes en cours de vie active à la formation, professionnelle en particulier. Ces filières instituées de formation permanente s'appuient sur des réseaux d'organismes de formation pour adultes maillant le territoire et bénéficiant de financements publics importants. Leur gestion peut être communale (Norvège, Suède) ou tripartite (Danemark).

Graphique 1. Part des personnes de 25 ans et plus parmi les étudiants du supérieur en 2007 (%)



Source : Eurostat

Quoi qu'il en soit, les contours de la « formation différée » ne seront pas les mêmes selon la conception retenue. D'abord quant au partage des responsabilités : s'il s'agit de remédier *ex-post* aux carences de l'école, c'est de l'État, qui garde la responsabilité première en formation initiale, que seront attendues des réponses. Si l'objectif est de permettre aux personnes d'âge actif de progresser dans l'échelle des niveaux de formation ou de diplôme, c'est aux acteurs du régime de formation professionnelle (partenaires sociaux, Régions, État) d'œuvrer ensemble. Situé dans l'entre-deux qui sépare, en France plus qu'ailleurs, système éducatif et formation continue, le projet de « formation différée » risque ainsi d'entretenir l'imputation réciproque des responsabilités et avec elle l'immobilisme.

Mais une autre différence importe, qui a trait à la **visée de la formation différée** :

- **doit-elle être qualifiante**, c'est-à-dire permettre d'occuper dans l'échelle des emplois une position à laquelle donnent accès des savoirs spécifiés issus aussi bien de la formation que de l'expérience pourvu qu'ils soient reconnus, de droit ou de fait ?
- **ou bien certifiante**, *i.e.* formellement validée par un titre garantissant sa valeur sociale et professionnelle (*encadré 2*) par la voie soit de la formation, soit de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ?

Dans les faits, la plupart des actions de formation « tout au long de la vie » ne débouchent pas sur une certification professionnelle (voir *infra*). Elles sont néanmoins censées adapter ou développer les compétences professionnelles et avec elles la qualification. Les pratiques de gestion des compétences dans les entreprises tendent en outre à distendre le lien entre l'acquisition de savoirs professionnels et sa reconnaissance par une certification ou une position dans une classification.

À l'inverse, la création par la loi en 2002 de la VAE et du dispositif d'enregistrement des certifications professionnelles encourage la traduction des compétences et qualifications reconnues en certifications, sans se limiter aux diplômes initiaux⁵. Il reste qu'en pratique **diplômes et titres confèrent toutes choses égales par ailleurs un avantage substantiel sur le marché du travail, particulièrement en France** où ils s'acquièrent très généralement en formation initiale. **Aussi le champ de la « formation différée » sera-t-il limité dans ce qui suit aux actions menant à une certification, VAE comprise.** Dans cette limite, il inclura

⁴ Selon l'INSEE, la part des diplômés du supérieur est de 43 % dans la génération 1976-80 contre 21 % dans la génération 1961-65.

⁵ Merle V., « Genèse de la loi de janvier 2002 sur la validation des acquis de l'expérience », *La revue de l'IRE*, n° 55, 2007/3.

en revanche toute progression dans l'échelle des certifications, l'accès aux niveaux intermédiaires (V à III) méritant autant d'attention que l'acquisition de diplômes du supérieur (niveaux I et II).

Encadré 2. La validation sociale des formations : diplôme, titre, certification, qualification et niveau de formation

Le code de l'éducation (art. L.335-6) distingue sous la rubrique générique de *certifications professionnelles* :

- les **diplômes et titres à finalité professionnelle**. Pour être délivrés au nom de l'État, ils doivent avoir été créés par décret après avis d'instances associant les partenaires sociaux : le plus souvent des « commissions professionnelles consultatives » (CPC) réunies par les ministères compétents (Éducation nationale mais aussi Travail, Santé, Agriculture, etc.) ;
- les **certificats de qualification professionnelle** (CQP) figurant sur les listes établies par les commissions paritaires de l'emploi des branches professionnelles.

Depuis 2002, un Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) enregistre diplômes, titres et certificats en les classant par domaine d'activité et par niveau. Il est établi par la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), chargée de l'actualiser suivant l'évolution des qualifications et de l'organisation du travail, d'informer le public (particuliers et entreprises) sur les correspondances entre certifications et de faire des recommandations aux organismes certificateurs. Seuls les diplômes et titres délivrés *au nom de l'État* y sont enregistrés de droit. Les autres certifications le sont à la demande des organismes qui les ont créées, après avis de la Commission.

Les certifications professionnelles ont pour vocation de doter les personnes d'un signal de *qualification*. Pour autant, celle-ci n'est pas nécessairement reconnue par une certification : désignant le corps de savoirs professionnels qui rendent un actif apte à occuper tel emploi ou ensemble d'emplois, elle peut n'être formellement reconnue que par le contrat de travail qui le lie à son employeur, en référence à une classification collective. On peut donc être travailleur qualifié sans posséder ni diplôme ni titre ni certificat, ou encore avoir une qualification sans rapport direct avec la certification obtenue.

En l'absence de certification, le degré atteint en fin de scolarité est couramment utilisé pour mesurer le *niveau* de formation : un jeune qui l'a poursuivie jusqu'au CAP ou au BEP sans obtenir le diplôme est réputé avoir atteint le niveau V dans la nomenclature des niveaux de formation, celui qui est allé jusqu'en terminale du Bac le niveau IV, etc.

Enfin, il faut mettre au clair la **portée juridique de la formation différée**. Il est d'autant plus tentant de la concevoir comme un *droit* dévolu à toute personne d'âge actif qu'elle entend compléter la formation initiale. De fait, le code de l'éducation (art. L.122-2) ouvre à tout élève n'ayant pas atteint en fin de scolarité obligatoire un niveau de formation reconnu la faculté de poursuivre ses études pour l'atteindre, à charge pour l'État d'en fournir les moyens. Le Code du travail (art. L.6314-1) confère quant à lui à tout actif un « droit à la qualification professionnelle » au moyen d'une formation répondant aux besoins de l'économie. Ni l'un ni l'autre ne dispose qu'il s'agit d'obtenir une certification : est visée la reconnaissance d'un *niveau* ou d'une *qualification*. Quelle est la nature du second de ces droits ? **Est-il opposable aux institutions de la formation professionnelle** initiale ou continue par toute personne d'âge actif ? **Est-ce un droit de tirage individuel** attribué en raison inverse de la durée d'études ou en raison directe de l'ancienneté dans la vie active ? Ou **seulement d'une éligibilité de principe aux dispositifs existants**, dans la limite des ressources disponibles ? Dans le régime de formation « tout au long de la vie » tel qu'il est, c'est sans conteste le troisième cas qui prévaut : **le droit à la qualification demeure un droit d'initiative**⁶. En revanche, la pratique et les textes lui donnent un contenu élargi : celui d'un *droit au parcours* dont le contenu s'étend à l'orientation, au bilan et à la validation des acquis. Comme l'ANI de janvier 2009, la loi récente inclut explicitement information et orientation professionnelle dans son périmètre.

La présente réforme de la formation professionnelle la fait-elle progresser ?

En 2003, comme en 2009, l'intention des **partenaires sociaux** était claire : **offrir aux salariés** n'ayant pas atteint un niveau initial retenu pour norme (Bac + 2 en 2003, Bac en 2009) **la possibilité d'élever leur qualification en cours de vie active** (encadré 3). Le dispositif esquissé l'était aussi : un cursus d'un an au plus ne visant pas explicitement la certification, appuyé sur les outils de la formation continue (congé individuel, bilan de compétences, validation des acquis) et financé par l'État à hauteur du coût d'une année de formation et pour le reste par les fonds paritaires consacrés au congé individuel de formation (CIF).

Bien qu'elle se limite aux salariés du champ de la formation continue financée par les entreprises, la proposition s'adresse en pratique à un vaste public : parmi eux 650 000 jeunes (20-24 ans) et 8,5 millions d'adultes (dont 5,9 millions de moins de 50 ans) n'ont pas été au-delà du Bac ; ils sont respectivement 525 000 et 7,8 millions si l'on se limite aux salariés « sans diplôme ni qualification ». Quant aux chômeurs, dont on imagine mal qu'ils restent durablement à l'écart d'une telle mesure, ils sont 1,6 million à n'avoir pas dépassé le Bac et 600 000 à n'avoir aucune qualification⁷. Il s'agit certes de limites supérieures et les titulaires d'un tel droit ne l'exerceraient à l'évidence pas tous ni ensemble. Il reste que la limite retenue par les partenaires sociaux, même revue à la baisse en 2009, trace un très large périmètre pour les candidats potentiels à la « formation différée ».

⁶ Luttringer J.-M. et Willems J.-P., « Le droit à la formation différée : droit déclaratoire ou droit opposable ? », Chronique pour l'AEF du 7/11/2008, http://www.aef.info/public/fr/medias/docutheque/document/aeef/2008/1635_081107_luttringer_willems.pdf.

⁷ Source : enquêtes Emploi de l'INSEE 2007 (traitement CAS) pour les salariés, 2008 pour les chômeurs.

Encadré 3. La « formation différée » selon les accords nationaux interprofessionnels de 2003 et 2009

L'ANI du 5 décembre 2003, qui a créé par ailleurs le droit individuel de formation (DIF) et les contrats et périodes de professionnalisation, spécifiait la « *formation qualifiante ou diplômante différée* » en ces termes :

« Dans un souci d'équité, les salariés qui ont arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue, et qui souhaitent poursuivre ultérieurement des études en vue d'une promotion sociale, devraient avoir accès à une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée totale maximale d'un an, mise(s) en oeuvre notamment dans le cadre du congé individuel de formation. [...] »

Les parties signataires du présent accord souhaitent que les salariés concernés puissent bénéficier, au moment de leur départ en formation, d'un abondement financier des pouvoirs publics correspondant au coût moyen d'une année de formation. À cette fin, elles demandent l'ouverture d'une concertation avec les pouvoirs publics ».

L'ANI de janvier 2009 reprend la même proposition à deux différences près : il la restreint aux salariés dont la formation initiale s'est terminée au mieux au niveau Bac et vise désormais la « formation *initiale* différée ».

En prélude aux négociations ouvertes en 2008, le **Conseil d'orientation de l'emploi** fait à son tour de la formation différée une priorité de la réforme à venir en évoquant un « **droit différé à la formation professionnelle initiale organisé et financé par l'État** »⁸. Le groupe multipartite présidé par Pierre Ferracci la reprend en proposant « d'établir les conditions d'un droit à la formation différée » qui englobe lutte contre l'échec scolaire, orientation professionnelle et validation des acquis de l'expérience⁹. Le **gouvernement** reprend les mêmes termes dans le document d'orientation qu'il adresse aux partenaires sociaux à la veille de la négociation¹⁰, mais ne retient pas l'invite des négociateurs à contribuer au financement du dispositif. Son choix est d'**insuffler une logique de formation différée dans le système plutôt que créer une filière nouvelle** : développement des formations en alternance, remise à niveau des savoirs de base des adultes en difficulté d'emploi, reconnaissance des compétences acquises dans le travail par la VAE.

La formation différée avant la réforme : quelques ébauches mais pas de véritable filière

Les tenants de la formation différée se sont intéressés de longue date aux **jeunes sortis d'école sans qualification suffisante**. Créé en 1982 à la suite du rapport de Bertrand Schwartz¹¹, le **réseau d'accueil, d'information et d'orientation** des jeunes en difficulté comprend aujourd'hui 420 Missions locales cofinancées par l'État et les collectivités territoriales, et accueille chaque année 450 000 nouveaux jeunes dont les trois quarts n'ont pas le Bac. Principal « co-traitant » de Pôle emploi, c'est un important prescripteur de formations post-scolaires (250 000 en 2007) dont les Régions financent le plus gros (70 %) ; un tiers mèneraient à une certification. **Les contrats de travail en alternance** (apprentissage et professionnalisation) offrent aux jeunes une autre voie possible de formation différée en associant emploi et formation à visée le plus souvent certifiante. L'apprentissage a connu sous l'impulsion des gouvernements successifs¹² et des conseils régionaux un développement rapide et accueille aujourd'hui 400 000 apprentis dont les deux tiers ont à l'embauche au mieux le niveau V¹³. Recrutant toutefois presque exclusivement des jeunes en cours d'études, il ne constitue pas une voie de formation différée à proprement parler. À l'inverse, le **contrat de professionnalisation** relève largement de la formation continue. L'ANI de 1983 a créé trois contrats en leur affectant une part de la contribution obligatoire des employeurs, mutualisée par les OPCA¹⁴. Celui de 2003 les a réunis en un contrat de professionnalisation ouvert à tout âge et comportant une durée de formation plus réduite¹⁵, afin d'en faire un instrument plus actif du développement des compétences et moins dépendant de l'offre de formation. Il accueille aux deux tiers des salariés et des chômeurs et reste à plus de 80 % tourné vers les jeunes, mais recrute peu de non qualifiés¹⁶. **Dans les faits, il dote surtout des jeunes de niveau Bac au moins engagés dans la vie professionnelle d'une qualification complémentaire**, reconnue dans 40 % des cas par une certification de branche (CQP).

Pour les **salariés adultes**, la « formation différée » prend principalement la forme du **congé individuel de formation (CIF)**. Introduit en 1971, il est également financé par une part de la contribution patronale à la formation continue¹⁷ via des fonds paritaires spécifiques (OPACIF). Il permet à tout salarié ancien d'au moins deux ans dans l'emploi et d'un an dans l'entreprise de s'absenter jusqu'à un an pour suivre une formation

⁸ Avis du Conseil d'orientation de l'emploi (COE) du 8 avril 2008 :

http://www.coe.gouv.fr/spip.php?page=publication_detail&id_article=381.

⁹ « Synthèse des travaux du groupe multipartite sur la formation professionnelle » présidé par Pierre Ferracci, 10 juillet 2008, http://www.minefe.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/080710formation_prof/synthese_travaux.pdf.

¹⁰ Document d'orientation du gouvernement pour la réforme de la formation professionnelle, 25 juillet 2008, http://www.centre-info.fr/IMG/pdf_Formation_professionnelle_-_Document_d_orientation_-_24_juillet_2008-3.pdf.

¹¹ Schwartz B., *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1982 (épuisé).

¹² Exonérations de cotisations sociales, crédit d'impôt, prime à l'embauche et quota d'emploi de 3 % à partir de 250 salariés.

¹³ C'est-à-dire qu'ils ont atteint l'année terminale de CAP ou BEP, avec ou sans diplôme à la clé.

¹⁴ 0,5 % de la masse salariale à partir de 20 salariés, 0,15 % en deçà.

¹⁵ 15 % à 25 % de la durée du contrat, à déterminer par accord de branche, au lieu d'un minimum de 25 % pour le contrat de qualification.

¹⁶ Moins de 10 % des jeunes embauchés n'avaient pas atteint le niveau V et 7 % n'avaient aucun diplôme.

¹⁷ 0,2 point aujourd'hui sur un total de 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises d'au moins 20 salariés.

qualifiante¹⁸. Cependant les coûts (formation et rémunération¹⁹) sont pris en charge dans la limite des fonds collectés (925 M€ en 2008), si bien que les organismes collecteurs doivent opérer un tri : sur 71 000 candidats en 2008, 50 000 ont été pris en charge, à 80 % ouvriers ou employés. Les formations sont longues (770 heures en moyenne) et mènent deux fois sur trois à un diplôme ou un titre. En complément le dispositif prend en charge des congés de bilan de compétences et de validation des acquis²⁰. On peut s'étonner du peu de candidats : sans doute beaucoup sont-ils dissuadés par le nombre limité de congés financés. Il reste qu'en ouvrant accès à la certification en cours de vie active, le CIF s'inscrit pleinement dans la formation différée.

Il en va différemment des autres formations destinées aux salariés. 20 % d'entre eux suivent chaque année une action au titre du **plan de formation** mais c'est pour une durée courte (44 heures en moyenne) et très rarement (5 %) en vue d'une certification ou d'une qualification de branche. Il s'agit presque exclusivement de formations d'adaptation ou de développement des compétences, conformément du reste aux prescriptions légales²¹. Issues de l'ANI de 2003, les **périodes de professionnalisation** (400 000 en 2008) visent à doter d'une qualification les salariés dont l'employabilité est menacée mais elles demeurent bien courtes (93 heures en moyenne) pour conduire à une certification²². Né du même accord, le « **droit individuel à la formation** » (**DIF**) permet à tout salarié ancien d'au moins un an de demander chaque année 20 heures de formation (cumulables jusqu'à 120 heures), le cas échéant hors temps de travail²³ ; deux refus successifs donnant priorité pour un CIF. Le DIF est donc un droit de tirage, conditionné à l'accord de l'employeur, sur les dispositifs précédents. En pratique, son usage reste rare (6 % des salariés en 2008) et porte sur des actions très courtes (20 heures en moyenne malgré le cumul progressif des droits).

Les **formations suivies par les demandeurs d'emploi** ont quant à elles été jusqu'ici organisées et financées par les Régions (à hauteur de 56 % des dépenses), l'État (26 %) et l'assurance-chômage (11 %). En 2007, près de 350 000 chômeurs de plus de 25 ans ont suivi à ce titre des actions relativement longues (4,2 mois en moyenne) et certifiantes à plus du tiers.

Enfin, diplômes, titres ou certifications s'obtiennent désormais aussi par la **validation des acquis de l'expérience (VAE)**. La loi de 2002 a largement ouvert les dispositifs antérieurs en permettant à toute personne disposant d'une expérience professionnelle d'au moins 3 ans d'obtenir par cette voie tout ou partie d'une certification inscrite au RNCP, qu'elle a créé par ailleurs (*encadré 1*). La certification est délivrée par un jury comprenant des professionnels et appréciant les compétences acquises sur la base d'un dossier ou parfois (validations organisées par l'AFPA) d'une mise en situation. Tous titres confondus, environ 80 000 candidats ont été jugés recevables en 2007, dont 55 000 se sont présentés devant le jury et 30 000 ont obtenu une certification partielle ou complète. Après une rapide montée en charge, le nombre des candidatures marque le pas depuis 2006.

On peut au total estimer à environ 250 000 les diplômes et titres et à 120 000 les certifications de branche obtenus par les voies de la formation continue en 2007-2008²⁴.

Les universités²⁵ y contribuent dans une mesure assez modeste : en 2005, elles ont accueilli 424 000 étudiants en formation continue, dont la moitié inscrits à titre personnel, un tiers comme salarié et 10 % comme demandeur d'emploi. Mais moins de la moitié de ces formations étaient diplômantes : 26 % visaient un diplôme ou un titre délivré par (ou au nom de) l'État et 17 % un diplôme d'université ou du CNAM. Les autres étaient des stages courts ou des formations culturelles. 47 000 diplômes²⁶ ont été délivrés à ce titre, pour les deux tiers de niveau licence ou master, soit 6 % de l'ensemble des diplômes universitaires. **L'AFPA tient pour sa part une place notable** avec en 2008 plus de 45 000 actions certifiantes aux niveaux V à III, dont 80 % pour des adultes.

¹⁸ Si ces conditions sont réunies, l'employeur ne peut qu'en demander le report pour nécessité de service ou en cas de demandes simultanées. La loi d'octobre 2009 change cependant la donne en permettant que la formation soit suivie hors temps de travail.

¹⁹ Le salaire est pris en charge à 100 % jusqu'à 2 SMIC, 80 % au-delà. Le coût total moyen d'un CIF est de 22 400 euros en 2008, dont les deux tiers couvrent la rémunération.

²⁰ Respectivement 31 000 et 9 000 pris en charge en 2008, pour un coût moyen de 1 640 et 1 130 euros.

²¹ La loi du 14 octobre 2009 a réduit les catégories d'actions du plan de formation à deux : « les actions d'adaptation du salarié au poste de travail ou liées à l'évolution ou au maintien dans l'emploi dans l'entreprise » d'une part, et « les actions de développement des compétences du salarié » d'autre part.

²² Un décret d'application de la loi du 24 novembre prévoit un plancher de 150 heures pour les périodes prises en charge par le nouveau fonds de sécurisation des parcours professionnels (voir *infra*).

²³ Dans ce cas, le temps passé en formation est indemnisé par une allocation de formation fixée à 50 % du salaire net.

²⁴ Ces estimations sont cependant à prendre avec beaucoup de précaution : elles additionnent des données provenant de sources non homogènes et les sources utilisées ne distinguent pas toujours qualifications et certifications professionnelles, ni au sein de ces dernières entre les diplômes et titres et les autres formes de certifications.

²⁵ Y compris le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), voué à l'accueil des adultes en activité, et les universités technologiques.

²⁶ La différence avec les 250 000 diplômes et titres dénombrés au tableau 1 tient aux diplômes de niveau inférieur à la licence (du CAP au BTS) ainsi qu'aux titres qui n'ont pas la dénomination de « diplôme ».

Tableau 1 – Estimations du nombre de certifications obtenues en formation continue

		Nombre d'actions certifiantes ou qualifiantes	Diplômes et titres obtenus	Certifications de branche
Contrat de professionnalisation (*)	Jeunes	93 000	56 000	12 000
	Adultes	27 000	8 000	4 000
	Total	120 000	64 000	16 000
Congé individuel de formation	CDI	41 000	27 000	5 000
	CDD	9 000	6 000	1 000
	Total	50 000	33 000	6 000
Formations des demandeurs d'emploi	Jeunes	250 000	53 000	40 000
	Adultes	350 000	74 000	56 000
	Total	600 000	127 000	96 000
Validation des acquis de l'expérience		80 000	30 000	-
Total		750 000	254 000	118 000

(*) Les contrats de professionnalisation signés dès la fin de la scolarité (37 % des contrats signés par des jeunes) ne sont pas pris en compte, considérant qu'ils s'inscrivent dans un parcours de formation initiale et non continue. *Idem* pour l'ensemble des contrats d'apprentissage.

Sources : Annexe au projet de loi de finances pour 2010, Formation professionnelle ; enquête Emploi de l'INSEE ; DARES – ministère de l'Emploi (calculs CAS).

L'ANI de janvier 2009 et la loi du 24 novembre vont-ils étendre la formation différée ?

De fait, l'accord et la loi visent à **réorienter la formation professionnelle continue vers les actifs peu qualifiés**. Plusieurs dispositions de l'accord, reprises par la loi, vont dans ce sens :

- le socle de connaissances et compétences défini par le code de l'éducation (français, mathématiques, culture humaniste, langue étrangère, TIC) est intégré aux objectifs assignés à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui reçoit pour mission de les développer et de les compléter²⁷ ;
- le nouveau « **Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels** » (FPSPP) recevra des OPCA une contribution, fixée pour 2010 à 13 % de leur collecte²⁸, avec pour mission de financer la formation de 500 000 salariés à l'employabilité menacée et de 200 000 demandeurs d'emploi. Même si la loi n'a pas repris les priorités fixées par l'accord²⁹, il s'agit bien de **recentrer l'effort, à moyens constants, sur les actifs que leur faible qualification expose plus que les autres au risque de chômage**. Changement majeur annoncé par l'ANI de 2008, le système paritaire de formation continue sort de ses frontières traditionnelles pour **faire bénéficier les chômeurs des fonds jusqu'ici réservés aux salariés**. Il n'est pas certain que ces nouvelles formations mènent plus souvent à une certification que celles d'aujourd'hui. Les ressources du nouveau fonds étant notamment prélevées sur la collecte au titre de la professionnalisation et du CIF, les formations certifiantes pourraient en effet céder du terrain aux actions courtes d'adaptation ;
- d'autres dispositions visent un **nouveau développement des contrats en alternance**. Le contrat de professionnalisation est **élargi aux allocataires des minima sociaux** et renforcé pour mieux bénéficier aux **jeunes sans qualification** (tutorat). Le **quota de 3 %** de jeunes en alternance est reconduit pour les entreprises d'au moins 250 salariés et les branches sont invitées à s'engager sur des objectifs d'embauche ;
- les établissements du second degré devront désormais transmettre sans délai aux missions locales les coordonnées des élèves sortis sans atteindre le niveau V.

Autre fil conducteur de la réforme, **l'appui aux parcours professionnels** peut également favoriser la formation différée. Il porte aussi bien sur l'information et l'orientation que sur la certification.

- Reprenant les ANI de 2008 et 2009, la loi fixe à la formation professionnelle tout au long de la vie un objectif supplémentaire : « permettre à toute personne, indépendamment de son statut, [...] de **progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle** ». En l'absence d'autre précision, cette disposition relève toutefois du droit d'initiative et non du droit opposable.
- la loi complète le « droit à la qualification professionnelle » posé par le code du travail par un droit « à l'information et à l'orientation » et crée un **service public de l'orientation tout au long de la vie**. Placé auprès du Premier ministre, un délégué à l'information et à l'orientation sera chargé de fixer priorités et normes de qualité, d'évaluer l'action publique et de coordonner les opérateurs. La fonction intégrée d'orientation est ainsi reconnue comme une ressource indispensable à la construction et à la validation des projets individuels de formation différée ; le texte est peu précis toutefois sur ses modalités ;
- **le rôle de la Commission nationale des certifications professionnelles est renforcé** : les CQP de branche reçoivent une définition légale, seront désormais transmis de droit à la Commission et peuvent être enregistrés sur demande au RNCP après son avis conforme. La création de diplômes ou titres délivrés au nom de l'État sera dorénavant précédée d'un avis d'opportunité de la Commission, qui devra

²⁷ Plutôt qu'une formation différée, cette « remise à niveau » constitue alors un préalable aux parcours certifiants de premier niveau.

²⁸ Soit 760 millions d'euros environ, sans préjudice de possibles abondements des Régions et de l'État.

²⁹ Elle renvoie pour cela à une convention-cadre à conclure entre l'État et les partenaires sociaux gestionnaires du fonds.

- veiller à leur cohérence et leur complémentarité ; un inventaire distinct des certifications portant sur des compétences transversales pourra être tenu ;
- pour **encourager la VAE**, la participation des professionnels aux jurys est facilitée (absences, indemnités) et la loi en fait **un thème central de la négociation triennale sur la formation professionnelle obligatoire dans les branches** ;
 - elle entérine également deux outils imaginés par les partenaires sociaux pour permettre aux salariés d'évaluer leurs besoins de formation (« **bilan d'étape professionnel** ») ou recenser les formations suivies, les expériences acquises et les certifications ou qualifications obtenues en cours de vie active (« **passport orientation et formation** »).

Enfin, accord et loi ménagent la **possibilité de multiplier les congés individuels de formation (CIF)** en permettant que la formation s'y déroule désormais hors temps de travail, allégeant d'autant les charges de rémunérations des OPACIF³⁰. Autre importante innovation, la **portabilité du DIF** permet aux salariés qui perdent leur emploi de faire valoir leur reliquat de DIF auprès d'un OPCA soit durant leur période de chômage, soit dans leur nouvel emploi, toujours dans la limite des ressources collectées. Mais le DIF portant par nature sur des actions très courtes, sa portabilité **ne devrait guère multiplier les formations certifiantes**.

Vers une nouvelle étape ?

La réforme répond à certains des griefs adressés au système de formation continue en redéployant les fonds paritaires vers les actifs peu qualifiés sans plus distinguer selon leur statut de salarié ou de chômeur. Mais elle **ne traite de la formation différée « qu'en pointillé »**, avec les dispositions prises pour améliorer l'orientation, réparer l'échec scolaire, développer l'alternance, élargir le CIF, encourager la VAE et mieux réguler la certification. Bien qu'elle ait retenu le principe d'une progression générale de la qualification en cours de vie professionnelle, **son véritable fil directeur est moins l'accès à la certification que la sécurité des parcours**, en misant sur la formation professionnelle tout au long de la vie pour entretenir et développer l'employabilité plutôt qu'élever la qualification formelle des personnes : l'accès à l'emploi plutôt que l'éducation permanente. Orientation logique pour un système dont le centre de gravité est constitué de longue date par les formations courtes d'adaptation à l'emploi, pour les salariés aussi bien que pour les chômeurs³¹. En appelant les pouvoirs publics à un effort significatif en faveur de la formation différée, les partenaires sociaux témoignaient pourtant de leur préoccupation face aux carences persistantes qui distinguent la France en matière d'accès au diplôme et ne sont sans doute pas étrangères à ses moindres résultats en matière d'emploi et de compétitivité. **L'économie de la connaissance passe aussi par le diplôme en cours de vie active**, comme en témoignent les **pays du nord de l'Europe**.

Comment progresser sur cette voie en dépit des lourdes contraintes qui pèsent et vont peser sur les finances publiques ? Ces quelques pistes peuvent y aider :

- les **universités** pourraient être **incitées à développer une offre spécifique et cohérente pour les adultes en formation différée** (pédagogie active, cursus modulaires, facilités horaires, usage de la VAE) en intégrant cette dimension parmi les critères d'évaluation des établissements et de leurs projets : dossiers de constitution des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), contrats quadriennaux, évaluation périodique des cursus et des enseignants. L'incitation pourrait s'étendre aux groupements d'établissements pour la formation continue (GRETA) pour les diplômes de niveau IV et III. Parallèlement, **le CNAM serait encouragé à élargir son offre dans les Régions aux adultes peu qualifiés et l'AFPA confortée dans sa fonction certifiante auprès du même public**. Les investissements correspondants pourraient de même être éligibles aux fonds du « **grand emprunt** » consacrés à l'éducation supérieure et à la recherche ;
- dans le droit fil de la réforme, la logique prioritaire serait renforcée pour **l'accès aux dispositifs certifiants** de formation continue. Les personnes de faible niveau de formation disposeraient d'un accès privilégié au CIF ou aux formations longues de demandeurs d'emploi³² dès lors qu'elles auraient construit avec l'appui du FONGECIF ou de Pôle emploi un projet de formation qualifiante validé³³ ;
- de façon plus ambitieuse, **le CIF serait substantiellement abondé tout en s'ouvrant aux demandeurs d'emploi les moins qualifiés**, avec pour avantage d'adosser la formation différée aux capacités

³⁰ Si tous les CIF prenaient place hors temps de travail, le nombre annuel de congés (50 000) pourrait mécaniquement être multiplié par 3,5. Mais il est loin évidemment d'être acquis que tous les candidats au CIF voudront suivre leur formation durant leur temps libre.

³¹ Ainsi l'accord et la loi font-ils de la « préparation opérationnelle à l'emploi », formation non certifiante d'au plus 400 heures ciblée sur une offre déposée à Pôle emploi, la modalité principale des actions prises en charge par le FPSPP au bénéfice des chômeurs.

³² Comme c'est en principe le cas pour les contrats de professionnalisation.

³³ C'est l'esprit d'une proposition de loi récemment déposée par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

reconnues d'orientation, de prescription et d'accompagnement des FONGECIF³⁴. Les ressources pourraient venir aussi bien de Pôle emploi que des Régions et du FPSPP, et croître avec le recul du chômage conjoncturel ;

- Dernière piste mais non la moindre, un véritable droit individuel de tirage sur l'appareil de formation différée serait conféré aux actifs les moins qualifiés sous la forme d'un compte individuel abondé en raison inverse de leur niveau de formation initiale et en raison directe de leur ancienneté dans l'emploi. Il serait alimenté par une dotation de l'État mais aussi par une double contribution patronale et salariale durant les périodes d'emploi et par le régime d'assurance chômage en période de recherche d'emploi.

**Encadré 4. Le numérique peut-il faciliter la réallocation de main-d'œuvre ?
O*Net Online, un exemple à suivre ?**



O*Net Online est un outil gratuit mis en place avec le soutien de l'US Department of Labor. L'objet de ce site est de fournir des informations les plus actualisées possibles sur un maximum de métiers, afin d'aider les étudiants, demandeurs d'emploi ou employés cherchant à se réorienter, à trouver les emplois qui leur correspondent le mieux en termes de centres d'intérêts, de formation, de compétences ou encore de modes de travail.

Le site propose, en outre, une série d'outils d'autoévaluation destinés à aider les demandeurs d'emploi à se positionner au mieux par rapport aux différents métiers. Il fournit également des repères aux employeurs dans leur sélection de candidats.

Ainsi, lorsque l'on clique sur le lien *green economy*, un onglet présente les différents secteurs d'activité, un autre les métiers selon l'impact que le « verdissement » a en termes de compétences ou d'offre d'emplois, un autre l'ensemble des métiers par secteur assortis d'une fiche signalétique détaillée. Ces fiches évaluent, entre autres, le type de compétences, de connaissances, de tâches, le niveau de réalisation de soi, de salaires, les tendances du marché liées à ce métier

<http://online.onetcenter.org/>

Bien des questions restent en suspens, à commencer par le niveau de formation en deçà duquel s'ouvre le droit à formation différée, les modalités de prescription des formations et de validation des projets, les conditions de rémunération des actifs en formation, la répartition des coûts pédagogiques, les instruments de régulation et d'évaluation de l'offre de formation... Nombre de réponses existent en germe dans le système de formation continue tel qu'il est. L'essentiel est que l'enjeu de la formation différée porte au-delà du seul comblement des lacunes de l'appareil éducatif. L'idéal du travailleur maître de son parcours qui sous-tend les projets de sécurité professionnelle n'a en effet de chance d'advenir que si la **liberté professionnelle des personnes** repose sur des garanties effectives. Le savoir renouvelé tout au long de la vie en est une, mais à la condition qu'il puisse s'acquérir hors les limites de la simple adaptation des compétences aux emplois.

Jean-Louis Dayan
Département Travail, Emploi, Formation

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général

Rédactrice en chef de la Note de veille :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International

Pour consulter les archives
de la Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet : www.strategie.gouv.fr



³⁴ L'IGAS recommandait en 2008 de libérer ces derniers de leurs tâches de collecte pour mieux leur permettre de tenir cette fonction d'accompagnement. Voir Dole P., Guedj J., De Saintignon P. et Vilchien D. « Évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés » <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000219/0000.pdf>.