



Présentation à la presse du rapport sur la formation professionnelle

Discours de M. Philippe Séguin, Premier président

Mesdames, Messieurs,

Je veux avant tout vous souhaiter la bienvenue et vous remercier pour votre présence.

Nous sommes réunis pour la présentation du dernier en date des rapports publics thématiques de la Cour.

Ce rapport est consacré à la formation professionnelle tout au long de la vie, ce qui signifie qu'il traite à la fois de la formation professionnelle initiale (qui comprend les lycées professionnels et l'apprentissage) et de la formation professionnelle continue.

Cette approche globale constitue l'originalité du rapport et sa force par rapport à d'autres travaux qui n'abordent que l'un ou l'autre aspect de la formation.

Ce rapport intervient surtout à point nommé puisque les partenaires sociaux ont engagé les négociations sur ce sujet hier. Notre travail pourra utilement éclairer -oserais-je dire aiguillonner ?- leurs débats. En tout cas, on ne pourra pas prétendre que la Cour est hors du temps.*

Vous le savez, la formation professionnelle est aujourd'hui source de nombreux débats. Quelques-uns voient dans son financement une manne propre à renflouer les caisses publiques. D'autres défendent avec vigueur le système existant et les prérogatives et les avantages qu'ils en tirent. D'autres estiment des réformes souhaitables.

La Cour, elle, a abordé le sujet sans arrière pensée. Elle a simplement cherché à dire, au terme de multiples contrôles, menés avec les CRC, si l'argent consacré à la formation professionnelle est bien utilisé (c'est-à-dire, selon les termes consacrés, s'il l'est de manière efficace et efficiente).

La réponse est sans équivoque. Elle est négative.

Il faut en effet dire les choses telles qu'elles sont : la formation professionnelle, qui consomme chaque année plus de 34 milliards d'euros (une somme supérieure au budget de la défense !) ne remplit aucun de ses objectifs les plus fondamentaux.

Le secteur est éclaté jusqu'à l'incohérence. Tout le monde intervient et personne ne se parle... Les organismes de financement et ceux de formation se sont multipliés à l'extrême. Les donneurs d'ordre sont excessivement nombreux et se marchent sur les pieds. Les circuits de financement sont inextricables et incontrôlables. Et en bout de chaîne, les bénéficiaires potentiels n'ont pas la formation dont ils auraient besoin.

En bref, le système est à la fois inéquitable, inefficace et coûteux (et même très coûteux).

Je m'en vais illustrer ce triple constat, en m'appuyant sur les principales observations du rapport.

- Système inéquitable d'abord, parce qu'en dépit des effets d'annonce, il accroît les inégalités au lieu de les réduire.

Dans notre pays, tous les ans, plus de 60.000 jeunes sortent encore du système scolaire sans aucune qualification ni diplôme et 120.000 sans disposer d'un diplôme de l'enseignement secondaire, c'est-à-dire le baccalauréat, un BEP ou un CAP. Ce seul chiffre montre l'urgence de la réforme.

On pourrait s'attendre à ce que le système de formation continue vienne corriger cette défaillance du système de formation initiale. Or il n'en est rien : nous sommes dans une situation aberrante où les personnes les moins diplômées sont celles qui bénéficient le moins des actions de formation continue. Ainsi, un ingénieur ou un cadre a, en moyenne, trois fois plus de chances de se voir proposer une formation qu'un ouvrier non qualifié.

De même, alors que l'un des premiers objectifs de la formation continue devrait être de remettre le pied à l'étrier des personnes ayant perdu leur emploi, on observe que ces dernières bénéficient deux fois moins de la formation que les salariés en situation d'activité !

Et je passe sur les autres inégalités flagrantes du système : les femmes bénéficient moins des dispositifs de formation que les hommes, les salariés des PME moins que ceux des grandes entreprises, les salariés de plus de 55 ans moins que ceux de 30 à 55 ans.

En bref, le dispositif offre *théoriquement* –et j'insiste sur ce mot- un droit indifférencié à la formation pour tous, mais en réalité ce sont ceux qui en ont le plus besoin qui en bénéficient le moins. En d'autres termes, la formation continue, loin de constituer une deuxième chance, maintient et amplifie les inégalités.

Le système est donc injuste pour ses bénéficiaires. Il l'est également pour les **entreprises**. Ainsi, les petites entreprises contribuent globalement plus au financement de la formation, via les organismes collecteurs (OPCA) que ceux-ci ne financent de formations à leur profit. Les grandes entreprises, à l'inverse, sont bénéficiaires nettes dans leurs relations financières avec les OPCA. En 2005, le taux d'accès à la formation dans les entreprises de 10 à 19 salariés était de moins de 13 % ; il s'élevait avec la taille de l'entreprise pour atteindre plus de 54 % dans les entreprises de plus de 2000 salariés.

Le système aboutit à la situation choquante dans laquelle les PME financent de facto une partie de la formation des grandes entreprises.

- Voilà pour le chapitre de l'iniquité ; le système est aussi et surtout **inefficace**. Il réussit cette gageure de ne répondre ni aux besoins de ses bénéficiaires ni à ceux des entreprises.

Ces difficultés viennent d'abord et surtout de l'absence de cohérence des diverses actions entreprises en matière de formation initiale et de formation continue. C'est un système de logiques concurrentes, de légitimités et de compétences qui au mieux s'ignorent.

La **formation initiale, d'abord**, relève des lycées professionnels gérés par l'Etat et de l'apprentissage géré par les régions. Nous avons là deux acteurs qui peinent déjà à se coordonner. Les formations proposées dans ces deux filières sont du coup parfois redondantes quand les unes ne cherchent pas à mordre sur le public des autres. On constate en même temps que de nombreuses formations sans débouchés sont maintenues contre toute raison.

Les conditions de gestion (notamment dans les lycées professionnels) s'avèrent rigides : les financements par exemple sont alloués sur un nombre *théorique* d'élèves et non sur leur nombre effectif ; de même, d'importantes rigidités entourent la gestion des enseignants du fait notamment du calcul de leurs obligations horaires par tranches hebdomadaires alors que certaines semaines les élèves sont en stage en entreprise...

Enfin et surtout, les résultats obtenus en matière d'insertion professionnelle sont bien insuffisants surtout pour l'enseignement professionnel ; seuls 43 % des sortants de lycées professionnels trouvent un emploi en moins d'un an. Le taux est certes meilleur pour les apprentis puisque 66% d'entre eux trouvent un emploi à leur sortie mais il reste que ces deux filières de formation restent faiblement attractives alors même que chez certains de nos voisins – notamment en Allemagne – elles sont considérées comme la voie normale pour accéder à la vie professionnelle dans tous les domaines et à tous les niveaux.

En matière de **formation continue**, la situation n'est guère plus encourageante et les problèmes de coordination sont également flagrants.

L'illustration la plus symptomatique réside sans doute dans la formation des demandeurs d'emploi puisque le prescripteur (l'ancienne ANPE), n'est pas celui qui finance. Le prescripteur ne connaît donc qu'imparfaitement l'offre de formation -aucune base de données exhaustive n'existe dans ce domaine- et il ne connaît pas les résultats obtenus par les personnes qu'il a orientées. Comment espérer dans ces conditions une prise en charge satisfaisante du demandeur d'emploi ?

S'agissant de la formation des salariés, ce sont deux logiques orthogonales qui coexistent sans vraiment jamais se rencontrer : une logique verticale d'organisation par branche et une logique horizontale qui donne à la région la compétence de droit commun en matière de formation. La législation relative à la formation professionnelle n'a pas permis de lever l'ambiguïté et l'a même paradoxalement accrue : ainsi, la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle et au dialogue social, issue de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003, a substantiellement renforcé le rôle des branches dans l'organisation de la formation continue des salariés tandis que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a considérablement étendu les compétences des régions en matière de formation professionnelle. On ne peut que se demander quelle est la logique de tout cela.

Face à cet embrouillamini d'acteurs et de financeurs, les organismes de formation se sont développés de manière quasi anarchique (on en dénombre plus de 45 000 aujourd'hui) et l'on observe que c'est leur offre qui détermine la demande plutôt que l'inverse. Ce sont eux qui le plus souvent définissent le contenu des formations en lieu et place des financeurs.

Quant aux deux principaux prestataires publics de **formation continue** que sont l'Association pour la formation professionnelle des adultes (l'AFPA) et le réseau des GRETA (les groupements d'établissements publics locaux d'enseignement), ils peinent –et c'est peu de le dire– à se moderniser et à s'adapter au nouveau contexte institutionnel régionalisé et concurrentiel.

- Serait-ce l'argent qui manque ?

Et bien pour une fois, non. Et j'en arrive au caractère excessivement coûteux du système. La formation a mobilisé en 2006, hors enseignement professionnel supérieur, plus de 34 milliards d'euros. Une somme considérable qui provient de l'Etat, des régions, des entreprises, mais également des personnes en formation, pour lesquelles le reste à charge est souvent significatif.

Mais le système gaspille beaucoup d'argent. 1 euro investi ne se transforme pas en 1 euro de formation utile, loin de là.

Près de 10% des fonds collectés se perdent en frais de fonctionnement dans des réseaux de collecte éclatés entre un grand nombre d'entités. Tout cela s'accompagne d'une très forte opacité des circuits financiers.

La Cour a relevé de très nombreuses anomalies de gestion dans les organismes paritaires collectant la taxe d'apprentissage. Le financement de la formation continue via les multiples OPCA est tout aussi opaque et les contrôles y sont insuffisants comme nous l'avons déjà démontré dans le rapport public annuel 2007.

Les conditions de rémunération des organisations professionnelles qui participent à la gestion de ces divers organismes constituent encore une boîte noire immaîtrisable, et ces transferts financiers continuent à soulever de nombreuses interrogations (et vous reconnaîtrez là un de ces euphémismes que la Cour affectionne...).

2- Voici donc les principaux éléments de diagnostic.

Notre mot d'ordre est donc simple : il est nécessaire et urgent de revoir profondément le système.

Nous faisons plusieurs recommandations en ce sens, mais nous en formulons plus spécifiquement deux sur lesquelles je voudrais insister et sur lesquelles, à notre sens, il ne faudra pas transiger :

- premièrement, il faut **mutualiser au maximum les fonds**, sortir du système actuel, un système en tuyaux d'orgue -pour ne pas parler d'usine à gaz... qui fait que chaque financeur veut conserver le profit des sommes investies. Ce cloisonnement est le principal facteur d'inégalités.

La formation continue doit être ciblée sur ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les personnes peu ou pas qualifiées, les demandeurs d'emplois ou les seniors. Nous prôtons une véritable discrimination positive en la matière.

Pour ce faire, il faut mettre en commun les fonds de la formation. Nous recommandons ainsi la création d'un « fonds régional pour la formation tout au long de la vie » qui rassemblerait des moyens jusqu'à présent éparpillés entre les différents acteurs et qui aurait vocation à financer des actions de formation répondant à des priorités locales. Cette proposition est importante, même si elle entraînera des résistances chez les principaux intéressés. Pour autant, elle est la seule voie possible pour que l'effort se porte sur ceux qui en ont vraiment besoin.

- La deuxième recommandation sur laquelle je veux insister porte sur le système de collecte des fonds. Il est actuellement excessivement éclaté et largement incontrôlable. Il est impératif de le simplifier. Plusieurs solutions sont envisageables : la plus simple serait de relever le montant de la collecte permettant d'obtenir l'agrément. On réduirait ainsi le nombre d'organismes collecteurs. Mais on pourrait être plus audacieux en organisant par exemple un prélèvement conjoint de la taxe d'apprentissage et des fonds de la formation professionnelle. Si ces deux voies échouaient, il faudrait à notre sens transférer la collecte des fonds de la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage, ou du moins d'une partie de ces dernières, à un organisme unique voire aux URSSAF. Cette dernière solution ferait des URSSAF, qui vont également se voir confier le recouvrement des cotisations d'assurance chômage, le collecteur quasi-universel des cotisations assises sur la masse salariale. Cela permettrait à la fois une plus grande simplicité pour les entreprises, une mutualisation plus aisée des fonds, d'importantes économies d'échelle ainsi qu'un meilleur contrôle des contributions.

Mutualisation des fonds et simplification de la collecte. Telles sont donc nos principales préconisations.

Les autres recommandations du rapport portent sur l'offre de formation :

- en matière de formation initiale, il nous faut des lycées professionnels et des filières d'apprentissage performants et attractifs, garantissant un avenir aux jeunes.

Il est donc indispensable de remettre en question les formations sans débouchés.

Il faut également réorganiser le réseau des lycées professionnels en regroupant ceux dont la taille est la plus modeste afin de mutualiser les moyens et de limiter les coûts de fonctionnement. Un assouplissement des règles de gestion serait également le bienvenu.

Enfin, il est inacceptable que faute de concertation entre l'Etat et les régions, les lycées professionnels et les dispositifs d'apprentissage se fassent concurrence. Il y a là un besoin de clarification urgent.

- Concernant la formation des demandeurs d'emploi, les fonctions de définition des besoins, de prescription, de financement et d'évaluation de la qualité des formations doivent être rapprochées au sein de la nouvelle entité regroupant Assedic et ANPE. Les conseillers qui prendront en charge les demandeurs d'emploi doivent être en mesure d'intégrer tous les éléments nécessaires à la mise en œuvre d'un véritable parcours de formation. Enfin, les financeurs doivent faire un effort pour mieux évaluer les résultats des formations qu'ils financent.

Sur le plan institutionnel, il faut encore et toujours simplifier. Lorsque des organismes ont des missions proches, comme l'AFPA et les GRETA par exemple, pourquoi ne pas mettre en commun leurs moyens ? Pourquoi ne pas les regrouper ?

Je pourrais poursuivre la liste de nos recommandations. Je vous renvoie pour plus de détail au corps de notre rapport.

Je souhaiterais simplement conclure en rappelant que le gouvernement a annoncé début 2008 sa volonté de réformer profondément la formation professionnelle.

Sur la base des conclusions d'un groupe de travail présidé par M. Pierre Ferracci, il a remis aux partenaires sociaux un document d'orientation dont les principaux axes vont dans le sens des recommandations de la Cour et nous nous en réjouissons.

Mais il faudra du courage et de la détermination. Et ne pas s'effrayer à l'idée de mettre en cause de certains tabous. On ne peut plus se contenter de poser des rustines. Il faut procéder à une véritable remise à plat. Près de 40 ans après la définition de la plupart de ses principes fondateurs, la France a impérativement besoin d'une distribution claire des missions entre les acteurs de la formation professionnelle : Etat, régions, partenaires sociaux, si elle veut que celle-ci retrouve cohérence, équité et efficacité pour des coûts qui pourraient être considérablement moindres.

Souhaitons que l'occasion soit enfin saisie, car on a que trop attendu.

Je vous remercie et me tiens à votre disposition, avec Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5ème chambre, M. Antoine Durreleman, conseiller maître et Christophe Strassel, conseiller référendaire, pour répondre à toutes vos questions.