

**APPLICATION DE LA LOI N° 2009-1437 DU 24 NOVEMBRE 2009
RELATIVE À L'ORIENTATION ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE
AU LONG DE LA VIE**

TOUT

SYNTHÈSE

I. SYNTHÈSE SUR L'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE

32 des 62 articles de la loi ne demandaient pas que soient pris des textes réglementaires d'application. Pour la mise en œuvre des autres articles, ont déjà été publiés 20 décrets d'application à proprement parler, auxquels il convient d'ajouter de nombreux autres textes réglementaires ou assimilables (arrêtés ministériels, circulaires, instructions, décrets de nomination, *etc.*) ; ces textes permettent la pleine entrée en vigueur de 17 articles. Cependant, il reste 13 articles dont tout ou partie des dispositions renvoient à des textes d'application qui ne sont pas encore parus (sachant que la nécessité d'un tel texte est discutée pour l'un de ces articles et que pour un autre, la parution du décret d'application ne doit légitimement pas être envisagée avant début 2011, un temps ayant d'abord été laissé par le législateur à la négociation sociale).

Il est à noter que, parmi ces articles dont le texte d'application n'a pas été publié, l'article 54, prévoyant le transfert de propriété, à titre gratuit, à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), des biens de l'État mis à sa disposition, a été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 17 décembre 2010.

Par ailleurs, la loi mentionne le dépôt de 3 rapports du Gouvernement au Parlement. Aucun n'a été déposé jusqu'à présent, alors que les échéances fixées pour ces dépôts sont (légèrement) dépassées.

II. PRÉSENTATION THÉMATIQUE

Pour recueillir les premiers éléments sur l'application concrète de la loi, plus de trente auditions ou tables rondes ont été organisées, à l'occasion desquelles plus d'une centaine de personnes ont été entendues.

A. LE CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE

L'article 1^{er} de la loi élargit les missions du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV). Le décret attendu, portant notamment sur la composition du conseil, n'a pas été pris, après qu'un premier projet a été rejeté par le Conseil lui-même en juin 2010. Les différends concernent notamment la pondération des voix, avec en particulier la question de la voix délibérative triple pour les représentants de l'État, ou la liste des organisations syndicales et d'employeurs représentées (quelle présence des organisations qui ne font pas partie des huit qui sont représentatives au plan national et interprofessionnel ?).

Ce retard de publication du décret fait que le conseil ne pourra pas jouer, en amont de l'élaboration de la première génération des contrats de plans régionaux de développement des formations professionnelles, le rôle prospectif que le législateur a voulu lui donner en matière d'orientations pluriannuelles des politiques de formation.

Par ailleurs, l'élargissement des missions du Conseil ne s'est apparemment pas accompagné de moyens supplémentaires substantiels, alors même que la Cour des comptes observait déjà en 2008 que les moyens étaient insuffisants pour remplir les missions d'alors.

B. LA CRÉATION D'UN SERVICE PUBLIC DE L'ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE

1. La nomination d'un délégué à l'information et à l'orientation

Le nouveau délégué à l'information et à l'orientation (DIO), M. Jean-Robert Pitte, a été nommé le 23 juin 2010 et sa lettre de mission lui a été adressée le 31 août 2010.

2. Vers la mise en place du service dématérialisé de première information et de premier conseil

La mise en œuvre opérationnelle du nouveau service dématérialisé de première information et de premier conseil, qui doit servir de point d'entrée dans le système d'orientation en application de l'article 4 de la loi, est annoncée pour l'été 2011. Un débat existe sur les moyens qui seront nécessaires. L'ambition affichée est de mettre en place, outre un site internet, des plateformes d'accueil, notamment téléphonique. Pour le moment, les partenaires sociaux ont prévu d'y consacrer 5 millions d'euros en 2010, puis 2011. Cette somme sera-t-elle suffisante pour avoir un système de plateformes téléphoniques bien dimensionné ?

3. Les enjeux de la labellisation des organismes d'orientation

L'autre élément concret du service public de l'orientation est la procédure de labellisation des organismes. Le décret d'application n'a pas été publié à ce jour, après que le CNFPTLV a sursis à statuer sur un premier projet, puis émis un avis défavorable sur une nouvelle version.

Les auditions ont montré une certaine mobilisation des acteurs, mais aussi beaucoup d'interrogations : à quoi correspond la notion de « *lieu unique* » où les services devraient être disponibles, quand les projets de décret disent qu'un lieu unique peut être un « *réseau territorial constitué de plusieurs organismes* » ? Quelles garanties pour une bonne couverture du territoire ? Fondamentalement, quel est le but de la démarche de labellisation : simplement vérifier la compétence des organismes d'orientation, ou aller vers la mise en place d'un réseau national structuré ?

Sujet connexe, l'article 5 de la loi porte sur les conditions de recrutement et de formation des conseillers d'orientation psychologues de l'Éducation nationale. Une modification consécutive du décret de 1991 sur le recrutement de ces personnels semble envisagée.

C. LA RÉFORME DES INSTRUMENTS DE MUTUALISATION

1. La création d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

- *Une mise en place rapide*

À l'exception d'un décret (peu important) publié seulement en décembre 2010, l'ensemble des actes réglementaires, délibératifs et conventionnels nécessaires à la constitution du FPSPP, en application de l'article 18 de la loi, étaient pris le 15 mars 2010. Au total, le nouveau fonds devrait avoir engagé sur l'ensemble de l'année 2010 près de

820 millions d'euros, soit deux fois plus que l'ancien fonds unique de péréquation (FUP) en 2009 (441 millions) ; l'effet de renforcement de la mutualisation est donc réel.

Un certain nombre de questions restent cependant ouvertes.

- *La gouvernance : un équilibre qui reste à trouver*

L'équilibre de la gouvernance du FPSPP reste à stabiliser :

– Les organisations patronales du « hors-champ », qui ne se reconnaissent pas dans les trois confédérations « nationales interprofessionnelles » (MEDEF, CGPME et UPA) et correspondent à des secteurs employant environ le cinquième des salariés, réclament une place accrue dans cette gouvernance (à l'exception de la FNSEA, qui se satisfait du système dérogatoire obtenu pour l'agriculture). Le système de consultation sur les principales décisions qu'a établi la loi ne leur suffit pas et les principales de ces organisations ont demandé officiellement à être représentées, sinon au conseil d'administration du fonds, du moins dans ses trois commissions spécialisées.

– L'État est très présent dans la gouvernance institutionnelle du fonds (présence d'un commissaire du Gouvernement avec droit de veto suspensif sur les décisions, négociation obligatoire d'une convention-cadre État-fonds, avec des annexes financières annuelles, fixation du taux annuel d'appel des ressources du fonds par arrêté ministériel...) et ajoute à l'exercice de ces prérogatives des décisions souveraines comme le prélèvement de 300 millions d'euros décidé pour 2011 sur le fonds. L'ancien FUP connaissait certes des prélèvements réguliers, mais moins importants (en moyenne d'une centaine de millions d'euros par an) et surtout inscrits, ces dernières années, dans un cadre conventionnel – ce qui permet au moins une certaine prévisibilité.

- *Les modes d'intervention du fonds : complexité et effets incertains ?*

Le nouveau mode d'intervention, destiné à mettre en œuvre les mesures de sécurisation des parcours au bénéfice de publics ciblés, repose sur un système d'appels à projets qui est perçu comme complexe, *a fortiori* compte tenu du cofinancement du Fonds social européen (FSE) prévu, et auxquels seuls les OPCA et OPACIF accèdent directement, ce qui est critiqué par des entreprises comme par des régions.

La mission de péréquation a été reprise de l'ancien FUP mais réformée et élargie. Pour le moment, l'impact de cette réforme sur un élément sensible, les flux de contrats de professionnalisation, paraît incertain, la relative embellie qu'on peut constater depuis le printemps 2010 en la matière pouvant avoir d'autres causes (à rechercher en premier lieu dans la situation économique).

Par rapport à cette préoccupation, on peut faire un *focus* sur la liberté conventionnelle laissée aux branches dans la répartition de l'imputation du prélèvement (sur les obligations financières légales de financement de la formation) au bénéfice du FPSPP entre la collecte au titre de la professionnalisation et les obligations au titre du plan de formation, liberté qui avait suscité des inquiétudes sur la préservation du financement des contrats de professionnalisation lors des débats parlementaires. 38 accords spécifiques ont été recensés : la grande majorité, soit 34, prévoient effectivement de plus prélever sur la collecte « professionnalisation », et donc moins sur celle du plan de formation, que le droit commun (la clef la plus fréquemment retenue – 20 accords dont ceux des OPCA interprofessionnels AGEFOS-PME et OPCALIA – étant une répartition 50/50 en masse) ; 3 accords imputent même la totalité du prélèvement sur la collecte « professionnalisation ». Cependant, le

Gouvernement ne semble pas vouloir user de la faculté d'encadrement réglementaire que la loi lui confère.

- *Les moyens financiers : un besoin de clarification et d'anticipation*

Le débat sur les conséquences du prélèvement de 300 millions d'euros décidé sur le FPSPP est compliqué par une certaine difficulté à appréhender la situation du fonds dans les documents budgétaires et comptables. Les concepts comptables doivent être clarifiés, ce que devrait permettre l'entrée en vigueur, attendue, d'un nouveau plan comptable commun avec les OPCA.

Il faut aussi plus d'anticipation en matière financière, et ce pas seulement dans les relations avec l'État. La date de fixation annuelle du taux de prélèvement sur les fonds de la formation au bénéfice du FPSPP, actuellement en fin s'année « n-1 », pourrait éventuellement être avancée, par exemple au premier semestre ; cela permettrait plus d'anticipation aussi bien pour l'élaboration des programmes d'intervention des OPCA (sur les ressources desquels ce prélèvement est en grande part opéré) que pour celle du programme du FPSPP. Une autre proposition concrète serait d'échelonner dans l'année les versements des OPCA au FPSPP, puisque ses dépenses sont étalées ; avec un versement à une seule date, on a forcément des moments de trésorerie très élevée au FPSPP tandis que des OPCA peuvent être mis en difficulté.

2. La réforme des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

La réforme des OPCA (articles 41 et 43) comprend des enjeux multiples : élargissement des missions, avec notamment l'obligation d'un service de proximité aux PME-TPE ; processus de regroupement des organismes ; préparation de conventions d'objectifs et de moyens conclues avec l'État, *etc.* Il est donc naturel que tout ne soit pas en place un an après la promulgation de la loi et d'ailleurs l'article 43 de la loi prévoit l'entrée en vigueur des nouveaux agréments des OPCA au plus tard le 1^{er} janvier 2012, ce qui laisse encore un peu de temps.

Le processus de regroupement apparaît bien engagé, avec plusieurs rapprochements actés ou, au moins annoncés, concernant une dizaine d'OPCA.

Cependant, si le décret d'application de la réforme des OPCA a été publié le 22 septembre 2010, l'arrêté ministériel relatif aux frais d'information et de gestion des organismes n'a toujours pas été pris. Or, pour de nombreuses personnes entendues, il s'agit d'un préalable nécessaire à la négociation des conventions triennales d'objectifs et de moyens des OPCA avec l'État, négociation qui commence.

Des interrogations existent aussi sur la compatibilité du développement des services des OPCA aux entreprises avec le droit de la concurrence (risques juridiques pour les OPCA) et sur le nouveau plan comptable, avec la perspective, selon les services du Gouvernement, de la parution d'un nouvel arrêté comptable au 1^{er} trimestre 2011.

D. LES MESURES POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

1. L'expérimentation d'un livret de compétences des élèves allant au-delà du seul cadre scolaire

L'article 11 de la loi propose la mise en œuvre expérimentale d'un livret de compétences dans l'enseignement du premier et du second degrés. Ce livret doit valoriser les

acquis extrascolaires et diffère à ce titre du livret personnel de compétences institué par le décret n° 2007-860 du 14 mai 2007, même si la question de l'articulation des deux dispositifs se pose. Un arrêté en date du 19 août 2010 a fixé une liste de 166 établissements expérimentateurs dans le second degré.

2. La prise en charge des jeunes en difficulté

- *Le repérage et le suivi des « décrocheurs »*

L'article 36 de la loi doit permettre la mise en œuvre d'un système national de repérage et de prise en charge, sans délai de latence, pour les élèves qui ont « décroché » du système scolaire, en fournissant la base légale d'un outil informatique permettant de croiser les données personnelles des élèves détenues par les différentes institutions (établissements scolaires, CFA, missions locales...). Le décret d'application a été publié et le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative a annoncé, lors du Conseil des ministres du 19 janvier 2011, que le dispositif avait reçu l'autorisation de la CNIL et est désormais opérationnel.

- *Un rôle accru pour les Écoles de la deuxième chance*

L'article 15 de la loi abaisse à 16 ans l'âge minimal d'entrée dans les Écoles de la deuxième chance (E2C) et à l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE). L'article 38 appelle à une couverture « *complète et équilibrée* » du territoire par le réseau des E2C. Par rapport à une offre qui se montait à 4 737 places fin 2008, la circulaire DGEFP n° 2009/13 du 5 mai 2009 a fixé un objectif d'atteindre une capacité d'accueil de 12 000 places en E2C d'ici la fin de l'année 2010. Pour le moment, d'après des réponses à un questionnaire budgétaire, on serait plutôt à environ 10 200 places financées. Sur le plan de la couverture territoriale, 24 écoles et 62 sites (écoles et antennes) étaient en activité en juin 2010, dans 14 régions et 32 départements, auxquels s'ajoutent une cinquantaine de projets en cours de montage.

3. Un encadrement plus strict des stages étudiants

- *Le renforcement de l'obligation de gratification*

L'article 30 de la loi ramène la durée au-delà de laquelle les stages doivent obligatoirement faire l'objet d'une « *gratification* » de trois à deux mois. Cependant, la portée de cette mesure est atténuée par la multiplication des exemptions à l'obligation de gratification qui ont été actées dans d'autres textes (pour les collectivités territoriales et les établissements publics de santé, pour les étudiants et élèves auxiliaires médicaux) ou sont demandées (le Sénat a adopté, le 29 avril 2010, une proposition de loi exemptant de l'obligation de gratification les structures qui accueillent les étudiants et élèves travailleurs sociaux).

- *L'intégration obligatoire à un cursus pédagogique*

Concernant l'interdiction des stages hors-cursus, également prévue par l'article 30, le décret d'application du 25 août 2010 prévoit plusieurs cas particuliers, le Gouvernement voulant, d'après la réponse faite aux rapporteurs, réprimer les abus, mais aussi éviter de gêner le développement des stages en université, qui constitue l'une de ses priorités. Ces deux objectifs peuvent apparaître délicats à concilier. Dans ces conditions, il subsiste, selon certains, des ambiguïtés et des précisions complémentaires seraient souhaitables.

E. LES MESURES POUR DÉVELOPPER L'ALTERNANCE

1. Les mesures relatives aux contrats et périodes de professionnalisation

L'article 23 de la loi étend la liste des publics éligibles au contrat de professionnalisation aux bénéficiaires de minima sociaux et établit des modalités renforcées de prise en charge pour ces nouveaux bénéficiaires et les jeunes de 16 à 25 ans n'ayant pas validé un second cycle de l'enseignement secondaire. D'après des éléments encore parcellaires, il semble que ces mesures aient des effets limités.

2. Les dispositions relatives à l'apprentissage

La loi comporte un ensemble de mesures relatives au statut de l'apprenti, des éléments de retour n'existant que pour certaines.

Les décrets destinés à encadrer les mesures des articles 23 et 26, qui prévoient des dérogations, s'agissant des jeunes en contrat de professionnalisation et en apprentissage, aux règles qui interdisent certains équipements et travaux aux mineurs, ne sont pas parus.

L'article 25 de la loi permettait (jusqu'au 31 octobre 2010) à des candidats à l'apprentissage d'entamer une formation en centre de formation d'apprentis (CFA) sans avoir trouvé de maître d'apprentissage : cette mesure n'avait concerné que 226 jeunes mi-octobre 2010. Selon les services du Gouvernement, ce faible nombre résulterait, soit de l'opposition des conseils régionaux, soit de la mise en œuvre par eux de dispositifs équivalents qui ont donné un caractère subsidiaire au dispositif législatif.

L'ouverture d'une possibilité nouvelle d'accueil des élèves de quinze ans dans les CFA, prévue par l'article 29 de la loi, est en début d'application, le décret *ad hoc* n'ayant été pris que le 31 décembre 2010. Les auditions ont montré sur cette question l'utilité de clarifications juridiques, de manière à préciser le positionnement de cette nouvelle mesure par rapport aux dispositifs de « préapprentissage » déjà existants.

L'article 34 de la loi invite les branches à négocier la possibilité, pour tout apprenti dont la formation n'a pas été sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle, de bénéficier, à sa demande, de la prise en compte de ses acquis en vue de l'obtention d'un certificat de qualification professionnelle (CQP). La branche des hôtels, cafés et restaurants est apparemment la seule à avoir conclu, le 15 avril 2010, un accord établissant une « passerelle » de ce type entre l'apprentissage et la certification professionnelle.

Plusieurs dispositions législatives récentes (les articles 23 et 33 de la présente loi, mais aussi l'article 104 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites) traitent de la prise en charge des frais de tutorat, afin de développer le tutorat des jeunes embauchés. Ces mesures ont des champs et des modalités distincts, mais des personnes entendues se sont interrogées sur leur articulation. La lisibilité des mesures d'incitation au tutorat devrait être améliorée.

L'article 31 de la loi promeut la conclusion, entre l'État, en concertation avec les régions, et des branches ou entreprises, de conventions d'objectifs sur le développement de la formation des jeunes par l'alternance, le cap de 5 % de jeunes en alternance dans l'ensemble de l'emploi privé étant cité par la loi. Cette disposition, qui n'est pas utilisée à présent, mérite d'être rappelée dans un contexte où la question des voies et moyens d'une augmentation des effectifs en alternance est posée.

F. L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

1. Un droit individuel à la formation (DIF) rendu « portable »

La portabilité du reliquat de DIF non utilisé en cas de perte d'emploi, telle que prévue par l'article 6 de la loi, n'est pas encore vraiment mise en œuvre.

Les modalités de cette mise en œuvre emportent plusieurs incertitudes : le DIF portable, qui se traduit par un droit à formation valorisé monétairement, doit-il être considéré comme un « droit de tirage » pour les salariés ayant perdu leur emploi, comme le texte de la loi semble l'impliquer dans la plupart des cas, ou bien les OPCA et/ou Pôle emploi peuvent-ils s'opposer aux demandes de financement de formations qui ne correspondraient pas à leurs priorités ou, plus simplement, ne leur paraîtraient pas opportunes ? Lorsque ce DIF portable est exercé durant la période de chômage, doit-il être géré par Pôle emploi ou par l'OPCA qui le finance ?

Il convient aussi de signaler les enjeux financiers : le FPSPP a programmé 20 millions d'euros pour la portabilité en 2010, puis 2011. Or, à terme, la dépense annuelle pourrait être beaucoup plus importante ; la Cour des comptes l'avait chiffrée il y a deux ans à près de 300 millions d'euros. À cet égard, il serait intéressant que le Gouvernement dépose le rapport sur le financement du DIF et son traitement fiscal et comptable demandé à l'article 7 de la loi.

Il convient enfin de signaler un point de droit : l'extension du régime antérieur, qui est maintenu, de « transférabilité » du DIF au cas des licenciements pour faute grave apparaît contradictoire, dans la mesure où cette transférabilité doit être exercée durant le préavis de licenciement et que, justement, le licenciement pour faute grave exclut le préavis.

2. La prise en charge des formations hors temps de travail à l'initiative des salariés

L'article 10 de la loi habilite les OPACIF à financer des formations hors temps de travail (qui n'impliquent donc pas un congé, comme l'implique par construction le congé individuel de formation-CIF) d'une durée d'au moins 120 heures. L'ensemble des OPACIF ont modifié leurs règles de financement en conséquence. Cependant, le nombre de dossiers semble encore très faible. Plusieurs facteurs de complexité sont signalés dans la mise en œuvre :

- de fait, ce type de formations « hors temps de travail » mais longues exigent souvent un effort, une forme de cofinancement sous forme d'autorisations d'absence, de la part de l'employeur des bénéficiaires ;

- est également affiché le souci d'éviter toute substitution à d'autres circuits de financement public qui existent déjà pour ce type de formations ;

- pour couvrir des formations longues et coûteuses, il pourrait être utile, mais c'est compliqué, de pouvoir mobiliser cumulativement plusieurs dispositifs financiers, notamment le DIF en complément du CIF. Dans son rapport public 2009, la Cour des comptes recommandait déjà une plus grande articulation du CIF et du DIF (obligation de mobilisation du DIF en cas de demande de CIF ; création d'une portabilité limitée du CIF en cas de transition professionnelle ; fusion des dispositifs CIF-CDD et DIF-CDD).

3. Le bilan d'étape professionnel

L'article 12 de la loi instaure un droit au « *bilan d'étape professionnel* » pour les salariés à partir de deux ans d'ancienneté, ce bilan pouvant être renouvelé tous les cinq ans. Les conditions d'application de cette mesure sont renvoyées à un futur accord national interprofessionnel des partenaires sociaux, suite à l'échec d'une précédente négociation. Cette nouvelle négociation ne semble pas être une priorité des partenaires sociaux, qui l'ont cependant inscrite à leur « agenda social » pour 2011.

4. Le « passeport orientation et formation »

L'article 12 a également pour objet de prévoir l'élaboration d'un « *modèle de passeport orientation et formation* » qui sera mis à la disposition de toute personne. Ce passeport pourrait recenser les diplômes de la formation initiale et les éléments de la formation continue (expérience professionnelle, actions de formation, qualifications obtenues, etc.). Le décret d'application prévu n'a pas été publié, suite à l'avis négatif rendu par la section sociale du Conseil d'État sur le projet qui lui avait été présenté. Cet avis négatif rend compte de divergences de vues sur l'outil envisagé : conformément à la volonté du législateur, le projet de décret insistait sur la totale liberté du titulaire du passeport pour le constituer et l'utiliser ; or, du point de vue du Conseil d'État, ce type de document exigerait une autorité administrative chargée de l'établir, un encadrement de la liberté de son utilisation et une validation, voire une authentification (par un tiers) de son contenu.

Il est à noter que l'absence de base légale ou réglementaire n'interdit nullement de mettre à la disposition du public des modèles de documents recensant les formations, dès lors qu'il s'agit de documents qui ne prétendent pas avoir une quelconque valeur probante et dont l'usage est réservé à ceux qui les remplissent ; plusieurs modèles de « passeport orientation » sont proposés sur internet.

5. La clarification des dispositifs de certification

• *Les titres professionnels*

L'article 22 de la loi entend améliorer la lisibilité du paysage des certifications professionnelles, notamment en progressant dans la formalisation des certificats de qualification professionnelle (CQP), avec l'élaboration de référentiels d'activités et de référentiels de certification, et en renforçant le rôle de la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), qui émettra désormais un avis d'opportunité sur les nouveaux titres enregistrés de droit et aura un pouvoir d'évaluation et de recommandation en matière de CQP.

Quelques craintes s'expriment quant au développement des CQP, dans lesquelles certains voient des diplômes « au rabais ».

Ni le décret d'application consécutif à la réforme de la CNCP, ni le rapport au Parlement demandé sur l'opportunité d'adapter le régime juridique de cette instance n'ont été publiés.

• *La prise en charge des frais de participation à des jurys de certifications professionnelles*

L'article 20 de la loi apporte des clarifications généralement appréciées en inscrivant clairement le financement de la participation aux jurys d'examen et de VAE dans les dépenses

que les OPCA peuvent prendre en charge, sous réserve qu'il s'agisse de délivrer des titres inscrits au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

6. Les dispositions pour faciliter le remplacement des salariés en formation

Deux mesures de la loi visent à répondre à un problème récurrent, celui du remplacement des salariés en formation dans les petites entreprises. D'une part, l'article 17 précise que la formule du groupement d'employeurs peut notamment servir au remplacement de salariés partis en formation. D'autre part, l'article 44 a prévu un dispositif expérimental de prise en charge par les OPCA de la rémunération des remplaçants dans les entreprises de moins de dix salariés.

La question du remplacement a été évoquée lors de plusieurs auditions et les mesures adoptées ne semblent guère convaincre sur le terrain.

7. Une nouvelle mesure pour les demandeurs d'emploi : la préparation opérationnelle à l'emploi (POE)

La POE prend la forme d'une formation de 400 heures au plus au bénéfice d'un demandeur d'emploi qui a été en quelque sorte pré-recruté pour occuper un emploi offert à Pôle emploi. L'originalité principale réside dans la possibilité d'un cofinancement de la mesure entre Pôle emploi et un OPCA.

Le dispositif en est tout au plus à ses débuts sur le terrain. Le 9 juillet 2010, le conseil d'administration de Pôle emploi a adopté une délibération relative à la POE, suivie d'une « instruction » datée du 15 décembre 2010. Ce délai de mise en œuvre semble en partie lié à l'obligation d'établir des partenariats de travail entre Pôle emploi et les OPCA, ce qui est complètement nouveau.

Des interrogations existent aussi sur l'articulation entre la POE et le dispositif préexistant – et ayant un objet voisin – de l'« *action de formation préalable au recrutement* » (AFPR), autre mesure gérée par Pôle emploi, qui est pour le moment maintenue (en étant recentrée sur les types de contrats non éligibles à la POE).

Les exemples du DIF portable et de la POE illustrent l'intérêt, mais aussi les difficultés, des mesures qui cherchent à décloisonner les dispositifs de la formation, en l'espèce en cherchant à dépasser la stricte séparation entre financements et dispositifs destinés aux salariés en place d'une part, aux chômeurs d'autre part.

Des auditions ont mis en lumière d'autres décloisonnements possibles, qui n'ont pas été réalisés pour l'heure. Jusqu'à présent, dans la vie interne des entreprises, notamment les grandes où la vie conventionnelle est importante, le législateur a plutôt créé des cloisonnements que décloisonné ces dernières années, en distinguant – et parfois imposant avec des sanctions financières à la clef – de multiples négociations sociales : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), égalité professionnelle, seniors, *etc.* Parallèlement, le plan de formation de l'entreprise n'a pas à être négocié. Les entreprises suivent les termes de la loi en développant séparément les différentes politiques qu'on leur demande, alors que leur connexité justifierait leur articulation.

G. L'OFFRE DE FORMATION

L'article 49 de la loi vise à une plus grande transparence de l'offre de formation, en rénovant la procédure de déclaration d'activité et en prévoyant la publication d'une liste

nationale et surtout actualisée, donc remise à jour en temps réel, des organismes de formation enregistrés. Cette liste doit être disponible sur internet. Un site *ad hoc* devrait voir le jour à l'automne 2011 selon les services du Gouvernement.

L'article 48, adopté à l'initiative du président de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, demande au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie d'établir chaque année un bilan par bassin d'emploi et par région des actions de formation professionnelle réalisées. Ce travail ne semble pas avoir commencé, le conseil invoquant l'insuffisance de ses moyens.

Notamment dans une optique de lutte contre les dérives sectaires, l'article 50 de la loi vise à permettre l'interdiction de l'exercice d'une fonction de prestataire de formation professionnelle continue aux personnes physiques ou morales reconnues coupables de certains délits.

L'article 52 de la loi tend à favoriser l'accueil des stagiaires de la formation professionnelle originaires d'une autre région que celle où est dispensée la formation, en supprimant la condition selon laquelle l'accès à une formation au niveau régional présuppose que celle-ci n'est pas accessible dans la région d'origine. Lors du congrès de l'Association des régions de France (ARF) qui s'est tenu le 5 novembre 2010 à Paris, un accord a été signé par la plupart des régions pour faciliter la mobilité interrégionale des stagiaires, en fixant des règles de prise en charge de ces stagiaires.

H. LES MESURES CONCERNANT L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (AFPA)

- *Le transfert des personnels d'orientation de l'AFPA à Pôle emploi*

L'article 53 de la loi prévoit le transfert à Pôle emploi des personnels de l'AFPA chargés de l'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation. Environ 1 200 équivalents temps plein étaient susceptibles d'être concernés, avec une possibilité d'option pour rester à l'AFPA ; 916 ont été transférés à Pôle emploi, pour l'essentiel au 1^{er} avril 2010. Un accord d'intégration du personnel de l'AFPA dans la convention collective nationale de Pôle emploi a été signé rapidement (le 18 juin 2010) par la direction de cette institution et quatre syndicats.

L'opération reste vivement critiquée par les syndicats de l'AFPA. Dans la contribution écrite qu'elle a remise aux rapporteurs, la CGT AFPA estime que l'association est « *percutée* » dans sa dimension sociale comme dans son équilibre économique. La perte des services d'orientation se traduirait par une privation de recettes et une répercussion sur le chiffre d'affaires de 75 millions d'euros, une privation pour l'AFPA de son outil d'alimentation du dispositif de formation.

L'AFPA a réagi en réorganisant ses structures : création d'une direction « clients stagiaires », afin notamment d'organiser l'entrée des candidats en formation ; création d'une filiale dédiée au conseil en transition professionnelle, *AFPA Transition...*

Par ailleurs, du côté de Pôle emploi, les coûts relatifs aux personnels transférés (54 millions d'euros en 2010, 70 millions d'euros en 2011) n'ont pas fait l'objet d'un financement.

- *L'apport en pleine propriété à l'AFPA de biens relevant du domaine public de l'État*

Aux termes de l'article 54 de la loi, devaient être apportés en pleine propriété à l'AFPA, au 1^{er} avril 2010, les biens appartenant à l'État mis à sa disposition dans le cadre de son activité, dont la liste devait être fixée par décret. La détention de ce patrimoine immobilier devait renforcer les moyens de l'association.

Cependant, le décret prévu n'a pas été publié, le Gouvernement ayant souhaité s'assurer préalablement, auprès de la Commission européenne, de la compatibilité de l'opération avec le droit communautaire des aides publiques. Puis le Conseil constitutionnel, saisi de questions prioritaires de constitutionnalité posées par deux régions, a déclaré l'article 54 contraire à la Constitution dans sa décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010, se fondant sur le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que sur la protection du droit de propriété, qui sont inscrits dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Cette décision rouvre donc le dossier de la dévolution des biens affectés à l'AFPA, alors même que les enjeux financiers sont considérables pour l'association. Dans le cadre du contrat de progrès 2004-2008, les besoins en maintenance immobilière de l'AFPA avaient déjà été évalués à 200 millions d'euros et, fin 2008, seulement 113 millions d'euros avaient été financés et réalisés. Dans la perspective de la convention d'objectifs, de moyens et de performances pour 2010-2014, il semblerait que le montant prévisionnel des urgences pourrait être supérieur aux 200 millions d'euros précités.

I. LE CONTRAT DE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES FORMATIONS PROFESSIONNELLES

L'article 57 de la loi rénove le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), qui prend désormais une forme contractuelle engageant la région et l'État, avec l'ambition de passer d'un système de concertation à une véritable coordination régionale des politiques de formation professionnelle. Le contrat de plan doit être établi après chaque renouvellement du conseil régional et prend effet le 1^{er} juin de la première année civile suivant le début de la mandature ; c'est donc seulement au 1^{er} juin 2011 qu'est fixée la date butoir de conclusion de la première génération de contrats. En novembre 2010, selon les services du Gouvernement, les travaux n'en étaient généralement qu'à leur début.

Les auditions ont mis en lumière plusieurs points sensibles.

- *La méthodologie d'élaboration*

Une circulaire a été publiée par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle le 22 octobre 2010. Selon les services du Gouvernement, on constaterait, dans les régions où les travaux préparatoires ont commencé, une convergence de vue avec les orientations de la circulaire. Certaines auditions ont toutefois relevé l'insuffisance de méthode précise d'élaboration des contrats de plan. En particulier, des difficultés pourraient apparaître dans la manière d'impliquer les partenaires sociaux, qui ne sont pas toujours structurés au plan territorial ; les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (les COPIRE) ne sont pas nécessairement en capacité de porter de telles politiques. Des inquiétudes se manifestent aussi sur l'association des réseaux consulaires à l'élaboration des contrats de plan – ils ne sont pas expressément cités par la circulaire précitée –, ou encore de l'AFPA.

- *La gouvernance*

Des interrogations portent sur la gouvernance : qui jouera, dans les faits, le rôle du pilote ? M. Pierre Ferracci pointe en particulier un certain nombre de difficultés d'interprétation du texte de la loi : le contrat de plan est supposé « engager » les membres du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) mais ils n'en sont pas nécessairement signataires ; certaines contractualisations sont susceptibles de concerner Pôle emploi, mais celui-ci n'est pas représenté au sein du CCREFP, qui a la charge de préparer le contrat de plan ; il en est de même pour les branches professionnelles, qui ne sont pas non plus nécessairement représentées dans cette instance.

S'agissant de Pôle emploi, il existe un vrai enjeu de coordination avec les régions pour construire des offres de formation complémentaires, en évitant les doublons ou au contraire les « trous » dans les types de formation conventionnées ; l'ARF et Pôle emploi se sont rapprochés sur cette question et un accord-cadre est envisagé.

La question de la coordination de l'intervention respective de l'État et de la région pourrait aussi se poser à l'occasion de la mise en œuvre des contrats de plan en matière d'apprentissage : en effet, les régions disposent de la compétence de droit commun et, à ce titre, décident de l'ouverture de places dans les CFA, cependant que l'État reste un acteur central à travers les contrats d'objectifs et de moyens (COM).

J. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA CRISE

1. La prorogation et l'élargissement du CTP

L'article 19 de la loi proroge d'un an la mesure expérimentale qu'est le contrat de transition professionnelle (CTP) et fournit la base légale qui a permis de l'étendre en 2010, par décret, à 7 nouveaux bassins d'emploi. Avec le déploiement progressif du dispositif, on est passé de 1 908 adhésions au CTP en 2008 à 17 465 en 2009. Sur les neuf premiers mois de l'année (janvier-septembre), on est passé de 11 195 entrées en 2009 à 14 958 en 2010 (+ 34 %).

Par ailleurs, trois appels à projets du FPSPP ont concerné en 2010 la formation des bénéficiaires de la convention de reclassement personnalisé (CRP) et du CTP. Dans ce cadre, les OPCA ont présenté des projets pour former 28 500 personnes au total.

2. Un assouplissement de la réglementation du chômage partiel

L'article 19 assouplit également la définition légale du chômage partiel, pour prendre en compte le chômage partiel « par roulement » et affirmer la possibilité pour les salariés en cause de suivre des actions de formation hors temps de travail. La dépense de l'État au titre de l'allocation spécifique de chômage partiel a été multipliée par 19 entre 2008 et 2009 et on restait au 1^{er} semestre 2010 sur le même rythme qu'en 2009. Au total, plus de 400 000 salariés ont été concernés par une ou plusieurs autorisations de chômage partiel en 2009.

Par ailleurs, parmi les premiers appels à projets du FPSPP, figuraient trois procédures visant l'offre de formations à des salariés en chômage partiel. 7 OPCA et 20 FONGECIF ont présenté des projets pour former près de 122 000 salariés au total.