

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Economie,
de l'Industrie et de l'Emploi

NOR : ECEX0908316L/Bleue-1

PROJET DE LOI

relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent projet de loi vise à rénover notre système de la formation professionnelle dans un souci de justice et d'efficacité, en s'appuyant en particulier sur l'accord national interprofessionnel sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels conclu par les partenaires sociaux le 7 janvier 2009.

En assurant la formation continue et le développement des compétences, notre système de formation professionnelle a constitué un facteur essentiel depuis le début des années 70 de compétitivité de notre économie et de progrès social.

La France consacre depuis 2002 environ 1,5 % de son produit intérieur brut à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, ce qui a représenté en 2007 un investissement de plus de 27 milliards d'euros.

Les difficultés économiques auxquelles est confronté notre pays depuis mi-2008 ont renforcé la nécessité d'utiliser mieux et davantage les outils de la formation professionnelle au service du maintien dans l'emploi, de la mobilité professionnelle ou du retour vers l'emploi.

Plus que jamais, l'efficacité du système de formation professionnelle continue revêt de ce fait un enjeu considérable :

- pour les individus, salariés comme demandeurs d'emploi, dans une logique d'évolution et d'adaptation des compétences, de renforcement des qualifications tout au long de la vie et de sécurisation des parcours ;

- pour les entreprises, pour garantir leur compétitivité et faire face aux difficultés de recrutement dans les secteurs en tension, en aidant à la réorientation des salariés et à leur évolution professionnelle ;

- pour le développement des territoires.

De nombreux travaux ont permis d'identifier les insuffisances de notre système de formation professionnelle :

- des inégalités d'accès à la formation marquées, au détriment des moins qualifiés et des plus âgés, des salariés des plus petites entreprises ou des demandeurs d'emploi ;

- des financements insuffisamment orientés vers les entrants ou les sortants du marché du travail, notamment les jeunes sans qualification ou les demandeurs d'emploi ;

- un système de formation, notamment le système de financement, apparaissant comme cloisonné et complexe ;

- un accompagnement insuffisant face à un système jugé souvent peu lisible pour les personnes et les entreprises, notamment les plus petites, pour construire des projets et se repérer dans l'offre de formation ;

- un système d'évaluation des résultats limité au regard des moyens mobilisés.

Au regard de ces constats, notre système de formation n'est pas aujourd'hui en mesure de répondre suffisamment aux attentes de l'économie et des personnes. Une personne qui s'engage dans la vie active aujourd'hui a toutes les chances au cours de sa vie d'avoir à exercer deux ou trois métiers différents, métiers qui répondront aux besoins de l'économie réelle. Il convient ainsi de favoriser par la formation professionnelle la mobilité et de sécuriser les trajectoires professionnelles dans le contexte de mutations économiques inévitables.

Dans la perspective ouverte par la stratégie de Lisbonne d'une société de la connaissance et de l'innovation, il faut donner à ceux qui entrent sur le marché du travail une qualification solide et adaptée aux offres d'emploi. Il faut également offrir à ceux qui sont sur le marché du travail l'accès à une formation qui leur permette de se prémunir contre les aléas de carrière et de réaliser leurs projets sur un marché du travail où la relation d'emploi est devenue plus fragile. Il faut enfin permettre aux entreprises et aux salariés d'actualiser en continu les compétences à l'œuvre dans un monde économique en mouvement. Il faut ainsi donner la chance à chacun d'acquérir par la formation un capital emploi.

*

* *

Pour mener à bien la nécessaire évolution de notre système de formation professionnelle, la méthode retenue a favorisé la concertation entre les différents partenaires. Un groupe de travail réunissant des représentants de l'Etat, des régions et des partenaires sociaux a remis un rapport fin juin 2008 permettant de dégager les moyens et les voies de la réforme.

Les organisations représentatives au niveau national ont été invitées à se saisir de ces orientations en vue de l'ouverture d'une négociation interprofessionnelle, conformément à l'article L. 1 du code du travail. Cette négociation interprofessionnelle sur la formation professionnelle continue s'est inscrite dans le prolongement de l'accord du 5 décembre 2003 relatif à la formation tout au long de la vie et de l'accord sur la modernisation du marché du travail du 11 janvier 2008. Elle s'articule avec les négociations conduites parallèlement sur l'assurance chômage, la convention de reclassement personnalisé, le chômage partiel et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elle a abouti à la conclusion d'un accord national interprofessionnel le 7 janvier 2009.

Dans le même temps, une concertation a été conduite avec l'association des régions de France et les régions sur les conditions permettant une meilleure coordination des politiques publiques de formation professionnelle au niveau national et régional.

Enfin, deux groupes de travail ont porté un regard plus spécifique sur le développement de la validation des acquis de l'expérience pour le premier, et sur la qualité de l'offre et de l'achat de formation pour le second. Ces groupes de travail ont rendu leurs travaux le 8 janvier 2009. Parallèlement le conseil d'orientation pour l'emploi a remis le 20 janvier 2009 un rapport sur l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes.

Les parlementaires eux-mêmes se sont impliqués dans cette réflexion préalable et ont produit différents travaux, notamment le rapport de MM. Jean-Claude Carle et Bernard Seillier (2007) ou de Mme Françoise Guégot (2008).

Le projet de loi présenté par le Gouvernement prend en compte les résultats de cette concertation et de ces travaux préparatoires. Il vise à conduire une réforme ambitieuse autour de cinq objectifs :

- mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés ;
- développer la formation dans les petites et moyennes entreprises ;
- insérer les jeunes sur le marché du travail, en s'appuyant notamment sur les contrats en alternance ;
- améliorer la transparence et les circuits de financement et mieux évaluer les politiques de formation professionnelle ;
- simplifier, mieux informer, mieux orienter et accompagner les salariés et les demandeurs d'emploi.

Concrètement, la réforme s'articule autour de cinq axes :

- créer un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels pour former les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés, notamment ceux des plus petites entreprises, selon des priorités d'intervention dont les modalités de mise en œuvre sont déterminées de manière contractuelle entre l'Etat et les partenaires sociaux. Ce fonds abondé par une partie des contributions obligatoires des employeurs à la formation contribuera à l'objectif que se sont fixé les partenaires sociaux, dans leur accord du 7 janvier 2009, de former chaque année 500 000 salariés peu qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires ;

- rendre les circuits de financement plus efficaces, notamment grâce à des organismes collecteurs disposant d'une plus grande surface financière et organisés par grands secteurs d'activité. Les mesures proposées visent à permettre des économies d'échelle, une meilleure gestion des fonds collectés, une meilleure prise en compte des mobilités professionnelles et plus de transparence ;

- simplifier et améliorer les outils de la formation notamment en ouvrant le bénéfice du congé individuel de formation aux formations organisées en dehors du temps de travail et en permettant l'utilisation du droit individuel à la formation après rupture du contrat de travail, en simplifiant le plan de formation de l'entreprise. Le projet de loi prévoit également de généraliser le passeport formation, de créer un bilan d'étape professionnel accessible à tout salarié tous les cinq ans, de développer la validation des acquis de l'expérience et les outils de la professionnalisation (les contrats de professionnalisation et périodes de professionnalisation certifiantes) ;

- faire de l'orientation professionnelle une mission d'intérêt général permettant à toute personne quels que soient son âge ou son statut d'accéder à des services bien identifiés. Les organismes participant à cette mission seront labellisés. En outre, seront créés ou renforcés des outils simples d'utilisation – plateformes téléphoniques, portail internet - destinés à aider les personnes à s'informer, à se repérer et à construire leur projet professionnel ;

- renforcer la coordination des actions de l'Etat, des conseils régionaux et des partenaires sociaux, notamment en contractualisant le plan régional de développement des formations professionnelles avec l'Etat et en associant les partenaires sociaux à son élaboration.

*
* *

TITRE I^{ER}. - DISPOSITIONS GENERALES

L'article 1^{er} complète les objectifs assignés à la formation professionnelle, qui doit viser à permettre à chaque personne d'acquérir les connaissances et compétences favorisant son évolution professionnelle et sécuriser ainsi les parcours professionnels. La formation professionnelle continue, dans le prolongement de l'accord des partenaires sociaux, vise par ailleurs à permettre à chaque personne de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle.

Il est en outre prévu que la formation professionnelle tout au long de la vie doit faire l'objet d'une stratégie nationale coordonnée mise en œuvre par l'Etat, les régions et les partenaires sociaux. Pour y parvenir, il est notamment prévu qu'ils définissent annuellement leurs orientations dans le cadre du Conseil national pour la formation professionnelle tout au long de la vie, conseil dont la mission est en outre élargie à l'évaluation de l'ensemble des politiques de formation, qu'elles soient conduites au niveau national, régional, sectoriel ou interprofessionnel.

Les connaissances et compétences destinées à favoriser l'évolution professionnelle de chaque individu complètent, le cas échéant, le socle défini par le code de l'éducation nationale, ainsi qu'il est prévu à l'**article 2**.

L'article 3 prévoit les conditions dans lesquelles des organismes sont susceptibles de participer à la mission d'intérêt général d'information et d'orientation professionnelle, pour les jeunes comme pour les adultes. Ils devront offrir un ensemble de services en matière, notamment, d'information sur les métiers et les formations et de conseil. L'amélioration du système d'information reposera sur une labellisation nationale des organismes chargés de l'accueil physique du public ainsi que sur le développement d'outils simples d'utilisation : un centre d'appel téléphonique dédié à la formation professionnelle et un portail internet qui décrit les dispositifs de la sphère formation professionnelle, recense l'offre de formation et dirige l'utilisateur vers les interlocuteurs adéquats.

TITRE II. - SIMPLIFICATION ET DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Dans le prolongement des accords nationaux interprofessionnels du 5 décembre 2003 relatif à la formation professionnelle et de l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail, les partenaires sociaux ont souhaité simplifier et adapter certains outils de la formation professionnelle (portabilité du droit individuel à la formation, simplification du plan de formation, élargissement du champ du congé individuel de formation, adaptation du passeport formation) ou créer de nouveaux outils favorisant la prise en compte des besoins de développement des compétences (création du bilan d'étape professionnel). Les articles suivants visent à traduire dans la loi les avancées de la négociation interprofessionnelle.

L'article 4 met ainsi en place un mécanisme rendant le droit individuel à la formation « portable » à l'occasion des ruptures du contrat de travail et permettant au salarié de pouvoir continuer à mobiliser ses droits en dehors de l'entreprise où il les a acquis.

L'article 5 simplifie la catégorisation des actions de formations qui dorénavant relèvent de deux catégories au lieu de trois : d'une part, les actions d'adaptation au poste de travail ou liées à l'évolution ou au maintien dans l'emploi, considérées comme temps de travail effectif et à ce titre rémunéré comme les périodes travaillées et, d'autre part, les actions ayant pour objet le développement des compétences des salariés, se déroulant hors du temps de travail et donnant lieu au versement d'une allocation de formation équivalente à 50 % de la rémunération nette. Cette nouvelle catégorisation permet de simplifier également la présentation et la construction du plan de formation par l'employeur.

L'article 6 élargit les possibilités d'accès au congé individuel de formation en prévoyant la possibilité de prise en charge des seuls coûts pédagogiques pour des formations hors du temps de travail, et donc sans obligation de congés et de versement d'une rémunération. L'article prévoit par ailleurs que pendant la durée de la formation effectuée hors temps de travail, le salarié bénéficie de la législation de la sécurité sociale relative à la protection en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

L'article 7 permet la mise en place d'un bilan d'étape professionnel qui doit permettre à chaque salarié de bénéficier à sa demande, tous les cinq ans, de ce bilan et à l'employeur de déterminer les besoins et objectifs de professionnalisation du salarié au regard tant des évolutions attendues (technologiques, managériales...) de l'entreprise qu'au regard du projet personnel du salarié.

L'article reprend également les dispositions de l'accord du 7 janvier 2009 relatives au passeport formation, qui adaptent cet outil aux nouveaux enjeux d'une sécurisation des parcours professionnels tout au long de la vie et au nouveau bilan d'étape professionnel.

Conformément au souhait des partenaires sociaux de voir se développer le dialogue social en matière de formation professionnelle, **l'article 8** rend obligatoire, tous les trois ans, la négociation au niveau des branches professionnelles sur l'accès aux certifications sous toutes ses formes, notamment la validation des acquis de l'expérience, et sur le tutorat.

TITRE III. - SECURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS ET FORMATIONS EN ALTERNANCE

Afin de développer la formation au profit des demandeurs d'emploi et des salariés les moins qualifiés, et dans la continuité de l'accord des partenaires sociaux du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, **l'article 9** traduit l'accord des partenaires sociaux sur la formation professionnelle en créant un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

Ce fonds, qui vise notamment à sécuriser les parcours des demandeurs d'emploi et des salariés potentiellement en difficulté sur le marché du travail, remplace l'actuel fonds unique de péréquation en élargissant ses missions. Il est créé par accord des partenaires sociaux et est agréé par l'Etat.

Comme les partenaires sociaux l'ont prévu dans l'accord national interprofessionnel, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels dispose des excédents financiers des OPCA ainsi que de ressources équivalentes à un pourcentage des obligations légales de droit commun dues par les employeurs au titre du plan de formation, de la professionnalisation et du congé individuel de formation. L'article prévoit que ce pourcentage, compris entre 5 et 13%, est fixé annuellement par arrêté sur proposition des partenaires sociaux. Les modalités de répartition de la contribution au titre de la professionnalisation et du plan de formation sont par ailleurs déterminées par accord collectif de branche ou accord des signataires d'un accord constitutif d'un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) interprofessionnel.

Les ressources du fonds sont affectées au financement des actions dans des conditions prévues par accord des partenaires sociaux. La déclinaison de cet accord est fixée de manière contractuelle entre l'Etat et les partenaires sociaux, par une convention-cadre.

L'article 9 prévoit également les conditions que doivent respecter les organismes collecteurs paritaires agréés pour pouvoir bénéficier de versements complémentaires du fonds. Ils devront ainsi consacrer plus de 40 % de leurs ressources au titre de la professionnalisation à des actions de formations qualifiantes ou diplômantes, telles que les contrats et périodes de professionnalisation certifiantes.

Dans le prolongement de l'accord conclu par les partenaires sociaux, l'article 9 prévoit la création d'un nouveau dispositif de formation professionnelle, dit de préparation opérationnelle à l'emploi, consistant en des actions d'une durée de 400 heures maximum déclenchées pour des demandeurs d'emploi en vue de leur permettre d'accéder à une offre d'emploi identifiée. Ce dispositif sera financé en partie par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

Afin de renforcer la sécurité des trajectoires professionnelles et donc la possibilité de s'insérer sur le marché du travail ou de changer de métier, il convient également de développer les outils permettant de reconnaître les compétences et de professionnaliser davantage les personnes.

L'article 10 contribue ainsi, en précisant les conditions de financement des jurys, à l'amélioration du processus d'accès à la validation des acquis de l'expérience et à la certification professionnelle. La constitution des jurys conduisant à l'obtention d'une certification professionnelle se heurte en effet à des points de blocage mis en exergue par plusieurs rapports sur ce sujet : complexité et caractère obsolète du régime juridique, incertitude sur l'étendue des charges susceptibles d'être prises en charge par les OPCA, non indemnisation des non salariés, faibles incitations financières.

L'article 11, conformément à la volonté des partenaires sociaux de conforter la place des certificats professionnels dans le champ des certifications, prévoit que les certificats de qualification professionnelle font l'objet d'une ingénierie reposant sur des référentiels d'activité et de certification. Par ailleurs, l'article renforce la capacité de la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) de veiller à la cohérence des certifications, notamment publiques.

TITRE IV. - CONTRATS EN ALTERNANCE

Les contrats en alternance constituent une réponse efficace en termes d'insertion dans l'emploi notamment pour les jeunes. Ils concernent près de 600 000 jeunes à la fin 2008. Plus de 430 000 nouveaux contrats en alternance ont été signés.

Les partenaires sociaux ont souhaité, dans le prolongement des travaux de concertation engagés par l'Etat en 2008, étendre le bénéfice du contrat de professionnalisation à des publics éloignés de l'emploi. **L'article 12** étend les publics éligibles au contrat de professionnalisation aux personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation pour les adultes handicapés ainsi qu'aux personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion. Il prévoit également la possibilité que les forfaits de prise en charge des actions de professionnalisation puissent être majorés pour des publics prioritaires et facilite pour ces publics la mise en œuvre de la fonction de tuteur externe.

L'article 13 définit les règles applicables en matière de taxe d'apprentissage pour les entreprises ayant dans leurs effectifs des apprentis. Il prévoit que lorsque l'entreprise n'est pas en mesure de pouvoir identifier le coût réel de la formation de son apprenti, elle peut s'acquitter de son obligation de financement dans ce domaine sur la base d'un coût forfaitaire.

TITRE V. - GESTION DES FONDS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La gestion des fonds de la formation professionnelle doit reposer sur des principes de transparence et d'optimisation. C'est dans cette perspective que la loi prévoit une refonte du réseau de collecte des organismes collecteurs paritaires agréés en élargissant leurs missions et en encadrant leurs règles de fonctionnement.

L'article 14 définit les missions des OPCA en vue de leur donner des capacités accrues pour intervenir en direction des petites et moyennes entreprises. Un décret complètera ces dispositions législatives afin d'identifier la mission d'intérêt général confiée aux OPCA en matière de conseil auprès des petites et moyennes entreprises.

Des dispositions visant d'une part à une meilleure transparence de la gestion des OPCA et d'autre part à l'optimisation des financements collectés feront également l'objet de dispositions réglementaires.

Afin de renforcer la formation dans les entreprises de moins de cinquante salariés, l'article prévoit également que les financements versés aux OPCA par les entreprises de moins de cinquante salariés seront exclusivement consacrés à la formation des salariés de ces entreprises et que la mutualisation avec le financement des grandes entreprises, si elle a lieu, s'opère au bénéfice des petites. L'article crée à cet effet deux sections dans les OPCA, plus et moins de cinquante salariés, et organise la fongibilité asymétrique de ces deux sections.

L'article 15 réorganise dans un délai de deux ans le réseau des OPCA sur la base de secteurs d'activités cohérents et de la capacité des OPCA à exercer leurs nouvelles missions. Un relèvement du seuil de collecte à 100 millions d'euros permet d'envisager une taille suffisante des organismes pour être en mesure de répondre à leurs missions dans le cadre de frais de gestion maîtrisés.

TITRE VI. - DE L'OFFRE ET DES ORGANISMES DE FORMATION

L'article 16 précise les modalités de la déclaration d'activité que doivent effectuer les prestataires en précisant les motifs de refus de la demande ou d'annulation de la déclaration. Cette base de données des organismes enregistrés pourra ainsi alimenter un répertoire des organismes de formation construit sur la base d'une fiche d'identité commune et accessible à tous.

Dans un souci de transparence, pour une meilleure information du bénéficiaire et la capitalisation des acquis des formations, **l'article 17** prévoit que le futur bénéficiaire de la formation sera informé en amont sur la formation suivie et se verra remettre une attestation à la fin de sa formation. Les dispositions réglementaires d'application imposeront notamment d'informer le stagiaire du nom de la personne représentant le commanditaire et susceptible de recevoir ses griefs au sujet de la formation dispensée et détailleront les mentions de l'attestation en vue de permettre à la personne de capitaliser au mieux les acquis de la formation suivie.

L'article 18 prévoit de supprimer la condition posée par le code du travail pour accéder à une formation au niveau régional, disposition qui voulait que la formation ne soit pas existante dans la région d'origine pour un individu ou une entreprise.

L'article 19 organise le transfert de l'ensemble des personnels chargés de missions d'orientation professionnelle de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) à Pôle emploi en sécurisant les conditions du transfert au regard des droits collectifs tout en prévoyant que ce transfert devra intervenir au plus tard le 1^{er} avril 2010.

TITRE VII. - COORDINATION DES POLITIQUES DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET CONTROLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'article 20 concerne le plan régional des formations professionnelles (PRDF) qui fait actuellement l'objet d'une simple concertation, sous la responsabilité du conseil régional, entre les différents acteurs de la formation professionnelle. Il se traduit par l'établissement de différents schémas et plans, pour chacune des voies d'accès à la qualification, dont la cohérence finale et la mise en œuvre effective ne sont pas toujours assurées. Pour permettre une meilleure coordination des politiques menées, le plan régional de développement des formations professionnelles devra faire l'objet d'une contractualisation entre la région et l'Etat. C'est ainsi que, après avis notamment des partenaires sociaux, le PRDF se formalisera par la signature conjointe du président du conseil régional, du préfet de région et du ou des recteurs d'académie concernés.

Afin de renforcer et faciliter l'évaluation des politiques régionalisées en matière de formation professionnelle, il prévoit également que les PRDF sont conclus pour une durée de six ans et adopter au plus tard le 1^{er} juin de l'année qui suit l'année d'élection des élus des conseils régionaux.

Afin de renforcer la déclinaison opérationnelle de ce PRDF, il est créé une convention annuelle d'application sur les demandeurs d'emploi signé entre le préfet, le président de conseil régional et Pôle emploi.

Dans le cadre d'une volonté de renforcer les moyens et les compétences des services de contrôle en matière de formation professionnelle, **l'article 21** permet à tout agent de l'Etat de catégorie A, placé sous l'autorité du ministre chargé de la formation professionnelle et commissionné à cet effet, d'effectuer des contrôles. Le renforcement de ces moyens de contrôle doit permettre de garantir par exemple que les OPCA feront l'objet d'un contrôle triennal ou d'augmenter la taille des échantillons d'organismes de formation soumis au contrôle de l'administration annuellement.