

Administrer des publics et des statuts, ou enfin gérer des parcours ?

La formation professionnelle s'est invitée dans la campagne présidentielle sous l'angle quasi-exclusif de la formation des demandeurs d'emploi. Erigée en priorité absolue par l'ancien Président de la République, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi est également à classer au rang des urgences pour plusieurs organisations syndicales. On doute que la situation de l'emploi amène le Gouvernement à prendre une position différente.

Pourtant, poser la question de la formation professionnelle à partir de la situation de l'emploi et surtout de celle du chômage, en l'organisant de manière à ce qu'elle concentre ses moyens sur les personnes en recherche d'emploi, serait sans doute tout à la fois une erreur d'analyse, un retour en arrière et la source d'une moindre efficacité globale du système. Cette 7^e chronique des Carnets de campagne s'attache à démontrer pourquoi il serait contreproductif de perdre le fil de la construction du système de formation à partir de la notion de parcours professionnel pour en revenir à une approche par public et par statut.

1. Dépasser les logiques de public

Notre système de formation professionnelle est structuré par les problématiques liées à la formation des salariés, qui a constitué son creuset originel. Il faut dire qu'en 1971 on comptait à peine 400 000 demandeurs d'emploi. Mais très rapidement, en devenant un outil de la politique de l'emploi et de la lutte contre le chômage, la mise en œuvre de la formation professionnelle a dérivé vers une approche statutaire et par public. Les jeunes pour les premiers « Plans Barre », les demandeurs d'emploi de longue durée au cours des années 1980 avec l'aggravation du chômage, puis les bénéficiaires des minima sociaux, les femmes isolées, les travailleurs handicapés, etc.

Cette segmentation administrative des bénéficiaires de la politique de formation professionnelle permettait au niveau central, l'Etat dont relève la politique de l'emploi, de gérer les priorités à partir d'enveloppes « physico-financières » ciblant les publics considérés comme prioritaires ou les plus fragilisés.

Cette logique technocratique qui voudrait que la qualité du pilotage de l'action publique soit proportionnelle à la finesse des critères d'attribution des fonds se heurte très vite à des situations sociales qu'elle est impuissante à saisir. C'est ainsi que l'on vit les personnels du service public de l'emploi, et les bénéficiaires eux-mêmes, arbitrer entre le critère à privilégier lorsque le demandeur en cumulait plusieurs. C'est ainsi que des chômeurs entendirent des discours aussi absurdes que : « si vous êtes femme isolée votre rémunération sera plus élevée que si vous êtes demandeur d'emploi de longue durée en fin de droits, on va cocher la première case ». Ce discours entre pourtant parfaitement dans la rationalité du pilotage du système de formation par l'approche « publics ». Pas certain qu'il soit compréhensible et qu'il ne contribue pas à une perte de sens, chacun étant ramené de fait à une catégorie administrative préétablie.

Autre limite de cette logique, les effets de seuil : s'entendre dire que l'on ne peut accéder à la formation parce qu'on a que onze mois de chômage et qu'on est demandeur d'emploi de longue durée prioritaire à partir de douze peut conduire à douter de la pertinence de l'action qui est censée être conduite en votre faveur. Redéployer des moyens de la formation professionnelle dans une stricte logique de publics et s'attacher à qualifier au plus près les publics qui pourront bénéficier de moyens nouveaux, c'est sans doute la pire solution qui se puisse adopter pour l'avenir de notre système de formation professionnelle.

2. Dépasser les frontières du contrat

Le contrat de travail offre un support qui permet de construire des droits d'accès à la formation professionnelle. En l'absence de contrat de travail, les partenaires sociaux et le législateur n'ont jamais très bien su comment aborder la question des droits des personnes. Le régime d'assurance chômage, sur le modèle de la prévoyance, offre garanties et services à ses cotisants, mais il peine à créer des droits mobilisés à l'initiative de son titulaire. Dès lors que l'on s'éloigne du contrat, les droits deviennent moins solidement établis. Plusieurs exemples en attestent : la première se trouve dans la suppression, au milieu des années 80, du Stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP). La fiction du stage ne résistait guère au placement en situation réelle de travail comme l'ont démontré les juges (le contentieux de l'époque pourrait d'ailleurs utilement être consulté en ce qui concerne le droit applicable aux stages en général). La seconde pourrait être représentée par la création du Contrat de transition professionnelle (précurseur du Contrat de sécurisation professionnelle) qui a nécessité la mise en place d'une structure relais pour préserver le contrat de travail et le statut de salarié pendant le reclassement. La troisième enfin peut être recherchée dans le DIF portable : sa mise en œuvre dans le cadre du contrat de travail est nettement plus favorable pour le bénéficiaire que dans le cadre de la portabilité des droits.

Quelles que soient les difficultés pour garantir l'accès à la formation professionnelle aux marges du contrat de travail, il faut noter l'effort des partenaires sociaux et du législateur, depuis 2003/2004 et plus particulièrement depuis les accords sur la modernisation du marché du travail (11 janvier 2008) puis sur la formation professionnelle tout au long de la vie et la sécurisation des parcours professionnels (7 janvier 2009), pour dépasser la notion de statut et mettre en place des continuum de droits afin de garantir l'accès à la formation professionnelle quel que soit le statut.

Cette action de prise en compte des parcours et trajectoires est d'autant plus nécessaire que la population des demandeurs d'emploi peut être appréhendée à la fois en stock (nombre de demandeurs d'emploi à un moment donné) mais également en flux (nombre d'entrées/sorties à Pôle emploi). De ce point de vue, sur les douze derniers mois, on comptabilise un peu plus de 500 000 inscriptions nouvelles à Pôle emploi et autour de 450 000 sorties. Soit un flux de près d'un million de personnes qui ont changé de statut en cours d'année. Pour les demandeurs d'emploi actuellement inscrits à Pôle emploi, la durée moyenne d'inscription est de 13 mois.

Il pourrait donc être judicieux de ne pas raisonner de manière abstraite et purement quantitative à partir de stocks (3 millions de demandeurs d'emploi, 500 000 offres d'emploi non satisfaites, etc.) mais de travailler sur les flux tout en prenant en compte plusieurs considérations trop souvent négligées :

- La formation ne crée pas l'emploi, même si elle peut renforcer les possibilités d'y accéder ;
- Les trajectoires des personnes, leur parcours, s'effectue moins sur le marché du travail considéré quantitativement que sur un territoire en fonction des possibilités réelles d'accès à l'emploi ;
- La mobilité géographique est d'autant plus faible que l'est également la qualification, ce qui invalide nombre d'ajustements quantitatifs qui n'ont plus de sens dès lors qu'on les rapporte aux périmètres réels de mobilité.

C'est donc sans doute dans la construction de solutions situées aux marges du contrat de travail et fortement territorialisées que se situe la clé de l'articulation entre la nécessité de faciliter l'accès à la formation des demandeurs d'emploi et l'exigence de situer cet accès dans un ensemble cohérent de droits garantis à l'individu.

3. Dépasser les frontières du statut d'activité

Les partenaires sociaux représentent les salariés et les demandeurs d'emploi, dont ils définissent par la négociation les garanties sociales. Le champ du travail indépendant (artisans, commerçants, industriels, professions libérales, agriculteurs...) ne relevant pas de la négociation sociale, il n'est pas inclus dans la régulation paritaire. De ce fait, ce ne sont pas les OPCA qui gèrent le financement de la formation pour les travailleurs indépendants mais les Fonds d'Assurance Formation de travailleurs non-salariés.

Nous retrouvons ici l'approche institutionnelle et statutaire qui appréhende les statuts comme des états et non comme des flux.

En effet, outre les cumuls d'activité de plus en plus fréquents (favorisés par le statut d'auto-entrepreneur), les travailleurs indépendants sont souvent des anciens salariés (ou demandeurs d'emploi) et il n'est pas rare qu'ils reprennent une activité salariée lorsqu'ils décident d'arrêter, ou de céder, leur activité.

Du point de vue de la formation professionnelle, cette césure entre salariés et non-salariés s'avère peu pertinente. D'une part elle ne prend pas en compte les passages d'un statut à l'autre, d'autre part elle rend complexe l'organisation d'une formation destinée à la fois au chef d'entreprise et à un ou des salariés. Enfin elle oublie que plus un chef d'entreprise est formé, plus il a tendance à former ses collaborateurs.

Un exemple à travers la portabilité du DIF : celle-ci ne vaut que si l'on est salarié ou demandeur d'emploi, elle ne bénéficiera pas à l'ancien salarié qui crée son activité et voudrait utiliser les droits acquis en tant que salarié pour se former (seule exception : les

bénéficiaires de l'aide à la création d'entreprise qui demeurent inscrits à Pôle emploi pendant les premiers mois d'activité).

Sans doute faudrait-il dépasser les logiques institutionnelles et statutaires et considérer que de plus en plus souvent les parcours emprunteront des chemins non linéaires, mais aussi que le rythme de circulation des flux (salariés, demandeur d'emploi, non-salarié) devrait s'accélérer.

Reste à trouver l'opérateur capable de réguler un tel système.

4. Définir un opérateur pertinent

A ce jour, les OPCA sont les seuls organismes à disposer d'une légitimité et d'une capacité à intervenir sur l'intégralité, ou presque, du parcours d'une personne sur le marché du travail.

La réserve tient au fait que la formation des non-salariés continue à relever des Fonds d'Assurance Formation de travailleurs indépendants, puisque rien ne justifie que la gestion paritaire s'empare de cette question dès lors qu'elle est abordée en termes statutaires. Si elle l'était de manière plus dynamique, en terme de flux, les travailleurs indépendants pouvant être également des salariés ou d'anciens ou futurs salariés, il ne serait pas illogique ni illégitime que la gestion paritaire puisse, dans une économie de moyens et un souci d'efficacité, gérer également les ressources consacrées à la formation des travailleurs non-salariés.

Aucune autre institution n'est en capacité d'intervenir sur l'ensemble du parcours professionnel des actifs : Pôle emploi réserve son action aux demandeurs d'emploi, les Chambres consulaires interviennent auprès des chefs d'entreprises ou en tant qu'opérateur de formation, les Conseils régionaux n'ont pas de légitimité particulière s'agissant des salariés, etc.

Adossé aux Observatoires Paritaires des Métiers et des Qualifications, les OPCA sont en capacité d'avoir des diagnostics sur les activités et l'emploi tant au niveau national que local. Ils ont la capacité de conduire des diagnostics individuels ou collectifs, territoriaux ou nationaux, de branche ou interbranches, en matière de compétences, d'emploi et de formation. Ils possèdent la configuration parfaite pour constituer les pivots d'un système de formation professionnelle davantage basé sur la notion de parcours professionnel.

CONCLUSION

La notion de parcours professionnel a émergé lentement du dispositif de formation professionnelle. Elle commence à prendre depuis quelques années, une dimension nouvelle. Elle est reconnue tant par la loi que par la jurisprudence (1) et offre un cadre d'action pertinent pour la gestion de la formation dans une perspective dynamique.

Si l'on en revenait à une approche exclusivement statutaire, à partir d'une priorité pour la formation des chômeurs, il est évident que le risque d'un retour en arrière serait majeur.

Au contraire, il semble urgent de développer et d'amplifier la notion de parcours professionnel et d'inviter les partenaires sociaux à se poser les questions de formation professionnelle en premier lieu à partir de cette notion. C'est donc davantage un travail de structuration du système de formation à partir des parcours professionnels qui constitue l'urgence, que le retour à la segmentation de ce système par une approche par public. De ce point de vue, la capacité du système à gérer des moyens disponibles pour tous les actifs, la capacité à mieux garantir la transférabilité de droits qui ne doivent pas être remis en cause par un changement de statut, la gestion des phases de transition, constituent autant d'objectifs possibles pour une évolution du système de formation. Si ces questions sont correctement traitées, elles aboutiront d'ailleurs à ce que la formation des demandeurs d'emploi s'en trouve facilitée.

(1) Lire une précédente analyse de Jean-Marie Luttringer et de Jean-Pierre Willems consacrée à l'affirmation progressive du droit à la carrière professionnelle dans la jurisprudence (dépêche n°134597).

Paris, le 1^{er} juin 2012

JML - JPW