

Synthèse des deux rapports relatifs à l'évolution des différentes voies de qualification et d'insertion des jeunes.

(validée en séance plénière du Conseil le 8 décembre 2010)

En 2008, le Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie et sa commission de l'évaluation ont engagé une étude portant sur l'évolution des différentes voies de qualification et d'insertion des jeunes (voie scolaire, apprentissage, alternance et stages des Conseils régionaux).

Il fallait en effet examiner les évolutions profondes qui ont marqué les années 2000 : augmentation de la part des bacheliers dans une génération, développement de l'apprentissage, élévation du niveau d'accès à l'ensemble des contrats de formation en alternance, accroissement des orientations vers l'enseignement supérieur professionnel court, baisse des sorties sans qualification mais sorties précoces de formation initiale importantes....

Au vu de ces évolutions, le Conseil National a retenu les questions évaluatives suivantes :

- Comment les politiques menées en région s'ajustent à ces évolutions ? comment elles gèrent notamment la tension entre une tendance croissante à la hausse des qualifications et la persistance des sorties non qualifiées ?
- Concertation et coordination permettent-elles une meilleure cohérence de cette offre diversifiée, et quel est le rôle du PRDF dans cette « régulation » ?
- Les outils développés au niveau régional (PRDF, COT, ...) trouvent-ils leur efficacité au plan territorial ?

Pour répondre à ces interrogations, le Conseil National a souhaité que cette thématique soit traitée en deux volets distincts et complémentaires, faisant l'objet chacun d'une étude. La première, plutôt quantitative, a été confiée au CEREQ, la seconde, plus qualitative, à AMNYOS (voir encadré « rappel des objectifs et des attendus des deux études »).

La Commission de l'Évaluation a souhaité traiter concomitamment les quatre voies de qualification et d'insertion des jeunes afin de rappeler que les trajectoires de ce public sont diverses et variées. Les jeunes ont des trajectoires, dans le système scolaire, dans l'apprentissage, des passages de l'un à l'autre, dans les stages régionaux, en contrats de professionnalisation. De même, à l'intérieur de ces parcours, les voies n'ont pas le même poids. Certaines relèvent plus de la formation initiale, d'autres plus de la formation continue ; d'une durée courte ou longue, dont les étapes concernent tout le monde ou certains individus. C'est cette logique – de trajectoires – qui a guidé l'ensemble des travaux et c'est dans cette perspective que l'évaluation a été menée par le Conseil National. Les deux rapports ont travaillé dans ce sens, en tenant compte du fait que les équilibres, y compris en termes d'effectifs entre les quatre voies en question, ont bougé significativement dans la période qui est observée. Ils prennent aussi en fait un constat majeur. Si les deux voies de « formation initiale » s'alimentent sur des logiques démographiques, les deux autres voies sont ouvertes principalement du fait des sorties sans qualification qui, en France, demeurent élevées et à des niveaux supérieurs à nombre d'autres pays de l'Union Européenne.

Les deux études ont permis au Conseil National de disposer de *matériaux denses et de grande qualité*. Ces rapports s'inscrivent dans la continuité des travaux contribuant à sa mission d'évaluation, que ce soit à travers l'étude relative à « la sécurisation des parcours professionnels¹ », celle portant sur « les Contrats d'objectifs territoriaux (COT)² » ou à travers les différentes productions et apports du GSE (réalisation et actualisation de la base de données, publication des « Portraits statistiques régionaux » et de l'ouvrage « Géographie de la formation professionnelle »).

Quelques éléments méthodologiques : Pour permettre une bonne compréhension des constats et des propositions, le Conseil National souhaite mettre en avant *quelques points de vigilance*.

- Les deux études couvrent une période différente, soit 1995-2005 pour le CEREQ et 2000-2007 pour AMNYOS. Ces choix s'expliquent par des problèmes d'accès aux données.

- Leur champ ne prend pas en compte les formations du supérieur, sauf STS/DUT pour le CEREQ. Or sur cette période, la massification de l'enseignement supérieur est une question importante.

- Le degré de précision est moindre sur les contrats de qualification et de professionnalisation ainsi que sur les stages régionaux qui constituent un ensemble plus hétérogène et moins documenté, notamment sur les spécialités de formation.

- Comme toute évaluation ex-post, les travaux portent sur des périodes antérieures à l'évolution des contextes législatifs, réglementaires, contractuels. Les rapports éclairent les transformations survenues ; les constats doivent donc être replacés dans leur contexte qui est antérieur à l'application de la loi n°2009-1437 relative à l'Orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009. Il en est de même concernant 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 du 7 janvier 2009. Si certaines des propositions du Conseil sont relativement indépendantes des évolutions à venir, d'autres sont à l'évidence affectées par les incertitudes liées à la mise en œuvre du nouveau cadre légal.

- Les constats et les informations présents dans ces rapports sont ceux qui étaient observables durant la période retenue. L'impact, les conséquences et les effets de la crise économique et financière de 2008 n'ont donc pas été observés.

Rappel des objectifs et des attendus des deux études (CEREQ et AMNYOS)

La première étude a été confiée au CEREQ³. Elle est fondée sur des données statistiques pour disposer d'un état des lieux des évolutions en région des différentes voies de qualification et d'insertion des jeunes entre 1995 et 2005. Cette analyse des trajectoires régionales a été effectuée principalement sur la base du Groupe Statistique pour l'Evaluation (GSE). Ce travail répond à trois objectifs :

- actualiser la base de données du GSE en l'enrichissant d'informations en termes de spécialités de formation à gros flux (celles-ci jouant un rôle de catalyseur dans la relation emploi/formation) permettant de reconstituer des séries sur des longues périodes,

- caractériser les trajectoires régionales de 1995 à 2005 (observer et analyser les évolutions du poids respectif des différentes voies, poids des poursuites d'études, évolution des sorties non qualifiées,...),

- tenter, à titre exploratoire, un premier rapprochement entre ces trajectoires régionales et l'évolution des conditions d'insertion professionnelle des jeunes (à travers un rapprochement de la typologie des trajectoires avec les enquêtes « Générations » du CEREQ).

La seconde étude, confiée à AMNYOS, a pour objet de déterminer, à partir d'une analyse approfondie dans 5 régions volontaires, sur la période 2000-2007, en quoi la coordination entre les acteurs régionaux, à travers des outils comme les PRDF ou d'autres qui permettent de décliner opérationnellement les orientations politiques, permet une mise en cohérence des voies de qualification professionnelle des jeunes. Une attention particulière a été portée à la question de la prise en charge des sorties sans qualification et à celle de l'évolution de l'offre de formation sur les territoires. Un approfondissement a été mené au niveau de quelques territoires et branches⁴/spécialités.

¹ « Sécurisation des parcours professionnels », CNFPPTLV, mars 2008

² « Evaluation des contrats d'objectifs territoriaux et instruments assimilés », CNFPPTLV, avril 2008

³ Le CEREQ est animateur du GSE et héberge la base de données sur son site internet www.cereq.fr/gse.htm

⁴ « La branche professionnelle regroupe les entreprises d'un même secteur d'activité et relevant d'un accord ou d'une convention collective. La branche professionnelle naît donc de la convergence économique et politique

Les constats tirés de ces deux études.

Les deux études constituent de véritables apports pour le Conseil National dans sa mission d'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle. D'une part, la continuité des travaux d'évaluation autour de ce champ permet d'avoir une vision sur le long terme de l'évolution des politiques de formation professionnelle et de ses conséquences sur la régulation des voies de qualification. On peut ainsi mieux mesurer les permanences et les inflexions des politiques qui se mènent, pour partie, sur le long terme et en apprécier les effets. D'autre part, la prise en compte des spécialités de formation est une réelle nouveauté et avancée, permettant d'enrichir la lecture par voies de qualifications et par niveaux. La mise en relation des approches quantitatives et qualitatives s'améliore même si de nombreux progrès restent à faire.

Suite à l'analyse des deux rapports, le Conseil National en retire les constats suivants :

- ***L'importance des spécialités de formation dans l'analyse de l'évolution de la formation professionnelle en région.***
Les spécialités de formation accueillent des publics différents, notamment du point de vue de leur origine sociale et géographique ainsi que du choix ou non qu'ils ont exprimé au moment de leur orientation. Elles influencent la probabilité de sortie à un certain niveau et dans certaines conditions d'accès au marché du travail. Elles conduisent à des conditions d'insertion professionnelle et à des métiers distincts. Du point de vue de la conduite d'une politique de mise en cohérence des quatre voies de qualification, la prise en compte de la spécialité de formation apparaît comme une variable très importante.
- ***Une certaine indépendance entre les quatre voies de qualification***
D'après les rapports, il semble qu'il n'y ait pas de concurrence entre les voies car chacune a son propre fonctionnement, sa propre évolution, son propre public, ses propres financements ... et apparaît relativement indépendante par rapport aux autres, malgré quelques formes plus ou moins avancées d'articulation entre elles. Ainsi, selon l'étude CEREQ, l'évolution de la part des jeunes inscrits dans un stage du programme régional de formation professionnelle n'apparaît liée à aucune autre évolution. De même, aucune corrélation ne s'observe entre contrats d'apprentissage et contrats en alternance. Il est également important de souligner que les contrats d'apprentissage et de professionnalisation sont des voies de formation sous contrat de travail. Si, d'après les rapports, sur certaines régions, à certains moments et sur certains points, des effets de « concurrence » ou de « vases communicants », ont eu lieu entre deux ou trois voies, pour autant, il n'existe pas de concurrence généralisée.
- ***Cependant on note une articulation entre formation en apprentissage et formation professionnelle sous statut scolaire en net progrès dans la plupart des régions,*** dans le cadre de réunions de concertation ou dans la mise en place d'outils communs (système d'information) entre le Rectorat et le Conseil régional. Cette articulation est favorisée par l'existence d'un référentiel juridique commun, de financements croisés, et donc de compétences clairement partagées exercées au niveau régional.
- ***L'importance de la Branche comme échelon de réflexion indispensable dans l'articulation des voies de qualification, et du territoire comme lieu d'ingénierie des parcours.*** Cela implique une approche par filière et/ou par branche quelle que soit la démarche (analyse des besoins, engagements réciproques entre acteurs, amendement au fil de l'eau des objectifs et suivi de leur mise en œuvre). Le territoire (infra-régional) a parfois été considéré comme un espace important de programmation de l'offre. Toutefois, on relève dans certaines régions une « remontée » au niveau de la région. La politique de l'offre relèverait plus du niveau régional, par contre, le territoire reste le lieu

entre un secteur d'activité et une volonté des partenaires sociaux de ce secteur d'organiser et de doter cet ensemble de règles juridiques, économiques et sociales » (Les fiches pratiques de la formation continue, Centre Inffo, tome 1, éd.2010. Référence à l'article. L 2231-1 du Code du travail)

d'ingénierie des parcours, du fait de la proximité avec les jeunes concernés et de l'ajustement individuel des solutions à leur proposer. Ceci souligne les difficultés qui perdurent (croisement branches/territoires ; défaut de structuration des acteurs sur le territoire ; hétérogénéité des méthodes et outils ;...).

- ***L'hétérogénéité de la structuration territoriale des branches professionnelles et l'articulation entre cette hétérogénéité et le niveau interprofessionnel pose problème.*** Le rapport AMNYOS pointe en effet les différences de structuration des branches professionnelles au niveau régional et la difficulté de confier un mandat explicite à l'interprofessionnel. En fonction du poids économique des différentes branches au sein des régions, se pose la question de la capacité des branches peu représentées ou peu structurées d'assurer l'information et la concertation nécessaires. En outre, le niveau interprofessionnel n'a pas forcément le mandat pour assurer ces fonctions.
- ***Des documents régionaux abondants mais peu programmatifs*** (type : Programmes Régionaux de Développement des Formations, Conventions d'application annuelles, Contrats d'objectifs,...). Bien que les rapports soulignent une progression incontestable dans les pratiques d'élaboration des PRDF et dans les documents supports, ces documents régionaux relèvent plus de déclarations d'intention et de grands axes généraux que de déclinaisons concrètes et opérationnelles engageant l'ensemble des acteurs.
- ***Une difficulté spécifique à intégrer les contrats d'adaptation et de qualification dans une forme de régulation des quatre voies.*** S'agissant du contrat de professionnalisation, qui monte en puissance en fin de période étudiée, la visibilité est faible faute d'outils de suivi disponibles sur la période étudiée. Cela renvoie aux différents paramètres suivants : dans la régulation de cette voie, la faible marge de manœuvre des Conseils régionaux qui, malgré leur compétence sur la formation des jeunes, ne sont pas partenaires en ce qui concerne les contrats en alternance ; constat d'une complémentarité variable entre ces contrats et celui d'apprentissage renvoyant à des logiques indépendantes (orientation, stratégies multiples des acteurs,...). Les rapports invitent à mieux analyser l'hétérogénéité de ces contrats, notamment pour ce qui est des contrats diplômants qui inter-agissent avec les autres voies de formation et avec la programmation régionale de l'offre.
- ***Une offre régionale, au sens de l'offre de stages régionaux de formation, affectée ces dernières années par l'application du code des marchés publics à l'achat de prestations de formation continue*** (modifications dans la relation entre les Conseils régionaux et les organismes de formation en impactant les marges de manœuvre des premiers et entraînant un alourdissement des démarches administratives). Les rapports montrent que cette offre régionale peut poser des difficultés d'articulation et de positionnement dans l'ensemble des quatre voies. Les deux documents notent que des phénomènes de remontée vers l'échelon régional du pilotage de ces stages, qui avaient été très fortement territorialisés au niveau infrarégional, se produisent dans certaines régions. Cela peut s'expliquer, entre autres, par les difficultés de mise en œuvre des marchés publics et par le fait que les régions ont souhaité « re-centraliser », en quelque sorte, à l'échelle régionale, la passation de commande dans le champ des stages régionaux.
- ***Une politique volontariste d'apprentissage ne facilitant pas l'articulation entre les quatre voies.*** Cela a notamment pour effet d'augmenter l'offre de formation sur les niveaux supérieurs au risque (non mesurable sur la période) d'une concurrence entre les niveaux V et IV et les niveaux supérieurs. L'articulation des voies de formation se heurte à la diversification croissante des usages du contrat d'apprentissage dans la période 2000/2007.

- ***Une articulation entre les voies perçue plus comme un enjeu majeur pour les acteurs régionaux que territoriaux.*** Cela renvoie aux différentes lois de décentralisation et constitue la pierre angulaire des PRDF pour les premiers. Sujet plus marginal pour les seconds, qui accordent plus d'importance à l'accès à la qualification et à l'emploi et aux sorties sans qualification.
- ***Au niveau régional les acteurs ne perçoivent pas de lien entre articulation des voies de qualification et réduction des sorties sans qualification.*** Ceci peut s'expliquer par le fait qu'il ne s'agit pas des mêmes acteurs. Les uns sont en amont, les autres en aval. Le lien entre les deux semble se faire essentiellement au niveau territorial par l'ingénierie des parcours d'accès à la qualification. Cette ingénierie des parcours a progressé
- ***Les difficultés et les freins de la concertation autour de l'articulation entre les voies.***
Les freins évoqués sont d'ordre ***organisationnel*** (cloisonnement entre les services des Conseils régionaux ; positionnement complexe des branches dans les instances interprofessionnelles avec des marges de manœuvre restreintes et difficulté de structuration des acteurs au niveau territorial ; un investissement des SAIA (services académiques de l'inspection et de l'apprentissage) dans l'apprentissage qui, dans certaines régions, ne favorise pas l'articulation avec la formation sous statut scolaire et la formation continue.), ***administratif*** (abondance procédurale de la concertation en région), ***temporel*** (des décisions d'ouvertures/fermetures de sections prises au fil de l'eau et de l'autre des programmes de formation ayant une logique pluriannuelle), ou parfois liés au ***manque de volontarisme politique***. (abondance procédurale ; contraintes de gestion ; césure entre les formes de concertation régionales et territoriales ; échelle de temps entre PRDF et carte des formations ; cadre de référence juridique de mise en œuvre de la formation professionnelle initiale et continue ; difficulté des organisations à parler d'une seule voix ; ...)