



Evaluation de la politique de certification professionnelle

PROPOSITIONS DE « SCENARIOS DE TRANSFORMATION »

Établi par

Laurence ESLOUS

Antoine MAGNIER

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Christine GAVINI-CHEVET

François BONACCORSI

Membres de l'Inspection générale
de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche



N°2015-125R2



N°2016-080

- Novembre 2016 -

Sommaire

1	TROIS « SCENARIOS DE TRANSFORMATION » QUI SE DISTINGUENT PAR DIFFERENTS DEGRES D'AMBITION POUR LA REGULATION DE L'OFFRE DE CERTIFICATIONS ET LA COORDINATION DES GRANDES CATEGORIES DE CERTIFICATEURS	7
1.1	Un scénario écarté : la mission ne juge pas souhaitable de restreindre le périmètre des missions de la CNCF	7
1.2	Le scénario 1 : « Renforcement du système avec maintien de la capacité actuelle de régulation de la CNCF »	8
1.2.1	Pour les ministères certificateurs (hors enseignement supérieur)	8
1.2.2	Pour l'enseignement supérieur.....	10
1.2.3	Pour les branches professionnelles	10
1.2.4	Pour la Commission nationale de la certification professionnelle	11
1.3	Le scénario 2 : « Renforcement du système avec une capacité de régulation renforcée de la CNCF »	14
1.3.1	Une capacité de régulation accrue de la CNCF sur l'offre de certifications des ministères portant des certifications de l'Etat	14
1.3.2	Des exigences accrues vis-à-vis des branches professionnelles élaborant des CQP, avec une mission élargie de recensement, d'information et d'évaluation confiée à la CNCF	15
1.3.3	Faire de la CNCF une instance d'information, de mutualisation et d'animation des réflexions sur la construction des certifications et le développement des blocs de compétences.....	16
1.4	Le scénario 3 : « Renforcement du système avec mise en place d'un référentiel national des compétences par métiers »	16
2	LA MISSION RECOMMANDE DE CONFERER A LA CNCF UN STATUT D' « AGENCE » EN VUE DE LA CONFORTER DANS L'EXERCICE DE SES MISSIONS ET DE FAVORISER LA MISE EN ŒUVRE DES SCENARIOS ENVISAGES	19
2.1	Opportunité de créer une « agence »	19
2.2	Quelle forme juridique pour l'agence envisagée ?	21
2.2.1	Trois formes juridiques possibles qui se distinguent en premier lieu par l'attribution ou pas d'une personnalité morale distincte	21
2.2.2	Première option : conférer au secrétariat national de la CNCF un statut de service à compétence nationale et conserver à la CNCF son rôle d'instance délibérative.....	23
2.2.3	Deuxième option : transformer la CNCF en une agence nationale de la certification professionnelle, en lui conférant un statut de groupement d'intérêt public.....	24
2.2.4	Troisième option : transformer la CNCF en une agence nationale de la certification professionnelle, en lui conférant un statut d'établissement public administratif.....	27
2.2.5	Appréciation de la mission sur les trois options envisagées	28
3	CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SCENARIOS ENVISAGES.....	29
3.1	Le cadre juridique	29
3.2	Les moyens	30
3.2.1	Les moyens dédiés à la mise en œuvre des trois scénarios.....	31
3.2.2	Les moyens liés à la mise en place de la nouvelle agence envisagée.....	32

Par lettres de mission en date du 24 juillet 2015, le Premier ministre a confié conjointement à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) une mission d'évaluation de la politique de certification professionnelle dans le cadre du processus de modernisation de l'action publique (MAP).

La mission a été réalisée par Laurence Esloüs et Antoine Magnier pour l'IGAS, et Christine Gavini-Chevet et François Bonaccorsi pour l'IGAENR, avec le concours de Pauline Minaud, stagiaire à l'IGAS. Les travaux ont été menés dans le cadre d'une « maîtrise d'ouvrage » assurée par les cabinets de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ils ont bénéficié de l'appui des services du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et ont donné lieu à consultation d'un « comité d'évaluation » réunissant les principales « parties prenantes » de cette évaluation de politique publique (EPP).

Conformément au cadre retenu pour les EPP qui s'inscrivent dans le processus de la MAP :

- l'équipe chargée de cette mission a, dans un premier temps, produit un « cahier des charges », précisant les objectifs et la démarche proposés pour cette mission, qui a été présenté le 15 janvier 2016 au « comité d'évaluation » de cette EPP ;
- puis, elle a élaboré un « rapport de diagnostic » qu'elle a finalisé en juillet 2016¹, après qu'une version provisoire de celui-ci ait été présentée au « comité d'évaluation » le 7 juillet 2016.

Prenant appui sur ce « rapport de diagnostic », le présent rapport présente les propositions de « scénarios de transformation » de la politique de certification professionnelle de la mission, conformément aux termes de la demande qui lui a été adressée.

L'analyse de la mission, présentée dans son rapport de diagnostic, met en lumière l'importance des travaux menés par la CNCP, d'une part, et par les CPC ou les autres instances consultatives associant les organisations représentatives d'employeurs et de salariés à l'élaboration des certifications délivrées au nom de l'Etat, d'autre part. Dans leur ensemble, et sous réserve en partie des CQP et de certaines certifications ministérielles de droit que la mission n'a pas été en mesure d'analyser, ces travaux ont permis d'inscrire de manière décisive l'écriture en compétences dans le paysage français des certifications professionnelles.

Pour autant, la mission fait également ressortir que le système de certification professionnelle répond de manière imparfaite aux principaux objectifs qui semblent lui être assignés ou qui mériteraient de l'être explicitement, à savoir : assurer une bonne information sur les certifications pour les individus et les entreprises ; assurer la régulation de l'offre de certifications en vue de favoriser leur adaptation aux besoins des personnes et des entreprises ; faciliter l'accès à la certification pour les personnes dans le nouveau cadre institué par la réforme de la formation professionnelle du 5 mars 2014. Des marges de progrès existent notamment pour améliorer la lisibilité des certifications dans leur ensemble, ainsi que la cohérence et la complémentarité des certifications entre elles.

Parmi les principales difficultés et insuffisances du système, la mission a relevé en particulier :

- S'agissant de l'élaboration des certifications délivrées par l'Etat :
 - l'absence de mise en commun des différents travaux ministériels menés en amont ou au premier stade de l'élaboration des certifications, dans le cadre notamment des études d'opportunité qui s'y rapportent ;

¹ Cf. le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGAENR, « Evaluation de la politique de certification professionnelle – Rapport de diagnostic », IGAS N°2015-125R1 / IGAENR N°046.

- un degré d'adaptation des certifications aux besoins évolutifs de l'économie qui dépend fortement des moyens consacrés par les ministères au renouvellement des certifications et des contraintes liées aux systèmes de formation et aux politiques qu'ils portent ; des marges d'amélioration significatives dans le fonctionnement de certaines CPC d'après l'enquête systématique qui a pu être menée auprès de leurs membres ; un degré inégal d'association des professionnels à la définition des diplômes nationaux et titres visés dans l'enseignement supérieur.
- Une faible régulation de l'offre de certifications par la CNCP, en raison essentiellement de pouvoirs et de moyens limités, ce qui se traduit notamment par : un champ, une mise en œuvre et une portée limités des avis d'opportunité qu'elle rend préalablement à la création des certifications de l'Etat ; une capacité limitée à améliorer la lisibilité des certifications dans leur ensemble, ainsi que la cohérence et la complémentarité des certifications entre elles, liée pour partie au fait que la CNCP ne peut refuser l'enregistrement au RNCP de nouvelles certifications au motif que des certifications semblables y sont déjà inscrites ; une incapacité à favoriser l'émergence de « blocs de compétences » homogènes, les ministères ayant notamment engagé le découpage de leurs certifications en blocs de manière non concertée ; des difficultés dans la mise en place de l'inventaire qui a fortement mobilisé les membres de la CNCP sur la période récente ainsi qu'une incapacité à exercer de manière satisfaisante d'autres missions qui lui sont confiées (évaluation des CQP et suivi des évolutions du cadre européen notamment).
- Des insuffisances dans la conception et la tenue de l'outil « RNCP » qui obèrent son rôle d'information et son statut de référence pour le public et les acteurs de la formation professionnelle, avec notamment : une couverture partielle des certifications enregistrées de droit, particulièrement dans l'enseignement supérieur, et des difficultés de mise à jour ; un manque de lisibilité lié à une conception mal adaptée à l'information du public et des acteurs de l'orientation ; un moteur de recherche peu performant. En raison pour partie de ces limites, le RNCP a été écarté du système d'information du CPF au profit de la base de données Certif Info et des incertitudes planent sur la place qu'il pourra éventuellement prendre à terme dans ce système.

Se conformant au cadre fixé par le SGMAP, la mission propose dans le présent rapport des « scénarios de transformation » du système de certification professionnelle qui pourraient être envisagés pour l'avenir pour remédier aux carences précédemment identifiées, avec des recommandations s'y rapportant. Elle s'appuie pour ce faire sur sa propre analyse, en capitalisant par ailleurs sur les réflexions récemment conduites par le CNEE sur la rénovation des diplômes professionnels (cf. la partie 2.4.3 du rapport de diagnostic) d'une part, et par la section du travail et de l'emploi du CESE sur les CQP d'autre part².

Dans l'esprit de la mission, compte tenu de la complexité des enjeux, ces « scénarios de transformation » n'ont pas vocation à constituer des propositions de réforme en tant que telles, mais à éclairer la poursuite des réflexions et les concertations à mener avec l'ensemble des « parties prenantes » en vue d'une telle réforme. Des voies de réformes intermédiaires empruntant des caractéristiques propres à plusieurs des scénarios proposés sont également envisageables.

Dans les parties qui suivent :

- la mission présente trois « scénarios de transformation » d'ambition croissante pour la régulation du système de certification, en précisant leurs grandes caractéristiques (partie 1),
- elle fait ressortir la nécessité de conférer à la CNCP un statut d'« agence », pour la conforter dans ses missions et favoriser la mise en œuvre des scénarios envisagés (partie 2),
- elle offre enfin une première analyse, succincte, des conditions de mise en œuvre juridiques et budgétaires de ces scénarios (partie 3).

² Cf. le projet d'avis du CESE sur les « certifications de qualifications professionnelles » examiné en séance plénière du CESE le 13 septembre 2016.

1 TROIS « SCENARIOS DE TRANSFORMATION » QUI SE DISTINGUENT PAR DIFFERENTS DEGRES D'AMBITION POUR LA REGULATION DE L'OFFRE DE CERTIFICATIONS ET LA COORDINATION DES GRANDES CATEGORIES DE CERTIFICATEURS

La mission propose ainsi trois types de « scénarios de transformation ». Ces scénarios dont l'ambition augmente progressivement sont présentés de façon complémentaire : le deuxième scénario complète le premier qui apparaît comme un scénario « socle » et le troisième complète le deuxième. Ils auraient pour principales caractéristiques respectives de viser à :

- Améliorer le fonctionnement du système en gardant, pour l'essentiel, le cadre actuel et donc sans renforcement significatif de la capacité de régulation de la CNCP (scénario 1 de « renforcement avec maintien de la capacité de régulation actuelle de la CNCP ») ;
- Améliorer le fonctionnement du système, en renforçant sensiblement la capacité de suivi et le pouvoir de recommandation de la CNCP, voire en lui octroyant un pouvoir contraignant de régulation, vis-à-vis des ministères certificateurs d'une part, et des branches professionnelles productrices de CQP d'autre part (scénario 2 de « renforcement avec une capacité de régulation accrue de la CNCP » ; les dispositions propres à ce scénario s'ajouteraient à celles du précédent).
- Refondre plus profondément le système, en s'appuyant sur la mise en place, sous le pilotage de la CNCP, d'un nouveau référentiel national des compétences relatives à chaque métier, qui servirait de guide dans l'élaboration et la reconnaissance des certifications (scénario 3 de « renforcement avec mise en place d'un référentiel national des compétences par métiers » ; les dispositions propres à ce scénario s'ajouteraient pour l'essentiel à celles des deux précédents).

Pour l'établissement de ces scénarios, la mission s'est placée dans le nouveau cadre de la formation professionnelle induit par la loi du 5 mars 2014, sans envisager d'éventuelles remises en cause des prérogatives du COPANEF et des COPAREF d'une part, ni de celles du CNEFOP et des CREFOP d'autre part.

Dans ses réflexions, la mission a également considéré la possibilité d'une réduction du champ des missions de la CNCP, mais n'a pas retenu cette hypothèse, pour les raisons exposées ci-dessous.

1.1 Un scénario écarté : la mission ne juge pas souhaitable de restreindre le périmètre des missions de la CNCP

Compte tenu des difficultés rencontrées par la CNCP pour réaliser de manière satisfaisante l'ensemble des missions qui lui sont actuellement confiées, la mission a envisagé, dans ses réflexions, la possibilité de restreindre son champ d'intervention.

Parmi les différentes évolutions envisageables dans un tel sens :

- le champ d'intervention de la CNCP pourrait être limité aux certifications qui attestent la maîtrise de compétences nécessaires et suffisantes à l'exercice de métiers, c'est-à-dire aux certifications susceptibles d'être enregistrées au RNCP, et le cas échéant, aux certifications correspondant à des compétences transversales découlant d'obligations légales et réglementaires, à savoir les certifications susceptibles d'être recensées dans la catégorie A de l'inventaire ; dans un tel scénario, le recensement à l'inventaire des autres certifications à caractère transversal (catégories B et C), qui a beaucoup mobilisé la CNCP au cours de l'année passée et qui devrait continuer de la mobiliser à l'avenir, pourrait être délégué aux partenaires sociaux du COPANEF et des COPAREF responsables de l'élaboration des listes éligibles au CPF ;

- dans le même ordre d'idée, la CNCP pourrait être déchargée de sa mission d'évaluation des CQP qu'elle n'a jamais été en mesure de mener jusqu'ici et/ou pourrait voir ses responsabilités de suivi du système européen des certifications réduites au profit du SGAE et des ministères de l'Education nationale et de l'Emploi ;
- dans un scénario extrême - compte tenu des difficultés qu'elle a rencontrées au cours des années récentes pour établir et tenir à jour le RNCP, de manière complète, et le rendre accessible et facilement mobilisable pour le public et les acteurs de la formation - d'aucuns pourraient envisager de limiter le rôle de la CNCP à ses missions de nature consultative, à savoir à la production de ses avis relatifs à l'enregistrement des certifications sur demande au RNCP et de ses avis d'opportunité préalables à la création des certifications de l'Etat, avec un transfert de responsabilité de la tenue opérationnelle du RNCP et le cas échéant de l'instruction des dossiers soumis à la CNCP aux administrations compétentes qui disposent de plus grandes marges de manœuvre dans la gestion de leurs moyens.

La mission n'a cependant pas jugé souhaitable d'envisager de telles évolutions, réductrices, eu égard :

- D'une part, à l'importance des réalisations de la CNCP, malgré leurs limites, et aux compétences, sans égal, qu'elle a développées grâce à la forte implication et à la forte expertise des membres de la commission.
- D'autre part, à la nécessité de conforter l'ambition, la cohérence et le champ de la politique nationale de certification professionnelle, à la suite des dispositions de la loi du 5 mars 2014 qui visent à renforcer la place des formations conduisant à une certification, et face aux différentes évolutions retenues ou envisagées au niveau européen

1.2 Le scénario 1 : « Renforcement du système avec maintien de la capacité actuelle de régulation de la CNCP »

Un tel scénario se caractériserait par la mise en œuvre d'un ensemble d'orientations et de recommandations par les principaux acteurs du système de certification - à savoir les différents ministères porteurs de certifications de l'Etat et leurs CPC ou commissions équivalentes ; le ministère de l'enseignement supérieur et les établissements et instances qui en dépendent ; les branches professionnelles porteuses de CQP ; et la CNCP - sans changement significatif de la législation et avec des adaptations relativement modestes du cadre réglementaire.

1.2.1 Pour les ministères certificateurs (hors enseignement supérieur)

Les ministères porteurs de certifications de l'Etat (hors enseignement supérieur), en particulier ceux de l'éducation nationale et de l'emploi, devraient s'efforcer de :

- Conforter la représentativité et la capacité d'investissement des professionnels dans les CPC et leurs groupes de travail, en y favorisant notamment la participation des représentants des salariés et des employeurs de TPE-PME.

A cette fin, la mission recommande :

- d'organiser des échanges réguliers sur la composition des CPC avec les représentants des CPNE des branches concernées et de bien tenir compte de la représentativité des différentes organisations d'employeurs et de salariés ;
- d'assurer un remboursement satisfaisant des frais de déplacements des professionnels membres des CPC et de leurs groupes de travail, avec un système d'avance sur frais, et de prévoir un mécanisme de compensation financière pour les PME dont les employeurs ou des salariés participent à ces instances ; de prévoir des formations sur l'ingénierie des certifications pour les professionnels des CPC qui en ressentent le besoin ;

- de développer les pratiques d'échanges et de consultations électroniques et de vidéoconférences, afin de limiter, dans la mesure du possible, le nombre et la durée des réunions des CPC et des groupes de travail.
- Renforcer les études d'opportunité pour la création des nouvelles certifications, en mobilisant et mutualisant davantage les données et études disponibles, produites par les administrations, les établissements publics et les branches professionnelles, et en diversifiant les modalités de recueil des informations auprès des professionnels.

La mission préconise ainsi :

- de prévoir une participation croisée systématique d'ingénieurs de l'AFPA et d'inspecteurs ou inspecteurs généraux de l'Education nationale dans les CPC et groupes de travail des ministères de l'Education nationale et de l'Emploi ;
- de systématiser, pour la réalisation des études d'opportunité, la mobilisation des statistiques d'insertion professionnelle et des études produites par le système statistique public ainsi que celle des données et études produites par les observatoires de branches ;
- d'associer de manière systématique le CEREQ au cadrage et à la réalisation des études d'opportunité.
- Renforcer la transparence et la publicité des travaux conduits dans les différentes CPC et leurs groupes de travail.

A cette fin, la mission recommande notamment :

- de systématiser la production de programmes prévisionnels d'activité pour les CPC des différents ministères sur une base annuelle ou pluriannuelle et assurer la publication de ces programmes sur les sites Internet des ministères ;
- de publier sur les sites des ministères l'ensemble des ressources documentaires mobilisées par leurs CPC et des documents qu'elles produisent.
- Favoriser une meilleure coordination entre les CPC des différents ministères, pour les certifications proches, et les autres instances impliquées dans l'élaboration des diplômes de l'enseignement supérieur susceptibles d'être visés dans les parcours de formation.

Selon la mission, il conviendrait :

- de prévoir des réunions régulières, sur une base annuelle au moins, entre les présidents et vice-présidents des CPC de différents ministères qui traitent de certifications proches ;
- de systématiser la participation de représentants des différents ministères aux CPC du ministère de l'éducation nationale et, à l'inverse, la participation de représentants de ces derniers aux CPC des autres ministères ;
- d'associer aux CPC du ministère de l'éducation nationale des représentants des CPN des IUT et des conseils sectoriels nationaux en cours de développement ;
- Favoriser une résolution plus efficace des situations de blocage relatives à la création ou au renouvellement de certains diplômes ou titres qui tiennent principalement à des divergences de vues entre les représentants des organisations patronales et syndicales qui siègent dans la ou les CPC concernées.

Pour ce faire, la mission préconise :

- D'inviter plus systématiquement les membres des représentants des organisations professionnelles à s'efforcer de réduire ces divergences de vues dans le cadre d'échanges préalables aux réunions des CPC ;
- De prévoir des processus de consultation formelle des CPNE concernées par les diplômes et titres en question, d'une part, et des organisations patronales et syndicales représentatives au niveau interprofessionnel lorsque le sujet dépasse le cadre d'une ou de plusieurs branches ou lorsque celles-ci ne parviennent pas à définir des positions communes, d'autre part.

1.2.2 Pour l'enseignement supérieur

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, la mission recommande :

- D'élaborer et finaliser, dans les meilleurs délais, les référentiels de compétences des mentions de licences professionnelles et de masters, à la suite de celui réalisé pour les licences générales, et assurer la publicité de ces travaux auprès du public et des acteurs de la formation (DGESIP) ;
- Valider, dans les meilleurs délais, le document d'écriture en compétences des DUT préparé par l'ADIUT, de façon à faciliter l'enregistrement effectif des DUT au RNCP et leur obtention sur la base d'une reconnaissance progressive des « blocs de compétences » qui y sont définis (DGESIP en lien avec les commissions pédagogiques nationales (CPN)) ;
- Généraliser le développement des conseils sectoriels nationaux, en tirant partie des enseignements des deux conseils sectoriels déjà mis en place et avec l'objectif de retenir une segmentation proche de celle envisagée par le CNEE (soit une vingtaine de secteurs économiques), d'une part, et de préciser de manière formelle leur champ de compétences, leurs missions, leur composition et gouvernance, et leur articulation avec les autres instances de dialogue existantes entre les professionnels et les certificateurs (CPC des ministères, CPN des IUT, CTI ...), d'autre part, en cohérence avec les propositions du CNEE ;
- Inciter, dans le cadre législatif actuel, peu contraignant, l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur à mettre en place des conseils de perfectionnement des formations, en veillant à ce que ces conseils, pris dans leur ensemble, puissent couvrir toute leur offre de formations ;
- Veiller à ce que les universités poursuivent leurs efforts pour collecter des informations fiables sur le devenir professionnel de leurs diplômés de master, de licences et de DUT, 18 et 30 mois après l'obtention du diplôme, dans le cadre du dispositif d'enquête annuelle qu'elles administrent sous la coordination du MENESR, et étendre progressivement cette obligation de collecte aux autres diplômes et établissements d'enseignement supérieur.

1.2.3 Pour les branches professionnelles

Ce scénario 1 aurait pour principale ambition de veiller à ce que la CNCP dispose d'une information d'ensemble sur les CQP et qu'elle soit en capacité de mener la mission d'évaluation des CQP qui lui est confiée par la loi. La mission recommande ainsi à la CNCP :

- De mettre en place une procédure invitant l'ensemble des branches professionnelles à lui transmettre chaque année la liste de leurs CQP ainsi que les « référentiel(s) d'activités » (permettant d'analyser les situations de travail et de certification et d'en déduire les connaissances et compétences nécessaires) et les « référentiels de certifications » (définissant les modalités et les critères d'évaluation des acquis) qui doivent être associés à chacun d'eux, conformément aux dispositions de l'article L6314-2 du code du travail. A cette fin, la mission suggère de mettre à disposition des branches professionnelles une plateforme où elles seraient appelées à déposer elles-mêmes et en continu toutes les informations alimentant une base de données des CQP.
- De définir un programme pluriannuel d'évaluation des CQP qui pourrait, dans un premier temps, concerner des branches professionnelles volontaires, avec l'idée de leur apporter un avis externe susceptible de les aider dans la définition de leur stratégie de création de CQP et la mise en œuvre de leurs travaux d'ingénierie, et de donner une plus grande visibilité aux meilleures pratiques des branches en la matière. Dans un deuxième temps pourrait être envisagée une « revue par les pairs » c'est-à-dire des évaluations réciproques entre branches professionnelles de leurs CQP.
- Compte tenu des interrogations à ce sujet d'un grand nombre d'interlocuteurs rencontrés, la mission juge par ailleurs souhaitable que la CNCP clarifie au plus vite les conditions

d'enregistrement des CQP interbranches (COPI) au RNCP, de manière à favoriser leur reconnaissance et la poursuite de leur développement.

La mission juge également souhaitable de rapprocher les conditions d'enregistrement au RNCP des CQP de celles retenues pour les diplômes et titres, en exigeant en particulier des branches qu'elles fournissent à la CNCN des données sur l'insertion professionnelle des diplômés de leurs CQP, comme cela est requis pour l'enregistrement sur demande des autres certifications (à savoir les diplômes et les titres).

1.2.4 Pour la Commission nationale de la certification professionnelle

Dans ce scénario, la mission propose également un certain nombre d'orientations et de recommandations de nature à conforter la CNCN dans l'exercice de ses missions :

En vue, en premier lieu, d'améliorer et de sécuriser les processus d'enregistrement sur demande et de droit des certifications au RNCP, la mission recommande à la CNCN de :

- Formaliser et préciser dans des documents internes l'ensemble de ses processus-métiers relatifs à l'enregistrement de droit et sur demande des certifications ;
- Formaliser et préciser davantage les critères qui la conduisent à recommander l'enregistrement ou le refus d'enregistrement des certifications au RNCP ou à ajourner ou reporter l'examen des dossiers, ainsi que ceux qui sous-tendent l'attribution des niveaux pour les diplômes et les titres, et en rendre compte dans des documents publics accessibles sur son site Internet ;
- Viser une plus grande homogénéité dans l'instruction des dossiers de demande par les représentants du secrétariat national et des correspondants régionaux de la CNCN ;
- Encadrer dans le temps le processus d'instruction des demandes d'enregistrement, en fixant chaque année un délai maximal au-delà duquel un dossier doit nécessairement lui être soumis par les instructeurs ;
- Prévoir, immédiatement après les réunions de la commission spécialisée (CS), une validation électronique par la commission plénière (CP) des propositions d'avis favorables à l'enregistrement au RNCP rendues par la CS, seuls les dossiers ne bénéficiant pas d'une telle confirmation à l'unanimité nécessitant d'être examinés lors de la réunion plénière suivante ;
- Mettre en place, en lien avec la DGEFP, des procédures limitant les délais de publication des arrêtés relatifs à l'enregistrement des certifications au RNCP, d'une part, ainsi que les délais de publication des fiches qui s'y rapportent, d'autre part ;
- Informer de manière plus systématique les certificateurs de l'état d'avancement du traitement de leurs demandes d'enregistrement au RNCP ;
- Mettre en place des procédures d'information des certificateurs et de gestion interne sécurisant le renouvellement des demandes d'enregistrement au RNCP de façon à éviter que les certifications qui satisfont les exigences fixées par la CNCN ne soient pas temporairement sorties du répertoire, en raison des délais d'instruction.

Au-delà des procédures internes à la CNCN mais dans le même objectif d'améliorer et de fluidifier les processus d'enregistrement, la mission préconise :

- D'autoriser la CNCN à procéder à des enregistrements au RNCP pour des durées relativement courtes, en ramenant la durée minimale pour les premiers enregistrements de trois à un an, de façon à favoriser la prise en compte des demandes qu'elle adresse aux certificateurs lors des enregistrements de leurs certifications ;
- De prévoir des modalités unifiées de dépôt et d'instruction des dossiers de demande d'enregistrement au RNCP, en supprimant le circuit régional actuel qui apparaît peu fondé au regard du caractère national de la reconnaissance publique associée à l'enregistrement au

RNCP et qui fait l'objet d'inefficacités (avec notamment des délais significatifs dans les rendus des avis des CREFOP dans certaines régions)³ ;

- D'assouplir les conditions d'enregistrement au RNCP pour des certifications nouvellement créées correspondant à des métiers émergents, en allégeant l'obligation de fournir « *un état des emplois occupés, et de leur niveau, par au moins trois promotions* » et en prévoyant pour celles-ci des enregistrements temporaires pour des durées relativement courtes, d'un an par exemple, dans l'attente de disposer des informations relatives aux trois promotions ; il faudrait alors veiller à ce que le public soit bien informé du caractère temporaire de ces enregistrements, par le biais éventuellement d'une terminologie appropriée ;
- De finaliser et publier au plus vite le projet d'arrêté définissant les exigences fixées aux certificateurs en vue de garantir la transparence de l'information donnée au public et la qualité du processus de certification tout au long de la période d'enregistrement des certifications au RNCP, tel qu'il a été proposé par la CNCN et déjà soumis au CNEFOP ;
- De reconnaître plus explicitement le rôle d'archivage des certifications enregistrées par le passé au RNCP qui est confié à la CNCN.

En vue en deuxième lieu, de renforcer le contenu en information, la lisibilité, l'accessibilité du RNCP pour le public et les acteurs de la formation professionnelle, la CNCN devrait veiller notamment à :

- Mieux informer le public sur le positionnement respectif des différentes catégories de certifications et notamment sur leurs différentes modalités d'élaboration et de reconnaissance publique ; et prévoir, dans ce cadre, une campagne de communication visant à accroître la notoriété du RNCP auprès du grand public ;
- Conditionner l'enregistrement des certifications sur demande au RNCP à la publication par les certificateurs, de manière visible, sur leur site Internet, des données relatives à l'insertion professionnelle dans la cible visée de leurs diplômés qu'ils mettent à disposition de la CNCN dans le cadre de leurs dossiers de demande d'enregistrement ;
- Pour les certifications enregistrées de droit, élargir l'obligation de publication des taux d'insertion actuellement applicable aux universités à tous les certificateurs de droit.
- Conforter la régulation qu'elle assure sur le choix des intitulés des certifications de façon à ce que ceux-ci renseignent au mieux sur les compétences dont elles sanctionnent la maîtrise, en établissant le cas échéant une nomenclature des intitulés à partir de l'existant ;
- Améliorer l'arborescence du RNCP, en étudiant la possibilité de reprendre celle relative aux domaines professionnels du ROME tenu par Pôle emploi, moderniser son moteur de recherche et, au-delà, son ergonomie pour en faciliter l'utilisation par le public et les acteurs de la formation (par le biais de différents types d'outils : tablettes, smartphone ...) ;
- Permettre une meilleure interopérabilité du RNCP avec les autres bases de données mobilisables par les acteurs de la formation et de l'orientation.

Sur les enjeux apparus dernièrement, en vue en troisième lieu de poursuivre la constitution de l'inventaire sur des bases sécurisées et de le rendre plus accessible pour le public et les acteurs de la formation d'une part, et de favoriser le développement des « blocs de compétences » facilitant les passerelles et les reconnaissances mutuelles entre certificateurs, d'autre part, la mission recommande à la CNCN de :

³ La suppression du circuit spécifique de dépôt et d'instruction au niveau régional ne devrait pas pour autant conduire la CNCN à se priver de l'expertise développée par ses principaux correspondants régionaux actuels qui pourrait être mobilisée dans un autre cadre (*cf. infra*). Par ailleurs, selon la mission, en contrepartie de la suppression de l'avis consultatif des CREFOP dans le cas de demandes déposées au niveau régional, la CNCN devrait, d'une part, pouvoir saisir les CREFOP d'une demande d'avis au cas par cas, et, d'autre part, veiller à informer ex-post les CREFOP et les COPAREF, de manière systématique et ciblée, de ses avis relatifs aux demandes d'enregistrement au RNCP et de ses avis d'opportunité préalables à la création des certifications de l'Etat.

- Poursuivre ses efforts pour préciser davantage les critères de recensement des certifications à l'inventaire pour les catégories B et C, de manière notamment à conforter la sécurité juridique des décisions prises ;
- Accroître la visibilité et l'accessibilité de l'inventaire sur le site Internet de la CNCF, en soulignant davantage les particularités de son objet au regard de celui du RNCP ;
- Mettre en place une véritable base de données regroupant les informations relatives à l'inventaire, facilement mobilisable par le public et les acteurs de la formation (à l'image de ce qui existe et des améliorations proposées pour le RNCP) ;
- Revoir à terme son organisation pour la gestion des demandes de recensement à l'inventaire en substituant à la procédure actuelle, qui repose sur l'intervention des « autorités légitimes », une procédure plus standard de dépôt des demandes par les certificateurs auprès de la CNCF et une instruction complète des dossiers par son secrétariat national, mobilisant autant que possible des outils informatiques efficaces ;
- Poursuivre ses efforts pour assurer le suivi de la mise en place des « blocs de compétences » et favoriser notamment l'émergence de « blocs de compétences » homogènes entre les titres et diplômes des différents ministères.

La mise en œuvre de ces orientations et recommandations nécessiterait les évolutions suivantes en termes de ressources humaines et de systèmes d'information.

- S'agissant des moyens humains, la mission juge ainsi souhaitable :
 - De créer auprès du président de la CNCF un véritable poste de « secrétaire général » de la commission, responsable de l'ensemble des fonctions de pilotage⁴ et de gestion⁵ des moyens dont elle dispose, qui disposerait ainsi de l'autorité hiérarchique sur les personnels du secrétariat national de la commission et des correspondants régionaux mis à sa disposition à temps plein ou pour une forte proportion de leur temps de travail. Ce secrétaire général pourrait être logiquement assisté d'un adjoint.
 - D'envisager une refonte de l'organisation régionale actuelle, avec la mise en place de responsables interrégionaux (sur la base de 4 ou 5 regroupements de régions) dans le cadre d'une organisation déconcentrée du secrétariat national de la CNCF, et qui permette aux correspondants régionaux d'être à temps plein ou majoritairement occupé par cette mission.
 - De permettre en outre aux membres de la CNCF (avec voix délibérative) de disposer de deux suppléants, au lieu d'un seul aujourd'hui, pour faciliter le fonctionnement de ses commissions plénière et spécialisée.

Les mesures envisagées requièrent en outre une refonte ambitieuse du système d'information de la CNCF, de façon à permettre en particulier : le suivi dans le temps de l'instruction des dossiers de demande d'enregistrement au RNCP et à l'inventaire ; la collecte et la sauvegarde des principales informations collectées ou produites dans le cadre de l'instruction des dossiers⁶ dans un format permettant leur exploitation par les principales bases de données mobilisées par les acteurs de la formation et de l'orientation (alors que le système actuel se fonde principalement sur une logique de publication des fiches du RNCP) ; et la modernisation du moteur de recherche associé au RNCP.

Dans l'organisation actuelle, la mission juge enfin souhaitable que les projets de modernisation des systèmes d'information dans le domaine de la formation professionnelle portés par la DGEFP soient menés dans le cadre d'une organisation formalisée de type « conduite de projet », de façon à ce qu'ils puissent tenir compte au mieux des besoins des différentes parties prenantes, dont la CNCF. Pour les applications dans le champ de la CNCF, cela requiert une maîtrise d'ouvrage par la CNCF, accompagnée d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

⁴ Assuré aujourd'hui par les rapporteurs général et adjoint et le président lui-même de la commission.

⁵ Assurée pour partie par le secrétaire général actuel.

⁶ Qu'il s'agisse du répertoire ou de l'inventaire.

1.3 Le scénario 2 : « Renforcement du système avec une capacité de régulation renforcée de la CNCP »

Ce scénario se distinguerait du précédent par un net renforcement de la capacité de la CNCP à réguler l'offre de certifications. Aux orientations et dispositions retenues dans le scénario précédent s'ajouteraient des dispositions renforçant la capacité de suivi et le pouvoir de recommandation de la CNCP vis-à-vis de l'ensemble des ministères certificateurs d'une part, et des branches productrices de CQP d'autre part. Dans une version plus ambitieuse de ce scénario, la CNCP pourrait se voir octroyer des pouvoirs de régulation s'imposant à ces deux catégories de certificateurs, au-delà du pouvoir de recommandation précédemment évoqué. Il paraîtrait alors logique de confier à la CNCP la pleine responsabilité des décisions d'enregistrement des certifications au RNCP, alors qu'aujourd'hui celle-ci relève *in fine* du ministre en charge de la formation professionnelle⁷.

La mise en œuvre d'un tel scénario appellerait des évolutions législatives ainsi que des adaptations du cadre réglementaire plus conséquentes que dans le cas du scénario 1.

1.3.1 Une capacité de régulation accrue de la CNCP sur l'offre de certifications des ministères portant des certifications de l'Etat

Compte tenu des acquis du système actuel et pour des raisons de subsidiarité, la mission est d'avis qu'il convient de laisser pleinement aux ministères certificateurs la responsabilité d'associer les professionnels à l'élaboration de leurs diplômes et titres et de leur laisser une grande latitude dans la fixation des modalités d'organisation de cette association. En cohérence, la mission ne juge pas souhaitable d'envisager une refonte de l'architecture générale des CPC qui s'imposerait aux ministères, en les dépossédant pour partie de leurs responsabilités actuelles ou en les contraignant à des regroupements de CPC.

Pour autant, le scénario 2 se caractériserait en premier lieu par des dispositions favorisant ou garantissant une coordination renforcée des CPC des différents ministères. Comme l'a récemment envisagé le CNEE, il comporterait notamment la mise en place, sous l'autorité de la CNCP, d'une « feuille de route », commune à l'ensemble des ministères, prévoyant les actions à réaliser de manière coordonnée ou conjointe par les différents ministères ou certaines de leur CPC. Dans l'esprit de la mission :

- Cette « feuille de route » devrait viser en priorité à mieux articuler la création et le renouvellement de diplômes et de titres qui présentent une certaine proximité, à favoriser l'établissement de passerelles entre les certifications des différents ministères dans des domaines professionnels proches, et à favoriser, le cas échéant, la création, le renouvellement ou la modification de certains diplômes ou titres pour lesquels les CPC peinent à faire émerger un consensus ;
- Elle pourrait favoriser par ailleurs un meilleur traitement de questions transversales ou communes à différents ministères (création et renouvellement de diplômes et titres recouvrant des compétences transversales à plusieurs branches professionnelles, formations des membres des CPC qui le souhaitent ...) et favoriser, le cas échéant, la création ou le renouvellement de certains diplômes et titres correspondant à des besoins jugés pressants.

La mise en place d'une telle « feuille de route » annuelle établie par la CNCP justifierait logiquement l'abandon du système actuel des « avis d'opportunité » préalables à la création des certifications délivrées au nom de l'Etat, enregistrées de droit au RNCP, dont l'analyse de la mission a montré le faible impact sur l'offre de certification des ministères.

⁷ En pratique, comme évoqué dans la partie 3.2.1.4 du rapport de diagnostic, le ministre a systématiquement suivi les avis de la CNCP pour les demandes d'enregistrement au cours des années récentes.

D'un point de vue opérationnel, la rédaction de cette « feuille de route » par la CNCP pourrait s'appuyer sur des projets de programmes de travail pluriannuels que lui soumettraient chaque année les différents ministères et elle devrait donner lieu naturellement à des échanges avec ceux-ci, pour garantir le réalisme des préconisations retenues, eu égard aux différentes contraintes des ministères⁸. Mise à jour chaque année, cette « feuille de route » pourrait ainsi revêtir un caractère pluriannuel glissant, avec une priorisation claire des préconisations avancées. La CNCP devrait naturellement suivre la mise en œuvre de cette « feuille de route », et en rendre compte régulièrement au gouvernement et dans le cadre de sa communication publique.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, un tel scénario devrait inclure des mesures favorisant la généralisation des conseils de perfectionnement et clarifiant leurs missions de façon à garantir une association plus effective des professionnels à la définition de l'offre de formations et de certifications des établissements. Parmi les options envisageables, la mission recommande de conditionner l'enregistrement des diplômes d'université (DU) au RNCP à l'existence d'un conseil de perfectionnement, compétent pour le domaine concerné, dans les établissements qui les portent, cette condition venant s'ajouter aux exigences de la procédure actuelle d'établissement d'un dossier standard de demande d'enregistrement au répertoire. Une option plus exigeante pourrait conditionner, dans le même cadre, l'enregistrement des DU au RNCP des certifications nouvellement créées au rendu préalable d'un avis relatif à l'opportunité de leur création par le conseil de perfectionnement compétent de l'établissement supérieur concerné.

1.3.2 Des exigences accrues vis-à-vis des branches professionnelles élaborant des CQP, avec une mission élargie de recensement, d'information et d'évaluation confiée à la CNCP

Au delà des mesures envisagées dans le précédent scénario, la CNCP pourrait se voir confier formellement la mission de recenser l'ensemble des CQP et d'en fournir un état des lieux régulièrement mis à jour pour le public et les acteurs de la formation, et sa mission d'évaluation des CQP pourrait être réaffirmée de manière plus vigoureuse.

Dans ce cadre, les branches professionnelles devraient transmettre à la CNCP des données régulières et standardisées sur le nombre de personnes obtenant leurs CQP, leur profil sociodémographique et leur insertion professionnelles à la suite de l'obtention des CQP.

Dans une option relativement poussée, la CNCP pourrait être chargée de vérifier la réalisation des conditions d'élaboration des CQP prévues dans la loi, et son recensement conditionnerait l'obtention du statut de CQP, ce qui contraindrait l'ensemble des branches professionnelles à lui transmettre les référentiels d'activités et de compétences de leurs CQP comme le prévoit l'article L6314-2 du code du travail.

Pour conforter la qualité de l'ingénierie de création des CQP et leur sécurité juridique, comme le recommande le projet d'avis du CESE portant sur ceux-ci, la création des CQP pourrait être par ailleurs conditionnée à la production systématique d'un rapport d'opportunité et à l'existence d'un accord collectif de branche encadrant leur création et confiant formellement cette responsabilité à la CPNE de la branche.

⁸ Il serait souhaitable que le processus d'établissement de cette « feuille de route » puisse aussi prévoir un temps d'échange avec les principaux organismes nationaux d'étude compétents dans le domaine de l'emploi, des métiers et de la formation, dont le CEREQ au premier chef, ainsi que les observatoires des branches éventuellement concernées.

1.3.3 Faire de la CNCPC une instance d'information, de mutualisation et d'animation des réflexions sur la construction des certifications et le développement des blocs de compétences

Au-delà des dispositions évoquées dans le cadre du scénario 1, la CNCPC pourrait se voir confier les missions de :

- Fournir une information publique consolidée sur l'activité des CPC des ministères porteurs de diplômes et de titres de l'Etat et sur les travaux d'études produits ou mobilisés par les CPC et les branches professionnelles pour la création et le renouvellement de leurs certifications, par le biais d'un portail adapté sur le site de la CNCPC ;
- Inciter les ministères porteurs de certifications de l'Etat d'une part et les branches professionnelles d'autre part à produire et mettre régulièrement à jour des guides méthodologiques rendant compte de leurs méthodes d'ingénierie pour la construction et le renouvellement de leurs certifications ;
- Inciter les ministères porteurs de certifications de l'Etat, notamment ceux de l'éducation nationale et de l'emploi, à développer des guides méthodologiques communs d'élaboration des certifications, de façon à mutualiser leurs travaux d'ingénierie et à développer des blocs de compétences homogènes ;
- Etudier en lien avec le COPANEF la possibilité d'établir un guide méthodologique de construction des CQP à l'usage des branches professionnelles en s'appuyant sur le savoir et l'expérience des principales branches porteuses de CQP ;
- Développer une réflexion sur les indicateurs d'insertion professionnelle à même d'éclairer au mieux sur le degré d'adéquation des certifications aux besoins de l'économie et des personnes, par grand types de certifications, en étudiant également la possibilité de décliner ces indicateurs au niveau infranational et de faire en sorte qu'ils puissent être reliés à la carte nationale de l'offre de formations.

1.4 Le scénario 3 : « Renforcement du système avec mise en place d'un référentiel national des compétences par métiers »

La mise en œuvre des principales dispositions du scénario 2 précédent (s'ajoutant à celles du scénario 1) devrait contribuer à renforcer de manière conséquente la qualité et la lisibilité de l'offre de certifications. Pour autant :

- elle ne permettrait vraisemblablement pas de contenir l'inflation observée au cours des années récentes du nombre de certifications enregistrées au RNCP et la lisibilité de ce dernier continuerait à pâtir du fait qu'un grand nombre de certifications identiques ou semblables les unes aux autres y sont inscrites ;
- en outre, elle ne conduirait qu'à des progrès limités ou graduels dans la mutualisation des travaux d'analyse conduit en amont ou au premier stade de l'élaboration des certifications portées par les différents ministères et des branches professionnelles, et dans l'identification de « blocs de compétences » homogènes favorisant les passerelles entre les certifications élaborées par les différents certificateurs.

Pour progresser sur le premier axe, la mission s'est interrogée sur l'opportunité de donner à la CNCP les moyens juridiques de refuser l'enregistrement d'une certification au RNCP au motif qu'une ou plusieurs certifications identiques ou semblables y seraient déjà inscrites et/ou sur l'opportunité d'inciter ou de contraindre les certificateurs demandant l'enregistrement de nouvelles certifications à s'associer à ceux qui portent des certifications identiques ou semblables déjà inscrites. Au final, la mission ne juge pas souhaitable de retenir une telle évolution qui entraverait le renouvellement et l'amélioration de l'offre de certifications, en donnant un avantage considérable aux « premiers venus ». La mission s'interroge en outre sur la faisabilité juridique d'un tel scénario, au regard du droit de la concurrence, et du fait que les certificateurs sont aujourd'hui « propriétaires » des certifications⁹ qui leur sont attachées.

Pour progresser sur le second axe, la mission s'est également interrogée sur la possibilité de contraindre les différents ministères à mettre en place des référentiels d'activités professionnelles communs, notamment entre le ministère de l'éducation nationale et celui de l'emploi, ce qui les contraindrait à mutualiser en amont leurs travaux d'analyse et favoriserait en aval l'émergence de blocs de compétences homogènes entre les ministères. Au final, la mission juge qu'une telle orientation serait difficilement praticable, eu égard au fait que les diplômes professionnels de l'Education nationale ont généralement pour ambition de former à des groupes de métiers et pour partie de permettre la poursuite d'études, tandis que les titres des autres ministères visent plutôt à former à des métiers bien ciblés et à une employabilité plus immédiate.

Dans ce contexte, le troisième scénario envisagé par la mission vise à refondre plus profondément le système de certification professionnelle en complétant le scénario 2 précédent par la mise place d'un nouveau référentiel national qui préciserait les compétences associées à chaque métier et qui serait élaboré sous le pilotage de l'Etat et des partenaires sociaux réunis dans le cadre de la CNCP. Ce référentiel national serait du domaine public, accessible et utilisable gratuitement par tous.

Pour être partagé et pour des raisons de faisabilité, ce référentiel ne devrait pas viser à rendre compte de l'exhaustivité des métiers, avec toutes leurs spécificités, mais adopter une « maille » de description permettant de se limiter à environ un millier¹⁰ de métiers-types¹¹. Les organismes certificateurs pourraient directement reprendre les compétences du référentiel pour un métier donné, ou y « piocher » diverses compétences, le référentiel de compétences en résultant étant dans tous les cas libre de droit.

La création d'un tel référentiel national des compétences par métiers, sous l'autorité de la CNCP, permettrait de mutualiser de manière beaucoup plus assurée l'ensemble des travaux d'études menés aujourd'hui séparément, en silo, par les différents ministères certificateurs et les branches professionnelles pour identifier les compétences associées à chaque métier, ce qui permettrait de renforcer la qualité des certifications portées par l'Etat et les branches, notamment leur degré d'adaptation aux besoins de l'économie, et d'améliorer le rapport coût-efficacité de notre politique publique de certification en évitant la duplication de travaux identiques ou similaires sur le moyen terme.

⁹ En estimant un tel scénario ni possible ni souhaitable, la mission rejoint le point de vue du président de la CNCP et les conclusions des réflexions conduites par les membres de la CNCP au cours des premières années de son existence.

¹⁰ La mission n'est pas en mesure d'évaluer précisément quel pourrait être le nombre de métiers couverts, de manière optimale, par le nouveau référentiel envisagé. A titre d'exemple, le ROME développé par Pôle emploi se fonde aujourd'hui sur 531 fiches métier.

¹¹ Pour élaborer ce référentiel, la CNCP pourrait s'inspirer du modèle allemand porté par l'institut fédéral pour la formation professionnelle (Bundesinstitut für Berufsbildung –BIBB) dans lequel existe une classification des métiers mise à jour périodiquement. La mission n'a pas été en mesure d'étudier ce modèle et cette classification de manière approfondie.

La mise en place de ce référentiel au niveau national permettrait également de modifier en profondeur les conditions d'enregistrement des certifications sur demande au RNCP, avec pour conséquence une nette amélioration de la lisibilité du répertoire, un renforcement général, selon toute vraisemblance, de la qualité générale des certifications enregistrées et une plus grande sécurité juridique des décisions d'enregistrement. De fait :

- Pour l'enregistrement au RNCP d'une certification conduisant à un métier répertorié dans le référentiel national, la CNCP se limiterait à vérifier qu'elle sanctionne bien les compétences recensées par celui-ci. Dans le cas d'une demande d'enregistrement préparant à un métier qui présenterait des caractéristiques supplémentaires spécifiques par rapport à un métier présent dans le RNCP, la CNCP serait alors amenée à vérifier l'existence des compétences particulières associées à ces caractéristiques supplémentaires.
- Une telle organisation simplifierait et sécuriserait le travail d'instruction de la CNCP qui n'aurait plus à apprécier, de manière générale, la qualité du référentiel de compétences de la certification. A ressources équivalentes, le travail d'instruction de la CNCP pourrait se concentrer sur l'analyse des modalités d'évaluation des compétences visées par les certifications, à savoir la qualité des référentiels de certification (et notamment les conditions d'indépendance des jurys associés) ainsi que de la qualité de l'insertion professionnelle des personnes certifiées.
- Cette organisation permettrait également d'éviter que les certificateurs privés ne dupliquent les travaux d'identification des compétences associées aux mêmes métiers, ce qui conduit à la multiplication de référentiels de compétences différents pour des certifications préparant aux mêmes métiers, et constitue aujourd'hui un des principaux facteurs qui brouillent la lisibilité du RNCP¹².

Une telle organisation, dans laquelle les certifications reconnues seraient désormais construites à partir de ce nouveau référentiel national des compétences par métiers, favoriserait en outre, de manière vraisemblablement décisive, l'émergence de blocs de compétences homogènes entre les différents certificateurs.

La mise en place de ce nouveau référentiel des compétences par métiers nécessiterait logiquement des réflexions préalables sur son architecture, le degré de détail visé et sur les modalités de sa mise à jour dans le temps. La mission recommande à cet égard d'étudier la possibilité de caler ce référentiel sur l'architecture du ROME établi par Pôle emploi et de fixer d'emblée un nombre maximal de métiers couverts. Il conviendrait aussi d'accorder une attention particulière à la mise en œuvre du dispositif ESCO piloté par la Commission européenne, avec lequel des cohérences devraient être recherchées à court et moyen terme. La démarche d'élaboration de ce référentiel des compétences et métiers pourrait être progressive, par champ professionnel, en commençant par des branches professionnelles volontaires.

Pour son élaboration, la mission estime que la CNCP devrait pouvoir s'appuyer, dans un cadre organisé, sur les moyens et les compétences mobilisés aujourd'hui dans les travaux d'ingénierie de création et de renouvellement des certifications dans les différents ministères et les branches professionnelles. En pratique, les inspecteurs et inspecteurs généraux compétents de l'Education nationale, les ingénieurs de l'AFPA, les experts du CEREQ et ceux des observatoires de branches devraient jouer un rôle essentiel dans la mise en place de ce nouveau référentiel des compétences par métiers, sous le pilotage de la CNCP. Dans l'hypothèse, recommandée par la mission, où l'architecture de ce nouveau référentiel s'appuierait sur le ROME, il conviendrait que la CNCP puisse aussi mobiliser les services de Pôle emploi.

¹² Si la lisibilité du RNCP en serait nettement améliorée, il n'y a cependant pas à attendre de ce scénario une diminution franche du nombre de certifications enregistrées au RNCP, qui resterait quant à lui directement fonction du nombre d'organismes certificateurs.

Le temps nécessaire à la mise en place d'un tel référentiel dépendrait naturellement des moyens mis à la disposition de la CNCP à cette fin et de l'ampleur des autres tâches qui lui seraient confiées en parallèle. En première analyse et sous réserve des points précédents, la mission estime qu'une durée minimale de 2 à 3 ans serait nécessaire pour établir un tel référentiel, dès lors qu'un cadre garantissant le concours des ministères et des branches professionnelles serait posé.

2 LA MISSION RECOMMANDE DE CONFERER A LA CNCP UN STATUT D' « AGENCE » EN VUE DE LA CONFORTER DANS L'EXERCICE DE SES MISSIONS ET DE FAVORISER LA MISE EN ŒUVRE DES SCENARIOS ENVISAGES

Alors que les difficultés rencontrées par la CNCP tiennent pour une large part à l'insuffisance des moyens qui lui ont été alloués pour mener ses missions (manque de moyens humains jusqu'à peu et manque de moyens dédiés aux systèmes d'information), et plus encore au manque de maîtrise de ses moyens dans le cadre actuel, la mission a jugé souhaitable d'étudier l'opportunité de lui donner un statut « d'agence » susceptible en particulier de lui garantir une meilleure maîtrise de ses moyens, à court terme et dans la durée.

Comme évoqué dans la partie 1.1.1 du rapport de diagnostic de la mission, l'article 22 de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009 prévoyait du reste que le Gouvernement remette au Parlement un rapport « *sur l'opportunité d'adapter le régime juridique de la CNCP au regard de ses missions* », une disposition qui n'a pas été mise en œuvre au cours des années récentes.

2.1 Opportunité de créer une « agence »

La notion « d'agence » ne renvoie pas à une catégorie juridique particulière. Dans son étude annuelle pour 2012¹³, le Conseil d'Etat a proposé une définition de cette notion, en la distinguant de celles « d'autorité administrative indépendante » et « d'opérateur ». Selon celui-ci, « *l'agence se définit [...] par deux critères cumulatifs : l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale* » :

- « *L'agence n'est pas indépendante, elle est autonome : le pouvoir exécutif n'a pas vocation à intervenir dans sa gestion courante mais il lui revient de définir les orientations politiques que l'agence met en œuvre.* »
- « *Quant aux opérateurs, tels que les définit le droit budgétaire, si un grand nombre sont des agences, ce n'est pas le cas de la majorité. En effet, des entités telles que [...] n'exercent pas un rôle structurant dans la mise en œuvre d'une politique publique.* »

En s'appuyant sur les conclusions de cette étude du Conseil d'Etat et sur celles d'un rapport de l'IGF de 2011 consacré à ce même sujet¹⁴, une circulaire du Premier Ministre du 9 avril 2013¹⁵ a précisé les conditions du recours à la formule de l'agence comme mode d'organisation des services de l'Etat :

- D'une part, en définissant un ensemble de conditions et de critères au regard desquels doit s'apprécier le recours à une agence, parmi lesquels deux conditions respectivement de

¹³ « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », Etude annuelle 2012 du Conseil d'Etat.

¹⁴ « L'Etat et ses agences », Rapport de l'IGF, Mars 2012.

¹⁵ Circulaire n°5647/SG du Premier Ministre du 9 avril 2013 relative aux « Modalités d'organisation des services de l'Etat ; recours à la formule de l'« agence » ».

« spécialité » et d'« efficacité », et trois critères respectivement d'« expertise », de « partenariat » et de « gouvernance » (cf. l'encadré qui suit)¹⁶ ;

- D'autre part, en formalisant les règles auxquelles doit obéir la création d'une agence, une telle création devant être systématiquement précédée d'une étude d'opportunité et d'impact se conformant à un format précisé par la circulaire.

Les critères justifiant le recours à la formule de l'« agence » comme mode d'organisation du service public, selon la circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013

Selon cette circulaire, le recours à la formule de « l'agence » doit « s'apprécie[r] au regard des critères suivants :

- condition de spécialité : les missions confiées à l'agence par l'Etat sont clairement définies, circonscrites et spécialisées ; elles relèvent de la mise en œuvre de politiques publiques et non de leur conception.

- condition d'efficacité : il doit être démontré que les missions confiées à l'entité sont exercées de manière plus efficace et efficiente au sein d'une agence que par les services centraux et déconcentrés de l'Etat (meilleure structuration de la politique publique, professionnalisation et internalisation des compétences, industrialisation des services rendus à l'usager, rationalisation du paysage des organismes intervenant dans le champ de la politique publique, mutualisations et économies d'échelle, développement de ressources propres, etc.)

- critère d'expertise : les missions confiées à l'entité sont qualifiées, et leur exercice nécessite une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'Etat.

- critère de partenariat : les missions confiées à l'entité justifient que soient noués des partenariats avec les acteurs de la société civile et les collectivités territoriales, notamment en termes de financement, que la forme de l'agence rend plus aisés.

- critère de gouvernance : les missions confiées à l'entité impliquent que celle-ci dispose d'une certaine autonomie (qui peut aller jusqu'à l'indépendance du pouvoir exécutif dans le cas des autorités agissant dans le domaine des libertés publiques). »

Selon cette circulaire, « certains objectifs, en revanche, ne sauraient suffire à justifier la création d'une agence :

- préservation ou sanctuarisation des moyens ;

- volonté d'accorder une meilleure visibilité à une politique publique prioritaire ;

- volonté de créer un régime juridique dérogatoire au droit commun des administrations (statuts des personnels ou code des marchés publics par exemple).

Dans ce contexte :

- La mission note que la CNCP exerce une « responsabilité structurante » dans la mise en œuvre de la politique de certification professionnelle, qui serait amenée à être renforcée dans le cadre de la mise en œuvre des trois scénarios proposés par la mission, et qu'elle gagnerait, au vu de l'expérience des années récentes, à bénéficier d'une plus grande autonomie de gestion, ce qui permet d'envisager de lui conférer un statut d'agence ;
- Sous réserve d'une analyse plus poussée, la mission estime en outre que l'examen des conditions et critères posés par la circulaire du Premier ministre de 2013 plaide pour une telle évolution en lien avec les différents scénarios envisagés.

¹⁶ Dans son étude annuelle de 2012, le Conseil d'Etat distinguait pour sa part « quatre critères pertinents d'un recours éventuels aux agences :

- l'utilité de la spécialisation dans l'exécution des tâches de gestion à grande échelle (critère de l'efficacité) ;

- la nécessité d'une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'Etat (critère de l'expertise) ;

- le caractère prépondérant des partenariats avec les collectivités territoriales ou avec des acteurs de la société civile pour la mise en œuvre de la politique publique (critère du partenariat) ;

- la nécessité d'éviter l'intervention du pouvoir politique dans les processus récurrents de décision (critère de neutralité) ».

- Les missions assignées aujourd'hui à la CNCP sont bien délimitées et que les missions complémentaires qui lui seraient confiées dans le cadre des scénarios 2 et 3 envisagés le seraient également (condition de « spécialité »).
- L'octroi d'un statut d'agence à la CNCP lui permettrait d'atteindre un plus grand degré d'efficacité et d'efficience dans l'exercice de ses missions (condition d'« efficience ») :
 - ✓ En lui donnant une meilleure maîtrise sur ses moyens humains et sur ceux dédiés à son système d'information ;
 - ✓ En facilitant les réorganisations de son secrétariat national et de son réseau des correspondants régionaux, comme le préconise la mission ;
 - ✓ En lui permettant éventuellement de dégager des ressources qui pourraient provenir de la mise en place de « frais de dossier » que devraient lui verser les organismes certificateurs en contrepartie des travaux d'instruction que doit mener la CNCP pour l'enregistrement de leurs certifications au RNCP et, le cas échéant, pour les décisions de recensement à l'inventaire.
- L'examen des critères d'« expertise », de « partenariat » et de « gouvernance » tendent par ailleurs à conforter l'opportunité d'une telle évolution, eu égard notamment :
 - ✓ Aux compétences particulières mobilisées par la CNCP dans le domaine de l'ingénierie de certification ;
 - ✓ A la forte implication des partenaires sociaux dans les décisions qui émanent de la CNCP et à la possibilité d'envisager à l'avenir un financement partiel des projets de la CNCP en matière de certification professionnelle à partir des fonds de la formation (via notamment le FPSPP).

Au final, la mission juge que la transformation de la CNCP en une « agence nationale de la certification professionnelle », dotée de moyens adéquats, garantirait un net renforcement de son autonomie de gestion, à court terme et dans la durée, ce qui serait de nature à la conforter dans ses missions quel que soit le scénario retenu, et tout particulièrement dans l'hypothèse où la responsabilité des décisions d'enregistrement au RNCP lui serait pleinement confiée. Elle estime ainsi qu'une telle évolution institutionnelle est hautement souhaitable pour la mise en œuvre du scénario 1, et la juge nécessaire pour envisager la mise en œuvre et la réussite des scénarios 2 et 3 qui prévoient un élargissement conséquent des missions de la CNCP. Une telle évolution du statut de la CNCP lui paraît indispensable dans l'hypothèse où la responsabilité des décisions d'enregistrement au RNCP lui serait pleinement confiée.

2.2 Quelle forme juridique pour l'agence envisagée ?

2.2.1 Trois formes juridiques possibles qui se distinguent en premier lieu par l'attribution ou pas d'une personnalité morale distincte

En cohérence avec les préconisations du Conseil d'Etat, la circulaire du Premier Ministre du 9 avril 2013 dispose que :

- « [L]es formes juridiques pouvant être retenues pour une agence nouvellement créée sont les suivantes :
 - *service à compétence nationale (SCN)*
 - *groupement d'intérêt public (GIP)*
 - *établissement public.*
- *Les statuts atypiques ou sui generis, de même que le recours à des personnes de droit privé sont à éviter. »*

Cette circulaire précise par ailleurs que :

- « *Les formes juridiques sans personnalité morale distincte (service à compétence nationale, [...]) sont à privilégier : elles facilitent l'insertion de l'agence dans la stratégie de maîtrise des finances publiques et limitent en général le coût des fonctions supports. A défaut, la nécessité d'attribuer la personnalité morale à l'agence doit être démontrée.*
- *Si la personnalité morale s'avère nécessaire pour l'exercice des missions envisagées, il convient de privilégier autant que possible le recours à une agence existante plutôt que la création d'une nouvelle agence.*
- *Plus généralement toutes les possibilités de mutualisation de fonctions avec l'Etat ou d'autres agences doivent être étudiées préalablement à la création de l'agence, de manière à optimiser les coûts et éviter l'exercice de missions redondantes dans plusieurs entités. »*

Ainsi, le choix de la forme juridique à adopter pour l'agence envisagée doit être guidé en premier lieu par l'appréciation portée sur la nécessité ou l'opportunité de lui conférer une personnalité morale distincte, ce qui amène à distinguer :

- Le cas du SCN qui ne bénéficie pas d'une personnalité morale distincte ;
- Des cas du GIP et de l'établissement public qui en disposent.

Trois types de considérations peuvent guider ce choix fondamental quant à l'attribution ou non de la personnalité morale :

- Des considérations relatives à l'ampleur de l'autonomie de gestion souhaitée pour la CNCP :
Si la transformation de la CNCP en une agence sans personnalité morale distincte (cas du SCN) permettrait de lui accorder une plus grande autonomie de gestion de ses moyens qu'actuellement, celle-ci resterait cependant soumise aux règles de gestion des administrations de l'Etat¹⁷ et dépendante de la situation et des décisions budgétaires de son ministère de rattachement (à savoir le ministère de l'emploi). L'attribution d'une personnalité morale distincte permettrait d'octroyer à l'agence une plus grande autonomie de gestion, en l'affranchissant de règles ministérielles de gestion et en la préservant davantage des contraintes budgétaires de son ministère de rattachement. En revanche, l'agence ne pourrait pas continuer à mutualiser une grande part de ses fonctions de gestion avec le ministère chargé de l'emploi, contrairement au cas où elle ne se verrait pas accorder la personnalité morale.
- Des considérations relatives aux ressources de l'agence :
 - Il est en toute hypothèse envisageable d'instituer des frais de dossier à la charge des organismes certificateurs formulant des demandes d'enregistrement au RNCP ou des demandes de recensement à l'inventaire. La mission estime que de tels frais de dossier constitueraient une contrepartie logique aux travaux d'instruction menés par les services de la CNCP ; elle est aussi d'avis que de tels frais pourraient contribuer à responsabiliser davantage les organismes certificateurs dans la préparation de leurs dossiers de demande d'enregistrement au RNCP ou de recensement à l'inventaire d'une part, et les services de la CNCP dans l'instruction de ces demandes d'autre part. Si la nouvelle agence était dotée de la personnalité morale, ces frais de dossier pourraient constituer pour elle des « ressources propres » qui lui seraient directement affectées¹⁸. Dans l'hypothèse où elle ne le serait pas, ces frais de dossier bénéficieraient au budget général de l'Etat, même si une partie d'entre eux pourrait être reversée à l'agence sous forme de dotation.

¹⁷ Et particulièrement les règles ministérielles de recrutement et de rémunération.

¹⁸ Dans une telle hypothèse, il conviendrait de veiller à préserver une gouvernance adaptée de l'agence et à adopter des modalités de facturation qui puissent garantir l'indépendance de ses avis ou décisions vis-à-vis des organismes certificateurs qui lui verseraient des frais de dossiers, d'une part, et écarter le risque que des considérations relatives aux ressources puissent prendre le pas sur l'objectif de régulation dans le traitement au cas par cas des dossiers, d'autre part..

- Si les partenariats à nouer au sein de l'agence devaient se traduire par des financements ou apports externes à l'Etat, il serait difficile de ne pas octroyer la personnalité morale à l'agence.
- Des considérations relatives au pouvoir de décision que l'on souhaite conférer à la nouvelle agence : dans l'hypothèse où elle n'aurait pas la personnalité morale (cas du SCN), l'agence ne pourrait pas se voir confier la responsabilité pleine et entière des décisions d'enregistrement au RNCP (au lieu du ministre en charge de la formation professionnelle aujourd'hui) mais elle pourrait bénéficier d'une délégation de pouvoir du ministre pour ce faire¹⁹ ; la responsabilité pleine et entière des décisions d'enregistrement au RNCP ne serait envisageable, et sous certaines conditions (cf. ci-dessous), qu'en cas de personnalité morale distincte pour l'agence. En outre, l'attribution de la personnalité morale à la nouvelle agence pourrait éventuellement l'aider à renforcer la visibilité publique de ses décisions et contribuer à renforcer, aux yeux du public et des acteurs de la formation, son image d'autonomie vis-à-vis de l'Etat, si tel est le souhait des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. Si la nouvelle agence devenait pleinement responsable des décisions d'enregistrement au RNCP, il conviendrait enfin qu'elle mette en place des mécanismes permettant de prévenir tout conflit d'intérêt²⁰.

Selon la mission, la transformation de la CNCP en une agence dotée d'une personnalité morale distincte (cas du GIP et de l'établissement public) trouverait ainsi logiquement son sens si celle-ci se trouvait également investie de la responsabilité pleine et entière des décisions d'enregistrement des certifications au RNCP.

Il convient de noter que, pour la mission, dans une telle hypothèse, les critères d'enregistrement au RNCP et de recensement à l'inventaire devraient rester fixés dans la réglementation, voire être davantage précisés, pour garantir la sécurité juridique des décisions prises. Les contentieux relatifs aux éventuelles décisions de refus d'enregistrement au RNCP porteraient alors sur les décisions propres de la CNCP et non plus sur celles du ministre en charge de la formation professionnelle. Si des mesures étaient prises par ailleurs pour resserrer les conditions d'enregistrement au RNCP, la nouvelle agence porteuse de la responsabilité d'enregistrement devrait vraisemblablement faire face à une augmentation du nombre de contentieux.

2.2.2 Première option : conférer au secrétariat national de la CNCP un statut de service à compétence nationale et conserver à la CNCP son rôle d'instance délibérative

Selon le décret du 9 mai 1997 relatif à la création et l'organisation des SCN, ceux-ci « peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés ».

Dans le scénario envisagé par la mission, le secrétariat national de la CNCP se verrait ainsi octroyer un statut de SCN rattaché directement au ministre chargé de la formation professionnelle²¹.

¹⁹ Le ministre chargé de la formation professionnelle garderait la responsabilité des décisions d'enregistrement au RNCP mais le responsable du SCN (à savoir le secrétariat national de la CNCP) se verrait déléguer la signature des arrêtés d'enregistrement comme c'est le cas pour la DGEFP aujourd'hui. Cette délégation pourrait contribuer à accélérer la publication des arrêtés.

²⁰ La mission est également d'avis que la CNCP pourrait engager opportunément une réflexion sur le risque de conflits d'intérêt dans les processus d'instruction et de délibération mis en œuvre dans son organisation actuelle.

²¹ Il ne paraît pas possible de rattacher un SCN conjointement à deux ministres, ici celui chargé de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et celui chargé de la formation professionnelle. A défaut d'un rattachement conjoint aux

Un tel scénario permettrait à la CNCPC de renforcer sa capacité de pilotage et de gestion de ses moyens, en raison de l'autonomie de gestion qu'il conférerait au secrétariat national, tout en préservant la possibilité de mutualiser certains aspects de sa gestion avec le ministère de l'emploi. Le statut de SCN rattaché directement au ministre dont il relève, permettrait notamment à son responsable d'être titulaire d'une délégation de pouvoir et ordonnateur secondaire²² pour le budget du service.

Ce scénario autoriserait une délégation de signature du ministre en charge de la formation au responsable du SCN pour les arrêtés d'enregistrement au RNCP (*cf. supra*), ce qui permettrait d'accélérer leur publication. La CNCPC conserverait son rôle actuel d'instance consultative auprès notamment du ministre chargé de la formation professionnelle.

Ce SCN pourrait être composé de fonctionnaires des différents ministères, notamment des ministères de l'emploi et du MENESR (dans le cadre de mises à disposition ou de détachements), et d'agents contractuels selon les règles de gestion propres au ministère de l'emploi chargé de la formation professionnelle. Enfin, il permettrait aux agents actuellement en fonction au secrétariat national de conserver leur situation indemnitaire et statutaire.

Parmi les limites associées à un tel scénario, la CNCPC ne disposerait pas d'une autonomie de gestion aussi forte que dans l'hypothèse où elle serait transformée en une agence publique dotée d'une personnalité morale distincte. Son secrétariat national ne pourrait déroger aux règles de gestion de son ministère de rattachement (à savoir le ministère de l'emploi) et il ne pourrait pas bénéficier de « ressources propres », à savoir de ressources qui lui seraient directement affectées.

Dans un tel schéma, deux options sont ouvertes pour la désignation et le positionnement du chef du service par rapport à la commission : ce dernier pourrait être placé sous l'autorité fonctionnelle du président de la CNCPC et n'avoir pour tâche que la gestion du service ; ou le président de la CNCPC, aujourd'hui nommé par décret du Premier ministre, pourrait le cas échéant exercer lui-même cette fonction, sous réserve d'être assisté par un adjoint pleinement dédié à la gestion du service.

Un tel SCN rattaché directement au ministre en charge de la formation professionnelle devrait être créé par un décret. Ce décret devrait également fixer ses missions et son organisation générale²³.

2.2.3 Deuxième option : transformer la CNCPC en une agence nationale de la certification professionnelle, en lui conférant un statut de groupement d'intérêt public

Les groupements d'intérêt public (GIP) ont traditionnellement pour objet de permettre à des partenaires publics ou publics et privés de mettre en commun des moyens pour la mise en œuvre de missions d'intérêt général.

La loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a institué un statut législatif des GIP. Son article 98 dispose ainsi que :

- « Le [GIP] est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'Etat soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé.

deux ministres, l'équilibre entre les deux ministres pourrait être assuré comme c'est le cas en pratique aujourd'hui par un rattachement du service au ministre de la formation professionnelle et une présidence de la commission explicitement confiée à un fonctionnaire issu de l'éducation nationale.

²² Cf. la circulaire du 9 mai 1997 relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres.

²³ Cf. l'article 2 du décret du 9 mai 1997 (modifié par le décret du 30 juillet 2008) et la circulaire associée du même jour.

- *Ces personnes y exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice. »*

Le choix d'un statut de GIP irait logiquement de pair avec la volonté de confier à la CNCP la responsabilité des décisions individuelles d'enregistrement au RNCP.

L'attribution d'une telle responsabilité justifierait en effet la nécessité de lui attribuer la personnalité morale. Sous réserve d'une analyse juridique plus approfondie, la mission est d'avis que la nouvelle agence, dotée d'un statut de GIP, pourrait se voir confier une telle mission de service public, sous réserve que l'Etat puisse contrôler les conditions de prise de décision de l'agence d'une part, et que ces prises de décisions puissent garantir le respect des grands principes qui gouvernent le service public, à savoir l'égalité, la neutralité et l'impartialité..

Ce GIP pourrait regrouper les principaux membres actuels de la CNCP :

- l'Etat, représenté par les différents ministères qui sont membres actuels de la CNCP ;
- l'ensemble des organisations d'employeurs et de salariés, représentatives au niveau national, également membres de la CNCP, soit directement, soit par le biais d'une instance paritaire déjà existante ;
- et, le cas échéant, certaines autres instances représentant ou en lien avec les autres membres actuels de la CNCP (dont les trois représentants élus des APCA, APCI, APCMA).

Selon la loi, au sein d'un GIP, « [L]es personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public doivent détenir plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants »²⁴. Dans ce contexte, la convention constitutive du GIP pourrait donner à l'Etat et ses représentants une courte majorité des voix délibératives, comme c'est aujourd'hui le cas pour la CNCP dont le président est nommé par le Premier ministre. Cette courte majorité donnée à l'Etat devrait permettre de garantir le respect des grands principes de service public évoqués ci-dessus (égalité, neutralité, impartialité).

Par nature, un tel statut faciliterait la mise en commun de ressources humaines et financières par ses différents membres.

- Sous réserve d'une analyse juridique plus poussée, le GIP ne pourrait pas se limiter aux ministères actuellement membres de la CNCP qui représentent tous l'Etat, mais les ressources du GIP pourraient le cas échéant se limiter aux ressources apportées par ceux-ci.
- Le statut de GIP trouverait néanmoins toute sa justification si ses autres membres, notamment les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, pouvaient contribuer à ses moyens, de manière indirecte le cas échéant, à travers le FPSPP.
- La contribution éventuelle de certains établissements publics, qui participent aujourd'hui à des degrés divers à la mise en œuvre de la politique de certification professionnelle (CEREQ, Pôle emploi²⁵), pourrait également être définie dans le cadre du GIP, selon des modalités à préciser.

La formule du GIP donnerait à la nouvelle agence une plus grande autonomie de gestion que celle du service à compétence nationale, compte tenu de la personnalité morale distincte dont il disposerait et de son affranchissement des règles de gestion propres aux administrations des ministères. Sa personnalité morale distincte lui permettrait en outre de dégager des ressources propres, en percevant directement des frais de dossier pour l'enregistrement au RNCP et éventuellement le recensement à l'inventaire.

²⁴ Cf. l'article 103 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

²⁵ Compte tenu de sa gestion du ROME.

Outre la facilité de mise en commun des ressources par ses différents membres et la très grande autonomie de gestion, la formule du GIP présenterait aussi l'avantage de permettre à la nouvelle agence de continuer à fonctionner selon des modalités proches de celle de la CNCP aujourd'hui, avec notamment une implication de l'ensemble de ses membres dans les prises de décisions relatives à l'enregistrement au RNCP et au recensement à l'inventaire, comme dans le cas du SCN.

Parmi les points de vigilance à retenir pour envisager la création d'un tel GIP avec succès, il conviendrait en particulier, selon la mission, de :

- Préciser dans la convention constitutive du GIP les conditions de sortie d'un de ses membres, de manière à éviter que l'occurrence d'une telle situation ne fragilise son fonctionnement.
- Désigner un commissaire du gouvernement, chargé de contrôler les activités et la gestion du GIP (comme le prévoit l'article 114 de la loi du 17 mai 2011 précitée²⁶) de façon à garantir un suivi satisfaisant de celui-ci par les services de l'Etat.
- Obtenir qu'un des membres du GIP (ou éventuellement plusieurs) accepte contractuellement de prendre en charge à un faible coût la gestion des principales fonctions supports du GIP, de manière à éviter le surcoût qu'appellerait le développement de telles fonctions autonomes au sein même du GIP.

La mise en place d'un GIP ne nécessite que des dispositions d'ordre réglementaire. Un GIP est en effet créé par le biais d'une convention constitutive entre ses membres précisant notamment les objectifs poursuivis, les actions à mener et les moyens prévus sur plusieurs années pour les réaliser. La loi du 17 mai 2011 a ouvert la possibilité de créer un GIP pour une durée indéterminée. Devant être soumise à l'approbation de l'Etat et publiée par voie d'arrêté, cette convention devrait contenir un certain nombre de mentions obligatoires prévues dans les textes régissant les GIP²⁷.

Conformément au droit, l'assemblée générale des membres d'un GIP prend toute décision relative à l'administration du groupement, sous réserve des pouvoirs dévolus à d'autres organes par la convention constitutive. Un conseil d'administration peut être également constitué dans les conditions prévues par la convention constitutive pour exercer certaines des compétences de l'assemblée générale²⁸.

Pour la mission, les critères d'enregistrement au RNCP et de recensement à l'inventaire devraient cependant rester fixés dans la réglementation, voire être précisés davantage pour garantir la sécurité juridique des décisions prises, et non relever de la convention constitutive ou d'un autre document interne au GIP.

²⁶ Il est à noter par ailleurs que l'article 115 de la loi du 17 mai 2011 dispose que les GIP sont soumis au contrôle de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes et que ceux ayant pour membre l'Etat ou organisme soumis au contrôle financier de l'Etat peuvent être soumis au contrôle économique et financier de l'Etat.

²⁷ Selon l'article 99 de la loi du 17 mai 2011, la constitution constitutive d'un GIP doit mentionner : 1° La dénomination du groupement ; 2° Les nom, raison sociale ou dénomination, la forme juridique, le domicile ou le siège social de chacun des membres du groupement ; 3° La durée, déterminée ou indéterminée, pour laquelle le groupement est constitué ; 4° L'objet du groupement ; 5° L'adresse du siège du groupement ; 6° Les règles de détermination des droits statutaires, de la contribution des membres aux charges du groupement et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des engagements de celui-ci ; 7° Les règles concernant l'administration, l'organisation et la représentation du groupement ; 8° Les conditions dans lesquelles le groupement peut prendre des participations, s'associer avec d'autres personnes et transiger ; 9° Le régime comptable applicable ; 10° Les conditions d'emploi des personnels du groupement et le régime des relations du travail qui leur sont applicables ; 11° Les conditions d'adhésion des nouveaux membres et de retrait des membres. La convention constitutive peut aussi prévoir les conditions de nomination, les conditions de rémunération, les attributions et l'étendue des pouvoirs d'un liquidateur en cas de dissolution du groupement.

²⁸ Cf. l'article 105 de la loi du 17 mai 2011.

Le groupement d'intérêt public devrait être doté d'un directeur qui assurerait, sous l'autorité de l'assemblée générale ou du conseil d'administration, le fonctionnement du groupement. La même personne pourrait, le cas échéant, assurer les fonctions de directeur et de président du conseil d'administration si la convention constitutive le prévoyait²⁹.

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux obligations des fonctionnaires a modifié le régime juridique applicable aux GIP en liant celui-ci à la nature de l'activité du groupement. Ainsi, dans la mesure où le GIP envisagé exercerait à titre principal la gestion d'une activité de service public administratif, ses personnels et son directeur devraient être soumis, par la convention constitutive, à un régime de droit public³⁰. De même, la comptabilité du groupement devrait être tenue et sa gestion assurée selon les règles de droit public³¹.

Une autre option consisterait à conférer un statut de GIP au seul secrétariat national de la CNCP, en maintenant l'ensemble des responsabilités actuelles de la CNCP, dont son rôle d'instance consultative auprès du ministre en charge de la formation professionnelle. La mission estime que cette option est peu opportune dans la mesure notamment où elle réduirait l'engagement des membres constitutifs du GIP, en particulier les partenaires sociaux, à leur seule participation à des tâches d'administration.

Comme dans l'hypothèse du SCN précédemment avancée, le GIP aurait alors pour objet de mettre en œuvre les moyens nécessaires à l'exécution des missions de la CNCP.

La mission estime que cette option d'un « GIP support » serait difficilement justifiable au regard de la circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013 dans la mesure où la mission de gestion qui serait ainsi confiée à la nouvelle agence ne semble pas nécessiter qu'une personnalité morale distincte lui soit octroyée.

Enfin, une telle option pourrait exposer le ministre en charge de la formation à des difficultés dans une perspective de moyen terme, dans la mesure où il resterait pleinement responsable des décisions d'enregistrement au RNCP sans pour autant disposer de la pleine maîtrise des moyens du secrétariat général de la CNCP qui répondrait essentiellement aux exigences du conseil d'administration du GIP et de la CNCP, deux instances dans lesquelles le ministre en charge de la formation ne disposerait que d'une voix minoritaire.

2.2.4 Troisième option : transformer la CNCP en une agence nationale de la certification professionnelle, en lui conférant un statut d'établissement public administratif

Dans l'hypothèse d'un statut d'établissement public, eu égard à la nature de son activité, la nouvelle agence se verrait attribuer un statut d'établissement public administratif (EPA). Elle détiendrait la personnalité morale, comme dans le cas du GIP.

Comme pour ce dernier, un tel statut trouverait logiquement son sens dans l'hypothèse où la nouvelle agence se verrait confier la responsabilité pleine et entière des décisions d'enregistrement au RNCP. La mission est d'avis qu'un tel EPA pourrait se voir confier une telle prérogative de puissance publique³².

²⁹ Cf. l'article 106 de la loi du 17 mai 2011.

³⁰ Cf. l'article 109 modifié de la loi du 17 mai 2011.

³¹ Cf. l'article 112 modifié de la loi du 17 mai 2011.

³² Par nature, son organisation devrait respecter les grands principes du service public.

Un EPA est créé par voie réglementaire dans la très grande majorité des cas³³. Selon la mission, un tel EPA devrait être financé par l'Etat et par la mise en place de ressources propres (*cf. infra* et *supra*). Ses statuts seraient définis par l'Etat, après consultation des parties prenantes de la politique de certification. Pour qu'un tel EPA offre un cadre partenarial satisfaisant, la mission estime que son conseil d'administration devrait être composé des membres actuels de la CNCP, en maintenant notamment un fort degré d'association des organisations syndicales et patronales.

Le conseil d'administration de la nouvelle agence serait ainsi composé des membres actuels de la CNCP et donc principalement de représentants de l'Etat, qui disposerait d'une courte majorité des voix délibératives, et des organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national.

Dans un schéma classique, le directeur de l'établissement serait responsable de sa gestion courante sous le contrôle du conseil d'administration qui déterminerait les grandes orientations dans la gestion de l'établissement :

- Dans une telle organisation, il paraîtrait logique que le conseil d'administration détermine les modalités d'enregistrement³⁴ des certifications au RNCP et de recensement à l'inventaire, mais que la responsabilité des prises de décision au cas par cas soit confiée à la direction de l'établissement, ce qui marquerait un changement important par rapport au fonctionnement actuel de la CNCP.
- Toutefois, sous réserve d'une expertise juridique plus approfondie, la mission estime que le conseil d'administration de l'établissement, ou une commission en émanant, pourrait continuer à prendre part aux décisions individuelles d'enregistrement au RNCP ou de recensement à l'inventaire, sous réserve que les textes constitutifs de l'établissement le prévoient.

Un tel EPA devrait être logiquement placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé de la formation professionnelle et de celui chargé de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce qui pourrait contribuer à mieux garantir la cohérence et la visibilité des orientations que lui fixeraient l'Etat, conjointement avec les partenaires sociaux représentés à son conseil d'administration.

Cette double tutelle du ministère chargé de la formation professionnelle et du MENESR pourrait également contribuer, dans une certaine mesure, à mieux garantir, dans la durée, l'adéquation de ses moyens à ses missions. Comme dans le cas du GIP, l'octroi d'une personnalité morale distincte permettrait également à la nouvelle agence de disposer de ressources propres liées à la mise en place de frais de dossier.

Au-delà du champ de la certification professionnelle qu'il lui a été donné d'étudier, la mission note que la formule de l'EPA pourrait d'autant plus se justifier, si la nouvelle agence devait se voir confier à l'avenir, à la suite éventuellement d'autres travaux d'expertise à mener, d'autres missions importantes dans le domaine de l'évaluation des formations.

2.2.5 Appréciation de la mission sur les trois options envisagées

Le tableau qui suit s'efforce de rendre compte de manière synthétique des principales caractéristiques associées à chacune des trois formes juridiques possibles pour la nouvelle agence, telles que l'analyse précédente de la mission a pu les mettre en lumière.

³³ En revanche, la création d'une catégorie d'établissement public relève de la loi.

³⁴ Les critères restant quant à eux fixés par la réglementation.

Tableau 1 : Une présentation synthétique des principales caractéristiques des différentes formes juridiques envisageables pour la nouvelle agence recommandée par la mission

	Service à compétence nationale (SCN)	Groupement d'intérêt public (GIP)	Etablissement public administratif (EPA)
Périmètre de la nouvelle agence	Statut d'agence pour le secrétariat national de la CNCF	Statut d'agence pour la CNCF elle-même incluant le secrétariat national	Statut d'agence pour la CNCF elle-même incluant le secrétariat national
Possibilité de lui confier la responsabilité des décisions d'enregistrement au RNCP	Non	Oui	Oui
Moyens complémentaires à apporter par les partenaires sociaux ou des entités publiques ou privées	Non	Oui	Non
Possibilité de percevoir directement des frais de dossiers (ressources propres)	Non	Oui	Oui
Accroissement du degré d'autonomie de gestion par rapport à la situation actuelle	Conséquent	Très élevé	Très élevé
Possibilités de mutualisation de la gestion des "fonctions support" avec les ministères ou autres organismes	Très élevées	Possibles	Possibles

Source : Mission

3 CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SCENARIOS ENVISAGES

Cette section vise à préciser les conditions de mise en œuvre des différents types de scénarios proposés par la mission, en mettant en exergue les aspects juridiques et budgétaires.

3.1 Le cadre juridique

La mise en œuvre du scénario 1 n'appellerait pas de modification du cadre législatif : l'article L335-6 du code de l'éducation, qui jette les bases du système de certification professionnelle et l'article L6314-2 du code du travail, qui précise les conditions d'élaboration des CQP, pourraient être maintenus en l'état. En revanche, le cadre réglementaire relatif au RNCP et à la CNCF, porté par les articles R335-12 à R335-32 du code de l'éducation, devrait être adapté en fonction des options précisément retenues dans ce scénario.

La mise en œuvre du scénario 2 nécessiterait pour sa part des évolutions législatives. En particulier :

- L'article L335-6 du code de l'éducation devrait être modifié dans l'hypothèse d'un abandon du système actuel des « avis d'opportunité » préalables à la création des certifications enregistrées de droit au RNCP³⁵.
- L'article L611-2 du code de l'éducation devrait être amendé en vue de favoriser de manière décisive la généralisation des conseils de perfectionnement et de préciser leurs missions.

³⁵ Ce même article devrait être modifié dans l'hypothèse où la CNCF se verrait confier la pleine responsabilité des décisions d'enregistrement au RNCP.

- L'article L6314-2 du code du travail devrait être adapté afin de préciser le rôle de recensement des CQP qui serait confié à la CNCP et de conditionner l'élaboration des CQP à la production préalable d'un rapport d'opportunité.

Dans ce scénario, le cadre réglementaire relatif au RNCP et à la CNCP devrait être également adapté pour tenir compte des nouvelles missions confiées à la CNCP, notamment celle relative à la mise en place de la « feuille de route » prévoyant les actions à réaliser de manière conjointe ou coordonnée par les différents ministères ou certaines de leurs CPC.

La mise en œuvre du scénario 3 nécessiterait logiquement des adaptations plus conséquentes du cadre législatif et réglementaire. Compte tenu de son importance, la création du nouveau référentiel national des compétences par métiers devrait en effet trouver une traduction législative, dans le cadre de l'article L335-6 du code de l'éducation ou de manière séparée. Cet article du code de l'éducation devrait être aussi complété pour faire état du rôle de pilotage confié à la CNCP pour l'élaboration et la tenue de ce nouveau référentiel.

Au niveau réglementaire, les articles R335-12 à R335-32 du code de l'éducation devraient être adaptés et complétés par un nouvel ensemble d'articles (qui pourraient constituer une nouvelle sous-section de ce code) précisant les modalités d'élaboration et de tenue du nouveau référentiel.

3.2 Les moyens

La nouvelle agence, dont la mission recommande la création, doit disposer des moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions, qui dépendent des scénarios retenus (partie 3.2.1), d'une part, à sa structuration en agence d'autre part (partie 3.2.2).

Selon l'analyse de la mission, développée dans les paragraphes qui suivent, l'agence pourrait être dotée :

- D'un effectif d'environ 25 ETP dans le cas des scénarios 1 et 2, et d'une trentaine dans le cas du scénario 3³⁶. Cet effectif serait constitué majoritairement d'agents de catégorie A. La dotation associée correspondrait aux emplois actuels du secrétariat national, aux transferts de postes en provenance des ministères de l'éducation nationale et de l'emploi, en contrepartie de la mobilisation actuelle des correspondants régionaux issus des services déconcentrés des deux ministères, et à de nouveaux emplois à prévoir selon les scénarios et options retenus.
- D'un budget annuel de fonctionnement (y compris masse salariale) compris entre 1,5 et un peu moins de 2,0 millions d'euros, selon le scénario retenu, auquel viendrait s'ajouter le coût de gestion des fonctions supports de l'agence, variable selon l'ampleur et la facturation des moyens mutualisés.
- Et de crédits d'investissement pluriannuels nécessaires pour la rénovation du système d'information de la CNCP, évaluables grossièrement entre 0,3 et 0,5 million d'euros.

Parallèlement, la CNCP pourrait se voir octroyer la possibilité de facturer des frais de dossier aux organismes certificateurs, qui constitueraient des ressources propres de l'agence couvrant potentiellement un quart à un tiers de ses dépenses de fonctionnement.

³⁶ A court terme, pendant la phase de construction du référentiel national des compétences et métiers.

3.2.1 Les moyens dédiés à la mise en œuvre des trois scénarios

Les moyens nécessaires à la mise en œuvre des scénarios devraient dépendre du degré d'ambition et des options précisément retenues.

Les développements qui suivent s'attachent à évaluer grossièrement les moyens nécessaires à la mise en œuvre des scénarios, et en tant qu'ils concerneraient la CNCP.

- L'adéquation actuelle des effectifs de la CNCP à ses missions.

En amont de l'évaluation des moyens nécessaires à la mise en œuvre des scénarios proposés par la mission se pose la question de l'adéquation actuelle des effectifs et des missions de la CNCP. La mission a souligné dans son rapport de diagnostic le net renforcement des effectifs dont a bénéficié la CNCP sur la période récente, mais elle n'a pu établir une appréciation fiable et précise de cette question d'adéquation.

Alors que la mission table sur des gains de productivité à un horizon de moyen terme en lien avec la mise en œuvre de certaines des mesures qu'elle préconise (*cf. infra*), la mission note néanmoins qu'il pourrait s'avérer nécessaire de renforcer davantage les effectifs de la CNCP à court terme, si la hausse récente du nombre de demandes d'enregistrement au RNCP s'avérait durable. Ainsi, dans l'hypothèse d'environ 600 dossiers instruits et présentés en commission dans l'année³⁷, le renforcement souhaitable des effectifs pourrait être de 2 à 3 ETP³⁸.

- Pour les scénarios 1 et 2, la mission estime qu'ils devraient pouvoir être mis en œuvre avec des moyens humains constants ou au prix d'une augmentation limitée de ceux-ci.

La mission estime que la modernisation des applications informatiques opérationnelles de la CNCP ainsi que les mesures qu'elle propose en vue d'améliorer les processus d'enregistrement sur demande au RNCP (formalisation des processus-métiers et encadrement dans le temps du processus d'instruction notamment) et de renforcer le pilotage des moyens de la CNCP (création d'un véritable poste de secrétaire général, refonte de l'organisation régionale actuelle) devraient conduire à des gains de productivité conséquents dans une perspective de moyen terme.

Dans une perspective de moyen terme, les moyens humains dégagés par les gains de productivité attendus pourraient être réalloués vers la réalisation des nouvelles tâches prévues dans les scénarios 1 et 2, et permettre le renforcement des compétences de la CNCP dans certains domaines, dont en particulier le numérique. En effet, la CNCP ne dispose pas actuellement en son sein de compétences informatiques significatives ; ces compétences sont soit mutualisées avec celles de la DGEFP, soit prises en charge par une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Dans le cas du scénario 2, les nouvelles tâches confiées à la CNCP relatives à l'élaboration de la « feuille de route » prévoyant les actions à réaliser de manière conjointe ou coordonnée par les différents ministères d'une part, et au recensement des CQP des branches professionnelles d'autre part, pourraient nécessiter de lui allouer 1 à 2 ETP supplémentaires.

³⁷ Le nombre de dossiers de demande d'enregistrement présentés en commission était de 558 en 2012, 427 en 2013, 489 en 2014 et 465 en 2015. Si ces chiffres présentent une certaine stabilité, la mission note cependant pour cette dernière année que le nombre de dossiers reçus était quant à lui particulièrement élevé puisque s'élevant à 739.

³⁸ En 2015, le secrétariat national a présenté 213 dossiers en commission, instruits par 4 ETP (8 chargés de mission à mi-temps sur cette fonction). Sur la base de 50 dossiers par ETP, 2 à 3 ETP permettraient d'instruire un surplus de dossiers compris entre 100 et 150.

A court terme, outre le coût associé à l'amélioration de l'adéquation actuelle des effectifs de la CNCP à ses missions, le principal coût pour les finances publiques de mise en œuvre des scénarios 1 et 2 tiendrait à l'investissement à effectuer pour la rénovation de son système d'information³⁹. La mission n'est pas en mesure de chiffrer précisément le coût de cet investissement. Toutefois, pour disposer d'un ordre de grandeur, elle rappelle que la DGEFP a estimé le coût de refonte des applications de la CNCP dans le cadre d'un futur référentiel de la certification à 0,3 M€, en y incluant les coûts de l'assistance à maîtrise d'ouvrage nécessaire. Et le président de la CNCP évalue quant à lui l'investissement nécessaire aux environs de 0,5 M€. Ce budget prévisionnel est à considérer comme disponible s'il est aujourd'hui déjà intégré, au moins pour partie, dans le budget SI de la DGEFP. Par ailleurs, s'agissant de l'impact sur le budget de l'Etat, il convient de prendre en compte la potentielle économie de 0,1 M€ attendue chaque année si la convention prévoyant l'utilisation actuelle de la base de données Certif Info dans le cadre du CPF était revue : cette révision pourrait conduire à une mise à disposition de Certif Info par l'Onisep et le réseau des Carif-Oref à titre gratuit.

Outre les investissements dans le système d'information, il faut également prévoir des coûts annuels de maintenance, qui sont actuellement de 50 k€ pour les applications de la CNCP. La mission ne dispose pas d'éléments lui permettant d'envisager des coûts sensiblement différents.

Il est à noter que s'ajouteraient les coûts d'une campagne de communication, accompagnant la refonte du RNCP pour en améliorer la notoriété. Ces coûts peuvent être très variables selon le format de la campagne, les supports utilisés (TV, presse, numérique), et les éventuels relais mobilisés. La mission considère que le recours aux canaux habituels de communication des ministères concernés et de leurs opérateurs, ou à ceux des partenaires sociaux en matière de formation professionnelle, serait à privilégier, dans un souci d'efficacité et d'économie.

- Pour le scénario 3, la mission estime que sa mise en œuvre nécessiterait un renforcement des ressources humaines de la CNCP, qui serait dédié à l'animation et à la conduite du projet de création du référentiel national des compétences par métiers. Il est à noter que ce référentiel mobiliserait également les moyens des ministères et branches professionnelles, le rôle de la CNCP étant concentré sur la coordination du projet.

Cette équipe dédiée pourrait comprendre de l'ordre de 5 à 6 ETP à court terme, pendant la phase de construction de l'outil. A terme, en régime de croisière une fois le référentiel créé, elle pourrait être réduite à un minimum de 3 ETP, pour sa mise à jour et son évolution régulières.

3.2.2 Les moyens liés à la mise en place de la nouvelle agence envisagée

- L'impact du degré de mutualisation des fonctions supports

Selon la forme juridique de l'agence, les fonctions supports (telles que les ressources humaines et les finances), aujourd'hui prises en charge par le ministère de l'emploi, pourraient être, dans une mesure variable, mutualisées avec celui-ci ou d'éventuels partenaires.

Dans l'hypothèse d'un service à compétence nationale, cette mutualisation des fonctions supports avec le ministère de l'emploi pourrait être aussi importante qu'aujourd'hui. En revanche, en cas d'attribution de la personnalité morale de l'agence, cette mutualisation ne pourrait demeurer. L'agence devrait alors rechercher une mutualisation de ses fonctions supports⁴⁰ avec un autre organisme public, de façon à les prendre en charge au coût marginal. Ainsi y aurait-il un surcoût lié à la mise en place de l'agence, sans cependant que la mission ne soit en mesure de l'estimer. Ce surcoût sera d'autant plus limité que les fonctions support ne seront pas à créer au sein de l'agence.

³⁹ Le périmètre de la rénovation inclut notamment les applications informatiques opérationnelles de la CNCP et la rénovation du site internet du RNCP. S'y ajouterait dans le scénario 2 la mise en place d'une plateforme que les branches professionnelles devraient alimenter avec les données concernant leur CQP.

⁴⁰ Paie, ressources humaines, communication publique, etc.

- Un budget annuel de fonctionnement de l'agence dotée d'une personnalité morale distincte évalué entre 1,5 et un peu moins de 2,0 millions d'euros selon le scénario retenu, hors prise en compte des coûts de gestion des fonctions supports et des investissements informatiques

La création d'une agence dotée de la personnalité morale conduirait à identifier son budget, à la différence d'aujourd'hui. Sur la base des éléments qui suivent, le budget de fonctionnement actuel de la CNCF peut cependant être évalué, hors fonctions supports et investissements informatiques (*cf. supra*), à 1,3 M€

En effet, on peut évaluer les éléments suivants :

- La masse salariale : avec 17 ETP au secrétariat national et un équivalent de 5 ETP pour l'instruction des dossiers par les correspondants régionaux⁴¹, soit 22 ETP valorisés à environ 50 k€⁴², la masse salariale est évaluée à 1,1 M€;
- Le budget pour le fonctionnement courant pour un montant d'environ 0,1 M€⁴³ ;
- Et un loyer théorique de 0,1 M€⁴⁴.

L'embauche de 2 ou 3 ETP supplémentaires en vue d'améliorer l'adéquation des effectifs aux missions actuelles de la CNCF (*cf. supra*) induirait un surcoût d'environ 100 à 150k€, ce qui porterait son budget annuel de fonctionnement à près de 1,5 M€

Dans le cas de la mise en œuvre du scénario 2, l'embauche éventuelle de 1 à 2 ETP supplémentaires pour l'élaboration de la « feuille de route », induirait un surcoût d'environ 50 à 100 k€ ce qui porterait le budget annuel de fonctionnement de l'agence à près de 1,6 M€ hors les coûts de gestion des fonctions supports et des investissements informatiques que la mission n'a pu évaluer de manière précise (*cf. supra*).

Dans le cas du scénario 3, l'accroissement supplémentaire des effectifs de 5 à 6 ETP nécessaire pour la construction du nouveau référentiel induirait un surcoût supplémentaire d'environ 250 à 300 k€ à court terme, d'où un budget annuel de près de 1,9 M€ pour la nouvelle agence, hors les coûts des fonctions supports et investissements informatiques.

- Des ressources propres pourraient contribuer au financement des dépenses de l'agence

En cas d'attribution de la personnalité morale, l'agence pourrait bénéficier de ressources propres, assises sur son activité d'instruction des dossiers de demande d'enregistrement au RNCP et de recensement à l'inventaire. Ces ressources propres proviendraient ainsi des organismes certificateurs qui demandent l'enregistrement de leurs certifications au répertoire ou leur recensement à l'inventaire.

A titre d'exemple, le montant annuel de ces ressources propres pourrait s'élever à 0,6 M€ sur la base :

- de frais de gestion fixés à 500 € par dossier de demande d'enregistrement au RNCP et d'un total de 600 dossiers instruits dans l'année ;
- de frais de gestion fixés à 300 € par dossier de demande de recensement à l'inventaire et d'un total de 1000 dossiers dans l'année⁴⁵.

⁴¹ En 2015, le secrétariat national a présenté 213 dossiers en commission, instruits par 4 ETP (8 chargés de mission à mi-temps sur cette fonction). En appliquant le ratio de 50 dossiers par ETP aux 252 dossiers instruits en région et présentés en commission en 2015, l'évaluation est de 5 ETP.

⁴² Ce coût moyen annuel d'un ETP toutes charges comprises (y compris les pensions retracées au compte d'affectation spéciale) est fonction de la répartition des agents entre les différentes catégories, de leur régime indemnitaire et de leur ancienneté.

⁴³ 50k€ de budget de maintenance informatique et 33k€ de frais de fonctionnement courant.

⁴⁴ Si le secrétariat national payait un loyer sur la base de 20 mètres carrés de surface utile brute par ETP et 300 € par mètre carré comme constaté pour des loyers de bureaux à Paris intra-muros, il paierait un loyer de 130k€

⁴⁵ En 2015, la commission plénière de la CNCF a examiné 1103 demandes de recensement à l'inventaire, première année de constitution de l'inventaire.

Ce montant de ressources propres potentielles de 0,6 M€ représenterait un quart à un tiers des dépenses de fonctionnement de l'agence telles qu'évaluées ci-dessus⁴⁶.

Il est à noter que les montants de frais de dossier mentionnés ci-dessus ne sont pas représentatifs du coût actuel de gestion du dossier que la mission n'a pu estimer. Par ailleurs, la perception de frais de dossier ayant un coût en gestion, ce dernier doit être pris en considération pour évaluer la ressource propre nette disponible pour l'agence.

- Le tableau qui suit synthétise les moyens de la nouvelle agence en fonction des scénarios envisagés.

Tableau 2 : Présentation synthétique des moyens de l'agence en fonction des scénarios envisagés

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3 (*)
Budget de fonctionnement (hors fonctions supports)	1,5 M€	1,6 M€	1,9 M€
<i>Dont nombre d'ETP</i>	25	26 à 27	31 à 33
Investissements informatiques pluriannuels	0,3 à 0,5 M€	0,3 à 0,5 M€	0,3 à 0,5 M€
Pour mémoire : ressources propres en cas de personnalité morale	0,6 M€	0,6 M€	0,6 M€

Source : Mission ;

(*) : à court terme, pendant la phase de constitution du référentiel des compétences et métiers

Laurence ESLOUS
Antoine MAGNIER

Christine GAVINI-CHEVET
François BONACCORSI

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Membres de l'Inspection générale
de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

⁴⁶ Une limitation de la part des frais de dossiers dans le total des ressources de l'agence à un tel ordre de grandeur limiterait le risque que des considérations relatives aux ressources ne prennent le pas sur l'objectif de régulation dans le traitement au cas par cas des dossiers (Cf. *supra*).