

Rapport d'Étape

RÉGIONALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

par

Pierre-André PÉRISSOL

*Ancien Ministre
Député*

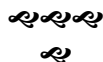
19 février 2003

Le choix d'une décentralisation effective aux régions de la formation professionnelle (hors formation continue qui relève du champ de négociation des partenaires sociaux) aurait un impact politique fort, car il s'agit de la préparation aux métiers et donc d'un facteur déterminant de l'accès à l'emploi.

Plusieurs étapes de décentralisation de la formation professionnelle sont intervenues depuis vingt ans. Malgré cela, la régionalisation est restée au milieu du gué : les régions n'ont actuellement pas les moyens d'assurer une cohérence entre les multiples dispositifs et l'efficacité globale du système de formation est loin d'être optimale.

Si la régionalisation des formations professionnelles se limite à une étape de plus, comme ce qui a été fait précédemment, elle aura très peu d'impact. La réforme n'aura d'effet positif que si elle investit la région d'une responsabilité claire et lisible pour l'opinion, en lui donnant les moyens d'instaurer une cohérence entre les dispositifs, de créer une véritable concertation entre tous les acteurs et d'optimiser l'adéquation entre l'offre et les besoins.

Le périmètre de compétence de la Région doit être lisible. Pour l'opinion, ce sera le cas si elle est **en charge de l'ensemble de la commande publique de la préparation aux métiers** – Concernant les formations professionnalisantes initiales et pour les demandeurs d'emploi. La région serait ainsi reconnue comme principale **responsable de l'employabilité**, en cohérence avec la compétence qui lui est déjà reconnue en matière de développement économique. Les entreprises et les partenaires sociaux resteraient naturellement en charge de la formation continue des salariés, c'est-à-dire de l'adaptabilité à l'emploi.



1. Afin de donner aux Régions une responsabilité réelle, identifiée et claire en matière de formations professionnalisantes, leur périmètre de compétences doit être défini.

➤ Au titre de **l'apprentissage**, les régions détiennent aujourd'hui les compétences leur permettant de structurer l'offre d'apprentissage (ouverture et fermeture de sections, conventionnement). Les inégalités considérables entre CFA, l'absence de transparence, doivent trouver des solutions soit dans une amélioration du système existant - les dispositions de la loi de modernisation sociale vont dans ce sens mais sont-elles vraiment opératoires et suffisantes ? - soit dans une réflexion plus large même si elle est plus complexe sur la correction des inégalités territoriales liées à l'organisation de la taxe d'apprentissage.

➤ Au titre des **formations professionnelles initiales**, la problématique ne se pose pas en termes de transferts de compétences ou de crédits.

Il s'agit de doter les Régions de la capacité d'arrêter une carte des formations relative à l'enseignement professionnel initial délivrée sous la tutelle de différents ministères – Éducation Nationale, Agriculture, Jeunesse et Sports, Santé, etc...- et que cette carte soit effectivement mise en œuvre.

Une véritable concertation entre la Région, les ministères concernés et le milieu professionnel – entreprise et apprentissage – est nécessaire pour assurer l'adaptation optimale des qualifications et des diplômes aux besoins économiques régionaux, et à mieux valoriser la voie de l'enseignement professionnel.

➤ Au titre de la **formation des demandeurs d'emploi**, le marché de la formation dans ce domaine est « davantage dominé par l'offre qu'orienté par la demande » selon les termes du rapport public 2002 de la Cour des Comptes. La dispersion des commanditaires – État, Régions, ASSEDIC – et leur faible coordination empêchent une structuration de l'offre au niveau régional et conduisent à une situation paradoxale : ce sont les organismes de formation qui mettent en concurrence les financeurs eux-mêmes plutôt que l'inverse.

C'est pourquoi nous proposons le principe de transférer à la Région l'ensemble des crédits que l'État consacre à la formation effective des demandeurs d'emploi – jeunes et adultes – ainsi que les rémunérations afférentes.

La région, en centralisant l'essentiel des appels d'offre (hormis ceux des ASSEDIC) auprès des opérateurs de formation, pourrait mieux structurer l'offre sur des besoins identifiés et déterminés par la commande publique.

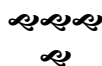
➤ En ce qui concerne les **actions de formation menées en faveur de publics spécifiques**, le critère pour juger de l'opportunité du transfert pourrait être de savoir si la formation donnée l'est dans un objectif de mener à l'emploi ou dans le cadre de la politique de ces publics.

Les actions de formation pour les détenus, d'alphabétisation et de lutte contre l'illettrisme sont partie intégrante des politiques pénitentiaires d'une part, d'intégration et d'action sociale d'autre part, et n'ont pas, à ce titre, à être transférées aux Régions.

Les dispositifs spécifiques de formation des personnes handicapées dans des équipements spécialisés ont plutôt vocation à leur être transférées.

➤ Au titre de **l'accueil, information, orientation**, les régions ont vocation à exercer la responsabilité du pilotage et de la coordination des politiques correspondantes pour tous les publics, sans distinction d'âge ni de statut, car c'est directement lié à la compétence en matière de la formation professionnelle pour les jeunes et les demandeurs d'emploi.

L'enjeu d'une bonne coordination est d'autant plus important que l'affirmation d'un droit à la validation des acquis de l'expérience suppose que l'on porte une attention particulière à l'accès à l'information de tous.



2. Transférer aux Régions l'ensemble de la commande publique de la formation aux métiers nécessite de clarifier ce qui relève de la politique de l'emploi – du ressort de l'État – et ce qui relève de la politique de la formation – du ressort de la région.

Deux questions principales sont ainsi posées :

- la première concerne le respect du principe d'égalité devant les formations ;
- la seconde conduit à cerner ce qui relève dans les outils existants d'une action de formation professionnalisante ou d'une démarche éducative et ce qui permet de disposer d'une capacité d'action sur la situation de l'emploi.

2.1. Assurer l'égalité d'accès à la formation

Au titre de la première, il est en effet, indispensable d'assurer l'égalité d'accès à la formation pour tous, quel que soit le degré d'éloignement à l'emploi, le niveau de la formation concernée, le lieu de résidence des demandeurs d'emploi. Ce qui pose le problème de la prescription d'une part, et de la nature de l'offre des formations financées.

La prescription sur une base individuelle des formations en faveur des demandeurs d'emploi continuerait bien entendu à relever de l'ANPE , ce qui permettrait de maintenir l'unicité et la cohésion de la politique nationale de l'emploi, dont la responsabilité principale incombe à l'État.

Quant à l'offre des formations financées, elle sera demain selon notre proposition, définie, planifiée et commandée pour l'essentiel par les seules Régions qui auront reçu transfert des crédits correspondants.

Il est donc essentiel que cette offre concerne bien tous les types de demandeurs d'emploi et notamment ceux là mêmes qui nécessitent des formations lourdes parce qu'ils sont éloignés de l'emploi.

Or, les priorités des régions sont aujourd'hui logiquement tournées, du fait même de leur champ de compétence, vers le développement économique. Demain, exerçant seules pour

l'essentiel cette responsabilité – hors les ASSEDIC qui privilégient les publics les plus proches du retour à l'emploi, –, elles devront prendre en compte plus avant cette exigence sociale.

La loi portant transfert de compétence explicitera les grands principes à respecter. Elle devra également prévoir **l'obligation pour l'État et la Région de passer des conventions** sur une base pluriannuelle - de trois à six ans -. Une date butoir devra être prévue pour la signature des conventions.

Ces conventions définiront le cahier des charges déterminant les publics qui devront être en tout état de cause pris en compte dans le cadre de la commande de formation par les régions : jeunes, demandeurs d'emplois non indemnisés ou les plus éloignés du retour à l'emploi, etc...Ce cahier des charges évoluera dans le temps en fonction de la conjoncture, des législations sociales, des priorités européennes, etc... Elles préciseront les objectifs et la nature des formations nécessaires correspondant aux différentes catégories de public.

La loi devrait également prévoir l'obligation pour chaque région de ne pas s'opposer à l'accueil en formation de personnes non résidentes sur leur territoire dans la mesure où la formation prescrite par l'ANPE n'est pas accessible dans la région d'origine (éloignement géographique, absence d'établissement dispensant de telles formations). Un fonds de péréquation devrait être mis en place au niveau national pour permettre de compenser le surcroît de dépense incombant à certaines régions du fait de cette disposition.

2.2. L'articulation des politiques de l'emploi et de formation

La deuxième question posée par l'articulation des politiques de l'emploi et de formation suppose que l'on établisse, dans les dispositifs existants, une distinction entre ceux qui relèvent de l'une ou de l'autre. Cette réflexion doit de surcroît prendre en compte le besoin pour l'Etat de disposer d'instruments souples, rapidement mobilisables en fonction de la situation de l'emploi.

Comme leur intitulé l'indique, les **SIFE collectifs**, stages d'insertion et de formation à l'emploi sont précisément marqués d'une certaine ambiguïté, qui doit être levée dans une perspective de décentralisation.

On doit concilier deux objectifs : clarifier les responsabilités des Régions et de l'Etat en donnant à celles-ci une marge réelle d'action sur la formation des demandeurs d'emploi et en laissant à l'Etat les moyens de politique de l'emploi.

➤ Les Régions en charge de la formation professionnalisante des demandeurs d'emploi

En charge de l'ensemble des formations professionnalisantes des demandeurs d'emploi, les Régions vont être amenées à développer une offre de formation qui couvre toute la gamme des besoins, en proposant des formations de tous niveaux pour des demandeurs d'emploi proches ou au contraire éloignés de l'emploi.

A cet égard, le transfert aux Régions des SIFE collectifs semble logique, à charge pour elles d'assumer pleinement non seulement leur responsabilité traditionnelle à finalité économique mais aussi une responsabilité parfois plus proche des politiques sociales. Rappelons que les Régions sont en charge de l'ensemble des formations concernant les jeunes, en particulier les

formations pré-qualifiantes. Le transfert de ces formations concernant l'ensemble des publics, jeunes ou adultes, constituerait à ce titre une mise en cohérence des politiques menées et des responsabilités exercées. Enfin les conventions signées entre l'Etat et les Régions préciseront parmi les engagements des Régions leur mission de remise à niveau professionnelle des demandeurs d'emploi.

➤ conforter la responsabilité éducative de l'Etat

Le partage des compétences emploi et formation dans la réflexion sur la décentralisation suppose que l'on tienne compte du continuum réel qui existe entre différentes formes d'actions à destination de demandeurs d'emploi en grande difficulté. Ces actions relèvent souvent d'une logique préparatoire à la formation ou l'emploi.

Certains publics ont en effet besoin d'actions spécifiques de ré-apprentissage des savoirs, voire des comportements sociaux de base, toutes choses nécessaires à l'emploi mais aussi à l'entrée en formation professionnalisante. En amont des formations proposées et organisées par les Régions, ces actions de remobilisation de personnes en situation sociale très difficile s'apparentent à des actions de scolarité différée et relèvent en définitive de la responsabilité éducative de l'Etat. Aussi dans un souci de clarté doit-on les dénommer différemment, par exemple **travaux éducatifs ou contrats éducatifs**.

Cette distinction entre la compétence éducative de l'Etat, et la compétence des Régions sur les formations pré-qualifiantes et qualifiantes permettra à chacun des acteurs, notamment les Régions, de se sentir véritablement responsables.

Aujourd'hui, une partie des SIFE collectifs sont utilisés dans cette optique éducative ; au moment voulu, les réflexions sur le partage de l'enveloppe budgétaire devront en tenir compte et conduire à un arbitrage.

➤ En charge de la préparation à l'emploi et à la formation, l'Etat conserverait une gamme d'outils mobilisables en fonction de la situation de l'emploi

L'Etat doit conserver, dans le cadre de sa responsabilité générale de la politique de l'emploi, des marges de manœuvre suffisantes pour faire face à une dégradation du marché du travail et du chômage. On pourrait identifier dans l'action de l'Etat **un programme d'accès à l'emploi, comprenant un volet éducatif**, au sens de la loi organique relative aux lois de finances, dont les objectifs (diminution du chômage de longue durée, diminution du chômage des jeunes...) pourraient être atteints grâce à la mobilisation d'outils diversifiés : des contrats de travail aidés, les stages d'accès à l'entreprise (SAE), des mesures d'ingénierie de l'accompagnement des publics et des travaux éducatifs.

Afin de donner à ce programme la souplesse nécessaire, on pourrait l'accompagner de la création d'un fonds conjoncturel, mobilisable en cas de dégradation du marché du travail. A l'instar de ce qui se passe aujourd'hui, une loi de finances rectificative permettrait de régulariser alors les dépenses engagées.

2.3. l'AFPA

Quant à l'AFPA, le transfert aux Régions de la commande publique de formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi adultes doit comprendre les crédits correspondants – de l'ordre de 500 millions d'euros – destinés à l'AFPA.

S'il y avait exception, non seulement il n'y aurait plus de lisibilité de la régionalisation de politique de formation professionnelle, mais ce serait un mauvais service à rendre à l'AFPA que de laisser croire à son impossibilité d'adaptation.

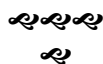
Les autres missions confiées à l'AFPA – mission d'ingénierie des titres du ministère de l'emploi et des affaires sociales, d'autant plus importante dans la dynamique créée par la validation des acquis de l'expérience et mission d'orientation des demandeurs d'emploi dans la formation (122 centres) restent de la responsabilité de l'État.

Il est proposé que **le transfert du volet formation de l'AFPA et des crédits correspondants se fasse au rythme souhaité par chaque région de façon concomitante avec la signature d'une convention avec l'État déclinant les orientations du contrat de progrès 2004-2008** en cours de négociation.

La déconcentration des crédits aux Préfets de Région permettrait de préparer la négociation avec le Conseil Régional en faisant « l'inventaire » de l'offre AFPA sur une base régionale.

Sur la période 2004-2008, on peut alors imaginer un transfert région par région de la commande publique en fonction des réalités et des volontés locales. Ce scénario prend pleinement la mesure des difficultés inhérentes à la transformation d'une structure aussi importante que l'AFPA mais permet dans le même temps d'indiquer un cap clair, celui de la décentralisation de la partie formation de l'AFPA.

Le maintien d'une structure nationale, qui remplirait les fonctions indispensables de validation des titres d'ingénierie et qui piloterait la réorganisation territoriale de l'appareil de formation devrait s'accompagner de la mise en place d'un mécanisme de péréquation interrégional qui permette de réguler les besoins de formation AFPA qui n'existent pas dans une région donnée.



3. En matière de formations professionnalisantes initiales, la priorité consiste à ce que la carte des formations arrêtée soit réellement mise en œuvre

C'est à peu près le cas au niveau des CFA sous réserve des problèmes de financement.

Ce n'est pas le cas des formations initiales professionnalisantes sous statut scolaire délivrées par l'Éducation Nationale, ou plus exactement cela dépend entièrement de la bonne volonté et de la qualité du dialogue informel qui s'est établi ou non entre le Conseil Régional et le Rectorat.

Ce n'est pas le cas avec les formations professionnalisantes dispensées par les Ministères de l'Agriculture, de la Jeunesse et des Sports, de la Santé, des Affaires Sociales, des Affaires Maritimes,

Raisonnement au niveau du PRDF, qu'on rendrait prescriptif ne réglerait pas la question, compte tenu du caractère flou et très général de ce document dans bien des cas.

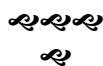
Il s'agit là d'élaborer une carte des formations qui corresponde aux besoins de qualification locaux dont la responsabilité incombe à la Région tout en prenant en compte les contraintes de gestion des personnels qui sont à la charge de ces administrations.

Il est proposé de **rendre obligatoire la signature d'un contrat passé entre chacun de ces ministères et la Région concernant la carte des formations concernées, la programmation conjointe des ouvertures et fermetures des sections professionnalisantes, les financements et les engagements respectifs sur les moyens.**

Par l'intermédiaire de ce cadre contractuel obligatoire, on aura créé les conditions d'un copilotage réel. Les décisions seront opposables à l'État et aux collectivités.

Ces conventions sont à actualiser selon une fréquence à déterminer, tous les trois ans par exemple.

Elles doivent concerner **toutes les formations professionnalisantes initiales, tant secondaires que supérieures, jusqu'à la licence professionnelle.**



4. L'accueil, l'information, l'orientation sont très directement liés au domaine de la préparation aux métiers. La Région doit ainsi se voir reconnu un rôle pilote en ce domaine. Elle doit surtout pouvoir se doter des moyens pour définir puis pour exercer ce rôle.

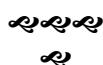
La légitimité des Régions est grande compte tenu de leur situation au confluent de la problématique de leur compétence en matière de formation professionnalisante, de leur partenariat avec les milieux sociaux économiques.

En outre, la capacité des Régions à fédérer les dispositifs multiples, existant sur le territoire de la Région devrait permettre de réduire les cloisonnements des différentes structures et de les rendre enfin lisibles aux familles notamment celles des élèves « orientés » par défaut vers l'enseignement professionnel, souvent les plus démunis en matière d'information à l'orientation et dont les besoins sont aujourd'hui, de fait, insatisfaits. Une multitude de structures interviennent de façon peu coordonnée, parfois même concurrentes, très souvent cloisonnées.

Les Régions sont le niveau pertinent pour fédérer les initiatives des multiples structures d'information et d'orientation, relevant d'autorités diverses qui coexistent sur son territoire - (CIO, PAIO, missions locales, réseaux jeunesse ANPE, les dispositifs propres souvent développés en liaison avec les conseils généraux, les branches professionnelles, les chambres consulaires) - afin de réduire le cloisonnement entre elles.

Encore faut-il qu'une offre de service soit définie qui sera très probablement assez variable d'une région à l'autre. En tout état de cause, cette coordination passera par des interventions communes qui doivent être supportées par une structure adaptée.

Une formule de GIP peut être proposée dont le cadre législatif et réglementaire est disponible. L'élaboration de la charte constitutive du GIP permettra de définir le contenu du projet partagé ainsi que la participation de chacun des partenaires.



5. Une concertation correctement structurée entre les différents acteurs et menée avec l'ensemble des partenaires concernés est indispensable.

Or, la qualité de la concertation actuelle est très inégale et elle satisfait rarement les participants.

Pour des raisons structurelles : les niveaux reconnus pour la production de normes – le niveau national, la branche, l'entreprise – ont privé le niveau régional de structures de négociation, et les représentations territoriales régionales syndicales comme patronales en subissent les effets.

Pour des raisons fonctionnelles : comme les procédures de concertation sont aujourd'hui mobilisées sur un document de portée très générale qui n'engage pas à grand chose et qui de toutes les manières ne s'impose à aucun des acteurs hormis la Région, il n'oblige pas à un comportement très impliqué.

Pour des raisons matérielles : sans disposition de données correctes, actualisées et couvrant l'ensemble du spectre des activités économiques sur le territoire régional, il ne peut y avoir de concertation féconde puisqu'il s'agit là de la matière première à toute concertation. Or, une grande inégalité caractérise à ce jour les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation ainsi que l'étendue des données disponibles.

Pour que la concertation soit satisfaisante, on doit choisir une instance qui en soit le lieu, arrêter sa composition sans omettre tel ou tel acteur ou partenaire significatif – aujourd'hui par exemple l'ANPE a été omise dans les CCREFP – et déterminer la teneur du ou des documents qui seront soumis à sa consultation par le Conseil Régional.

Le PRDF qui n'est établi – après avoir été institué voici dix ans – que dans les deux tiers des Régions, actualisé que dans un seul tiers, reste, hormis de rares exceptions, un catalogue de déclarations générales qui n'engageraient pas à grand chose, même si le PRDF était prescriptif.

Il est proposé de structurer les décisions et les consultations autour de deux documents.

Le plan d'orientation des formations serait le document d'orientation stratégique destiné à déterminer les objectifs de la Région en matière de formation professionnelle, sur la base de plusieurs paramètres. Les plans d'orientation de chaque Région devraient notamment comprendre :

- un point sur la situation de l'emploi dans la Région,
- un point sur la situation économique et sociale dans la Région,
- des objectifs sur les publics,
- des objectifs sur les formations (de tous niveaux, qualifiantes et non qualifiantes),
- des objectifs sur les liens entre formation initiale et formation continue

Ce document aurait donc vocation à définir les objectifs politiques de la Région en matière de formation professionnelle.

Par ailleurs, il existe un besoin réel de disposer d'un document de synthèse présentant un programme global des actions de formation professionnelle. L'objectif est de disposer d'un panorama complet et précis de l'offre de formation. **La carte des formations professionnelles serait ainsi le document opérationnel regroupant l'offre effective des formations financées en Région,** incluant plusieurs sous-ensembles : les uns relevant du financement et de la compétence des Conseils Régionaux, les autres incombant aux autres partenaires. Cette carte des formations, véritable outil de coordination, de rationalisation, de planification des formations à l'échelle régionale comprendrait ainsi plusieurs volets bien distincts :

- la carte des formations financées par la Région, avec un sous-ensemble constitué des formations dispensées par l'AFPA,
- la carte des formations initiales comprenant l'apprentissage relevant des Régions, mais aussi les formations professionnalisantes initiales relevant de l'État dans ses différentes composantes (ministères de l'Éducation Nationale, de l'Agriculture, de la Jeunesse et des Sports, de la Santé, des Affaires Sociales, des Affaires Maritimes).
- La carte des formations financées par les ASSEDIC.

Les Régions et les ASSEDIC devront se concerter afin de coordonner leur proposition d'offres de formation.

Cette carte couvrirait donc désormais l'ensemble des formations financées ouvertes aux jeunes et aux demandeurs d'emploi.

Sur les modalités de son élaboration, l'instance réunissant l'ensemble des acteurs intéressés (DRTEFP, ANPE, partenaires sociaux, branches professionnelles, consulaires, Éducation Nationale, UNEDIC...) serait saisie pour avis du projet de Plan d'orientation des formations de la Région, ainsi que de la Carte des formations professionnelles.

La concertation au sein de l'instance retenue sera ainsi nourrie par l'association à la production de documents publics, identifiés, et que l'on connaîtra les opinions de chacune des parties, à charge alors pour la Région de prendre ou non en compte les observations des uns et des autres pour élaborer la carte des formations financées par la Région approuvée par son assemblée délibérante.

Une telle organisation permettrait de structurer le jeu d'acteurs au niveau régional, en particulier les partenaires sociaux.

Il faudra ménager l'articulation étroite de la responsabilité de la Région en matière de formation professionnelle et celle de l'Etat dans le Service Public de l'Emploi. Un pas pourra être fait dans ce sens avec la représentation de la région aux conseils nationaux et régionaux de l'ANPE, laquelle doit participer à l'instance de concertation mise en place par la Région.

Conclusion

Cette première étape a permis de dégager des principes susceptibles de définir les orientations de la décentralisation. L'essentiel est de s'assurer qu'en confiant aux Régions la compétence de l'ensemble des formations professionnalisantes et de la préparation aux métiers, on parvienne à améliorer la performance globale de notre système de formation et de notre économie.

Au-delà de l'approfondissement nécessaire des orientations d'ores et déjà proposées, un certain nombre de sujets, esquissés dans cette première étape, mériteront des analyses complémentaires. Il s'agit notamment de la validation des acquis de l'expérience, de l'organisation du dialogue social au niveau régional, de indicateurs et méthodes d'évaluation et de l'apprentissage.

L'ensemble de la démarche s'inscrit dans un enjeu majeur, sur le triple plan éducatif, économique et social de valorisation des voies professionnelles, enjeu qui constitue particulièrement dans notre pays une ardente nécessité.

Dans cette perspective la priorité devra donc être donnée à **l'organisation de liens plus consistants et de transitions facilitées pour les jeunes entre l'école, notamment l'enseignement professionnel, et le monde du travail et de l'entreprise.**

Pierre-André PÉRISSOL