

Les Acteurs de la Formation professionnelle :  
pour une nouvelle donne

Rapport au Premier ministre

Gérard Lindeperg  
Député de la Loire  
Conseiller Régional Rhône-Alpes

Septembre 1999

## Sommaire

### TITRE I - LA FORMATION AU CROISEMENT DE PLUSIEURS LÉGITIMITÉS 9

#### CHAPITRE 1 - L'ÉTAT 15

- 1.1 - Les principes fondateurs de l'intervention publique dans le champ de la formation professionnelle continue 15
  - 1.1.1 - Les principes actuels d'intervention de l'État se sont construits au cours des années 1950-1960 15
  - 1.1.2 - La négociation sociale 16
- 1.2 - Les grandes étapes de l'évolution des politiques de l'État 17
  - 1.2.1 - Les années 1970 : construction des principes et des outils d'intervention sur la formation professionnelle continue et aide à l'insertion des jeunes 17
  - 1.2.2 - Les années 1980 : amplification et diversification des politiques et des acteurs 17
  - 1.2.3 - Les années 1990 : volonté de rationaliser et d'optimiser les performances du système 19
- 1.3 - La place de l'État dans la formation professionnelle 20
  - 1.3.1 - Une fonction normative 20
  - 1.3.2 - Une fonction de régulation avec les partenaires sociaux 21
  - 1.3.3 - Une fonction d'appui et d'expertise 21
  - 1.3.4 - Une fonction de contrôle 21
  - 1.3.5 - Une fonction d'impulsion de partenariat 22
  - 1.3.6 - Une fonction de catalyseur et de promoteur 23
  - 1.3.7 - Une fonction de maintien de l'égalité économique et sociale. 23
- 1.4 - Observations 24
  - 1.4.1 - Une remise en cause du caractère interministériel des politiques de l'État 24
  - 1.4.2 - Un État qui reste présent 25
  - 1.4.3 - ... mais trop cloisonné 25
- 1.5 - Pour un cadre renouvelé de l'intervention de l'État 26

#### CHAPITRE 2 - LES PARTENAIRES SOCIAUX 27

- 2.1 - La formation continue : objet de négociation collective 27
  - 2.1.1 - La négociation interprofessionnelle 27
  - 2.1.2 - Négociation de branche 29
  - 2.1.3 - Négociation d'entreprise 31
- 2.2 - La gestion paritaire 32
  - 2.2.1 - Des FAF aux OPCA 32
  - 2.2.2 - La réforme des OPCA 33
  - 2.2.3 - La régulation du dispositif 34
- 2.3 - L'influence des partenaires sociaux en matière d'apprentissage 36
  - 2.3.1 - L'apprentissage : objet de la négociation collective 37
  - 2.3.2 - Les enjeux liés au financement de l'apprentissage 37
- 2.4 - Observations 39
  - 2.4.1 - Une diversité facteur de faible lisibilité 40
  - 2.4.2 - Les limites de la logique de branche 41
  - 2.4.3 - Des règles du jeu à clarifier pour renforcer la légitimité 41
  - 2.4.4 - Les faiblesses des outils de régulation 42
  - 2.4.5 - Les ambiguïtés de l'apprentissage 43
  - 2.4.6 - Les limites de la compétence des partenaires sociaux 43

#### CHAPITRE 3 - LES CONSEILS RÉGIONAUX 45

- 3.1 - La compétence des régions en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage 45
  - 3.1.1 - Le cadre de la décentralisation 45
  - 3.1.2 - Le principe de droit commun posé dans la loi 46

- 3.1.3 - Les domaines de compétence conservés par l'État 46
- 3.1.4 - Les moyens transférés aux régions 48
- 3.2 - D'une décentralisation à l'autre : de 1983 à 1993 48
- 3.2.1 - De nouvelles revendications des régions 48
- 3.2.2 - La loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle du 20 décembre 1993 51
- 3.3 - Régions et formation professionnelle : un bilan contrasté 55
- 3.3.1 - L'effort des régions pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage 56
- 3.3.2 - Quelles conclusions peut-on tirer des politiques mises en œuvre par les régions ? 58

## TITRE II - DES PARTENARIATS INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉS 61

### CHAPITRE 1 - LES PARTENARIATS ENTRE L'ÉTAT ET LA RÉGION 65

- 1.1 - Des relations intenses, multiformes mais souvent mal coordonnées 65
- 1.1.1 - Les coopérations construites pour aider la gestion et la mise en œuvre opérationnelle des actions du conseil régional 65
- 1.1.2 - Les outils contractuels pour développer une politique régionale concertée 67
- 1.2 - Une approche trop segmentée des publics 76
- 1.2.1 - Plan régional de développement de la formation professionnelle : l'essoufflement 76
- 1.2.2 - L'enjeu des nouveaux partenariats à construire. 80

### CHAPITRE 2 - LES PARTENARIATS ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET LES PARTENAIRES SOCIAUX 85

- 2.1 - Les partenariats pour l'action entre l'État et les partenaires sociaux 85
- 2.1.1 - Les Contrats d'études prospectives (CEP) 85
- 2.1.2 - Les engagements de développement de la formation (EDDF) 86
- 2.2 - Partenaires sociaux et régions 87
- 2.2.1 - Les contrats d'objectifs 87
- 2.2.2 - Les conventions tripartites relatives à l'Allocation formation reclassement (AFR) 89

## TITRE III - DES INSTANCES DE CONCERTATION MULTIPLES ET PEU EFFICACES 91

### CHAPITRE 1 - INSTANCES NATIONALES : UNE STRATIFICATION PEU RATIONNELLE 95

- 1.1 - Les instances de concertation internes aux partenaires sociaux 98
- 1.1.1 - Le Comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP) 98
- 1.1.2 - Les Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) 98
- 1.2 - Les instances de concertation internes à l'État 98
- 1.2.1 - Le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale 98
- 1.2.2 - Le groupe permanent de hauts fonctionnaires 99
- 1.2.3 - Le Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale 99
- 1.2.4 - Le Comité interministériel de l'emploi 100
- 1.2.5 - Le Comité interministériel de lutte contre les exclusions 100
- 1.3 - Les instances nationales de concertation État - partenaires sociaux 100
- 1.3.1 - L'organisation des instances nationales de consultation sur l'emploi 101
- 1.3.2 - L'organisation des instances nationales de consultation sur la formation professionnelle et la promotion sociale 103
- 1.4 - Les instances nationales de concertation associant des représentants des collectivités

territoriales 105

- 1.4.1 - Le Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue 105
- 1.4.2 - La commission nationale des comptes de la formation professionnelle 105
- 1.4.3 - Le Conseil national des missions locales 106
- 1.4.4 - Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique 106
- 1.4.5 - Le Comité de liaison des comités de bassin d'emploi 107
- 1.4.6 - Le Conseil national de lutte contre les exclusions 107

## CHAPITRE 2 - LES INSTANCES RÉGIONALES : UNE ABSENCE DE COORDINATION 109

- 2.1 - Les instances de concertation internes des différents acteurs 109
  - 2.1.1 - Entre les partenaires sociaux : la Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE). 109
  - 2.1.2 - Au sein de l'État : le groupe régional permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale 110
- 2.2. - Les instances de consultation multipartites 111
  - 2.2.1 - Le Conseil économique et social régional, instance de consultation du conseil régional 111
  - 2.2.2 - Le Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF), instance de consultation du préfet de région et du conseil régional 112

## CHAPITRE 3 - LES INSTANCES DÉPARTEMENTALES ET LOCALES DE CONCERTATION : UNE APPROCHE TERRITORIALE MAL STRUCTURÉE 115

- 3.1 - Les instances départementales 115
  - 3.1.1 - Le CODEF 115
  - 3.1.2 Les autres instances 116
- 3.2 - Les instances locales de concertation 117
  - 3.2.1 - Les structures 117
  - 3.2.2 - Le chevauchement des zones d'intervention 121

## TITRE IV - DES PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE DONNE 123

### CHAPITRE 1 - CLARIFIER LES COMPÉTENCES : QUI FAIT QUOI ? 127

- 1.1. - Clarifier les compétences de l'État 127
  - 1.1.1 - Fixer les règles du jeu 127
  - 1.1.2 - La fonction de contrôle : 128
  - 1.1.3 - La garantie de la cohésion sociale 131
  - 1.1.4 - Assurer l'égalité d'accès 134
  - 1.1.5 - Garantir le caractère national des titres et des diplômes 135
- 1.2 - Clarifier les compétences des régions 136
  - 1.2.1 - Clarifier la notion de droit commun 136
  - 1.2.2 - Une responsabilité de coordination des politiques de formation professionnelle 137
  - 1.2.3 - Renforcer et élargir le Plan régional de développement des formations (PRDF) 138
- 1.3 - Clarifier les compétences des partenaires sociaux 139
  - 1.3.1 - Le pouvoir normatif : compétence partagée entre l'État et les partenaires sociaux 140
  - 1.3.2 - Cette compétence s'exerce à différents niveaux... 140
  - 1.3.3 - ... et doit se construire au niveau territorial 141

### CHAPITRE 2 - STRUCTURER LES INSTANCES DE COORDINATION 143

- 2.1 - Promouvoir la politique contractuelle 143

2.1.1 - Un cadre de référence	143
2.1.2 - Le développement des outils contractuels	143
2.1.3 - Des conventions spécifiques	145
2.1.4 - Le décloisonnement des dispositifs	147
2.2 - Rénover les instances nationales et régionales de concertation	149
2.2.1 - Les instances nationales de concertation	149
2.2.2 - Les instances régionales de concertation	158
2.2.3 - Structurer le niveau territorial	162

## CHAPITRE 3 - CONSTRUIRE UN SERVICE DE PROXIMITÉ OUVERT A TOUS 169

3.1 - Le service aux entreprises	169
3.2 - Le service de proximité aux personnes	170
3.2.1 - Dysfonctionnement	170
3.2.2 - Propositions	171

## RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS 175

## FICHES DES PROPOSITIONS 183

### ANNEXES A

Fiches descriptives des instances nationales de concertation 235

### ANNEXES B

Fiches descriptives des instances régionales de concertation 281

### ANNEXES C

Fiches descriptives des instances départementales et locales de concertation 293

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 321

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES 337

SIGLES 341

## Remerciements

Mes remerciements vont d'abord à M<sup>me</sup> Patricia Bouillaguet,

MM. Bernard Denonfoux et Jean-Marie Luttringer qui, ensemble ou séparément, m'ont accompagné tout au long de cette mission. Sans eux, je n'aurais pu éclairer mon chemin dans le maquis d'un dossier particulièrement complexe.

Mes remerciements vont également à mon assistant, David Boratav, qui a beaucoup pris sur son temps pour organiser les auditions, et à tous les membres du Comité de pilotage FMme Catherine Nasser, Mme Dominique Lassus-Minvielle, MM. Karim Bangoura, Jean-Philippe Cépède, Patrick Clemenceau, Jean-Paul Géhin, Alain Geismar, Jean-François Noël, François Toujas qui, lors des quatre réunions de synthèse, nous ont aidés à centrer notre réflexion.

Je n'oublie pas les contributions de toutes celles et tous ceux qui ont bien voulu me rencontrer : ces entretiens ont constitué la matière principale de mes informations et nourri l'essentiel de mes propositions.

J'ai été sensible à la façon dont tous les services de l'État ont répondu à mes sollicitations ; qu'ils en soient remerciés avec une mention particulière à l'AFPA qui a facilité la réalisation matérielle de ce rapport.

Gérard Lindeperg

## Introduction

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, les luttes ouvrières et la négociation sociale ont progressivement permis de faire face aux différentes menaces qui pesaient sur les salariés : accidents du travail, maladie, vieillesse, chômage...

En cette fin de XX<sup>e</sup> siècle, de nouveaux risques sont apparus : mobilité accrue qui conduit les salariés non seulement à changer d'entreprises plusieurs fois dans leur vie mais également de métier, parcours professionnels de plus en plus chaotiques en raison de la multiplication des périodes de chômage, accélération sans précédent des mutations technologiques... Ces nouvelles menaces appellent à court terme une réponse qui fait dire à l'un des syndicalistes que nous avons auditionnés : « la formation aujourd'hui, c'est la Sécu de 1945 ».

Dans le nouveau contexte du XXI<sup>e</sup> siècle, la formation va en effet devenir un enjeu majeur, dans la mesure où « la bataille de l'intelligence » et « la valorisation des compétences » seront au cœur du développement économique et du combat pour l'égalité des chances. Force est de constater que ce sont les cadres les mieux formés qui aujourd'hui bénéficient le plus de la formation continue alors que les ouvriers peu qualifiés n'ont que la portion congrue et que la situation faite aux femmes est profondément inégalitaire. En dépit de la loi novatrice de 1971, l'essentiel des destins professionnels demeure scellé à l'issue de la formation initiale et l'objectif de la « deuxième chance » n'a pas été atteint.

La montée du chômage dans les années 80 a conduit les gouvernements successifs à développer des dispositifs massifs au bénéfice des demandeurs d'emploi, jeunes et adultes, alors que dans le même temps la « promotion sociale » se trouvait marginalisée. Mais en cette fin de décennie, le contexte est en train de changer rapidement : le retour de la croissance et la politique conduite en direction des jeunes (emplois jeunes, formations en alternance, dispositifs d'insertion, programme Trajet d'Accès à l'Emploi (TRACE), mobilisation de l'Éducation nationale en faveur de l'enseignement technique et technologique...) devraient, compte tenu du contexte démographique, conduire à une réduction significative du chômage. Avec la réduction du temps de travail qui ouvre également de nouvelles perspectives, la formation des salariés pourrait donc revenir au premier plan à travers de nouveaux dispositifs ouvrant la voie à une « formation tout au long de la vie ».

C'est pourquoi nous n'avons pas voulu nous limiter à pallier les dysfonctionnements constatés aujourd'hui. Nous avons essayé d'inscrire nos propositions dans une démarche à plus long terme. En avance au début des années 70, notre pays a pris du retard ; pour relever les nouveaux défis du siècle qui vient, le moment est venu de manifester une forte ambition pour créer les conditions d'une nouvelle donne en faveur de la formation professionnelle.

Avec ses propositions novatrices (droit individuel à la formation, transférable et garanti collectivement, système de validation des acquis professionnels...), le livre blanc de Nicole Péry, secrétaire d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle, a jeté les bases d'une grande réforme. Il nous appartient dans ce rapport de clarifier le rôle des acteurs, de proposer des partenariats structurés entre l'État, les conseils régionaux et les partenaires

sociaux, de travailler à la simplification des dispositifs et à une plus grande transparence afin de créer les conditions du succès d'une réforme qui est attendue.

La multiplicité des financeurs, le chevauchement des responsabilités, l'enchevêtrement des dispositifs, la sédimentation des instances de concertation au cours des quarante dernières années... le tout aggravé par le cloisonnement des différentes administrations de l'État, ont contribué à rendre le système de plus en plus opaque. La masse de textes législatifs, d'accords cadres, d'avenants, de conventions, de contrats d'objectifs, de contrats de progrès... rendent peu lisible l'action de l'État, des régions et des partenaires sociaux. Il en résulte une efficacité amoindrie, une perplexité des partenaires locaux, une frustration des usagers, une difficulté de contrôle qui tend à jeter la suspicion sur l'idée même de formation professionnelle au moment où elle est plus nécessaire que jamais.

Parce que, pour l'essentiel, les principaux financeurs conduisent chacun leur politique en se tournant le dos, les 138 milliards dépensés annuellement Fchiffre pour l'année 1998 pour la formation professionnelle en France ne donnent pas tous les résultats que l'on pourrait attendre d'un tel volume financier.

Du niveau national au niveau local en passant par le niveau régional, il est urgent que des partenariats se structurent, que des collaborations se nouent et que des complémentarités organisées permettent une véritable synergie entre tous les acteurs. La complexité du système ne sera pas effacée d'un trait de plume ; mais si nous arrivons à développer une proximité suffisante, elle ne pèsera plus sur l'utilisateur.

Nous avons donc tenté de clarifier le rôle des différents acteurs en tirant toutes les conséquences d'une réalité qui s'est imposée, celle d'une « compétence partagée » entre l'État, les partenaires sociaux et les conseils régionaux.

Nous avons voulu rendre plus lisible, en le simplifiant, le paysage brouillé des instances de concertation dédiées à la formation professionnelle. Leurs fonctions ont été réorientées : de lieux de juxtaposition des politiques des différents acteurs, elles doivent devenir des instances de concertation et de coordination des politiques.

Le droit à la formation tout au long de la vie restera l'apanage de quelques-uns tant que les conditions d'accès à l'accueil, à l'information et à l'orientation ne seront pas garanties pour tous. Ce terrain a été laissé en jachère par les gouvernements successifs ; il est urgent d'ouvrir un nouveau chantier et de le conduire avec une volonté politique forte afin de construire un réseau de proximité qui couvre l'ensemble des régions.

Si la région est un espace pertinent pour définir les grandes orientations et arrêter les programmations, le territoire (« pays » en milieu rural, « agglomération » en milieu urbain) est l'espace le plus efficace pour leur mise en œuvre. C'est en mobilisant les acteurs locaux (élus, partenaires sociaux, entreprises, organismes de formation, chambres consulaires...) autour de plans d'action territoriaux emploi-formation articulés à des projets de développement que la décentralisation prendra tout son sens.

La formation professionnelle doit cesser d'être l'apanage des techniciens et de quelques spécialistes ; elle doit devenir l'affaire des citoyens et de la nation tout entière.

Bref, il faut redonner une dimension politique à la formation professionnelle.

Gérard Lindeperg

# **Titre 1 La formation au croisement de plusieurs légitimités**

## **1.Introduction : Les acteurs et le système : les principes fondateurs**

Qui administre la formation professionnelle ? Le livre IX du Code du travail, consacré à « la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente » apporte une réponse de principe d'une grande clarté à la question posée. L'article L.900-1 du Code du travail stipule en effet que « la formation professionnelle permanente constitue une obligation nationale. Elle comporte une formation initiale et des formations ultérieures, destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. Ces formations ultérieures constituent la formation professionnelle continue [...]. L'État, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles syndicales et familiales, ainsi que les entreprises concourent à l'assurer. » Ainsi, la formation professionnelle continue est-elle mise en œuvre et administrée par une pluralité d'acteurs.

La formation professionnelle continue se distingue de la formation initiale par son mode d'organisation. Elle constitue une « obligation nationale », et non un service public, à la réalisation de laquelle concourent tous les acteurs de la vie économique et sociale, chacun jouissant d'une large autonomie d'action. Dans cette conception, l'État n'a pas le rôle prééminent qui est le sien en matière de formation initiale. Il apparaît comme un partenaire qui négocie et contracte tout en assurant la cohérence de l'ensemble. C'est dans ce mode d'organisation, fondé sur l'intervention d'acteurs multiples, la négociation collective, la gestion paritaire et les lois du marché que réside l'originalité du « système français » de formation professionnelle continue. Il est redevable au projet de « nouvelle société » mis en œuvre par le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas en 1969 et aux principes de la politique sociale préconisée, à la même époque, par Jacques Delors. Ce projet, fondé notamment sur les analyses de Michel Crozier relatives à la « société bloquée » en raison de l'omnipotence de l'État, visait avant le mouvement de décentralisation des années 80 à donner de l'espace aux acteurs du jeu social. La formation continue était alors considérée comme un domaine d'application de cette approche.

C'est pourquoi l'organisation et le financement de la formation continue relèvent de quatre champs de responsabilité complémentaires : pouvoirs publics, partenaires sociaux, entreprises, organismes de formation.

Les pouvoirs publics ont en charge, au niveau national et régional, la mise en œuvre, le financement et le contrôle des politiques définies à ces niveaux. Ils assurent également des actions d'étude, d'information, de conseil et d'orientation.

Les partenaires sociaux contribuent, aux côtés du législateur, à l'élaboration du droit de la formation par la négociation collective. Ils définissent des politiques de formation propres aux professions qu'ils représentent. Ils créent et gèrent paritairement des institutions chargées de la mise en œuvre de ce droit et de ces politiques.

L'entreprise joue un rôle central dans la mise en œuvre de la formation continue qui fait partie intégrante de sa stratégie. L'employeur est tenu de participer à son financement et d'associer les représentants du personnel à la définition de sa politique et à son application.

Par rapport à la formation initiale, l'existence d'un « marché » est l'une des caractéristiques du système de formation continue. Du côté de l'offre, la formation est mise en œuvre par les entreprises elles-mêmes, les organisations professionnelles, l'appareil public de formation, les organismes privés (à but lucratif ou non lucratif). Du côté de la demande, la formation est l'affaire des entreprises pour le compte de leurs salariés, des salariés eux-mêmes, des demandeurs d'emplois et des particuliers.

Les relations qui s'établissent entre les principaux acteurs du système de formation continue sont de nature contractuelle. Des conventions et des accords collectifs de travail régissent les relations entre les professions et les entreprises. Les conventions de formation de droit privé régissent les relations entre l'entreprise et les dispensateurs de formation. Enfin, des conventions de droit public régissent les relations des pouvoirs publics avec les entreprises, les organismes de formation ou les organisations professionnelles.

Pour l'essentiel, cette construction demeure présente aujourd'hui. Cependant, le système de formation professionnelle et son environnement ont connu au cours des trois dernières décennies des évolutions significatives qui rendent nécessaire une clarification de la compétence des acteurs.

#### 1.1.1.1. Avec les lois de décentralisation, un nouvel acteur : le conseil régional

Il faut rappeler que les premières élections régionales au suffrage universel direct ont eu lieu en mars 1986. La rupture est totale avec le statut ancien d'établissement public depuis 1972. Nouvelle collectivité locale de plein droit, la région doit à la fois forger son identité, ses pratiques de fonctionnement et trouver la place qui lui revient compte tenu des compétences qui lui sont transférées à la suite des lois de décentralisation de 1982 et du 7 janvier 1983 qui porte principalement sur la formation professionnelle continue et l'apprentissage.

#### 1.1.1.1. Avec la loi quinquennale du 20 décembre 1993 : de nouvelles tensions

Dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, la loi quinquennale a bouleversé l'équilibre des compétences établi jusqu'alors entre les acteurs.

Dans le même temps qu'elle élargit le champ de compétence des régions sur la formation professionnelle des jeunes, la loi quinquennale consolide la compétence des partenaires sociaux en les incitant à se structurer au niveau des branches professionnelles par la généralisation des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) en charge du financement d'une partie de la formation professionnelle, en particulier des formations en alternance.

De cette loi sont nés trois champs de tension qu'il convient aujourd'hui de résoudre :  
- entre l'État et les régions sur la signification et la portée du concept de compétence de droit commun des régions ;

- entre les régions et les partenaires sociaux sur la coordination des politiques d'alternance et d'apprentissage ;
- entre l'État et les partenaires sociaux sur l'autonomie de gestion accordée au dispositif de collecte paritaire (OPCA) et sur son contrôle.

## **Chapitre 1 L'État**

1. Les principes fondateurs de l'intervention publique dans le champ de la formation professionnelle continue

### **1.1. Les principes actuels d'intervention de l'État se sont construits au cours des années 1950-1960**

La loi de juillet 1971 qui pose les fondements du système de formation professionnelle continue français s'inscrit dans une volonté politique d'intervention sur ce champ déjà présente au début du XX<sup>e</sup> siècle. Mais c'est surtout au cours des années 1950-1960 que se construisent les principes modernes d'intervention de l'État.

Ainsi la loi du 25 juillet 1919, dite « loi Astier », institue des cours professionnels obligatoires pour les apprentis et des cours de perfectionnement facultatifs pour les salariés souhaitant évoluer dans leur qualification.

La création en 1949 de l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre (ANIFRMO), qui deviendra l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), donne à l'État des moyens directs d'intervention pour développer la qualification des personnes dont la nation a besoin pour assurer la reconstruction du pays.

La loi du 31 juillet 1959 relative à la promotion sociale vise à faciliter, par le perfectionnement individuel, l'accès des travailleurs à un emploi de qualification supérieure dans l'entreprise. Ce texte pose également les principes de l'aide de l'État aux stagiaires, du conventionnement FLA convention de formation (L.920-1 du Code du travail) est le contrat conclu entre le financeur et le dispensateur de formation. La convention précise la nature, l'objet, la durée, les moyens techniques et pédagogiques et les effectifs de l'action de formation. entre l'État et les centres de formation ainsi que la coordination interministérielle de la politique de promotion sociale au niveau du Premier ministre.

La loi du 18 décembre 1963 crée le Fonds national de l'emploi (FNE). La formation professionnelle devient un des instruments de la politique de l'emploi pour accompagner les mobilités liées aux restructurations industrielles.

La loi du 3 décembre 1966, « d'orientation et de programme sur la formation professionnelle » qualifie la formation professionnelle « d'obligation nationale ».

Ce texte définit les bases institutionnelles d'une politique publique concertée et coordonnée de formation professionnelle et pose le principe du congé de formation. Pour ce faire, la loi du 3 décembre 1966 crée un fonds interministériel d'intervention : le « Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale » (FFPS) et des instances de concertation avec les partenaires sociaux encore en vigueur aujourd'hui.

La loi du 31 décembre 1968, relative à la rémunération des stagiaires, complète ce dispositif d'intervention de l'État.

### **1.1.La négociation sociale**

La formation professionnelle continue, telle qu'elle existe à ce jour, est l'aboutissement d'une évolution qui prend sa source dans les accords de Grenelle de 1968. Ces accords invitent les partenaires sociaux à ouvrir une négociation interprofessionnelle sur ce sujet.

La loi du 16 juillet 1971 consacre les dispositions de l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels. Elle traduit l'inscription de la formation dans le champ de la négociation sociale avec la reconnaissance du droit au congé de formation et la consultation obligatoire du comité d'entreprise.

Cette loi apporte un élément supplémentaire important : elle impose aux entreprises de 10 salariés et plus, une obligation de participation au financement de la formation professionnelle des salariés, tout en définissant les modalités générales de l'utilisation de cette obligation (0,8 % de la masse salariale en 1972). Cette obligation légale apparaît comme un moyen de relancer l'effort des entreprises pour la formation de leurs salariés à un moment où celui-ci semble se réduire.

Les principes fondateurs définis par la loi du 16 juillet 1971 s'organisent autour de plusieurs axes principaux :

- des objectifs de promotion sociale et d'adaptation des travailleurs aux changements technologiques ;
- la pluralité des acteurs, notamment des financeurs et des offreurs de formation ;
- une politique coordonnée et concertée entre l'État et les partenaires sociaux ;
- un instrument unique de contractualisation avec les offreurs de formation : la convention ;
- le congé de formation des salariés ;
- des aides de l'État au financement d'actions sous forme de subventions ;
- la participation des employeurs au financement de la formation ;
- des aides financières accordées aux stagiaires de la formation professionnelle ;
- une extension, sous réserve d'adaptation, aux agents de l'État et des collectivités territoriales.

L'évolution du cadre législatif au cours de ces vingt-cinq dernières années et les politiques qui se sont succédées, ont diversifié le champ et les outils des politiques de l'État. Mais les principes généraux posés par la loi du 16 juillet 1971 en constituent encore le cadre d'intervention. C'est en ce sens que l'on peut parler de loi fondatrice.

Conçues dans un contexte économique et social de croissance économique et de plein emploi, les dispositions de la loi de 1971 se sont néanmoins trouvées inaptes à répondre à la montée massive du chômage et de la précarité des emplois au cours des deux décennies suivantes.

1. Les grandes étapes de l'évolution des politiques de l'État

### **1.2. Les années 1970 : construction des principes et des outils d'intervention sur la formation professionnelle continue et aide à l'insertion des jeunes**

Le début des années 70 est marqué par une rupture de la croissance qui engendre la montée du chômage des jeunes. Par ailleurs, l'inadaptation du système scolaire aux évolutions de l'économie freine l'insertion des jeunes dans l'entreprise.

Le gouvernement met en place, dès 1975, un premier dispositif de stages de formation continue : « les stages Granet ». Ce dispositif s'amplifie avec la mise en œuvre en 1977 du premier « pacte pour l'emploi ». Il est fondé sur des actions de formation dispensées au sein d'organismes de formation, des stages pratiques en entreprise et des contrats emploi-formation. Il est reconduit à trois reprises au cours des années suivantes.

Ces premières actions spécifiques constituent, pour une part, les fondements actuels des politiques d'insertion des jeunes dans le monde du travail.

Il faut également noter qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975, les programmes de formation professionnelle continue de l'État sont déconcentrés au niveau régional (préfet). L'espace régional devient ainsi le niveau de gestion et de mise en œuvre opérationnelle, avec la création des Délégués régionaux à la formation professionnelle (DRFP).

### **1.2. Les années 1980 : amplification et diversification des politiques et des acteurs**

Les années 80 peuvent être résumées par un mot : diversification. Diversification des politiques qui entraîne une diversification des responsabilités, diversification des dispositifs d'aide à la formation et à l'insertion des demandeurs d'emploi, diversification des mesures pour accroître ou consolider l'effort de formation des entreprises.

C'est également au cours de ces années que la formation professionnelle perd de sa dimension interministérielle : jusqu'ici service du Premier ministre, elle est rattachée en 1987 au ministre en charge de l'Emploi Voir infra : Une remise en cause du caractère interministériel des politiques de l'État..

#### **1.1.1. Diversification des responsabilités**

La diversification des responsabilités s'est opérée selon deux axes : l'un en faveur des régions et l'autre en faveur des partenaires sociaux.

L'article 82 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 confère aux régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage (*cf.* titre I, chap. 2).

Les partenaires sociaux concluent cinq accords interprofessionnels qui élargissent leur champ de compétence dans le domaine de la formation professionnelle continue (*cf.* titre I, chap. 3) :  
- l'avenant du 21 septembre 1982 organise le financement du congé individuel de formation ;

- l'avenant du 26 octobre 1983 organise les formations en alternance des jeunes de moins de 26 ans ;
- l'accord du 20 octobre 1986 institue les conventions de conversion pour les salariés licenciés économiques ;
- le protocole d'accord du 3 juin 1987 appelle les branches à négocier sur la formation professionnelle continue ;
- la convention assurance chômage de février 1988 crée l'Allocation formation reclassement (AFR) pour les demandeurs d'emploi indemnisés entrant en formation ;

#### 1.1.1. Diversification des dispositifs d'aide à la formation des demandeurs d'emploi jeunes et adultes

L'ordonnance du 26 mars 1982, relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de 16 à 18 ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale organise pour la première fois des actions spécifiques d'accueil, d'information et d'orientation (création des Permanences d'accueil, d'information et d'orientation [PAIO] et des missions locales), en partenariat avec les collectivités locales. Ce dispositif organise dans un cadre structuré le principe de stages de formation en alternance.

Les actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi adultes, plus particulièrement pour les demandeurs d'emploi de longue durée, sont mises en place dès la fin des années 1970 dans le cadre des actions du FNE. Elles se développent massivement au cours des années 1980 en direction de catégories de publics prioritaires de plus en plus « ciblés ».

En particulier, la loi du 10 juillet 1987 organise, pour les chômeurs de très longue durée en difficulté, des stages et des contrats de réinsertion en alternance. À cette occasion, l'État expérimente une mise en œuvre opérationnelle à un niveau infradépartemental.

#### 1.1.1. Diversification des mesures de l'État pour accroître ou consolider l'effort de formation des entreprises

L'État mobilise des moyens diversifiés pour appuyer et soutenir le développement de la formation des entreprises : mesures législatives, incitations financières et pour la première fois accords contractuels à travers les EDDF.

Cette diversification recouvre des finalités différentes mais complémentaires :

- l'obligation de négocier sur les priorités, les objectifs et les moyens de formation professionnelle continue au niveau des branches ou, par défaut, celui des entreprises (loi du 24 février 1984) a pour objet de dynamiser la négociation sociale sur ce champ ;
- les « engagements de développement de la formation » (EDDF), institués par la loi du 24 février 1984, conclus entre l'État et des branches professionnelles, ou des entreprises, positionnent les plans de formation des entreprises dans le cadre stratégique de leur développement économique et technologique et tentent de réduire les inégalités d'accès à la formation professionnelle ;
- le crédit d'impôt formation, institué par la loi du 30 décembre 1987, est une mesure de nature fiscale visant à inciter les entreprises à accroître leur effort de formation, au-delà de l'obligation légale.

Enfin, la diversification des responsabilités a conduit le législateur à rechercher les voies d'un rapprochement des politiques conduites par différents acteurs dans le champ de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue des jeunes.

Ainsi, la loi du 23 juillet 1987 introduit des « contrats d'objectifs » susceptibles d'être conclus entre l'État, les régions et les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels pour « fixer des objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation et notamment de formation professionnelle alternée pour les jeunes ». Il faudra néanmoins attendre cinq ans et la loi de 1992 sur l'apprentissage pour qu'un décret d'application en définisse les conditions opérationnelles de mise en œuvre.

## **1.2. Les années 1990 : volonté de rationaliser et d'optimiser les performances du système**

La fin des années 80 et le début des années 90 se caractérisent par une volonté de rationaliser le système et d'en améliorer les performances.

L'État simplifie les dispositifs d'aide à la formation et à l'insertion des demandeurs d'emploi de longue durée.

La loi du 4 juillet 1990 pose le principe du « droit à la qualification » et crée le Crédit formation individualisé pour les jeunes (CFI). Cette nouvelle disposition, plus particulièrement destinée aux jeunes les plus défavorisés, va leur permettre de réaliser des parcours individualisés de formation avec pour objectif une qualification et un emploi.

La loi du 4 juillet 1990 vise également à développer la qualité de la formation (contrôle renforcé des organismes de formation et nouvelles obligations, notamment en matière de protection des stagiaires).

La loi quinquennale du 20 novembre 1993 est une loi centrée sur l'emploi ; mais elle modifie notre système de formation professionnelle à travers trois séries de réformes :

- développement et harmonisation des filières de formation en alternance ;
- transfert aux régions des actions de l'État en faveur des jeunes (CFI) ;
- rationalisation des circuits de financement liés à la participation des entreprises.

Enfin, la loi du 4 février 1995 pose le principe d'un agrément des organismes de formation par l'État, après avis du conseil régional (jamais mis en œuvre) et crée une Commission nationale des comptes de la formation professionnelle. Ces décisions visent à assurer un peu plus de transparence dans l'utilisation des fonds de la formation professionnelle continue.

### **1. La place de l'État dans la formation professionnelle**

L'important mouvement de diversification des responsabilités au cours des trente dernières années a modifié profondément le rôle de l'État. Pour autant, ses missions demeurent importantes et s'articulent autour des fonctions suivantes :

- une fonction normative ;
- une fonction de régulation avec les partenaires sociaux ;
- une fonction d'appui et d'expertise ;
- une fonction de contrôle ;
- une fonction d'impulsion de partenariat ;

- une fonction de catalyseur et de promoteur ;
- une fonction de maintien de l'égalité sociale et économique.

### **1.3.Une fonction normative**

La place de l'État dans les politiques de formation professionnelle continue en France reste importante. En effet, il revient à l'État de définir le cadre institutionnel dans lequel les acteurs (partenaires sociaux, employeurs, collectivités territoriales et organismes de formation) interviennent. L'État a le pouvoir d'édicter des normes et d'en assurer le respect. Ces normes sont générales et s'appliquent à tous (modalités de conventionnement, statut des stagiaires de la formation professionnelle, etc.), mais elles peuvent être aussi spécifiques et ne concerner qu'une partie des acteurs de la formation (employeurs, organismes de formation, etc.).

Dans le champ de la formation professionnelle, les accords entre les partenaires sociaux ont très souvent précédé la loi. Le législateur n'a que très rarement imposé sa volonté en la matière.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 marque une rupture en imposant une réforme de la collecte des fonds de la formation professionnelle continue. Elle confie aux partenaires sociaux le soin de restructurer le dispositif en annulant l'ensemble des 437 agréments délivrés à 255 organismes paritaires de collecte.

Pour la première fois, l'État ne s'appuie pas sur une négociation interprofessionnelle préalable à la mise en œuvre de dispositifs de formation professionnelle continue. Ceci constitue une entorse grave aux modes de relations construits avec les partenaires sociaux depuis 1970.

### **1.3.Une fonction de régulation avec les partenaires sociaux**

L'État conserve un rôle prépondérant dans les relations avec les partenaires sociaux. Il entretient en effet des relations privilégiées, au niveau national, régional et départemental, avec les organisations professionnelles d'employeurs et les confédérations syndicales de salariés sur les questions d'emploi et de formation professionnelle.

Les partenaires sociaux sont ainsi systématiquement consultés sur les orientations et les programmes de la politique d'emploi et de formation professionnelle continue, sur les projets de lois ou de décrets. Ils participent par ailleurs, dans le cadre du Conseil de gestion, à l'affectation des crédits de l'État inscrits au Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS).

Ces relations avec les partenaires sociaux s'effectuent principalement dans le cadre législatif du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi et de commissions créées en 1966 et 1967 (*cf.* titre III, Chap 1).

### **1.3.Une fonction d'appui et d'expertise**

En matière de formation professionnelle continue, l'État peut exercer un rôle d'assistance technique aux conseils régionaux par la mise à disposition de ses services déconcentrés. Cette possibilité permet aux régions démunies de moyens administratifs de disposer de l'appui des services de l'État.

Par ailleurs, l'État réalise ou pilote des actions d'étude ou d'expérimentation dont les résultats sont communiqués aux partenaires sociaux, aux conseils régionaux et aux instances consultatives territoriales.

### **1.3. Une fonction de contrôle**

Le contrôle de l'utilisation des fonds de la formation professionnelle est de la stricte compétence de l'État. Institué dès 1972, le contrôle de l'État s'est d'abord porté sur l'obligation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue. Puis, dans un second temps, il a été étendu aux dépenses exposées par les dispensateurs de formation professionnelle ainsi qu'aux organismes collecteurs des fonds.

Par la suite, le législateur a renforcé régulièrement les prérogatives de contrôle de l'État sur l'ensemble du champ de la formation professionnelle continue.

Les politiques de contrôle impulsées par l'État font l'objet d'une déclinaison régionale. Dans certaines régions, les services de l'État consultent le conseil régional pour connaître les orientations qu'il souhaiterait voir inscrites dans la politique régionale de contrôle.

Les actions de contrôle menées par l'État apparaissent nettement insuffisantes pour un nombre important de régions. Ainsi, quelques conseils régionaux se sont dotés de « cellules de contrôle » qui interviennent au sein des organismes de formation ayant conclu des conventions avec la région.

Ces pratiques font apparaître un besoin réel de contrôle des organismes de formation, au regard desquels les moyens dont dispose l'État apparaissent notoirement insuffisants.

L'État assure également un contrôle pédagogique sur les organismes de formation qui ont reçu un agrément technique les autorisant à délivrer un titre homologué du ministère de l'Emploi et de la Solidarité : certificat de formation professionnelle ou certificat de perfectionnement professionnel. Au 1<sup>er</sup> janvier 1997, 1627 agréments techniques étaient en vigueur et concernaient 400 centres de formation.

L'expertise technique est assurée par l'AFPA pour le compte de l'État qui prend les décisions d'agrément ou de retrait d'agrément.

Si l'État doit conserver ses pouvoirs régaliens qui lui permettent de faire respecter les lois et règlements, les politiques de contrôle des organismes de formation devraient pouvoir être élaborées en partenariat avec les conseils régionaux afin d'avoir une meilleure efficacité sur l'ensemble de l'appareil de formation professionnelle continue.

### **1.3. Une fonction d'impulsion de partenariat**

L'importance des budgets gérés par le service public de l'emploi (Direction régionale du travail, de l'Emploi et de la formation professionnelle [DRTEFP], Direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la formation professionnelle [DDTEFP], Agence Nationale pour l'Emploi [ANPE] et AFPA) pour la mise en œuvre de dispositifs de formation professionnelle à finalité

d'accès à l'emploi rend indispensable la construction de partenariats tant avec les collectivités territoriales qu'avec les entreprises et les branches.

La mise en œuvre des contrats de plan État-région, les Contrats d'objectifs territoriaux (COT), les conventions tripartites relatives à l'Allocation de formation reclassement (AFR), à l'ANPE et à l'AFPA, les documents de programmation communautaire, ou encore les conventions tripartites pour la création « d'espaces jeunes » sont autant d'outils de relations contractuelles sur lesquels l'État peut s'appuyer pour impulser de réelles politiques d'emploi concertées sur le territoire (*cf.* titre II, chap. 1).

Les partenariats doivent être encore développés, notamment avec les régions qui devraient être mieux associées au Service public de l'emploi.

### **1.3. Une fonction de catalyseur et de promoteur**

L'État peut jouer un rôle de « catalyseur » sur des projets émergents portés par un ou plusieurs acteurs de la formation professionnelle visant à répondre à des besoins qui ne sont pas satisfaits ou insuffisamment pris en compte par les décideurs économiques et sociaux (par exemple : développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, investissement dans les outils multimédias, programme de Formation ouverte et ressources éducatives [FORE], etc.).

Ainsi, sous l'impulsion de l'État, s'est mis en place et structuré un réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes demandeurs d'emploi en étroite partenariat avec les collectivités territoriales.

C'est aussi sous l'impulsion de l'État que, dans le cadre des contrats de plan, toutes les régions se sont dotées d'observatoires régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle ou de structures d'information sur la formation.

En relation avec les partenaires sociaux, l'État a été le promoteur de démarches prospectives dans certaines branches à travers les « Contrats d'étude prospective » (CEP).

### **1.3. Une fonction de maintien de l'égalité économique et sociale**

L'État conserve la responsabilité de mettre en œuvre des actions de portée générale ou des mesures spécifiques d'emploi en direction de publics particuliers (chômeurs de longue ou très longue durée, jeunes en voie d'exclusion, etc.) afin de compenser les effets néfastes d'une trop grande sélectivité du marché du travail.

Il peut également décider d'intervenir dans des secteurs ou sur des publics particuliers dont la situation économique ou sociale ne peut être suffisamment prise en compte par les acteurs territoriaux (lutte contre l'illettrisme et formation des détenus par exemple).

C'est en référence à ce principe que l'État a récemment mis en œuvre des dispositifs comme le développement de l'activité des jeunes dans le cadre de la loi du 16 octobre 1997 créant le programme « emplois jeunes » ou encore la mise en œuvre du programme TRACE dans le cadre de la loi d'orientation pour la prévention et la lutte contre les exclusions de juillet 1998.

## 1.Observations

### **1.4.Une remise en cause du caractère interministériel des politiques de l'État**

Force est de constater que l'État, entre ses différents départements ministériels, tant centraux que déconcentrés, est loin de mettre en œuvre une politique cohérente et concertée de formation professionnelle continue. La « mise en sommeil » des structures interministérielles de décision et de concertation, au niveau politique, conduit trop souvent à une absence de coordination des actions de l'État.

Cette évolution s'explique en grande partie par la montée du chômage et la prédominance, dès le début des années 80, de la logique de l'emploi dans la construction des politiques de formation professionnelle. Trois faits marquent fondamentalement ce recentrage :

- le rattachement au 1<sup>er</sup> janvier 1987 de la délégation à la formation professionnelle, jusqu'ici service du Premier ministre, au ministre en charge de l'emploi ;
- la suppression en 1993 des programmes ministériels financés sur le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale ;
- la fusion progressive des services en charge d'une part de la formation professionnelle et, d'autre part, de l'emploi avec la création :
- des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en 1992 ;
- des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en 1995 ;
- et enfin de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle en 1997.

De nombreuses personnalités rencontrées ont fait part de leurs inquiétudes sur ce qu'elles ressentent comme une perte de compétences dans la formation professionnelle au sein de ces nouveaux services. La pratique du partenariat, le goût de l'expérimentation et de l'innovation, le sens du dialogue interinstitutionnel sont autant d'éléments qui, outre une technicité spécifique, font (ou faisaient ?) partie de la « culture formation » présente dans les anciennes délégations régionales à la formation professionnelle.

Les cadres actuels des services nationaux déconcentrés de l'emploi et de la formation professionnelle, principalement issus des corps de l'administration et de l'inspection du travail, ont une formation et une tradition de fonctionnement qui ne les préparent pas toujours à prendre en charge la dimension originale de la formation professionnelle. Les directions départementales et régionales du travail et de l'emploi constituent des administrations très structurées alors que l'administration de mission, constituée par les anciennes délégations régionales de la formation professionnelle, étaient par nature beaucoup plus ouvertes sur l'innovation.

La fusion des services emploi-formation professionnelle était justifiée en un moment où l'État faisait de la lutte contre le chômage sa priorité. Si, comme nous l'espérons, le chômage diminue fortement dans les années qui viennent, la formation des salariés va revenir au premier plan et la structuration mise en œuvre à la fin des années 80 risquent de perdre de sa pertinence.

### **1.4.Un État qui reste présent...**

L'État régalién producteur de normes législatives et réglementaires encadre fortement la compétence et l'activité des acteurs de la formation professionnelle continue. Par exemple, pour la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue, l'État a défini précisément la typologie des actions et la nature des dépenses permettant de se libérer de cette obligation.

Autre exemple, les régions, pour assurer la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue, doivent respecter des règles édictées par l'État.

Par ailleurs, les services déconcentrés de l'État reçoivent de multiples instructions concernant les modalités et les procédures qu'ils doivent mettre en œuvre dans leurs relations avec les partenaires sociaux, les régions ou autres collectivités territoriales. De ce fait, ces règles internes s'imposent aux partenaires de l'État.

#### **1.4....mais trop cloisonné**

Dans le cadre du livre IX du Code du travail, le législateur a confié aux partenaires sociaux, dans des conditions précises, la gestion de dispositifs d'insertion des jeunes dans le cadre de contrats de formation en alternance. De même, par les lois de 1983 et 1993, le législateur a donné aux régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Pour autant, beaucoup de nos interlocuteurs, notamment conseillers régionaux, considèrent que l'État n'a pas tiré toutes les conséquences de la décentralisation et que la « culture du partenariat » lui demeure étrangère. Ils citent comme exemple le programme TRACE qui aurait justifié une concertation préalable des conseils régionaux dès lors que ce dispositif d'insertion dans l'emploi des jeunes les plus en difficulté avait une composante formation professionnelle.

##### **1. Pour un cadre renouvelé de l'intervention de l'État**

L'organisation du système de formation continue conserve à l'État une place importante, même si elle a dû évoluer au cours des trois dernières décennies en fonction du contexte économique, de la négociation sociale et des lois de décentralisation.

Observons que décentralisation et déconcentration n'ont pas progressé au même rythme ; alors que les élus régionaux ont vu s'affirmer leurs compétences, ils ont de la difficulté à trouver les bons niveaux de dialogue avec les services de l'État. Toutefois, compte tenu du rythme lent de l'évolution des pratiques et des mentalités, il faut souligner que la décentralisation de la formation professionnelle est un phénomène récent qui n'a pas encore été parfaitement intégré dans le comportement de l'ensemble des acteurs.

Alors que la loi a clairement délimité pour la formation initiale le champ de la compétence partagée en précisant les rôles respectifs de la région et de l'État, la lisibilité en matière de formation professionnelle est beaucoup moins nette quand on examine l'état des pratiques des différents acteurs. Parce que les partenariats sont d'autant plus aisés que la responsabilité de chaque partenaire est clairement définie, il apparaît nécessaire de mieux préciser le champ de compétences de l'État.

L'État doit, d'une part, se concentrer sur les activités publiques fondamentales qui sont de son ressort en se donnant les moyens de les accomplir et, d'autre part, rechercher le partenariat des autres acteurs en fonction de leurs compétences et de leur implication dans la formation professionnelle continue (*cf.* titre IV, chap. 1).

## **Chapitre 2 : Les partenaires sociaux**

L'une des spécificités du système de formation professionnelle réside dans le rôle actif joué par les partenaires sociaux, dans sa conception et dans sa mise en œuvre, par la négociation collective et la gestion paritaire. La négociation collective intervient à tous les niveaux : d'abord et avant tout, au niveau national interprofessionnel, mais aussi dans la dernière décennie, au niveau des branches professionnelles et plus rarement au niveau de l'entreprise. La gestion paritaire a gagné peu à peu du terrain dans le domaine de la formation continue. À côté des Fonds d'assurance formation (FAF), de nouveaux organismes paritaires spécialisés dans la gestion des congés individuels de formation (FONGECIF) ont vu le jour entre 1971 et 1993. Depuis 1994, aucune entreprise n'échappe à l'adhésion à un OPCA créé par voie d'accord collectif au niveau des branches professionnelles et au niveau interprofessionnel.

La formation professionnelle s'est ainsi édiflée dans une perspective de « garantie sociale » au sens du Code du travail (article L.131.1 du Code du travail) FLe titre III du premier livre du Code du travail définit « les règles suivant lesquelles s'exerce le droit des salariés à la négociation collective de l'ensemble de leurs conditions d'emploi et de travail et de leurs garanties sociales », art. L.131-1, Code du travail. Certes, la formation continue entretient des rapports étroits avec les conditions d'emploi et de travail. L'originalité réside dans son assimilation à une « garantie sociale » au sens que lui donne ce texte. Les débats parlementaires, relatifs à la loi du 13 juillet 1971 qui a introduit la notion de « garantie sociale », y incluent, en effet, la formation continue. « L'important, déclare J. Fontanet, c'est que l'on veuille bien donner aux mots « garantie sociale », un contenu assez large pour inclure le problème de garantie d'emploi, d'indemnisation du chômage, de retraite complémentaire, de formation professionnelle et d'éducation permanente sans que l'on puisse au demeurant dresser une liste exhaustive », J. O. Débats Assemblée nationale, 15 mai 1971, p. 1914., reposant sur la négociation collective et la gestion paritaire. L'apprentissage échappe partiellement à cette analyse bien qu'il soit inspiré par le champ de la négociation collective et de la gestion paritaire. Ce système qui s'est construit au cours de trois décennies appelle quelques clarifications en vue d'augmenter son efficience.

2.La formation continue : objet de négociation collective

### **2.1.La négociation interprofessionnelle**

La rencontre entre la négociation collective et la formation professionnelle est relativement récente dans l'histoire des relations professionnelles en France. Le droit de la négociation collective la rendait possible dès 1936 et 1950, mais la formation professionnelle n'était pas encore au rendez-vous. Le modèle dominant restait celui du service public éducatif, non négociable, de l'apprentissage défini par la loi, et des cours du soir à l'initiative des individus. L'analyse des conventions collectives conclues avant 1970 montre, en effet, le peu d'intérêt des négociateurs pour ce domaine. Hormis des clauses relatives à des primes destinées à récompenser les efforts de formation de quelques salariés ou de clauses relatives à la

reconnaissance de diplômes et à des procédures de classement, l'activité des négociateurs est pauvre au cours de cette période.

Avec l'accord national interprofessionnel sur la formation et le perfectionnement professionnels du 9 juillet 1970 s'ouvre une nouvelle époque. Pendant plus de 10 ans encore, la négociation se situe pour l'essentiel au niveau national interprofessionnel. Elle a pour objet principal la construction du système de formation professionnelle lui-même, de ses règles de financement, de son organisation, des modalités d'accès à la formation pour les salariés (congé de formation) pour les demandeurs d'emploi et, bientôt, pour les jeunes sans qualification, par la construction d'un système original de formation en alternance.

Jusqu'au milieu des années 80, la négociation de branche et la négociation d'entreprise demeurent modestes, aussi bien sur le plan quantitatif que par leur portée juridique et leur force d'innovation. Sous l'impulsion des lois Auroux, relayées dans le domaine de la formation professionnelle par les lois Rigout, la formation devient objet et enjeu de la négociation au niveau des branches et, de manière plus modeste, mais souvent novatrice, au niveau de l'entreprise. Les branches professionnelles sont en effet tenues par une obligation de négociation sur la formation introduite en 1984.

En 1991, les partenaires sociaux signataires de l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970 ont réaffirmé sans équivoque leur volonté de poursuivre la voie ouverte vingt ans plus tôt. Les fondements du système de formation continue sont validés ainsi que les modes d'organisation et de financement. Dans le même temps, le champ de la négociation s'élargit par des apports nouveaux tels que le bilan de compétences et le « coinvestissement ». La formation en alternance gagne en force et en cohérence. Les partenaires sociaux marquent leur volonté d'exercer une influence sur les premières formations technologiques sans pour autant faire de cet aspect, qui reste du domaine du service public, un objet de négociation collective à part entière.

Dans le même temps, la méthode de la négociation nationale interprofessionnelle a fait école. Des accords spécifiques ont en effet été conclus dans des secteurs professionnels qui ne relèvent pas du champ de compétence des organisations patronales signataires de l'accord professionnel (CNPf-CGPME). Il en va ainsi du secteur agricole, du commerce et de l'artisanat, de l'économie sociale, du travail temporaire, du secteur hospitalier. Tous ces textes s'inspirent largement des grands thèmes de l'accord interprofessionnel, matrice du droit de la formation, tout en traitant des aspects spécifiques à ces secteurs respectifs : remplacements des salariés en formation, mutualisation du financement, accès à la formation... Les vertus de la négociation collective dans le domaine de la formation ont été reconnues par l'État employeur lui-même, donnant lieu à la négociation d'un accord cadre et à des accords d'application au niveau de chaque ministère.

## **2.1.Négociation de branche**

### **1.1.1.Obligation de négociation**

Les organisations qui sont liées par une convention de branche ou, à défaut, par un accord professionnel, doivent se réunir au moins tous les cinq ans, pour négocier sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés (Code du travail, art. L.933-2). L'obligation quinquennale de négocier pèse donc sur les syndicats d'employeurs et

de salariés qui ont conclu des accords collectifs au sens des articles L.132-1 et suivants du Code du travail, à quelque échelon géographique que ce soit. Toutefois, les négociations n'ont lieu, en pratique, qu'au niveau national. Les sanctions pénales prévues pour l'entrave à l'exercice du droit syndical par l'article L.481-2 du Code du travail sont applicables aux responsables des organisations qui se refuseraient à ouvrir la négociation (Code du travail, art. L.993-1). Si la négociation aboutit, l'accord conclu constituera un avenant ou une annexe de la convention ou de l'accord professionnel.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 institue pour sa part une obligation annuelle de négocier les modalités de recours aux contrats d'insertion en alternance et aux contrats d'apprentissage. Les organisations liées par une convention de branche ou un accord professionnel doivent se rencontrer annuellement pour examiner les « conditions » d'accueil des jeunes en entreprise, le tutorat et en particulier les possibilités de recours pour exercer ce tutorat à des salariés sur le point de cesser leur activité (art. 4).

### 1.1.1.Contenu

La négociation quinquennale doit porter sur les objectifs, les priorités et les moyens de la formation. Elle peut aborder notamment les points suivants :

- la nature des actions de formation et leur ordre de priorité ;
- la reconnaissance des qualifications acquises du fait d'actions de formation ;
- les moyens reconnus aux délégués syndicaux et aux membres des comités d'entreprise pour l'accomplissement de leur mission dans le domaine de la formation ;
- les conditions d'accueil et d'insertion des jeunes dans l'entreprise, notamment dans le cadre des contrats d'insertion en alternance ;
- les objectifs en matière d'apprentissage, les priorités à retenir en terme de secteurs, de niveaux et d'effectifs formés, ainsi que les conditions de mise en œuvre des contrats d'apprentissage ;
- les actions de formation à mettre en œuvre en faveur des salariés ayant les niveaux de qualification les moins élevés, notamment pour faciliter leur évolution professionnelle ;
- la définition et les conditions de mise en œuvre des actions de formation entreprises en vue d'assurer l'égalité d'accès des hommes et des femmes à la formation professionnelle ;
- les conditions d'application ;
- d'éventuelles clauses financières convenues entre l'employeur et le salarié avant l'engagement de certaines actions de formation (clause de dédit-formation) ;
- la recherche de réponses adaptées aux problèmes spécifiques de formation dans les petites et moyennes entreprises et en particulier dans celles ayant moins de dix salariés ;
- les conséquences éventuelles des aménagements apportés au contenu et à l'organisation du travail ainsi qu'au temps de travail sur les besoins de formation ;
- les conséquences de la construction européenne sur les besoins et les actions de formation ;
- les conséquences sur les besoins et les actions de formation du développement des activités économiques et commerciales des entreprises françaises à l'étranger ;
- les modalités d'application par les entreprises des dispositions de l'éventuel accord de branche résultant de la négociation obligatoire.

### 1.1.1.Résultats

L'obligation de négocier sur la formation professionnelle a été introduite par la loi du 24 février 1984. Dès la fin 1985, une soixantaine d'accords avaient été conclus, concernant la plus grande partie des secteurs économiques. Le contenu de ces premiers accords demeure cependant très général, de sorte que leur apport concret reste modeste. Mais au fil des ans, le contenu de la négociation, ainsi que le nombre d'accords conclus, vont se développer. Chaque année, plus de 100 accords de branche portant sur la formation professionnelle sont conclus. Ainsi on dénombrait 130 accords de branche en 1995 et 115 en 1996. Les thèmes les plus fréquemment traités sont : la création ou le fonctionnement d'un OPCA, le financement de la formation, les contrats d'insertion en alternance, les objectifs et priorités de formation, la création de certificats de qualification professionnelle, la mise en place de dispositifs d'accès à la formation (et notamment du capital de temps de formation), la formation hors temps de travail (notamment dans le cadre des négociations sur la réduction du temps de travail).

En un peu plus de dix ans, la branche professionnelle est donc devenue un niveau important de régulation des politiques de formation professionnelle ainsi que de gestion des moyens d'accès, de financement ou de développement de la formation. Il faut souligner que la négociation de branche ne se limite pas aux accords spécifiques à la formation. Des accords relatifs à l'emploi, aux mutations technologiques, aux classifications, ou aux conditions de travail contiennent souvent des dispositions relatives à la formation : adaptation à l'emploi, organisation du travail qualifiant etc.

Cependant, cette dynamique atteint aujourd'hui ses limites. La négociation porte principalement sur le fonctionnement des instances paritaires et les règles de financement de la formation. Des thèmes qualitatifs tels que les orientations prioritaires des formations, l'égalité d'accès, la qualification et ses modalités de reconnaissance occupent une place limitée. Aussi serait-il souhaitable de relancer la négociation de branche en liant plus étroitement qualification et formation. De même les partenaires sociaux devraient-ils, au même titre que les autres acteurs, se soumettre à des procédures régulières d'évaluation.

## **2.1.Négociation d'entreprise**

### **1.1.1.Caractère facultatif**

La loi du 24 février 1984 imposait aux entreprises d'au moins cinquante salariés, possédant une ou plusieurs sections syndicales, une obligation de négocier sur la formation, dans l'hypothèse où elles ne seraient pas couvertes par une convention ou un accord de branche. La négociation d'entreprise était donc conçue comme un palliatif à l'absence d'accord de branche. Les dispositions organisant cette négociation ont été abrogées par la loi du 31 décembre 1991, qui renoue avec la prééminence de la négociation de branche.

La négociation d'entreprise, désormais facultative, n'est pas pour autant totalement évincée. Elle peut s'intégrer dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire, qui est l'occasion d'un examen de l'évolution de l'emploi (Code du travail, art. L.132-27), et qui peut également porter, selon l'article 1 de la loi du 20 décembre 1993, sur la formation ou la réduction du temps de travail. Rappelons également que la première loi sur les 35 heures prévoit d'établir un bilan comprenant la dimension formation avant le vote définitif de l'automne 1999.

### **1.1.1.Contenu**

Les accords d'entreprises contenaient traditionnellement peu de dispositions relatives à la formation. Au niveau de l'entreprise, prééminence est plutôt donnée à la consultation des représentants du personnel. L'importance donnée par notre législation à cette concertation avec les élus du personnel a pu détourner de la négociation avec les syndicats au niveau de l'entreprise. Les accords interprofessionnels ou de branche eux-mêmes mettent souvent l'accent sur le rôle du comité d'entreprise et de la commission de formation.

La négociation sur la formation professionnelle s'est donc souvent cantonnée, au niveau de l'entreprise, à des dispositions relatives aux droits collectifs des salariés (rôle du comité d'entreprise et de la commission de formation, moyens reconnus aux élus...) voire à leurs droits individuels (moyens d'accès, reconnaissance des compétences acquises, encouragement à suivre des formations hors temps de travail par l'octroi de primes).

### 1.1.1. Résultats

La loi a indubitablement organisé une répartition des compétences en matière de formation. Une compétence reconnue aux syndicats pour négocier des politiques paritaires de formation au niveau de la branche, une compétence reconnue au comité d'entreprise pour suivre la gestion de la formation dans l'entreprise qui demeure de la responsabilité exclusive de l'employeur. Soucieux de préserver le pouvoir de gestion de l'employeur, le législateur n'a pas souhaité introduire, sous réserve du dispositif supplétif de la loi de 1984, une véritable négociation du plan de formation.

Certes, le niveau de l'entreprise, demeure quantitativement faible (3 % des accords d'entreprise traitent de formation), cependant il constitue un excellent niveau d'expérimentation comme le démontrent certains des accords conclus en matière de réduction du temps de travail.

## 2. La gestion paritaire

### 2.2. Des FAF aux OPCA

Une partie de la contribution due par les entreprises pour le développement de la formation professionnelle continue est administrée par les partenaires sociaux au sein d'organismes paritaires créés par voie d'accord collectifs et agréés par l'État.

Il s'agit d'organismes créés par voie de conventions ou d'accords collectifs de travail conclus entre des organisations syndicales et des fédérations d'employeurs, qui collectent la participation obligatoire des entreprises et financent des formations pour leurs salariés. Dès la création de l'obligation de financer la formation professionnelle, en 1971, le législateur avait incité les partenaires sociaux à mettre en place des organismes paritaires appelés « Fonds d'assurance formation » (FAF), chargés de collecter les fonds et de gérer des dispositifs de formation afin d'aider les entreprises à développer la formation.

Les FAF ont été créés par la loi du 31 décembre 1968 (Art. 12) relative à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, sans réel succès. Il faut attendre la loi du 16 juillet 1971, et l'obligation légale de financement de la formation professionnelle continue mise à la

charge des entreprises, pour voir apparaître et se développer les organismes paritaires collecteurs et gestionnaires des fonds de la Formation professionnelle continue (FPC).

L'institution de gestion paritaire n'est donc pas née d'une initiative des partenaires sociaux mais d'une initiative légale.

Selon Jacques Delors, en charge du dossier en 1971 : « Parce que les finalités et les moyens d'une politique de formation permanente ne peuvent être admis et compris par tous, que s'ils font l'objet d'une réflexion en commun, parce que les besoins culturels et professionnels des travailleurs appellent des solutions adaptées à la fois à leurs aspirations et aux exigences de leur vie professionnelle, le fonds d'assurance formation est plus qu'une technique de mise en œuvre et de gestion. Il doit être le prototype d'une concertation efficace dans l'élaboration comme dans l'exécution. C'est pourquoi, dans ce nouveau bond en avant, que les pouvoirs publics entendent accomplir avec les partenaires de la vie économique et sociale, dans la voie de la formation permanente, la création de tels fonds représente le type le plus passionnant d'expérience à tester, puis, si le succès vient, comme je l'espère, récompenser l'effort, à développer largement dans tous les secteurs de l'activité sociale et économique. »

L'État a également accepté d'agréer, sous réserve qu'elles créent un conseil de perfectionnement paritaire, les ASFO (associations de formation), qui sont des organismes de formation créés à l'initiative de groupements d'employeurs. C'est ainsi que les ASFO se sont massivement investies dans le développement des formations alternées en collectant la contribution obligatoire des entreprises (0,30 ou 0,40 %). Suite à plusieurs rapports de l'administration et du parlement sur le financement de la formation professionnelle, les pouvoirs publics ont estimé qu'il fallait réformer ces fonds jugés trop nombreux et trop disparates. Il s'agissait à la fois de rendre le dispositif plus lisible, par une réduction du nombre d'organismes et de réaliser des économies d'échelle.

## **2.2.La réforme des OPCA**

### **1.1.1.Principes**

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 (art. 74) a réformé en profondeur la gestion paritaire de la formation en s'appuyant sur trois logiques : une logique financière, une logique sociale et une logique fonctionnelle. La logique financière fonde l'adoption d'un seuil de collecte, fixé à 100 millions de francs, exigé pour les collecteurs de branche, ce qui entraîne la disparition de certains d'entre eux et conduit à des regroupements pour ceux qui n'ont pas la taille requise. Au plan fonctionnel, le principe d'incompatibilité entre la fonction de collecteur et celle de dispensateur conduit à la suppression des ASFO en tant que collecteurs. Quant à la logique sociale, elle se manifeste par l'exigence d'un accord collectif, fondateur des organismes collecteurs paritaires. Cet accord est nécessaire pour bénéficier de l'agrément public qui seul permet l'accès aux ressources financières.

Ce recentrage sur le droit des conventions collectives, par l'exigence de représentativité qu'il implique, constitue un garde-fou contre le risque de prolifération des organismes collecteurs. Il contribue à mieux intégrer la formation continue dans le droit commun du travail et de la négociation collective. Il entraîne, bien entendu, des conséquences sur la situation de nombreux collecteurs. Tous ceux qui ne sont pas nés d'un accord collectif disparaissent, telles les ASFO. Par ailleurs, des candidats collecteurs qui ne remplissent pas les conditions

exigées, pour la conclusion d'un accord collectif, sont écartés de cette fonction, telles les chambres consulaires.

L'accord interprofessionnel du 5 juillet 1994 a ajouté deux principes :

- la priorité donnée aux OPCA de branche pour gérer les dispositifs qui relèvent du pouvoir de décision du chef d'entreprise (plan de formation, contrats d'insertion en alternance...);
- pour ce qui relève des droits des salariés (congé de bilan de compétences, congé individuel de formation), la gestion est régionale et interprofessionnelle (FONGECIF).

### 1.1.1.Effets

La réforme a eu plusieurs effets : diminution du nombre d'OPCA (42 OPCA de branche, 2 OPCA nationaux interprofessionnels, 24 OPCAREG, 26 FONGECIF et 5 AGECEF [Association pour la gestion du congé individuel de formation] : soit un total de 99 OPCA contre 255 organismes collecteurs avant la réforme) ; disparition de l'hétérogénéité de statut, agrément des OPCA selon des logiques fortement identifiées : champs de compétences étanches au niveau des branches ; compétence générale de l'interprofession, forte progression des moyens financiers des OPCA (progression des sommes collectées réparties sur un plus petit nombre de structures).

En 1997, les OPCA ont collecté 17,4 milliards de francs dont 7,8 milliards au titre du plan de formation, 6,4 milliards au titre de l'alternance et 3,2 milliards au titre du congé individuel de formation.

## 2.2.La régulation du dispositif

Les instances de régulation ont été créées par les partenaires sociaux au niveau national interprofessionnel, au niveau des branches et au niveau interprofessionnel régional.

Le Comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP), créé par l'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991, a notamment pour mission : d'informer les entreprises et les salariés sur les dispositions de cet accord et ses avenants ; d'en préciser les modalités d'application, par délégation des parties signataires ; de définir les orientations de l'activité du Comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF) ; d'assurer la liaison avec les pouvoirs publics ; d'agréer les OPCA gestionnaires des fonds de la formation professionnelle.

L'Association de gestion des fonds de l'alternance (AGEFAL), créée par un protocole d'accord du 22 décembre 1986, entériné par la loi de finances rectificative n° 86-1318 du 30 décembre 1986, reçoit et gère les sommes que les OPCA ont collectées mais n'ont pas utilisées pour l'alternance, ainsi que les sommes directement versées par les entreprises aux pouvoirs publics, et les attribue aux OPCA, sous forme de subventions. L'AGEFAL joue donc un rôle de péréquation financière dans le cadre du financement des contrats d'insertion en alternance : contrat d'orientation, de qualification et d'adaptation.

Le Comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF) a été créé par les partenaires sociaux en 1982, Il a pour vocation de coordonner les questions concernant le financement du congé individuel de formation. Outre cette compétence financière générale, le COPACIF est compétent, dans le champ d'application des accords nationaux interprofessionnels, pour

proposer à l'agrément du CPNFP les OPCA gérant les contributions des employeurs au financement du congé individuel de formation, à savoir les FONGECIF (Fonds régionaux de gestion du congé individuel de formation), seuls compétents dans le champ interprofessionnel et assurer leur coordination.

Il précise par ses directives les règles générales de prise en charge des dépenses afférentes aux congés, examine les réclamations des salariés dont les demandes de prises en charge financières ont été rejetées. Il définit les priorités spécifiques au congé individuel de formation des salariés anciennement titulaires de contrat à durée déterminée.

Le Fonds national paritaire de gestion de la formation professionnelle continue (FONGEFOR) a été créé par l'ANI du 19 novembre 1996 sous forme d'une association créée entre les signataires de l'accord et chargée de gérer le fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue. Ce fonds a vocation à recevoir des OPCA entrant dans le champ d'application des accords nationaux interprofessionnels, un versement égal à 0,75 % du montant des sommes collectées. Ces sommes sont réparties à parité entre les organisations syndicales de salariés et les organisations interprofessionnelles d'employeurs représentatives au niveau national en contrepartie de leur participation à la gestion paritaire du dispositif. La création du FONGEFOR en 1996 correspond donc à l'instauration d'un système de financement réglementé de la gestion paritaire de la formation professionnelle.

Les Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE), instituées par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, ont pour objectif général la promotion de la politique de formation dans leur champ de compétence professionnelle.

Un rôle particulier leur est reconnu en matière de formations alternées, puisqu'elles définissent les qualifications professionnelles ou les préparations aux diplômes de l'enseignement technologique qui peuvent être recherchées dans le cadre des contrats de qualification. La création des Certificats de qualification professionnelle (CQP) par les commissions paritaires de l'emploi constitue un des principaux moyens de régulation de la politique de formation d'une branche professionnelle. Les CPNE sont consultées préalablement à la conclusion des contrats d'objectifs par l'État, la région et les branches professionnelles et font connaître aux organismes gérant les fonds des congés individuels de formation les priorités professionnelles et géographiques qu'elles définissent.

Les Commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE), instituées comme les CPNE par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, ont un rôle général d'étude, de proposition et de promotion en matière de politique de formation professionnelle régionale. Elles sont plus particulièrement chargées de suivre l'activité et les orientations des OPCA interprofessionnels chargés de l'alternance (OPCAREG et AGEFOS-PME) ou du congé individuel de formation (FONGECIF).

## 2.L'influence des partenaires sociaux en matière d'apprentissage

L'apprentissage est un système d'éducation alternée spécifique et original, largement déterminé par le cadre réglementaire. Situé à la fois dans le champ de l'éducation, car il est une voie de formation initiale, et dans celui du marché du travail, car il se développe à partir de décisions de recrutement prises par les entreprises, l'apprentissage ne peut s'analyser uniquement au travers des logiques propres au secteur éducatif ni à celles relatives au marché

du travail. Cette situation au confluent de deux logiques distinctes porte à la fois la spécificité de l'apprentissage mais également sa complexité. En effet, la loi opère une ample distribution des responsabilités entre différents acteurs appelés à réguler le dispositif d'apprentissage, chacun des acteurs puisant sa légitimité, outre dans les dispositions légales, dans la position qu'il occupe sur le champ éducatif ou sur celui du marché du travail.

Pas moins de six acteurs essentiels peuvent être identifiés : le conseil régional en premier lieu, chargé de définir une politique régionale d'apprentissage et doté de moyens d'intervention directs dans le dispositif. L'État en second lieu tant au titre de ses compétences en matière éducative (interventions de l'Éducation nationale) que des politiques de l'emploi qu'il conduit (interventions sur le cadre législatif et réglementaire et aides financières à l'apprentissage).

Parallèlement aux pouvoirs publics, représentés par l'État et le conseil régional, deux acteurs trouvent une légitimité dans leur capacité à agir sur le marché de l'emploi : les entreprises dont in fine dépendent, tant quantitativement que qualitativement, les flux d'entrée en apprentissage et les partenaires sociaux qui disposent également de moyens pour agir sur la maîtrise de ces flux.

Enfin, deux autres acteurs opérationnels doivent être évoqués : les organismes collecteurs, qui jouent un rôle déterminant dans la régulation des financements destinés à la formation des apprentis, et les Centres de formation des apprentis (CFA) qui, au-delà de leur rôle formateur, agissent sur le dispositif par leurs initiatives tant au niveau de leur offre de formation qu'au niveau des relations entretenues avec les entreprises, souvent déterminantes dans les décisions de recrutement.

### **2.3.L'apprentissage : objet de la négociation collective**

Cette émergence s'inscrit dans le mouvement plus général de régulation sociale des questions d'emploi et de formation par les branches professionnelles, mouvement fortement renforcé par la loi quinquennale du 20 décembre 1993.

Ce texte, en effet, a ordonné la régulation de la formation autour de deux pôles : la région et la branche professionnelle. Sur le premier point, la loi quinquennale a procédé à de nouveaux transferts de compétences en direction des régions. Sur le second, elle a réformé les organismes paritaires collecteurs agréés qui doivent désormais être créés quasi exclusivement au niveau des branches professionnelles. Ce faisant, la loi a suscité la constitution d'outils financiers puissants au niveau des secteurs professionnels. Elle a surtout généré une importante négociation collective sur le thème de la formation qui s'est étendue à l'apprentissage à partir d'une approche globale de l'emploi dans la branche.

Témoin de cette intervention croissante, la négociation collective ne cesse de se développer. En 1996, 22 accords de « fongibilité » ont été conclus (accords prévoyant le transfert de fonds de l'alternance vers l'apprentissage) et 27 accords relatifs aux formations en alternance et à l'apprentissage ont été signés (dont 12 portant spécifiquement sur l'apprentissage).

L'intervention des partenaires sociaux est légitimée par la qualité de salarié de l'apprenti et l'existence d'un contrat de travail. Elle résulte donc du caractère hybride de l'apprentissage, à savoir une formation initiale délivrée concomitamment à l'entrée dans la vie active.

## 2.3. Les enjeux liés au financement de l'apprentissage

Ils sont considérables en raison de l'importance des sommes en jeu et de l'opacité qui continue de régner dans ce champ. On se limitera à mentionner dans le contexte de la mission la collecte et la « fungibilité ».

### 1.1.1. L'accès à la qualité d'organisme collecteur

Seuls peuvent être organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage les organismes qui bénéficient d'un agrément. L'agrément peut être conféré au niveau national (par le ministère de l'Éducation nationale, conjointement avec le ministère de l'Agriculture pour les formations du secteur agricole) ou au niveau départemental (par le préfet).

Il n'existe pas de critère précis ni de politique d'ensemble relatifs aux conditions d'agrément des organismes collecteurs.

En 1994, le nombre de collecteurs était estimé à près de 600 dont 269 organismes consulaires, 89 syndicats patronaux et 150 groupements professionnels. Il s'agit donc très majoritairement d'un appareil de collecte sous contrôle des représentants des employeurs.

L'Inspection générale de l'action sociale (IGAS), l'IGF et la Commission d'enquête parlementaire sur le financement de la formation professionnelle ont successivement constaté qu'il est impossible de disposer d'une liste complète des organismes collecteurs de taxe d'apprentissage compte tenu de la délivrance des agréments à des niveaux différents et par des institutions différentes (préfet, ministère de l'Éducation nationale...).

Cette impossibilité, ainsi que l'absence de véritable contrôle de la gestion des fonds par ces organismes, rend inexistante la régulation financière de la taxe d'apprentissage.

C'est sur la base de ce constat que les partenaires sociaux ont demandé que la collecte et la gestion de la taxe d'apprentissage soient réalisées par les OPCA. L'article 10-16 de l'Accord national interprofessionnel du 5 juillet 1994 précise que : « Lorsque l'entreprise n'a pas effectué de versement direct de tout ou partie de ce 0,20 % (quota apprentissage de la taxe) à un ou plusieurs centres de formation d'apprentis (CFA) ou à l'un des établissements visés aux articles L.118-2-1 et L.118-3-1 du Code du travail, elle en verse la totalité ou le solde :

- à un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) professionnel ou interprofessionnel, désigné par la branche lorsqu'un accord est intervenu ;
- à un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) interprofessionnel national ou régional, en l'absence d'accord de branche.

Ces fonds collectés par les OPCA et qui ne sont pas pré-affectés par les entreprises, sont versés aux CFA selon des modalités fixées par les accords de branche ou à défaut d'accord de branche selon des modalités fixées par l'OPCA. »

Ce texte constitue une revendication exprimée par les partenaires sociaux : celle d'une collecte paritaire de la taxe d'apprentissage et d'une priorité à la logique de branche sur la logique interprofessionnelle. Toutefois, la liberté initiale de choix de l'entreprise est préservée.

Il est d'autant plus remarquable que l'appareil de collecte de la taxe d'apprentissage est actuellement très majoritairement sous le contrôle d'organismes non paritaires et uniquement patronaux.

Ce texte a été exclu de l'extension par le ministère du Travail.

### 1.1.1. Les OPCA et la fongibilité des fonds de l'alternance

Les partenaires sociaux ont la possibilité, en vertu de la loi du 31 décembre 1992, de transférer par accord de branche conclu entre les organisations patronales et syndicales, jusqu'à 35 % des sommes collectées au titre des contrats d'insertion en alternance vers l'apprentissage pour le financement de CFA conventionnés par l'État ou par le conseil régional.

Selon les chiffres de l'AGEFAL, le montant des transferts opérés dans ce cadre représente environ 1 milliard de francs en 1997.

Il convient de relever que contrairement à la taxe d'apprentissage, qui est librement versée par l'entreprise au collecteur de son choix, les fonds recueillis au titre de l'alternance peuvent faire l'objet d'un accord de branche prévoyant un versement obligatoire à l'OPCA et la réaffectation des fonds. La maîtrise des partenaires sociaux sur ce milliard transféré est donc totale.

Les accords de branche prévoyant la fongibilité des fonds vont parfois au-delà du simple principe de transfert. Ils prévoient pour la plupart les procédures et conditions que devront respecter les CFA pour avoir accès aux fonds transférés.

L'encadrement juridique des reversements est donc, en règle générale, très précis et s'inscrit dans le cadre de la politique de la branche en matière d'emploi et de formation.

La région qui a reçu compétence pour l'apprentissage fait en réalité figure « d'actionnaire minoritaire » autour de la table des financeurs, constituée par les collecteurs de la taxe, les partenaires sociaux et l'État. Son pouvoir de régulation se trouve gravement affecté par l'opacité des circuits de financement.

Le dossier du financement de l'apprentissage doit être ouvert à nouveau avec l'ensemble des partenaires concernés : État, régions, partenaires sociaux.

## 2. Observations

La formation professionnelle est devenue une composante « lourde » de notre système de relations professionnelles par l'activité normative, régulatrice et gestionnaire déployée.

La place ainsi ménagée par la loi à la négociation collective dans le champ de la formation représente la mise en œuvre des dispositions du huitième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, lesquelles ont précisément constitutionnalisé le droit des travailleurs à participer à la détermination collective de leurs conditions de travail.

Cependant, la légitimité des acteurs du système de relations professionnelles, pour exprimer les principes de la démocratie économique et sociale, a pour corollaire leur autonomie

d'organisation et leur liberté d'action. Toutefois, force est de constater que cette liberté d'action entraîne des difficultés de lisibilité.

#### **2.4. Une diversité facteur de faible lisibilité**

Ainsi la pluralité des organisations patronales, la diversité de leurs cultures et de leurs stratégies ont-elles engendré des conséquences sans rapport avec l'administration de la formation ; cependant, force est de constater qu'elles constituent des éléments structurants du système de formation professionnelle. On citera à titre d'exemple l'existence de deux réseaux de collecte au niveau régional interprofessionnel, celui des AGEFOS lié à la CGPME, et celui des OPCAREG lié au MEDEF.

Le principe selon lequel le champ d'application professionnel d'un accord collectif résulte de la capacité d'engagement des organisations patronales signataires, entraîne également des conséquences considérables sur la structuration et la lisibilité du système de formation professionnelle. Ainsi, le fameux accord national interprofessionnel du 11 juillet 1970, maintes fois renégocié, a-t-il un champ d'application limité aux entreprises relevant du MEDEF, de la CGPME et de l'UPA. Les instances de régulation issues de l'accord (CPNFP, COPACIF, AGEFAL, COPIRE) n'englobent pas les secteurs professionnels considérés comme « hors champ » aussi importants que l'agriculture, la coopération agricole, le secteur sanitaire et social, ce qui ne manque pas de soulever des difficultés au sein même du système de relations professionnelles et dans les rapports entre les acteurs de ce système, l'État et surtout les régions, en raison de la multiplicité des interlocuteurs. La gestion du Congé individuel de formation (CIF) par des FONGECIF situés dans le « champ » et des OPCA et AGECEF situés « hors champ » résulte du même principe.

Paradoxalement, le pluralisme syndical, qui est une autre spécificité de notre système de relations professionnelles, pèse moins lourd dans la structuration du système de formation professionnelle que le pluralisme patronal. Il s'exprimera davantage à travers les stratégies mises en œuvre et les priorités affichées dans la négociation sur la formation à divers niveaux et au sein des instances de gestion paritaire, et à travers les alliances qui se concluront. Cependant, comme pour le patronat, la structuration des organisations syndicales au niveau régional est très inégale. Pourtant, historiquement, le syndicalisme français s'est développé à partir des syndicats de métiers et des bourses du travail qui regroupaient les salariés sur une base interprofessionnelle locale (au niveau des communes). Ces bourses du travail ont ensuite donné naissance aux unions locales, aux unions départementales et, dernières nées, aux unions régionales. Ces instances coordonnent l'action syndicale interprofessionnelle mais n'ont pas, à la différence des organisations de branche, de pouvoir de négociation.

#### **2.4. Les limites de la logique de branche**

La forte structuration du système de relations professionnelles, et par conséquent de formation, autour des logiques de branches professionnelles, résulte d'une double impulsion des pouvoirs publics :

- celle de Marcel Rigout en 1984 introduisant l'obligation quinquennale de négociation sur les objectifs et les priorités de la formation ;
- celle de la loi quinquennale inscrivant la création des OPCA dans le droit de la négociation collective ; la négociation de branche sur les objectifs et les priorités se nourrit des enjeux que

représente la redistribution des ressources financières substantielles collectées au même niveau.

Les partenaires sociaux ont accepté ces deux impulsions et se les sont appropriées car elles sont en convergence avec leurs propres logiques. Le niveau de la branche est en effet le niveau historique pertinent de régulation de la qualification à laquelle la formation professionnelle contribue. Cependant, au fur et à mesure que la logique de branche se met en œuvre, se développent des champs de tension que les acteurs clefs du système de formation professionnelle - les partenaires sociaux eux-mêmes, mais aussi l'État et les régions - devront s'employer à résoudre. Ainsi, la place respective des formations liées à une qualification requise par une seule branche, et des formations « transversales » à plusieurs branches, est-elle sujette à dispute. Le niveau « centralisé » de traitement des problèmes qui est celui de beaucoup de branches, fonde la critique de ceux qui constatent que la gestion des qualifications s'opère de plus en plus dans la proximité locale de PME et TPE créatrices d'emplois. La montée en puissance du fait régional met en évidence la difficulté de la coopération entre les logiques de branches et les logiques territoriales. Enfin, en mettant l'accent sur le niveau de l'entreprise, comme le mieux à même de promouvoir le dialogue social sur les compétences, le MEDEF enfonce un coin dans le rôle prééminent de la régulation par les branches, en particulier des classifications et des qualifications.

#### **2.4.Des règles du jeu à clarifier pour renforcer la légitimité**

La légitimité des partenaires sociaux à gérer paritairement de l'ordre de 17 milliards de francs provenant de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle, n'est pas contestable. Cependant des courants libéraux considèrent que l'existence d'une « intermédiation » financière entre l'offre et la demande de formation serait contraire aux principes de l'économie de marché et au total néfaste au développement d'une formation de qualité. Ils prônent par conséquent la suppression de la régulation financière par les partenaires sociaux. La suppression de l'obligation financière à la charge des employeurs entraînerait ipso facto la disparition des OPCA qui n'existent que par cette ressource de nature parafiscale. Cette option n'est certes pas la nôtre pour de multiples raisons dont la première est politique : la négociation collective et la gestion paritaire de la formation sont un élément constitutif de la démocratie économique et sociale. Ce mode de gestion de la formation constitue une étape vers la construction du « droit individuel transférable et garanti collectivement » que ce gouvernement a entrepris de créer. Enfin, par la négociation collective, les besoins des demandeurs de formation (entreprises et salariés) ont plus de chance d'être pris en compte par les offreurs. Notre option est, au contraire, de consolider ce système sous réserve d'une meilleure définition des règles du jeu permettant d'améliorer notamment la gestion et le fonctionnement des OPCA.

Ainsi le système paritaire doit-il renforcer sa capacité de contrôle interne afin de rendre transparente et crédible sa gestion, développer quantitativement et qualitativement le service de proximité rendu aux « usagers » (individus demandeurs de formation et entreprises), ouvrir des espaces de dialogue social territorial, s'organiser pour une plus grande efficacité du travail en partenariat avec les conseils régionaux et l'État déconcentré.

Au-delà de ces orientations qui permettront d'augmenter l'efficacité du système paritaire, les partenaires sociaux pourraient, comme l'ont suggéré certains d'entre eux, ouvrir de nouvelles perspectives plus novatrices, de nature à renforcer tout à la fois leurs responsabilités. Il s'agit

de la qualification et du régime juridique de la contribution des entreprises qui, de taxe parafiscale ambiguë, pourrait être transformée en cotisation sociale ouvrant des perspectives nouvelles à la négociation.

#### **2.4. Les faiblesses des outils de régulation**

Elles peuvent être illustrées au niveau national par les ponctions répétées effectuées par l'État sur les fonds de l'alternance dont la péréquation est en principe assurée par l'Association pour la gestion des fonds pour l'alternance (AGEFAL)... Par-delà les questions techniques de gestion de la trésorerie qui sont à l'étude, ces épisodes révèlent l'insuffisante maîtrise du pilotage par les partenaires sociaux du financement de l'alternance.

Dans les branches professionnelles, les commissions paritaires nationales de l'emploi, connaissent un fonctionnement très irrégulier, ce qui entraîne le risque pour les OPCA d'une dérive gestionnaire en raison de l'insuffisance des orientations politiques issues de la négociation et relayées par les CPNE. De plus, peu de CPNE sont organisées au niveau territorial régional, ce qui rend très aléatoire la construction de partenariats avec les régions.

La faiblesse des COPIRE ne corrige pas cette insuffisance, de sorte que la régulation de la formation par les partenaires sociaux au niveau territorial, constitue aujourd'hui son maillon le plus faible. Enfin, l'absence de culture de l'évaluation des effets de leur propre politique, mise en œuvre par la négociation collective et la gestion paritaire, contribue à entretenir le sentiment d'opacité exprimé par les autres acteurs du système, en particulier les régions et constitue un handicap à la construction des partenariats.

#### **2.4. Les ambiguïtés de l'apprentissage**

L'irruption de l'apprentissage dans le champ de la négociation collective et de la gestion paritaire soulève des questions aussi nombreuses que complexes qui sortent du champ de la mission qui nous a été confiée. Ainsi ne fait-il pas de doute qu'une réforme de la taxe d'apprentissage, des organismes collecteurs, du lien entre collecteurs et dispensateurs est un préalable indispensable à toute clarification durable dans ce champ. Les divers interlocuteurs rencontrés ont fait part de leurs suggestions à cet égard. Dans l'immédiat nous considérons que la proposition des partenaires sociaux formulée en 1994 dans un avenant à l'ANI mérite réflexion. Dans l'attente d'une réforme en profondeur, qui pourrait utilement s'appuyer sur un rapport de la Cour des comptes visant à apporter de la transparence dans l'univers des 600 collecteurs, il est nécessaire de mettre les régions en état d'exercer leur compétence dans ce domaine. Ainsi devraient-elles être tenues informées de la totalité des ressources affectées aussi bien à l'apprentissage qu'à l'alternance. Cet échange annuel d'informations devrait pouvoir se réaliser dans les nouvelles instances régionales de coordination des politiques emploi-formation que nous proposons de créer (titre 4, chap.2, Les instances régionales de concertation).

#### **2.4. Les limites de la compétence des partenaires sociaux**

La réaffirmation de la compétence des partenaires sociaux et le respect de leur autonomie imposent dans le même temps de rappeler les limites qui sont les leurs dans le champ de la formation professionnelle. Le principe de « compétence partagée » que nous avons adopté pour la formation, s'applique certes à l'État et aux régions, mais aussi aux partenaires sociaux.

Ainsi, le projet de société que constitue la formation tout au long de la vie et qui englobe les aspirations individuelles à l'accès au savoir, à la culture, à la promotion professionnelle et sociale, ne saurait résulter du seul arbitrage entre des représentants - fussent-ils légitimes - « d'intérêts privés », par la voie de la négociation collective. La dynamique de la négociation qui se développe actuellement au niveau des branches, et depuis peu au niveau de l'entreprise, représente un élément des négociations sur l'emploi, les qualifications et l'organisation du travail... mais sans référence à un projet de société. L'analyse de contenu des négociations de branche conduites depuis 1990 en fournit l'illustration, mais aussi de façon frappante celle des négociations de branche et d'entreprise conduites entre juillet 1998 et juillet 1999 sur l'Aménagement réduction du temps de travail (ARTT).

L'espace « d'innovation » ouvert par l'article 13 de la loi de juillet 1998 a donné lieu à un nombre de clauses au total relativement modestes dans les accords d'entreprise ainsi que dans les accords de branche. Les derniers chiffres en notre possession sont de l'ordre de 25 à 30 %.. Les préoccupations des négociateurs se focalisent autour de thèmes tels que : l'exigence de polyvalence engendrée par les nouvelles organisations du travail ; la définition du temps de travail effectif, dont la formation fait partie ou non selon les cas ; la recherche de formules de co-investissement entre employeurs et salariés sur la base d'une contractualisation individualisée de l'accès à la formation.

La négociation collective de branche et d'entreprise lie la formation et la gestion du marché du travail. Ce qui est son rôle, mais qui indique aussi ses limites. Des thèmes aussi importants que la recherche de cohérence entre emplois précaires et formation, ou la mise en œuvre de nouveaux équilibres des temps sociaux tout au long de la vie, sont absents des préoccupations de négociateurs à ces niveaux.

Le dépassement de ces limites nécessite une grande loi qui réponde aux grands enjeux de société. Le livre blanc de Nicole Péry ; secrétaire d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle, en annonce la construction ainsi que les propositions de Claude Allègre, ministre de l'Éducation nationale.

### **Chapitre 3 : Les conseils régionaux**

Le « fait régional » émerge par le décret du 11 décembre 1954 créant les « comités d'expansion ». Les vingt et une « régions de programme » sont créées le 28 octobre 1956. Elles deviendront des « circonscriptions d'action régionale » le 2 juin 1960. Cette date est considérée comme l'acte de naissance officiel des régions qui ne sont alors que des « unités de base commodes pour l'action administrative et la mise en valeur du pays. » FRapport préparatoire au décret du 2 juin 1960.

Simple lieu de déconcentration des pouvoirs de l'État dans les années 50 et 60, les régions sont devenues des établissements publics en 1972, avant de devenir des collectivités territoriales de plein exercice en 1982 et de se doter d'un conseil élu pour la première fois au suffrage universel en 1986.

3.La compétence des régions en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage

### 3.1. Le cadre de la décentralisation

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, détermine les principes fondamentaux et les modalités du transfert aux régions des compétences concernant la formation professionnelle continue et l'apprentissage.

Alors que les communes et les départements avaient une certaine antériorité dans ce domaine, les régions apparaissent comme les nouvelles venues dénuées de toute expérience en la matière. Néanmoins, le transfert aux régions s'opère sans soulever de débat lors du vote par le Parlement. Dès lors que les compétences régionales portaient sur le développement économique et l'aménagement du territoire, il était logique d'y articuler la formation professionnelle.

La reconnaissance de l'antériorité des communes et des départements dans ce champ est néanmoins reconnue par la possibilité qui leur est offerte d'être associés, à leur demande, à l'élaboration du programme régional de formation professionnelle. Toutefois, nous n'avons rencontré sur le terrain aucune mise en pratique de cette possibilité.

#### 3.1. Le principe de droit commun posé dans la loi

Dans le cadre de ce transfert, la compétence des régions est **réputée de droit commun**. Il leur appartient, en effet, d'élaborer en toute autonomie leur politique de formation professionnelle continue et d'apprentissage, de définir leurs propres priorités, d'arrêter librement le choix de leurs actions et les modes de conventionnement avec les organismes de formation, dans le respect toutefois du cadre législatif et réglementaire relatif à la formation professionnelle et à la rémunération des stagiaires qui reste la prérogative de l'État.

Les crédits transférés permettent aux régions de financer des actions de formation ou d'équipement et de rémunérer les stagiaires. Les régions ont cependant toute liberté pour répartir leurs dépenses entre ces différents postes comme entre l'apprentissage et la formation professionnelle continue.

#### 3.1. Les domaines de compétence conservés par l'État

La loi du 7 janvier 1983, dans son article 82, précise les quatre compétences d'attribution qui restent assurées par l'État :

\* **La compétence normative** : définition du cadre législatif et réglementaire du système de formation professionnelle, mais aussi contrôle de l'application de l'obligation légale de financement de la formation par les employeurs. Par extension, ce contrôle sera étendu au cours des années 1980 aux organismes collecteurs agréés et aux organismes de formation (*cf.* titre I, chap. 1).

\* **Les actions de portée nationale** de formation professionnelle continue ou d'apprentissage relatives soit à des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, soit destinées à des stagiaires ou des apprentis sans considération d'origine régionale.

C'est en référence à cette exception que sont restées de la compétence de l'État les actions de formation financées par le Fonds national de l'emploi, (dont les formations assurées par l'AFPA), et les actions de formation en faveur des illettrés. Les actions d'alphabétisation à destination des publics migrants sont prises en charge par le Fonds d'action sociale (FAS), des détenus, des réfugiés et des handicapés. Exception faite d'une partie des crédits de rémunération qui ont été décentralisés..

\* **Les actions de portée générale** découlant de programmes établis au titre des orientations prioritaires de l'État, et définies annuellement par le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, après concertation avec les organisations professionnelles et syndicales au sein des instances prévues à cet effet.

Il ne s'agit pas pour ce type d'actions d'une exclusivité de l'État, mais d'une obligation nationale à laquelle les partenaires sociaux et les régions doivent également contribuer.

L'adoption en 1998 d'un Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) concrétise la notion d'obligation nationale.

Ceci étant, la consultation des régions sur ces orientations prioritaires n'est pas prévue, celles-ci ne siégeant pas dans les instances consultatives définies par la loi (cf. titre III, chap. 1).

\* Enfin, l'État garde compétence pour effectuer les études et actions expérimentales nécessaires à la préparation de ses actions ainsi que les moyens pour assurer l'information sur les politiques engagées.

Cette répartition des attributions, posée par la loi, traduit bien l'approche de l'époque selon laquelle les enjeux de la formation professionnelle sont d'abord des enjeux de moyen et long terme de développement économique, d'éducation et de qualification des personnes et non pas des enjeux de court terme de gestion conjoncturelle des problèmes d'emploi et de chômage.

Avec la dégradation de la situation de l'emploi et la montée d'un chômage massif, la formation professionnelle va, cependant, devenir peu d'années après, un instrument majeur des politiques de gestion conjoncturelle du chômage. C'est dans ce cadre d'action que va se diversifier et s'amplifier, au cours des années 1980, la panoplie des aides de l'État pour la formation et l'insertion des demandeurs d'emploi jeunes et adultes.

Si par conséquent l'État garde, dès l'origine, un champ d'intervention large, obligation lui est faite, pour les actions de portée nationale, de recueillir l'avis des régions sur le choix et la localisation de ses actions, sans que ni la loi ni ses textes d'application n'en fixent le cadre et les modalités opératoires de mise en œuvre.

Deux instances auraient pu être utilisées à cette fin :

- au niveau national : le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue créé par la loi du 7 janvier 1983 (cf. infra) ;
- au niveau régional : le Comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle (COREF), de création bien antérieure (1959, puis 1966).

Dans la réalité, ni l'une ni l'autre n'ont véritablement été conçues et mobilisées à cet effet. Pour les élus régionaux, l'absence de consultation préalable des régions sur les programmes nationaux mis en œuvre par l'État, constitue une critique permanente émise par les élus régionaux à laquelle la loi de décembre 1993 n'a pas non plus véritablement répondu lorsqu'elle a élargi le périmètre des compétences régionales.

### **3.1. Les moyens transférés aux régions**

En définitive, en 1983 sont transférés aux régions les moyens d'intervention de l'État inscrits sur le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) antérieurement déconcentrés auprès des préfets de région, et essentiellement consacrés au soutien de la promotion sociale. Ceux-ci incluent les formations paramédicales, les formations des travailleurs sociaux, certaines formations de l'enseignement supérieur, les formations du secteur agricole et les formations des centres associés au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).

Pour assurer cette responsabilité et compenser les charges induites, les régions bénéficient de deux abondements financiers :

- une dotation annuelle de décentralisation spécifique accordée par l'État (1006 millions de francs en 1983) et réévaluée chaque année ;
- la perception du produit de l'impôt sur les cartes grises (1150 millions de francs en 1983).

Au total, au moment du vote de la loi, les 4/5<sup>e</sup> des moyens publics d'intervention en matière de formation professionnelle continue restent de la responsabilité de l'État FE. Pascaud : « Décentralisation de la formation professionnelle, réalisation, difficultés et propositions », Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, juin 1991.. (Ce rapport n'a pas évolué malgré les décentralisations successives : le livre blanc indique pour 1998, 55 milliards pour l'État FII faut toutefois observer que sur ces 55 milliards, 20 milliards concernent la formation des agents de l'État. et 13 milliards pour les régions).

3.D'une décentralisation à l'autre : de 1983 à 1993

### **3.2. De nouvelles revendications des régions**

Les dix ans qui séparent les deux lois de décentralisation voient s'exprimer des revendications fortes et récurrentes des régions pour un élargissement de leur champ de compétences.

Celles-ci considèrent ne pas pouvoir exercer réellement les attributions conférées par la loi de janvier 1983.

Leurs revendications sont de trois ordres.

#### **1.1.1. Elles veulent être mieux reconnues**

Par rapport aux autres financeurs (État, entreprises) les régions sont très minoritaires FDe l'ordre de 8 %. pour la formation professionnelle des actifs. Cette position minoritaire oblige les régions à rechercher en permanence des partenariats multiples et complexes pour affirmer leur présence au plan régional, au risque de perdre une part d'autonomie dans la conduite de

leur politique. Beaucoup revendiquent donc l'extension de leur champ de compétence à travers le transfert des moyens d'intervention de l'État sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (jeunes et adultes) et des salariés.

L'ambiguïté de l'interprétation de la notion de droit commun, souvent entendue à tort comme « compétence exclusive », et la manière dont l'État étend son périmètre d'intervention sur les champs qu'il conserve, entretiennent la poussée des mouvements revendicatifs des régions.

Toutefois, leurs revendications sont loin d'être unanimes. Des positions contrastées se manifestent entre les régions sur la question des programmes destinés à des publics spécifiques et des programmes en faveur des chômeurs de longue durée. Certaines considèrent qu'elles doivent rester de la compétence de l'État pour des motifs de solidarité nationale. Elles craignent, en cas de transfert total, de se transformer plus encore en administration de gestion, fonction pour laquelle elles ne sont ni équipées, ni organisées, au détriment d'une logique de mission qui est leur vocation d'origine FE. Pascaud : « Décentralisation de la formation professionnelle, réalisation, difficultés et propositions », Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, juin 1991..

La seconde évaluation mise en œuvre par le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage de la formation professionnelle continue (CCPR) fait apparaître une volonté d'être un « acteur pivot » assurant prioritairement une fonction de coordination des différentes politiques sur le territoire régional.

Toutes font néanmoins du transfert des programmes mis en œuvre par l'État pour la formation et l'insertion des jeunes, leur première revendication. Toutefois, elles revendiquent plus fortement une responsabilité de coordination qu'une responsabilité de gestion de programmes.

#### 1.1.1.Elles veulent être mieux consultées

Elles sont absentes des instances légales de concertation instituées avant la décentralisation par l'État au niveau national pour recueillir l'avis des partenaires sociaux sur les projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage ou sur les programmes d'intervention de l'État. Toutefois, la concertation a pu s'opérer par l'intermédiaire de l'Association des Présidents de conseils régionaux.

Quant au Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue au sein duquel siègent depuis 1987 des représentants des 26 régions, il regrette de n'être pas systématiquement consulté par l'État, notamment sur les sujets qui les impliquent.

On peut citer l'absence de consultation du Comité de coordination sur les projets de loi relatifs à l'apprentissage ou à l'Allocation formation reclassement (AFR) en 1987, à la mise en œuvre du Crédit formation individualisé (CFI) en 1990, ou plus récemment en 1998/1999 sur l'adoption du Plan national d'action sur l'emploi, du programme TRACE, ou encore du contrat de progrès signé entre l'État et l'AFPA.

#### 1.1.1.Elles veulent pouvoir mieux coordonner

Contrairement au cadre réglementaire fixé pour les formations initiales, elles ne disposent que de faibles moyens pour affirmer, vis-à-vis des autres acteurs concernés, le rôle qu'elles revendiquent de régulation et de mise en cohérence des politiques d'apprentissage et de formation professionnelle continue sur leur territoire, notamment sur le choix et l'organisation territoriale des filières et des actions de formation.

La loi de 1983 n'inscrit pas cette compétence dans les attributions des régions, même si, par ailleurs, l'État les invite dès 1980, mais surtout à l'occasion des premiers contrats de plan État-région (1984) à élaborer des schémas régionaux de la formation professionnelle continue. Seules une dizaine de régions se sont saisies de cette opportunité pour évaluer l'existant, identifier les besoins de qualification et les formations à promouvoir, définir des propositions d'action et d'évolution de l'appareil de formation. Ces schémas deviendront cependant obligatoires pour ce qui concerne l'apprentissage, avec la loi de juillet 1987.

Ces documents, très hétérogènes dans la qualité de leur construction, n'ont eu que rarement une portée opératoire. Ils n'ont pas généralement constitué un moyen de mobilisation autour d'actions concertées avec les services de l'État et les partenaires socio-économiques. Ils seront d'ailleurs quasiment abandonnés par les régions, à l'occasion des contrats de plan suivants (1989-1993) qui ont proposé la construction d'outils d'aide à la décision en matière d'analyse et de prospective sur l'emploi et la formation professionnelle avec la création des Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (OREF), et de connaissance de l'offre de formation régionale avec la création des Centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF).

Des élus politiques de tous bords considèrent que la décentralisation de la formation professionnelle est restée au milieu du gué et revendiquent un élargissement des compétences et des moyens transférés par l'État aux régions. En avril 1990, l'opposition de droite dépose une proposition de loi qui prévoit, entre autre, la décentralisation de l'AFPA. Dès son entrée en fonction, le gouvernement Balladur présente un projet dit « loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle ».

### **3.2.La loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle du 20 décembre 1993**

Concernant le cadre de la décentralisation, la loi de 1993 comporte cinq dispositions majeures.

#### **1.1.1.Les programmes jeunes sont transférés**

Elle donne satisfaction à la première priorité des régions : le transfert des programmes antérieurement mis en œuvre par l'État pour la formation et l'insertion des jeunes en difficulté, en deux étapes :

\* Le transfert total et immédiat des actions qualifiantes destinées à des jeunes de 16 à 25 ans en vue de leur permettre d'acquérir une première qualification certifiée par un titre ou un diplôme. Celui-ci sera effectué en juin 1994.

\* Progressivement, selon un calendrier défini par la région et au plus tard au 31 décembre 1998 (5 ans), les actions de préqualification et d'insertion, ainsi que les compétences exercées

par l'État vis-à-vis du réseau d'accueil, d'information, d'orientation et de suivi des jeunes, en matière de formation professionnelle.

Ainsi, toutes les régions ont acquis, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1999, le bloc complet des compétences sur la formation professionnelle initiale et continue des jeunes de 16 à 25 ans.

### 1.1.1. Le PRDF est institué

Elle institue un Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDF), élaboré par la région en concertation avec l'État (et notamment avec les recteurs) et après large consultation des départements, du Conseil économique et social régional (CESR) et des acteurs socio-économiques. Le PRDF affirme la région dans son rôle d'animation et de mise en cohérence, au niveau territorial, des dispositifs de formation professionnelle initiale et continue des jeunes de 16 à 25 ans. Les conseils régionaux vont pouvoir conduire une politique globale sur leur territoire en utilisant plusieurs leviers :

- la définition d'orientations de moyen terme concernant le développement des filières et des spécialités de formation professionnelle, les publics prioritaires de jeunes à former et l'évolution de l'offre de formation initiale et continue ;
- la mise en œuvre d'un plan concerté en matière d'information et d'orientation des jeunes ;
- l'intégration au sein du Plan régional de l'ensemble des filières et des dispositifs concernant la formation initiale et continue des jeunes, y compris ceux mis en œuvre par les partenaires sociaux de branche et les organismes interprofessionnels (contrats d'insertion en alternance, apprentissage) ;
- l'organisation des concertations avec l'ensemble des acteurs concernés (conseils généraux, conseil économique et social régional, conseil académique de l'Éducation nationale, partenaires sociaux, chambres consulaires).

Malgré les imperfections et les difficultés de conclusion dans certaines régions, les PRDF représentent un progrès indéniable en terme de première expérience de coordination des dispositifs et de visibilité des priorités.

Au total, 19 régions sont aujourd'hui dotées d'un PRDF. Il n'a cependant que peu souvent été traduit en conventions financières d'application avec l'État. Quand c'est le cas, celles-ci concernent principalement la formation initiale.

Les travaux d'évaluation menés en 1995 puis en 1998 sous l'égide du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue montrent deux mouvements contradictoires dans le temps.

La phase d'élaboration des PRDF qui va s'étaler jusqu'en 1996-1997, a été incontestablement un moment privilégié de dialogue entre les régions, l'État et les partenaires socio-économiques permettant la construction d'outils de diagnostic partagé et de capacités d'expertise sur les problèmes d'emploi et de formation ; ils ont permis la formulation d'axes prioritaires d'action FComité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue : « Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle », juin 1996..

Le PRDF a été le moyen pour la région de s'affirmer comme « acteur pivot » reconnu pour concevoir et mettre en œuvre une politique globale et concertée de formation professionnelle des jeunes.

L'élaboration du PRDF a permis d'identifier des points communs de référence entre les acteurs autour desquels peuvent se construire des objectifs communs pour la conduite de politiques de formation. Une telle démarche permet de prendre en compte l'ensemble du contexte régional :

- la dimension économique à travers les questions d'emploi des jeunes et de compétitivité des entreprises ;
- l'aménagement du territoire à travers les questions de localisation et d'adéquation qualitative de l'offre de formation ;
- la qualification à travers les questions concernant le niveau de formation initial des jeunes ;
- la dimension sociale autour de la question du maintien de la cohésion sociale face aux problèmes du chômage et de l'exclusion.

Cette première phase d'élaboration du PRDF a permis la construction de relations de travail et de partenariats entre les différents acteurs. Reste à prolonger ces partenariats de diagnostic et d'élaboration d'objectifs par des partenariats de coordination de la programmation... ce qui suppose une volonté mieux affirmée et des moyens adaptés (voir titre IV : propositions).

Le PRDF a aussi mis en évidence les tensions entre des démarches de qualification plutôt portées par les conseils régionaux, les rectorats et les organisations professionnelles, et les démarches d'insertion de publics en difficulté portées par les services du ministère de l'Emploi. Celles-ci se sont avivées au fur et à mesure que les régions prenaient la totalité des compétences exercées antérieurement par les services déconcentrés du ministère de l'Emploi.

Le processus de mobilisation autour de l'élaboration des PRDF est en général maintenant achevé et semble s'essouffler, voire même interroger certaines régions sur l'utilité de leur maintien. Ils n'ont pas, en tout cas, permis de construire des lieux permanents de concertation entre les acteurs (*cf.* titre III, chap. 2).

Bref, après l'émergence d'une première vague de concertations, la décentralisation est dans l'attente d'un second souffle.

#### 1.1.1. Comité de coordination : des compétences étendues

Elle étend le champ de compétence du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

Créé par la loi de décentralisation de janvier 1983, ce Comité composé de représentants de l'État, des partenaires sociaux et de délégués élus de l'ensemble des régions a depuis l'origine deux missions :

- veiller à la cohérence, à l'efficacité et à la coordination des actions entreprises par l'État et les régions en matière de formation professionnelle continue ;
- proposer des mesures visant à harmoniser les programmes des régions afin, en particulier, d'assurer l'égalité des chances d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue, quelle que soit la région concernée.

La loi de décembre 1993 élargit la mission du Comité de coordination à l'évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue et à la formulation de recommandations propres à en améliorer les résultats.

Il s'appuie dans cette tâche sur des experts, sur les évaluations réalisées par les COREF et publie tous les trois ans un rapport sur son activité, remis au Parlement, au Conseil national de la formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi, aux conseils régionaux et aux Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de la promotion sociale (COREF).

Un premier rapport a été remis au Parlement en décembre 1996 FComité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue : « Rapport d'activité 1993-1996 », décembre 1996., reprenant en particulier les premières conclusions des travaux d'évaluation lancés dans les 26 régions en 1995-1996 et des groupes de travail initiés en son sein. Un second est en préparation pour la fin de l'année 1999.

Le Comité s'est attaché depuis 1994 à conduire une évaluation, large et indépendante, des effets de la loi quinquennale sur la construction d'une politique régionale cohérente et concertée pour la formation professionnelle initiale et continue des jeunes. On peut néanmoins regretter qu'il ne se soit pas attaché à combler le vide évaluatif portant sur l'ensemble du champ des compétences transférées en 1983. En effet, seize ans après le transfert de compétence aux régions de la formation professionnelle continue des actifs, il n'existe aucune évaluation globale des effets de la décentralisation sur la formation des actifs et de l'impact des politiques conduites par les régions.

#### 1.1.1.La mise en place « d'espaces jeunes »

Ces nouveaux espaces trouvent leur place dans les missions locales et les PAIO. Ils doivent permettre aux jeunes de moins de 26 ans à la recherche d'un emploi ou d'une formation de trouver, dans un même lieu, l'ensemble des services dont ils ont besoin.

À cette fin, des conventions devaient être conclues entre les régions, l'État, l'ANPE et les communes impliquées dans le financement et l'animation de missions locales. Si des conventions ont été signées dans l'ensemble des régions, leur mise en œuvre a été parfois l'occasion de tensions vives entre les régions, l'État et les présidents des missions locales au sujet des finalités de ces structures d'accueil. Les conditions de délégations de services de l'ANPE à ces structures ont également été parfois difficiles.

#### 1.1.1.L'extension des compétences consultatives des COREF

L'article 77 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993, portant sur les missions du COREF :

- crée pour l'ANPE et l'AFPA une obligation de consultation du COREF sur leurs programmes d'activité et d'investissement. Pour l'AFPA, cette consultation n'est aujourd'hui effective que dans la moitié des régions ;
- institue pour l'ANPE et l'AFPA des conventions tripartites entre l'État, la région et chacun des deux organismes en vue d'adapter leur « contrat de progrès » à la situation de la région ; les projets de convention tripartite doivent être présentés pour consultation au COREF ;
- transforme le comité régional de l'ANPE, mis en place en 1987, en commission spécialisée du COREF, mais ne l'élargit pas à des représentants des conseils régionaux.

Seul le « contrat de progrès » de l'AFPA signé en mars 1994 et couvrant la période 1994-1998, reprend ces dispositions et institue, pour assurer le suivi de ces conventions régionales tripartites, un Comité régional consultatif placé auprès du directeur régional AFPA et composé de représentants des trois signataires.

La volonté affichée de concrétiser cette disposition légale s'est heurtée entre 1994 et 1998 à trois obstacles majeurs :

- la mauvaise lisibilité des missions et du positionnement de l'AFPA dans ses relations avec les conseils régionaux, en raison de sa double mission : à la fois composante du Service public de l'emploi et organisme de formation concurrentiel sur le marché, répondant aux appels d'offres ;
- l'élaboration nationale de sa commande publique et de son schéma d'évolution de l'offre de formation laisse peu de place à la consultation des régions. L'absence de l'AFPA dans l'élaboration du PRDF est pointée négativement dans le rapport d'évaluation remis en 1996 au Parlement par le Comité de coordination de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue ;
- l'absence de réelle volonté de l'État d'accompagner l'AFPA dans ses tentatives de recherche de partenariats structurants avec les conseils régionaux.

Au total, le contrat de progrès précédent n'a donné lieu qu'à quatre conventions tripartites d'adaptation signées : Languedoc-Roussillon, PACA, Aquitaine, Poitou-Charentes.

### 3. Régions et formation professionnelle : un bilan contrasté

Certes, les politiques des régions font l'objet d'évaluations régulières. Reste qu'il est difficile - voire impossible - de fixer un bilan qualitatif global des politiques de formation professionnelle continue menées par les régions depuis 1983.

Les régions sont très soucieuses de confidentialité et ne souhaitent pas mettre dans le débat public national des politiques qui relèvent de leur seule responsabilité. Par ailleurs, les cadres statistiques et d'études ne sont pas tous adaptés à la réalité des différentes actions conduites dans les régions.

Entre 1983 et 1993, les travaux d'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle continue restent lacunaires et partiels. Ils ne permettent pas d'apprécier leur impact aux regards des finalités recherchées et notamment leur capacité à :

- dynamiser le tissu économique et les entreprises autour de projets de développement économique et de création d'emploi ;
- améliorer la performance des formations par la proximité avec les acteurs de terrain ;
- fédérer des projets locaux ;
- ou encore à agir sur la qualité de l'appareil de formation pour le structurer et le rendre plus performant.

La démarche d'évaluation est en cours de construction, sous l'impulsion du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, investi de cette responsabilité depuis 1994.

Les travaux coordonnés par le CEREQ et menés dans ce cadre se sont jusqu'à présent attachés à apprécier les conditions de mise en œuvre et les premiers effets repérables de la

loi quinquennale de décembre 1993 sur la construction d'une politique cohérente et concertée de formation professionnelle initiale et continue des jeunes sur les territoires. S'ils permettent d'esquisser quelques conclusions tendancielles, ils ne permettent pas pour l'heure d'apporter des réponses significatives à la question de la valeur ajoutée et de l'impact de ces politiques sur la formation et l'insertion des jeunes en difficulté, objet et finalité du transfert aux régions des programmes mis en œuvre antérieurement par l'État.

Avant d'en reprendre les principales conclusions, il paraît nécessaire d'examiner les éléments de cadrage statistique dont on dispose pour caractériser les actions mises en œuvre par les régions depuis 1983.

### **3.3.L'effort des régions pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage**

Les seules données dont on dispose, dont certaines restent très approximatives, sont tirées des statistiques annuelles sur les budgets et les dépenses des collectivités locales, publiées par la Direction des collectivités locales, et des statistiques obligatoires que les régions doivent transmettre chaque année aux services régionaux du ministère de l'Emploi sur leurs actions de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

#### **1.1.1. Une faible progression de l'effort des régions pour la formation professionnelle continue**

Sur la période 1983-1993 et si l'on enlève la part croissante des cofinancements du Fonds social européen (FSE), les budgets consacrés par les régions à la formation professionnelle continue n'ont que modérément progressé en valeur absolue. L'apport en fonds propres des régions, pour compléter la dotation de décentralisation, reste limité et au total la fiscalité régionale (taxe sur les cartes grises) n'a été que modérément sollicitée. Au contraire on assiste, dans de nombreuses régions, au resserrement des dépenses, notamment en matière de rémunération.

En valeur relative, on constate même une chute sensible du poids de la formation professionnelle continue dans les budgets des régions. Cette part est en moyenne divisée par 2,5 sur les dix ans avec des extrêmes de 4 à presque 5 dans certaines régions.

Deux explications majeures à cette désaffection apparente :

- une priorité évidente dans quasiment toutes les régions pour le développement et la rénovation de l'apprentissage dont la part s'accroît au détriment des budgets consacrés à la formation professionnelle continue ;
- les lycées mobilisent une part substantielle des budgets des régions ; sur la période, on assiste à une véritable explosion des budgets consacrés à la construction, la maintenance et le fonctionnement des lycées.

Le transfert en 1993 des moyens consacrés par l'État au Crédit formation individualisé (CFI) se traduit à partir de 1994 par une remontée sensible des moyens d'intervention affectés par les régions à la formation continue. Mais il faudra attendre les budgets 1999, première année de compétence pleine et entière de toutes les régions sur la formation professionnelle continue des jeunes, pour disposer de données fiables et homogènes.

### 1.1.1. La nature des actions de formation engagées par les régions

Pour 1997, dernier bilan connu, près de 554 000 personnes ont bénéficié d'une action de formation financée en tout ou partie par les conseils régionaux. Les demandeurs d'emploi constituent les principaux bénéficiaires avec 46 % du total des formations financées, devant les jeunes en première insertion (30,4 %) et les actifs occupés (22,6 %) FAnnexe à la loi de finances 1999 relative à la formation professionnelle continue..

Même après transfert total des compétences concernant les actions qualifiantes pour les jeunes, les formations financées par les conseils régionaux s'adressent encore principalement (près de 50 %) à des jeunes adultes (26-34 ans), alors que les formations des personnes âgées de 45 ans et plus en représentent 15 % et celle des jeunes 8 %. En 1999, le transfert définitif aux régions de l'ensemble des moyens d'intervention de l'État sur les actions de préinsertion et préqualification devrait s'accompagner d'un rééquilibrage au bénéfice des actions engagées pour les jeunes.

Les actions de formation financées durent en moyenne 400 heures (650 heures pour les jeunes en insertion, 350 heures pour les demandeurs d'emplois adultes, 200 heures pour les actifs occupés) et se déroulent principalement en centre. Si on veut caractériser les actions mises en œuvre par les régions pour des demandeurs d'emplois adultes par rapport à celles mises en œuvre par l'État, on peut dire qu'elles ont en moyenne des durées plus courtes et qu'elles visent davantage les formations de haut niveau (IV, III et plus).

L'importance des disparités régionales dans la définition des programmes et le contenu des actions de formation rend difficile une approche qualitative synthétique. Il apparaît néanmoins que les régions ont parfois été à l'origine d'innovations (chèque formation, dispositif de bilan et d'orientation, formation de formateurs, tutorat, démarche qualité de l'offre de formation par exemple), ou expérimentées avec l'aide des services de l'État (formations complémentaires aux titres et diplômes existants) ou encore généralisées ensuite par l'État (formule d'aide à l'insertion par l'économie ou groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification par exemple).

### 3.3. Quelles conclusions peut-on tirer des politiques mises en œuvre par les régions ?

#### 1.1.1. Avant 1993

On peut distinguer pratiquement à part égale, trois groupes de régions au regard des politiques et stratégies mises en œuvre FE. Pascaud : « La décentralisation des compétences en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue », Décembre 1992. :

- celles qui impulsent des démarches de coordination et d'orientation des politiques de formation susceptibles de fédérer l'action de différents acteurs, y compris l'État ;
- celles qui s'attachent plutôt à marquer leur champ d'autonomie et qui sont hostiles à toute coopération avec l'État au nom de leur souveraineté dans l'exercice des compétences décentralisées ;
- enfin, un troisième groupe peu mobilisé et peu motivé pour assurer pleinement ses attributions dans le champ de la formation continue.

Néanmoins, les relations avec les services de l'État restent étroites, qu'il s'agisse de recourir aux capacités d'expertise de l'État pour instruire leurs programmes annuels, élaborer les appels d'offre, traiter les demandes des organismes, ou encore en effectuer le contrôle.

La capacité des régions à influencer sur la qualité et la structure de l'offre de formation reste faible du fait en partie de l'intervention de multifinanceurs auprès de ces organismes, dont l'État. Pourtant les régions, comme l'État d'ailleurs, s'attachent à construire des outils propres à agir sur l'offre de formation par la formalisation de leur commande publique et la construction d'indicateurs de résultats, par la rédaction de chartes de qualité, par la mise en œuvre enfin de systèmes de contrôle-qualité sur les organismes.

L'insuffisance de politiques territorialisées au plan local limite cependant leur capacité réelle à piloter et à coordonner l'offre régionale et locale de formation et à construire une expression organisée de la demande, susceptible de contrecarrer les logiques d'offre qui restent prépondérantes dans la structuration des programmes régionaux de formation.

### 1.1.1. Après 1993

Même si de nombreux problèmes subsistent, la Loi quinquennale de 1993 marque des améliorations :

- en tout premier lieu, elle a contribué à affirmer les rôles d'acteur pivot des régions et à créer les conditions de partenariats ;
- elle donne en outre aux régions la légitimité et les outils qui leur permettent de s'affirmer comme acteur fédérateur pour la mise en œuvre d'une politique cohérente et concertée de formation initiale et continue des jeunes dans la région, incluant la dimension de l'information et de l'orientation. La loi quinquennale laisse cependant entier le problème de l'absence de coordination des politiques territoriales de formation professionnelle des actifs, demandeurs d'emplois ou salariés.

L'élaboration du PRDF a été l'occasion de trouver des références communes entre les acteurs sur des priorités structurantes en matière d'évolution des filières et des niveaux de formation. Mais ce processus n'est aujourd'hui qu'imparfaitement abouti :

- il a été plus souvent l'occasion de construire des partenariats d'objectifs que des partenariats de programmation et d'action. De ce fait, son rôle structurant sur l'évolution de l'offre de formation est resté limité ;
- il n'a pas véritablement permis de décloisonner les modes de construction des programmes de formation professionnelle initiale et continue au sein des services de l'État mais également au sein des propres services des conseils régionaux. Sans véritable programmation concertée, les différents programmes sont juxtaposés ; faute de pilotage, les principaux acteurs se tournent le dos ;
- jusqu'à présent, il n'a que rarement été l'occasion d'un engagement concerté et réellement opérationnel des partenaires sociaux sur le développement des filières de formation par alternance, celles-ci restant largement dominées par des logiques nationales de branche, d'où la limite des contrats d'objectifs.

\* La prise en responsabilité de la formation professionnelle continue des jeunes articulée fortement aux dynamiques d'insertion a engagé quelques régions sur une mise en œuvre territorialisée de leurs actions au plan infrarégional. Ceci se traduit par l'organisation de relais

techniques territoriaux chargés d'élaborer des diagnostics locaux des besoins, de construire des plans d'action concertés avec les employeurs potentiels et de négocier avec les organismes de formation des parcours adaptés.

Cependant, la superposition de zones territoriales d'interventions des services de la Région et de l'État (services de l'emploi, de l'action sociale, de l'éducation et de l'agriculture...) ne facilite pas le dialogue et la construction de plans concertés entre les acteurs au bénéfice de l'insertion des jeunes en difficulté.

Enfin, des tensions vives existent entre l'État et certaines régions sur la sélection des publics, notamment lorsque ces dernières considèrent, à tort, que l'insertion des jeunes en difficulté ne relève pas de leur champ de compétence mais reste celui de l'État.

**\* L'élaboration du PRDF a été un levier important de** constitution, sous l'impulsion des conseils régionaux, de capacités de diagnostics et d'expertises régionales sur l'évolution des emplois, des métiers et des qualifications, et sur les processus d'insertion.

Néanmoins, le positionnement des observatoires régionaux emploi-formation (OREF) comme lieu de construction d'une information partagée sur la relation emploi formation s'est concrétisé de façon très inégale (cf. titre II, chap. 1).

C'est à la lumière de ce bilan qu'il faut repenser la fonction de coordination de la région à travers de nouvelles instances régionales de concertation et des politiques territoriales plus affirmées. Une nouvelle dynamique territoriale serait en effet de nature à solidifier des partenariats et à dépasser les logiques d'attribution de publics qui demeurent peu pertinents

## **Titre 2 Des partenariats insuffisamment développés**

### **1.Introduction**

On l'a vu, l'État, les partenaires sociaux et les régions arrêtent des politiques, construisent des programmes, mobilisent des moyens, mettent en œuvre des actions... Chacun est fondé à agir en fonction de la légitimité qui est la sienne, qu'elle soit économique, sociale ou politique.

La question qui est posée est de savoir si chacun agit dans le champ étroit de sa compétence ou si des partenariats se nouent et de quelle façon, à quel niveau, pour quels objectifs et pour quels résultats au bénéfice des entreprises et des personnes.

Avant d'examiner ces partenariats, il convient d'en préciser le sens. Nous appelons partenariat l'ensemble des liens formalisés qui se nouent entre des acteurs pour fédérer des moyens autour de projets ou de programmes construits en commun en vue d'atteindre des objectifs partagés.

Dans cette deuxième partie, nous nous attacherons à dresser un état des lieux des différentes formes de construction de ces partenariats et des outils qui les structurent en examinant successivement le partenariat entre l'État et les régions (chap.1) puis le partenariat entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux (chap. 2).

Cette radiographie fait apparaître de nombreuses insuffisances :

- lorsqu'ils existent, ils font apparaître une insuffisante organisation et un faible décloisonnement des politiques ;
- dans d'autres cas, ils restent largement à structurer par exemple les rapports régions-partenaires sociaux.

## **Chapitre 1 : Les partenariats entre l'État et la région**

Les partenariats entre l'État et la région sont nombreux et larges. Ceux-ci se construisent de deux façons :

- soit ils sont contraints par l'imbrication institutionnelle des compétences sur un même champ d'intervention (cas de la formation professionnelle initiale des jeunes) ;
- soit ils relèvent d'une volonté de construire un cadre commun d'intervention pour optimiser les moyens mis en œuvre sur des champs de compétence partagés (formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi) ou complémentaires (articulation des dispositifs d'aide à la formation professionnelle continue et d'aide à l'emploi).

Les partenariats, pour intenses qu'ils soient, sont insuffisamment coordonnés, non seulement entre l'État et la région mais au sein même des services de l'État.

Le dossier de la formation initiale et continue des jeunes en insertion a permis de nouer des partenariats assez bien construits ; par contre, ils demeurent lacunaires pour ce qui concerne la formation professionnelle des actifs (demandeurs d'emploi ou salariés).

### **1.Des relations intenses, multiformes mais souvent mal coordonnées**

Aujourd'hui, les domaines du partenariat État-région sont nombreux et les outils dont ils disposent sont divers. La question est de savoir comment chacun des acteurs s'en empare pour construire un cadre cohérent susceptible d'améliorer l'efficacité des actions engagées et la qualité du service final rendu aux entreprises et aux personnes.

On peut les regrouper en deux catégories :

- les coopérations construites pour aider la gestion et la mise en œuvre opérationnelle des actions du conseil régional ;
- les engagements contractuels de moyen terme pour développer une politique régionale concertée État-région en matière d'emploi et de formation professionnelle continue.

#### **1.1.Les coopérations construites pour aider la gestion et la mise en œuvre opérationnelle des actions du conseil régional**

Les relations entre l'État et la région sont de deux sortes :

**a) L'État met à disposition des conseils régionaux ses propres services de gestion et d'expertise technique** pour la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des conventions de formation signées avec des organismes de formation.

L'insuffisance des prestations rendues par les services de l'État ou, plus fréquemment, la volonté de maîtriser la gestion de leurs actions, ont conduit de nombreuses régions à se désengager progressivement entre 1983 et 1991, pour se doter de leurs propres services administratifs ou s'appuyer sur d'autres structures (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles - CNASEA - par exemple).

Par contre, avec la mise en œuvre de l'Allocation formation reclassement (AFR) et, plus récemment, depuis la prise de responsabilité par les régions de la formation professionnelle continue et l'insertion des jeunes, des conventions de partenariat se sont développées entre l'ANPE et les régions pour la prescription par l'ANPE d'actions de formation financées par la région. La mise en œuvre de chèques formation dans certaines régions a facilité ce partenariat.

b) L'État et la région décident de cofinancer des actions communes

Cette pratique est très étendue, suscitée notamment par les contrats de plan et les programmes d'intervention communautaires. Il peut s'agir :

- soit de cofinancement d'actions spécifiques ciblées sur certains publics (égalité professionnelle hommes-femmes, personnes handicapées, illettrisme, ateliers pédagogiques personnalisés, programmes ingénieurs, formation à la création ou à la reprise d'entreprise) ;
- soit de projets de développement de la formation ciblant des territoires, des secteurs d'activité déterminés, des types d'entreprises (Engagement de développement de la formation - EDDF), ou encore des actions-qualité sur l'offre de formation (formation de formateurs, aide à la rénovation des outils pédagogiques comme les formations ouvertes et à distance ou encore l'alternance).

Ce partenariat qui mobilise au total entre un quart et un tiers des budgets des régions FC. Julien : Les politiques régionales de formation professionnelle continue, L'Harmattan, 1998 est entaché de deux faiblesses :

- les initiatives peuvent être éclatées entre les différents départements ministériels sans véritable cohérence d'ensemble malgré l'affirmation réglementaire du rôle du préfet de région dans la coordination des actions de l'État dans sa relation avec les conseils régionaux ;
- l'opacité des financements croisés qui ont conduit à une dilution des responsabilités vis-à-vis des opérateurs a amené les corps de contrôle de l'État FM. (IGA), A. Bolliet (IGF), sous la direction de F. Delafosse : Rapport du groupe de travail sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales, mai 1994. à formuler de vives réserves sur ce type de financement pour des actions de formation. Cette recommandation est d'ailleurs reprise par l'État dans les mandats de négociation donnés aux préfets pour la prochaine génération des contrats de plan (2000-2006).

### **1.1. Les outils contractuels pour développer une politique régionale concertée**

Les outils en la matière sont nombreux. On peut les classer en trois catégories, selon la finalité des liens contractuels engagés :

- construire un cadre partagé d'information et d'analyse des relations emploi-formation en région ;
- développer des partenariats locaux pour l'accueil, l'information et l'orientation ;
- élaborer des programmes régionaux concertés d'intervention sur l'emploi et la formation professionnelle.

### 1.1.1. Les outils d'information à améliorer

Depuis 1984, dans le cadre des premiers contrats de plan, l'État s'est attaché à construire avec les régions des outils partagés de connaissance du système d'emploi et des besoins de formation, mais également d'information sur l'offre de formation, afin d'éclairer et d'aider les acteurs pour la mise en œuvre de leurs politiques. Y sont ajoutés depuis le début des années 1990, avec une portée encore très modeste, les Contrats d'études prospectives (CEP) à vocation régionale ou territoriale.

#### 1.1.1.1. Les Centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF)

Introduits dans les axes de contractualisation retenus pour les premiers contrats de plan État-région (1984-1989) avec des missions précisées par deux circulaires en 1985, puis en 1989, les CARIF sont des structures d'information sur la formation, à usage des professionnels de la formation et de l'insertion, et sont maintenant implantés dans toutes les régions.

Disposant de financements mixtes État-région, ils ont pour vocation principale de construire une information actualisée et opérationnelle sur l'offre de formation continue et son environnement économique, à usage des organismes de formation, des entreprises, des organismes collecteurs, des structures d'accueil, d'information et d'orientation, au contact des publics (entreprises ou personnes).

Le réseau des CARIF se traduit par son extrême hétérogénéité, tant dans le fonctionnement que dans la nature et la qualité des services offerts.

Les CARIF sont hétérogènes dans leurs statuts. S'ils doivent associer les services des régions et de l'État pour élaborer le cahier des charges de leurs activités, assurer leur pilotage et suivi, ils peuvent également associer d'autres partenaires (partenaires sociaux, réseaux publics d'information, etc.). Ils reposent, soit sur des structures juridiquement autonomes (statut associatif ou groupement d'intérêt public - GIP), soit sur un service propre du conseil régional. Dans ce dernier cas, le CARIF apparaît plus comme un outil de la région qu'un outil partagé entre les acteurs et l'implication de l'État dans son pilotage reste faible.

Ils sont enfin hétérogènes par les moyens qui y sont affectés (de 4 à 16 personnes selon les régions) et par l'étendue de leur champ d'intervention entre des activités d'information, d'études de documentation et d'appui au gré des commandes qui leur sont passées. Nombre de CARIF, à la demande de leurs commanditaires, et souvent par carence de leur environnement, ont étendu leurs missions à l'information directe du public.

Les missions des CARIF mériteraient certainement d'être clarifiées et resserrées. Par ailleurs, les CARIF devraient être positionnés plus clairement par rapport aux autres missions d'appui développées au niveau régional. Ainsi, les Centres régionaux d'appui pédagogique et technique (CRAPT), les Observatoires régionaux emploi-formation (OREF) et les CARIF devraient agir de manière complémentaire et coordonnée afin d'éviter chevauchements et redondances.

Bien qu'il n'existe pas d'évaluation globale du fonctionnement des CARIF et de l'efficacité de leurs actions, il ressort des auditions comme des travaux engagés antérieurement par la Délégation à la formation professionnelle FCEGOS : « Rapport d'audit sur les CARIF », avril 1993. quelques insuffisances à rectifier.

La qualité des banques de données sur l'offre de formation et des services télématiques associés ne répondent pas partout au service qu'en attendent les professionnels chargés de l'accueil, de l'information et de l'orientation des personnes, soit que l'information est partielle (absence quasi systématique de données sur l'offre de formation des CFA, et par endroit de l'offre conventionnée par l'État ou l'offre de formation de l'AFPA), soit qu'elle est parfois trop générale pour être opérationnelle (absence d'information fiable sur les dates de programmation des actions, les contenus et méthodes pédagogiques, les types de certification des compétences par exemple).

Faute de trouver dans les CARIF les moyens d'information qui leur sont nécessaires, les structures locales d'accueil, d'information et d'orientation ont développé chacune leur propre batterie d'information (bornes interactives, sites Internet, points d'accueil et d'information, forum métiers, etc.), ensemble d'initiatives qui ne contribuent pas à la lisibilité et à la cohérence des dispositifs. Cette faiblesse des CARIF tient principalement à la difficulté d'obtenir des organismes de formation une information actualisée et une mise à jour permanente des offres de formation. La maintenance et l'actualisation des banques de données est en effet une contrainte lourde qui, pour être assurée, nécessite l'engagement de moyens importants.

L'association systématique de représentants des « clients » des CARIF dans les instances politiques de pilotage et dans la définition du cahier des charges de leur activité, l'engagement de démarches de contractualisation entre les CARIF, les organismes de formation et les structures locales d'information et d'orientation, paraissent des voies d'amélioration nécessaires pour s'assurer que les services rendus par ces structures correspondent bien à ce qu'en attendent les professionnels au contact des publics.

On peut également déplorer une certaine redondance des productions générales publiées par les CARIF avec les productions nationales assurées par le Centre Inffo. Pourtant, depuis 1991, des accords cadres ont été signés entre le Centre Inffo et les CARIF définissant les modes de collaboration et de diffusion de la documentation nationale du Centre Inffo aux CARIF.

Là encore, une clarification s'impose entre les missions confiées au Centre Inffo et aux CARIF. Des liens de coordination et d'animation sont à développer dans un cadre contractuel.

Les orientations données aux préfets de région par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité FD'après la circulaire du 23 mars 1999. pour élaborer leurs axes stratégiques de négociation des prochains contrats de plan État-région, intègrent ces voies nécessaires d'amélioration de la qualité des services attendus des CARIF. Les prochains contrats de plan État-région devraient être l'occasion de fixer des priorités claires aux CARIF.

#### 1.1.1.1. Les observatoires régionaux emploi-formation (OREF)

Inscrits dans les mandats de négociation des préfets au moment de la négociation des deuxièmes contrats de plan (1989-1993), ils n'ont été effectivement implantés dans l'ensemble des régions qu'à l'occasion des troisièmes contrats de plan (1994-1999) et sont reconduits dans les mandats des préfets de région pour les prochains contrats (2000-2006).

Conçus dès l'origine comme des outils d'accompagnement de la décentralisation et de la déconcentration, les OREF ont pour objectif de construire pour les acteurs régionaux des outils d'aide à la décision en développant les analyses sur l'évolution des emplois, des métiers et des qualifications nécessaires pour définir des orientations relatives à la formation professionnelle initiale et continue et favoriser la cohérence de leurs actions.

Comme les CARIF, les OREF sont extrêmement hétérogènes dans leurs statuts et les moyens qui leur sont affectés (service de la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ou du conseil régional, organisation en réseau de techniciens publics, structure autonome sous forme d'association ou de GIP).

Ces structures sont parfois intégrées dans un lieu de ressources à compétences plus larges associant par exemple les activités du CARIF et de centres d'expérimentation, d'innovation pédagogique et d'appui aux organismes en charge de l'orientation et de la formation. Ils sont également hétérogènes dans le contenu de leur production, de sorte qu'on ne peut pas dresser de bilan global.

Néanmoins, quelques lignes générales peuvent être dégagées :

\* Les OREF ont incontestablement permis de construire des outils statistiques harmonisés et des référents communs pour l'analyse de l'emploi au plan régional. Ils sont devenus de véritables lieux de dialogue entre les services techniques publics d'études et d'expertises.

\* Ils sont par ailleurs à l'origine d'innovations dans les méthodes d'analyse des emplois (approche par familles professionnelles) ou d'approche locale de la relation emploi-formation. Les travaux prospectifs menés dans les OREF restent néanmoins embryonnaires, sauf lorsque ceux-ci portent des contrats d'études prospectives, régionaux ou territoriaux.

Néanmoins, ils ne se sont pas encore suffisamment affirmés partout comme lieu reconnu de production d'outils partagés d'aide à la décision des acteurs ayant à mettre en œuvre des politiques concertées dans la région.

La mobilisation des OREF en appui à la construction des Plan régionaux de développement des formations (PRDF) ou des contrats d'objectif est variable selon les régions. Dans certains cas, l'OREF peut jouer un rôle central dans la production des analyses et études amont nécessaires à la définition des orientations. On constate, ailleurs, des situations de faible ou de non implication. Ainsi, certaines régions ont préféré recourir à des consultants extérieurs pour élaborer leur PRDF, au risque de déstabiliser l'OREF.

Selon les régions, la mobilisation politique des élus régionaux sur le pilotage des travaux des OREF est plus ou moins intense, même si on sent partout un engagement plus fort depuis 1993. La loi quinquennale oblige en effet les régions à se doter de capacités d'analyse et d'expertise pour affirmer leur rôle leader. En général, elles s'appuient sur les OREF pour les construire.

Cet engagement politique est incontestablement gage de crédibilité et de rayonnement des travaux engagés en son sein.

L'implication des services de l'État dans les OREF est variable. Si, dans la plupart des régions, on constate une faible implication des services régionaux de l'Institut national de la statistique des études économiques (INSEE), et dans une moindre mesure des rectorats, celle des services des DRTEFP est réelle ; mais son degré d'implication dépend de la volonté politique du préfet et de ses services de nouer des coopérations avec la région et de s'appuyer sur l'OREF pour les construire. Pour jouer pleinement leur rôle, les OREF devraient bénéficier d'une alimentation régulière en données quantitatives homogènes sur la scolarisation, l'insertion, le chômage et le fonctionnement des marchés du travail. L'appareil statistique national devrait être adapté à ces nécessités.

Cette implication de l'État peut être aussi inexistante, voire conflictuelle, lorsque la région en a fait son propre outil interne d'expertise ou si la position de chacun aboutit à une relation d'échange inégale, les régions étant en position de commanditaire et les services de l'État en position de fournisseur de données statistiques.

La participation aux OREF des partenaires sociaux et des chambres consulaires reste insuffisante. Rarement membres des instances permanentes de pilotage, ils sont au mieux associés à des groupes de travail ou consultés sur les programmes d'activité. Pourtant, le développement d'observatoires nationaux et régionaux portés par des branches ou des chambres consulaires nécessiterait une meilleure articulation, voire la conduite de travaux en commun. Les OREF pourraient dans certains cas jouer également un rôle d'expertise pour ces acteurs FComité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue : « Les observatoires régionaux emploi-formation », juin 1995..

En effet, si la loi de décembre 1993 confie aux COREF une mission d'évaluation en s'appuyant sur les OREF pour la réalisation des études nécessaires à leurs travaux, il ne semble pas que cette évolution ait été effective dans toutes les régions.

Enfin, les OREF n'apportent pas encore aujourd'hui un appui suffisant aux acteurs locaux pour élaborer les diagnostics locaux nécessaires à la définition de plans d'action concertés.

Ce besoin de diagnostics locaux s'accroît fortement avec l'affirmation de projets locaux de développement et la mise en œuvre territorialisée des politiques d'emploi et de formation professionnelle. Ceci explique l'éclosion d'observatoires locaux de l'emploi dont les liens avec les OREF restent faibles ou nuls.

#### 1.1.1.L'accueil et l'orientation à coordonner

C'est certainement le champ le moins organisé de la relation partenariale État-région, et qui a vu se développer sur son territoire autant d'initiatives mal coordonnées. Ce foisonnement, qui peut paraître parfois anarchique, traduit l'absence d'une véritable politique publique d'information et d'orientation professionnelle des actifs.

Le partenariat État-région se traduit surtout par le cofinancement de structures locales d'information et d'orientation majoritairement portées par des élus locaux.

Les contrats de plan État-région sont devenus progressivement le cadre central des financements sans qu'ils permettent de fonder une stratégie coordonnée. À l'évidence, c'est un champ d'action publique qui reste à construire.

#### 1.1.1.1. Les structures d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes en première insertion

Avant 1994 et le transfert progressif des compétences sur la formation professionnelle et l'insertion des jeunes en difficulté, les régions se sont peu impliquées sur la définition des activités et le financement des missions locales et des PAIO. Rares sont celles qui ont contractualisé avec l'État, au cours des trois premières générations de contrats de plan (on peut citer toutefois l'exemple de la Bourgogne).

Aujourd'hui le contexte a changé.

\* La loi quinquennale de décembre 1993 confère aux régions la responsabilité d'élaborer dans le cadre du PRDF un plan d'action régional sur l'information et l'orientation des jeunes. Quelques-unes d'entre elles s'y sont engagées (Picardie, Midi-Pyrénées, Centre, Rhône-Alpes, Ile-de-France) mais avec difficulté dans un champ éclaté où interviennent de multiples départements ministériels, collectivités locales et organismes professionnels. En outre, des initiatives nationales non concertées peuvent perturber les démarches partenariales conduites sur le territoire régional.

\* C'est surtout à l'occasion du conventionnement des « espaces jeunes » avec les préfets et l'ANPE (cf. titre I, chap. 2) que les régions se sont réellement impliquées sur la transformation du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes. Elles l'ont fait en essayant d'harmoniser les implantations territoriales et de mieux préciser leurs missions. Le dualisme des logiques formation d'une part, insertion et emploi d'autre part, portées par des commanditaires séparés, entraîne aujourd'hui pour ces structures, si ce n'est des tensions, au moins des dysfonctionnements internes.

#### 1.1.1.1. Les Maisons d'information sur la formation (MIF) et autres structures locales d'information

Parties d'initiatives lancées par l'État à titre expérimental en 1983, les **Maisons d'information sur la formation** (MIF) ont dès l'origine vocation à donner à un public large les informations nécessaires sur la formation en développant les outils pédagogiques appropriés. Environ 40 MIF sont actives aujourd'hui sur le territoire, animées et coordonnées par une instance nationale (INTERMIF).

Cette première expérimentation est complétée par de nouvelles initiatives :

- en 1989, par la création de **Structures locales d'information sur la formation** (SLIF) dont les missions sont, par rapport aux MIF, élargies à la constitution de lieux ressources d'aide à l'orientation ;
- en 1992, par la création d'**Espaces ruraux emploi-formation** (EREF) investis des mêmes compétences que les missions locales mais élargis à tous les publics (aujourd'hui 70 EREF implantés dans 10 régions).

Les EREF ont été intégrés à la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et au schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics. Ils peuvent bénéficier de cofinancement des régions dans le cadre des contrats de plan.

Portée dans tous les cas par des communes ou des départements, la politique de l'État vise à favoriser l'implantation de ces structures expérimentales dans des territoires éloignés des centres de gestion administrative afin de pallier l'absence de toute structure d'accueil ou, le plus souvent, pour s'articuler, sans s'y substituer, aux structures existantes en positionnant le Service public de l'emploi (SPE) au cœur des partenariats existants.

Enfin récemment, on a vu apparaître la création de structures « interinstitutionnelles » polyvalentes d'accueil, d'information et d'orientation, à l'image de la cité des métiers de Paris (Belfort, Côtes-d'Armor, Nîmes...).

#### 1.1.1.1. Les Centres interinstitutionnels de bilan de compétences (CIBC)

Mis en place, là aussi, à titre expérimental par l'État, puis généralisés à l'ensemble des départements en 1989, les CIBC (112 aujourd'hui) ont vocation, dans un cadre interinstitutionnel, à délivrer des prestations d'orientation professionnelle dont des bilans de compétences (35 000 en 1997), à mener des actions expérimentales, à jouer un rôle d'appui et d'animation auprès des prestataires de bilan. 64 % sont des structures autonomes, 36 % sont portées par des structures support (en général par l'Éducation nationale).

Introduits par l'État dans les contrats de plan (1989-1993), ces centres bénéficient de fonds régionaux dans une dizaine de régions. Globalement, les régions participent au financement de l'activité des CIBC à hauteur de 18 %.

J'ai pu constater, sur le terrain, le rôle très positif que jouent les CIBC, par les prestations fournies mais aussi par leur capacité d'innovation, d'expérimentation et d'animation.

La question se pose de la clarification de leurs missions et de leur positionnement au sein du réseau public d'orientation et d'évaluation des compétences.

À mon sens, les CIBC ont vocation à prendre toute leur place dans l'organisation territoriale d'un dispositif d'évaluation des compétences et de validation des acquis professionnels.

À cet égard, on peut être préoccupé par la décision hâtive de transférer dès l'an 2000 à l'ANPE la gestion des financements de l'État aux CIBC.

Il ne faudrait pas qu'à l'occasion de ce transfert les CIBC deviennent de simples sous-traitants de l'ANPE sur des prestations standardisées. Les pouvoirs publics et les usagers perdraient certainement une part de la richesse et de la diversité des services que ce réseau fournit aujourd'hui.

#### 1.1.1. L'élaboration de programmes doit être mieux concertée

**Les contrats de plan État-région** constituent le cadre le plus ancien (1984) et certainement le mieux adapté à la mise en œuvre d'une politique concertée et à la définition de programmes communs d'intervention entre l'État et la région, sur l'apprentissage et la formation professionnelle continue des actifs. D'autres outils contractuels ont progressivement été mis en place à l'initiative de l'État, mais souvent sans une articulation suffisante avec le cadre de référence contractuel constitué par les contrats de plan État-région.

On peut mentionner, à titre principal, trois cadres contractuels complémentaires :

- les engagements de développement de la formation (EDDF) (*cf.* titre II, chap. 2) ;
- les conventions de formation pour les bénéficiaires de l'Allocation de formation de reclassement (AFR) (*cf.* titre II, chap. 2) ;
- les conventions tripartites d'adaptation des contrats de progrès de l'ANPE et de l'AFPA (*cf.* titre II, chap. 2).

Même si depuis 1984 d'autres outils de contractualisation ont vu le jour (par exemple avec la mise en œuvre des programmes communautaires territoriaux) le contrat de plan reste et doit rester le cadre de référence pour la coopération État-région parce qu'il associe opérationnellement les deux partenaires autour de la mise en œuvre conjointe d'actions et qu'il suscite des engagements financiers réciproques dans une démarche de développement économique et de cohésion sociale.

Les sommes consacrées à la formation professionnelle ne sont pas négligeables (environ 4 milliards de francs sur 5 ans, répartis à peu près pour moitié entre les deux parties, soit environ 5 % du montant total des moyens engagés dans les contrats de plan). Cette moyenne masque cependant de grandes disparités selon la volonté affirmée ou non des régions d'engager avec l'État un partenariat construit sur l'emploi et la formation professionnelle (pour la période 1994-99, sept régions ont engagé moins de 7 % de leurs budgets alors que cinq autres dépassaient 20 %).

Mais ces contrats portent rarement sur des programmes concertés de formation professionnelle des actifs (12 %), à l'exception de quelques régions particulièrement concernées par les restructurations industrielles (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes par exemple). Ils se centrent principalement sur des actions périphériques ayant pour finalité d'améliorer la qualité du système régional de formation professionnelle [actions sur l'environnement de la formation, dont financement des OREF et des CARIF (15 %), accompagnement du développement de l'alternance et de l'apprentissage (27 %), modernisation de l'offre de formation (17 %)]. Enfin, jusqu'à présent, les contrats de plan se sont peu articulés avec les contrats locaux de développement des territoires, notamment les contrats de ville et les contrats de pays.

Bien que cette politique contractuelle entre l'État et la région soit engagée depuis maintenant quinze ans, nous ne disposons pas d'évaluation globale concernant l'impact du contrat de plan sur la qualité et la performance des actions mises en œuvre par les deux acteurs. Pourtant, une responsabilité d'évaluation de l'impact du contrat de plan 1994-1999 avait été confiée au Commissariat général au plan, en concertation avec les ministères concernés, et des moyens étaient prévus à cet effet (50 millions de francs). Sur les sujets qui nous intéressent, aucune étude n'a été engagée à ce jour. Dans chaque région un Comité mixte d'évaluation a été mis en place ; mais les travaux engagés se sont davantage axés sur la construction d'indicateurs de suivi et de pilotage que sur l'évaluation de l'efficacité des actions.

Il est urgent que l'État engage, en lien avec les régions, une évaluation de leurs politiques coordonnées en s'appuyant sur des travaux à impulser au niveau régional.

Si les contrats de plan État-région demeurent un cadre adapté, encore faut-il que l'État mette en place des procédures suffisamment déconcentrées et souples permettant aux préfets de région de contractualiser sur des programmes d'actions réellement négociés avec les régions. De larges espaces doivent être ouverts à l'innovation et à l'expérimentation régionales.

Cette souplesse est en général le cas pour les actions relatives à la formation professionnelle continue. Par contre, l'absence de moyens propres d'intervention sur le volet emploi des contrats de plan a toujours été un élément bloquant, les régions n'y voyant qu'un moyen pour l'État d'obtenir des financements complémentaires sur des programmes et procédures définis au niveau national et sur lesquels ils n'ont que peu de maîtrise (investissements de l'AFPA, programmes de lutte contre le chômage de longue durée, actions de prévention des licenciements).

Les orientations données aux préfets de région pour la négociation des prochains contrats de plan État-région (2000-2006) marquent une ambition forte d'engagement contractuel de l'État sur des axes prioritaires des politiques d'emploi structurées autour du Plan national d'action pour l'emploi et la loi de prévention et de lutte contre les exclusions, en dégagant pour la contractualisation à venir des moyens globalisés d'intervention s'appuyant sur des programmes d'action territorialisés.

#### 1. Une approche trop segmentée des publics

Cette conclusion que l'on peut tirer tant des travaux d'experts que des auditions réalisées dans le cadre de la mission est contradictoire avec la volonté politique de construire un système de formation tout au long de la vie, concerté entre les acteurs. Elle s'oppose par ailleurs à la nécessité de construire au plan local des parcours individualisés d'accès à la qualification et à l'emploi, répondant aux besoins des personnes.

C'est pourquoi le dépassement des clivages entre formation initiale et continue ainsi que l'individualisation des parcours constituent les enjeux majeurs de la réforme du système de formation professionnelle et structure les propositions formulées dans le titre IV du rapport.

#### **1.2. Plan régional de développement de la formation professionnelle : l'essoufflement**

Pour ce qui concerne la formation professionnelle initiale et continue des jeunes, les régions sont maintenant reconnues comme des acteurs pivots pour animer, mettre en œuvre une politique globale de formation professionnelle initiale et continue des jeunes et assurer la concertation entre les acteurs comme nous l'avons vu supra (Les principes fondateurs de l'intervention publique dans le champ de la formation professionnelle continue).

Certains de nos interlocuteurs considèrent que les régions qui ont bien joué le jeu ont réussi à progresser dans la construction de leurs partenariats ; ils insistent sur le fait qu'il s'agit d'un processus en cours qui a certes besoin de trouver son rythme mais qui a d'ores et déjà donné des résultats. D'autres insistent sur les difficultés rencontrées sur le caractère superficiel de l'investissement de beaucoup de régions.

Indépendamment de tout jugement de valeur, on doit mettre l'accent sur les obstacles structurels qui limitent le mouvement lancé en 1993 et expliquent l'essoufflement d'aujourd'hui.

#### 1.1.1. Un partenariat qui reste superficiel

Si les PRDF ont été l'occasion de rassembler l'ensemble des acteurs concernés sur les orientations de moyen terme en matière de développement des formations professionnelles initiales et continues des jeunes, ils n'ont pas permis d'enclencher un partenariat de programmation et d'action.

Même concertés avec l'État, les PRDF restent des documents dont le caractère contraignant n'engage généralement que la région, faute de cosignature des autres partenaires (ou tout au moins d'un avis délibératif pour ce qui concerne le COREF) non prévus dans la construction législative du dispositif.

#### 1.1.1. Une culture de dialogue qui reste à construire entre les partenaires

La consultation des partenaires sociaux organisée sous l'égide des pouvoirs publics, ne produit aujourd'hui ni véritable échange de fond, ni réelle association dans la prise de décision. De nouvelles méthodes de travail sont à mettre en œuvre.

#### 1.1.1. Une déconcentration inachevée des services de l'État

Le partenariat État-région ne peut pas fonctionner concrètement lorsque les services de l'État ne disposent pas de capacités d'adaptation suffisantes dans la mise en œuvre des programmes et l'utilisation des moyens. La déconcentration, si elle a fortement progressé, ne permet pas encore totalement à l'État de s'adapter avec assez de souplesse aux besoins du territoire. À l'inverse, lorsque la déconcentration accompagne la décentralisation, elles se renforcent mutuellement.

Le fait que les Directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ne soient pas placés sous l'autorité des DRTEFP rend plus difficiles encore les partenariats au niveau régional. À l'inverse, le recteur qui a autorité sur les inspecteurs d'académie dispose d'une meilleure capacité à dialoguer avec le président du conseil régional.

Par ailleurs, la formation initiale est clairement affichée comme une compétence partagée entre la région et l'État et le périmètre de compétences est clairement défini. Dès lors que les règles du jeu sont bien établies, le dialogue entre les services du rectorat et les services de la région est facilité.

Tel n'est pas toujours le cas pour la formation professionnelle continue parce que le périmètre de compétences reste mal défini entre la région et les services déconcentrés du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, que les dispositifs nationaux d'intervention sur l'emploi et les dispositifs régionaux de formation professionnelle continue ne sont pas articulés. Quand chacun a tendance à se retrancher derrière ses prérogatives, il en résulte des relations distantes et parfois conflictuelles.

La décentralisation des actions de formation en faveur des jeunes en difficulté d'insertion, réalisée complètement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, peut contribuer à créer un nouveau climat et fonder de nouvelles relations.

Toutefois, le programme TRACE, lancé comme on l'a vu précédemment sans concertation préalable des conseils régionaux, a contribué à durcir les tensions État-région. Une concertation en amont avec le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue eut sans doute permis une meilleure adhésion des régions.

Enfin l'insuffisante cohésion des services de l'État, l'absence fréquente de position concertée préalable, le « bicéphalisme » préfet-recteur limitent trop souvent la qualité et la cohérence du dialogue État-région.

#### 1.1.1.Des structures d'information et d'orientation dont la performance est à améliorer

L'absence d'une politique publique affirmée en matière d'information et d'orientation professionnelle pour tous les publics se fait cruellement sentir.

Seuls l'ANPE et les Centres d'information et d'orientation (CIO) de l'Éducation nationale constituent véritablement chacun un réseau national disposant de points d'implantation maillant le territoire. Mais ils restent centrés sur des publics spécifiques :

- les demandeurs d'emploi pour l'ANPE ;
  - les jeunes scolarisés pour les Centres d'information et d'orientation
- La mission des CIO concerne tous les publics ; or dans les faits, 14 % seulement des personnes reçues sont des adultes (Note d'information 97.43, Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale)..

Le constat qui s'impose est celui de la juxtaposition de services d'information et d'orientation sectorisés, segmentés sur des publics ciblés et captifs, sans cohérence d'ensemble ni véritable complémentarité ou mise en réseau des services rendus aux personnes et aux entreprises. Pour y remédier, des initiatives ont été prises par certaines régions, généralement en concertation avec l'État, pour mettre en synergie les acteurs et assurer un déploiement harmonieux de ces structures sur le territoire (Pays de Loire, Poitou-Charentes, Franche-Comté, par exemple).

En dépit de ces quelques tentatives, c'est la confusion qui prévaut et l'utilisateur a beaucoup de difficulté à se diriger dans un véritable maquis de structures qui se chevauchent. Nous pouvons, à titre d'exemple, citer :

- les structures territoriales d'information et d'orientation du Service public de l'emploi (Agence locale pour l'emploi [ALE], services d'orientation professionnelle de l'AFPA, structures d'information et d'orientation pilotées par les services régionaux des droits des femmes) ;
- les missions locales et PAIO ;
- les structures territoriales du ministère de la Jeunesse et des Sports (centres d'information de la jeunesse) ;
- les structures d'information et d'orientation mises en œuvre par les universités ;
- les structures d'information et d'orientation de l'Éducation nationale (CIO, antennes de l'ONISEP et certains GRETA) ;
- les structures d'information des chambres consulaires, notamment sur l'apprentissage ;

- les structures d'information des OPCA, notamment ceux gérant les fonds de l'alternance et le congé individuel de formation, auxquels peuvent se surajouter des lieux spécifiques d'information spécialisée mis en place par des organisations professionnelles ;
- les Centres interinstitutionnel de bilan de compétences (CIBC) ;
- les Centres d'animation de ressources et d'information sur la formation (CARIF) qui, pour certains, ont développé des lieux d'information ouverts au grand public ;
- les structures développées par des acteurs locaux (MIF, SLIF, EREF et autres structures d'initiative locale) ;
- enfin, conséquence de la décentralisation de la formation professionnelle continue des jeunes, certains conseils régionaux ont mis en place, ces dernières années, leurs propres réseaux d'information et d'orientation (Picardie, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, par exemple).

L'absence de coordination, les contradictions d'intérêts, la complexité des dispositifs, des mesures, des financements, entraînent un enchevêtrement des compétences qui provoque des dérives concurrentielles. Il en résulte une grande confusion qui pénalise aussi bien les utilisateurs que les financeurs.

Au total les destinataires de l'information ont bien du mal à identifier la structure capable de répondre à leurs besoins et à se frayer un chemin dans un tel labyrinthe.

C'est cette conclusion qu'exprimait le sondage Centre Inffo/BVA des 21 et 22 décembre 1993, portant sur l'information des salariés FCentre Inffo : « Le dispositif d'accueil, d'information et d'orientation », contribution à la mission parlementaire, juillet 1999.. Si 96 % des salariés interrogés estiment disposer d'un droit à la formation, ils sont 39 % à ne pas savoir où s'adresser pour recevoir l'information qu'ils recherchent, et ne sont, par exemple, que 3 % à citer avec précision le congé individuel de formation.

Autre exemple, en 1990, l'Institut national de l'audiovisuel, le Centre Inffo et FR3 ont réalisé une série d'émissions sur la formation professionnelle. Dans l'émission consacrée à l'information sur la formation, il ressortait des enquêtes menées auprès du public :

- l'impossibilité pour les demandeurs d'identifier l'organisme donnant précisément l'information sur les possibilités de formation ;
- le renvoi de l'utilisateur d'un organisme à l'autre, chaque organisme ne détenant qu'une parcelle de l'information.

La mise en place d'une organisation lisible et performante des services d'information et d'orientation professionnelle doit relever d'une politique affirmée tant au niveau national que régional et local.

Sans cette volonté, les résistances institutionnelles seront fortes. Il suffit pour s'en convaincre de constater l'absence de mise en œuvre opérationnelle de la convention cadre, signée pourtant par cinq ministres en mars 1996, relative au réseau public d'insertion des jeunes. Celle-ci invitait les quatre réseaux concernés au plan territorial (les missions locales et PAIO, les ALE, le réseau information-jeunesse, les centres d'information et d'orientation de l'Éducation nationale et les espaces ruraux pour l'emploi et la formation) à développer un mode de travail en réseau pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes.

## **1.2.L'enjeu des nouveaux partenariats à construire.**

Au cours de ces dix dernières années, l'essentiel du débat sur la formation professionnelle s'est focalisé sur les jeunes. La formation professionnelle des adultes est devenue un « non sujet » face aux rapports d'enquêtes, aux débats d'experts et aux appareillages réglementaires centrés sur les dispositifs au bénéfice des jeunes sans emploi.

Ce silence est d'autant plus dommageable que l'emploi et la qualification des adultes constituent le défi structurel qui se pose dès à présent aux décideurs publics.

On peut se féliciter que M<sup>me</sup> Nicole Péry, secrétaire d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle, dans le diagnostic porté sur l'état de la formation professionnelle continue, évite le « tropisme » de certains de ses prédécesseurs qui ont trop souvent réduit le problème de la formation professionnelle continue à celui de l'amélioration de l'accès des jeunes aux emplois par le développement des contrats en alternance et l'apprentissage.

### 1.1.1. Pour les jeunes : une évolution des besoins

Le problème de l'insertion des jeunes est réel et à court terme, il doit rester une priorité nationale. Il s'agit cependant de prendre conscience de l'évolution des besoins et d'adapter les programmes d'intervention en conséquence.

Certes, il reste un noyau dur d'environ 57 000 jeunes FCe ce chiffre est à rapprocher des sorties qualifiées : 200 000 sortent avec le niveau IV, 172 000 avec le niveau V, les niveaux V bis et VI sont heureusement de plus en plus minoritaires. sortant chaque année du système éducatif sans formation première et qui nécessite le maintien d'actions concertées entre les régions et les services de l'État (éducation avec le programme « nouvelles chances », emploi avec le programme TRACE). Mais le problème auquel se trouvent également confrontés les acteurs de terrain depuis le début des années 1990 et qui va en s'amplifiant avec l'élévation générale du niveau de diplôme des jeunes, est celui de l'insertion professionnelle post-bac.

Il sort aujourd'hui des universités un nombre de jeunes diplômés qui est supérieur aux capacités d'embauche de cadres. L'importance de l'échec universitaire postbac met sur le marché du travail des jeunes d'un bon niveau de culture générale mais sans qualification professionnelle véritable.

Il devient donc urgent d'adapter à cette nouvelle donne les politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux.

### 1.1.1. Pour les adultes : de nouveaux défis

#### 1.1.1.1. Le vieillissement des actifs

Le chômage des jeunes a une composante conjoncturelle très affirmée. L'évolution du chômage des jeunes en longue période et sa forte sensibilité aux retournements conjoncturels de la croissance en témoignent.

Le chômage des adultes a une composante structurelle très forte qui le rend peu sensible aux embellies économiques ; seule une croissance soutenue est susceptible d'avoir des effets positifs.

Il suffit, pour s'en convaincre, de faire un retour sur la période 1987-1988 au cours de laquelle près de 900 000 emplois ont été créés, entraînant une chute rapide du chômage des jeunes, mais laissant insensible le chômage des adultes (et particulièrement le chômage de longue durée), alors même que se manifestaient localement et sectoriellement ce que l'on a appelé abusivement des « pénuries de main-d'œuvre ».

Le même phénomène se reproduit aujourd'hui localement et sectoriellement avec la reprise de la croissance, même si les politiques mises en œuvre par le Service public de l'emploi ont permis récemment d'assurer une baisse du chômage de longue durée.

L'évolution démographique dans les dix ans à venir est favorable à une amélioration des conditions d'accès des jeunes générations aux emplois libérés par les départs à la retraite des « baby boomers ».

Si l'on veut que ces conditions favorables à une détente sur le chômage profitent aussi aux adultes et ne se traduisent pas, comme on l'a déjà vécu, par des difficultés aiguës de recrutement, si l'on ne veut pas laisser coexister chômage massif d'adultes et offres d'emploi non satisfaites, il est impératif de dynamiser les politiques publiques de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée en développant une politique territoriale concertée entre les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les entreprises.

Les évolutions démographiques vont se traduire, dans les entreprises, par un vieillissement de l'âge des actifs.

Ce phénomène risque d'être accentué par l'allongement de l'âge des départs à la retraite.

Les entreprises habituées depuis trente ans à gérer leurs besoins de renouvellement de compétences, pour l'essentiel, par un recrutement préférentiel de jeunes fraîchement diplômés, et la mise à la retraite anticipée de salariés aux compétences considérées comme obsolètes, sont peu préparées à ces mutations. Elles devront pourtant gérer leur modernisation et les changements organisationnels qui l'accompagnent avec un stock d'adultes actifs peu formés, ou ayant acquis des compétences insuffisantes.

N'y a-t-il pas là un défi majeur suffisant pour que, au plan national et régional, l'État, les régions et les partenaires sociaux en fassent une priorité politique et que sur le sujet de l'emploi et de la formation des adultes, il y ait matière également à définir des programmes d'action concertés ? À l'évidence, les régions seront conduites à rechercher beaucoup plus qu'aujourd'hui des partenariats avec les organismes paritaires pour la formation des salariés adultes.

#### 1.1.1.1. Mieux associer les régions aux actions de l'État

En 1997, hors rémunération et dépenses annexes (investissement), l'État et les régions ont consacré à la formation des demandeurs d'emploi adultes et aux actions de conversion des salariés licenciés, ou menacés de l'être, près de 8 milliards de francs soit :

- 5,9 milliards financés par l'État ;
- 2,1 milliards financés par les régions.

Domaine principal d'intervention des politiques d'emploi menées par l'État, les régions sont aujourd'hui peu associées aux politiques mises en œuvre par l'État pour la formation et l'insertion des demandeurs d'emploi adultes, notamment de longue durée. Pourtant, cette coopération semble impérative car, comment permettre aux régions d'assurer pleinement leur responsabilité sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi jeunes ou adultes si elles n'ont pas accès aux leviers des aides pour l'accès aux emplois ?

Or, les conseils régionaux ne sont pas systématiquement invités aux réunions du Service public de l'emploi (SPE), au cours desquelles sont arrêtés les projets de programmes régionaux pour la prévention et la lutte contre le chômage de longue durée et les engagements de chacune des composantes du Service public de l'emploi (ANPE, AFPA, DRTEFP). Ils ne sont pas davantage associés aux démarches amont d'élaboration des diagnostics et des plans d'action locaux, arrêtés par le SPE au niveau local et qui sous-tendent l'édifice de la programmation régionale du SPE.

Enfin, ils ne sont pas systématiquement associés aux réunions régulières de pilotage, de suivi et d'évaluation de ces programmes, organisées au cours de l'année. Leur participation à ces exercices relève d'initiatives individuelles du préfet de région ou du DRTEFP et repose sur la qualité des relations existantes entre les services.

Dans ces conditions, il est difficile de construire des synergies et des actions complémentaires entre les mesures et moyens mis en œuvre par le Service Public de l'Emploi et ceux des régions, au bénéfice de la formation et de l'insertion des demandeurs d'emploi.

Toutefois, il faut observer que l'on assiste depuis 1998 à une volonté forte du ministère de l'Emploi et de la Solidarité de territorialiser au plan local la mise en œuvre des programmes, dans une démarche de diagnostics et plans d'actions concertés, associant l'ensemble des acteurs du Service public de l'emploi, définissant des priorités d'action et fédérant les moyens pour construire des réponses individualisées et globales aux besoins d'emploi des personnes en difficulté.

Cette démarche devrait connaître en 1999 un renforcement sensible de la cohésion de l'action publique en matière de lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions, avec l'association à la démarche des représentants territoriaux des conseils régionaux, des missions locales et des services déconcentrés de la Direction de l'action sociale.

Une bonne articulation au plan local des actions de formation des régions et des aides à l'emploi de l'État suppose que les conseils régionaux mettent en place une organisation territorialisée de leurs actions.

#### 1.1.1.1. Conclusion : développer les partenariats

Dans notre système social profondément ancré sur les principes d'égalité et de solidarité nationale, on attend de la formation professionnelle qu'elle contribue à la fois aux objectifs de performance économique et de cohésion sociale.

Elle est donc au service de finalités qui appellent des responsabilités partagées. C'est ce que traduit l'article L.900-1 du Code du travail posant le principe que « la formation professionnelle permanente constitue une obligation nationale à laquelle l'ensemble des acteurs doit concourir ».

C'est pourquoi l'approche par les compétences institutionnelles, propres au domaine de la formation professionnelle, porte en elle le risque de segmentations et de cloisonnements qui nuit gravement à l'efficacité du système et paraît perdre de vue les finalités politiques des actions à conduire.

Pour aider les acteurs à assumer leur rôle complémentaire au mieux de la satisfaction des besoins, les cadres de coopération technique et les instances de négociation ou de copilotage nécessitent que soit précisé qui est chef de file et pour quelle responsabilité spécifique (voir titre IV).

Les services de la région doivent pouvoir être associés à certains travaux du SPE régional. On pense, notamment, à l'équipe régionale de consultants, ainsi qu'aux diagnostics et plans d'action locaux.

Les conventions tripartites État-région-ANPE ou État-région-AFPA doivent pouvoir être pleinement assumées comme le cadre de la mise en œuvre territoriale des contrats de progrès de ces deux organismes.

Le PRDF, institué par la loi quinquennale, pourrait voir utilement son champ élargi aux adultes et revêtir le caractère d'un document d'orientation commun de l'État et de la région, en relation avec les conventions tripartites État-région-AFPA et État-région-ANPE.

Les conventions tripartites État-région-ASSEDIC, relatives à l'AFR, devraient, dans un cadre rénové, constituer un cadre contractuel d'engagement concerté entre l'État, la région et les partenaires sociaux, sur la formation des demandeurs d'emploi. Leur articulation avec les contrats de plan mériterait d'être affirmée.

Toutes ces évolutions seraient de nature à conforter le rôle pivot des régions, dans la perspective d'une déconcentration et d'une territorialisation accrue des politiques mises en œuvre par l'État et les partenaires sociaux.

Ces différentes pistes ne font que traduire les mutations profondes que doivent opérer les acteurs publics FP. Lechaux : « Le nouveau contexte politique de l'insertion socioprofessionnelle : les mutations en cours et les enjeux au niveau régional », Quaternaire, mars 1998. en vue d'aller vers de nouveaux services publics fondés sur de nouvelles catégories opératoires d'action : la construction de parcours individualisés, la reconnaissance et l'acquisition de compétences certifiables, la promotion de réseaux locaux d'information, d'orientation et de formation.

## **Chapitre 2 : Les partenariats entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux**

Aux logiques administratives segmentées entre l'éducation, la formation, l'action sociale, l'emploi, etc., il faut substituer une logique d'ingénierie de projet qui fédère dans une

démarche partenariale et sur un territoire l'ensemble des acteurs autour d'objectifs préalablement définis en commun.

Les liens formels et informels qui se sont tissés entre l'État et les partenaires sociaux dans le champ de la formation professionnelle sont d'une grande densité. Ils concernent en premier lieu l'exercice du pouvoir normatif mais aussi la mobilisation de ressources financières, la définition commune d'objectifs et de priorités et leur mise en œuvre, la fonction information-conseil ainsi que le contrôle. À côté du contrôle administratif et financier, ce qu'il est convenu d'appeler le « contrôle social » est exercé par les représentants du personnel dans l'entreprise et les partenaires sociaux à d'autres niveaux.

L'antériorité historique de ces liens, leur densité, les enjeux normatifs et financiers qui les sous-tendent, la similitude des cultures d'organisation (centralisées-verticales) expliquent largement le « malaise » des régions et leur difficulté à faire vivre « la compétence de droit commun » que la loi de décentralisation leur a assignée sans réel débat politique de fond, ni en 1983 ni d'ailleurs en 1993. Les régions, en effet, doivent affirmer leur identité non seulement face à l'État central et déconcentré, mais aussi face aux partenaires sociaux, organisés fortement au niveau des branches, souvent faiblement décentralisés, et de surcroît faiblement organisés au niveau régional interprofessionnel.

La loi quinquennale, en renforçant dans le même temps la compétence des régions et celle des partenaires sociaux au niveau des branches professionnelles a renforcé un champ de tension entre politiques nationales des branches et politiques territoriales des régions.

## 2. Les partenariats pour l'action entre l'État et les partenaires sociaux

L'État et les partenaires sociaux se sont fixés comme objectif commun l'accompagnement et la modernisation des compétences des ressources humaines des entreprises. L'État a mis en œuvre dans cette perspective ce qu'il est convenu d'appeler une « politique contractuelle » (qui n'est pas à confondre avec la politique contractuelle des partenaires sociaux eux-mêmes dans le cadre de la négociation collective).

Cette politique s'appuie sur deux instruments : les CEP et les EDDF.

### 2.1. Les Contrats d'études prospectives (CEP)

Les CEP, créés en 1987, ont pour objet l'étude prospective des problèmes d'emploi, de travail, de qualification et de formation ; il s'agit d'un dispositif d'analyse et d'aide à l'action dont le pilotage repose sur la négociation et sur la concertation entre les partenaires sociaux. Il est mené principalement dans les branches professionnelles mais il peut également l'être au niveau territorial dans une logique interprofessionnelle de développement économique. Le CEP repose sur un contrat qui lie les partenaires sociaux et l'État et un ou plusieurs opérateurs qui réalisent les études prospectives et qui peuvent être des consultants privés ou des organismes publics d'études.

Depuis 1988, quarante CEP ont été achevés, 6 sont en cours de réalisation (dont un engagé en 1977) et six en négociation. En 1997, plus de 9 millions de francs ont été consacrés à ces contrats, en incluant les coûts de préparation et de publication.

Jusqu'à une date récente, la majorité des CEP étaient signés avec les branches professionnelles industrielles. Ce champ s'est depuis largement ouvert au secteur tertiaire, contribuant ainsi au développement des activités de services, dont la professionnalisation constitue un élément essentiel. Des démarches de CEP sur des fonctions ou métiers transversaux (secrétariat, logistique, commerce international...) sont également amorcées.

Les CEP (constats, analyses, orientation) fournissent à la négociation collective les bases d'un diagnostic partagé et permettent donc de l'enrichir, notamment en matière de reconnaissance des compétences et de mise en place d'outils permanents d'observation des emplois et de qualifications. Dans de nombreux cas, l'appui sur le CEP conforte l'action de la Commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE) en renforçant son rôle politique. Il a même été parfois à l'origine de la création de CPNE en aidant la structuration d'un secteur en branche professionnelle FN. Besucco-Bertin, M. Tallard, F. Lozier : « Impact de la politique contractuelle de formation sur la dynamique de négociation dans les branches professionnelles », 1997.. La principale faiblesse réside aujourd'hui dans la déficience des relais territoriaux de branches à irriguer les politiques de gestion des ressources humaines des entreprises.

### **2.1. Les engagements de développement de la formation (EDDF)**

Les EDDF créés en 1984, bénéficient aux employeurs qui s'engagent dans l'amélioration quantitative et qualitative de leur plan de formation. L'objectif est de soutenir les projets d'élévation des qualifications et des compétences des salariés, rendue nécessaire par les mutations technologiques et économiques.

L'aide est attribuée notamment aux petites et moyennes entreprises (soit indépendantes, soit filiales de groupes). Ainsi, 90 % des entreprises indépendantes ou filiales de groupe concernées par les EDDF emploient moins de cinquante salariés. Les ouvriers et employés représentent les deux tiers des stagiaires.

Les projets de formation des entreprises doivent s'inscrire dans une réflexion stratégique de développement. D'une part, ils sont négociés pour l'essentiel au niveau des branches professionnelles - à défaut, avec l'entreprise directement -, où les problèmes de modernisation et de compétitivité peuvent être posés de manière globale et cohérente ; d'autre part, ils portent sur une période pluriannuelle, de manière à inscrire les actions de formation à engager dans une perspective de moyen terme. Ils peuvent par ailleurs être conclus au niveau territorial avec des organisations interprofessionnelles, notamment dans une logique de développement économique local. Les accords cadre EDDF sont principalement négociés entre l'État et une ou plusieurs organisations professionnelles : toutefois, indépendamment des consultations prévues par la loi, les représentants des salariés veillent à leur bonne exécution à travers les comités de suivi des accords auxquels ils sont associés.

En 1997, les engagements de développement de la formation ont permis de former plus de 196 000 stagiaires dans 3 468 entreprises, auxquels s'ajoutent plus de 8 000 indépendants agriculteurs ou artisans. La contribution totale de l'État au financement des actions de formation a été de 289 millions de francs.

La circulaire du 5 juillet 1999 infléchit le dispositif vers trois axes :  
- donner une plus grande place à la politique contractuelle territoriale ;

- élargir le champ d'intervention des engagements de développement de la formation pour prendre en compte des expérimentations, notamment sur la formation interne et la validation des compétences ;
- simplifier les procédures pour élargir le champ des bénéficiaires à des entreprises habituellement à l'écart des interventions publiques (notamment les petites entreprises non filiales de groupes).

La poursuite de cette politique contractuelle entre l'État et les partenaires sociaux est hautement souhaitable et mérite d'être renforcée sur quatre axes :

- favoriser le développement de la politique contractuelle au niveau territorial en y impliquant davantage les régions ;
- orienter plus significativement les fonds mutualisés sur les priorités définies dans les accords d'engagement de développement des formations ;
- orienter plus fortement l'aide de l'État vers des actions permettant réellement de réduire les inégalités d'accès à la formation et de promouvoir la certification des compétences et l'accès à la qualification ;
- renforcer les outils de pilotage, de suivi et d'évaluation dans un cadre réellement paritaire.

## 2. Partenaires sociaux et régions

### 2.2. Les contrats d'objectifs

#### 1.1.1. Caractéristiques

Les contrats d'objectifs ont été créés par la loi du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage. Selon l'article 22 de cette loi : « L'État, la région, une ou plusieurs organisations représentatives des milieux socioprofessionnels peuvent conclure des contrats fixant des objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle et notamment de formation professionnelle alternée. Ces contrats d'objectifs peuvent être annuels ou pluriannuels. »

La loi du 17 juillet 1992 a complété cette définition en indiquant que : « Les chambres de métiers, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres d'agriculture peuvent être associées aux contrats d'objectifs. »

Les partenaires sociaux ont repris cet instrument dans l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 3 juillet 1991 qui précise que « les parties signataires soulignent l'intérêt qui s'attache à la conclusion entre l'État, les régions et les branches professionnelles, après consultation des Commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) et, le cas échéant, des Commissions interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE), de contrats d'objectifs relatifs aux premières formations technologiques et professionnelles prenant en compte leurs orientations respectives et déterminant les conditions de leur coopération à la mise en œuvre et à l'adaptation des enseignements dispensés ».

Selon le décret du 14 janvier 1993, les contrats d'objectifs déterminent en particulier les orientations sur les effectifs à former par type et niveau de qualification, la localisation souhaitable des formations, les durées prévisionnelles des formations en centres de formation et les types d'actions susceptibles de favoriser l'information des jeunes et de leur famille.

Les contrats d'objectifs peuvent en outre prévoir la conclusion de contrats de qualité entre les régions et les organismes gestionnaires de Centres de formation d'apprentis (CFA).

Le contrat est soumis, outre les CPNE et les COPIRE, au COREF, au Comité académique de l'Éducation nationale et au Comité régional de l'agriculture et de la forêt.

### 1.1.1.Pratiques

Le nombre de contrats d'objectifs signés avec les branches professionnelles demeure faible : de 0 à 7 ou 8 maximum par région. Trois branches professionnelles ont signé des contrats dans quasiment toutes les régions qui y ont eu recours : le BTP, la réparation et le commerce automobile ainsi que les transports. Pour le reste, les secteurs ayant conclu des contrats d'objectifs varient suivant les pratiques des conseils régionaux (selon qu'ils sont demandeurs ou non) et les représentants en région des secteurs. La dynamique de signature des contrats d'objectif, forte dans les trois années qui ont suivi la mise en place des PRDF, paraît s'essouffler aujourd'hui.

S'agissant du contenu, les contrats d'objectifs ont une nature contractuelle relativement faible : si des objectifs généraux sont toujours affichés, ils constituent davantage des lignes directrices que des objectifs véritablement contractualisés avec des engagements précis de programmation et d'actions. Il s'agit plus souvent d'actions d'accompagnement pour améliorer l'image des métiers, l'orientation, la qualité, la pédagogie, que d'un véritable partenariat construit autour de la mise en œuvre d'actions de formation, sur des engagements quantifiés FComité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue : « La mise en œuvre des contrats d'objectif », octobre 1996..

Les contrats d'objectifs actuels apparaissent davantage comme un moyen d'information réciproque qu'un outil d'harmonisation des décisions prises par les différents acteurs des formations en alternance. Ils ne sont pas premiers dans la construction des politiques et décision : ce n'est qu'après avoir arrêté sa politique d'apprentissage et de formation professionnelle qu'un conseil régional signe des contrats d'objectifs et non en fonction des engagements pris qu'est arrêtée une politique d'action régionale. Il s'agit donc davantage d'un outil de concertation que d'un moyen de négociation.

## 2.2.Les conventions tripartites relatives à l'Allocation formation reclassement (AFR)

La réforme portant création de l'AFR s'inscrit dans le cadre d'une réorganisation des financements de la rémunération des stagiaires, engagée en 1987. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'AFR le 1<sup>er</sup> juillet 1988, tout demandeur d'emploi indemnisé au titre de l'assurance chômage, désireux suivre une formation d'au moins 300 heures, devait quitter le régime d'assurance chômage et, pour bénéficier d'une rémunération de remplacement, suivre un stage agréé par l'État ou la région.

Par le maintien d'une prise en charge de la rémunération par l'État et l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), le dispositif AFR a offert aux régions la possibilité de se libérer des charges de rémunération dont elles s'acquittaient antérieurement. En contrepartie de cet allègement de charges, il a été demandé aux régions, pour la durée des conventions d'assurance chômage, de redéployer les économies ainsi réalisées sur un développement de leurs actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi, dans des

volumes et selon des modalités formalisées par des conventions tripartites État-région-ASSEDIC.

Des réserves de principe ont toujours été mises en avant par les régions pour signer un contrat concernant un dispositif ciblé sur une catégorie de demandeurs d'emploi, contraire au principe d'autonomie des régions dans la définition de leurs politiques.

Le renouvellement en 1994 des conventions tripartites, avec la réforme du système d'assurance chômage, créant l'Allocation unique dégressive (AUD), a d'ailleurs donné lieu à des négociations difficiles. Certaines régions ont, en effet, considéré que la formation des chômeurs de longue durée ne relevait pas de leur champ de compétence, mais de celui de l'État.

En général, la création de l'AFR a été un levier important de développement des actions de formation financées par les régions et destinées à des demandeurs d'emploi principalement adultes. En 1997, les régions ont financé des stages suivis par 36,4 % des bénéficiaires AFR contre 25,9 % en 1991.

Toutefois, ces conventions tripartites n'ont jamais été l'occasion d'une politique régionale concertée entre les partenaires sociaux, gestionnaires des ASSEDIC, l'État et les régions. Le dispositif des conventions tripartites AFR ne fonctionne pas ou fonctionne mal. La finalité de ces conventions, principalement financière, avait certes un sens les premières années parce que les économies potentielles sur la rémunération des stagiaires pouvaient être chiffrées. Elle a perdu de son sens au fil des ans et la question de son maintien en l'état mérite d'être posée.

Ces conventions n'ont pas permis, par ailleurs, d'enclencher une politique concertée et coordonnée de formation des demandeurs d'emploi (sur le financement des actions de formation, mais aussi sur la question de la rémunération des stagiaires). En effet, l'absence d'outils et de procédures permettant d'en assurer un suivi efficace n'a pas permis la construction d'un partenariat actif. Il n'y a donc pas de véritable partenariat entre les ASSEDIC, l'État et les régions, même si ces dernières procèdent à des engagements financiers importants. Les comités de suivi sont rares, et quand ils se réunissent, les échanges restent formels et se limitent à des informations réciproques de nature financière et/ou statistique.

Une approche en termes de « contrats d'objectifs » articulée aux grandes orientations structurantes arrêtées pour les contrats de plan État-région et les programmes européens territoriaux pourrait constituer une voie de rénovation.

### **Titre 3 Des instances de concertation multiples et peu efficaces**

#### **1.Introduction**

Pour donner de la cohérence à l'action, il faut des outils que nous avons analysés dans la partie précédente ; mais il faut aussi des lieux qui permettent d'organiser entre les trois partenaires, échange d'information, dialogue, coordination, suivi et évaluation des politiques menées séparément ou ensemble.

Sans confiance réciproque, il n'y a pas de partenariat solide.

La transparence dans les moyens mobilisés et les actions menées est le vecteur de cette confiance.

Il faut donc qu'aux trois niveaux :

- national, pour ce qui est de l'élaboration des politiques ;
  - régional, pour ce qui est de la programmation et la coordination des actions engagées ;
  - local, pour ce qui est de la mise en œuvre opérationnelle de plans d'action ;
- soient structurées des instances de concertation et de coordination, avec une composition adaptée à la finalité de leurs objectifs.

Cette troisième partie sera donc consacrée à l'analyse du fonctionnement des instances existantes aujourd'hui au niveau national (chap. 1), au niveau régional (chap. 2) et au niveau département et local (chap. 3).

Ce diagnostic met en évidence de multiples carences :

- instances nationales qui se sont stratifiées au fil du temps sans rationalité d'ensemble ;
- instances régionales qui se contentent de juxtaposer les politiques des trois acteurs au lieu de les coordonner ;
- enchevêtrement anarchique d'instances locales au gré de zonages qui se superposent.

## **Chapitre 1 Instances nationales : une stratification peu rationnelle**

Les instances nationales de concertation sur les politiques d'emploi et de formation professionnelle continue ont été mises en place, pour certaines d'entre elles, il y a plus de trente ans.

Alors que l'organisation institutionnelle de ces politiques a connu de profondes mutations, que les exigences d'insertion et de qualification ont progressivement infléchi les politiques de formation professionnelle continue, que la fusion des services emploi et formation professionnelle a été progressivement opérée au sein du ministère en charge de ces questions, les instances quant à elles, n'ont pas été fondamentalement adaptées aux évolutions politiques, sociales et institutionnelles.

Le fait que certaines d'entre elles ne se soient pas réunies depuis une quinzaine d'années, apporte la preuve de leur obsolescence. Le moment est venu de « couper les branches mortes » et de donner une plus grande vigueur aux instances qui ont su garder leur pertinence. Là comme ailleurs, un travail de simplification s'impose.

Présenter au préalable, de manière simple, l'organisation de ces instances n'est pas chose aisée tant elles sont foisonnantes, diverses dans leur nature et variées dans leur composition.

On peut néanmoins tenter un classement en trois catégories, selon leurs finalités :

### **a) Les instances de concertation internes aux partenaires sociaux :**

- le Comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP) ;
- les Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE).

**b) Les instances de concertation internes à l'État :**

- le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, avec le groupe permanent des hauts fonctionnaires et le conseil de gestion du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale ;
- le Comité interministériel de l'emploi ;
- le Comité interministériel pour le développement de l'emploi.

**c) Les instances de concertation de l'État avec les partenaires sociaux et les acteurs socio-économiques :**

- le Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales ;
- le Comité supérieur de l'emploi, avec la commission permanente du Comité supérieur de l'emploi ;
- le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, avec la commission permanente du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- le Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés, avec la section permanente du Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés ;
- le Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, avec la commission permanente du Conseil national de la formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi.

**d) Les instances de concertation tripartites qui associent l'État, les partenaires sociaux et des représentants d'élus :**

- le Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue ;
- la Commission nationale des comptes de la formation professionnelle ;
- le Conseil national des missions locales ;
- le Conseil national de l'insertion par l'activité économique ;
- le Comité de liaison des comités de bassin d'emploi ;
- le Conseil national de lutte contre les exclusions.

1. Les instances de concertation internes aux partenaires sociaux

**1.1. Le Comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP)**

Comme on l'a vu dans la première partie sur la compétence des partenaires sociaux (titre I, chap. 2), le Comité paritaire national de la formation professionnelle est une instance de concertation créée par les signataires de l'accord interprofessionnel du 3 juillet 1991 (*annexe A1*).

Il doit permettre aux partenaires sociaux de veiller au bon fonctionnement des dispositifs prévus par cet accord. Il assure notamment le suivi des dispositions relatives aux contrats d'insertion en alternance et l'agrément des organismes collecteurs. Il mène des travaux d'études et de réflexion, formule toutes les propositions qu'il juge utiles et assure les liaisons nécessaires avec les pouvoirs publics.

**1.1. Les Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE)**

Comme nous l'avons vu également dans la première partie, les CPNE sont des instances créées par les partenaires sociaux par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi (*annexe A2*).

À l'origine, lieu de concertation entre les représentants des employeurs et des salariés sur les questions d'emploi dans leur branche, les CPNE ont vu leurs missions s'élargir aux questions de formation professionnelle et de qualification à l'occasion des accords interprofessionnels conclus au cours des décennies 1980 et 1990.

Toutes les branches n'ont pas créé de CPNE. Aujourd'hui, seules une vingtaine sont dotées d'une CPNE véritablement active. Il semble manquer aux CPNE un support de réflexion qui leur permettrait d'être de réelles instances de concertation professionnelle. De ce point de vue, les « Contrats d'études prospectives » (CEP) impulsés par l'État ont constitué de puissants leviers de dynamisation des CPNE.

1. Les instances de concertation internes à l'État

### **1.2. Le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale**

Présidée par le Premier ministre, le ministre de l'Éducation nationale en assurant la vice-présidence, cette instance a été créée par la loi du 3 décembre 1966 pour asseoir le caractère interministériel des questions de formation professionnelle initiale et continue et permettre la coordination nécessaire des ministres concernés sur les orientations des politiques à mettre en œuvre (*annexe A3*).

Ce Comité s'est réuni pour la dernière fois le 10 janvier 1983, dans le cadre de la préparation du IX<sup>e</sup> plan.

Sa « mise en sommeil » reflète la disparition progressive du caractère interministériel des politiques de formation professionnelle mises en œuvre par l'État, observable par les évolutions que nous avons soulignées dans le premier chapitre :

- abandon par l'État de politiques massives de soutien à la promotion sociale avec le transfert de ces programmes aux régions en janvier 1983, dans le cadre des lois de décentralisation ;
- perte de l'espace d'autonomie politique de la formation professionnelle continue recentrée prioritairement sur la lutte contre le chômage ;
- disparition des programmes ministériels financés sur le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

### **1.2. Le groupe permanent de hauts fonctionnaires**

Présidé par le ministre chargé de la formation professionnelle, il émane, dans sa composition, du Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale (*annexe A4*). Il a en charge la préparation des travaux du Comité et le suivi de l'application des décisions prises en son sein.

Il consulte la commission permanente du Conseil national de la formation professionnelle et de la promotion sociale sur l'orientation et la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle continue de l'État.

Ce groupe permanent de hauts fonctionnaires, tombé lui aussi en « sommeil », s'est néanmoins réuni le 4 avril 1995 pour étudier les conditions de sa réactivation, sans toutefois que des suites concrètes y aient été données.

### **1.2.Le Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale**

Présidé par une personnalité qualifiée, nommée par le Premier ministre, le Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, créé en 1966, est composé d'un représentant de chacun des ministres participant au Comité interministériel et d'un nombre équivalent de personnalités qualifiées (*cf. annexe A5*). L'objectif du Conseil de gestion est d'examiner les demandes d'intervention provenant des différents départements ministériels et des préfets de région, sur la base des orientations arrêtées par le Comité interministériel et le groupe de hauts fonctionnaires.

Le Conseil de gestion est également consulté, depuis 1983, sur la répartition, entre les régions, des dotations de décentralisation relatives à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue.

Paradoxalement, ce Conseil de gestion continue à se réunir, alors même que les motifs de sa création, à savoir :

- une gestion nationale des enveloppes réparties entre les préfets de région sur la base de projets ;
  - un fonds interministériel destiné à financer des actions initiées par l'ensemble des départements ministériels intéressés ;
- ont disparu respectivement en 1983 pour le premier motif, 1993 pour le second.

On peut se demander par ailleurs, s'il est pertinent d'associer des personnalités qualifiées (en réalité, partenaires sociaux et chambres consulaires) aux décisions de répartition des crédits inscrits sur ce fonds entre les préfets de région.

Toutefois, il faut retenir que c'est dans le cadre du Conseil de gestion que se sont constitués des groupes de travail qui ont permis une réflexion utile sur la mise en œuvre des « engagements de développement de la formation » et programmes de promotion des « formations ouvertes et à distance ». Ces fonctions devront être maintenues dans le cadre d'instances renouvelées.

### **1.2.Le Comité interministériel de l'emploi**

Il faut également signaler l'existence d'un Comité interministériel de l'emploi créé en février 1971 en vue d'étudier les problèmes et de coordonner les actions de politique de l'emploi (*annexe A6*). Ce Comité interministériel semble être totalement tombé dans l'oubli et aucune des personnes auditionnées ne l'a mentionné. Il reste néanmoins codifié dans le Code du travail aux articles D.321-1 à D.321-7. La preuve de la mise en sommeil de cette instance est la décision, prise en 1995, de créer par décret un Comité interministériel pour le développement de l'emploi, alors même que le Comité interministériel de l'emploi, sur des bases modernisées, aurait pu jouer le même rôle (*annexe A7*) !

## **1.2.Le Comité interministériel de lutte contre les exclusions**

On peut également mentionner, même si le sujet en est plus large, le Comité interministériel de lutte contre les exclusions, présidé par le Premier ministre, réunissant les seize ministres concernés par la mise en œuvre des programmes d'actions de la loi d'orientation pour la prévention et la lutte contre les exclusions de juillet 1998.

### **1.1.Les instances nationales de concertation État - partenaires sociaux**

Historiquement, ces instances se sont construites à partir des fonds d'intervention de l'État sur l'emploi (le Fonds national de l'emploi) et sur la formation professionnelle continue (le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale).

Elles ont jusqu'à une date récente fonctionné de manière étanche, étant animées et organisées, jusqu'à leur fusion, par chacune des deux administrations centrales distinctes : la Délégation à l'emploi d'une part, la Délégation à la formation professionnelle d'autre part.

Il s'agit davantage d'instances de consultation sur les politiques et les programmes mis en œuvre par l'État que d'instances de concertation et de coordination des politiques avec les partenaires sociaux.

## **1.3.L'organisation des instances nationales de consultation sur l'emploi**

Ces instances se sont développées au cours des années en se spécialisant sur des domaines précis (les travailleurs handicapés, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, le reclassement professionnel, l'insertion par l'activité économique, le développement local). Dans leur architecture, elles se sont construites avec la diversification des lignes d'intervention du Fonds national de l'emploi, créé en 1963 pour aider le reclassement des salariés, notamment par la formation professionnelle (aides du FNE-formation).

La montée du chômage a accru les moyens d'intervention du FNE à partir des années 1984-1985. À ces interventions initiales se sont ajoutées des aides du FNE en faveur de l'aide à la création d'emplois et à l'insertion des demandeurs d'emploi, notamment de longue durée. L'extension du champ d'intervention de ces instances et leur diversification par des commissions spécialisées, a suivi l'évolution des modalités d'intervention de l'État sur l'emploi.

### **1.1.1.Le Comité supérieur de l'emploi**

Placé sous la présidence du ministre chargé de l'emploi, le Comité supérieur de l'emploi est composé à parité de représentants de l'État, des organisations professionnelles d'employeurs et des syndicats de salariés, auxquels s'ajoutent deux représentants du Conseil d'administration de l'UNEDIC, soit au total trente-trois membres permanents.

Instance de consultation politique, il doit donner son avis sur l'orientation des politiques mises en œuvre par l'État et les modifications d'ordre législatif ou réglementaire relatives à l'emploi, au chômage et aux aides et actions de l'État afférentes (*annexe A8*).

Il n'a pas été réuni depuis mars 1992.

### 1.1.1. La commission permanente du Comité supérieur de l'emploi

De composition identique mais avec des effectifs resserrés (18 membres), la commission permanente est consultée sur les actions financées par le Fonds national pour l'emploi présentant un caractère d'urgence (notamment les plans sociaux d'entreprise de taille nationale sollicitant une aide de l'État) ainsi que sur l'agrément des accords conclus entre employeurs et salariés relatifs aux allocations d'assurance chômage (*annexe A9*).

Elle se réunit environ toutes les 5 à 6 semaines.

### 1.1.1. Le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Présidé par le ministre en charge des droits des femmes, le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, créé en 1983, est consulté sur les projets de loi ou décrets ayant pour objet d'assurer l'égalité professionnelle (*annexe A10*).

Il examine, tous les deux ans, un bilan transmis par le ministre concerné, dressant l'état de l'égalité professionnelle et l'impact des actions mises en œuvre pour la favoriser. Ce bilan comporte en particulier les actions mises en œuvre par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et les services déconcentrés de l'État.

Il établit chaque année un bilan et des recommandations rendus publics.

Composé à parité de ministres ou de leurs représentants, de représentants des partenaires sociaux et de personnalités qualifiées (36 membres au total), ce conseil se réunit au moins une fois par an. La dernière réunion a été organisée le 6 juillet 1999, sous la présidence de M<sup>me</sup> Nicole Péry, secrétaire d'État au Droits des femmes et à la Formation professionnelle, pour présentation du plan d'action gouvernemental en faveur de l'égalité professionnelle.

Les travaux du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes sont préparés par une commission permanente, de même composition mais à effectif resserré (20 membres). Cette commission peut également être saisie sur toute question nécessitant un examen d'urgence (*annexe A11*).

### 1.1.1. Le Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés

Présidé par le ministre en charge du travail, le Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés, créé en 1975, se compose de 46 membres, regroupant des institutions et organismes politiques, économiques et sociaux concernés par ces sujets (*cf. annexe A12*).

Ses missions sont larges puisqu'il est chargé tout à la fois de promouvoir des initiatives (notamment pour la rééducation et le placement professionnel), de réunir les informations quantitatives et qualitatives concernant les problèmes d'insertion des travailleurs handicapés

et les possibilités d'emploi, de jouer un rôle consultatif auprès des pouvoirs publics sur tous les projets législatifs et réglementaires et d'assurer par voie de presse (ou de tout autre média), la promotion des actions engagées.

Il se réunit au moins une fois par an.

En cas d'urgence, l'État peut saisir **la section permanente** de ce Conseil supérieur qui en est l'émanation (*annexe A13*).

### **1.3.L'organisation des instances nationales de consultation sur la formation professionnelle et la promotion sociale**

Ces instances nationales s'organisent autour des principes arrêtés pour la mise en œuvre des moyens d'intervention de l'État sur le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) créé en 1966 :

- une politique dès l'origine interministérielle, coordonnée entre les ministères concernés ;
- associant étroitement les partenaires sociaux, puisque ceux-ci sont membres du Conseil de gestion du FFPP.

La loi de 1971 n'a pas eu d'incidence sur le dispositif initial des instances puisque celui de 1966 a été maintenu à l'identique en 1971. Néanmoins, la répartition des tâches et des responsabilités financières s'est progressivement précisée en fonction de nouveaux blocs de compétences : celui de l'État et celui des entreprises et des branches professionnelles.

À partir de 1983, s'est ajouté un troisième acteur avec la décentralisation de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage aux régions. En définitive, trois blocs de responsabilité financière se sont imposés, mais sans création de véritable lieu officiel de discussion pour ce « tripartisme ». Dans les faits, les échanges tripartites n'interviennent qu'au sein du Comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle continue et d'apprentissage, mais uniquement sur les sujets concernant la formation professionnelle des jeunes (*cf.* titre 3, chap. 1 : Le Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue).

#### **1.1.1.Le Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi**

Présidé par le Premier ministre, Comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle continue et d'apprentissage, créé en 1966, est consulté obligatoirement chaque année sur les orientations de la formation professionnelle continue définies par le Comité interministériel et le groupe permanent de hauts fonctionnaires (*cf.* titre 3, chap. 1 : Le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale ; Le groupe permanent de hauts fonctionnaires).

Il a donc vocation à associer les partenaires sociaux, majoritaires dans ce Conseil, à l'élaboration de la politique de formation professionnelle de l'État (*annexe A14*).

En réalité, ce Conseil n'a pas été réuni depuis décembre 1987.

### 1.1.1. La commission permanente du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi

Émanation du Conseil national et présidée par le ministre en charge de la formation professionnelle, la commission permanente a pour mission, dans l'intervalle des réunions du Conseil national :

- d'examiner les projets de convention, de création ou de fonctionnement de centres de formation d'apprentis de dimension nationale ;
- d'émettre un avis sur les textes législatifs ou réglementaires relatifs à l'apprentissage (*cf. annexe A15*).

Dans la réalité, la commission permanente a un champ d'attribution plus large. Elle est devenue l'instance de consultation du ministère en charge de la formation professionnelle sur l'ensemble des textes législatifs, réglementaires et des circulaires relatives aux cadres juridiques de la formation professionnelle continue et à la mise en œuvre des dispositifs de l'État financés par le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

### 1.1.1. Le Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales

La volonté du gouvernement de consulter les partenaires sociaux sur les travaux en cours au sein de la communauté européenne dans les domaines du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et des affaires sociales, n'est pas nouvelle. Elle s'était déjà traduite en 1991 par la création d'un comité sur les politiques communautaires concernant le travail, l'emploi et la formation professionnelle.

Le Conseil européen de Luxembourg, du 21 novembre 1997, donne une nouvelle dimension à cette concertation en obligeant chaque État-membre à associer étroitement les partenaires sociaux à toutes les étapes de la procédure des politiques de l'emploi pour qu'ils apportent leur contribution à la mise en œuvre des lignes directrices du plan européen pour l'emploi.

Est créé par décret du 30 novembre 1998 le Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales, placé auprès du ministre chargé du Travail et de l'Emploi et présidé par une personnalité qualifiée, nommée pour trois ans. Il est composé de huit représentants des organisations syndicales et de huit représentants des organisations d'employeurs (*cf. annexe 16*). Ce Comité est ainsi systématiquement consulté sur les projets relatifs au Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) mis en œuvre chaque année par le gouvernement français et bilan de réalisation de l'année passée.

1. Les instances nationales de concertation associant des représentants des collectivités territoriales

### **1.4. Le Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue**

Créé en 1983 et présidé par un représentant des conseils régionaux, nommé par le Premier ministre, le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue est la seule instance nationale qui réunit les trois partenaires coresponsables du système de formation professionnelle continue et de

l'apprentissage : les conseils régionaux (26 représentants), l'État (13 membres) et les partenaires sociaux (13 membres), nommés par arrêté du Premier ministre pour six ans (*cf. annexe A16*).

Ses missions :

- évaluer et coordonner les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue ;
- assurer la cohérence et la complémentarité des politiques mises en œuvre par l'État et les régions ; faire les recommandations propres à améliorer les résultats des politiques régionales ;
- veiller à l'égalité des chances d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue, quelle que soit la région.

Il publie tous les trois ans un rapport sur son activité.

Doté de moyens spécifiques de fonctionnement, le Comité de coordination peut mener des études et constituer en son sein, les groupes de travail nécessaires à l'exercice de sa mission. Il se réunit six à sept fois par an.

La loi de 1993 a fortement dynamisé le rôle du Comité de coordination dont la compétence et la qualité des travaux menés en son sein, sont reconnues par l'ensemble des partenaires.

Le Comité de coordination est actuellement le seul lieu national qui réunit les trois partenaires concernés de façon régulière.

C'est donc une instance ayant cette configuration qui doit être repensée pour permettre aux régions d'être systématiquement consultées en amont des décisions gouvernementales concernant l'évolution des dispositifs de formation professionnelle et de participer à la définition des orientations en matière de formation professionnelle initiale et continue.

Parallèlement à cette fonction consultative, la mission d'évaluation qui existe actuellement doit être poursuivie et confortée.

#### **1.4.La commission nationale des comptes de la formation professionnelle**

Présidée par le ministre en charge de la formation professionnelle continue, la commission nationale des comptes de la formation professionnelle initiale et continue, créée en 1995, a pour mission d'établir, tous les ans, un rapport sur l'utilisation des ressources de la formation professionnelle, qui doit faire l'objet d'une présentation au Parlement et être rendu public (*cf. annexe A16*).

Cette commission, dont le rapporteur est un magistrat de la Cour des comptes, comprend 40 membres dont 10 représentants de l'État, 10 représentants des partenaires sociaux, 10 élus et 9 personnes qualifiées ou représentants d'organismes de formation.

Elle ne s'est réunie qu'une fois, en mars 1997, et n'a jamais remis de rapport au Parlement.

#### **1.4.Le Conseil national des missions locales**

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil national des missions locales, créé en 1989, est consulté par le gouvernement sur toutes questions relatives à l'insertion des jeunes. Doté d'un budget spécifique, il propose toute étude qu'il juge nécessaire et peut constituer des groupes de travail élargis à des personnalités qualifiées (*cf. annexe A17*).

Il est composé à parité de 17 représentants de présidents de missions locales désignés par le Premier ministre, et de 17 représentants de l'État.

Son président est nommé parmi les représentants des présidents des missions locales. Il se réunit au moins deux fois par an.

L'implication des conseils régionaux dans le fonctionnement et l'activité des missions locales, rendrait nécessaire leur participation à ce Conseil national sous des modes de représentation à déterminer.

Cette évolution fait d'ailleurs l'objet d'une réflexion au sein du Conseil national des missions locales.

#### **1.4.Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique**

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil national de l'insertion par l'activité économique peut être consulté par le gouvernement sur toutes questions relatives à l'insertion par l'activité économique. Créé en 1991, il est composé à parité de représentants de l'État (10 membres), d'élus (10 membres) et de personnes qualifiées du monde socio-économique.

Consulté par le gouvernement sur la modification des textes législatifs et réglementaires dans ce champ, il joue aussi un rôle d'animation et de diffusion d'information et d'expériences auprès des réseaux associatifs qui fédèrent les structures d'insertion (*annexe A18*).

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions a créé, sur ce modèle, des conseils départementaux pour l'insertion par l'activité économique dont les décrets d'application ont été publiés le 29 décembre 1998.

#### **1.4.Le Comité de liaison des comités de bassin d'emploi**

Placé auprès du ministre chargé de l'emploi, le Comité de liaison des comités de bassin d'emploi, créé en 1984, a pour mission d'animer le réseau des comités de bassin d'emploi, d'organiser la liaison avec les administrations et de répondre aux demandes d'avis du ministre sur les conditions de mise en œuvre de la politique de l'emploi au plan local.

Il constitue un lieu de réflexion sur le développement économique local.

Il se compose de 12 présidents de comités de bassin d'emploi et de 10 représentants de l'État. Son président est nommé par décret du Premier ministre (*cf. annexe A19*).

Il dispose de moyens spécifiques de fonctionnement.

#### **1.4.Le Conseil national de lutte contre les exclusions**

Créé dans le cadre de la loi instituant le RMI, le Conseil national de lutte contre les exclusions a vu ses attributions renforcées par la loi du 29 juillet 1998 sur la prévention et la lutte contre les exclusions.

Il conseille le gouvernement pour toutes questions de portée générale, concernant la pauvreté et l'exclusion sociale, donne son avis sur les textes de loi ou de règlement et fait des propositions sur les problèmes posés.

Il réunit des représentants de l'État, des élus, des représentants d'associations et des personnalités qualifiées (*cf. annexe A20*).

### 1. Conclusions : simplifier et redonner un sens politique

Manifestement, après recensement et analyse des instances nationales de concertation existantes aujourd'hui au niveau national, une rénovation et une simplification de ces instances s'imposent autour de cinq principes :

1. Remettre au premier plan les instances politiques de concertation et de coordination entre les acteurs qui se sont progressivement effacées au profit de leurs commissions techniques dominées par l'administration. En effet, la formation professionnelle ne doit pas être considérée comme un appendice technique des politiques de l'emploi. Elle constitue un enjeu politique de première importance qui conditionne le développement économique pour le pays et l'égalité des chances pour le citoyen.

2. Redonner, comme les textes le prévoient d'ailleurs, une dimension interministérielle aux instances de concertation internes de l'État sur les questions de formation professionnelle et d'apprentissage. Cette « revitalisation » des instances interministérielles est une condition nécessaire au décloisonnement entre formation professionnelle initiale et continue et à la coordination des actions de l'État dans son dialogue avec les régions et les partenaires sociaux.

3. Construire une instance nationale de coordination des politiques d'emploi et de formation professionnelle associant les trois partenaires et ayant vocation à traiter l'ensemble des sujets touchant à la formation professionnelle initiale et continue, à l'insertion des jeunes et des adultes et des programmes s'y rattachant, qu'ils soient nationaux ou communautaires. Seule cette organisation permet une approche globale et décloisonnée des programmes articulant emploi et formation, formation professionnelle initiale et continue des jeunes et des adultes.

4. Supprimer les instances nationales qui apparaissent redondantes ou inadaptées à l'organisation actuelle du système, ou encore certaines qui ne se sont plus réunies depuis de nombreuses années. Recomposer et renforcer les missions de celles qui sont conservées.

5. Donner à ces instances des moyens spécifiques de fonctionnement, conditions essentielles pour qu'elles puissent engager les travaux nécessaires aux missions qui leur sont confiées.

## **Chapitre 2 : Les instances régionales : une absence de coordination**

Les instances régionales de concertation sur la formation professionnelle et l'emploi sont de nature et de composition elles aussi très diverses, même si le panorama est plus simple. Comme pour le niveau national, il existe des instances de concertation internes à l'État et aux partenaires sociaux et des lieux de consultation multipartites des acteurs économiques et sociaux.

Ainsi, le groupe régional permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale est une instance de concertation interne à l'État au même titre que la Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE) l'est pour les partenaires sociaux.

En revanche, le Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) et le Conseil économique et social régional (CESR) sont des lieux de consultation multipartites des pouvoirs publics régionaux.

À l'instar des instances nationales, les instances régionales sont le fruit d'une « sédimentation » historique de l'évolution du système de formation professionnelle continue. Leurs compétences ont été élargies progressivement sans réelle réflexion sur leur articulation dans un ensemble structuré de coordination et de concertation susceptible de favoriser une mise en œuvre efficace des politiques de formation professionnelle et d'emploi.

2. Les instances de concertation internes des différents acteurs

### **2.1. Entre les partenaires sociaux : la Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE).**

Les COPIRE ont été créées par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi (*cf. annexe B1*). À leur création, elles avaient vocation à être des lieux d'étude et d'information sur l'évolution de l'emploi dans les branches et dans les régions. Leurs compétences ont été élargies aux questions de formation professionnelle continue au fur et à mesure des accords interprofessionnels conclus par les partenaires sociaux. Aujourd'hui, les questions de formation professionnelle dominent l'ordre du jour des réunions des COPIRE.

En réalité, il faut attendre 1987 pour que se mettent véritablement en place les COPIRE dans l'ensemble des régions, année où l'accord du 3 juin 1987 leur donne une fonction de proposition sur la répartition des fonds de l'Association de gestion des fonds de l'alternance (AGEFAL) au sein de leur région.

Malgré la volonté de certaines confédérations syndicales de faire des COPIRE des lieux de dialogue social territorial interprofessionnel, force est de constater que l'activité des COPIRE reste faible dans la plupart des régions. En règle générale, les COPIRE débattent essentiellement de la formation en alternance des jeunes.

Plusieurs raisons expliquent la difficulté qu'ont les COPIRE pour s'affirmer comme lieu de dialogue social régional efficace :

- la stratégie des grandes branches structurées qui préfèrent organiser le dialogue social au niveau infrarégional plutôt que dans un cadre régional ;
- l'inégal investissement des organisations professionnelles et des syndicats de salariés pour investir des lieux de dialogue social sur une base interprofessionnelle et régionale (on peut

noter à titre d'exemple, un nombre élevé de retraités, membres de ces instances aussi bien pour les représentants salariés que pour les représentants employeurs) ;

- l'absence de sujets de négociation régionale pour les partenaires sociaux au-delà des questions de formation en alternance des jeunes ;
- le manque de moyens de fonctionnement, le secrétariat technique de la COPIRE étant assuré par les organisations d'employeurs.

La relance des COPIRE impulsée par la loi quinquennale de 1993 (consultation sur les PRDF et les contrats d'objectifs) n'a pas été suffisante pour avoir des effets durables. Il y a manifestement un manque réel de volonté de certains des partenaires sociaux pour donner toute leur place aux COPIRE, peut-être par crainte de surajouter une nouvelle instance de concertation aux niveaux habituels que sont la branche et l'entreprise FP. Guilloud : « Institutions paritaires et territoriales : approche juridique », Université de Bretagne Sud, juin 1999. Contribution au colloque Territoires et dialogue social organisé par AVERTIR..

En règle générale, les COPIRE ne semblent dynamiques que lorsque les pouvoirs publics régionaux en font des lieux effectifs de consultation sur les politiques et les programmes qu'ils mettent en œuvre.

Pour autant, les partenaires sociaux auditionnés demeurent attachés à une instance d'origine antérieure à la loi de 1971.

Le renforcement du rôle des structures interprofessionnelles de concertation entre les partenaires est certainement un enjeu majeur pour la construction de politiques interprofessionnelles et territoriales.

## **2.1. Au sein de l'État : le groupe régional permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale**

Créé par le décret du 29 avril 1974, et réunissant sous l'égide du préfet de région les administrations régionales concernées (*cf. annexe B1*), le groupe régional permanent étudie les projets impliquant un concours financier de l'État en matière de formation professionnelle et de promotion sociale en fonction des orientations prioritaires de l'État et des besoins non satisfaits. Il définit les mesures propres à favoriser le développement d'actions coordonnées de formation professionnelle dans le cadre de contrats conclus entre l'État et les régions et examine les propositions de programmes publics d'équipement.

Cette instance de concertation interministérielle à vocation régionale, avait à l'origine pour objectif de coordonner les politiques de formation professionnelle et de promotion sociale dans les « circonscriptions d'action régionale » à un moment où l'action de l'État en la matière n'était pas déconcentrée.

Il faut noter que cette instance est la seule qui réunisse à la fois, les services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale (le recteur, le délégué académique à l'enseignement technique et le délégué académique à la formation continue) et les autres services de l'État ayant en charge des dispositifs de formation professionnelle initiale et continue (Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et Direction régionale de l'agriculture et des forêts principalement).

Pourtant, cette instance ne fonctionne plus depuis de nombreuses années dans la quasi-totalité des régions, signe d'une perte de la perception politique et interministérielle des questions de formation professionnelle continue au sein des services régionaux de l'État.

Dans les faits, ces questions ont été intégrées aux sujets traités à la Conférence administrative régionale (CAR), instance administrative de consultation, de prospective et d'évaluation auprès du préfet de région et associant les préfets de département. C'est dans cette composition que sont arrêtés les programmes régionaux d'intervention de l'État et leur répartition entre les départements d'une même région.

## 2. Les instances de consultation multipartites

### **2.2. Le Conseil économique et social régional, instance de consultation du conseil régional**

Le Conseil économique et social régional (CESR) s'est substitué en 1982 à la commission de développement économique régional créée en 1964 (*cf. annexe B3*).

Sa mission est précisée par le code général des collectivités territoriales qui dispose que « le Conseil économique et social régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative ». Il concourt à l'administration de la région.

Le CESR ne peut émettre que des avis mais son champ de compétences couvre des domaines très vastes : économiques, éducatifs, culturels et sociaux. Il n'est pas une instance de concertation où peuvent s'élaborer des politiques, mais une instance de proposition et de réflexion sur les politiques de la région. Des commissions de formation professionnelle et d'apprentissage existent dans tous les CESR.

Le fonctionnement des CESR est jugé de manière positive au regard de la qualité des avis rendus et des travaux produits.

Il apparaît comme une instance de libre débat sur un large domaine de compétences.

Sa capacité d'auto-saisine et les moyens mis à sa disposition lui permettent d'engager des travaux importants et expliquent en partie la reconnaissance de son bon fonctionnement par les acteurs socio-économiques.

Actuellement, les CESR se veulent plutôt des laboratoires de réflexion, des boîtes à idées au service des politiques menées dans les régions ainsi que les « porte parole de la société civile » face aux élus régionaux. En 1997, M. Pierre Troussel, président des présidents des CESR estimait que leurs compétences devaient s'orienter dans trois domaines : la prospective, la planification et l'évaluation FLe Monde, « Les régions entre l'État et l'Europe »..

### **2.2. Le Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF), instance de consultation du préfet de région et du conseil régional**

Le Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (*cf. annexe B4*), est le lieu de concertation régionale de l'État, de la région et des partenaires

sociaux, en matière d'emploi et de formation professionnelle. Il a pour mission de favoriser, en liaison avec le Conseil économique et social régional, la mise en œuvre dans la région d'une politique cohérente d'emploi et de formation professionnelle.

Issu de la loi de 1966, le COREF a des compétences larges puisqu'il est consulté sur l'ensemble des programmes mis en œuvre par l'État et la région. Il peut se doter de toutes les commissions qu'il juge utile.

Le COREF se réunit au moins deux fois par an. En réalité, il est convoqué plus régulièrement, bien que la situation soit très variable d'une région à l'autre. La présidence est assurée alternativement par le préfet de région ou le président du conseil régional selon les sujets abordés.

Bien que l'on retrouve souvent les mêmes personnes dans les diverses instances régionales, la liaison avec le CESR n'est pas à proprement parler organisée. Cette absence de liaison est regrettée par les services de l'État qui souhaiteraient pouvoir bénéficier plus largement des travaux réalisés par le CESR.

**Le COREF est une instance « duale »** dans la mesure où il examine de manière cloisonnée et sous des présidences différentes, les dossiers qui concernent l'État et ceux qui concernent le conseil régional. C'est un lien de juxtaposition des politiques et non un lien de coordination. La nature des dossiers qui sont présentés et la qualité des membres qui la composent font du COREF une instance plus technique que politique.

En règle générale, le COREF est perçu par ses représentants comme une instance de recueil d'informations sur les programmes publics, voire une simple chambre d'enregistrement sans influence sur des choix quasiment arrêtés par les administrations concernées lorsque les dossiers arrivent en consultation.

Malgré la réforme introduite en 1994, le COREF n'exerce aucune fonction réelle de concertation, encore moins une fonction de mise en cohérence des politiques et des programmes entre l'État, les conseils régionaux et les partenaires sociaux. Par ailleurs, faute de moyens propres, le COREF n'a pas pu se doter des capacités d'expertise et d'évaluation comme l'y invitait pourtant la loi de décembre 1993.

Du fait de sa composition, le COREF peut être également considéré comme une **instance « hybride »**. Il réunit en effet dans un même lieu, à la fois des décideurs (État, région et partenaires sociaux), et des opérateurs de formation (DAFCO, chambres consulaires, Fédération de la formation professionnelle ou autres institutions représentant l'offre de formation).

Les débats sont souvent très formels ; on assiste à une juxtaposition de discours des différents partenaires, à l'image de la juxtaposition des politiques de l'État et de la région. Après les discours convenus... les techniciens ont toute latitude pour agir ! La dérive d'une instance politique vers le pouvoir administratif est symboliquement marquée par le fait que le président du conseil régional délègue souvent son vice-président chargé de la formation professionnelle... qui lui-même se fait représenter par le directeur du service formation continue !

Il est donc nécessaire de mettre en place une nouvelle instance aux responsabilités politiques clairement identifiées qui permette une véritable concertation afin de mieux coordonner les différents programmes régionaux.

### 1.1.Conclusion : des instances à rénover

Les instances précédemment décrites tentent chacune à leur niveau de permettre une mise en œuvre cohérente des politiques de formation professionnelle. Mais aucune ne réunit l'ensemble des conditions pour poser les bases d'une mise en œuvre concertée et coordonnée des politiques de formation professionnelle et d'emploi au sein d'un même territoire.

Le groupe permanent des fonctionnaires ne joue plus son rôle initial. Il en résulte une insuffisante cohésion des services de l'État dans leur dialogue avec la région. La dynamisation d'une instance interne à l'État est urgente.

La COPIRE, qui devrait être l'instance de dialogue permettant aux partenaires sociaux de se concerter pour formuler des propositions construites à leurs deux partenaires, l'État et la région, ne fonctionne pas (ou très peu) dans cette logique, dans la plupart des régions.

Le COREF, dans sa composition et son mode de fonctionnement actuel, n'est pas en mesure d'assurer un rôle d'instance de coordination entre les politiques de formation professionnelle continue et d'emploi mises en œuvre par l'État, la région et les partenaires sociaux.

Seul le CESR apparaît comme un lieu d'échanges et de débat entre les acteurs socio-économiques, mais il n'est pas un lieu de construction de politiques concertées. Par ailleurs, ses missions couvrent un champ beaucoup plus large que les questions de formation professionnelle et d'emploi. De plus, l'État n'y est pas représenté... et les conseillers régionaux pas davantage.

Il apparaît donc nécessaire de créer au niveau régional, un véritable lieu de coordination ayant compétence sur l'ensemble du champ de la formation professionnelle, initiale et continue.

## **Chapitre 3 : Les instances départementales et locales de concertation : une approche territoriale mal structurée**

### 3.Les instances départementales

#### **3.1.Le CODEF**

Le CODEF (Comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi) est la structure départementale compétente pour la formation professionnelle et l'apprentissage. C'est une structure lourde dont l'efficacité reste à démontrer.

Il n'est pas de nature à alimenter de façon positive les travaux des instances régionales et n'est en rien l'outil qui permettrait de coordonner ou d'impulser des politiques au niveau départemental.

Présidé par le préfet de département, il regroupe notamment des représentants des salariés, des employeurs, des chambres consulaires... auxquels s'ajoutent les parlementaires du département, des représentants du conseil général et de l'Union départementale des maires (*cf. annexe C1*).

Observons au passage que les conseillers régionaux du département sont les seuls élus absents... bien que la compétence formation professionnelle relève du conseil régional !

Comme l'indiquent ses missions (*cf. annexe C1*), les attributions du CODEF sont larges, tant en ce qui concerne l'emploi, la formation professionnelle et l'apprentissage, mais elles sont de caractère essentiellement informatif. Toutefois, quelques sections spécialisées jouent un rôle effectif.

Les commissions spécialisées sont principalement orientées vers l'apprentissage (*cf. annexe C2*). Dans les faits, elles n'ont été constituées et mises en place que pour celles dotées d'une mission très concrète et souvent de contrôle (commission emploi, section spécialisée en matière d'exonération de taxe d'apprentissage quasi exclusivement).

Le CODEF doit se réunir une fois par an. En réalité, cette fréquence est rarement respectée. Beaucoup de nos interlocuteurs, membres de cette instance, ne se souviennent pas de leur dernière réunion qui remonte à plus de deux ans.

Lorsqu'elle est réunie, l'instance est peu fréquentée, car la majorité des partenaires a pu recueillir les informations qui y sont données dans d'autres cadres d'échanges tels que le Service public de l'emploi, ou de plus en plus souvent dans des instances infradépartementales, informelles, mais plus proches du terrain.

### **3.1. Les autres instances**

Pour mémoire, parce qu'elles ne rentrent pas directement dans le champ de l'étude et qu'elles sont essentiellement des instances de concertation ou d'organisation interne des acteurs, il convient de citer :

**a) le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique** qui a un rôle d'orientation et de proposition d'action en faveur du développement de l'activité économique et de l'insertion professionnelle. Il doit surtout permettre la mise en œuvre des nouvelles procédures de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique (*cf. annexe C3*) ; il doit également porter une dynamique de diagnostic par bassin d'emploi et d'articulation avec les autres démarches contractuelles (contrats de plan État-région, contrats de ville...) ;

**b) le conseil départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions** (*cf. annexe C4*) qui doit coordonner les politiques définies au niveau du département dans les domaines de la santé, du logement, de l'emploi et de la formation, de la famille..., afin de renforcer la cohérence des actions menées et créer une synergie efficace pour combattre les exclusions ;

c) dans le cadre de la politique de la ville, relevons **un comité de pilotage départemental chargé de la conduite des contrats de ville** (élaboration des objectifs, suivi de la mise en œuvre, évaluation). C'est une instance décisionnelle composée du préfet, des représentants des communes concernées, du conseil régional et du Conseil général ;

**d) le conseil départemental d'insertion** relatif au Revenu minimum d'insertion qui élabore et adopte le programme départemental d'insertion de l'année en cours (*cf. annexe C5*).

En conclusion, et pour ce qui est de l'instance couvrant directement le champ formation-emploi, son efficacité n'a pas été constatée malgré des injonctions fortes, notamment en 1994, du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (circulaire DFP n<sup>o</sup> 94/16 du 24 août 1994) destinées à donner un nouvel élan au CODEF « afin de permettre une nouvelle articulation entre les politiques menées par le département et la région ».

Il fait partie des « branches mortes » qu'il conviendrait d'élaguer au bénéfice d'instances régionales mieux à même d'assurer les indispensables coordinations entre les différents financeurs de la formation professionnelle. Il serait opportun, en tout état de cause, d'en alléger la composition et le fonctionnement.

### 3. Les instances locales de concertation

Elles sont caractérisées par un chevauchement voire un empilement de structures.

En prenant l'exemple de la région Rhône-Alpes, une étude de l'INSEE met en évidence l'existence d'environ 1 500 zonages FV voir *annexe C11*... (sans compter les 1 931 zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique !). Pour les seuls zonages concernant l'emploi et la formation nous avons relevé :

- 58 agences locales pour l'emploi ;
- 76 bassins d'emploi ;
- 27 zones d'emploi ;
- 34 zones emploi-formation ;
- 46 districts scolaires ;
- 30 bassins de formation ;
- 57 commissions locales d'insertion ;
- 55 PAIO et missions locales.

### 3.2. Les structures

La montée du chômage a conduit les élus locaux et l'État à coordonner leurs efforts au niveau d'un territoire infradépartemental. Les interventions de l'État, trop longtemps cloisonnées à travers le fonctionnement vertical de ses administrations, se sont progressivement inscrites dans le cadre d'un territoire. Dans d'autres cas, ce sont les élus qui ont pris l'initiative et mis en place des structures rassemblant l'essentiel des partenaires concernés par l'emploi, l'insertion et la formation professionnelle.

#### 1.1.1. Les Comités de bassin d'emploi (CBE)

Ce sont des instances de concertation et d'action dont l'objectif est de contribuer à l'amélioration de la situation de l'emploi et au développement local de territoires auxquels des liens historiques et économiques donnent une identité en termes de marché du travail.

Les CBE ont été mis en place par l'État en 1983 dans la mouvance des lois de décentralisation, dans une logique territoriale (le bassin d'emploi) et partenariale (collectivités et partenaires sociaux).

En effet, la base constitutive d'un CBE est tripartite ; elle rassemble les collectivités territoriales, les représentants des entreprises et les syndicats de salariés, ainsi que des membres associés (agence locale pour l'emploi, organismes de formation, administrations et représentants d'association...).

Les CBE, par leur démarche en matière de développement économique et social des territoires, représentent un bon exemple d'approche territoriale, de méthode participative et d'intégration des politiques publiques. En soutenant l'action et le développement des CBE, l'État poursuit une politique amorcée au début des années 1980, avec la création de comités locaux de l'emploi, et régulièrement relancée depuis.

Des Comités locaux de l'emploi initiaux, aux Comités de bassin d'emploi d'aujourd'hui, la logique change ; on est passé d'une réflexion collective visant à préserver l'emploi existant à une démarche partenariale en faveur de la dynamisation du tissu économique local autour de projets de développement local et d'insertion. Il faut toutefois noter que les Comités de bassin d'emploi qui fonctionnent de façon régulière et efficace ne couvrent qu'une très faible partie du territoire.

#### 1.1.1. Les Comités locaux emploi-formation (CLEF)

Ce sont les « héritiers » des groupes opérationnels de zone instaurés par la mise en œuvre du Crédit formation individualisé.

Initié en mai 1989, le CFI (Crédit formation individualisé), dispositif de la « deuxième chance », proposait non seulement une nouvelle approche de la formation des jeunes (droit à l'accompagnement personnalisé, à un bilan, à une formation individualisée et à une validation des acquis) mais une organisation territoriale basée sur des zones emploi-formation. Des instances locales présidées par un représentant de l'État étaient animées par des « coordonnateurs de zones » devenus des « coordonnateurs emploi-formation » en 1992 lorsque les groupes opérationnels de zone ont évolué vers les comités locaux emploi-formation (*cf. annexe C6*). Le CLEF avait vocation à s'intéresser aussi bien aux adultes qu'aux jeunes mais cette évolution consacrant la démarche territoriale renforçait également la liaison emploi-formation. La réalité de cette instance est à ce jour contrastée d'une région à une autre depuis la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes vers les régions.

#### 1.1.1. Les Commissions locales d'insertion (CLI)

Les CLI ont pour rôle d'examiner et de valider les contrats d'insertion établis entre l'administration et les personnes qui perçoivent le revenu minimum d'insertion. Elles ont

également pour mission d'analyser les besoins en matière d'insertion et de les transmettre au conseil départemental d'insertion (*cf. annexe C7*).

#### 1.1.1. Les Comités d'animation locaux (CAL)

Les Comités d'animation locaux ont pour objet la mise en œuvre territoriale des politiques de lutte contre le chômage de longue durée.

Afin de mieux cibler les publics en difficulté et d'améliorer la cohérence des actions pour l'emploi et l'insertion qui leur sont destinées, il a été jugé nécessaire de constituer ou de consolider dans chaque bassin d'emploi des équipes locales qui auront à élaborer les diagnostics, les plans d'action et seront chargées de la mise en œuvre et du suivi des actions programmées.

Ces équipes locales comprennent des représentants locaux du Service public de l'emploi et des affaires sanitaires et sociales (coordonnateur emploi-formation, directeur d'agence locale pour l'emploi, directeur de centre AFPA, représentant de la DDASS) auxquels sont invités à s'associer des acteurs locaux mettant en œuvre des politiques de l'État et qui peuvent apporter une capacité de diagnostic et d'action pour certains publics (directeur de mission locale ou de PAIO, sous-préfets responsables de la politique de la ville, de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés ou chargés de mission RMI).

Il est souhaitable qu'elles associent également à leurs travaux, lorsque c'est possible, des représentants des collectivités territoriales (notamment du conseil régional) et qu'elles y impliquent les partenaires locaux concernés par l'insertion dans l'emploi (chambres consulaires, partenaires sociaux, acteurs de l'insertion par l'économique).

#### 1.1.1. Autres instances

Il convient d'ajouter à ces instances « institutionnelles » celles qui pilotent des structures aux seins desquelles se retrouvent les représentants des comités ou commissions cités plus haut :

- **les assemblées et Conseils d'administration des missions locales** et des PAIO associatives, qui certes gèrent la structure mais également proposent et mettent en œuvre des plans d'actions ;
- **les instances présidant aux Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).**

Ce dispositif, créé en 1993, permet de mobiliser autour d'objectifs chiffrés de retour à l'emploi et pour une durée maximale de cinq ans, l'ensemble des acteurs intervenant en faveur de l'insertion sur un territoire donné. Le partenariat local ainsi créé a pour objet de construire des parcours individualisés d'insertion pour un public en voie d'exclusion du marché du travail. La signature d'un protocole d'accord entre l'État et la (les) commune (s) concernée (s) entérine cette mise en synergie et permet le cofinancement du projet par le Fonds social européen (*cf. annexe C8*).

#### 1.1.1. Les Espaces ruraux emploi-formation (EREF)

Situés dans le cadre des territoires ruraux de développement prioritaire, ils doivent permettre de répondre aux caractéristiques de ces territoires : éloignement, mauvaise circulation de

l'information... Ils incitent les démarches actives de partenariat et relèvent de la synergie entre les acteurs qui interviennent sur l'emploi et la création d'activités, la formation et l'insertion ; ils optimisent le fonctionnement des services existants dans une relation au développement local.

Le CIDAR du 30 juin 1994 a confié au ministère du Travail et des Affaires sociales un développement progressif des espaces ruraux emploi-formation.

Les EREF doivent permettre d'offrir un service polyvalent de proximité qui concerne tout type de public (entreprises, demandeurs d'emploi, collectivités, associations...) et qui est de nature, au-delà de l'information, à traiter les problèmes locaux d'emplois, d'activités et de formation (*cf. annexe C9*).

Aux structures qu'on retrouve sur l'ensemble du territoire, il faut ajouter des **instances propres à certaines régions ou certains départements**.

Dans le cadre d'attribution de compétences nouvelles ou élargies, les conseils régionaux ont pu se doter d'instances spécifiques. Ainsi la région Rhône-Alpes a créé les Comités d'orientation locaux (COL) qui recouvrent globalement les compétences des Comités locaux emploi-formation et qui ont souvent « dévitalisé » cette dernière instance dans la mesure où elle n'avait pas élargi totalement ses orientations au-delà des dispositifs en faveur des jeunes.

De la même façon, pour la mise en œuvre et le suivi du Plan régional de développement des formations (PRDF), la même région a initié une conférence régionale de concertation emploi-formation avec la volonté de consulter le niveau local à travers des « conférences locales de formation professionnelle des jeunes » (*cf. annexe C10*). Il faut également voir dans cette démarche la volonté politique de vider de leur substance les structures mises en place par l'État au bénéfice d'instances contrôlées par la région.

En conclusion, on observe que :

- les zones d'intervention de chacune de ces structures ou instances ne sont pas les mêmes et qu'au surplus elles ne correspondent pas toujours aux zones établies (zone d'emploi, bassin d'emploi, zone ALE...)
- les représentativités sont très diverses (syndicats ou représentants d'entreprises, élus ou « techniciens »).

Les représentants de l'État et les acteurs socioprofessionnels sont souvent les mêmes dans les différentes structures ; il en résulte un sentiment de lassitude et de découragement.

C'est pourquoi, il convient de réfléchir à une meilleure efficacité des structures afin :

- de ne pas démultiplier les instances (cette multiplication entraînant une démobilité des acteurs, singulièrement des partenaires socio-économiques) et de simplifier le paysage institutionnel ;
- d'assurer les liaisons indispensables sous l'égide d'une même instance entre les différents acteurs de la vie locale afin d'optimiser le service aux populations bénéficiaires ;
- d'articuler les politiques menées par l'État en matière d'emploi et de formation professionnelle des adultes aux politiques menées tant par la région que les partenaires sociaux sur les champs qui les concernent afin d'assurer une cohérence de l'ensemble des actions.

### **3.2. Le chevauchement des zones d'intervention**

Nous avons pris l'exemple de la deuxième région française (*cf. annexe C11 - Rapport INSEE sur les zonages en Rhône-Alpes*).

Au fil du temps, on constate que les zonages ont transformé le territoire régional en un « patchwork » incohérent. Chaque administration tend à avoir ses propres secteurs géographiques d'intervention : Agriculture, Commerce, Éducation nationale, Santé...

Les territoires définis par le conseil régional pour établir ses contrats globaux de développement ne coïncident pas avec ceux définis par l'INSEE et les affinités politiques l'emportent souvent sur les logiques de développement.

S'agissant de l'emploi et de la formation, les bassins de formation de l'Éducation nationale sont distincts des aires d'action des missions locales et n'ont rien à voir avec les bassins d'emploi du ministère de l'Emploi.

Le repérage des zones les plus fréquemment utilisées sur le champ de la formation et de l'insertion est contrasté.

Certaines, structurelles, restent « vivantes » ; par exemple : zone ALE, zone d'intervention des missions locales, zone CLI.

D'autres, d'origine plus récente, se mettent en place : zones d'intervention au niveau local des politiques publiques de l'emploi (SPE local : Comité d'animation local [CAL], espaces ruraux emploi-formation [EREF]).

D'autres, « résiduelles », sont inégalement réparties : bassin d'emploi, zones CLEF.

Parfois, de nouvelles se superposent aux anciennes par la volonté de l'acteur régional (exemple : les comités d'orientation locaux et les conférences locales de concertation créés par la région Rhône-Alpes - *cf. supra*).

Si la territorialisation des politiques d'insertion, de formation et d'emploi est donc amorcée depuis de nombreuses années, des difficultés subsistent du fait de l'enchevêtrement des zones, de l'empilement des échelons de décision et d'une organisation de plus en plus fondée sur l'articulation directe entre région et territoire.

Le dialogue territoire-région a tendance à contourner le niveau départemental alors que par ailleurs les services de l'État gardent une structure départementale forte. Dans l'état actuel de l'organisation administrative et politique, l'échelon départemental ne saurait être court-circuité mais la place du département doit être redéfinie en tenant compte des évolutions profondes intervenues sur le terrain de la formation professionnelle.

## **Titre 4 Des propositions pour une nouvelle donne**

### **1.Introduction**

Poser le principe de la formation tout au long de la vie, c'est :

- créer les conditions de la cohésion sociale à travers les moyens d'éducation et de promotion professionnelle et personnelle ;
- donner à chacun la maîtrise et les moyens de réussir son projet professionnel par un développement de ses compétences et l'accès à une qualification adaptée aux évolutions des emplois ;
- doter notre système économique de ressources humaines performantes, gage de compétitivité économique et sociale.

Dès lors que la formation se situe au cœur des politiques conduites par l'État, les entreprises, les partenaires sociaux et les régions, et que chacun a une légitimité propre pour agir, il ne saurait y avoir exclusivité d'intervention d'un seul acteur :

- **l'État** parce que l'éducation et la formation professionnelle sont un élément central de l'action gouvernementale pour garantir tout à la fois croissance économique durable, cohésion sociale, égalité entre les citoyens ;
- **les partenaires sociaux** en raison du rapport étroit qui lie la formation, la qualification des salariés et l'emploi ;
- **les Régions** dans le cadre des compétences qu'elles mettent en œuvre pour le développement économique et l'aménagement de leur territoire, objectifs auxquels la formation professionnelle contribue ;

Dès lors que la formation professionnelle continue se situe au carrefour de plusieurs légitimités, elle doit être considérée comme un domaine de **compétences partagées**.

Comme le précise le Code du travail, elle constitue « une obligation nationale à laquelle chacun doit contribuer ».

Mais la légitimité reconnue à chacun des partenaires (légitimité économique et sociale pour les uns, légitimité politique pour les autres) ne doit pas conduire à une situation où les différents acteurs se tournent le dos en campant sur le pré-carré de leurs obligations. Le concept de « compétences partagées » implique des coordinations pour que l'ensemble des actions conduites trouve sa pleine efficacité.

Pour que ces coordinations puissent fonctionner, il faut que le rôle de chaque partenaire soit clairement défini. Force est de constater qu'au fil des années la clarification opérée en 1983 a perdu de sa lisibilité.

Il faut en effet rappeler qu'en 1983 la répartition des compétences entre l'État et les régions s'est faite à un moment où la distinction entre les actions transférées et les actions conservées par l'État était plus nettement tranchée qu'aujourd'hui. Avec la montée du chômage, l'imbrication des logiques emploi et formation professionnelle est devenue plus forte dans les programmes d'intervention des deux acteurs et a contribué à accroître la confusion en matière de financements et de compétences.

Une bonne coopération entre les trois acteurs suppose de fixer des règles du jeu claires :

- que chacun sache clairement ce qu'il a à faire dans son domaine d'activité ;
- que chacun garde des moyens propres d'intervention pour exercer sa responsabilité ;
- que chacun enfin sache qui est légitime et sur quoi pour prendre la responsabilité d'organiser la coopération avec les deux autres partenaires.

Il nous appartient donc dans le cadre de cette mission de faire des propositions permettant de clarifier les compétences, de redéfinir des lieux de concertation et de mettre en place des outils communs permettant le jeu coopératif entre les acteurs. Pour autant, la complexité d'un système à acteurs multiples ne disparaîtra pas ; mais cette complexité ne doit pas peser sur l'utilisateur et nous aurons à faire des propositions pour qu'une bonne coordination au niveau territorial permette la proximité et la facilité d'accès attendue aujourd'hui par tous les usagers.

## Chapitre 1 : **Clarifier les compétences : qui fait quoi ?**

### 1. Clarifier les compétences de l'État

Au-delà de sa responsabilité normative, l'État ne saurait être absent d'un secteur aussi décisif pour le développement économique, la cohésion sociale et l'égalité des chances. Le devoir de l'État est de protéger les plus faibles, de s'assurer d'un bon équilibre entre les régions et de garantir l'égalité d'accès à la formation professionnelle sur l'ensemble du territoire. Il doit exercer ses fonctions régaliennes traditionnelles à travers la définition de la norme, le respect du droit, le contrôle et la certification. Il doit également le faire grâce à des outils et des moyens financiers propres d'intervention.

Les outils sont constitués par le service public d'éducation et de formation professionnelle (principalement AFPA, Éducation nationale, Universités, CNAM, Agriculture...) avec des moyens inscrits au budget de l'État.

Par ces outils et moyens, l'État peut agir en faveur des publics les plus fragiles. Il peut le faire directement ou sous une forme contractuelle avec les conseils régionaux. Chaque fois que l'État peut « faire faire », il doit faciliter une mise en œuvre décentralisée des actions.

Sur chacun de ces principes, des propositions de clarification des compétences de l'État et d'amélioration de ses modes d'intervention peuvent être énoncées.

#### **1.1. Fixer les règles du jeu**

Il appartient à l'État de fixer les règles du jeu à travers sa fonction normative. Cette fonction normative est partagée avec les partenaires sociaux. :

- il doit établir un dispositif législatif et réglementaire permettant la mise en place et le fonctionnement optimal d'un système qui garantisse l'égal accès de tous à la formation professionnelle ;
- il doit prendre toutes les mesures correctrices qui s'imposent si cette garantie n'est pas respectée.

Il revient ainsi à l'État de fixer le cap et de construire, notamment par la règle, un cadre de cohérence suffisamment stable dans le temps. Il en va de même pour les financements des politiques publiques. Plusieurs régions nous ont fait part de leurs difficultés lorsque l'État réoriente trop brutalement ses priorités d'action ; cette stratégie de « stop-and-go » oblige les régions à assumer les effets en « dents de scie » des programmes de l'État sur les différentes structures opérationnelles de formation. Pour être reconnu par tous les acteurs qui ont à œuvrer dans le champ de la formation professionnelle.

## 1.1.La fonction de contrôle

Contrôle des obligations à la charge des entreprises, mais aussi contrôle de l'activité des acteurs de la formation, notamment du point de vue du respect des règles en matière de droit et de protection des stagiaires de la formation professionnelle continue.

Il ressort des auditions une demande forte de renforcement du contrôle exercé par l'État sur les organismes de formation sous conventionnement public, notamment en matière de qualité de la formation.

Le gouvernement en fait d'ailleurs une de ses préoccupations puisque M<sup>me</sup> Nicole Péry, en charge du projet de réforme du système de formation professionnelle, vient de constituer, dans le cadre des travaux préparatoires, un groupe de travail sur la qualité de la formation. Le sujet est complexe et n'entraîne pas dans le cadre de ma mission. Les problèmes soulevés notamment par la montée des phénomènes « sectaires » sont néanmoins suffisamment importants pour recommander un travail approfondi sur ce sujet. L'utilisation du vocable formation pour camoufler des pratiques d'endoctrinement sectaire mérite une clarification rapide.

D'ores et déjà quelques principes peuvent être posés.

**a) L'État doit se donner les moyens d'exercer la mission de contrôle** Elle est définie au titre 9 du Livre IX du Code du travail **administratif** et financier des organismes paritaires agréés, des organismes de formation et des organismes chargés de réaliser les bilans de compétence. De toute évidence ses moyens doivent être renforcés :

- les personnes en charge du contrôle, tant dans les services régionaux de contrôle (DRTEFP) qu'au groupe national de contrôle de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), sont en nombre insuffisant au regard des missions qu'elles doivent assurer. Cette insuffisance est d'ailleurs pointée par M. Jacques Barrot, député et rapporteur de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'utilisation des crédits de la formation professionnelle J. Barrot : « Pour un meilleur usage des fonds de la formation professionnelle », Mission d'évaluation et de contrôle, 7 juillet 1999, rapport d'information n° 17-81, Annexe n° 4, D. Migaud, Rapporteur général. Nous adhérons à son constat et à ses propositions ;

- il ne faudrait pas que la fusion réalisée entre le corps des inspecteurs du travail et le corps des inspecteurs de la formation professionnelle se traduise par une perte de compétence et de professionnalisme.

Un équilibre entre ces deux champs d'intervention doit être maintenu, tant dans la formation initiale des inspecteurs que dans leur affectation au sein des services déconcentrés de l'État.

**b) L'État doit élargir le champ des vérifications techniques et pédagogiques** qu'il assure pour son propre compte (article L.991-2 du Code du travail) aux actions de formation professionnelle continue conventionnées par les collectivités territoriales, dès lors que celles-ci en font la demande.

Les régions expriment fortement ce besoin et ont, pour certaines d'entre elles, déjà créé des cellules de contrôle pédagogique au sein de leurs propres services, ou envisagent de le faire.

Il ne me semble pas souhaitable de laisser se créer dans chaque collectivité publique un service spécifique de contrôle ; cette responsabilité devrait plutôt être confiée aux services déconcentrés du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DRTEFP) dans le cadre d'un programme annuel établi de manière concertée avec les collectivités territoriales qui le souhaitent.

Pour exercer cette mission, les DRTEFP pourraient s'appuyer sur un réseau d'experts qualifiés composé par exemple :

- d'inspecteurs du travail ;
- d'ingénieurs de formation de l'AFPA qui exercent déjà cette mission pour le compte de l'État auprès des 400 organismes agréés pour la délivrance des titres du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et interviennent fréquemment, à la demande des DRTEFP, pour évaluer la qualité pédagogique des actions de formation financées sur le Fonds national de l'emploi ;
- d'ingénieurs de formation placés auprès des DRAF ;
- de conseillers en formation continue de l'Éducation nationale placés auprès des DAFCO ou d'inspecteurs chargés de la formation professionnelle initiale et de l'apprentissage rattachés au Délégué académique à l'enseignement technique (DAET) ;
- et de tout autre agent des services techniques des ministères compétents.

Les missions, clairement identifiées, ne devraient pas se confondre avec leurs fonctions de formations.

### **c) Le problème de l'agrément des organismes de formation est régulièrement posé depuis près de dix ans.**

Il est vrai que contrairement à d'autres professions qui œuvrent dans le champ des services à la personne, le secteur de la formation professionnelle n'est pas une profession réglementée.

Aujourd'hui, n'importe qui peut créer un organisme de formation sans aucune vérification préalable des compétences professionnelles requises pour exercer ce métier. L'image parfois négative des organismes de formation tient pour une part à l'insuffisance de professionnalisme de certains prestataires.

Les règles administratives se limitent à une simple déclaration préalable d'existence, déposée auprès du service régional de contrôle (DRTEFP) et à la remise, chaque année auprès du même service, d'un bilan pédagogique et financier.

Il devrait, pour le moins, être demandé aux déclarants de joindre à leur déclaration un minimum de documents justifiant leurs compétences techniques et pédagogiques.

Cependant, faire du secteur de la formation professionnelle une profession réglementée ne me paraît pas la voie la plus pertinente. Par ailleurs, cette voie serait contraire aux règles européennes sur la concurrence.

Par deux fois, le législateur, d'abord en 1990 puis en 1995, a introduit des dispositions relatives d'abord à l'habilitation des programmes puis à l'agrément obligatoire des organismes de formation, sans que ces dispositions légales aient été suivies d'effets, faute de décrets d'application. La non-application de ces dispositions s'explique moins par l'absence de volonté

de l'État que par la complexité de sa mise en œuvre opératoire et l'importance des moyens qu'il faudrait mobiliser.

Une voie alternative a été organisée par les professionnels du secteur (Fédération de la formation professionnelle), en lien avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, avec la création en juin 1994 de l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF), chargé de qualifier pour une durée de trois ans les organismes volontaires au vu d'un dossier attestant de l'expérience, de la qualification, de la qualité pédagogique de l'organisme et de ses personnels « Le professionnalisme des organismes de formation », Première convention de l'OPQF, janvier 1998..

Les organismes qualifiés s'engagent par ailleurs à respecter une charte de déontologie.

Aujourd'hui, plus de 400 organismes de formation ont reçu le label OPQF.

Cette démarche mérite d'être promue et reconnue par les acheteurs publics et privés de formation.

La qualité de la commande publique en direction des organismes opérée par l'État et les régions doit être améliorée. Un cahier des charges plus précis et une évaluation rigoureuse des actions de formation seraient davantage de nature à améliorer le professionnalisme des organismes qu'une réglementation administrative dont on a mesuré à deux reprises les difficultés de mise en œuvre.

## **1.1.La garantie de la cohésion sociale**

### **1.1.1.Les outils de l'action**

Le gouvernement a engagé une politique d'élévation du niveau de qualification des personnes, de lutte contre les inégalités et les exclusions économiques et sociales. Pour réussir, le Service public de formation professionnelle continue, de dimension nationale et sous tutelle de l'État, doit être maintenu.

Les GRETA, les universités, l'AFPA, le CNAM, les établissements publics agricoles... constituent les piliers naturels de ce service public de formation professionnelle continue.

Le contrat de progrès de l'AFPA, signé entre l'État et l'institution en janvier 1999, va dans ce sens en repositionnant fortement l'AFPA sur des missions de service public identifiées et clarifiées, notamment du point de vue des rapports de complémentarité (et non de concurrence) qu'elle doit entretenir avec les organismes privés de formation.

Le ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche encourage les universités à mettre en place des formations débouchant sur des diplômes nationaux. Il intervient à travers une politique d'appel d'offres assortie de moyens financiers afin d'adapter les universités à la spécificité des adultes : organisation de l'accueil et de l'orientation, validation des acquis par unités capitalisables, ouverture des établissements toute l'année... Néanmoins, la culture dominante de l'université française est un obstacle à la généralisation de cette politique qui reste expérimentale aujourd'hui.

Les Délégations académiques à la formation continue (DAFCO) et les groupements d'établissements de l'Éducation nationale (GRETA) demeurent dans l'attente d'orientations claires définissant leurs missions qui devraient être assorties d'un cahier des charges et de moyens d'évaluation. Tirillés entre leur mission de service public et la concurrence du marché, entre leurs besoins d'autonomie de fonctionnement. Toutefois, la loi sur l'innovation et la recherche qui autorise la création de GIP académique ouvre de nouvelles perspectives à l'Éducation nationale en formation initiale comme en formation continue. et les nécessités de leur imbrication avec la formation initiale... les GRETA doutent de leur rôle en un moment où s'ouvrent de nouvelles perspectives pour la formation des adultes en réponse à de nouveaux besoins de formations qualifiantes reconnues par un diplôme.

La diminution des effectifs dans les lycées devrait être exploitée pour mettre en œuvre la double mission. FMalgré ce principe affirmé il y a plus de dix ans, les personnels ne sont pas préparés à cette double mission ; la dimension formation continue des adultes est absente des IUFM (Instituts universitaires de formation des maîtres). (formation initiale et formation continue) de l'Éducation nationale affirmée dans la loi d'orientation de juillet 1989.

L'enseignement agricole a mieux su articuler formation continue et formation initiale, s'est ouvert davantage aux milieux professionnels FLa présidence du conseil d'administration est assurée par une personne externe à l'établissement généralement issue au milieu agricole et se trouve aujourd'hui mieux inséré dans son environnement local que la majorité des lycées professionnels.

Il est nécessaire de repositionner l'Éducation nationale par rapport à l'offre privée de formation (qui par ailleurs souhaite une clarification) et par rapport à l'AFPA FL le décret du 24 mars 1993 précisant ces modes de coopération n'a pas eu de suite.. Il appartient aux régions de repenser la conception architecturale des lycées qu'elles construisent pour accueillir des adultes et aux établissements publics locaux d'enseignement de se préparer à adapter leur fonctionnement à de nouvelles demandes (ouverture pendant les vacances scolaires).

D'ores et déjà, le Plan national d'action pour l'emploi, arrêté par le gouvernement en 1999, prévoit de développer une offre publique de formation qualifiante cohérente et encourage des complémentarités susceptibles d'offrir aux personnes une gamme complète de services. Reste à le mettre en œuvre.

En tout état de cause, notre système éducatif, dans son ensemble, gagnerait à mieux intégrer l'expérience acquise dans la formation professionnelle des adultes.

#### 1.1.1. Les moyens de la coordination des politiques de l'emploi

Nous avons, dans la première partie du rapport, énoncé le principe selon lequel l'État doit s'abstenir d'intervenir comme opérateur lorsque ces fonctions peuvent être mieux assurées par les autres acteurs : collectivités locales ou partenaires sociaux. Il doit cependant conserver les moyens de conduire des politiques d'intérêt national qui ne peuvent être assurées par les autres acteurs de la formation professionnelle, soit qu'elles dépassent le cadre d'une région, soit qu'elles relèvent du principe de solidarité nationale comme les actions menées en faveur des chômeurs de longue durée.

Il est en effet du devoir de l'État d'aider les plus faibles et d'éviter les phénomènes d'exclusions. Dans le cadre du Service public de l'emploi, il doit continuer à assurer la responsabilité spécifique des politiques d'intervention sur le marché du travail, par des mesures d'aide à la formation et à l'emploi pour garantir aux publics les plus fragiles des possibilités d'accès à l'emploi, prévenir et lutter contre les phénomènes d'exclusion, en tout point du territoire. Il doit donc garder compétence d'animation et de coordination du Service public de l'emploi.

Mais la région, par ses actions en matière de formation professionnelle, de développement économique et d'aménagement du territoire, est également concernée par les politiques d'emploi ; à ce titre, elle participe à une mission de service public qu'il faut lui reconnaître.

De même, les partenaires sociaux, par leurs responsabilités sur la formation des salariés, la construction des qualifications et l'insertion en alternance des jeunes et des adultes, contribuent à cette politique de l'emploi.

Il appartient donc à l'État, aux niveaux national, régional et local, d'assurer la responsabilité de la concertation et des coopérations avec les partenaires sociaux et les collectivités territoriales. Cette responsabilité concerne notamment les politiques d'aide à la formation et à l'insertion des demandeurs d'emploi de longue durée et des publics en situation d'exclusion. Il doit assurer le suivi des décisions prises en commun et rendre compte de leur application au niveau national et régional.

#### 1.1.1.1. Au niveau national

L'État doit consulter les régions, au même titre que les partenaires sociaux, sur les orientations des politiques et des programmes mis en œuvre dans le cadre des politiques nationales ou européennes (Plan national d'action pour l'emploi et programmes d'actions communautaires). Dans plusieurs pays de l'Union européenne, les régions traitent directement avec les services de la commission de Bruxelles pour arrêter la programmation des fonds structurels. Tel est le cas par exemple de l'Espagne. Certaines régions françaises qui ont installé des délégations à Bruxelles souhaiteraient également une liaison directe.

Je considère que l'État doit garder la maîtrise du dialogue avec l'Union européenne ; mais avec deux précisions :

- en amont, l'État doit associer les régions à la définition des orientations et au choix des actions qui seront arrêtées pour la programmation des fonds structurels. Leur alignement dans le temps sur les contrats de plan État-région (2000-2006) constitue une raison supplémentaire. et, chaque année, pour l'élaboration du PNAE ;
- la mise en œuvre des programmes doit être coordonnée dans le cadre du Comité de coordination régional emploi formation (voir pages suivantes IV, 2) qui procédera également à une évaluation.

#### 1.1.1.1. Au niveau régional

L'État doit associer la région à la programmation des politiques d'emploi et de formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

Il doit, par ailleurs, engager une concertation étroite avec les régions pour l'élaboration de leur commande publique respective, la formulation des cahiers des charges passés aux organismes et l'harmonisation des pratiques de tarification.

En effet, la qualité de l'offre de formation dépend aussi de la qualité des commandes passées tant du point de vue de l'élaboration du cahier des charges que des pratiques de tarification.

Pour assurer ces coordinations nécessaires, plusieurs propositions peuvent être formulées :

- associer les élus territoriaux et l'ASSEDIC aux réunions du SPE (cette orientation figurait déjà dans la circulaire du 7 mars 1984) ;
- associer plus étroitement les régions à l'expertise faite par l'État (DRTEFP) des demandes d'homologation de titres formulées par des organismes ou institutions œuvrant dans la région ;
- faire du contrat de plan État-région, le support contractuel de programmes concertés d'actions sur l'accueil, l'information, l'orientation, la formation et l'emploi des demandeurs d'emploi jeunes et adultes ;
- faire des conventions tripartites de l'ANPE et de l'AFPA, prévues à l'article L.910-1 du Code du travail, de véritables outils contractuels d'adaptation régionale de leur contrat de progrès.

#### 1.1.1.1. Au niveau local

L'État doit construire avec les acteurs socio-économiques et les collectivités territoriales, un partenariat d'action sur des projets territoriaux de formation, d'insertion et d'emploi (cf. chap. 3).

### 1.1. Assurer l'égalité d'accès

Le préambule de la Constitution de 1946, repris dans la Constitution de 1958, pose comme principe que « la nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ».

Veiller au respect de ce principe sur l'ensemble du territoire national relève de la responsabilité de l'État.

L'État doit donc s'assurer que les différents dispositifs de formation professionnelle continue impulsés par les collectivités territoriales ou les partenaires sociaux sont ouverts à l'ensemble des ayants droit dans des conditions identiques. Il doit, notamment, éviter les inégalités d'accès à la formation professionnelle d'une région à une autre.

Sur ce principe, deux problèmes méritent d'être soulevés et des propositions avancées. Les conditions d'accès des demandeurs d'emploi à la formation, dans le cadre des actions conventionnées par l'État et les régions, ne garantissent pas toujours l'égalité d'accès à la formation sur le territoire, au regard de deux critères :

\* La rémunération : pour un demandeur d'emploi (hors AFR), l'entrée dans une formation conventionnée par l'État ou la région ne lui garantit pas l'accès à la rémunération au titre de stagiaire de la formation. À statut et situation identiques, les rémunérations sont très variables.

\* Les frais d'inscription : les organismes de formation conventionnés par l'État ou la région sollicitent de plus en plus souvent le paiement de droits d'inscription par les stagiaires qui

atteignent pour certains des niveaux prohibitifs, compte tenu des conditions de vie et d'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Ces pratiques constituent une barrière et un facteur de sélectivité à l'entrée en formation. Elles sont contraires au principe d'égalité d'accès posé précédemment.

Le Service public de l'emploi est mis en difficulté dans sa mission d'aide à la construction de projet de formation et d'accompagnement dans la recherche de l'organisme compétent pour le mettre en œuvre.

Sur ces deux points, je formulerai deux propositions :

**1) À situation identique, assurer les mêmes conditions d'accès à la rémunération** aux demandeurs d'emploi entrant dans une action de formation conventionnée par l'État ou les collectivités territoriales, dès lors qu'ils ne bénéficient pas d'une autre rémunération (AFR ou RMI par exemple).

Nous sommes conscients qu'un tel principe nécessite une refonte des règles relatives à la formation des demandeurs d'emploi. Une mission vient d'être confiée à l'IGAS par M<sup>me</sup> Nicole Péry ; elle permettra d'approfondir la réflexion sur ce sujet.

**2) La gratuité des actions de formation conventionnées** sur fonds publics dès lors qu'elles s'adressent à des demandeurs d'emploi de longue durée et à des personnes en situation d'exclusion. Cette règle doit s'appliquer obligatoirement dans le cas où l'entrée en formation fait suite à une prescription du Service public de l'emploi.

### **1.1.Garantir le caractère national des titres et des diplômes**

Cette responsabilité essentielle de l'État et des partenaires sociaux n'entraîne pas dans le cadre de ma mission. Le maintien du caractère national des titres et diplômes permettant reconnaissance sur tout le territoire demeure un principe intangible. Il concerne également les formes renouvelées de validation des acquis qui conditionne la réussite de la formation tout au long de la vie. Si la mise en œuvre des procédures de validation des acquis doit être déconcentrée, le principe de transférabilité entre régions doit être maintenu.

En conclusion, nous pensons que les fonctions qui relèvent de l'État doivent être réaffirmées. Les dérives nationalistes de quatre conseils régionaux à l'issue du scrutin de 1998 ont montré la nécessité d'avoir un État qui garantit les droits, notamment ceux des publics les plus fragiles, et assure une continuité par-delà les changements de majorité régionale.

#### **1. Clarifier les compétences des régions**

Comme nous l'avons vu, les régions ont acquis des responsabilités dans les champs de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, par la loi de décentralisation de janvier 1983.

Celles-ci ont été renforcées, pour ce qui concerne la formation professionnelle initiale et continue des jeunes, par la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle de décembre 1993 (cf. titre I, chap. 2 du rapport).

Autant nous devons réaffirmer le rôle de l'État, autant nous ne souhaitons pas revenir sur l'acquis de la décentralisation. Bien au contraire, il faut pousser la décentralisation jusqu'au bout de sa logique en donnant des pouvoirs aux acteurs locaux qui animent les territoires (cf. 1), 2) ,3) pages suivantes).

En clarifiant le rôle de chacun, la région sera mieux à même d'exercer ses compétences propres et d'assurer pleinement ses responsabilités de coordination des politiques sur son territoire.

À cet égard, plusieurs éléments méritent d'être précisés :

- la notion de droit commun posée par la loi de janvier 1983, source d'ambiguïté dans le dialogue entre l'État et les régions ;
- la nature des responsabilités politiques et organisationnelles qui reviennent aujourd'hui aux régions ;
- le renforcement des outils qui permettent l'exercice de ces responsabilités : notamment le Plan régional de développement des formations (PRDF).

## **1.2. Clarifier la notion de droit commun**

En inscrivant le principe d'une compétence de droit commun dans la loi du 7 janvier 1983, le législateur n'a pas posé un principe d'exclusivité de l'intervention des régions sur les domaines d'intervention transférés, mais un principe d'autonomie politique, administrative et financière sur les actions qu'elles conduisent.

Toute autre interprétation serait source d'incohérence juridique dans la mesure où l'article L.900-1 du Code du travail fait de la formation professionnelle une obligation nationale à laquelle chacun doit contribuer.

Il n'y a donc pas compétence exclusive mais compétence partagée qui implique un respect du rôle de chacun.

Faute d'être associées à la préparation des orientations des politiques gouvernementales nationales ou européennes, les régions ont souvent le sentiment d'être contraintes par les services de l'État à s'engager dans des politiques et des programmes sur lesquels elles n'ont pas pu généralement être consultées de façon satisfaisante.

Si des coopérations fortes doivent donc se construire, le rôle des régions ne saurait se limiter à cofinancer des programmes et des actions préalablement définis nationalement par l'État.

Pour éviter cela, on peut avancer trois propositions :

**1) Renforcer la déconcentration et la territorialisation** des politiques d'emploi, de formation professionnelle et d'insertion des demandeurs d'emploi.

Décentralisation et déconcentration doivent avancer du même pas. Le Service public de l'emploi (DDTEFP, ANPE, AFPA) doit pouvoir agir avec souplesse s'il veut s'adapter aux spécificités régionales. Les financements doivent être globalisés et inscrits dans la durée, les procédures et les outils adaptés aux contextes territoriaux.

**2) Utiliser plus largement l'outil contractuel** pour arrêter des politiques négociées sur des champs de compétences partagés ou complémentaires (voir chap. 2).

**3) Construire au niveau national et régional des instances de coordination** pour préparer et suivre les programmes formalisés de manière contractuelle (voir chap. 2).

### **1.2. Une responsabilité de coordination des politiques de formation professionnelle**

Sans revenir sur la description des champs de compétences des régions, nous pouvons les synthétiser autour de trois fonctions :

\* Arrêter des orientations et mettre en œuvre des actions de formation orientées sur les besoins de développement économique et de cohésion sociale des territoires sur lesquels elles exercent leur responsabilité politique. De ce point de vue, la responsabilité de programmes très ciblés de l'État, tels que les Programmes ingénieurs et cadres supérieurs (PICS) ou de développement de nouvelles filières de formation d'ingénieurs (NFI) pourraient être transférés aux régions. Ce transfert de nouvelles compétences pose plus généralement le problème de l'implication des régions sur les formations professionnelles dispensées par les universités, notamment les IUT. Les BTS sont inclus dans le PRDF... mais pas les DUT..

\* Structurer et organiser, au mieux de la satisfaction des besoins économiques et sociaux du territoire, la mise en réseau de l'offre régionale d'accueil, d'information, d'orientation et de formation professionnelle initiale et continue.

Demain, cette compétence pourrait être élargie à l'organisation de l'offre de services en matière de validation des acquis professionnels.

\* Avoir une responsabilité première et spécifique dans la mise en cohérence et la coordination de l'ensemble des actions de formation professionnelle initiées sur le territoire régional. Il faut en effet donner aux régions de réels leviers d'action pour adapter les politiques menées aux besoins de leur territoire et fédérer l'intervention des acteurs.

En harmonisant leurs politiques avec celles de l'État et des partenaires sociaux dans le cadre des Comités de coordination régionaux emploi-formation, les régions seraient à même de faire jouer toutes les synergies.

### **1.2. Renforcer et élargir le Plan régional de développement des formations (PRDF)**

Si la création du PRDF a eu des vertus pour engager un dialogue entre les partenaires sur des choix stratégiques et des orientations structurantes en matière d'évolution des filières de formation et d'organisation de l'offre de formation, on a pu aussi en percevoir les limites :

\* Simple outil du conseil régional, il n'engage que lui-même. Ni les partenaires sociaux ni faut rappeler que des contrats d'insertion en alternance sont pris en compte dans le cadre du PRDF. ni l'État ne sont tenus de prendre en compte les orientations des PRDF pour définir leurs priorités en matière d'évolution de l'offre de formation et de prise en compte des besoins de formation professionnelle continue des jeunes FCeci est à nuancer pour la formation professionnelle initiale où la collaboration recteur-conseil régional est mieux structurée..

\* En segmentant artificiellement les publics autour d'une borne fixée à 26 ans (qui dans la réalité, ne veut pas dire grand-chose), il prive les trois partenaires d'un outil de réflexion stratégique globale sur les modalités et les conditions du développement de la formation professionnelle initiale et continue sur le territoire, des jeunes et des adultes, demandeurs d'emploi et salariés.

Pour lever ces deux limites, nous formulerons donc là encore trois propositions :

### **1) Transformer le PRDF en outil véritablement partagé**

Tout en confirmant le rôle de la région comme chef de file pour organiser la concertation et les consultations nécessaires avec l'ensemble des acteurs concernés, il est nécessaire de transformer cet outil de coordination des politiques en outil partagé. Ce document serait signé par l'État et la région et soumis à l'avis des partenaires sociaux.

### **2) Élargir le champ actuel du PRDF selon deux voies**

**Élargir son champ à la formation professionnelle continue des adultes, qu'ils soient salariés ou demandeurs d'emploi.**

Cette extension aurait le mérite de construire un cadre de référence commun aux services régionaux de l'État et de la région pour :

- programmer leurs actions et formuler leurs commandes publiques vis-à-vis des prestataires ;
- articuler les programmes mis en œuvre pour les demandeurs d'emploi notamment dans le cadre du « service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi », prévu dans le Plan national d'action pour l'emploi ;
- mettre en cohérence le schéma national d'évolution de l'offre de formation de l'AFPA avec les orientations arrêtées concernant l'évolution de l'offre de formation en région.

Plus largement, il s'agirait aussi d'organiser une concertation, qui n'existe pas aujourd'hui, sur les filières de formation définies par des politiques ministérielles nationales telles que les formations paramédicales, sanitaires et sociales, socio-éducatives, sportives...

De même, une meilleure concertation pourrait ainsi s'organiser entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, en particulier pour la prise en compte des besoins des salariés des petites et moyennes entreprises.

**Élargir le champ du PRDF à l'accueil, l'information et l'orientation professionnelle.** L'objectif viserait à établir entre l'État et la région un schéma régional d'accueil et d'information et d'orientation pour une meilleure organisation de ces services sur les territoires locaux (*cf.* chap. 3).

#### **1. Clarifier les compétences des partenaires sociaux**

Dès lors que l'on considère que la formation professionnelle constitue un domaine de compétence partagée entre les trois acteurs clefs - l'État, les régions, les partenaires sociaux -, il en découle la nécessité de clarifier également celles des partenaires sociaux.

L'État peut, comme il l'a fait par la loi quinquennale en 1993, fixer de nouvelles règles de jeu sans négociation préalable, en rupture avec la tradition établie depuis 1971 ; ce n'est pas mon point de vue. Je pense, au contraire, qu'il y a matière aujourd'hui, à aborder les réformes nécessaires dans le champ des compétences respectives et des coopérations entre acteurs, de façon concomitante et par la négociation et par la loi.

La compétence des partenaires sociaux à intervenir dans le champ de la formation professionnelle par la négociation collective et la gestion paritaire ne doit pas être remise en cause. Le droit de la négociation collective et celui de la formation professionnelle permettent la négociation à tous les niveaux - interprofessionnel, de branche, d'entreprise, territorial - et sur un large éventail de thèmes.

La question est celle de la volonté des acteurs, libres et autonomes par définition, de négocier à tel ou tel niveau et sur tel ou tel objet.

### **1.3.Le pouvoir normatif : compétence partagée entre l'État et les partenaires sociaux**

Dans l'exercice de son pouvoir normatif (loi, décret...), l'État associe les partenaires sociaux dans le cadre d'instances de concertation prévues à cet effet. Par ailleurs, il peut donner force obligatoire à des accords conclus par les partenaires sociaux dans le champ de la formation par la reprise dans la loi de dispositions négociées, par les procédures d'extension ou d'élargissement spécifique au droit de la négociation collective. L'ensemble de ces procédures concertées d'élaboration du droit n'appellent pas de commentaires, vu sous l'angle de cette mission. Elles ont montré leur pertinence dans les rapports entre l'État et les partenaires sociaux.

La seule réforme à envisager consiste à associer les régions aux procédures consultatives de l'État lorsque des textes législatifs et réglementaires concernant le champ de la formation professionnelle sont en préparation.

### **1.3.Cette compétence s'exerce à différents niveaux...**

L'exercice du pouvoir normatif par les partenaires sociaux peut résulter d'une initiative autonome de leur part, ou d'une invitation-incitation - voire « obligation » de négocier (jamais de conclure) de la part des pouvoirs publics. À titre d'exemple, la loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail prévoit que le bilan d'application (art. 13) devra rendre compte de la place prise par la formation professionnelle dans les « négociations ». La loi quinquennale a fortement « incité » les partenaires sociaux à négocier des accords de création des OPCA au niveau des branches en conditionnant l'autorisation de collecter les ressources des entreprises à un agrément dont l'un des critères était précisément le choix de champ d'application professionnel et territorial (la branche au niveau national) ; la loi Rigout avait instauré une « obligation de négocier » au niveau de l'entreprise qui s'est transformée en « obligation de négocier » tous les cinq ans au niveau des branches.

Au regard du principe d'autonomie de la négociation collective, ces pratiques ne sont sans doute pas de la plus grande orthodoxie. Dans le champ particulier de la formation professionnelle, compétence nécessairement partagée, elles se justifient pleinement, dès lors que l'action de l'État pousse à négocier, jamais à conclure.

Aussi pensons-nous judicieux de poursuivre dans cette voie au niveau national, dans les rapports entre l'État et les partenaires sociaux, mais aussi au niveau régional, selon des modalités adéquates entre les conseils régionaux et les partenaires sociaux.

Au niveau national, nous proposons que soit réalisé un bilan quantitatif et qualitatif de l'obligation quinquennale de négociation sur les objectifs et les priorités de la formation (art. L.933-2 du Code du travail) et que, le cas échéant, les thèmes de négociation soient mis à jour. En particulier, il serait sans doute opportun d'établir un lien plus étroit entre les négociations de branche portant sur les classifications et les qualifications et celles portant sur la formation. La formation ne doit pas être traitée pour elle-même mais en articulation avec la qualification, la compétence et leurs modalités de validation et de reconnaissance.

Faut-il revenir, comme certains le proposent, à une obligation de négociation du plan de formation dans l'entreprise ? Je ne le pense pas pour des raisons qui tiennent à la répartition des compétences entre comité d'entreprise et sections syndicales d'entreprises, qu'il n'y a pas lieu de modifier au détour de la formation, mais aussi en raison des leçons de l'expérience. Celle-ci montre en effet la faible place que tient au cours de la dernière décennie la négociation d'entreprise ayant pour objet spécifique la formation. Une obligation n'y changerait sans doute que peu de choses ; ni la taille de la grande majorité des entreprises, ni la spécialisation de l'objet de la négociation ne s'y prêtent. En revanche, il serait sans doute du plus grand intérêt d'inciter les entreprises à négocier, avec une approche globale, les questions relatives à l'organisation du travail, à la compétence et à la formation.

À défaut de négociation décentralisée au niveau de l'entreprise, c'est au niveau territorial que pourraient être explorées des formes nouvelles de dialogue social.

### **1.3... et doit se construire au niveau territorial**

Autant les rapports entre les partenaires sociaux et l'État sont denses et anciens, autant cette relation est tenue et au total mal appréhendée entre partenaires sociaux et régions si l'on excepte la concertation au sein du CESR. Il est vrai que la négociation collective territoriale, alors qu'elle est juridiquement possible (Art. L.132-5, Code du travail. Marie-Laure Morin : « Espaces et enjeux de la négociation collective territoriale », Droit social, n° 7-8, juillet-août 1999, p. 681, n'est pas inscrite dans la tradition de notre système de relations professionnelles. Ni les enjeux économiques, ni les stratégies des acteurs, patronaux et syndicaux, n'ont fait de l'espace territorial un espace de négociation. La régulation collective des relations d'emploi et de formation s'est construite principalement dans le cadre des conventions de branche, dont le champ d'application pouvait être territorial, mais qui est principalement professionnel.

Cependant des facteurs de changement sont à l'œuvre qui donnent crédit à l'hypothèse de consolidation du système de relations professionnelles au niveau territorial.

La structuration des activités économiques a subi de profondes mutations au cours de ces dernières années : la place prise par les groupes de taille internationale voire mondiale, l'externalisation de pans entiers de l'activité des plus grandes entreprises, l'organisation de réseaux denses de sous-traitants, l'évolution rapide des activités et des métiers et la remise en cause des frontières rigides entre les secteurs professionnels ont contribué à réduire la

dimension verticale de l'économie au profit des réseaux et des relations horizontales. Entre les entreprises, la coopération devient plus fréquente comme en témoigne la vigueur des activités de service aux entreprises. Dans une telle configuration, l'entreprise se trouve amenée à réinvestir le niveau territorial jusque-là délaissé.

Le développement de marchés locaux de l'emploi résulte à la fois de ces mutations économiques décrites ci-dessus et des politiques de l'emploi, qu'elles soient l'œuvre des pouvoirs publics ou des acteurs sociaux. Les enquêtes de mobilité démontrent de manière convergente que la mobilité professionnelle est plus fréquente que la mobilité géographique, ce constat étant fortement corrélé au niveau de qualification. Dès lors, les politiques de l'emploi se sont attachées à mettre en place des outils de structuration au niveau du territoire : qu'il s'agisse de l'insertion par l'activité économique, des groupements d'employeurs ou des dispositifs de formation ou d'emploi des saisonniers, les exemples sont multiples d'actions ou de structures qui ont pour objet de consolider l'emploi au niveau territorial en multipliant les solidarités locales. Les politiques d'aménagement et de développement du territoire contribuent à ces efforts de structuration des marchés locaux de l'emploi.

Dans ce nouveau contexte, nous proposons d'encourager les diverses modalités de dialogue social au niveau territorial par la diffusion de « bonnes pratiques » et la conduite « d'études actions » soutenues par les régions et l'État (EDDF territoriaux - Fonds régionaux d'aide à l'innovation sociale...).

## **Chapitre 2 : Structurer les instances de coordination**

Si l'on veut éviter, comme c'est encore le cas aujourd'hui, que chacun définisse sa politique et engage ses programmes de manière cloisonnée, il faut promouvoir différents outils :

- **une politique contractuelle** entre les trois partenaires, reposant sur une programmation d'actions et un engagement de moyens de chacun à partir des orientations arrêtées en commun. Cette politique contractuelle doit avoir l'espace régional pour centre de gravité à travers notamment les contrats État-région et les contrats entre la région et ses territoires ;
- **des instances de coordination** tant au niveau national que régional et local.

### 2. Promouvoir la politique contractuelle

Nous avons vu, dans le titre qui traite de l'organisation des partenariats, que de nombreux outils contractuels existent aujourd'hui, mais avec une vitalité et une lisibilité très diverses.

L'objectif n'est pas d'en créer d'autres, mais de s'appuyer sur ceux qui existent pour, à la fois, leur donner ou redonner sens, et les ordonner au regard de leurs finalités stratégiques et opérationnelles.

Quatre priorités peuvent être dégagées :

#### **2.1. Un cadre de référence**

Le plan régional de développement des formations doit constituer le cadre de référence de la politique contractuelle engagée par les trois acteurs puisqu'il arrête, dans un cadre pluriannuel

et concerté, des orientations stratégiques en réponse à l'analyse des besoins régionaux en matière d'information, d'orientation et de formation professionnelle.

## **2.1. Le développement des outils contractuels**

Dans l'ensemble de la panoplie des outils contractuels existant aujourd'hui, il faut en organiser l'ordonnancement et les articulations.

Deux outils contractuels doivent être conçus comme centraux :

- le contrat de plan État-région ;
- le contrat d'objectif.

C'est autour d'eux que doivent s'articuler des outils à portée plus ciblée.

**a) Le contrat de plan État-région**, constitue le cadre le plus adapté à la mise en œuvre d'une politique concertée entre l'État et la région sur l'apprentissage, la formation professionnelle continue et l'emploi des actifs :

- parce qu'il permet une mise en perspective des programmes d'intervention, dans le champ emploi-formation, avec les orientations et programmes arrêtés pour 6 ans en matière d'éducation, de développement économique et d'aménagement du territoire ;
- parce qu'il permet aussi de construire, financer et mettre en œuvre des programmes d'initiative régionale, hors de tous cadres et procédures définis dans les programmes nationaux de l'État. Il est par ce fait porteur d'innovations et d'expérimentations qu'il faut continuer à promouvoir dans le cadre des contrats de plan 2000-2006 aujourd'hui en cours de négociation entre l'État et les régions ;
- parce qu'il permet enfin d'organiser une politique concertée régionale sur des modalités de soutien à des projets de développement territorial (contrats de ville, PLIE, contrats de pays, contrats d'agglomération, etc.).

Le contrat de plan État-région doit donc être le cadre premier de la contractualisation entre l'État et la région, pour construire des programmes et mettre en synergie les moyens sur les domaines d'intervention suivants :

- l'accueil, l'information et l'orientation professionnelle ;
- l'apprentissage ;
- la formation professionnelle continue des jeunes et des adultes (demandeurs d'emploi et salariés) ;
- l'aide à l'insertion des publics en difficulté ;
- le soutien à la création d'activité et au développement de l'emploi dans les entreprises.

## **b) Le contrat région-territoire**

De la même façon que l'État passe des contrats avec les régions, les régions doivent passer des contrats avec leurs territoires. Dans le cadre de ces contrats, la formation professionnelle doit s'articuler aux projets de développement économique et d'aménagement du territoire (ce point est développé infra dans ce chapitre (Structurer le niveau territorial)).

**c) Le contrat d'objectif** doit être l'outil premier de contractualisation entre les pouvoirs publics régionaux et les partenaires sociaux sur des programmes concertés de développement des formations en alternance des jeunes et des formations qualifiantes des adultes.

Dans une perspective de promotion de démarches de formation tout au long de la vie, il semble en effet nécessaire de modifier le cadre législatif et réglementaire des contrats d'objectifs, pour permettre leur décloisonnement et leur élargissement à deux niveaux :

\* Les contrats d'objectifs de branches trouvent leurs limites dès lors qu'il s'agit pour l'État et la région d'une part, les partenaires sociaux d'autre part, d'organiser une mutualisation des moyens d'intervention pour soutenir des projets territoriaux de développement de l'emploi et de la formation portés par des acteurs locaux publics et privés, associant des entreprises relevant de plusieurs branches. Dans ce cas, la mobilisation de moyens provenant d'organismes collecteurs différents s'avère souvent difficile ;

Il faut donc permettre la possibilité, sur la base de projets territoriaux identifiés, de contractualiser entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, des engagements de moyens dans un cadre interbranche, voire interprofessionnel.

\* Les contrats d'objectifs trouvent également leurs limites dans le cloisonnement des approches exclusivement centrées sur les problèmes de formation professionnelle initiale et continue des jeunes de moins de 26 ans ; dès lors qu'il s'agit, par exemple, d'impliquer plus fortement les entreprises dans la formation et la qualification des adultes, demandeurs d'emploi ou salariés, la réglementation ne permet pas cet élargissement. Il faut noter toutefois que certaines branches ont transcendé ces bornes réglementaires pour permettre la définition de programmes relatifs à la formation des salariés entre l'État, la région et les professions. aux salariés.

Ce décloisonnement se justifie d'autant plus qu'il est impératif de construire, au niveau régional, une véritable politique concertée entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux pour la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Les contrats d'objectifs permettraient la mise en synergie des programmes et moyens engagés par chacun des partenaires, et notamment des partenaires sociaux, dans le cadre de l'expérimentation de contrats de qualification adultes.

**En conclusion, je propose d'élargir le champ des contrats d'objectifs :**

- **aux projets territoriaux emploi-formation organisés sur une base intersectorielle ou interprofessionnelle ;**
- **aux projets de formation professionnelle des adultes, demandeurs d'emploi et salariés.**

La reconnaissance des partenaires sociaux se concrétisera par la co-signature des organisations professionnelles et des syndicats de salariés concernés.

## **2.1.Des conventions spécifiques**

Je propose d'articuler au Plan régional de développement des formations et au contrat de plan État-région, des conventions spécifiques pour y associer les organismes ayant une mission de service public dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle continue :

### **a) Les conventions tripartites d'adaptation régionale du contrat de progrès de l'ANPE et de l'AFPA passées entre l'État, la région et le directeur régional de chacun de ces organismes**

Le principe de ces conventions, introduit dans la loi quinquennale de décembre 1993, a pour vocation d'adapter les orientations du contrat de progrès de ces deux organismes aux spécificités régionales, de définir des programmes d'actions concertées et la mobilisation des moyens afférents concernant : l'orientation professionnelle, l'appui au projet professionnel, la formation des demandeurs d'emploi jeunes et adultes, la validation des formations ou encore la mobilisation des capacités d'expertise et d'ingénierie des deux organismes en appui aux projets des régions.

C'est dans ce cadre notamment que pourraient, de manière effective, être arrêtées des orientations concertées entre l'État, l'AFPA et les régions sur l'évolution de l'appareil de formation de l'AFPA prenant en compte à la fois les orientations nationales définies dans le schéma d'évolution de l'offre de formation de l'AFPA et les orientations régionales arrêtées dans le schéma régional d'information, d'orientation et de formation.

En déclinaison des ces orientations, la contractualisation de moyens d'investissement nécessaires entre l'État et la région pour accompagner l'évolution de l'offre de formation serait inscrite dans le contrat de plan.

### **b) La contractualisation sur les missions locales et les PAIO**

La contractualisation doit être l'occasion d'affirmer le rôle des réseaux d'accueil des jeunes en matière d'information, d'orientation, de construction de parcours et dans l'élaboration des programmes de formation et d'actions qui concernent les jeunes en difficulté.

La contractualisation, dans le cadre des contrats de plan, doit viser aussi la mise en œuvre d'une politique concertée entre l'État, la région et les présidents des structures sur un aménagement territorial du réseau des missions locales et des PAIO, la mise en place d'une coanimation de réseaux régionaux et le soutien de démarches de formation et de professionnalisation des personnels.

**c) Les conventions tripartites sur l'AFR entre l'État, la région et les ASSEDIC** méritent d'être conservées mais revues dans leurs finalités ; il est urgent que l'ensemble des partenaires ayant une responsabilité financière sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, mutualisent leurs moyens au service de politiques coordonnées pour favoriser l'accès des personnes aux formations qualifiantes et à l'emploi.

Le problème aujourd'hui n'est plus de savoir comment les régions doivent redéployer, par un financement additionnel d'actions, les économies réalisées sur la rémunération des stagiaires avec la mise en œuvre de l'AFR. Cette logique n'a plus de sens, dix ans après la mise en place de l'AFR.

Il faut engager une véritable concertation pour définir en commun les actions prioritaires à mettre en place et arrêter les modalités de développement de la formation professionnelle en

direction des demandeurs d'emploi adultes. L'offre de formation doit évoluer en améliorant la procédure de conventionnement des organismes de formation.

Une opportunité d'évolution s'ouvre avec la négociation de la convention d'assurance chômage qui arrive à échéance au 31 décembre 1999 et de son avenant relatif à l'AFR. Il faut s'en saisir.

### **2.1. Le décloisonnement des dispositifs**

Je propose d'articuler aux contrats d'objectifs, la politique régionale d'aide au développement de la formation professionnelle des salariés menée par les régions et par l'État.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées plus haut, le décloisonnement des approches et des filières entre formation initiale et formation continue, entre formation des jeunes et formation des adultes, suppose de décloisonner les dispositifs d'intervention en entreprise pour organiser leur mise en complémentarité au service d'objectifs globaux et éviter le saupoudrage des aides.

Ce principe est valable pour ce qui est de la politique à l'égard des entreprises et des salariés, comme il l'est pour la politique d'aide à l'emploi et à la formation des demandeurs d'emploi, jeunes et adultes.

Cette articulation mérite d'être organisée à deux niveaux :

- **les aides au conseil** : conseils emploi-formation aux PME, conseils aux partenaires sociaux (contrats d'études prospectives) ;

— **les aides à l'action**, qu'il s'agisse d'aider la construction de services efficaces de proximité aux entreprises et aux salariés en matière d'information et d'orientation professionnelle ou d'aider au développement de la formation et de la qualification des salariés, par les engagements de développement de la formation.

Dans ce cadre, il est essentiel de développer les contrats d'études prospectifs, à dimension territoriale, qui restent aujourd'hui de portée trop limitée.

Cette organisation contractuelle telle que nous la concevons est certes schématique (*cf.* schéma joint) ; elle doit être interprétée avec souplesse pour tenir compte des contextes territoriaux et de la qualité du dialogue qui peut s'instaurer entre les partenaires.

Elle semble néanmoins cohérente avec l'organisation des partenariats qui devront nécessairement se construire demain avec la mise en place d'un droit individuel à la formation professionnelle et la construction d'un système élargi et rénové de validation des acquis.

### **<INS schéma Schéma de construction des relations contractuelles>**

#### **2. Rénover les instances nationales et régionales de concertation**

Il n'existe pas aujourd'hui, entre les trois partenaires que sont l'État, les régions et les partenaires sociaux, de véritable lieu de concertation, de coordination des politiques, de suivi

de leurs mises en œuvre et d'évaluation de leurs effets. Construire ces lieux de dialogue et de coordination nous paraît une nécessité.

Par ailleurs, l'État souffre dans son dialogue avec les régions et les partenaires sociaux d'une insuffisante coordination préalable des politiques entre les ministères ayant une responsabilité dans le système de formation professionnelle initiale et continue.

C'est pourquoi il est impératif de relancer les instances interministérielles en fixant quelques règles du jeu.

## **2.2. Les instances nationales de concertation**

En conclusion du chapitre 1 du titre III dressant l'état des lieux du fonctionnement actuel des multiples instances nationales de concertation, nous avons posé cinq principes pour une refondation et une simplification des instances nationales de concertation. Nous les reprenons ici :

**1) Remettre au premier plan les instances politiques de concertation** qui se sont progressivement effacées au profit de leurs commissions techniques. La formation professionnelle ne doit pas être considérée comme un simple appendice technique des politiques de l'emploi. Elle constitue un enjeu politique de première importance qui conditionne le développement économique pour le pays et l'égalité des chances pour les citoyens.

**2) Redonner une dimension interministérielle aux instances de concertation internes à l'État** sur les questions de formation professionnelle et d'apprentissage. Cette « revitalisation » des instances interministérielles est une condition nécessaire pour la coordination des actions de l'État et pour assurer le décroisement entre formation professionnelle initiale et continue.

**3) Construire une instance nationale de coordination des politiques d'emploi et de formation professionnelle** associant les trois partenaires et ayant vocation à traiter l'ensemble des sujets touchant à la formation professionnelle initiale et continue, à l'insertion des jeunes et des adultes et des programmes s'y rattachant, qu'ils soient nationaux ou communautaires.

Seule cette organisation permettra une approche globale des programmes articulant emploi et formation, formation professionnelle initiale et continue des jeunes et des adultes.

**4) Supprimer les instances nationales** qui apparaissent redondantes ou inadaptées à l'organisation actuelle du système, et celles qui ne se sont plus réunies depuis de nombreuses années. Recomposer et renforcer les missions de celles qui doivent être créées ou conservées.

**5) Donner à ces instances des moyens spécifiques de fonctionnement**, condition essentielle pour qu'elles puissent engager les travaux nécessaires à la réalisation des missions qui leur sont confiées.

Préalablement aux propositions, il semble utile de schématiser les zones de recoupement et d'autonomie d'action des trois partenaires en distinguant :

- les zones qui constituent pour chacun des espaces d'autonomie pour lesquelles la concertation avec les deux autres partenaires ne se justifie pas ;
- les zones d'intersection qui justifient des relations bilatérales État-partenaires sociaux ;
- les zones d'intersection qui justifient concertation et coordination préalables entre l'État, les régions et les partenaires sociaux.

Nous avons, pour illustrer le propos et sans prétention d'exhaustivité, listé un certain nombre de programmes qui se situent dans des zones de recouvrement des politiques des trois partenaires et qui justifient l'organisation de concertations.

### **<INS schéma zones de recoupement et d'autonomie d'action des trois partenaires>**

#### 1.1.1. Les instances qui doivent être conservées

**Certaines instances nationales à vocation générale et à dimension politique doivent être conservées** dans leur structure et composition actuelles ; ainsi en est-il :

- **du Comité du dialogue social** pour les questions européennes et internationales ;
- **du Conseil supérieur de l'emploi** et de la commission permanente qui lui est rattachée. Il doit rester l'instance politique de concertation entre l'État les partenaires sociaux, sous responsabilité du ministre en charge de l'emploi, pour ce qui concerne notamment : la politique d'accompagnement des restructurations économiques et d'aide aux entreprises et aux salariés dans le cadre des interventions du FNE, ainsi que l'organisation du système d'indemnisation du chômage. Par contre, les projets législatifs ou réglementaires et les programmes touchant aux politiques d'aide à l'insertion et à la formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi, doivent être discutés en amont dans une instance de coordination nationale renouvelée, où siègent les représentants des régions (voir infra : le Comité national de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle).
- **du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**, sous responsabilité des ministres en charge de l'emploi, de la formation professionnelle et des droits des femmes.

On peut néanmoins recommander que des représentants des collectivités territoriales qui, à des titres divers, participent aux politiques d'aide à l'emploi, à l'insertion et à la formation professionnelle des actifs soient membres de ce Conseil.

Nous proposons également le maintien des instances spécialisées existantes : Conseil supérieur du reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés, Conseil national de l'insertion par l'activité économique, Conseil de lutte contre les exclusions, Conseil national des missions locales, Comité de liaison des comités de bassin d'emploi.

Ce maintien se justifie par le fait que, sur les sujets précis qui les animent, ces instances permettent à des socioprofessionnels d'horizons divers et à des représentants d'associations fortement mobilisées sur ces sujets, d'exprimer leur avis et de participer aux réflexions gouvernementales sur des aspects importants des politiques sociales.

### 1.1.1. Les instances qui doivent être supprimées

Il nous semble impératif, pour clarifier les compétences de chacun, de bien distinguer ce qui relève du niveau des décisions politiques et stratégiques (et qui justifie concertation et construction de partenariat), de ce qui relève du niveau de gestion (qui doit rester de la responsabilité exclusive des acteurs qui engagent leurs moyens). À partir de ce principe, je propose de supprimer le Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale qui aujourd'hui, par les concertations qu'il impose, entraîne des lourdeurs et des délais de procédure dans l'engagement par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité des crédits inscrits au budget de ce fonds et dans sa répartition régionale entre les services déconcentrés de l'État.

Aujourd'hui, la concertation des ministères et des partenaires sociaux sur l'usage des fonds du FFPPS ne se justifie plus et entraîne des confusions dans le contenu et la finalité des partenariats à construire.

### 1.1.1. Les instances qui doivent être créées

#### 1.1.1.1<sup>re</sup> proposition

Nous proposons, en lieu et place de deux instances existantes aujourd'hui, le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue et le Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, la création d'une nouvelle instance politique, placée sous l'autorité du Premier ministre et composée à part égale de représentants de l'État, des partenaires sociaux et des régions : **le Comité national de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle.**

Cette instance qui serait l'instance tripartite unique de concertation dans le champ de la formation professionnelle initiale et continue aurait trois fonctions essentielles :

\* **Être un lieu de consultation de l'État** sur ses orientations politiques et ses programmes dans le champ des politiques d'aide à l'emploi, à l'insertion et à la formation professionnelle.

Dans le cadre de ce Comité, pourrait se tenir, chaque année, une conférence nationale sur l'emploi et la formation professionnelle sous l'égide du Premier ministre.

Cette instance serait consultée sur l'ensemble des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'emploi et à la formation professionnelle, les projets de convention ou de résiliation de CFA nationaux. La répartition entre les régions des dotations de décentralisation en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue serait également soumise à cette instance.

Elle pourrait émettre des avis et formuler des propositions pour une meilleure adaptation des programmes mis en œuvre par l'État.

\* **Être un lieu de coordination nationale entre les trois partenaires.**

Il examinerait et recommanderait toutes les mesures propres à assurer une meilleure complémentarité des politiques menées par l'État, les partenaires sociaux et les régions afin d'assurer la meilleure utilisation des moyens publics ou privés engagés dans ces politiques.

Il coordonnerait aussi les politiques régionales d'information, d'orientation et de formation afin d'assurer l'égalité des chances d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue, quelle que soit la région.

\* **Être un lieu de suivi et d'évaluation** des politiques mises en œuvre par l'État, les régions et les partenaires sociaux.

Il établirait tous les ans un rapport sur l'utilisation et le contrôle des ressources de la formation professionnelle initiale et continue et sur les politiques mises en œuvre par l'État, les régions et les partenaires sociaux, en s'appuyant pour cela sur les services statistiques des ministères concernés. Ce rapport serait remis au Premier ministre et au Parlement.

Il évaluerait aussi, en liaison avec les Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle dont nous proposons par ailleurs la création, les politiques régionales mises en œuvre par les trois partenaires. Il serait assisté dans cette mission par un comité d'experts indépendants.

Serait remis au Premier ministre et au Parlement, tous les 4 ou 5 ans. Les prochains conseils régionaux seront élus pour 5 ans à partir de 2003. ans, un rapport d'évaluation sur les politiques mises en œuvre par l'État, les régions et les partenaires sociaux.

Pour remplir ses missions, le Comité pourrait se doter de toutes les commissions nécessaires à son activité en s'adjoignant des personnalités extérieures qualifiées sur les sujets à traiter.

Nous recommandons qu'il se dote obligatoirement de commissions spécialisées. Ces commissions spécialisées comprendraient obligatoirement des représentants des chambres consulaires et des organismes de formation. Elles seraient animées par un président et deux vice-présidents représentant les trois collèges. sur :

- l'information et l'orientation professionnelle. Cette commission devrait être ouverte à des élus membres du Conseil national des missions locales. ;
- la formation professionnelle initiale et continue des jeunes ;
- la formation professionnelle continue des adultes ;
- le suivi et l'évaluation des politiques régionales d'emploi et de formation professionnelle continue ;
- les comptes de la formation professionnelle continue. Elle pourrait être élargie à certains des membres de l'actuelle commission des comptes..

Cette dernière commission remplacerait la commission nationale des comptes de la formation professionnelle dont nous suggérons la suppression.

Le Comité national de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle disposerait de moyens spécifiques de fonctionnement inscrits au budget du Premier ministre.

Ce Comité serait présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par un ministre désigné par lui. Le président serait assisté dans ses fonctions par deux vice-présidents :

- l'un désigné par le collège des régions ;
- l'autre désigné par le collège des partenaires sociaux L'État peut consulter séparément chacun des collèges sur des sujets de compétence spécifique..

Le Comité de coordination actuel des programmes régionaux est souvent critiqué en raison du poids excessif des représentants des régions.

Je propose que chaque collège comprenne 13 membres.

Pour que l'ensemble des régions continue à être associé, on pourrait convenir que les régions sont représentées par 13 titulaires et 13 suppléants, avec possibilité d'inversion à mi-mandat. Les suppléants sont régulièrement convoqués et siègent mais seuls les votes (éventuels) des titulaires sont pris en compte.

Par ailleurs, pour des raisons de clarification des rôles, il faut distinguer les fonctions d'orientation des fonctions de mise en œuvre. Ce Comité doit donc dans son instance plénière rassembler exclusivement les 3 collèges.

Les organismes chargés de la mise en œuvre des politiques (chambres consulaires, organismes publics ou privés de formation...) trouvent leur place dans les commissions spécialisées.

#### 1.1.1.1.2° proposition

Afin d'assurer une réelle coordination des politiques nationales engagées par les différents départements ministériels dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle initiale et continue, nous recommandons au Premier ministre de fusionner le **Comité interministériel de l'emploi** visé à l'article D.321-1 du Code du travail, le **Comité interministériel pour le développement de l'emploi** créé par décret du 8 juin 1995 et le **Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale**, inscrit à l'article L.910-1, et de créer un **Comité interministériel de l'emploi et de la formation professionnelle** dont la coprésidence devrait être assurée par délégation, par le ministre en charge de l'emploi, par le ministre en charge de l'éducation et par le ministre en charge de la formation professionnelle continue, selon les sujets à l'ordre du jour.

Il serait chargé de définir les orientations prioritaires de la politique menée par l'État en matière d'emploi et de formation professionnelle initiale et continue, compte tenu des avis émis par le Comité national de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle.

Il serait aidé dans cette tâche par le groupe de hauts fonctionnaires que nous proposons de conserver.

Par analogie avec le schéma présenté p. 97 visualisant l'organisation actuelle des instances nationales de concertation, le schéma ci-après présente l'organisation résultant de nos propositions.

**<INS schéma Les instances nationales de concertation>**

## 2.2. Les instances régionales de concertation

Si l'on fait abstraction des instances régionales de concertation relatives à la formation initiale des jeunes relevant soit du ministère de l'Éducation nationale (Comité académique de l'Éducation nationale [CAEN]), soit du ministère de l'Agriculture (Comité régional de l'enseignement agricole [CREA]), hors du champ de notre mission, on peut repérer au niveau régional trois instances principales de concertation qui sont amenées à débattre et donner leur avis sur les questions d'emploi et de formation professionnelle :

- le CESR ;
- la COPIRE ;
- le COREF.

La COPIRE est l'outil spécifique dont se sont dotés les partenaires sociaux et le CESR a une compétence qui va très au-delà de la formation professionnelle puisqu'il émet des avis sur l'ensemble de la politique du conseil régional. Le COREF ne permet pas la coordination des différents acteurs ; nous proposons en remplacement une nouvelle structure intitulée « Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle » (CCREF).

### 1.1.1. Création du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle

Ce Comité régional serait coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional. Dès lors que ce Comité voit ses fonctions évoluer, la nature de cette co-présidence doit également évoluer vers une co-animation qui suppose en amont une concertation préalable à l'animation des réunions.

Ce Comité aurait 3 grandes fonctions :

**1) Une fonction de diagnostic** : chaque année serait présentée aux membres du Comité, par l'État et la région, une note tendancielle sur les perspectives en matière d'emploi et de formation professionnelle et l'analyse des besoins en région, en s'appuyant sur les travaux de l'Observatoire régional emploi-formation (OREF).

**2) Une fonction de concertation et de coordination des décideurs régionaux** des programmes emploi-formation financés par l'État, la région et les partenaires sociaux.

Pour des raisons d'efficacité, ce Comité doit être le plus possible resserré.

Pour des raisons de clarté, il faut bien distinguer les fonctions d'orientation politique des fonctions de mise en œuvre des politiques.

C'est pourquoi cette instance doit se limiter à 3 collèges :

- 1 collège de représentants des assemblées régionales comprenant obligatoirement le président de la Commission formation professionnelle du CESR, le vice-président du conseil régional chargé de la formation professionnelle, le président de la Commission formation professionnelle du conseil régional, le président de la Commission éducation-apprentissage du

conseil régional, le directeur des services du conseil régional ; les autres membres seraient des conseillers élus par le conseil régional ;

- 1 collège de partenaires sociaux désignés par les syndicats représentatifs de salariés et d'employeurs F Les syndicats représentatifs des personnels de l'Éducation nationale doivent pouvoir trouver leur place dans le collège « salariés » des partenaires sociaux. ;

- 1 collège de représentants de l'État comprenant obligatoirement le recteur, le DRTEFP, le DRAF, le DRASS (Direction régionale des affaires sanitaires et sociales), la déléguée régionale aux droits des femmes, le directeur régional Jeunesse et Sports.

Les chambres consulaires, la DAFCO, les GRETA, l'AFPA, les représentants des organismes de formation privés... ont un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques de formation sur le terrain ; c'est pourquoi leur participation à une réflexion collective est indispensable. À ce titre, ils seront représentés dans les commissions spécialisées désignées ci-après.

Ce Comité régional aurait à donner son avis sur :

- le plan régional de développement des formations et le schéma régional d'accueil, d'information et d'orientation ;

- le projet de programme relatif à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue de la région ;

- les projets d'agrément de CFA ;

- le projet de programme initié par le Service public de l'emploi pour l'aide à l'emploi et à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ;

- les programmes communautaires ;

- les orientations relatives aux formations en alternance des jeunes définies par la COPIRE.

Ainsi, serait assurée une association plus étroite des COPIRE aux réflexions de l'État et de la région.

Il serait également consulté sur la politique contractuelle régionale (contrats de plan, contrats avec les territoires infrarégionaux, contrats d'objectifs, conventions tripartites, ANPE, AFPA ou sur l'AFR, engagements de développement de la formation par exemple).

**3) Une fonction d'animation, de suivi et d'évaluation des politiques menées en région et notamment :**

- le bilan d'application du PRDF ;

- le bilan d'application du schéma régional d'accueil, d'information et d'orientation ;

- le bilan des programmes mis en œuvre par le Service public de l'emploi dans la région ;

- le bilan des programmes mis en œuvre par les régions ;

- un rapport annuel sur les formations en alternance des jeunes, y compris l'apprentissage.

Dans ce cadre, il paraît indispensable que soit présenté chaque année par le préfet de région, le bilan financier des organismes habilités à collecter la taxe d'apprentissage ainsi que les budgets des différents CFA ;

- le bilan du programme annuel de contrôle initié par l'État dans la région.

Ce Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle disposerait de moyens spécifiques pour engager des études nécessaires à l'évaluation des politiques emploi-formation engagées dans la région F Son budget pourrait être assuré par un cofinancement État-région..

Il s'appuierait, pour ce faire, sur l'OREF, à qui il peut passer commande au moment de l'examen des programmes et rapport d'activité.

Les comités régionaux contribuent par ailleurs à l'évaluation nationale placée sous la responsabilité du Comité national. Ils ont la charge de faire connaître les résultats de l'évaluation nationale et d'en favoriser l'exploitation par les acteurs régionaux concernés.

Pour remplir ses missions, ce Comité régional pourrait se doter des commissions spécialisées qu'il juge appropriées.

Toutefois, il semble nécessaire de prévoir, dans les textes réglementaires, la création de commissions spécialisées sur :

- l'information et l'orientation professionnelle, en s'appuyant sur le CARIF à qui il peut passer commande ;
- les formations en alternance des jeunes (dont l'apprentissage) ;
- l'emploi, l'insertion et la formation professionnelle continue des adultes ;
- l'aide à l'insertion des travailleurs handicapés.

Ces commissions devraient être ouvertes à un ensemble de personnalités qualifiées concernées par les sujets traités, notamment :

- des représentants des opérateurs publics ou privés œuvrant dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle (organismes privés de formation, chambres consulaires, DAFCO, AFPA, ANPE, CIO, missions locales et PAIO...);
- des représentants de fédérations des consommateurs ou de délégués des stagiaires ;
- des membres de la commission emploi-formation du CESR ;
- des organismes impliqués dans l'aide à l'insertion de publics spécifiques (handicapés, travailleurs migrants, détenus, populations illettrées, etc.).

#### 1.1.1. La coordination interne à l'État : relance du groupe permanent des fonctionnaires

La dimension politique des missions du Comité de coordination régional de l'emploi, de la formation professionnelle nécessite d'organiser en amont une réelle coordination des positions et des actions de l'État :

- coordination entre le préfet de région et les autorités académiques ;
- coordination entre préfets de département et préfet de région, entre DRTEFP et DDTEFP.

Cette organisation, que la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a laissée de ce point de vue au milieu du gué, relève d'une réforme de l'État qui ne concerne pas ce rapport.

Pour un dialogue fructueux avec la région et les partenaires sociaux, cette coordination des différents services de l'État concernés est indispensable.

Je sais que des travaux de réflexion sont engagés sur ce sujet.

Sans préjuger des suites qui en seront données, il nous semble, pour l'heure, impératif d'organiser la coordination dans le cadre existant, en proposant de réactiver **le groupe régional permanent de la formation professionnelle**, en le maintenant sous présidence du

préfet de région et vice-présidence du recteur. Sa compétence serait étendue aux problèmes d'emploi. Il s'agirait néanmoins d'en élargir les membres :

- à l'ensemble des services régionaux de l'État concernés par ces sujets ;
- aux préfets de département.

Ce groupe régional aurait pour mission de coordonner l'action de l'État dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle, de préparer les engagements contractuels et les projets de programme, ainsi que les bilans d'exécution à présenter par l'État au Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Un principe pourrait enfin être retenu, celui de la reconnaissance par les services académiques de l'Éducation nationale et de l'Agriculture, du rôle leader du préfet de région dans la relation au conseil régional sur les sujets traitant de la formation professionnelle continue.

Les autorités académiques conserveraient, bien entendu, une responsabilité première dans le dialogue avec la région sur les sujets traitant de la formation professionnelle initiale et de l'apprentissage.

De la même façon, il est souhaitable que le conseil régional soit en mesure de présenter une politique cohérente et globale entre formation initiale, formation professionnelle continue et apprentissage.

#### 1.1.1. Le Service public de l'emploi au niveau régional

La mise en œuvre territoriale des politiques de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions, les orientations données à l'ANPE et à l'AFPA dans leur contrat de progrès respectif renforcent la cohésion du service public de l'emploi dans la programmation et la mise en œuvre des actions.

Cette cohésion renforcée doit s'accompagner d'une association organisée des conseils régionaux en amont des orientations prises au sein du SPE régional.

Cette association doit se faire d'abord par la participation de représentants des conseils régionaux lors des réunions du SPE régional qui débattent des projets de programme mais aussi dans les réunions locales d'élaboration des plans d'action locaux.

Elle doit se faire ensuite par la participation de représentants des régions dans les instances consultatives régionales de l'ANPE et de l'AFPA.

Pour ce qui concerne l'ANPE, les Comités régionaux qui fonctionnent depuis 1987 doivent être élargis dans leur composition à des représentants des régions.

Pour ce qui concerne l'AFPA, nous souhaitons que les Comités consultatifs régionaux prévus dans son contrat de progrès se mettent en place rapidement.

## 2.2. Structurer le niveau territorial

Nous avons vu précédemment dans le chapitre 1 consacré à la clarification des compétences que l'affirmation du rôle de l'État ne signifiait nullement une remise en cause de la décentralisation. Bien au contraire, nous considérons que la décentralisation doit poursuivre son chemin. Elle ne doit pas se traduire par une concentration aux sièges des régions mais aller « jusqu'au bout », c'est-à-dire jusqu'au niveau du territoire, espace de projet et d'action. C'est pourquoi il nous paraît indispensable de proposer la mise en place de « Comités territoriaux emploi-formation » (cf. ci-après).

De la même façon que la région contractualise avec l'État, elle doit contractualiser avec les territoires infrarégionaux en intégrant la formation professionnelle comme une composante essentielle des contrats de développement.

Si la région est l'espace privilégié de la coordination, le territoire est l'espace privilégié de l'action.

Notre analyse et nos propositions ont principalement porté sur le niveau régional, en raison de la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle accordée aux conseils régionaux par les lois de décentralisation.

Mais si la région doit être le « pilote », cela ne signifie pas pour autant que les autres collectivités territoriales ne doivent pas s'investir et que le département pourrait être sans dommage « court-circuité ». Dans un domaine qui constitue une « obligation nationale », la formation professionnelle doit pouvoir compter sur la mobilisation de toutes les énergies.

Même si le dialogue privilégié doit s'établir entre le conseil régional et le territoire infradépartemental (pays ou agglomération), le conseil général et les services départementaux animés par le préfet doivent être également mobilisés.

### 1.1.1. Le niveau départemental

#### 1.1.1.1. Les services de l'État

Les auditions montrent que les structures locales emploi-formation fonctionnent d'autant mieux que le préfet et les sous-préfets s'investissent fortement. C'est pourquoi les préfets de département apparaissent les mieux placés pour s'assurer du bon ancrage local de la politique définie au niveau régional. C'est ce qui justifie le copilotage Etat-conseil régional des Comités territoriaux emploi-formation qui permettront d'associer ainsi l'ensemble des acteurs à la mise en œuvre opérationnelle des actions. En outre, il appartiendra au préfet d'instruire les projets concernant la mise en place de ces Comités territoriaux et d'assurer le suivi de leurs activités.

#### 1.1.1.1. Le conseil général

Le conseil général a en charge l'insertion des bénéficiaires du RMI. Dans beaucoup de départements les sommes affectées par les conseils généraux aux actions d'insertion des bénéficiaires du RMI ne sont pas complètement dépensées.. Cette insertion est généralement dominée par des préoccupations d'ordre sanitaire et social. Le lien est insuffisamment établi avec la formation professionnelle et l'insertion par l'économique. C'est pourquoi il est essentiel que le président du conseil général désigne un représentant dans les comités territoriaux afin

que des rapports étroits puissent s'instaurer entre la Commission locale d'insertion (CLI) et le Comité territorial emploi-formation.

Par ailleurs, la responsabilité du conseil général en matière de construction, d'entretien et de fonctionnement des collèges (et de certains CIO) justifie également sa participation aux structures locales. D'ores et déjà, plusieurs conseils généraux sont à l'origine d'initiatives facilitant l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle et de dispositifs du type « Maison des métiers » pour favoriser l'orientation et la formation.

#### 1.1.1.1.Le CODEF

Nous avons vu en quoi le Comité départemental de l'emploi et de la formation (CODEF) est une structure lourde et peu efficace. Rien ne justifie une structure propre à la formation professionnelle au niveau départemental qui s'ajouterait aux niveaux territorial et régional.

C'est pourquoi je propose que les attributions du CODEF soient strictement limitées aux fonctions juridictionnelles qu'il remplit aujourd'hui concernant l'apprentissage et aux fonctions de sa commission emploi. Sa composition devrait être allégée et resserrée (à l'identique du Comité de coordination régional que nous proposons) avec les représentants autour de l'État, des partenaires sociaux ainsi que des élus départementaux et locaux.

Reste qu'au niveau départemental, les différentes structures qui concourent à la lutte contre l'exclusion fonctionnent de façon trop cloisonnée. Il paraît opportun de réfléchir à un lieu d'information réciproque qui permettrait de mieux articuler les politiques dédiées à l'insertion (RMI, insertion par l'économie, politiques de prévention et de lutte contre l'exclusion, contrats de ville...) avec les politiques en faveur de l'emploi initiées par l'État. Un CODEF rénové pourrait être ce lieu.

#### 1.1.1.1.Le niveau communal et intercommunal

Les communes ont une lointaine antériorité en la matière. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, elles sont à l'origine des « cours du soir », ancêtres de la promotion sociale et parfois de centres d'orientation professionnelle, ancêtres des Centres d'information et d'orientation (CIO). Beaucoup d'entre elles ont poursuivi cette tradition jusqu'à nos jours tout en diversifiant leurs initiatives, notamment en ce qui concerne l'information (Maison de l'information sur la formation et l'emploi, Cité des métiers, maisons communes regroupant différentes structures).

Les dispositifs d'accueil des jeunes ont placé les élus locaux à la tête des missions locales et de la très grande majorité des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) ; les comités locaux pour l'emploi ont souvent été lancés à l'initiative des maires et, plus récemment, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE), sont également présidés par un élu local.

Confrontés directement aux demandeurs d'emploi, jeunes ou adultes, les maires ont tout naturellement pris des initiatives dans le domaine de l'emploi et de la formation. Toutefois, on doit observer qu'elles se sont ajoutées aux initiatives de l'État ou de la région sans qu'il y ait mise en œuvre d'une véritable coordination. Parce que les régions n'ont pas été suffisamment à l'écoute de leurs territoires ou parce que les communes ont parfois pris des initiatives sans

se soucier des politiques conduites par l'État ou la région, les synergies n'ont pu être mises en œuvre.

C'est pourquoi la mise en place d'instances locales (qui peuvent faire remonter leurs besoins à la région et mettre en œuvre sur le terrain le PRDF) devrait être de nature à associer efficacement les communes et structures intercommunales sur la base d'une contractualisation avec le conseil régional.

Il faut ajouter que le nouveau contexte démographique (baisse des classes d'âge scolarisable) va libérer un nombre important de locaux (écoles, collèges, lycées...) qui permettra aux collectivités locales de disposer de moyens d'accueil susceptibles d'être mis au service d'un maillage territorial de l'information, de l'orientation, de la formation, de la validation des acquis, etc.

#### 1.1.1.1. Formation professionnelle et territoire

L'état des lieux réalisé dans la troisième partie de ce rapport a fait apparaître le développement anarchique des différents zonages concernant l'aménagement du territoire, le développement économique, l'emploi, l'action sociale, l'éducation et la formation professionnelle. Autant, pour des raisons de proximité et d'efficacité, il est indispensable de « territorialiser » FRépondre à des besoins identifiés sur le territoire ne signifie pas enfermer un stagiaire dans son « pays ». Un interlocuteur du monde agricole nous fait observer que « se former c'est surtout aller voir ailleurs ce qui se passe ». la formation professionnelle, autant il serait absurde d'ajouter à la confusion en créant un territoire spécifique à la formation professionnelle ! La simplification des zonages est à l'ordre du jour Cf. Loi Voynet, *article 2* : « La politique d'aménagement et de développement du territoire repose sur les choix stratégiques suivants : [...] le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains organisé dans le cadre des bassins d'emploi. Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale, la mise en valeur des potentialités du territoire et en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux [...] », et *articles 19 et 20* : « [...] un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le Conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays (ou « consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération »). Il peut être consulté sur toutes questions relatives à l'aménagement et au développement du pays (ou « sur toutes questions relatives à l'agglomération notamment sur l'aménagement et le développement de celle-ci ») [...]. » autour de deux espaces de projet : le pays et l'agglomération. L'objectif : « un territoire, un projet, un contrat » concerne également la formation professionnelle qui doit prendre toute sa place dans les contrats de développement.

Par ailleurs, nous avons déjà observé que, face à un marché du travail marqué par la mobilité et les ruptures, les formations conçues par rapport au seul métier ne suffisent plus. De nouveaux besoins apparaissent, fondés sur des activités transversales qui relèvent du niveau interprofessionnel. À côté de la branche organisée de façon verticale, il est de plus en plus nécessaire de développer des champs transversaux et territoriaux. C'est bien en effet au

niveau du territoire local que les besoins peuvent être le mieux identifiés et qu'une réponse « sur mesure » peut leur être apportée.

« Ne serait-il pas souhaitable et même possible à l'horizon de quelques années de rendre cohérents les découpages existants dans une cartographie nouvelle fondée justement sur une approche locale et vécue des services publics et assimilés ? À titre indicatif et pour susciter la réflexion (et sans toucher au découpage politique qui mériterait pourtant... quelques réformes), on peut suggérer (parmi divers thèmes) : un espace unifié pour l'économie, l'emploi, la formation, dans lequel serait organisé de manière cohérente ce qui est aujourd'hui aussi dispersé que "zone d'emploi", "bassin d'emploi", "zone emploi-formation", "bassin de formation", "collèges, lycées, CFA, GRETA", "missions locales", "PAIO", "ANPE", "CLI", etc. » **FRapport Auroux au Premier ministre : Réforme des zonages et aménagement du territoire.**

#### 1.1.1.1. Le Comité territorial emploi-formation (COTEF) : quel territoire ?

Entre l'objectif visé par la loi d'aménagement du territoire et la situation actuelle, nous allons connaître une période de transition qui sera plus ou moins longue, en fonction des volontés politiques locales et régionales. Dans l'attente de la généralisation des pays et agglomérations, il faut pouvoir agir efficacement. C'est pourquoi je propose, pour la période transitoire, de s'appuyer, de façon empirique, sur ce qui fonctionne déjà : ici sur un comité de bassin d'emploi, là sur un Comité local emploi-formation, ailleurs, sur une structure intercommunale.... Bref, il faut partir des dynamiques locales existantes tout en gardant l'objectif d'aboutir le plus rapidement possible à des zonages unifiés autour du pays rural et de l'agglomération urbaine.

L'instruction du projet de mise en place d'un Comité territorial emploi-formation pourrait être réalisée par le préfet de département. Le Comité de coordination régional emploi-formation, au vu de cette instruction, « labelliserait » cette structure territoriale. Cette labellisation se ferait en référence à un cadre préalablement défini entre les acteurs, au niveau régional, de type « charte régionale de territorialisation », comme expérimentée en Poitou-Charentes, afin d'éviter prolifération et enchevêtrement de structures sur une même zone d'intervention.

#### 1.1.1.1. Les fonctions du COTEF

Le Comité de coordination territorial emploi-formation procédera à l'analyse des besoins et à l'élaboration de plans d'actions opérationnels en faveur de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle. Pour ce faire, il prendra appui sur les diagnostics locaux réalisés par le SPE, les OREF et les OPCA. Il émettra un avis sur la programmation des actions de formation (qualifiants et non-qualifiants) à destination de tous les publics (jeunes et adultes). Il contribuera à l'élaboration du contrat région-territoire et participera à l'évaluation des politiques régionales réalisée par le Comité de coordination régional emploi-formation (CCREF).

Son champ d'intervention portera sur la mise en place d'un dispositif de proximité, d'accueil, d'information et d'orientation, sur le suivi territorial des programmes arrêtés au niveau régional, sur l'accompagnement individualisé des parcours. Ainsi pourrait être assurée la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés autour de projets définis en commun.

### 1.1.1.1.Sa composition

Autant la composition des instances nationales et régionales doit être définie de façon très précise, autant celle des structures locales doit éviter tout formalisme... ne serait-ce que parce que l'ensemble des organisations qui siègent dans les comités nationaux et régionaux ne sont pas toutes présentes au niveau local. Même s'ils ne représentent pas l'éventail complet des organisations de chefs d'entreprises et de salariés, l'essentiel est que les délégués des syndicats présents sur le terrain soient bien représentés ainsi que les antennes territoriales des organismes paritaires collecteurs agréés. Les représentants locaux du service public de l'emploi, les missions locales et PAIO, les établissements dépendant du ministère de l'Éducation nationale ou de l'Agriculture devront être partie prenante, ainsi que les chambres consulaires et les organismes de formation.

Les conseillers régionaux du secteur territorial concerné siégeront dans cette instance qui sera également ouverte à un conseiller général représentant la commission locale d'insertion. Il appartiendra également à la (ou les) structure intercommunale concernée de désigner ses représentants, notamment parmi ceux qui animent le PLIE.

### 1.1.1.1.Son fonctionnement

La coprésidence (fonctionnaire désigné par le préfet, élu désigné par le président du conseil régional) ne doit pas être formelle mais fonctionnelle. Il appartient aux représentants de l'État et des élus territoriaux de préparer en commun les réunions en amont et d'assurer le suivi des décisions en aval.

Les structures territoriales ne pourront pas fonctionner sans moyens et notamment sans l'apport du professionnalisme de techniciens compétents pour aider à concevoir la construction de projet d'action territoriale, son animation et son suivi. Le rôle des coordonnateurs emploi-formation s'est en effet révélé essentiel pour la mise en place du CFI. Il appartiendra à l'État et aux conseils régionaux de prendre en charge les personnels compétents nécessaires à la réussite du projet.

### 1.1.1.1.En conclusion

Le territoire ne prétend pas tout résoudre ! La proximité a ses limites et ses dangers : difficultés à diversifier l'offre de formation, tentations du clientélisme, risques d'incohérences entre territoires de la même région ou de régions voisines...

Le territoire ne prétend pas répondre à lui seul aux conséquences de la mondialisation et à la mutation profonde de nombreux métiers !

Reste qu'aujourd'hui de nombreuses entreprises confrontées aux nouvelles technologies, aux 35 heures, aux normes environnementales, à l'euro, etc., et qui ont besoin de s'organiser différemment, ne trouvent pas de réponses dans les lointains OPCA et que de nouveaux métiers ne trouvent pas leur place dans les branches traditionnelles.

Il ne s'agit pas de passer du « tout-branche » au « tout-territorial » mais de trouver les bonnes articulations à travers un nouvel équilibre correspondant à de nouveaux besoins.

### **Chapitre 3 : Construire un service de proximité ouvert à tous**

Le diagnostic de fonctionnement du système de formation professionnelle fait apparaître une pléthore d'instances de concertation au niveau national et régional. Il met en évidence, dans le même temps, l'insuffisance des prestations de service rendues directement aux divers « usagers » que sont les entreprises et les demandeurs de formation, (jeunes ou adultes, salariés ou demandeurs d'emploi ou simplement personne sans statut de rattachement, à la recherche d'une formation ou d'une orientation).

Le diagnostic doit être différencié selon qu'il s'agit d'un service de proximité rendu aux entreprises, en particulier les TPE et les PME, ou d'un service rendu aux personnes.

#### **3. Le service aux entreprises**

S'agissant des entreprises, les prestations de service nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de leur politique sont rendues par les organisations professionnelles auxquelles elles adhèrent, par les chambres consulaires et par des prestataires privés (consultants, cabinets d'experts comptables, etc.).

À ces prestataires traditionnels s'ajoutent les OPCA auxquels les textes confèrent explicitement la mission d'assurer auprès des entreprises et des salariés un service proximité.

Les deux réseaux interprofessionnels - AGEFOS-PME et OPCAREG - assurent, chacun à sa manière, ce service :

- le premier par ses services décentralisés à gestion paritaire et des démarches qui visent une approche « territoriale intégrée » de l'ensemble des questions de développement de ressources humaines qui se posent aux TPE-PME ;
- le second par la délégation de services aux seules structures patronales et de leurs coordonnateurs emploi-formation.

C'est au niveau des OPCA de branche que la gestion de proximité manifeste ses plus grandes carences. Il ressort des travaux réalisés en 1996 par le Centre Inffo sur les « organismes paritaires collecteurs agréés » qu'à peine la moitié des OPCA avait à cette époque mis en place des « structures intervenant au niveau local ». La faiblesse relative de leurs ressources financières ne permet sans doute pas à un certain nombre d'entre eux de faire face à des charges de structure de ce type. Hormis quelques gros OPCA qui disposent, au travers de structures associatives, d'un maillage relativement fin du territoire, la couverture par les OPCA de branche est, en effet, loin d'être complète et uniforme. Certains privilégient la région ; d'autres, l'inter-région. À défaut de disposer de leur propre délégation, les OPCA de branche s'appuient parfois sur les OPCA interprofessionnels.

Cet éloignement physique des instances de décision et de gestion des OPCA de branche, fait craindre une approche plus administrative qu'opérationnelle de la gestion de la formation, laissant une place trop faible au travail d'information, de sensibilisation et de conseil.

Dans ce contexte, je préconise de faire établir une évaluation de la réalité et de l'efficacité des services de proximité mis en œuvre par les OPCA interprofessionnels et de branche et d'engager les réformes structurelles visant au regroupement des OPCA au niveau territorial

pour une prestation de service au meilleur coût. Tel est le sens de la proposition exposée dans la fiche n<sup>o</sup> 21 qui vise à généraliser le service de proximité des OPCA.

3. Le service de proximité aux personnes

### **3.2. Dysfonctionnement**

L'accès de chacun à la formation professionnelle tout au long de sa vie, permettant de donner à la personne une plus grande maîtrise de son projet professionnel, nécessite la construction d'un réseau de services de proximité, maillant le territoire.

On a vu dans la deuxième partie, dans le chapitre traitant des partenariats entre l'État et la région, combien la fonction d'accueil, d'information et d'orientation professionnelle était aujourd'hui la plus mal maîtrisée : multiplicité d'intervenants sans recherche de complémentarité, information éclatée, parcellaire, parfois contradictoire, souvent incomplète et peu lisible pour les personnes qui la reçoivent.

Trop d'informations et surtout trop d'émetteurs aboutissent paradoxalement à une dilution des messages et pour le citoyen à la confusion, voire à la désinformation. Chercher l'information devient une quête de la bonne source d'informations !

Le diagnostic que nous avons tiré est accablant. Nous en reprenons ici quelques éléments fort bien synthétisés par la contribution que le Centre Inffo a apportée en appui à ma mission.

Cette complexité se décline ainsi :

- au niveau national, le Centre Inffo, le CIDJ, l'ONISEP, le CNDFF, l'ANPE, l'AFPA... Chaque organisme relève d'une tutelle administrative différente. Au sein de chaque tutelle, et des tutelles entre elles, la concertation n'est pas systématiquement de mise ;
- aux niveaux régional et local, coexistent plusieurs structures d'information d'accueil et d'orientation : CARIF, ANPE, AFPA, MIFE, SLIF, CIBC, les maisons DE l'information sur la formation et l'emploi, Cité des métiers, PAIO, missions locales, CIO, CIDF... qui constituent pour certaines des déclinaisons territoriales de structures nationales pour d'autres des structures locales, portées par les municipalités, cogérées, ou non, avec l'État. D'autres enfin, sont gérées par le réseau consulaire et par les OPCA.

Certaines de ces structures ont vocation à s'adresser au grand public, d'autres n'ont pas cette mission d'accueil, mais le font néanmoins par nécessité.

Formellement, chaque structure est spécialisée en terme d'objectifs, de publics et dispose de moyens et d'outils spécifiques.

Dans la pratique, l'absence de coordination, les contradictions d'intérêts des tutelles, la complexité des dispositifs, des mesures, des financements, ont entraîné un enchevêtrement des compétences provoquant des dérives concurrentielles et une grande confusion pour les utilisateurs, voire pour les financeurs. Il est fréquent de voir des organismes exercer un métier qui n'est pas le leur, en passant par exemple de la mission d'information au métier de l'orientation.

### **3.2. Propositions**

### 1.1.1. Les principes

Que les sources d'information soient multiples n'est pas un mal en soi : chaque acteur a le devoir d'informer sur son action et sur ses prestations. Mais lorsque la confusion de l'information aboutit à rendre inégal l'accès à la formation, il appartient aux pouvoirs publics d'intervenir dans l'intérêt des usagers.

Quel que soit son sexe, son âge (plus ou moins de 26 ans), son statut (salarié ou demandeur d'emploi), tout citoyen doit être accueilli et recevoir une première information avant d'être orienté vers la structure adaptée à sa situation.

Nous proposons donc de confier aux régions, dans le cadre de la compétence qui est la leur, la tâche d'établir en concertation avec l'État un schéma régional sur l'accueil, l'information et l'orientation. Ce schéma sera soumis au Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation. Il aura pour objectif de construire sur le territoire régional, en fonction de ses spécificités, un réseau de structures d'accueil et d'information accessible par tous. Mais au-delà de la mise en synergie des acteurs locaux de l'information sous l'égide des comités de coordination, il serait nécessaire de prévoir des dispositions législatives sur le droit à l'information et à l'orientation professionnelle et les moyens de le garantir.

Un cahier des charges précisera les obligations d'accueil et d'information de chaque membre du réseau qui informera sur ses propres prestations mais aussi, bien entendu, sur toutes celles disponibles sur le territoire.

Les membres du réseau pourront être « labellisés » par les instances régionales en charge de l'application du schéma régional. Ils devront pour cela respecter une charte des informateurs locaux dont les règles sont la gratuité, l'obligation de premier accueil et d'accompagnement vers la structure pertinente, la mise en commun des informations entre acteurs du réseau, l'utilisation de technologies de l'information compatibles entre les membres des réseaux...

#### 1.1.1. La mise en œuvre

Il y a de toute évidence nécessité de structurer, à tous les niveaux, un domaine d'intervention publique laissé en jachère politique pendant plus d'une décennie. C'est une condition nécessaire, même si elle n'est pas suffisante, pour mettre en place un véritable droit individuel à la formation professionnelle.

En l'état actuel de nos informations, la « Cité des métiers » de la Villette apparaît comme l'expérience la plus aboutie d'un accueil « tout public ». Nous l'avons vu, plusieurs villes (Belfort, Nîmes...) se sont orientées dans la même voie et l'engagement des maires sur un dossier de cette nature est la condition d'une ouverture de l'ensemble des territoires pour les années qui viennent. Mais dans l'immédiat, tout en structurant les projets de « maison commune » qui rassemblent en un lieu unique tous les services dédiés à l'emploi et à la formation professionnelle, il faut franchir une première étape qui est celle de la mise en réseau de l'existant.

##### 1.1.1.1. Au niveau régional

Il s'agira, à travers le schéma régional d'information et d'orientation que nous préconisons, de définir un cadre d'organisation des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation professionnelle et d'évaluation des compétences :

- de définir la gamme des services à développer sur le territoire en fonction des contextes locaux et des besoins des personnes et des entreprises ;
- de renforcer les moyens d'accompagnement et d'appui à la construction des projets professionnels des personnes ;
- d'évaluer la couverture territoriale existante ;
- de clarifier l'organisation de l'activité développée par chacun des réseaux publics nationaux (missions locales, PAIO, réseau des ALE, SOP (Service orientation professionnelle) de l'AFPA, CIO) et des réseaux publics territoriaux (MIF, SLIF, CIBC, réseaux des conseils régionaux quand ils existent.) ;
- de définir le cahier des charges des services minimum à assurer par les structures ;
- de repérer les dysfonctionnements et établir avec les acteurs socioprofessionnels un plan d'action à moyen terme pour les réduire (par exemple un service minimum dans les zones « désertifiées », s'appuyant notamment sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication) ;
- d'impulser entre les réseaux des démarches de complémentarité et pratiques de travail en commun au plan local ; on pourrait favoriser cette mise en réseau par le développement de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication et par la formation interinstitutionnelle des acteurs de l'insertion afin de créer des passerelles et des approches communes ;
- d'établir une cartographie des systèmes à mettre en réseau ;
- de contractualiser les moyens nécessaires à l'organisation de ce réseau et au maillage du territoire dans les contrats de plan État-région afin d'y associer le financement des programmes communautaires du FSE (objectifs 1, 2 et 3).

Enfin, pourrait être confiée aux CARIF la mission principale d'appui à la constitution de banques de données d'information sur l'emploi et la formation, utilisables tant par les réseaux de professionnels, que par les personnes en libre accès par réseau télématique ou Internet. Pourrait y être ajoutée la fonction d'organisation de la circulation des informations entre tous les réseaux.

#### 1.1.1.1. Au niveau local

\* Décliner ce schéma en plans locaux d'action opérationnels et concertés entre les acteurs dans le cadre du COTEF.

À cet égard, mérite d'être mentionné le travail engagé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 entre les trois réseaux du Service public de l'emploi (ANPE-AFPA-missions locales) pour la construction d'un service intégré d'appui au projet professionnel, ainsi que le plan de professionnalisation des agents des FONGECIF en vue de répondre aux besoins des salariés.

Par ailleurs, les contrats de progrès de l'ANPE et de l'AFPA ainsi que la mise en œuvre du « service personnalité pour un nouveau départ vers l'emploi » ont mis l'accent sur la nécessité d'une structuration du réseau d'information et d'orientation du Service public de l'emploi. Cette initiative vise à accueillir dans de bonnes conditions 2 millions de demandeurs d'emploi à

l'horizon 2001. Il serait souhaitable que les régions et les CIBC soient pleinement associés à cette démarche.

\* Soutenir financièrement les expériences innovantes (exemple des projets expérimentaux initiés par le Cabinet de M<sup>me</sup> Nicole Péry) favorisant la mise en réseau et le développement de partenariats interinstitutionnels, type Maison de l'information sur l'emploi et la formation (MIFE) ou Cité des métiers.

\* Instaurer dans les structures généralistes habilitées, la fonction de « conseiller référent ». Ce conseiller référent aurait comme fonction, dans chacune des structures, « d'aiguiller » la personne au moment du premier accueil, d'accompagner et de faciliter ses démarches auprès d'autres structures spécialisées si nécessaire (SOP de l'AFPA, FONGECIF, CIBC par exemple). Ce conseiller constituerait la personne de référence pour tout problème ou besoin d'information ou de service complémentaire tout au long de la démarche du demandeur.

### **Au niveau national**

\* Établir le cadre juridique nécessaire au développement des fonctions d'accueil, d'information et d'orientation professionnelle sur le territoire.

Paradoxalement, alors que se sont structurés, au cours de ces dernières décennies, de multiples réseaux publics ou parapublics d'accueil, d'information et d'orientation, portés par des politiques d'emploi, de formation professionnelle et d'éducation, il n'existe pas aujourd'hui de textes (loi ou accord interprofessionnel) qui en donnent une définition générale et proposent un cadre de référence à l'ensemble des acteurs intervenant sur ce champ.

La loi sur la formation professionnelle, actuellement en projet, pourrait utilement faire place au droit de l'information et de l'orientation professionnelle.

## **Résumé des propositions**

### **1. Clarifier les compétences**

**1)** La formation professionnelle initiale et continue est au cœur des politiques de développement économique, d'emploi et de cohésion sociale que chacun des trois acteurs, l'État, la région, les partenaires sociaux (les entreprises), avec des finalités propres, est légitime à conduire. C'est un domaine de compétence partagée.

**2)** Puisque l'on est dans un domaine de compétence partagée, l'optimisation des moyens publics ou privés engagés et l'efficacité de services rendus aux bénéficiaires des actions (les personnes et les entreprises), nécessitent de construire un jeu coopératif entre les acteurs. Il suppose la définition claire des responsabilités de chacun et la mise en place de structures de concertation.

#### **1.1. Clarifier les compétences de l'État**

**3)** Il ne peut y avoir partage de compétence normative entre l'État et la région. C'est à l'État de fixer les règles législatives et réglementaires organisant l'action des différents acteurs. Il doit

notamment garantir l'égal accès de tous à la formation professionnelle et réduire les déséquilibres entre les régions.

**4)** Il doit assurer aux demandeurs d'emploi entrant dans une action de formation conventionnée par l'État ou les collectivités territoriales, les mêmes conditions d'accès à la rémunération des stagiaires.

Il doit également poser le principe de la gratuité des droits d'inscription pour les demandeurs d'emploi de longue durée et les personnes en situation d'exclusion, entrant en formation (dans les actions conventionnées par l'État ou des collectivités territoriales), lorsque cette entrée fait suite à une prescription du Service public de l'emploi.

**5)** L'État doit exercer de manière exclusive une fonction de contrôle administratif et financier. Il doit à ce titre renforcer les moyens nécessaires à l'exercice de sa mission. Il doit également élargir le champ des vérifications techniques et pédagogiques qu'il assure sur ses actions conventionnées aux organismes conventionnés par les collectivités territoriales, et sur demande de celles-ci.

**6)** L'État doit continuer à disposer de moyens d'intervention pour garantir la cohésion sociale et lutter contre les inégalités d'accès à l'emploi. Il doit continuer à assurer la responsabilité des politiques nationales d'intervention sur le marché du travail et de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion. Il doit donc garder compétence d'animation du Service public de l'emploi et une responsabilité première dans la mise en œuvre des politiques d'emploi. Il doit par ailleurs préciser les missions qu'il confie au service public d'éducation et de formation.

**7)** Les régions et les partenaires sociaux, par les actions qu'ils engagent sur la formation professionnelle initiale et continue des jeunes et des adultes, sur le développement économique et le soutien de l'emploi, participent aux politiques de l'emploi. Il appartient donc à l'État de consulter, en amont, les partenaires sociaux et les régions aux actions qu'il met en œuvre en application des politiques nationales ou communautaires.

**8)** L'État doit également associer des représentants du conseil régional et de l'ASSEDIC aux réunions du Service public de l'emploi et engager avec la région une politique concertée d'achat de prestations et d'actions sur la qualité de l'offre de formation.

### 1.1. Clarifier les compétences des régions

**9)** Les compétences des régions acquises par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et renforcées par la loi du 20 décembre 1993 ne doivent pas être remises en cause mais clarifiées.

**10)** La difficulté du dialogue entre l'État et la région vient pour partie de l'ambiguïté d'interprétation du concept de compétence de droit commun posé dans les textes législatifs. Il faut le clarifier. Il s'agit d'une reconnaissance de l'autonomie politique et de décision des régions dans les actions qu'elles veulent conduire et non un principe d'exclusivité d'intervention. L'État doit agir dans le strict respect de l'autonomie donnée aux régions.

**11)** Il faut donner aux régions les moyens d'assurer la responsabilité d'organiser les concertations et la coordination des politiques d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue en élargissant le champ actuel du PRDF aux fonctions d'accueil, d'information et d'orientation et à la formation professionnelle continue des adultes.

**12)** Développer les outils d'analyse et de prospective emploi-formation au niveau régional en renforçant le rôle des Observatoires régionaux emploi-formation (OREF) et des contrats d'études prospectives territoriaux.

#### 1.1. Clarifier les compétences des partenaires sociaux

**13)** Inviter les partenaires sociaux à prendre en compte dans l'accord national interprofessionnel sur la formation et le perfectionnement professionnels le principe de compétences partagées.

**14)** Relancer l'obligation quinquennale de négociation de branches sur les objectifs et les priorités de la formation, en redéfinissant son contenu.

**15)** Promouvoir une approche globale de la négociation d'entreprise intégrant la formation.

**16)** Favoriser le développement du dialogue social territorial sur une approche intégrée de l'emploi, de la formation et l'insertion.

#### 1. Renforcer la coordination

##### 1.1. Renforcer la politique contractuelle entre les partenaires

**17)** Faire des contrats de plan État-région, des contrats région-territoires et des contrats d'objectifs, les outils principaux d'organisation du cadre contractuel, y articuler les conventions spécifiques couvrant des domaines plus ciblés.

**18)** Élargir les contrats d'objectifs aux projets territoriaux à vocation intersectorielle ou interprofessionnelle, et à la formation professionnelle continue des adultes. Prévoir la cosignature de ces contrats par les organisations professionnelles et les syndicats de salariés concernés.

**19)** Modifier la finalité des conventions tripartites Allocation formation reclassement (AFR) pour en faire un outil de contractualisation d'objectifs sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

##### 1.1. Renover les instances de concertation

###### 1.1.1. Au niveau national

**20)** Créer, sous l'autorité du Premier ministre, un Comité national de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle en lieu et place du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue et du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

**21)** Supprimer le Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale et la commission nationale des comptes de la formation professionnelle ; rattacher les fonctions de cette dernière au Comité de coordination ci-dessus.

**22)** Supprimer le Comité interministériel de l'emploi, le Comité interministériel de développement de l'emploi et le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, et créer le Comité interministériel de l'emploi et de la formation professionnelle afin de renforcer la coordination nationale des actions de l'État dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle initiale et continue.

#### 1.1.1.Au niveau régional

**23)** Remplacer le COREF par un Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle resserré dans sa composition autour des trois partenaires décisionnaires : l'État, la région, les partenaires sociaux. En faire une instance politique de coordination, de suivi et d'évaluation, sous la double présidence du préfet de région et du président du conseil régional.

**24)** Créer une obligation annuelle d'information dans chaque région, sur les résultats et les prévisions des ressources financières affectées par les OPCA à l'alternance et à l'apprentissage ainsi que sur les résultats de la collecte de la taxe d'apprentissage et de son affectation à la région.

**25)** Réactiver le groupe régional permanent de la formation professionnelle, en étendant son champ de compétences à l'emploi, pour coordonner l'action régionale de l'État dans son dialogue avec les régions sur les questions d'emploi et de formation professionnelle initiale et continue.

#### 1.1.1.Au niveau départemental et infra-départemental

**26)** Resserrer la composition du CODEF et son champ d'intervention autour de sa commission emploi et sa commission juridictionnelle sur l'apprentissage.

**27)** Créer des « Comités territoriaux emploi-formation » co-présidés par un représentant du préfet et un élu désigné par le président du conseil régional. Ils mettent en œuvre localement le plan régional de développement des formations et contribuent à l'élaboration des contrats aterritoire-région

### 1.Construire un service de proximité ouvert à tous

#### 1.1.Le service aux entreprises

**28)** Redéfinir le champ de compétence des OPCA concernant leur fonction d'appui-conseil aux entreprises.

**29)** Renforcer le service de proximité des OPCA.

**30)** Inviter les partenaires sociaux à réexaminer les perspectives d'une fusion des deux réseaux de collecte interprofessionnelle territoriaux.

**31)** Renforcer la mission d'information et de conseil des salariés, des FONGECIF et autres OPACIF.

### 1.1.Le service aux personnes

**32)** Établir, dans le cadre du plan régional de développement des formations, un schéma régional d'accueil, d'information et d'orientation. À l'initiative de la région et en concertation avec l'État, il doit se traduire par un programme d'action financé dans les contrats de plan pour soutenir des actions expérimentales.

**33)** Confier aux CARIF une mission d'appui pour l'amélioration des systèmes d'information favorisant une mise en réseau des structures locales d'information et d'orientation.

**34)** Décliner ce schéma régional d'accueil, d'information et d'orientation en plans d'action opérationnels et concertés entre les acteurs, dans le cadre du Comité territorial emploi-formation.

**35)** Instaurer dans les structures généralistes d'accueil, d'information et d'orientation la fonction de « conseiller-référent » chargé d'aiguiller la personne, de faciliter ses démarches auprès d'autres structures plus spécialisées et de l'accompagner dans sa démarche d'information et d'orientation.

## Fiches des propositions

### FICHE N<sup>O</sup> 1

PROPOSITIONS N<sup>O</sup> 1-9-10 : CLARIFIER LE CONCEPT DE COMPÉTENCE DE DROIT COMMUN DES RÉGIONS EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET POSER LE PRINCIPE D'UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE ÉTAT-RÉGION-PARTENAIRES SOCIAUX.

#### 1.1.1.Exposé des motifs

La notion de compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue posée par l'article 82 de la loi du 7 janvier 1983 est une source d'ambiguïté dans le dialogue entre l'État déconcentré et les régions.

En inscrivant le principe d'une compétence de droit commun, le législateur n'a pas posé de principe d'exclusivité de l'intervention des régions sur les domaines d'intervention transférés, mais un principe d'autonomie politique, économique, administratif et financier.

En effet, l'article L.900-1 du code du travail fait de la formation professionnelle une obligation nationale à laquelle chacun doit contribuer. La mise en œuvre du principe de compétence partagé répond à cette obligation.

#### 1.1.1.Description de la proposition

1) Préciser dans la loi du 7 janvier 1983, la notion de compétence de droit commun des régions en matière de formation professionnelle en affirmant l'espace d'autonomie qu'elles ont sur les orientations, les politiques et les actions qu'elles décident de conduire.

2) Poser le principe d'une compétence partagée dans le champ de la formation professionnelle continue entre l'État, les partenaires sociaux et les régions concernant l'élaboration de politiques, la mise en œuvre d'actions et la disposition de moyens propres d'intervention.

3) Reconnaître l'existence d'une compétence spécifique de la région sur la coordination des politiques de formation professionnelle initiale et continue sur son territoire.

#### 1.1.1.Effets attendus

Cette clarification devrait permettre plus de sérénité dans le dialogue entre l'État et les régions et une plus grande efficacité dans la conduite des actions.

Conditions de mise en œuvre

##### 1.1.1.1.Législative

Modification de l'article 82 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

#### FICHE N° 2

**PROPOSITION N° 4 : ASSURER L'ÉGALITÉ D'ACCÈS DES DEMANDEURS D'EMPLOI À UNE FORMATION PROFESSIONNELLE RÉMUNÉRÉE.**

#### 1.1.1.Exposé des motifs

Le préambule de la Constitution de 1946, repris dans la constitution de 1958, pose comme principe que « La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ».

Il s'agit pour l'État de faire respecter ce droit fondamental des citoyens, en imposant une égalité des conditions d'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

Or aujourd'hui, ce principe n'est pas respecté y compris par les pouvoirs publics.

En effet, certains demandeurs d'emploi voient leur rémunération prise en charge mais pas toujours les frais d'inscription (certains s'endettent lourdement pour entrer en formation) ; à l'inverse, d'autres demandeurs d'emploi sont admis sans droit d'inscription dans une action de formation conventionnée par les pouvoirs publics, mais ne peuvent bénéficier d'une rémunération.

#### 1.1.1.Description de la proposition

À situation et statut identique, l'État doit s'assurer que les dispositifs de formation professionnelle au bénéfice des demandeurs d'emploi sont ouverts à l'ensemble des ayants droit, dans les mêmes conditions.

Les demandeurs d'emploi doivent ainsi pouvoir entrer dans une formation conventionnée par les pouvoirs publics, en bénéficiant d'une égale condition d'accès à la rémunération.

Il s'agit de poser en outre le principe de la gratuité d'accès des demandeurs d'emploi de longue durée et des personnes en situation d'exclusion pour les actions de formation conventionnées par l'État et les collectivités territoriales, dès lors que celles-ci sont prescrites par le Service public de l'emploi.

#### 1.1.1.Effets attendus

L'entrée en formation d'un demandeur d'emploi ne doit plus être un facteur de discrimination dans les conditions de prise en charge.

Cette proposition doit garantir les facilités d'accès à la formation des personnes les plus fragiles sur le marché de l'emploi et faciliter la mission du Service public de l'emploi dans l'aide à la construction de parcours de formation des demandeurs d'emploi.

#### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

##### 1.1.1.1.Législative

Modification de l'article L.961-2 du Code du travail.

##### 1.1.1.1.Réglementaire

Modification de l'article R.961-2 du Code du travail.

## FICHE N<sup>O</sup> 3

### PROPOSITION N<sup>O</sup> 5 : AMÉLIORER LA QUALITE DE LA FORMATION ET LE PROFESSIONNALISME DES PRESTATAIRES.

#### 1.1.1.Exposé des motifs

Il ressort des auditions une demande forte de renforcement du contrôle exercé par l'État sur les organismes de formation financés sur fonds publics, notamment pour ce qui concerne la qualité de la formation dispensée.

Par ailleurs, la fusion des corps de l'inspection de la formation professionnelle et de l'inspection du travail semble se traduire par une perte des compétences techniques des services de l'État nécessaires à la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle, et plus particulièrement du contrôle.

Enfin, la déclaration d'existence des organismes de formation ne permet aucune vérification préalable des compétences techniques et pédagogiques des nouveaux prestataires.

#### 1.1.1.Description des propositions

L'État doit élargir le champ de vérification technique et pédagogique qu'il assure pour son propre compte (art. L. 991-2 du Code du travail) aux actions de formation professionnelle continue financées par les collectivités locales lorsqu'elles en font la demande.

L'État doit se donner les moyens d'exercer sa mission de contrôle administratif et financier en renforçant les effectifs du groupe national de contrôle (DGEFP) et des services régionaux de contrôle (DRTEFP). Un plan de formation ambitieux doit être élaboré afin de maintenir un haut niveau de compétences sur le contrôle de la formation professionnelle au sein des services de l'État.

Doivent être jointes à la déclaration préalable d'existence un minimum de pièces justifiant des compétences techniques et pédagogiques.

Enfin, l'État doit aider à promouvoir l'action engagée dans le cadre de l'Office professionnel pour la qualification des organismes de formation (OPQF).

#### 1.1.1.Effets attendus

Il est attendu de ces mesures, d'une part un meilleur contrôle qualité dans l'usage des fonds publics de la formation professionnelle et d'autre part, une augmentation du professionnalisme des prestataires qui souhaitent se positionner sur le marché de la formation professionnelle continue.

### 1.1.1. Condition de mise en œuvre

#### 1.1.1.1. Législative

Modification des articles L.991-2 et L.920-4 du Code du travail.

#### 1.1.1.1. Réglementaire

Modification des articles R.921-1 à R.921-6 du Code du travail.

## FICHE N<sup>O</sup> 4

PROPOSITION N<sup>O</sup> 8 : ASSOCIER LES RÉGIONS AUX RÉUNIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.

### 1.1.1. Exposé des motifs

Les politiques d'emploi et de formation professionnelle des demandeurs d'emplois ne peuvent trouver leur pleine efficacité que dans une mise en œuvre coordonnée de l'action de l'État, des régions, des collectivités territoriales et des partenaires sociaux.

Cette action doit s'exprimer par une commande publique concertée auprès des organismes de formation, notamment dans l'élaboration des cahiers des charges et la politique de tarification.

### 1.1.1. Description de la proposition

Appliquer la circulaire du 7 mai 1984, relative au Service public de l'emploi (SPE) qui préconise d'associer les élus territoriaux et les ASSEDIC à ses travaux.

Faire du contrat de plan État-région, le support contractuel de programmes concertés d'actions sur l'information, l'orientation, la formation et l'emploi.

Faire des conventions tripartites de l'ANPE et de l'AFPA de véritables outils contractuels d'adaptation régionale de leurs contrats de progrès.

Impulser une concertation État-région sur les moyens de financement et de conventionnement des actions de formation organisées par les dispensateurs de formation.

### 1.1.1. Effets attendus

Optimisation des fonds publics consacrés à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

Harmonisation, rationalisation et transparence de la commande publique de l'État, des régions et des collectivités territoriales vis-à-vis des organismes de formation d'une même région.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Modification de la circulaire du 7 mai 1984 relative au Service public de l'emploi.

#### FICHE N<sup>O</sup> 5

PROPOSITION N<sup>O</sup> 11 : FAIRE DU PRDF UN VÉRITABLE OUTIL DE COORDINATION DES POLITIQUES D'APPRENTISSAGE ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE - INITIALE ET CONTINUE SUR SON TERRITOIRE.

### 1.1.1.Exposé des motifs

Il s'agit de poser clairement le principe de la responsabilité des régions sur l'organisation de la concertation et la coordination des politiques engagées par l'État, les partenaires sociaux et par elles-mêmes sur le champ de la formation professionnelle initiale et continue.

### 1.1.1.Description de la proposition

Il s'agit d'une part, d'élargir le champ actuel du Plan régional de développement des formations professionnelles aux adultes et aux fonctions d'accueil, d'information et d'orientation.

Et d'autre part, d'en faire un outil partagé qui engagerait l'État (à travers ses programmes d'intervention et l'activité de son Service public de formation professionnelle : les GRETA, les universités, l'AFPA, les centres de formation agricole,...), les régions et les partenaires sociaux à travers la mise en œuvre des formations en alternance des jeunes (OPCA).

Ce document serait cosigné par l'État et la région. Il serait soumis pour avis délibératif aux partenaires sociaux, dans le cadre du Comité de coordination régional emploi-formation (voir fiche n<sup>O</sup> 20).

### 1.1.1.Effets attendus

Ce nouvel outil doit permettre de construire un cadre stratégique d'orientations de moyen terme sur l'évolution des dispositifs d'accueil, d'information, d'orientation et de formation professionnelle partagé entre les trois acteurs. Il doit constituer le cadre de référence dans la mise en œuvre des outils de contractualisation entre les trois partenaires.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

#### 1.1.1.1.Législative

Modification de l'article 83-I de la loi n<sup>O</sup> 83-8 du 7 janvier 1983 institué par la loi 93-1313 du 20 décembre 1993 (art. 52).

## FICHE N<sup>O</sup> 6

PROPOSITION N<sup>O</sup> 13 : INVITER LES PARTENAIRES SOCIAUX À PRENDRE EN COMPTE DANS L'ACCORD NATIONAL INTERPROFESSIONNEL SUR LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNELS LE PRINCIPE DE COMPÉTENCE PARTAGÉE.

### 1.1.1.Exposé des motifs

Notre système de formation professionnelle est devenu très complexe du fait, d'une part, du chevauchement progressif des compétences (État-région ; État-partenaires sociaux ; régions-partenaires sociaux) et d'autre part du cloisonnement des dispositifs mis en place par chacun des acteurs. Il convient de clarifier les compétences de chacun et de mieux les articuler entre elles.

### 1.1.1.Description de la proposition

Thèmes possibles d'une négociation : la place respective de l'apprentissage et de l'alternance (collecte, fongibilité...), l'équilibre entre les OPCA de branche et interprofessionnels, les partenariats avec l'État et les régions et le rôle des COPIRE, les contrats d'objectifs et les services de proximité des OPCA, l'articulation entre les niveaux de négociation nationale interprofessionnelle, de branche, d'entreprise, territoriale...

À ces thèmes cités à titre d'exemple s'ajoutent les nombreux thèmes contenus dans le livre blanc de Nicole Péry : validation des acquis, droits individuels à la formation...

### 1.1.1.Effets attendus

Renforcement de l'autonomie de chaque acteur par la clarification des compétences, plus grande efficacité de l'action de chacun ainsi que des actions conduites en partenariat.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Lettre du Premier ministre aux partenaires sociaux les invitant à ouvrir une négociation nationale interprofessionnelle ayant notamment pour objet la mise en œuvre du principe de « compétence partagée ».

## FICHE N<sup>O</sup> 7

PROPOSITION N<sup>O</sup> 14 : RELANCER L'OBLIGATION QUINQUENNALE DE NÉGOCIATION DANS LES BRANCHES PROFESSIONNELLES SUR LES OBJECTIFS ET LES PRIORITÉS DE LA FORMATION ET EN REDÉFINIR LE CONTENU.

### 1.1.1.Exposé des motifs

La branche professionnelle est un niveau de négociations pertinent, (et qui s'est imposé au cours de la dernière décennie) pour définir des orientations prioritaires en rapport avec la compétitivité des entreprises, la compétence des salariés et leur qualification.

Le partenariat entre l'État et les partenaires sociaux au niveau des branches est d'autant plus efficace que les branches se seront dotées elles-mêmes de capacités d'action pour cette mission.

Le dialogue social européen sur la formation est susceptible de se développer à ce niveau (mobilité des jeunes et des apprentis, reconnaissance des qualifications...).

Le pilotage « politique » de l'activité gestionnaire des OPCA vient de la négociation de branche. C'est pourquoi son insuffisance expose aujourd'hui les OPCA au risque de dérive « gestionnaire ».

#### 1.1.1.Description de la proposition

Réalisation d'une évaluation quantitative et qualitative des résultats de l'obligation de négociation quinquennale au niveau des branches introduites par la loi (transparence).

Redéfinition des thèmes de la négociation. Y ajouter à titre d'exemple, le thème de la validation des acquis et celui de la territorialisation de la négociation de branche.

Incitation à négocier, par l'État, en liant sa politique contractuelle (EDDF, CEP...) à la négociation de branche.

#### 1.1.1.Effets attendus

Dynamisation de la négociation collective.

Valorisation de la fonction d'orientation politique des partenaires sociaux de branche ; l'activité gestionnaire des OPCA doit être liée à des choix qualitatifs.

Meilleure articulation entre la négociation sur les classifications, les qualifications et la formation.

#### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Modification de l'art. L.933-2 du Code du travail.

Évaluation de la dernière période de négociation quinquennale. Le bilan est présenté par le CPNFP au Comité national de coordination (transparence).

Incitation à négocier en liant la politique « contractuelle » de l'État à la réalité de la négociation contractuelle de branche.

## PROPOSITION N<sup>O</sup> 15 : PROMOUVOIR UNE APPROCHE GLOBALE DE LA NÉGOCIATION D'ENTREPRISE INTÉGRANT LA FORMATION.

### 1.1.1.Exposé des motifs

L'expérience de la dernière décennie a montré qu'une négociation d'entreprise, ayant pour seul objet la formation, n'était guère pertinente. Ni les quelques négociations conduites sous l'empire d'une éphémère obligation ni celles conduites librement n'ont donné de résultats significatifs. En revanche, dès lors que la formation professionnelle est intégrée à la négociation sur l'organisation et le temps de travail, ou sur les salaires, elle peut trouver pleinement sa place.

### 1.1.1.Description de la proposition

Mettre à la disposition des entreprises qui intègrent la formation dans une négociation collective sur l'organisation du travail, des ressources méthodologiques d'aide au conseil.

### 1.1.1.Effets attendus

Permettre un développement de la négociation d'entreprise qui intègre la formation professionnelle dans une demande globale.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Création de moyens d'appui en faveur d'une approche globale de la négociation d'entreprise à l'initiative de l'État et des régions.

## FICHE N<sup>O</sup> 9

## PROPOSITION N<sup>O</sup> 16 : APPUI AU DÉVELOPPEMENT DU « DIALOGUE SOCIAL » TERRITORIAL SUR UNE APPROCHE INTEGRÉE DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION, DE L'INSERTION.

### 1.1.1.Exposé des motifs

Les territoires régionaux et infra régionaux sont devenus des espaces stratégiques pour le développement économique et social. Les entreprises y travaillent souvent en réseau, des marchés locaux de travail se développent et par conséquent des espaces de « compétence » et de régulation sociale se mettent en place. Les partenariats entre conseils régionaux et partenaires sociaux sont peu élaborés jusqu'à ce jour à ce niveau. Tout comme l'État a construit des modes de coopération avec les branches au niveau central, les régions doivent encourager de nouvelles formes de coopération avec les partenaires sociaux au niveau territorial orientées vers les projets et l'action.

### 1.1.1.Description de la proposition

Inciter par la politique contractuelle des pouvoirs publics (EDDF territoriaux et contrats d'objectifs...) au développement de projets issus du « dialogue social » entre acteurs d'un territoire.

Encourager l'action des partenaires sociaux au niveau local par des fonds d'aide à l'innovation sociale. On pourra utilement s'inspirer de l'expérience de la région Midi-Pyrénées.

#### 1.1.1.Effets attendus

Gestion de l'emploi et de la formation dans la proximité par les acteurs locaux.

Meilleure insertion dans l'emploi, par la promotion de projets plutôt que par la simple gestion des dispositifs nationaux.

Favoriser les approches intégrées emploi-formation et la globalisation des ressources.

#### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Expérimentation de cette approche par la diffusion de « bonnes pratiques » françaises et européennes et la conduite « d'études actions ».

Orientation des incitations financières de la politique contractuelle de l'État et des régions vers cet objectif.

### FICHE N<sup>O</sup> 10

#### PROPOSITIONS N<sup>O</sup> 17-18 : RENFORCER LA POLITIQUE CONTRACTUELLE ENTRE LES PARTENAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.

#### 1.1.1.Exposé des motifs

Si l'on veut éviter, comme c'est le cas aujourd'hui, que chacun définisse sa politique et engage ses programmes de manière cloisonnée, il faut promouvoir et renforcer la politique contractuelle entre les partenaires.

#### 1.1.1.Description de la proposition

Faire des contrats de plan État-région et des contrats d'objectifs, les outils principaux d'organisation du cadre contractuel. Articuler à ces contrats les conventions spécifiques couvrant des domaines plus ciblés.

Élargir le champ des contrats d'objectifs aux projets territoriaux à vocation intersectorielle, ou interprofessionnelle. Élargir également leur contenu à la formation professionnelle des adultes, demandeurs d'emploi et salariés.

Prévoir la cosignature de ces contrats par les organisations professionnelles et les syndicats de salariés concernés.

#### 1.1.1.Effets attendus

Il s'agit d'une part, de renforcer le caractère stratégique du contrat de plan sur le champ de manière à ce que des conventions spécifiques puissent s'y inscrire de manière coordonnée, et d'autre part, de permettre une meilleure articulation entre les politiques de branches et les projets interprofessionnels territoriaux.

#### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

##### 1.1.1.1.Législative

Modification de l'article 84 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (modifiée).

##### 1.1.1.1.Réglementaire

Décret n° 93-51 du 14 janvier 1993.

#### FICHE N° 11

PROPOSITION N° 19 : MODIFIER LA FINALITÉ DES CONVENTIONS TRIPARTITES AFR.

#### 1.1.1.Exposé des motifs

Dix ans après la mise en œuvre de l'AFR, la signature de convention tripartite entre l'État, la région et l'ASSEDIC sur le redéploiement par les régions des économies réalisées sur la rémunération des stagiaires bénéficiaires de l'AFR n'a plus de sens.

#### 1.1.1.Description de la proposition

Il s'agit d'inscrire les conventions tripartites État-région et les ASSEDIC dans une logique de mutualisation des moyens, au service de politiques coordonnées de formation professionnelle qualifiante permettant un accès rapide à l'emploi des demandeurs d'emploi.

L'objectif de cette convention serait d'arrêter entre les trois partenaires des orientations vis-à-vis de publics et d'actions prioritaires, de définir des modalités adaptées de développement de la formation professionnelle pour un public d'adultes, et de définir les évolutions nécessaires de l'offre de formation pour répondre aux besoins.

#### 1.1.1.Effets attendus

Cette mesure devrait permettre d'optimiser les programmes de formation financés par l'État, les régions et les partenaires sociaux (ASSEDIC) et de mieux les adapter aux besoins des entreprises et des personnes.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Avenant à la convention de l'UNEDIC précisant les finalités et les modalités de mise en œuvre des conventions tripartites sur l'AFR.

### FICHE N<sup>O</sup> 12

PROPOSITION N<sup>O</sup> 20 : CRÉATION D'UN COMITÉ DE COORDINATION NATIONAL DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.

#### 1.1.1.Exposé des motifs

Entre les trois acteurs que sont l'État, les régions et les partenaires sociaux, il n'existe pas aujourd'hui, de véritable lieu de concertation, de coordination des politiques, de suivi et d'évaluation de leurs mises en œuvre.

Or, il ne peut y avoir de véritable coopération sans transparence sur les politiques engagées, les moyens mobilisés et les effets constatés.

#### 1.1.1.Description de la proposition

Il s'agit de créer, sous l'autorité du Premier ministre, un « Comité de coordination national de l'emploi et de la formation professionnelle » associant à parité les trois partenaires. Il aurait vocation à traiter l'ensemble des sujets touchant à l'emploi, à la formation professionnelle initiale et continue, à l'insertion des jeunes et des adultes et des programmes s'y rattachant, qu'ils soient nationaux ou communautaires.

Ce Comité pourrait être assisté de commissions spécifiques :

- information et orientation professionnelle ;
- formation professionnelle initiale et continue des jeunes ;
- formation professionnelle continue des adultes ;
- évaluation et suivi des politiques régionales d'emploi et de formation professionnelle continue ;
- comptes de la formation professionnelle et évaluation des politiques.

Cette instance devrait disposer de moyens spécifiques de fonctionnement.

Ce Comité de coordination national de l'emploi et de la formation professionnelle remplacerait l'actuel Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue ainsi que le Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

#### 1.1.1.Effets attendus

Ce Comité doit pouvoir principalement :

- repositionner la concertation et la coordination au niveau des décideurs politiques ;
- améliorer le dialogue de l'État avec les régions et les partenaires sociaux ;
- permettre une approche globale et décroisée des programmes articulant emploi et formation, formation professionnelle initiale et continue des jeunes et des adultes ;
- développer une réelle politique d'évaluation concertée entre les trois partenaires.

### 1.1.1. Conditions de mise en œuvre

#### 1.1.1.1. Législative

Modification de l'article L.910-1 du code du travail et de l'article 84 de la loi n° 83-8 du 7.1.83 modifié.

#### 1.1.1.1. Réglementaire

Modification des articles R.910-7 à R.910-9 du Code du travail et du décret n° 83-860 du 27.9.83 modifié.

## FICHE N° 13

PROPOSITION N° 21 : SUPPRESSION DU CONSEIL DE GESTION DU FONDS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA PROMOTION SOCIALE AINSI QUE DE LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.

### 1.1.1. Exposé des motifs

La création d'un « Comité de coordination national de l'emploi et de la formation professionnelle » assisté de commissions spécifiques doit permettre de simplifier les instances de concertation.

La concertation des ministères et des partenaires sociaux sur l'usage des fonds du FFPS ne se justifie plus et brouille la lisibilité sur le niveau et le contenu des concertations à conduire.

### 1.1.1. Description de la proposition

Il s'agit de supprimer les instances qui apparaissent redondantes ou inadaptées à l'organisation du système actuel. Ainsi, il est proposé de supprimer les instances suivantes :

- le Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale,
- la commission nationale des comptes de la formation professionnelle.

### 1.1.1. Effets attendus

Cette proposition doit permettre de simplifier le nombre et le rôle des instances de concertation. Il en est attendu un meilleur fonctionnement, et dans certains cas un réel fonctionnement ? sous la forme de commissions spécialisées. Elle doit aussi permettre, par moindre dispersion, un meilleur niveau de représentation de leurs membres.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

#### 1.1.1.1.Législative

Abrogation de l'article L.910-3 du Code du travail.

#### 1.1.1.1.Réglementaire

Abrogation de l'article R.910-5 du Code du travail.

Modification des articles D.910-22 à D.910-30 du Code du travail.

## FICHE N<sup>O</sup> 14

PROPOSITION N<sup>O</sup> 22 : FUSIONNER LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'EMPLOI, LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ET LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA PROMOTION SOCIALE.

### 1.1.1.Exposé des motifs

L'État, dans toutes ses composantes, doit pouvoir tenir un discours unifié en matière de politiques d'emploi et de formation professionnelle initiale et continue. Cela impose une coordination de l'ensemble des départements ministériels ayant à traiter de ces sujets.

### 1.1.1.Description de la proposition

Il est proposé de fusionner le Comité interministériel de l'emploi, le Comité interministériel de développement de l'emploi et le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale et de créer le Comité interministériel de l'emploi et de la formation professionnelle. Cette instance de décision devrait permettre de coordonner l'ensemble des actions menées par l'État sur le champ de l'emploi et de la formation professionnelle initiale et continue. Par délégation du Premier ministre, ce Comité serait coprésidé par le Ministre en charge de l'emploi, le Ministre en charge de l'Éducation nationale et le Ministre en charge de la formation professionnelle continue selon les sujets à l'ordre du jour.

Le Comité serait aidé par le groupe permanent des hauts fonctionnaires visé à l'article R.910-3 du Code du travail.

### 1.1.1.Effets attendus

La création de ce Comité interministériel devrait permettre une réelle coordination des politiques impulsées par l'État, préalablement à leur présentation dans les instances de concertation réunissant l'État, les régions et les partenaires sociaux.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

#### 1.1.1.1.Législative

Modification de l'article L.910-1 du Code du travail.

#### 1.1.1.1.Réglementaire

Modification des articles R.910-1 et R.910-3 et suppression des articles D.321-1 à D.321-7 du Code du travail.

Abrogation du décret du 8 juin 1995.

### FICHE N<sup>O</sup> 15

PROPOSITION N<sup>O</sup> 23 : REMPLACER LE COREF PAR UN COMITÉ DE COORDINATION RÉGIONAL DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.

#### 1.1.1.Exposé des motifs

Malgré la réforme introduite en 1994, le COREF n'exerce aucune fonction réelle de concertation, encore moins une fonction de coordination ou de mise en cohérence des politiques et des programmes entre l'État, les conseils régionaux et les partenaires sociaux.

#### 1.1.1.Description de la proposition

Il s'agit de supprimer le COREF et de le remplacer par un « Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle » coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional. Il aurait trois fonctions principales :

- une fonction de diagnostic ;
- une fonction de concertation et de coordination des programmes engagés par les décideurs régionaux ;
- une fonction de suivi et d'évaluation des politiques menées en région.

Sa composition, plus restreinte que celle du COREF, serait limitée aux trois partenaires.

Il serait doté de commissions consultatives spécialisées ouvertes à des personnes qualifiées sur les sujets traités, notamment aux organismes publics et privés de formation et aux chambres consulaires.

#### 1.1.1.Effets attendus

Ce Comité doit permettre une réelle coordination des politiques d'emploi et des programmes de formation professionnelle initiale et continue entre l'État, le conseil régional et les partenaires sociaux.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

#### 1.1.1.1.Législative

Modifier l'article L.910-1 du Code du travail.

#### 1.1.1.1.Réglementaire

Modifier les articles R.910-14 et D.910-1 à D.910-5-1 du Code du travail.

## FICHE N<sup>O</sup> 16

**PROPOSITION N<sup>O</sup> 24 : OBLIGATION ANNUELLE D'INFORMATION DANS CHAQUE RÉGION SUR LES RÉSULTATS ET LES PRÉVISIONS DES RESSOURCES FINANCIÈRES AFFECTÉES PAR LES OPCA À L'ALTERNANCE ET À L'APPRENTISSAGE.**

### 1.1.1.Exposé des motifs

Les régions qui ont compétence sur la totalité des dispositifs de formation professionnelle des jeunes ne disposent pas des informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions. En particulier, elles ne disposent pas d'une information globale et consolidée sur les flux financiers relatifs aux contrats de formation en alternance gérés par les OPCA, ni au financement de l'apprentissage par les ressources issues de la fongibilité.

Concernant l'apprentissage, la jonction entre le montant de la taxe collectée dans les régions et les sommes reversées aux CFA n'est pas réalisée.

### 1.1.1.Description de la proposition

L'AGEFAL établit chaque année et pour chaque région, un document d'information sur le financement de l'alternance et de l'apprentissage (fongibilité) se rapportant à la région. Ce document est élaboré avec le concours de la COPIRE en liaison avec les services régionaux de contrôle de l'État. Il est présenté par la COPIRE chaque année au Comité de coordination régional emploi-formation.

Le préfet de région fournit l'ensemble des informations concernant la taxe d'apprentissage et son utilisation.

### 1.1.1.Effets attendus

Transparence.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Décision CA AGEFAL.

Décisions CPNFP et AGEFAL.

Modification Code du travail...

## FICHE N<sup>O</sup> 17

PROPOSITION N<sup>O</sup> 25 : RÉACTIVER LE GROUPE RÉGIONAL PERMANENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN ÉTENDANT SON CHAMP DE COMPÉTENCES À L'EMPLOI.

### 1.1.1.Exposé des motifs

Cette instance interministérielle régionale avait à l'origine pour objectif de coordonner les politiques de formation professionnelle et de promotion sociale dans la circonscription d'action régionale, préalablement à la déconcentration des actions de l'État sur ce champ.

Cette instance ne fonctionne plus depuis de nombreuses années dans la plupart des régions. Or, cette instance est la seule qui réunisse les services déconcentrés de l'Éducation nationale et les autres services de l'État ayant en charge des dispositifs de formation professionnelle.

### 1.1.1.Description de la proposition

Il s'agit de réactiver le groupe permanent en étendant son champ de compétences à l'emploi afin que l'État, dans toutes ses composantes, puisse réaliser une réelle coordination de ses politiques d'emploi et de formation professionnelle initiale et continue.

### 1.1.1.Effets attendus

Cette réactivation d'une instance interministérielle au niveau régional, devrait permettre une réelle coordination des politiques impulsées par l'État dans la région, préalablement à leur présentation dans les instances de concertation réunissant l'État, les régions et les partenaires sociaux.

La région et les partenaires sociaux auraient ainsi, face à eux, des services de l'État mieux coordonnés dans les politiques qu'ils mettent en œuvre.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

#### 1.1.1.1.Réglementaire

Modification des articles R.910-12 et R.910 13 du Code du travail.

## FICHE N<sup>O</sup> 18

## PROPOSITION N<sup>O</sup> 26 : MODIFICATION DES COMPÉTENCES DU COMITÉ DÉPARTEMENTAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, DE LA PROMOTION SOCIALE ET DE L'EMPLOI (CODEF).

### 1.1.1.Exposé des motifs

Le Comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi est une structure lourde et peu opérationnelle. Cette instance est d'ailleurs peu souvent réunie. D'autre part, le niveau départemental n'est pas le niveau le plus approprié pour organiser la concertation des partenaires autour des questions de formation.

### 1.1.1.Description de la proposition

Les compétences du CODEF seraient recentrées sur les fonctions de concertation sur les aides à l'emploi aux entreprises (FNE) et les questions juridictionnelles ayant trait à l'apprentissage.

Sa composition serait allégée de manière à en faire une instance véritablement opérationnelle. Le CODEF pourrait être composé de représentants de l'État, des partenaires sociaux et d'élus départementaux. Des représentants de la région pourraient également être membres de cette instance.

### 1.1.1.Effets attendus

Le CODEF ainsi réformé devrait pouvoir assurer une réelle concertation et une meilleure articulation au niveau du département entre les politiques d'insertion et d'emploi initiées par l'État et les collectivités locales.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

#### 1.1.1.1.Réglementaire

Modification des articles L.910-1 et D.910-7 à D.910-15 du Code du travail.

## FICHE N<sup>O</sup> 19

## PROPOSITION N<sup>O</sup> 27 : CRÉATION D'UN COMITÉ TERRITORIAL EMPLOI-FORMATION (COTEF).

### 1.1.1.Exposé des motifs

Confrontés directement aux demandeurs d'emploi, jeunes ou adultes, les élus locaux ont pris toute une série d'initiatives dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle mais généralement sans véritable concertation ou coordination avec l'État et les conseils régionaux.

Par ailleurs, les auditions ont fait apparaître un développement anarchique des différents zonages concernant l'aménagement du territoire, le développement économique, l'éducation, l'emploi et la formation professionnelle.

#### 1.1.1.Description de la proposition

Dans le cadre de l'article 2 de la loi d'orientation 99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement durable du territoire, il est proposé de simplifier le zonage du territoire autour de deux espaces : le pays et l'agglomération. L'objectif « un territoire, un projet, un contrat » doit également concerner la formation professionnelle et l'emploi.

Pour ce faire, il est proposé de créer pour ces territoires ainsi définis, un « Comité territorial emploi-formation (COTEF) » dont l'objectif serait de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux concernés sur l'analyse des besoins et l'élaboration de plans d'actions opérationnels en faveur de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle.

Il pourrait émettre un avis sur la programmation des actions de formation et participer à l'élaboration du contrat région-territoire. Sa composition devrait être suffisamment souple pour s'adapter aux problématiques des territoires concernés.

#### 1.1.1.Effets attendus

Il est attendu de la création de cette nouvelle instance une clarification et une unicité d'action. Cette instance devrait également permettre l'élaboration de plans territoriaux emploi-formation concertés entre les acteurs.

#### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Cette mesure nécessite une disposition législative à intégrer dans le projet de loi sur la formation professionnelle.

FICHE N<sup>O</sup> 20

PROPOSITION N<sup>O</sup> 28 : REDÉFINIR LE CHAMP DE COMPÉTENCE DES OPCA.

#### 1.1.1.Exposé des motifs

Depuis la loi quinquennale, les OPCA ont été généralisés principalement sur les fondements d'une fonction financière de collecte et de redistribution des ressources pour la formation. Or, l'exercice de l'activité de la formation le transforme. Des fonctions complémentaires à l'acte de formation prennent de plus en plus d'importance telles que l'information, le conseil et l'accompagnement de parcours individuels, l'ingénierie emploi-formation au niveau territorial, le recours aux formations ouvertes et à distance, le montage de projets cofinancés par l'État, les régions, le FSE...

La compétence des OPCA, pour assurer une gamme de services (aux entreprises et aux salariés) plus large que le financement d'actions, doit être précisée.

Dans la perspective tracée par le livre blanc de Nicole Péry du droit individuel garanti collectivement, les OPCA pourraient également voir leur champ de compétence redessiné.

#### 1.1.1. Description de la proposition

Élargir le périmètre d'intervention des OPCA et valoriser les fonctions « extra-financières ».

#### 1.1.1. Effets attendus

Qualité de service aux usagers (entreprises, salariés) par un élargissement des prestations liées à l'activité principale qui reste le financement de la formation.

Contribution des OPCA au service de proximité.

Professionnalisation des personnels des OPCA sur un champ plus large que le financement : l'ingénierie sociale (plan de formation, programmes territoriaux intégrés, évaluation des projets...) l'information et le conseil professionnel (soutien aux parcours individuels de formation tout au long de la vie) et sur les procédures de validation des acquis...

#### 1.1.1. Conditions de mise en œuvre

Évaluation qualitative préalable des activités réellement exercées par les OPCA en application de la loi quinquennale (article 74).

Modification des articles du Code du travail relatifs aux missions des OPCA et à leur financement.

### FICHE N<sup>O</sup> 21

#### PROPOSITION N<sup>O</sup> 29 : RENFORCER LE SERVICE DE PROXIMITÉ DES OPCA.

#### 1.1.1. Exposé des motifs

Peu d'OPCA ont la taille critique pour assurer avec leurs seules ressources un service de proximité aux entreprises et aux salariés.

Les OPCA sont peu connus des entreprises et des salariés. L'identification est d'autant plus difficile lorsque les fonds sont collectés par une institution sociale et le service de proximité assuré par une structure technique ou patronale. Les circuits administratifs demeurent complexes et le nombre d'interlocuteurs élevé. Par ailleurs, l'intervention des structures patronales dans la mission de conseil et d'information pose la question du double financement de certaines activités (les organisations patronales bénéficiant par ailleurs du financement du paritarisme).

### 1.1.1.Description de la proposition

Une évolution des règles d'intervention des OPCA pourrait être structurée autour des objectifs suivants :

- maintenir le plafonnement des frais de gestion et éviter les dérives de coût ;
- réaliser des économies d'échelle afin d'améliorer le service rendu ;
- améliorer la lisibilité du dispositif pour les entreprises et les salariés ;
- professionnaliser les intervenants auprès des entreprises et les salariés ;
- favoriser la prise en compte des logiques territoriales dans le cadre de politiques de branche.

#### 1.1.1.1.Moyens

Imposer l'obligation de disposer d'un service de proximité effectif pour être agréé en tant qu'OPCA. Lorsque les OPCA n'auront pas la taille critique nécessaire, ils devront déléguer leurs moyens dans une structure régionale ad hoc.

#### 1.1.1.1.Fonctionnement de la structure régionale

La structure régionale est administrée par un conseil d'administration comprenant des représentants des différents OPCA adhérents.

Elle dispose de personnel propre. Ce personnel est chargé du service de proximité avec les entreprises et les salariés. Il agit dans le cadre des orientations de branche des OPCA adhérent à la structure territoriale.

#### 1.1.1.Effets attendus

Un nombre limité de structures territoriales agissant pour l'ensemble des OPCA. Le nombre d'interlocuteurs étant réduit :

- des économies de coût sont réalisées ;
- l'approche projet par intervention de plusieurs OPCA sur un même bassin d'emploi est plus facile à opérationnaliser ;
- les conseils régionaux et les services de l'État ont des interlocuteurs identifiés ;
- les représentants des OPCA sont incités à avoir des politiques croisant les approches branche/territoire ;
- une politique de professionnalisation des conseillers peut être mise en œuvre ;
- le paritarisme est renforcé et la neutralité de l'opérateur technique mieux assurée.

#### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Négociation ANI.

Réforme des frais de gestion des OPCA.

FICHE N<sup>O</sup> 22

PROPOSITION N<sup>O</sup> 30 : INVITER LES PARTENAIRES SOCIAUX À RÉEXAMINER LES PERSPECTIVES D'UNE FUSION DES DEUX RÉSEAUX DE COLLECTE INTERPROFESSIONNELS TERRITORIAUX.

#### 1.1.1.Exposé des motifs

L'existence de deux réseaux interprofessionnels régionaux AGEFOS-PME et les OPCAREG n'est pas une nécessité dictée par la bonne administration de la formation. Elle résulte des spécificités de notre système de relations professionnelles. C'est pourquoi, il est demandé aux partenaires sociaux concernés, dans le respect de leur autonomie mais au vu des résultats obtenus, de rouvrir le dossier.

#### 1.1.1.Description de la proposition

Fusion des deux réseaux de collecte et renégociation sur la configuration des services de proximité assurée sous gestion paritaire.

#### 1.1.1.Effets attendus

Transparence.

Synergie des moyens par de meilleurs services aux usagers.

Liaisons facilitées avec les conseils régionaux.

#### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Décision des partenaires sociaux concernés.

Révision des agréments.

### FICHE N<sup>O</sup> 23

PROPOSITION N<sup>O</sup> 31 : RENFORCEMENT DE LA MISSION D'INFORMATION ET DE CONSEIL DES SALARIÉS, DES FONGECIF ET AUTRES OPACIF.

#### 1.1.1.Exposé des motifs

La mission des FONGECIF (gestion des CIF, CDI et CDD et du bilan de compétence) et leur construction sur une base interprofessionnelle territoriale en fait des supports adaptés au développement de la mission d'appui aux demandeurs individuels de formation.

Les partenaires sociaux gestionnaires des FONGECIF se sont engagés dans cette voie comme l'atteste la décision n<sup>O</sup> 26 du COPACIF en cours de mise en œuvre, prise en application de l'art. 31-14-5 de l'ANI :

1) Garantir à tous les publics salariés un service minimum d'information sur la formation et d'aide à l'orientation professionnelle.

2) Développer l'information, l'aide à l'orientation et l'accompagnement personnalisé des parcours professionnels et de formation, au-delà du dispositif du congé individuel de formation, en concluant des partenariats régionaux avec d'autres instances professionnelles et interprofessionnelles, en particulier avec les autres organismes paritaires collecteurs agréés.

Cette orientation préfigure ce que pourrait être un appui aux projets de toute personne engagée dans une démarche de formation tout au long de la vie.

#### 1.1.1. Description de la proposition

Renforcer les missions et les ressources des FONGECIF dans ce domaine (*cf.* textes) et développer des partenariats avec les autres acteurs de la formation concernés par la fonction information-conseil : les régions et l'État.

Inscrire l'action des FONGECIF dans le réseau régional des prestataires « information-conseil ».

#### 1.1.1. Effets attendus

Qualité et accessibilité des services de proximité aux usagers.

Appui aux parcours individualisés emploi-formation y compris les emplois précaires.

#### 1.1.1. Conditions de mise en œuvre

Augmentation des moyens des FONGECIF consacrés à cette mission.

Construction de partenariats avec l'État et les régions.

### FICHE N<sup>O</sup> 24

PROPOSITION N<sup>O</sup> 32 : ÉTABLIR, DANS LE CADRE DU PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES FORMATIONS (PRDF), UN SCHÉMA RÉGIONAL D'ACCUEIL, D'INFORMATION ET D'ORIENTATION.

#### 1.1.1. Exposé des motifs

L'accès de chacun à la formation professionnelle tout au long de la vie nécessite la construction d'un réseau de services de proximité, maillant le territoire.

Aujourd'hui, cette fonction est mal maîtrisée face à une multiplicité d'intervenants, une information éclatée, parcellaire, difficilement compréhensible pour les personnes qui la reçoivent.

### 1.1.1.Description de la proposition

Confier aux régions la responsabilité d'établir en concertation avec l'État un schéma régional d'accueil, d'information et d'orientation dont l'objectif est d'organiser sur le territoire un réseau local de structures d'accueil et d'information accessible par tous.

Il préciserait la gamme des services à développer sur le territoire et définirait le cahier des charges des services minimum à assurer par ces structures.

Les moyens nécessaires d'appui à l'organisation de ce réseau et à la professionnalisation des acteurs seraient contractualisés entre l'État et la région dans les contrats de plan. Ces expérimentations devraient bénéficier de soutiens communautaires dans le cadre d'intervention du FSE.

### 1.1.1.Effets attendus

Qualité, lisibilité et accessibilité des services d'information et d'orientation aux personnes.

Création sur le territoire local d'un service performant d'accueil, d'information et d'orientation par mise en réseau et développement du travail en commun entre les professionnels.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Modification de l'article 83-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 instituée par la loi 93-1313 du 20 décembre 1993.

Définition d'un programme commun et engagement de moyens spécifiques État-région dans le contrat de plan 2000-2006.

## FICHE N° 25

**PROPOSITION N° 33 : DÉCLINER CE SCHÉMA RÉGIONAL D'ACCUEIL, D'INFORMATION ET D'ORIENTATION EN PLANS D'ACTION LOCAUX CONCERTÉS ENTRE LES ACTEURS.**

### 1.1.1.Exposé des motifs

Il s'agit d'inciter les professionnels des réseaux publics, parapublics ou privés, présents sur le territoire local à développer des pratiques de travail en commun et de mise en cohérence de leurs interventions respectives pour améliorer la qualité du service rendu aux personnes.

### 1.1.1.Description de la proposition

Dans le cadre des Comités territoriaux emploi-formation, des plans d'action concertés pourraient être initiés entre tous les acteurs concernés et volontaires pour favoriser la mise en réseau de leurs structures et prestations de services. Dans la mesure où ces plans d'action

répondraient au cahier des charges défini par la région, en concertation avec l'État, ces plans d'action bénéficieraient d'un soutien financier organisé dans le cadre des contrats de plan. Ils seraient soumis pour avis au Comité de coordination régional emploi-formation.

### 1.1.1.Effets attendus

Lisibilité et simplification pour les personnes ;

Optimisation des moyens mobilisés et amélioration de la qualité des services rendus.

### 1.1.1.Conditions de mise en œuvre

Circulaire interministérielle incitant les réseaux publics et parapublics à engager un plan d'action opérationnel favorisant leur mise en réseau.

## Annexes

### Annexes A : Fiches descriptives des instances nationales de concertation

#### Annexe A1

Le Conseil paritaire national de la formation professionnelle  
(CPNFP)

Accord du 3 juillet 1991, modifié par l'avenant du 5 juillet 1994.

### 1.1.1.Composition

Le CPNFP est composé de :

- deux représentants par organisation syndicale de salariés signataires de l'accord du 3 juillet 1991 ;
- d'un nombre égal de représentants des organisations d'employeurs signataires de l'accord du 3 juillet 1991.

Le secrétariat administratif de ce Comité est assuré par le Conseil national du patronat français (CNPFF, devenu récemment MEDEF). Le CPNFP est également doté d'un secrétariat technique chargé de suivre l'évolution des études et enquêtes décidées par le Comité.

### 1.1.1.Missions

Le CPNFP a pour mission :

- d'informer les entreprises et les salariés sur les dispositions contenues dans l'accord du 3 juillet 1991 et ses avenants ;
- de préciser, en tant que de besoin et par délégation des parties signataires, les modalités d'application de l'accord du 3 juillet 1991 et ses avenants ;
- de mettre en place, en tant que de besoin, des groupes paritaires techniques ;
- d'assurer les missions qui lui sont dévolues, au sein du groupe technique paritaire mis en place pour le suivi des dispositions

relatives aux contrats d'insertion en faveur des jeunes âgés de 16 à 25 ans ;

- d'agrèer les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui lui transmettent, chaque année, le bilan de leur activité avec le rapport des commissaires aux comptes, sous réserve de l'application des articles L.951-1, L.961-9, L.961-12 du Code du travail et de l'article 30 de la loi de finances pour 1985 ;
- d'assurer la liaison avec les pouvoirs publics en matière de formation professionnelle ;
- de procéder aux études et enquêtes qui lui apparaissent nécessaires ;
- de faciliter la prise en compte de la dimension européenne de la formation ;
- d'établir à l'intention des parties signataires, un bilan annuel du fonctionnement des divers dispositifs de formation professionnelle (insertion et continue) au travers des instances chargées de leur mise en œuvre. Dans la perspective de ce bilan, les CPNE, les COPIRE, l'AGEFAL et le COPACIF transmettent chaque année à son secrétariat, un compte rendu de leur activité ;
- de formuler, en tant que de besoin, des propositions à l'intention des parties signataires de l'accord du 3 juillet 1991.

## Annexe A2

### Les Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE)

Le rôle des CPNE est défini par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969. L'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 précise et élargit leurs missions.

#### 1.1.1.Missions

Les CPNE ont une attribution générale de promotion de la politique de formation dans le champ de compétence professionnelle des partenaires sociaux.

En matière d'emploi, elles ont un rôle d'information et d'étude sur l'évolution de l'emploi dans leur branche. Ainsi, elles doivent permettre l'information réciproque des organisations membres sur la situation de l'emploi et son évolution en établissant un rapport annuel.

Les CPNE peuvent intervenir dans les licenciements économiques ; ainsi elles sont informées de ceux touchant plus de 10 salariés et elles peuvent participer à l'élaboration des plans sociaux. Elles doivent enfin effectuer toutes démarches utiles afin de concourir au placement des jeunes à l'issue de leur formation et concourir à l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier dans les conditions fixées par l'accord du 3 juillet 1991.

En matière de formation professionnelle des jeunes, les CPNE ont pour mission de participer à l'étude des moyens de formation professionnelle existants et de rechercher auprès des pouvoirs publics les moyens à assurer leur pleine utilisation, leur adaptation et leur développement. À cet effet, elles peuvent formuler toutes observations et propositions utiles.

Les CPNE examinent les modalités de mise en œuvre des orientations définies par les branches relatives au développement des premières formations technologiques, à l'accueil dans les entreprises des élèves et des étudiants et des enseignants et conseillers d'orientation.

Les CPNE sont consultés préalablement à la conclusion par l'État, la région et les branches professionnelles de contrats d'objectifs relatifs aux premières formations technologiques et professionnelles.

Elles jouent également un rôle important dans la mise en œuvre des contrats d'insertion en alternance et pour la définition des priorités en matière de congé individuel de formation.

### Annexe A3

Le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale

Art. L.910-1, L.910-2, R.910-1 et R.910-2 du Code du travail.

#### 1.1.1.Composition

Le Comité interministériel de la FFPPS comprend, sous la présidence du Premier ministre, le ministre chargé du Budget, le ministre chargé de l'Éducation nationale, le ministre chargé de l'Agriculture, le ministre chargé de l'Industrie, le ministre chargé des Affaires sociales, le ministre chargé de la Formation professionnelle, le ministre chargé des Droits de la femme.

#### 1.1.1.Missions

Le Comité interministériel définit, compte tenu des avis émis par le Conseil national de la formation professionnelle et de la promotion sociale et de l'emploi, les orientations prioritaires de la politique menée par les pouvoirs publics en matière de formation professionnelle continue.

Il prend les mesures nécessaires pour coordonner les actions prévues par les différentes administrations, notamment en matière d'équipement, ainsi que les actions publiques et privées de formation professionnelle et de promotion sociale.

Le Comité arrête la répartition des crédits entre les départements ministériels et l'emploi de la réserve au vu des propositions du Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

### Annexe A4

Le groupe permanent de hauts fonctionnaires

Art. L.910-1, R.910-3, R.910-4 et R.910-9 du Code du travail.

#### 1.1.1.Composition

Le groupe permanent de hauts fonctionnaires est présidé par le ministre chargé de la formation professionnelle.

Il se compose d'un représentant de chacun des ministres participant au Comité interministériel, du délégué général à l'Emploi et à la Formation professionnelle, du commissaire général au Plan, du délégué à l'Aménagement du territoire, du président du Conseil de gestion du fonds de la FPPS.

Par décision du Premier ministre, des fonctionnaires qualifiés pour leur compétence en matière de formation professionnelle continue, de promotion sociale et d'emploi, peuvent être appelés à participer à ces travaux ainsi que le directeur général de l'INSEE. (Art. L.910-1 et R.910-3 du Code du travail).

#### 1.1.1.Missions

Le groupe permanent est chargé de préparer les travaux du Comité interministériel et de suivre l'application de ses décisions. Il contrôle notamment l'utilisation des crédits de rémunération des stagiaires.

Il soumet chaque année à l'approbation du Comité interministériel un rapport d'ensemble sur les actions entreprises par les différents départements ministériels en matière de formation professionnelle continue (art. R.910-4 du Code du travail).

Le groupe permanent peut être saisi de toute question relative à la répartition des crédits (art. R.910-6 du Code du travail).

Le groupe permanent consulte la commission permanente du Conseil national de la FPPS sur l'orientation et la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle continue (art. R.910-9 du Code du travail).

### Annexe A5

Le Conseil de gestion du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale

Art. R.910-5 et R.910-6 du Code du travail.

#### 1.1.1.Composition

Le Conseil de gestion du fonds de la FPPS est composé d'un représentant de chacun des ministres participant au Comité interministériel et d'un nombre égal de personnalités qualifiées désignées par arrêté ministériel.

Le président est désigné par décret du Premier ministre.

#### 1.1.1.Missions

Chaque année, le Conseil de gestion, après examen des demandes présentées par les différents départements ministériels intéressés et par les préfets de région arrête, sur la base des directives du Comité interministériel et du groupe permanent de hauts

fonctionnaires, la répartition des crédits du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Cette répartition comporte une réserve destinée à concourir au financement soit d'actions nouvelles, soit d'études ou d'expériences témoins en matière de formation professionnelle et de promotion sociale.

Le Conseil est également saisi, pour avis, des projets d'arrêtés de répartition entre les régions ainsi que des crédits transférés par l'État au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage (art. R.910-6 du Code du travail).

## Annexe A6

Comité interministériel de l'emploi et sa commission permanente

Art. D.321-1 à D.321-7 du Code du travail (décret n° 71-96 du 2 février 1971).

### 1.1.1.Missions

Le Comité interministériel de l'emploi a pour mission d'examiner la situation de l'emploi, les problèmes de politique de l'emploi d'intérêt commun, de coordonner l'action des différentes administrations et de proposer les mesures propres à favoriser l'emploi.

### 1.1.1.Composition

Le Comité interministériel de l'emploi est présidé par le Premier ministre ou par délégation par le ministre chargé du Travail. Il comprend :

- le ministre de l'Économie et des Finances ;
- le ministre de l'Éducation nationale ;
- le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire ;
- le ministre du Développement industriel et scientifique ;
- le ministre de l'Équipement et du Logement ;
- le ministre de l'Agriculture ;
- le ministre chargé du Travail ;
- le secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique ;
- le secrétaire d'État auprès du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population.

D'autres ministres peuvent être appelés à siéger au Comité selon les questions inscrites à son ordre du jour. Le commissaire général au Plan, le délégué à l'aménagement du territoire et le secrétaire général du Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale participent aux séances du comité.

### 1.1.1.Fonctionnement

Le Comité se réunit au moins deux fois par an. Le secrétariat du Comité et de sa commission permanente est assuré par le ministre chargé du Travail.

La commission permanente du Comité interministériel de l'emploi

La commission permanente du Comité est présidée par le ministre chargé du Travail, ou par délégation par le directeur général du travail et de l'emploi. Elle est composée par des fonctionnaires désignés par les ministres membres du Comité interministériel, du commissaire général au Plan et du secrétaire général du Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

La Commission permanente est chargée de préparer les décisions du comité et d'en suivre l'exécution, ainsi que toute mission qui lui serait confiée par le Comité interministériel. Elle se réunit au moins une fois par trimestre.

#### Annexe A7

Le Comité interministériel pour le développement de l'emploi

Décret n° 95-75 du 8 juin 1995.

##### 1.1.1.Missions

Le Comité interministériel pour le développement de l'emploi est chargé de définir, d'animer et de coordonner la politique du gouvernement en matière de développement de l'emploi.

Ce comité suit et anime les réflexions et propositions des différents départements ministériels sur l'emploi. Il met en œuvre la procédure d'étude et d'impact sur l'emploi des mesures gouvernementales. Il est saisi à cette fin du rapport analysant les incidences sur l'emploi de la mesure envisagée.

Il coordonne l'action des Comités départementaux et régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

Il fait toute proposition qu'il juge utile dans le domaine du développement de l'emploi et évalue les mesures prises par les différents départements ministériels dans ce domaine.

##### 1.1.1.Composition

Sous la présidence du Premier ministre, ou de son représentant, le Comité comprend :

- le ministre de l'Économie et des Finances ;
- le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'insertion professionnelle ;
- le ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports ;
- le ministre de l'Intérieur ;
- le ministre du Travail, du Dialogue social et de la Participation ;
- le ministre du Développement économique et du Plan
- le ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté ;
- le ministre de la Santé publique et de l'Assurance maladie ;

- le ministre chargé de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion ;
- le ministre de la Solidarité entre les générations ;
- le ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation ;
- le ministre de l'Industrie ;
- le ministre du Logement ;
- le ministre des Petites et moyennes entreprises, du Commerce et de l'Artisanat ;
- le ministre de l'Outre mer ;
- le ministre de l'Environnement ;
- le ministre du Tourisme ;
- le secrétaire d'État pour l'emploi.

D'autres ministres ou secrétaires d'État peuvent être appelés à siéger au Comité selon les questions inscrites à l'ordre du jour.

#### 1.1.1.Fonctionnement

Le secrétariat est assuré par un commissaire interministériel pour l'emploi, nommé pour deux ans par décret. Il prépare les délibérations du Comité et veille à l'exécution de celles-ci.

### Annexe 8

#### Le Comité supérieur de l'emploi

Art. L.322-2 et R.322-12 à R.322-13 du Code du travail.

#### 1.1.1.Missions

Créé en 1963 en même temps que le Fonds national de l'emploi, le Comité supérieur de l'emploi (CSE) assiste le ministre chargé du Travail dans la mise en œuvre des politiques ayant pour objet « de faciliter aux salariés la continuité de leur activité à travers les transformations qu'implique le développement économique et de favoriser, à cette fin, en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de la production, l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux de l'industrie et du commerce. »

Le CSE donne un avis sur l'orientation et l'application de la politique de l'emploi, notamment sur les critères servant à déterminer les professions et les régions où existent des besoins de main-d'œuvre, les régions ou professions atteintes ou menacées d'un grave déséquilibre de l'emploi, ainsi que celles où sont menées des opérations de restructuration, de réduction ou de changement d'activité.

Le CSE donne également un avis sur le rapport sur les politiques d'emploi présenté, chaque année, au Parlement par le ministre chargé du travail.

#### 1.1.1.Composition

Le Comité supérieur de l'emploi est placé sous la présidence du ministre chargé de l'emploi ou de son représentant ; il est composé comme suit :

- deux représentants du ministre chargé de l'Emploi ;
- deux représentants du ministre de l'Économie et des Finances ;
- un représentant du ministre de l'Éducation nationale ;
- un représentant du ministre du Développement industriel et scientifique ;
- un représentant du ministre de l'Équipement et du logement ;
- un représentant du ministre de l'Agriculture ;
- deux représentants du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire ;
- le secrétaire général du Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale ou son représentant
- dix représentants des organisations professionnelles d'employeurs ;
- dix représentants des organisations syndicales de travailleurs ;
- deux membres du Conseil d'administration de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

Le ministre chargé de l'Emploi peut, en outre, appeler à participer aux travaux du Comité, avec voix consultative et selon la nature des questions étudiées, des représentants d'administrations ou d'organismes intéressés.

## Annexe A9

### Commission permanente du comité supérieur de l'emploi

#### Art. R.322-12 II et R.322-14 du Code du travail.

##### 1.1.1.Missions

La commission permanente émet au nom du Comité un avis sur toutes les questions dont elle est saisie par le ministre chargé de l'emploi et présentant un caractère d'urgence, notamment :

- sur les actions prévues à l'article R.322-1 du Code du travail (actions financées par le Fonds national de l'emploi) ;
- sur l'agrément des accords conclus entre employeurs et travailleurs relatifs aux allocations d'assurance des travailleurs privés d'emploi (L.352-2).

##### 1.1.1.Composition

La commission permanente est composée des membres suivants :

- le directeur général du Travail et de l'Emploi ;
- un représentant du ministre de l'Économie et des Finances ;
- un représentant du ministre de l'Agriculture ;
- un représentant du ministre du Développement industriel et scientifique ;
- un représentant du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire ;
- le secrétaire général du Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale ou son représentant ;
- cinq représentants des organisations syndicales de travailleurs ;
- deux représentants de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce ;
- cinq représentants des organisations professionnelles d'employeurs.

La commission permanente se réunit environ toutes les cinq à six semaines.

## Annexe A10

### Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Art. L.330-2 et R.331-1 à R.331 7 du Code du travail.

#### 1.1.1.Missions

Créé par la loi du 13 juillet 1983, le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes est consulté sur les projets de loi et de décret ayant pour objet d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ainsi que sur les textes relatifs à des conditions particulières de travail propres à l'un ou l'autre sexe.

Il peut proposer des études et des recherches, susciter ou favoriser des initiatives et faire des propositions tendant à améliorer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Il établit un rapport annuel qui est rendu public.

Tous les deux ans, le ministre chargé des Droits de la femme adresse au Conseil un rapport dressant l'état de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et mentionnant les suites données aux avis émis par le Conseil. Ce rapport comporte, en particulier, un bilan des activités en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes par l'ANPE, l'AFPA, l'ANACT et les services d'inspection du travail, ainsi qu'un compte rendu des travaux effectués par la Commission nationale de la négociation collective.

#### 1.1.1.Composition

Le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes est composé des membres suivants :

- le ministre chargé des Droits de la femme ou son représentant, président ;
- le ministre chargé du Travail, ou son représentant (vice-président) ;
- le ministre chargé de l'Emploi, ou son représentant (vice-président) ;
- le ministre chargé de la Formation professionnelle, ou son représentant (vice-président) ;
- le directeur de l'Action sociale ;
- le directeur des Affaires sociales au ministère de l'Agriculture ;
- le chef de la mission des Enseignements technologiques et professionnels et de la Formation continue des adultes au ministère de l'Éducation nationale ;
- le directeur de l'Agence nationale pour l'emploi ;
- le directeur de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes ;
- neuf représentants des salariés désignés sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national (trois CGT, deux CFDT, deux CGT-FO, un CFE-CGC et un CFTC) ;
- neuf représentants des employeurs (six MEDEF, dont un représente les entreprises publiques, un CG-PME, un représentant des professions agricoles et un UPA) ;

- neuf personnalités désignées en raison de leur compétence ou leur expérience, notamment dans la vie associative.

#### 1.1.1.Fonctionnement

Le Conseil supérieur se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président ou à la demande de la majorité de ses membres. Il peut constituer des commissions spécialisées et des groupes de travail.

Le secrétariat est assuré par les services relevant du ministre chargé des Droits de la femme.

### Annexe A11

#### Commission permanente du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Art. R.331-5 et R.331-7 du Code du travail.

#### 1.1.1.Missions

La commission permanente du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes prépare les travaux du Conseil supérieur et peut être consultée, en cas d'urgence, en son lieu et place.

#### 1.1.1.Composition

Elle est présidée par le ministre chargé des Droits de la femme ou son représentant et comprend :

- cinq membres du Conseil supérieur représentant l'État ;
- cinq membres du Conseil supérieur représentant les salariés ;
- cinq membres du Conseil supérieur représentant les employeurs ;
- cinq membres du Conseil supérieur représentant les personnalités désignées pour leur compétence.

#### 1.1.1.Fonctionnement

La commission permanente se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président ou à la demande de la majorité de ses membres.

### Annexe A12

#### Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés (CSRPTH)

Art. R.323-81 à R323-92 du Code du travail.

#### 1.1.1.Missions

Le Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés a pour mission d'assister le ministre chargé du travail sur les politiques d'emploi et de reclassement des travailleurs handicapés. Ses missions sont au nombre de cinq :

- promouvoir les initiatives publiques ou privées en matière de prééducation, réadaptation fonctionnelle, rééducation professionnelle, réadaptation et placements professionnels, organisation du travail protégé et enseignement, éducation et adaptation au travail des enfants et adolescents handicapés. Il en facilite la coordination et le contrôle ;
- réunir tous les éléments d'information par enquêtes, sondages et statistiques concernant ces problèmes et notamment les possibilités d'emploi en France et dans les territoires d'outre-mer et départements d'outre-mer ;
- favoriser la création et le fonctionnement des organismes de recherches et d'expérimentation des centres de cure et de reclassement ;
- remplir auprès des pouvoirs publics un rôle consultatif pour tous les actes législatifs et réglementaires concernant les handicapés ;
- assurer par la presse, la radiotélévision et tous autres moyens d'information appropriés un climat favorable au reclassement.

Le Conseil est une instance consultative qui émet des avis ou des vœux qui sont transmis par le ministre chargé du Travail aux ministres intéressés.

#### 1.1.1.Composition

Le Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés est placé sous la présidence du ministre chargé du Travail ou de son représentant. Il est composé de 46 membres :

- du ministre chargé de la Santé publique ou son représentant (vice-président) ;
- du ministre chargé des Anciens combattants et Victimes de guerre ou son représentant (vice-président) ;
- d'un représentant du Premier ministre (fonction publique) ;
- d'un représentant du ministre chargé de l'Intérieur ;
- d'un représentant du ministre chargé de l'Agriculture ;
- d'un représentant du ministre chargé de l'Éducation nationale ;
- d'un représentant du ministre chargé de l'Industrie ;
- de deux représentants de l'Assemblée nationale désignés par les membres des commissions compétentes ;
- de deux représentants du Sénat désignés par les membres des commissions compétentes :
- d'un représentant du Conseil économique et social ;
- d'un membre du Conseil d'État ;
- d'un représentant de la Commission de la main-d'œuvre du Commissariat général du plan et de la productivité ;
- de cinq représentants des organisations syndicales patronales ;
- de cinq représentants des organisations syndicales ouvrières ;
- dix représentants au maximum d'associations de personnes handicapées, à caractère national, désignés par le ministre chargé du travail en accord avec lesdites associations ;
- de quatre représentants des institutions gestionnaires des centres de rééducation et de réadaptation professionnelle et des établissements de travail protégé choisies en raison de leurs initiatives et de leurs réalisations en faveur des handicapés ;
- d'un représentant de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés ;

- d'un représentant de la Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés ;
- d'un représentant de la Mutualité sociale agricole ;
- d'un médecin membre du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels ;
- de quatre représentants des organisations syndicales ou associations de médecins du travail, médecins de rééducation et de réadaptation fonctionnelle, praticiens hospitaliers de psychiatrie et médecins de main d'œuvre désignés par le ministre chargé du Travail, en accord avec le ministre de la santé publique ;
- d'un spécialiste des problèmes d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés désignés par le ministre chargé du Travail ;
- d'un représentant de l'Association nationale pour la gestion du Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés ;
- d'un représentant de l'Agence nationale pour l'emploi ;
- d'un représentant de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

#### 1.1.1.Fonctionnement

Le président du Conseil supérieur peut constituer des groupes de travail et faire appel occasionnellement à des personnalités extérieures.

Le Conseil supérieur est doté d'un secrétariat permanent qui assure le fonctionnement du Conseil supérieur et la publicité de ses travaux.

### Annexe A13

Section permanente du Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés (CSRPSTH)

Art. R.323-88 à R.323-92 du Code du travail.

#### 1.1.1.Missions

La Section permanente est chargée d'étudier les questions qui lui sont soumises par le ministre chargé du Travail ou par le Conseil supérieur.

#### 1.1.1.Composition

Sous la présidence du ministre chargé du Travail ou son représentant, elle comprend les membres suivants :

- le ministre chargé de la Santé publique ou son représentant (vice-président) ;
- le ministre chargé des Anciens combattants et Victimes de guerre ou son représentant (vice-président) ;
- le représentant du Premier ministre (fonction publique) ;
- le représentant du ministre chargé de l'Agriculture ;
- le représentant du ministre chargé de l'Industrie ;
- le membre du Conseil d'État ;
- cinq représentants des associations de personnes handicapées, à caractère national ;

- quatre représentants des institutions gestionnaires des centres de rééducation et de réadaptation professionnelle et des établissements de travail protégé ;
- les représentants des organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs ;
- le médecin membre du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels ;
- les représentants des organisations syndicales ou associations de médecins du travail et de main-d'œuvre ;
- le représentant de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés et de la Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés ;
- le représentant de la Mutualité sociale agricole ;
- le représentant de l'Association nationale pour la gestion du Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés ;
- le représentant de l'Agence nationale pour l'emploi ;
- d'un représentant de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes ;
- le spécialiste des problèmes d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

#### Annexe A14

Le Conseil national de la formation professionnelle, de la  
promotion sociale et de l'emploi

Art. L.910-1, R.910-7 et R.910-8 du Code du travail.

Le Conseil national est consulté obligatoirement chaque année sur les orientations de la formation professionnelle continue définies par le Comité interministériel et le groupe permanent de hauts fonctionnaires.

Cette instance permet donc aux partenaires sociaux d'être associés à l'élaboration de la politique de formation professionnelle continue de l'État.

##### 1.1.1.Composition

Le Conseil national réunit :

- 10 représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs nommés par décret ;
- 10 membres choisis soit parmi les représentants d'organismes publics et privés, soit parmi des personnes qualifiées nommées par décret ;
- les représentants des ministères intéressés par la formation ainsi que les hauts fonctionnaires du groupe permanent.

La présidence est assurée par le Premier ministre ou son représentant.

##### 1.1.1.Missions

Le Conseil national donne son avis sur les orientations de la politique de la formation professionnelle et de la promotion sociale en fonction des besoins de l'économie et des perspectives d'emploi.

Il examine et suggère les mesures propres à assurer une meilleure coopération entre les administrations, les organisations professionnelles et les organisations syndicales afin d'assurer la pleine utilisation des moyens publics ou privés de formation professionnelle et de promotion sociale (FPPS).

Il formule toute proposition pour une meilleure adaptation des programmes et des méthodes aux besoins des différentes catégories appelées à bénéficier de la FPPS.

#### Annexe A15

##### Commission permanente du Conseil national de la formation professionnelle et de la promotion sociale

###### Art. R.910-9 du Code du travail.

###### 1.1.1.Composition

Au sein du Conseil national est créée une commission permanente. Ses membres sont nommés par décret et choisis parmi les membres des catégories présentes au Conseil national.

###### 1.1.1.Missions

La commission permanente du Conseil national exerce, dans l'intervalle des sessions de ce dernier, les attributions suivantes :

- la commission permanente est consultée sur les projets de conventions types concernant la création et le fonctionnement des centres de formation d'apprentis d'envergure nationale ;
- elle émet un avis sur les décisions de refus ou de résiliation de conventions portant création de centres de formation d'apprentis qui lui sont soumises par les responsables de ces conventions ;
- elle émet un avis sur les projets de décrets fixant les mesures d'application des articles L.116-1 à L.119-4 (sur les centres de formation d'apprentis - CFA).

Le Conseil national peut également décider des autres questions sur lesquelles il entend que la commission permanente délibère en son nom.

La commission permanente est consultée sur l'orientation et la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle continue par le groupe permanent.

#### Annexe A16

##### Le Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue

Loi n° 83-8 du 7 janvier 83, modifiée par la loi n° 87-72 du 23 juillet 87 et par la loi n° 96-376 du 6 mai 96 portant réforme du financement de l'apprentissage, art. 1<sup>er</sup>.

Décret n° 83-860 du 27 septembre 83, modifié par les décrets n° 88-105 du 29 janvier 88 et n° 97-16 du 13 janvier 97.

### 1.1.1.Composition

Le Comité national de coordination des programmes régionaux se compose de 52 membres, nommés par arrêté du Premier ministre :

- 13 représentants de l'État ;
- 26 représentants élus chacun par un des 25 conseils régionaux ou par l'assemblée de Corse ;
- 13 représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, nommés pour six ans.

Le président du Comité est nommé parmi les représentants des conseils régionaux et de l'assemblée de Corse, pour la durée de son mandat, par le Premier ministre.

Le délégué général à l'Emploi et à la Formation professionnelle assure les fonctions de rapporteur auprès du Comité. Le Comité se réunit deux fois par an, mais peut être aussi convoqué sur un ordre du jour déterminé.

### 1.1.1.Missions

Le Comité a une fonction d'évaluation et de coordination des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle, initiale et continue.

Il est assisté dans cette tâche, par des experts nommés par arrêté interministériel et s'appuie sur les évaluations réalisées par les Comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

Le Comité recommande les mesures propres à améliorer les résultats des politiques régionales et à assurer la cohérence et la complémentarité des politiques régionales entre elles et avec les actions menées par l'État. Cette coordination vise à assurer une égalité des chances d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue pour tous les intéressés, quelle que soit la région.

Le Comité publie tous les trois ans un rapport sur son activité, transmis au Parlement, au Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, aux conseils régionaux et aux comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (art. 53, loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 93 modifiant la loi n° 83-8 du 7 janvier 83).

### 1.1.1.À signaler

Le Comité de coordination est consulté sur le reversement d'une partie de la taxe d'apprentissage aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle en vue d'une péréquation entre centres de formation d'apprentis, mécanisme visant à réduire les inégalités entre centres de formation d'apprentis ou sections d'apprentissage (art. L.118-2-2 du Code du travail).

Le Comité de coordination donne également un avis sur les montants de l'indemnité de soutien à l'effort de formation majorée, pour les contrats d'apprentissage, fixés selon un barème (art. L.118-7 du Code du travail).

## Annexe A17

### La Commission nationale des comptes de la formation professionnelle

Art. L.910-3 du Code du travail et art. D.910-22 à D.910-30 du Code du travail.

#### 1.1.1.Missions

Créée en 1995, cette Commission est placée sous la présidence du ministre chargé de la Formation professionnelle.

Elle a pour mission d'établir tous les ans un rapport sur l'utilisation des ressources de la formation professionnelle initiale et continue, telles qu'elles résultent des dispositions prévues au Code du travail. Ce rapport est rendu public et fait l'objet d'une présentation au Parlement (art. L.910-3 du Code du travail).

#### 1.1.1.Composition

La Commission nationale des comptes de la formation professionnelle comprend 40 membres :

- 10 représentants de l'État ;
- 2 députés, 2 sénateurs et un membre du Conseil économique et social ;
- le président du Comité national de coordination des programmes régionaux ;
- 5 autres membres des conseils régionaux désignés par le président de l'Association nationale des élus régionaux ;
- 5 représentants des organisations syndicales de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel au sens de l'article L.133-2 du Code du travail ;
- 5 représentants des organisations syndicales d'employeurs représentatives au plan national ;
- 5 représentants d'organismes publics et privés intéressés à la formation professionnelle ;
- 4 personnes qualifiées en matière de formation professionnelle.

(art. D.910-22 à D.910-27 du Code du travail).

#### 1.1.1.Rapporteur

Le ministre chargé de la Formation professionnelle nomme, par arrêté, sur proposition du premier président de la Cour des comptes, un magistrat de la Cour des comptes, rapporteur de cette Commission (art. D.910-28 du Code du travail).

#### 1.1.1.Secrétariat

La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la Direction de l'animation de la recherche, des études et

des statistiques (DARES) assurent conjointement le secrétariat de la Commission nationale des comptes de la formation professionnelle (art. D.910-29 du Code du travail).

#### 1.1.1.Fonctionnement

La Commission se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président. Elle peut se doter de tous groupes de travail nécessaires à son fonctionnement. Elle reçoit communication des comptes économiques, rétrospectifs et prévisionnels, de la formation professionnelle et de toute autre information nécessaire à l'accomplissement de sa mission (art. D.910-29 du Code du travail).

### Annexe A18

#### Conseil national des missions locales

Loi 89-905 du 19 décembre 1989 et décret n° 90-433 du 25 mai 1990.

#### 1.1.1.Missions

Créé en 1989, le Conseil national des missions locales est placé auprès du Premier ministre. Il examine chaque année un bilan général d'activités et formule toutes propositions sur les orientations du programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales. Ainsi, le Conseil national :

- propose toute étude et recherche qu'il juge nécessaire et reçoit communication de celles qui sont réalisées par les administrations, soit à sa demande, soit à leur initiative ;
- peut constituer des groupes de travail au sein desquels des personnalités non membres du Conseil peuvent être appelées à apporter leur collaboration.

En outre, il peut être consulté par le gouvernement sur toute question relative à l'insertion des jeunes.

Le Conseil national se réunit au moins deux fois par an.

#### 1.1.1.Composition

Le Conseil national est composé de la manière suivante :

- dix-sept présidents de missions locales, désignés par le Premier ministre, sur proposition du ministre qui exerce son autorité sur la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté ;
- les représentants des ministres chargés de l'Agriculture, des Affaires sociales, du Budget, de la Culture, des Droits des femmes, de l'Emploi, de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Intérieur, de la Jeunesse et des Sports, de la Justice, du Logement et de la Santé.

Les directeurs de l'ANPE, du FAS, de l'AFPA, le délégué interministériel à la Ville et le délégué interministériel au Revenu minimum d'insertion participent aux séances du Conseil national.

#### 1.1.1.Bureau

La permanence et la coordination des travaux du conseil national sont assurées par un bureau qui comprend, outre son président :

- cinq présidents de missions locales ;
- les représentants de ministres chargés des Affaires sociales, de l'Éducation nationale, de l'Emploi, de la Formation professionnelle, de la Justice et des Droits des femmes.

Le directeur général de l'ANPE et le délégué interministériel à la ville assistent aux réunions du bureau.

#### 1.1.1.Secrétariat

Le secrétariat du Conseil national des missions locales, de ses groupes de travail et du bureau est assuré par le délégué interministériel à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.

### Annexe A19

#### Conseil national de l'insertion par l'activité économique

Article 9 de la loi 91-422 du 3 janvier 1991 et décret du 7 mai 1991.

#### 1.1.1.Missions

Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique peut être consulté par le gouvernement sur toutes questions relatives à l'insertion par l'activité économique. Il propose toute étude et initiative qu'il juge nécessaire et reçoit communication de celles qui émanent des administrations.

Il développe et renforce les liens et les échanges entre les structures d'insertion, d'une part et les réseaux associatifs qui les regroupent, d'autre part. Enfin, il diffuse auprès de ces réseaux les initiatives, les expériences et les méthodes contribuant à l'insertion par l'activité économique.

#### 1.1.1.Composition

Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique est composé de la manière suivante :

- les représentants des ministres chargés de l'Emploi et des Affaires sociales, de l'Économie, des Finances et du Budget, de l'Industrie, de la Jeunesse et des Sports, de la Justice, de l'Intérieur, de l'Économie sociale, du Commerce et de l'Artisanat, et de la Ville ;
- dix personnes qualifiées du monde socio-économique choisies en raison de leur expérience dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle ou représentant des organismes qualifiés en matière d'insertion par l'économique ;
- dix élus.

Il peut également associer à ses travaux des personnalités non membres du conseil qui peuvent être appelées à apporter leur collaboration.

#### 1.1.1.Bureau

La permanence et la coordination des travaux du Conseil national sont assurées par un bureau qui comprend, outre le président, les représentants des ministres chargés de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Économie sociale et trois personnes désignées par le Premier ministre parmi les membres du conseil, sur proposition conjointe du ministre chargé de l'Emploi et du ministre chargé des Affaires sociales.

#### 1.1.1.Secrétariat

Le secrétariat du Conseil national, de ses groupes de travail et du bureau est assuré alternativement par la délégation à l'Emploi ou la direction de l'Action sociale.

### Annexe A20

#### Comité de liaison des comités de bassin d'emploi

Décret n° 92-83 du 20 janvier 1992.

#### 1.1.1.Missions

Créé en 1984, le Comité de liaison des comités de bassin d'emploi est placé auprès du ministre chargé de l'Emploi. Il a pour mission d'animer le réseau des comités de bassin d'emploi, d'organiser, en liaison avec les administrations, des actions d'information, d'assurer la mise en place d'échanges d'expériences entre les comités et de répondre aux demandes d'avis du ministre sur les conditions de la politique d'emploi au niveau local.

Il constitue un lieu de réflexion et de proposition sur les problèmes de développement économique local. Il contribue à la réflexion sur le développement équilibré de l'ensemble du territoire.

#### 1.1.1.Composition

Le Comité de liaison se compose, outre son président, nommé par décret du Premier ministre, des présidents de douze comités de bassin d'emploi, des représentants du Premier ministre et des ministres chargés de l'emploi, de l'économie et des finances, de l'industrie, de la recherche, de la formation professionnelle, de l'intérieur, de la ville, de l'aménagement du territoire et de l'Éducation nationale.

Quatre présidents de comité de bassin d'emploi peuvent en outre être associés aux travaux du comité de liaison.

#### 1.1.1.Secrétariat

Il dispose d'un secrétariat et de moyens propres.

### Annexe A21

#### Conseil national de lutte contre les exclusions

Article 153 de la loi du 29 juillet 1998.

### 1.1.1.Missions

Le rapprochement entre le texte de loi (1998) et la création du CNLE (dans la loi instituant le RMI) pourrait faire penser que le RMI a été institué par la loi de juillet 1998.

On pourrait donc citer la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1988 relative au RMI.

Créé dans le cadre de la loi instituant le RMI, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a pour rôle de :

- conseiller le gouvernement pour toutes les questions de portée générale qui concernent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- donner un avis, à la demande du Premier ministre, sur les textes de loi ou de règlement relatifs à la lutte contre les exclusions ;
- faire des propositions sur les problèmes posés par la pauvreté et l'exclusion.

Par cette action, le CNLE contribue à une meilleure connaissance et analyse des phénomènes en cause et renforce sa capacité à concevoir des propositions pour lutter contre toutes les formes d'exclusion.

### 1.1.1.Composition

Le CNLE réunit :

- les ministres les plus directement concernés par la lutte contre les exclusions ;
- des élus ;
- des représentants des associations et organismes qui interviennent dans la lutte contre les exclusions ;
- des personnalités qualifiées ;
- des représentants des autres conseils et comités concernés par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Son président est nommé par le Premier ministre.

## Annexe A22

Le Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales

Décret n<sup>o</sup> 98-1080 du 30 novembre 1998.

### 1.1.1.Missions

Le Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales remplace le « Comité sur les politiques communautaires concernant le travail, l'emploi et la formation professionnelle » créé en 1991.

Ce Comité du dialogue social a pour missions :

- a) l'information et la consultation des partenaires sociaux sur les travaux en cours dans les domaines du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et des affaires sociales, au sein de la

communauté européenne et des autres organisations internationales concernées ;

b) l'association des partenaires sociaux à toutes les étapes de la procédure de coordination des politiques de l'emploi institué par le Conseil européen de Luxembourg du 21 novembre 1997 ; les partenaires sociaux apporteront dans ce cadre leur contribution à la mise en œuvre des lignes directrices ;

c) la consultation des partenaires sociaux sur le projet de « grandes orientations de politique économique » adoptées en vertu de l'article 103 du traité instituant la Communauté européenne.

#### 1.1.1.Composition

Le comité est présidé par une personnalité qualifiée nommée pour trois ans par le ministre chargé du travail et de l'emploi, il comprend :

##### **1. Des représentants de l'État :**

- des représentants du ministre du travail et de l'emploi et d'autres ministres désignés selon l'ordre du jour ;
- les représentants du ministre chargé de l'économie et des finances, du ministre chargé des affaires européennes et des autres ministres concernés par l'élaboration et la mise en œuvre des « lignes directrices pour l'emploi » et du « plan national d'action pour l'emploi » participent de plein droit aux réunions du comité qui se tiennent dans ce cadre.

##### **2. Huit membres permanents représentant les salariés désignés sur proposition des organisations syndicales représentatives au plan national :**

- deux représentants de la Confédération générale du travail (CGT) ;
- deux représentants de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
- deux représentants de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO) ;
- un représentant de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
- un représentant de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC).

##### **3. Huit membres permanents représentant les employeurs :**

- deux représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- un représentant des entreprises publiques, désigné après consultation du MEDEF ;
- un représentant de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CGPME) ;
- un représentant de l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;
- un représentant de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- un représentant de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole (CNMCCA).

Les membres du comité peuvent se faire assister, en fonction de l'ordre du jour, de deux experts au plus.

#### 1.1.1.Fonctionnement

Le comité se réunit avant chaque session du conseil des ministres du travail et des affaires sociales de la Communauté européenne, avant les réunions du Conseil européen et chaque fois que nécessaire, sur convocation du président qui fixe son ordre du jour.

Le secrétariat est assuré par la délégation aux affaires européennes et internationales du ministère de l'emploi et de la solidarité, avec pour les sujets qui le concernent, le ministère chargé de l'économie et des finances.

## **Annexes B : Fiches descriptives des instances régionales de concertation**

Annexe B1 : La Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE)

### 1.1.1.Rôle

Les COPIRE sont des lieux d'étude et d'information sur l'évolution de l'emploi dans les branches et dans les régions. Jusqu'en 1994, elles ont eu un développement très « modeste ». L'avenant du 5 juillet 1994, qui met en place le « capital temps de formation », redéfinit le réseau des collecteurs de fonds et impulse une réforme de l'alternance, a voulu en faire des lieux de réflexion et des instances de propositions.

### 1.1.1.Missions

Les COPIRE ont un rôle supplétif. À défaut des CPNE, elles font connaître aux OPACIF les priorités professionnelles ou territoriales qu'elles définissent. Ces priorités doivent être prises en compte. Les COPIRE ont également un rôle complémentaire :

- elles sont consultées, avec les CPNE, sur la conclusion de contrats d'objectifs relatifs aux premières formations technologiques et professionnelles ;
- dans le cadre des formations initiales sous statut scolaire, elles recherchent les moyens appropriés au rapprochement de l'offre et de la demande de stages en entreprise ;
- elles font le bilan des contrats d'insertion en alternance conclus et, le cas échéant, font des propositions ;
- elles établissent une liste des organismes de formation pouvant réaliser des actions pour les jeunes en contrat d'orientation ;
- elles examinent les moyens nécessaires à un bon exercice de la mission de tuteurs ;
- elles définissent les conditions dans lesquelles les contrats d'orientation peuvent être proposés à des jeunes de 22 ans au plus titulaires d'un diplôme de niveau V ou IV ;
- elles définissent également les conditions dans lesquelles ces contrats peuvent être proposés à des jeunes de 26 ans rencontrant de réelles difficultés d'insertion.

Les COPIRE ont un rôle propre :

- elles participent à l'étude des moyens de formation publics et privés et recherchent, avec les pouvoirs publics et les organismes intéressés, les moyens propres à assurer leur pleine utilisation ;

- elles font des propositions aux CPNE de mise en œuvre d'actions répondant à des besoins décelés au niveau régional concernant les contrats d'insertion en alternance ;
- elles informent le conseil régional de leurs orientations en matière de formation professionnelle des jeunes.

Les COPIRE peuvent également :

- s'informer sur le fonctionnement et les orientations des OPACIF ou des OPCA (alternance) ;
- prendre des initiatives dans le domaine de l'orientation professionnelle des jeunes ;
- être consultées sur les demandes de subventions présentées à l'AGEFAL par l'OPCA interprofessionnel régional ;
- proposer aux OPCA la réalisation d'études ou d'enquêtes appropriées à leurs missions.

Enfin, les OPCA interprofessionnels régionaux leur transmettent leur bilan d'activité et le rapport du commissaire aux comptes.

## Annexe B2

### Le Groupe régional permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale

#### 1.1.1.1.Rôle

Créé par le décret 74-370 du 29 avril 1974, *articles R.910-13* du Code du travail, le Groupe régional permanent étudie :

- les projets impliquant un concours financier de l'État en matière de F.F.P.S en fonctions des orientations prioritaires de l'État et des besoins non satisfaits ;
- les mesures propres à favoriser le développement d'actions coordonnées de formation professionnelle dans le cadre de contrats conclus par l'État avec les régions ;
- les propositions de programmes publics d'équipement.

#### 1.1.1.1.Composition

Sous la présidence du préfet de région, ce groupe est composé des personnes suivantes :

- le recteur (vice président) ;
- l'inspecteur de l'Enseignement technique ;
- le DAFCO ;
- le DRTEFP ;
- l'ingénieur d'agronomie chargé de l'Enseignement et de la Formation agricoles ;
- un représentant de la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ;
- le trésorier payeur régional ;
- le directeur régional de l'INSEE.

## Annexe B3

### Le Conseil économique et social régional

Décret n<sup>o</sup> 82-866 du 11 octobre 1982.

Le Conseil économique et social régional (CESR) a remplacé en 1982 la Commission de développement économique régional créée par le décret de 1964.

#### 1.1.1.Rôle

L'article L.4134-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « le Conseil économique et social régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative ».

#### 1.1.1.Composition

La composition des CESR est fixée par le décret du 11 octobre 1982, modifié en 1989 et 1995. En fonction de l'importance des régions, l'effectif varie de 40 à 110 membres, mais la proportion entre les quatre composantes demeure identique :

- 35 % de représentants des entreprises et des activités indépendantes (chambres consulaires, unions patronales, organisations agricoles professionnelles, professions libérales) ;
- 35 % de représentants des organisations syndicales (la représentation s'effectuant selon les résultats des élections professionnelles) ;
- 25 % de représentants de la vie collective (recherche, enseignement supérieur, tourisme, associations culturelles et sociales, consommateurs, défenseurs de la nature) ;
- 5 % de personnalités nommées par le Premier ministre.

Le mandat des conseillers actuels s'achèvera en 2001.

Dès leur installation, les conseillers économiques et sociaux régionaux procèdent à l'élection d'un président et d'un bureau, rééligibles à mi-mandat. Les CESR n'ont pas de commission permanente, ils peuvent créer des « commissions de travail ».

Par décret en Conseil d'État, les CESR peuvent créer des « sections », composées d'une trentaine de conseillers.

Depuis la loi du 6 février 1992, les CESR exercent un pouvoir consultatif selon trois procédures :

**1) La saisine obligatoire :** cette procédure concerne les dossiers importants de la région, comme le budget, la planification, les transports, la formation professionnelle continue... L'absence de consultation du CESR sur ces dossiers entacherait d'illégalité les décisions du conseil régional.

**2) La saisine du président :** le président du conseil régional peut saisir le CESR « sur tout projet à caractère économique, social ou culturel » pour avis ou étude.

**3) L'autosaisine :** en l'absence de saisine du président du conseil régional, le CESR prend l'initiative de travailler sur certains dossiers.

Le Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF)

Art. L.910-1, R.910-14 et D.910-1 à D.910-5-1 du Code du travail.

#### 1.1.1.Rôle

Le Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) est le lieu principal de consultation des politiques régionales de formation et d'insertion professionnelles entre l'ensemble des partenaires. Ainsi, les orientations à moyens termes des politiques de l'État, de la région et des partenaires sociaux en matière d'emploi et de formation professionnelle font l'objet d'une concertation au sein du COREF.

#### 1.1.1.Missions

En liaison avec le Conseil économique et social régional, le COREF a pour mission de favoriser la mise en œuvre dans la région d'une politique cohérente d'emploi et de formation professionnelle.

#### 1.1.1.Fonctionnement

Le COREF est une instance de concertation commune à l'État et à la région. Ainsi, la convocation du COREF est faite, selon l'ordre du jour, par le préfet de région et/ou le président du conseil régional (le plus souvent la convocation est conjointe).

#### 1.1.1.Composition

Sous la présidence du préfet (ou du président du conseil régional), le COREF est composé d'au moins 22 membres nommés pour trois ans :

- le préfet de région (ou son représentant le DRTEFP) ;
- le président du conseil régional ;
- le ou les recteurs ;
- cinq représentants des salariés désignés sur proposition des organisations syndicales nationales représentatives ;
- cinq représentants des employeurs désignés sur proposition des organisations interprofessionnelles représentatives, dont un représentant des exploitants agricoles et un représentant des artisans ;
- deux représentants des personnels d'établissement publics d'enseignement ;
- un représentant des chambres de commerce et d'industrie ;
- un représentant des chambres de métiers ;
- un représentant des chambres d'agriculture ;
- un représentant des organismes de formation désigné par le préfet de région ;
- un représentant des associations familiales, désigné sur proposition du CESR ;
- deux personnalités appartenant au monde économique, choisies en raison de leurs qualités ou de leur activité.

D'autres personnes, choisies en fonctions de leurs compétences, peuvent être associées en fonction de l'ordre du jour, aux travaux du comité.

### 1.1.1. Attributions

Les attributions du COREF sont très étendues et couvrent l'ensemble du champ de l'emploi et de la formation professionnelle :

- il examine la situation et les perspectives de l'emploi pour les diverses branches d'activité et dans les secteurs publics, semi-publics et privés, ainsi que les possibilités régionales en matière d'offre de formation ;
- il est informé des études et recherches menées et émet un avis sur les études et recherches qui lui paraissent nécessaires d'engager ;
- il fait réaliser des travaux d'évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de FPC en s'appuyant sur l'Observatoire régional emploi-formation (OREF) ;
- il est consulté sur le programme d'études de l'OREF et est informé de son bilan d'activité ;
- il est informé des travaux d'études, de recherches et d'évaluation sur l'emploi et la FPC menés par les rectorats et la DRTEFP ;
- il est régulièrement informé de l'activité de l'ANPE et de l'AFPA ;
- il est informé des activités de l'ONISEP ;
- il est informé des orientations politiques de formation professionnelle des partenaires sociaux au sein de la COPIRE ;
- il suggère toute mesure utile dans son champ de compétence ;
- il examine chaque année le bilan des politiques de formation professionnelle menées par l'État, la région et les partenaires sociaux en région ;
- il est informé de la mise en œuvre dans la région des plans et programmes de l'Union européenne relatifs à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- il est informé des avis émis par les CODEF ;
- il reçoit communication des avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de FPC.

Dans le cadre de ses attributions le COREF est consulté par le préfet ou le président du conseil régional. Le préfet de région consulte obligatoirement le COREF afin d'obtenir un avis sur :

- les projets de contrat de plan ;
- les projets d'études et de recherches financés par l'État ;
- les projets d'équipement des établissements et centres d'enseignement technique ou professionnel ;
- les projets de convention tripartite entre l'État, les régions, l'ANPE et l'AFPA en vue de l'adaptation des contrats de progrès ;
- les programmes et les moyens mis en œuvre dans chaque région par l'ANPE et l'AFPA ;
- les projets d'investissement et les moyens d'intervention dont disposeront les services régionaux de l'ANPE et de l'AFPA.

Le président du conseil régional, quant à lui, le consulte sur les points suivants :

- le projet de programme régional annuel d'apprentissage et de formation professionnelle continue (le COREF est également informé des suites données par le conseil régional à ses propositions et observations) ;
- le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes ainsi que des bilans annuels d'exécution ;
- les projets et l'application des contrats d'objectifs ;
- les projets d'études et de recherches financés par la région ;

- de toute autre question relative à la formation professionnelle relevant de la compétence de la région.

#### 1.1.1.Fonctionnement

Le COREF peut se doter de commissions ou de groupe de travail. Il constitue notamment un comité régional de l'ANPE.

### **Annexes C**

#### **Fiches descriptives des instances départementales et locales de concertation**

##### Annexe C1

Le Comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (CODEF)

#### 1.1.1.Références

— Articles D.910-7 à D.910-15 du Code du travail.

— Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle et notamment de l'article 77.

— Article L910-1 du Code du travail.

— Décret n° 94-574 du 11 juillet 1994 relatif aux comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

#### 1.1.1.Composition

Présidé par le préfet, le CODEF a une composition de 33 membres, désignés pour 3 ans :

- le président du conseil général ou son représentant ;
- le trésorier payeur général ;
- l'inspecteur d'académie ;
- le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt ;
- 5 représentants des salariés désignés sur proposition des organisations syndicales nationales représentatives ;
- 5 représentants des employeurs désignés sur proposition des organisations interprofessionnelles nationales représentatives, dont un représentant des exploitations agricoles et un représentant des artisans ;
- 4 élus des collectivités territoriales (2 représentants élus du conseil général, 2 représentants des maires du département désignés par leurs pairs) ;
- 3 représentants des chambres consulaires (1 au titre de la chambre d'agriculture, 1 au titre des CCI et 1 au titre des Chambres de métiers) ;
- 9 parlementaires élus dans le département (députés et sénateurs) ;

- 2 personnalités appartenant au monde économique, choisies par le préfet, en raison de leurs qualités ou de leurs activités. L'une d'elle, au moins, doit appartenir au secteur libéral.

En outre, lorsque le CODEF traite des questions de formations agricoles, un représentant de l'enseignement agricole est appelé à participer aux travaux.

De même, peuvent siéger à titre d'expert, sur demande du préfet, pour l'examen de certaines questions, les représentants d'autres administrations et organismes intéressés, ainsi que toute personne ayant une compétence particulière (le recours aux experts extérieurs doit cependant être limité, afin de garantir un bon fonctionnement du CODEF).

Cette instance doit se doter d'un règlement intérieur arrêté par le préfet en liaison avec le président du Conseil général et après approbation par les membres du Comité.

#### 1.1.1.Missions

- Information sur les résultats obtenus par les actions de formation professionnelle ayant donné lieu à une aide de l'État ou de la région.

- Examen des rapports du Délégué Départemental de l'Agence nationale pour l'emploi et des administrations concernées par la formation professionnelle et l'emploi.

- Présentation annuelle du bilan de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle menée par l'État dans le département et par le président du Conseil général, du bilan de ses activités en matière de développement économique local et d'aide à l'insertion sociale et professionnelle.

- Suggestions de mesures utiles pour assurer la pleine utilisation des équipements de formation, publics ou bénéficiant d'un concours de l'État.

### Annexe C2

#### Les Commissions spécialisées du CODEF

1.La Commission emploi (ex-Commission spécialisée chargée de l'examen des conventions FNE)

#### 1.1.1.Missions

Cette instance prévue par les articles D.910-12 et 13 du Code du travail examine et donne un avis sur toutes les questions relatives à l'emploi, notamment les conventions départementales financées dans le cadre du FNE.

Sont donc soumises à cette Commission, les conventions de préretraite progressive (PRP) avec réembauche, les conventions FNE-formation (qui servent notamment de contrepartie nationale pour les demandes de concours auprès du Fonds social européen).

Cette instance qui est donc amenée à se prononcer sur les dossiers importants de restructuration aux conséquences sociales parfois lourdes, se réunit environ tous les deux mois.

#### 1.1.1.Composition

La Commission emploi, présidée par le préfet, compte 15 membres

- 5 représentants de l'administration (TPG, DDTE-FP, chef du service départemental de l'inspection, du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole, DRIRE) ;
- 5 représentants des organisations professionnelles d'employeurs ;
- 5 représentants des principaux syndicats de salariés.

En outre, siègent à titre consultatif :

- 1 représentant de l'ANPE ;
- 1 représentant de l'AFPA.

### 1.La Commission spécialisée pour la formation professionnelle des adultes

#### 1.1.1.Missions

L'article D.910-14 du Code du travail rappelle la possibilité de constituer une telle instance consultative.

Elle est chargée d'émettre un avis sur l'ensemble des questions intéressant la formation professionnelle des adultes, au niveau départemental.

Il s'agit d'une structure de concertation appelée à jouer un rôle dans la définition et la coordination de la politique départementale de la Formation professionnelle des adultes.

Le champ de compétence de cette commission s'étend à l'ensemble des besoins et de l'offre de formation du département, tant publique que privée, à destination des adultes, chômeurs ou salariés.

Les conditions d'organisation et de fonctionnement de cette instance ont été précisées par l'arrêté du 12 juillet 1973.

#### 1.1.1.Composition

La Commission spécialisée Formation professionnelle des adultes comprend :

- un nombre égal de représentants des travailleurs proposés par les organisations syndicales représentatives et de représentants des employeurs proposés par les organisations professionnelles patronales ;
- un ou plusieurs représentants, désignés ès qualités, des administrations ou des organismes publics ayant la responsabilité d'action de Formation professionnelle au niveau départemental ainsi qu'un représentant de l'ANPE.

Peuvent également participer aux séances de cette instance, avec voix consultative :

- les responsables d'organismes de formation fonctionnant au niveau départemental ;

- toute personnalité qualifiée appelée à titre consultatif pour l'examen d'une question déterminée.

Les membres sont désignés (titulaires et suppléants) pour 3 ans par le préfet, après avis du DDTEFP.

Chaque année, cette Commission doit élire un président et un vice-président parmi les représentants des salariés et des employeurs.

#### 1.1.1.Observation

Une telle Commission est rarement mise en place.

### 1.La section spécialisée juridictionnelle

#### 1.1.1.Missions

Prévue par l'article D910-15 du Code du travail et l'article 16 (alinéa 2) de la loi n° 71-577 du 16 juillet 1971, cette instance exerce, au nom du Comité, des attributions disciplinaires après contrôle technique et pédagogique des centres de formation d'apprentis.

Cette section a donc le caractère d'une juridiction administrative et statue à charge d'appel devant le Conseil Supérieur de l'Éducation Nationale.

Peuvent être déférés devant cette section spécialisée juridictionnelle, les directeurs et enseignants des CFA, en cas de faute ou d'insuffisance professionnelle (la section spécialisée peut prononcer un blâme, une suspension à temps ou une interdiction d'exercer des fonctions en CFA).

#### 1.1.1.Composition

Cette instance est présidée par un représentant de l'administration et est composée d'un nombre égal de représentants des enseignants publics et privés, des organisations et organismes professionnels d'employeurs et de salariés ainsi que de l'administration (il faut noter cependant que la procédure de sanction ne s'applique pas aux fonctionnaires de l'État, agents des collectivités locales et établissements publics).

Compte tenu du resserrement du nombre des membres du CODEF autour des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des partenaires sociaux, cette instance générale ne compte plus de représentants des enseignants publics et privés.

La circulaire ministérielle DFP n° 95-10 du 28 avril 1995 prévoit cependant la création de cette section spécialisée.

Le préfet doit donc, en principe, désigner :

- un chef d'Établissement public local d'enseignement (EPLÉ) ;
- un chef d'Établissement d'enseignement privé ;
- un chef d'Établissement public local d'enseignement agricole (EPLÉA) ;

- un directeur de centre AFPA ;
- un chef d'établissement d'enseignement agricole privé ;
- un directeur de CFA.

#### 1.1.1.Observation

La section spécialisée juridictionnelle est très rarement mise en place.

### 1.La Commission Départementale de l'Apprentissage (CODA)

#### 1.1.1.Rappel

La loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 a supprimé la procédure d'agrément préfectoral préalable en vue de la formation d'apprentis.

Désormais, pour être maître d'apprentissage, il suffit à l'employeur d'établir une simple déclaration qu'il doit adresser au service (DDTEFP ou SDITEPSA) chargé de l'enregistrement des contrats d'apprentissage.

#### 1.1.1.Missions

L'ancienne « CODA » se réunissait, plusieurs fois dans l'année, pour examiner les demandes particulières d'octroi ou de retrait d'agrément de maître d'apprentissage.

La directive ministérielle DE n° 94-2 du 11 janvier 1994 précise que la CODA conserve, dans les faits, deux missions :

- la délivrance de dérogation aux plafonds d'emploi simultané d'apprentis dans une même entreprise (article R.117-1 du Code du travail) ;
- la fixation du niveau minimum de qualification exigé pour les maîtres d'apprentissage (article R117-11 du Code du travail).

La circulaire DFP n° 94-16 du 24 août 1994 a confirmé la possibilité de créer une telle instance pour traiter des questions ayant trait à l'apprentissage.

#### 1.1.1.Composition

La circulaire d'août 1994 fournit peu d'indications. Il est seulement précisé par l'instruction ministérielle que si une « CODA » est créée, elle doit associer à ses travaux des représentants des chambres consulaires, un membre du conseil régional ou son représentant et un représentant de l'autorité académique agricole (Direction régionale de l'agriculture et de la forêt [DRAF] - Service régional de formation et du développement).

#### 1.1.1.Observation

Les nouvelles « CODA » n'ont pratiquement pas été mises en place et les dossiers particuliers sont traités par les services de la DDTEFP et du SDITEPSA dans le cadre d'une consultation écrite des membres de l'ancienne instance.

## 1. La section spécialisée en matière d'exonération de taxe d'apprentissage

### 1.1.1. Missions

Cette instance, prévue par la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 (article 2) et le décret n° 72-276 du 12 avril 1972, examine les demandes d'exonération (totale ou partielle) de la taxe d'apprentissage présentées par les entreprises et organismes qui y sont normalement assujettis mais qui peuvent justifier des dépenses réellement exposées en vue de favoriser la formation technologique et professionnelle.

### 1.1.1. Composition

Présidée par l'inspecteur de l'Éducation nationale chargé de l'enseignement technique, en mission dans le département, cette section spécialisée est composée de 22 membres nommés par le préfet :

- 5 représentants de l'administration (TPG, DDTEFP, DDSF, DRAF - service régional de la formation et du développement, service académique régional d'inspection de l'apprentissage) ;
- 12 représentants des professions industrielles, commerciales, artisanales et agricoles, soit 6 pour les employeurs et 6 pour les salariés, à raison d'1 titulaire et d'1 suppléant pour chacun d'eux ;
- 1 représentant des CCI (1 titulaire et 1 suppléant) ;
- 1 représentant des chambres de métiers (1 titulaire et 1 suppléant) ;
- 1 représentant de la chambre d'agriculture (1 titulaire et 1 suppléant) ;
- 2 conseillers de l'enseignement technologique (2 titulaires et 2 suppléants).

Peuvent également être nommés à titre consultatif dans cette instance, des représentants qui siègent déjà eux-mêmes, à titre consultatif, au sein du CODEF.

### 1.1.1. Observation

Cette section spécialisée qui, comme la Commission emploi, a une mission très concrète, se réunit au moins deux fois par an.

Pour exemple, dans le département de la Loire sont traités chaque année par les services de la Préfecture plus de 10 000 dossiers de demande d'exonération de la taxe d'apprentissage.

## Annexe C3

Le Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique  
(CDIAE)

### 1.1.1. Références

- Loi du 29 juillet 1998 (articles 11 à 20).
- Décret n° 99-105 du 18 février 1999.

### 1.1.1. Composition

- Présidé par le préfet, il est composé systématiquement du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation Professionnelle, du Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales et du trésorier-payeur général, de 2 représentants parmi les différents directeurs de services déconcentrés dans le département (équipement, service de protection judiciaire de la jeunesse, agriculture) en fonction de la situation spécifique du département en matières de politiques d'insertion des publics en difficulté.

- Le collège des élus représentant les collectivités locales est composé d'1 membre du conseil général, d'1 membre du conseil régional et de 3 conseillers municipaux de communes du département.

- Les personnes qualifiées sont désignées par le préfet en raison de leur expérience dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle.

- Les représentants d'organisations professionnelles et interprofessionnelles intervenant dans le champ des activités exercées par les structures d'insertion par l'activité économique, seront désignés respectivement par le MEDEF, la CGPME, la FNSEA, l'UPA et l'UNAPL.

- Les représentants des organisations syndicales représentatives des salariés sont désignés respectivement par la CGT, la CFDT, la CGT-FO, la CFTC et la CFE-CGC.

Les membres du CDIAE sont nommés par arrêté du préfet pour une durée de 3 ans et se réunissent sur convocation du préfet au moins 2 fois par an. L'arrêté de nomination peut prévoir 1 suppléant pour chaque membre nommé.

#### 1.1.1.Missions

Deux rôles principaux :

- un rôle politique pour tout ce qui concerne les actions en faveur de l'insertion au niveau départemental (définition des besoins et inventaire des ressources, diagnostic par bassin d'emploi, articulation avec les autres demandes contractuelles) ;
- un rôle consultatif auprès du préfet pour le conventionnement des structures et le recours au Fonds départemental pour l'insertion.

#### Annexe C4

Le Comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions

#### 1.1.1.Référence

Article 155 de la loi du 29 juillet 1998.

#### 1.1.1.Composition

Outre le préfet de département (président), le président du Conseil général, des représentants des collectivités territoriales et des

administrations, ce comité réunit des membres siégeant par ailleurs dans les instances suivantes :

- le Conseil départemental d'insertion ;
- la Commission de l'action sociale d'urgence ;
- le Comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (CODEF) ;
- le Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique ;
- le Comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ;
- le Conseil départemental de prévention de la délinquance ;
- le Conseil départemental d'hygiène ;
- la Commission de surendettement des particuliers.

#### 1.1.1.Missions

Diagnostiquer les besoins dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les exclusions, vérifier que les différentes actions répondent effectivement à ces besoins, formuler des propositions visant à améliorer et à développer l'efficacité de la politique départementale de lutte contre les exclusions, à renforcer la cohérence entre les différents schémas, plans et programmes départementaux.

### Annexe C5

#### Conseil départemental d'insertion

##### 1.1.1.Références

- Loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.
- Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992.

##### 1.1.1.Composition

Il est coprésidé par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général ou leurs délégués. Les membres du Conseil départemental d'insertion sont nommés conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'État dans le département. Le Conseil comprend notamment des représentants de la région, du département et des communes, des représentants d'institutions, d'entreprises, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social en matière de formation professionnelle et des membres des commissions locales d'insertion.

Le président de chaque commission locale d'insertion ou le représentant qu'il désigne est membre de droit du Conseil départemental d'insertion.

Le Conseil est réuni au minimum 2 fois par an.

##### 1.1.1.Missions

Le Conseil départemental d'insertion élabore et adopte, avant le 31 mars de chaque année, le programme départemental d'insertion de l'année en cours.

Avant le 31 décembre, le préfet et le président du conseil général transmettent au Conseil départemental d'insertion, chacun en ce qui le concerne, les prévisions qu'ils ont établies pour l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion au titre de l'année suivante.

Le programme s'appuie notamment sur les programmes locaux d'insertion élaborés par les commissions locales d'insertion et toute autre information transmise par celles-ci.

#### 1.1.1.À signaler

L'État et le département passent une convention définissant les conditions, notamment financières, de mise en œuvre du programme départemental d'insertion. Cette convention peut être complétée par des conventions avec la région, les communes, les associations et les autres personnes morales de droit public ou privé concourant à l'insertion, à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Elles précisent les objectifs et les moyens des dispositifs d'insertion financés ainsi que les modalités d'évaluation des résultats.

### Annexe C6

#### Les Comités locaux emploi-formation (CLEF)

##### 1.1.1.Références

Circulaire DFP/DE 92-04. Mise en œuvre de la politique de formation et d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi jeunes et adultes dans le cadre du bassin d'emploi.

##### 1.1.1.Composition

- Le préfet qui préside.
- 1 représentant du recteur.
- Le DDTEFP.
- Le responsable de l'ALE.
- Le responsable de la structure pilote de l'accueil (mission locale ou PAIO).
- Une représentation des « milieux socio-économiques ».
- Une représentation non déterminée d'élus.

##### 1.1.1.Missions

Elles visent la mise en œuvre d'un plan d'action local.

Dans le cadre du CLEF la concertation entre l'administration, les collectivités territoriales et les partenaires socio-économiques locaux doit conduire à l'élaboration d'un plan d'action appuyé sur un diagnostic partagé des problèmes à résoudre dans le bassin d'emploi.

#### Annexe C7

##### La Commission locale d'insertion (CLI)

###### 1.1.1.1.Références

- Loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au Revenu minimum d'insertion.
- Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992.

###### 1.1.1.1.Composition

Elle comprend :

- en nombre égal, des représentants des services de l'État désignés par le représentant de l'État dans le département, dont au moins un au titre du Service public de l'emploi et des représentants du conseil général désignés par le président du conseil général, dont au moins un conseiller général élu dans le ressort de la Commission ;
- des représentants des communes du ressort de la Commission, dont au moins un de la commune siège, nommés conjointement par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général, sur proposition des maires des communes concernées ;
- des représentants du système éducatif, d'institutions, d'entreprises, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social ou en matière de formation professionnelle, nommés conjointement par le représentant de l'État dans le département et par le président du conseil général.

###### 1.1.1.1.Missions

La Commission locale d'insertion a pour missions :

- d'évaluer les besoins d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion dans son ressort ;
- de recenser l'offre disponible d'insertion et d'évaluer les possibilités d'évolution et de diversification ;
- d'adresser des propositions au Conseil départemental d'insertion en vue de l'élaboration par ce dernier du programme départemental d'insertion ;
- d'élaborer un programme local d'insertion destiné à assurer l'offre d'insertion adaptée aux bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion ;
- d'animer la politique locale d'insertion ;
- d'approuver les contrats d'insertion.

#### Annexe C8

##### Les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE)

###### 1.1.1.1.Références

- Circulaire CDE n° 93-2 du 12 janvier 1993.

- Circulaire Cab. TEFP 08/94 du 16 août 1994.

Le PLIE n'est pas une instance, mais le lien de mise en œuvre d'un plan d'action.

#### 1.1.1. Définition

Un PLIE est « destiné à favoriser le retour à l'emploi des personnes le plus en difficulté et initié par une collectivité locale ou un regroupement de collectivités locales. Le PLIE permet de mobiliser sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs clairement identifiés, et sur une durée pluriannuelle n'excédant pas 5 ans, l'ensemble des acteurs intervenant au plan local en faveur de l'insertion : communes, département, région, entreprises, organismes socioprofessionnels, structures d'insertion et réseaux aux côtés de l'État ».

#### 1.1.1. Les publics

Le PLIE a pour objet d'améliorer l'accès à l'emploi d'un nombre donné de personnes en grande difficulté, susceptibles d'accéder à un emploi dans le secteur marchand grâce aux actions spécifiques engagées dans le cadre du PLIE.

Les publics bénéficiaires d'un PLIE se caractérisent au moins par le fait qu'ils se trouvent, au regard de leurs possibilités et de leur volonté d'accéder à l'emploi, dans l'une des situations suivantes :

- une exclusion durable du marché de l'emploi (chômeurs de très longue durée, bénéficiaires du RMI à la recherche d'un emploi) ;
- un cumul de difficultés professionnelles et sociales liées à la famille (éclatement familial), au logement (SDF), ou à la santé (maladie, dépendance...) ;
- une marginalisation sociale (jeunes en grave situation d'échec).

Un des aspects les plus novateurs des PLIE est de permettre à la fois la globalisation et l'individualisation des actions. Jeunes et adultes, hommes et femmes, handicapés ou non, chômeurs de longue durée et bénéficiaires du RMI, bénéficient ainsi d'une approche globale et coordonnée visant à leur insertion professionnelle, alors que sans celle-ci ils relèveraient de plusieurs dispositifs superposés ou juxtaposés.

#### 1.1.1. Les actions

Le PLIE doit permettre d'assurer de véritables parcours individualisés vers l'emploi, intégrant accueil, orientation, accompagnement social, aide à la recherche d'emploi, formation en alternance, mise en situation de travail et suivi dans l'emploi et qui s'appuient sur l'ensemble des dispositifs et structures existants pour en améliorer l'efficacité.

#### 1.1.1. Les partenariats

Afin d'éviter toute confusion avec d'autres types de démarches, en particulier celles relevant de l'insertion des bénéficiaires du RMI au niveau départemental (PDI) et plus encore au niveau local (PLI), il convient d'affirmer que le PLIE, même s'il est issu d'une démarche

intercommunale revêtant une certaine ampleur, doit clairement se distinguer du PDI.

Il ne saurait d'ailleurs se limiter aux seuls allocataires du RMI, la diversité des publics suivis dans le cadre d'un PLIE constituant l'un des aspects les plus novateurs de cette démarche ; en revanche, une articulation optimale avec les PDI devra être systématiquement recherchée.

Le PLIE, qu'il s'appuie sur une commune ou un regroupement de communes, doit donc nécessairement s'appuyer sur les compétences et les interventions du département en matière d'aide sociale, de logement et de transport, afin d'éviter incohérence des initiatives et dispersion des moyens.

À cette exigence de partenariat avec le département s'ajoute la nécessaire prise en compte des attributions conférées en matière de formation professionnelle des jeunes aux régions par loi quinquennale (articles 49 à 51 relatifs aux actions de formation qualifiante et préqualifiante, article 52 relatif à l'élaboration des plans régionaux de développement de la formation professionnelle, article 76 relatif aux « espaces jeunes » et textes d'application). C'est dans ce cadre que les régions sont désormais susceptibles d'apporter leur concours aux initiatives destinées à l'insertion des jeunes non qualifiés pris en charge dans le cadre du PLIE.

## Annexe C9

### Espaces ruraux emploi-formation (EREF)

#### 1.1.1. Références

- \* Circulaire DE. DFP. DIJ 95/08 du 10 mars 1995 :
  - développement d'espaces ruraux pour l'emploi et la formation professionnelle ;
  - relevé de décision CIDAR du 30 juin 1994, Annexe V4b « accès aux services de l'emploi » ;
- \* Circulaire du 8 août 1994 : création de points publics en milieu rural.

#### 1.1.1. Constat

Situés dans le cadre des territoires ruraux de développement prioritaires, les EREF doivent permettre de répondre aux caractéristiques de ces territoires : éloignement, mauvaise circulation de l'information... En cela, ils incitent aux démarches actives de partenariat et relèvent de la synergie entre les acteurs qui interviennent sur l'emploi et la création d'activités, la formation et l'insertion ; ils optimisent le fonctionnement des services existants dans une relation au développement local.

Le CIDAR du 30 juin 1994 a confié au ministère du Travail et des Affaires sociales un développement progressif des EREF.

#### 1.1.1. Objectifs

Les EREF doivent permettre d'offrir un service polyvalent de proximité qui concerne tout type de public (entreprises, demandeurs d'emplois, collectivités, associations...). et qui est de nature à fournir des informations et à traiter les problèmes locaux d'emploi, d'activités et de formation.

#### 1.1.1. Partenaires concernés

Service public de l'emploi, agences locales pour l'emploi, missions locales, PAIO, comités de bassin d'emploi, collectivités territoriales, acteurs du développement et de l'aménagement, entreprises, organismes de formation...

#### 1.1.1. Les modalités de mise en œuvre

En principe l'EREF n'est pas une structure juridique supplémentaire, c'est au niveau local que se décide l'intérêt ou non de la création d'une telle structure.

Le maintien du service public en milieu rural étant l'objectif commun aux EREF et aux points publics, ces derniers peuvent en constituer le cadre d'organisation. Les EREF peuvent venir en complément des Points publics sur les aspects de l'emploi et de la formation, ce qui implique un développement en cohérence avec les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics. De même, les EREF doivent se développer en cohérence avec les « espaces jeunes ». L'articulation entre ces dispositifs doit se traduire par une convention.

##### 1.1.1.1. Territoires concernés

Territoires ruraux de développement prioritaire (la liste à prendre en compte est celle de l'annexe du décret n° 94-1139 du 26 décembre 1994) : territoire 5b élargis.

##### 1.1.1.1. Instruction et suivi

Le préfet de région (DRTEFP) s'assure de la cohérence générale des projets avec la programmation de l'ensemble des politiques concernées : État-région, décentralisation de la formation professionnelle des jeunes, développement de la formation professionnelle des jeunes, contrat de progrès ANPE, etc.

Le préfet de département (DDTEFP) instruit les projets EREF en s'assurant notamment de la représentation de l'ensemble des acteurs concernés (ANPE, missions locales, PAIO, collectivités territoriales...). Les projets sont examinés par la Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. Ils sont agréés par le préfet de département.

##### 1.1.1.1. Conventonnement local

La mise en œuvre de l'EREF doit reposer sur des conventions écrites entre les partenaires. Soit une convention globale, soit des conventions bilatérales spécifiant les prestations offertes, la coordination interne des tâches, les modalités financières de fonctionnement, le plan d'actions.

#### 1.1.1.1.Moyens financiers mobilisables pour les EREF

Ministère du Travail et des Affaires sociales : FFPS. Développement local Chapitre 43.03 article 38. L'apport financier possible de l'État doit être limité dans sa durée et son volume afin de conserver un caractère incitatif et ponctuel.

#### 1.1.1.1.Autres fonds et participations :

- le fonds partenarial ;
- le Contrat de plan ;
- le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire ;
- les crédits Points publics du ministère de la Fonction publique, le FIDAR ;
- les fonds des collectivités territoriales intervenant soit directement, soit par la mise à disposition de locaux, services ou agents ;
- les fonds structurels européens ;
- les fonds d'origine diverse (fonds d'assurance formation...).

#### Annexe C10

Un exemple de chevauchement de structures en région Rhône-Alpes :<R>Les comités locaux emploi-formation (CLEF)<R>Les comités d'orientation locaux (COL)<R>Les conférences locales de concertation en Rhône-Alpes<R>Comités locaux emploi-formation

Héritiers des groupes opérationnels de zone instaurés par le Crédit formation individualisé, les comités locaux emploi formation ont été créés en 1992 pour contribuer à organiser et structurer l'action des partenaires au sein des bassins d'emploi et des zones emploi formation.

Présidés par le préfet de département ou son représentant, ils sont composés de tous les services administratifs de la zone et doivent associer largement les partenaires socio-économiques et les élus locaux.

#### 1.1.1.Comités d'orientation locaux

Dans le contexte de la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes et pour mettre en œuvre son propre plan d'accès à une première expérience professionnelle, la région Rhône-Alpes, a reconnu la pertinence du niveau infradépartemental et, prenant exemple sur les dispositifs d'État, a mis en place les COL.

Ces structures sont présidées par un élu régional ayant reçu délégation de la présidence.

Ces deux instances réunissent approximativement les mêmes acteurs avec la poursuite d'objectifs similaires ; elles diffèrent principalement par le « leader ship ».

Par ailleurs, pour la mise en œuvre de la globalisation des crédits à destination des chômeurs de longue durée, le ministère de l'Emploi a décidé d'impulser des comités d'animation locaux qui s'ajouteraient donc, en l'état actuel, aux structures existantes.

Ainsi, après les CLEF et les COL... voilà les CAL !

Au surplus, pour l'application et le suivi du PRDF, la région Rhône-Alpes a initié, avant même d'ailleurs que la Loi de 1993 ne soit promulguée, une conférence régionale de concertation emploi-formation.

Pour que le niveau local puisse être associé à cette démarche et prendre en compte la diversité des situations, ont été créées (en retenant les bassins de formation mis en place à l'initiative des rectorats) les conférences locales de formation professionnelle des jeunes. Elles comprennent approximativement les mêmes représentations que les deux structures précédemment évoquées et elles sont présidées comme les COL par un représentant du conseil régional.

#### Annexe C11

Un exemple de la multiplication des zonages :

##### 1.1.1. Référence

Rapport INSEE Rhône-Alpes.

##### 1.1.1. Constat

Il relève presque de l'anecdote de mentionner les zonages multiples selon la tutelle administrative d'intervention sur le territoire.

**Pour exemple, en région Rhône-Alpes :**

**\* au regard de l'agriculture :**

- 67 régions agricoles ;
- 4 zones défavorisées de montagne ;

**\* au regard de l'aménagement du territoire :**

- 49 contrats globaux de développement ;
- 2 territoires ruraux de développement prioritaire ;
- 3 zones d'aménagement du territoire ;
- 3 zones de massif ;

**\* au regard du commerce et du transport :**

- 12 chambres de commerces ;
- 24 périmètres de transport urbain ;

**\* au regard de la dynamique du territoire :**

- 207 bassins de vie ;
- 40 aires urbaines ;
- 172 unités urbaines ;
- 147 groupements de communes (à fiscalité propre) ;
- 18 programmes SDAU (Schéma directeur d'aménagement urbain),
- 40 bassins d'habitat régionaux.

**\* au regard de l'emploi :**

- 58 agences locales pour l'emploi ;
- 76 bassins d'emploi ;
- 27 zones d'emploi ;

**\* au regard de l'enseignement et de l'insertion :**

- 2 académies et 46 districts scolaires ;

- 30 bassins de formation ;
  - 55 PAIO et missions locales ;
  - 34 zones emploi-formation ;
  - 57 Commissions locales d'insertion ;
- \* **au regard de l'environnement :**
- 3 parcs naturels régionaux ;
  - 2 parcs naturels nationaux ;
  - 37 réserves naturelles ;
  - 4 zones à risques naturels majeurs ;
  - 1931 (!) zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique ;
- \* **au regard de la santé et du secteur social :**
- 11 secteurs sanitaires ;
  - 12 circonscriptions CAF ;
- \* **au regard du tourisme :**
- 1 périmètre à neige ;
  - 42 zones touristiques ;
- \* **au regard de la compétence administrative :**
- 292 trésoreries ;
  - 24 centres des impôts fonciers ;
  - 87 centres des impôts ;
  - 544 bureaux distributeurs de la Poste (codes postaux) ;
- \* **au regard des zones européennes :**
- 3 objectifs 2 ;
  - 1 objectif 5b.

#### **Annexe D : Liste des personnes auditionnées**

Michel **Abado**, directeur du Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF) de la région Poitou-Charentes

Michel **Aberlen**, chargé de mission sur l'insertion des jeunes à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Michel **Abherve**, président de la commission de la formation professionnelle et de l'apprentissage, Conseil régional de la région Île-de-France

Yvon **Abjean**, directeur du service formation professionnelle, Conseil régional des Pays de la Loire

Bruno **Agopome**, directeur du Centre interinstitutionnel de bilan de compétences (CIBC) de la Loire

Jean-Marie **Albertini**, président de l'Association pour la recherche développement de l'enseignement multimédia et interactif (ARDEMI)

Françoise **Amat**, chargée de mission à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Jacques **Avice**, Union régionale des organismes de formation (UROF), Région Île-de-France

André **Baheux**, chargé de mission auprès du sous-directeur, Formation tout au long de la vie à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Jacques **Bahry**, directeur général du Centre d'études supérieures industrielles (CESI), vice-président de la Fédération de la formation professionnelle (FFP)

Patrick **Bainvelzweig**, président de la commission alternance, Fédération de la formation professionnelle (FFP) de la région Rhône-Alpes

Karim **Bangoura**, chargé de mission auprès du Directeur du Centre Inffo

Odile **Baratin**, directrice générale adjointe des services au conseil régional de la région Centre

André **Baudet**, représentant du centre régional technique de la consommation au Conseil économique et social régional (CESR) de la région Poitou-Charentes

André **Baudry**, Union départementale de la Confédération française des travailleurs (CFDT), département de l'Isère

Guillaume **Baugin**, relations avec le Parlement, Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

Jean-Guy **Bernard**, directeur du service formation professionnelle de la région Basse-Normandie

Michel **Bernard**, directeur général, Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

Jean-François **Bernardin**, président de la commission formation, Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)

Michel **Besse**, préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône

Marc **Biehler**, directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en région Poitou-Charentes

Michel **Bitaud**, service emploi-formation, Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

Michel **Blachère**, conseiller technique au cabinet de la secrétaire d'État à la Formation professionnelle

André **Borel**, directeur de la mission locale de Saint-Étienne

Patrice **Borel**, sous-directeur des marchés de l'emploi et de la formation à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Françoise **Bottin**, Union nationale des syndicats autonomes, responsable régionale de la Fédération de l'Éducation nationale (FEN) de Lorraine

Jean-Claude **Boucherat**, président du CESR de la région Île-de-France

Jean-Marc **Boulanger**, délégué général adjoint à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Jacky **Bourgeat-Lami**, président de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) de la région Rhône-Alpes

Roland **Bourglan**, président de l'Union régionale des organismes de formation (UROF) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Claude **Boyer**, directeur de l'Institut régional universitaire polytechnique (IRUP) de Saint-Étienne

Gérard **Bredy**, président de l'Union régionale des organismes de formation (UROF) de la région Rhône-Alpes

Roger **Breuil**, président du Comité central de coordination de l'apprentissage (CCCA)

Christian **Bringer**, directeur technique régional de l'AFPA Rhône-Alpes

Jean-Jacques **Briouze**, secrétaire national chargé du département éducation, formation, insertion et culture, Confédération française de l'encadrement, Confédération générale des cadres (CFE CGC)

Raphaël **Brun**, Conseiller technique chargé de la commission emploi, développement économique et formation professionnelle au CESR de la région Île-de-France, secrétaire général de l'Observatoire régional emploi-formation (OREF)

Huguette **Brunel**, sous-directrice à la formation continue au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Roland **Caizergues**, président du Syndicat autonome des personnels de chambre de commerce et d'industrie

Dominique **de Calan**, directeur général adjoint, Union des industries métallurgiques et minières (UIMM)

André **Coutineau**, représentant de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) au CESR de la région Poitou-Charentes

Yves **Baumay**, secrétaire national chargé des politiques de formation professionnelle et de l'Europe, Syndicat national de l'enseignement du second degré (SNES)

Camille **Butin**, président du Groupement départemental de l'apprentissage (GDA) de la Loire

Michel **Cardin**, responsable formation de la Confédération générale du travail (CGT) en région Poitou-Charentes, Membre du CESR

Armand **Carillot**, président de la commission enseignement - formation, Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

Philippe **Casella**, sociologue à l'université de Nanterre, Laboratoire travail et mobilités

Jean-Philippe **Cépède**, responsable du département juridique au Centre Inffo

Jean-François **Cervel**, directeur du service d'inspection du CRIF

Robert **Chapuis**, ancien ministre, maire du Teil, vice-président du conseil général de l'Ardèche

Patrick **Chauvet**, chef du bureau de la formation continue des adultes au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Dominique-Jean **Chertier**, directeur général de l'UNEDIC

Patrick **Clemenceau**, secrétaire général du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue

Gérard **Clément**, secrétaire général de l'Union interdépartementale Drôme- Ardèche Force ouvrière (FO), coordonnateur régional de l'Union régionale FO de la région Rhône-Alpes, membre du CESR

Bernard **Coillot**, vice-président et trésorier du Comité central de coordination de l'apprentissage (CCCA)

Hedwige **Cornet**, chef de la mission à l'emploi auprès de la directrice de l'enseignement supérieur au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Hélène **Corre**, service enseignement - formation de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Pierre **Courbebaisse**, vice-président de la Fédération de la formation professionnelle (FFP), chargé des régions

Jean-Louis **Courbon**, secrétaire général de l'échelon régional de liaison du groupement départemental de l'apprentissage en région Rhône- Alpes

Jacques **Creysse**, directeur délégué du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Maurice **Damon**, directeur du service universitaire de formation continue, Université Jean-Monnet, Saint-Étienne

Philippe **Daubignard**, délégué académique à l'enseignement technologique au rectorat de Lyon

Jérôme **Delpech**, directeur de cabinet du secrétaire d'État à l'Industrie

Francine **Demichel**, directrice de l'enseignement supérieur au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Christiane **Demontes**, conseillère régionale de la région Rhône-Alpes, présidente de la commission des formations continues, présidente d'un plan local d'insertion par l'économie (PLIE)

Josiane **Dragomi**, chargée des politiques régionales au Syndicat national de l'enseignement du second degré (SNES)

Thierry **Druet**, secrétaire national chargé de la pédagogie et de la formation, Syndicat national de l'enseignement technique - Apprentissage autonome (SNET-AA)

Christian **Duc**, administrateur civil, chargé de la sous-direction des formations professionnelles au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Monique **Ducat**, secrétaire fédérale, Syndicat autonome des personnels des chambres de commerce et d'industrie

Lionel **Dubois**, secrétaire confédéral chargé de la formation professionnelle, Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), président de l'AGEFAL

Philippe **Dubois**, chargé de mission à la mission action territoriale, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

François **Duverger**, directeur général de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)

Alain **Dumont**, directeur du groupe de propositions et d'actions, Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Guy **Emerard**, conseiller pour l'emploi et la formation à la Direction générale des services de la région Rhône-Alpes

Noël **Eyrignoux**, directeur général des services au CESR de la région Poitou- Charentes

Lucyane **Fage**, déléguée départementale de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) de la Loire

Michel **Feutrie**, directeur du SUDES, service de formation continue de l'université des sciences et technologies de Lille

Philippe **Forstmann**, délégué aux formations, ministère de la Jeunesse et des Sports

Jacques **Freyssinet**, directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

Aline **Gadala**, directrice du centre AFPA de Saint-Étienne

Bernard **Garboud**, chef du service de contrôle de la formation professionnelle à la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) de la région Rhône-Alpes

Alain **Garcia**, vice-président du conseil régional Poitou-Charentes

Benoît **Gardet**, coordonnateur emploi formation à la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) de la Loire

Michel **Gay**, président de la commission nationale de formation de l'AGEFOS-PME

Marie-Thérèse **Geffroy**, conseillère régionale de la région Rhône-Alpes, ex-présidente du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue

Jean-Paul **Géhin**, chercheur à l'ICOMTEC, université de Poitiers

Alain **Geismar**, conseiller au cabinet du ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Claude **Gentelet**, chargé de mission emploi-formation professionnelle au Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) de la région Rhône-Alpes

Serge **Geri**, directeur régional Rhône-Alpes de l'AGEFOS-PME

Cécile **Gil**, directrice du service formation continue au conseil régional de la région Poitou-Charentes

Georges **Gosset**, sous-directeur à la Direction générale de l'enseignement et de la recherche, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Patrice **Granier**, directeur du service formation professionnelle au conseil régional de la région Île-de-France

Jacques **Granger**, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) de la Loire

Patrick **Guilloux**, maître de conférence à l'IUT de Vannes, université de Bretagne-Sud

Roger **Guir**, directeur de l'Association pour la recherche développement de l'enseignement multimédia et interactif (ARDEMI)

Anne **Hidalgo**, conseillère technique au cabinet de la secrétaire d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle

Gilbert **Hyvernat**, directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Janine **Jarnac**, présidente du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, vice-présidente du conseil régional de la région Aquitaine, chargée de la formation professionnelle

France **Joubert**, secrétaire régional CFDT, membre du CESR Poitou-Charentes

Jean-Michel **Joubier**, responsable du secteur formation initiale et continue à la Confédération générale du travail (CGT)

Dominique **Lafarre**, secrétaire nationale à l'éducation à la Fédération de l'Éducation nationale (FEN)

Jacques **Lair**, président de la Commission nationale de la formation à la Fédération nationale du bâtiment (FNB)

Étienne **Lamarche**, chargé de mission au CESR Poitou-Charentes

Pascal **Lardeur**, directeur du service formation professionnelle au conseil régional de la région Nord-Pas-de-Calais

Christian **Laroche**, chef de la mission action territoriale à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Régine **Laforgue**, directrice de la mission locale de la Vallée du Gier (Loire)

Olivier **de La Moissonnière**, chargé de mission au Groupe national de contrôle

Michelle **Lauton**, chargée des formations technologiques et professionnelles au Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP)

Jean-Marie **Le Boiteux**, secrétaire général adjoint chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage, SNETAP-FSU

Marylise **Lebranchu**, secrétaire d'État aux Petites et moyennes entreprises, au Commerce et à l'Artisanat

Jangui **Le Carpentier**, vice-président du Conseil national des missions locales

Yves **Le Gall**, directeur régional de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) de la région Rhône-Alpes

Bernard **Legendre**, chef de service à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Bernard **Lescop**, conseiller technique au cabinet de la secrétaire d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle

Gilles **Loffredo**, directeur de l'AGEFAL-COPACIF

François **Longin**, directeur de l'Observatoire régional emploi formation Rhône-Alpes (OREFRA)

Rémy **Longo**, secrétaire national aux relations extérieures des Jeunesses ouvrières chrétiennes (JOC)

Mario **Lorenzet**, président du CFA-BTP de la Loire

Jacques **Lorthioir**, responsable pédagogique du Comité central de coordination de l'apprentissage (CCCA)

René **Mabit**, directeur de cabinet de la ministre de la Jeunesse et des Sports

Jean-Pierre **Mailles**, secrétaire national chargé de l'enseignement supérieur, Fédération de l'Éducation nationale (FEN)

Jacques **Maire**, secrétaire général adjoint, Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Marcel **Malmartel**, secrétaire général du Comité central de coordination de l'apprentissage (CCCA)

Françoise **Marchand**, directrice du Centre interinstitutionnel de bilan de compétences (CIBC) de Savoie, membre du Groupe national de liaison des CIBC

Noël **Margerit**, chef du service académique d'information et d'orientation au rectorat de l'académie de Grenoble

Alain **Marque**, consultant, chargé des relations avec les adhérents de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) de la région Rhône-Alpes

Christian **Marre**, délégué académique aux formations professionnelles initiale et continue (DAFPIC) de l'académie de Poitiers

Jean-Michel **Martin**, secrétaire confédéral chargé de la formation, Confédération française des travailleurs (CFDT), Président du COPACIF

Jean-Marie **Marx**, conseiller technique au cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité

Pierre **Marx**, secrétaire général de l'Union régionale de la Confédération française de l'encadrement Confédération générale des cadres (CFE CGC), membre du CESR de la région Poitou-Charentes

Pierre **Mégevand**, délégué académique à la formation continue (DAFCO) de l'académie de Lyon

Maryannick **Méhaignerie**, vice-présidente et présidente de la commission des agricultrices, présidente de la commission formation, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Marie-Ange **du Mesnil du Buisson**, directrice adjointe à la Direction générale de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

Vincent **Merle**, directeur de cabinet de la secrétaire d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle

Jean **Michelin**, directeur de la formation à la Fédération nationale du bâtiment (FNB)

Denis **Monneret**, chef du bureau de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage au ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Claude **Montfollet**, secrétaire national chargé de la pédagogie et de la formation, Syndicat national de l'enseignement technique - Apprentissage autonome (SNET-AA)

Anne **Mounolou**, chef du service études législatives au Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Jean-François **Nallet**, directeur des études et de l'appui technique à l'AFPA

Henry **de Navacelle**, directeur de gestion des ressources humaines et de la formation, Union des industries métallurgiques et minières (UIMM)

Jean-François **Noël**, direction des ressources humaines, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Nadine **Normano**, chargée des relations avec le Parlement à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Jean-Paul **Noury**, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)

Patrice **Omnes**, directeur des formations à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)

Bernard **Pabot**, secrétaire général, Syndicat national de l'enseignement technique - Apprentissage autonome (SNET-AA)

Maurice **Pangaud**, représentant du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) au CESR de la région Rhône-Alpes

Gaston **Paravy**, directeur de la Maison de l'information sur la formation et l'emploi (MIFE) de Chambéry, secrétaire général de l'interMIFE

Gilles **Patrac**, secrétaire général de l'Union départementale de la Confédération générale du travail Force ouvrière (CGT FO), membre du CESR

Pierre **Perdoux**, président du Centre interinstitutionnel de bilan de compétences (CIBC) de la Loire

Michel **Perron**, directeur départemental adjoint à la direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) de la Loire

Hubert **Peurichard**, délégué interministériel à l'insertion des jeunes (DIJ)

Pierre **Peyron**, trésorier de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) de la région Rhône-Alpes

Marie-Thérèse **Pierra**, déléguée régionale aux droits des femmes de la région Poitou- Charentes

Denis **Plantamp**, conseiller technique au cabinet du secrétaire d'État à l'Industrie

Gérard **Plaud**, directeur régional de l'AFPA de la région Poitou-Charentes

Marc **Plotton**, union régionale CGT, membre du CESR de la région Rhône-Alpes

Henri **Pors**, professeur d'enseignement général, membre du Syndicat autonome des chambres de commerce et d'industrie

Gérard **Potennec**, personnalité qualifiée, membre du CESR de la région Poitou- Charentes

Bernard **Prolongeau**, président de l'Association pour le développement de la formation continue (AFT-IFTIM)

Jean-Claude **Quentin**, secrétaire confédéral, emploi et formation professionnelle, Force ouvrière (FO)

Bernard **Quintreau**, vice-président du CESR de la région Poitou-Charentes, président de la commission emploi, formation professionnelle et alternance

Gérard **Renouard**, bureau de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), membre du CESR de la région Lorraine

Jean-Pierre **Revoil**, directeur général adjoint de l'UNEDIC

Bruno **Robin**, attaché de préfecture à la direction des affaires interministérielles et européennes (DAIE) de la préfecture de la Loire

Hubert **Robin**, président de l'Union professionnelle artisanale régionale, membre du CESR de la région Poitou-Charentes

Jean-Michel **Roch**, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Haute- Savoie

Claude **Rouilleau**, président du CESR de la région Poitou-Charentes

Joël **Ruiz**, directeur du département études et projets à l'AGEFOS-PME

Philippe **Reynaud**, directeur du Groupement d'établissements de formation continue de l'Éducation nationale (GRETA) de Nord-Isère

Jacques **Rogel**, conseiller technique auprès de Jean-Paul Huchon, président du conseil régional de la région Île-de-France

Renée **Sage**, chargée de mission alternance-branche professionnelle à la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP)

**Pierre de Saintignon**, conseiller technique au cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, adjoint au maire de Lille

Jean **Salmon**, président de la Chambre d'agriculture de Bretagne, secrétaire adjoint de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

Michel **Sapin**, ancien ministre, président du conseil régional de la région Centre

Suzanne **Saunier**, Fédération de l'Éducation nationale (FEN), département de la Loire

Alain **Sionneau**, président de la Fédération nationale du bâtiment (FNB)

Marie-Christine **Soroko**, déléguée générale, Fédération de la formation professionnelle (FFP)

Patrick **Strzoda**, secrétaire général aux affaires régionales (SGAR), préfecture de la région Rhône-Alpes

Jean-Louis **Sylvestre**, président de la commission emploi, développement économique et formation professionnelle, administrateur AGEFOS-PME, Membre du CESR de la région Ile-de-France

Joël **Tarche**, secrétaire régional CFDT, responsable du secteur emploi et formation professionnelle, Union régionale CFDT de la région Île-de-France

Noël **Terrot**, coordonnateur formation continue - enseignement supérieur, directeur du centre universitaire d'information et de documentation sur l'éducation permanente (CUIDEP), académie de Grenoble

Annie **Thomas**, secrétaire nationale chargée de la formation, Confédération française des travailleurs (CFDT)

Georges **Tissier**, directeur des affaires sociales et de la formation, Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

François **Toujas**, chef du développement de la formation continue à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Bernard **Toulemonde**, directeur de l'enseignement scolaire au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Jean-Claude **Tricoche**, secrétaire général, Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Robert **Turquety**, Union régionale des organismes de formation (UROF) de la région Languedoc-Roussillon

Loïc **Vaillant**, responsable financier du Comité central de coordination de l'apprentissage (CCCA)

Rose-Marie **Van Lerberghe**, déléguée générale de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Jean **Vanoye**, Union régionale CFDT, membre du CESR et de la commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi (COPIRE) de la région Rhône-Alpes

Marie **Vernedoub**, directrice des formations continues au conseil régional de la région Rhône-Alpes

Régis **Vialon**, service formation continue et alternance, IUT de l'université Jean-Monnet de Saint-Étienne

Michel **de Virville**, secrétaire général du groupe Renault

Jean-Pierre **Willems**, consultant

Annick **Xixons**, Syndicat autonome des chambres de commerce et d'industrie, responsable du service formation, chambre de commerce et d'industrie du Var.

## Annexe E : Liste des contributions écrites

AGEFOS-PME Île-de-France

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie -  
Jean-Paul **Noury**, Président

Marc **Biehler**, directeur régional travail, emploi et formation professionnelle Poitou-Charentes

André **Borel**, directeur mission locale Saint-Étienne

Claude **Boyer**, directeur de l'ISTP (Institut supérieur techniques productiques)

Centre Inffo

CGPME

Commission insertion professionnelle de la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (région Rhône-Alpes, document État région)

Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue

Conseil économique et social de la région Île-de-France

Conseil régional Centre

Conseil régional de Franche Comté

Conseil régional de Picardie

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Guy **Émerard**, région Rhône-Alpes

François **Escuer**, direction de la prospective et des relations avec les pouvoirs publics, AFPA

Fédération des associations gestionnaires et des établissements de réadaptation pour handicapés (FAGERH)

Fédération de la formation professionnelle

Fédération française du bâtiment

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles -  
Maryannick **Méhaignerie**, vice-présidente

Jean-Claude **Quentin**, secrétaire confédéral, Force ouvrière

Groupe national de liaison des CIBC

Jean-Pierre **Karch**, CGT, responsable régional formation professionnelle en Alsace

Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, Mission à l'emploi, Direction de l'enseignement supérieur

SNES (FSU)

Joël **Tarche** - CFDT Île-de-France

UNEDIC

Union régionale des organismes de formation (UROF Rhône- Alpes)

### **Annexe F : Sigles**

ACR Action courte et régionale

AFPA Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

AFR Allocation formation reclassement

AGECIF Association pour la gestion du congé individuel de formation

AGEFAL Association pour la gestion des fonds pour l'alternance

AGEFIPH Association pour la gestion des fonds de l'insertion professionnelle des handicapés

AI Association intermédiaire

ALE Agence locale pour l'emploi

ANI Accord national interprofessionnel

ANACT Association nationale pour l'aménagement du territoire

ANPE Agence nationale pour l'emploi

APE(code) Activité principale de l'entreprise

API Allocation de parent isolé

APP Atelier pédagogique personnalisé

ASSEDIC Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

AUD Allocation unique dégressive

BIJ Bureau information jeunesse

CA Contrat d'adaptation

CAD Centre d'aide à la décision

CAPEB Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment

CAR Conférence administrative régionale

CARIF Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation

CCI Chambre de commerce et d'industrie

CDD Contrat à durée déterminée

CDIAE Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique

CDI Contrat à durée indéterminée

CEC Contrat emploi consolidé

CEF Coordonnateur emploi formation

CEP Contrat d'étude prospective

CEREQ Centre d'études et de recherches sur les qualifications

CESR Conseil économique et social régional

CES Contrat emploi Solidarité

CEV Contrat emploi ville

CFA Centre de formation des apprentis

CFI Crédit formation individualisé

CIBC Centre interinstitutionnel de bilan de compétences

CIDAR Comité interministériel de développement et d'aménagement rural

CIDJ Centre d'information et de documentation jeunesse

CIFF Centre d'information et de documentation des femmes et des familles

CIE Contrat initiative emploi

CIF Congé individuel de formation

CIO Centre d'information et d'orientation

CLD Chômeur de longue durée

CLEF Comité local emploi formation

CLI Commission locale d'insertion

CNASEA Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles

CNIL Commission nationale informatique et liberté

CNLE Conseil national de lutte contre les exclusions

CO Contrat d'orientation

CODA Commission départementale de l'apprentissage

CODEF Comité départemental de l'emploi et de la formation

COPACIF Comité paritaire du congé individuel de formation

COPIRE Commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi

COREF Comité régional de l'emploi et de la formation

COT Contrats d'objectifs territoriaux

COTEF Comité territorial de l'emploi et de la formation

COTOREP Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel

CPE Commission paritaire pour l'emploi

CPER Contrat de plan État/région

CPNE Commission paritaire nationale de l'emploi

CPNFP Comité paritaire national de l'emploi et de la formation professionnelle

CPNP Comité paritaire national de la formation professionnelle

CQ Contrat de qualification

CQP Certificat de qualification professionnelle

CRAPT Centre régional d'appui pédagogique et technique

CRIJ Centre régional information jeunesse

DAFCO Délégation académique a la formation continue

DAFPIC Délégué académique aux formation professionnelle initiale et continue

DARES Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DAVA Dispositif académique de validation des acquis (Éducation nationale)

DDTEFP Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DE Demandeur d'emploi

DEFM Demande d'emploi en fin de mois  
DELD Demandeur d'emploi de longue durée  
DGEFP Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle  
DMMO Déclaration de mouvement de main-d'œuvre  
DRAF Direction régionale de l'agriculture et de la forêt  
DRANPE Direction régionale de l'ANPE.  
DRASS Direction régionale des affaires sanitaires et sociales  
DRCA Direction régionale du commerce et de l'artisanat  
DRIRE Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement  
DRJS Direction régionale de la jeunesse et des sports  
DRTEFP Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle  
DSU Développement social urbain  
EDDF Engagement de développement de la formation  
EPLÉ Établissement public local d'enseignement  
EPLÉA Établissement public local d'enseignement agricole  
EREF Espaces ruraux emploi-formation  
ERL Echelon régional de liaison  
FAF Fonds d'assurance formation  
FAJ Fonds d'aide aux jeunes  
FAS Fonds d'action sociale  
FEOGA Fonds européen d'orientation et de garantie agricole  
FEDER Fonds européen de développement régional  
FFP Fédération de la formation professionnelle  
FFPPS Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale  
FIDAR Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural  
FNDAT Fonds national pour le développement et l'aménagement du territoire  
FNE Fonds national pour l'emploi

FONGEFOR Fonds national paritaire de gestion de la formation professionnelle continue

FNSEA Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

FORE Formations ouvertes et ressources éducatives

FSE Fonds social européen

GDA Groupement départemental de l'apprentissage

GRETA Groupement d'établissements de formation continue (relevant de l'Éducation nationale)

IGAS Inspection générale de l'action sociale

INSEE Institut national de la statistique et des études économiques

MEDEF Mouvement des entreprises de France

MFR Maison familiale rurale

MIFE Maison de l'information sur la formation et l'emploi

MIGEN Mission d'insertion générale de l'Éducation nationale

ML Mission locale

NAF Nomenclature d'activité française

NTIC Nouvelle technique d'information et de communication

ONISEP Office national d'information sur les enseignements et les professions (Éducation nationale)

OPACIF Organisme paritaire agréé au titre du congé individuel de formation

OPCA Organisme paritaire collecteur agréé

OREF Observatoire régional emploi formation

PAC Programme d'action communautaire

PAIO Permanence d'accueil, d'information et d'orientation

PCS Professions et catégories socioprofessionnelles

PDE Primo demandeur d'emploi

PDI Plan départemental d'insertion

PDITH Plan départemental d'insertion des travailleurs handicapés

PIC Programme d'initiative communautaire

PIJ Point d'information jeunesse

PLI Plan local d'insertion

PLIE Plan local d'insertion par l'emploi

PME/PMI Petites et moyennes entreprises/petites et moyennes industries

PNAE Plan national d'action pour l'emploi

PRDF Plan régional de développement de la formation professionnelle

PSP Promotion sociale et professionnelle

ROME Répertoire organisationnel des métiers et des emplois

RMI Revenu minimum d'insertion

SAE Stage d'accès à l'entreprise

SDITEPSA Service départemental de l'inspection, du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole

SGAR Secrétariat général aux affaires régionales

SIFE Stage d'insertion et de formation a l'emploi

SIRENE Système informatique du répertoire des entreprises et de leurs établissements (géré par l'INSEE)

SIRET Système informatique du répertoire des entreprises et de leurs établissements

SLIF Structure locale d'information sur la formation

SPE Service public pour l'emploi

SPER Service public régional de l'emploi

TPE Très petite entreprise

TRACE Trajet d'accès à l'emploi

UC Unité capitalisable

UIMM Union des industries métallurgiques et minières

UNAPL Union nationale des professions libérales

UNEDIC Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

UPA Union patronale artisanale

URACIFF Union régionale des centres d'information et de documentation des femmes et des familles

UROF Union régionale des organismes de formation

VAP Validation des acquis professionnels

ZEF Zone emploi formation