

Décentralisation et formations professionnelles continues : un système mal équilibré

par Bruno Rémond

Les régions, compétentes en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage depuis 1983, ont mis en œuvre des politiques très diversifiées, sources d'innovations pédagogiques, administratives et sociales. Mais l'intervention de l'État central, dont les moyens ont augmenté en ce domaine, ne permet pas aux régions d'être maîtresses d'œuvre. Les dispositifs s'ajoutent, se recouvrent parfois, les responsabilités sont fragmentées et ne favorisent pas l'élaboration d'une politique d'ensemble.

Innovation institutionnelle d'importance : le 1^{er} juin 1983, en application des articles 82 et suivants de la loi du 7 janvier 1983, « *la Région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue* ».

Ainsi, depuis près de dix ans, la conception et la réalisation de ces politiques éducatives, initiales ou continues, exclusivement de la compétence de l'État auparavant, ont été partiellement décentralisées. Elles sont confiées à de nouvelles collectivités territoriales dirigées par des assemblées élues, parallèlement libérées des contraintes administratives qui pesaient antérieurement sur elles, et dotées du pouvoir exécutif en application de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

En première approche, une donnée financière globale indique, à elle seule, la nouveauté de la mutation ainsi amorcée : alors que les budgets régionaux ne finançaient que de manière très marginale, avant la décentralisation, ce qui relevait de ce secteur éducatif, ils y consacrent en 1992 en moyenne environ

14 % de leur budget. Par voie de conséquence, le budget d'un Conseil régional présente aujourd'hui une structure de dépenses radicalement différente de celle qui caractérisait l'établissement public régional en 1982 : alors que l'essentiel des ressources de ce dernier était consacré au financement d'infrastructures de communication ou de programmes d'investissement réalisés par d'autres collectivités publiques, la « formation » d'une façon générale – des lycées à la formation professionnelle – représente désormais, en moyenne nationale, près de 50 % de ce budget. Et les seules dépenses d'apprentissage et de formation professionnelle¹ constituent plus du tiers du budget de fonctionnement, au sens comptable du terme, d'un Conseil régional.

Un premier bilan s'impose donc. Certes, il ne saurait rendre compte, avec une parfaite justesse d'appréciation, d'une réalité territoriale qui, du fait de la

¹ La loi décentralisation de 1983 concerne la formation professionnelle continue et l'apprentissage et c'est donc de ces domaines de compétences qu'il est question ici et non de formation professionnelle scolaire.

décentralisation, ne se présente plus avec la même apparence d'homogénéité qu'antérieurement, lorsque l'Etat – seul responsable – pouvait encore faire croire que sa politique se réalisait partout de manière uniforme. Si la décentralisation n'engendre pas inéluctablement divergences et disparités, elle favorise, du fait de l'autonomie décisionnelle dont disposent dorénavant les Conseils régionaux, des initiatives et des expériences qui, en peu d'années, ont donné aux actions conduites par les régions dans ce domaine des contours et des contenus changeants dans l'espace et mouvants dans le temps.

En revanche, dégager les traits saillants des actions et dessiner l'architecture générale des politiques de formation professionnelle des régions est possible, en faisant ressortir successivement la nature de la responsabilité régionale, le contenu de ces interventions et la problématique que soulève la situation actuelle lorsqu'on considère les rôles et les moyens de l'Etat et des régions.

UN TRANSFERT THÉORIQUEMENT DE GRANDE AMPLIEUR

Tant par le champ de compétences qu'il couvre que par les conditions de grande liberté de son exercice, le transfert de compétences intervenu dans les secteurs de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage est de très grande ampleur.

LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Avant la loi de 1983, des expériences avaient déjà été tentées, notamment par la région Nord-Pas-de-Calais, qui avait mis en place un organisme de formation permanente – l'ORISEP –, même si cette intervention n'entraînait pas dans ses compétences, définies par la loi du 5 juillet 1972. Depuis 1983, cette compétence du Conseil régional est donc une compétence de droit commun – et l'une des deux seules compétences de droit commun transférées aux collectivités locales, la seconde étant celle de l'aide sociale, attribuée aux départements.

a) Le schéma mis en place par l'article 82 de la loi n° 83-8 en date du 7 janvier est, en effet, des plus clairs :

« La région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue, dans le respect des règles figurant au titre 1^{er} du livre I et au livre IX, à l'exception de son titre 7^e, du Code du travail, ainsi que dans les lois non codifiées relatives aux dites actions.

Toutefois, l'Etat est compétent, après avis des régions concernées, pour financer et organiser les

actions de portée générale, intéressant l'apprentissage et la formation professionnelle continue, et relatives soit à des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, soit à des formations destinées à des apprentis ou à des stagiaires sans considération d'origine régionale, soit encore à des stages créés en application de programmes établis au titre des orientations prioritaires de l'article L 910-2 du Code du travail ².

L'Etat est également compétent pour effectuer toutes études et actions expérimentales nécessaires à la préparation des actions visées à l'alinéa précédent, ainsi que pour assurer l'information relative à ces actions ».

Aux termes de cet article législatif, les régions se voient donc reconnaître une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue comme d'apprentissage.

Après découverte de « l'état des lieux », au cours des premiers mois, le nouveau dispositif décentralisé de définition et de conduite des actions de formation professionnelle et d'apprentissage a compris trois éléments fondamentaux : une répartition des fonctions entre l'Etat et les régions, une réforme des procédures de concertation et de coordination, des transferts financiers au profit du budget des Conseils régionaux.

La loi prévoit que la région établit chaque année un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue, après avis du comité régional et des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. Ce programme doit être conforme au Plan de la nation.

Pour mettre en œuvre ce programme, la région décide du conventionnement et de l'agrément des stages, verse la rémunération des stagiaires, passe des conventions (sous réserve des dispositions laissant une compétence à l'Etat) avec les collectivités et les organismes gestionnaires des centres de formation d'apprentis.

Quant à l'Etat, il conserve le contrôle pédagogique des centres de formation d'apprentis ainsi que celui de la participation obligatoire des employeurs au

² L 910-2 : le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale détermine, en fonction des exigences de la promotion sociale et du développement culturel, économique et social, les orientations prioritaires de la politique des pouvoirs publics, en vue de :

— provoquer des actions de formation professionnelle et de promotion sociale ;
— soutenir par un concours financier ou technique les diverses initiatives prises en ces matières.

Ces différentes actions et initiatives peuvent aussi bien porter sur la formation des stagiaires que sur celle des éducateurs.

financement de la formation continue et de la taxe d'apprentissage.

b) Les missions de concertation régionale et de coordination interrégionale sont confiées à deux organes collégiaux.

Le comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF), unique instance de concertation pour l'ensemble des initiatives publiques intéressant la formation professionnelle et l'apprentissage dans la région, donne son avis sur les actions déconcentrées de l'Etat comme sur celles du Conseil régional. Il est présidé alternativement, suivant la nature des dossiers examinés, par le préfet de région ou le président du Conseil régional. Sa composition, très allégée par rapport à celle du comité régional mis en place en 1971, est la suivante :

- le préfet de région et le président du Conseil régional ;
- 5 représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives ;
- 2 représentants de la fédération de l'Education nationale (FEN) ;
- 1 représentant des personnels des établissements publics d'enseignement ;
- 3 représentants des chambres consulaires (de commerce et d'industrie, des métiers et d'agriculture) ;
- 2 représentants du secteur associatif et de l'économie sociale, sur proposition du Conseil économique et social régional.

Pour sa part, le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, placé auprès du Premier ministre, doit veiller à la cohérence et à l'efficacité des fonctions entreprises par l'Etat et les régions en matière de formation professionnelle. En particulier, il peut proposer toute mesure tendant à mettre en harmonie les programmes régionaux et à coordonner les orientations adoptées respectivement par l'Etat et les régions. Il doit aussi veiller à assurer une égalité des chances d'accès à la formation pour tous les intéressés, quelle que soit la région considérée. Il a compris, jusqu'en 1987, 36 membres nommés pour trois ans par un arrêté du Premier ministre en date du 24 avril 1985, à savoir 12 représentants de l'Etat, 12 représentants élus par les Conseils régionaux et 12 représentants des organisations syndicales et professionnelles.

Depuis la loi du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage, suite à une proposition formulée par M. Jean-Pierre SOISSON — alors député et vice-président du Conseil régional de Bourgogne — les

représentants des régions sont 26, soit un représentant élu par chaque Conseil régional.

c) Enfin, pour financer les actions régionales de formation professionnelle et d'apprentissage, il a été créé dans chaque région un fonds régional de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage, géré par le Conseil régional. Ce fonds, spécialisé et aux ressources affectées, constitue une exception au principe de globalisation et de non affectation des crédits de l'Etat transférés aux collectivités territoriales en application des lois de décentralisation.

Il est alimenté chaque année par les ressources transférées par l'Etat (y compris la contrepartie des versements au Trésor public effectués par les entreprises) et par les crédits que lui affecte la région sur ses ressources propres, qu'elles proviennent du transfert aux régions de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles et de tous les véhicules à moteur (les « cartes grises ») ou de toutes autres ressources éventuelles (fiscalité régionale, ressources d'emprunt).

Les ressources transférées par l'Etat constituent la dotation attribuée aux régions pour l'exercice de leurs nouvelles compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage : elles doivent leur permettre de financer la rémunération des stagiaires, le fonctionnement des formations ainsi que la réalisation des investissements. Mais il appartient à chaque région de moduler comme elle l'entend ses dotations entre ces trois types de dépenses.

Les dotations régionales sont réparties chaque année par l'Etat entre chaque région, à concurrence de 15 % du total en fonction de la structure et du niveau de qualification de la population active, 15 % en fonction de la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant et 70 % en fonction des dépenses de formation constatées l'année précédente dans la région (sommes consacrées antérieurement par l'Etat au financement des actions relevant désormais de la compétence des régions).

EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE

On retrouve, dès la loi du 7 janvier 1983, le même dispositif : compétence de droit commun, sauf pour les centres de formation d'apprentis de niveau national, et financement incombant au Conseil régional.

Responsable du cadre juridique, l'Etat conserve ses compétences en matière d'agrément des maîtres d'apprentissage, de contrôle pédagogique et de délivrance de diplômes nationaux.

La loi du 23 juillet 1987 a cependant triplement modifié les conditions d'exercice de cette compétence régionale :

— en termes de pédagogie, en faisant passer le plancher minimal de la durée de formation annuelle de 360 à 400 heures, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires que l'Etat finance par des transferts de ressources complémentaires aux Conseils régionaux dans le cadre de la dotation générale de décentralisation : en ouvrant la possibilité de prolonger la durée de la formation en apprentissage (préparation d'un CAP connexe, ouverture de formations de niveau IV dans les centres de formation d'apprentis) ;

— en matière de financement aussi, le dispositif initial de 1983 a été modifié, l'Etat consacrant, dès 1988, 200 millions de francs – à parité de financement avec les Conseils régionaux – au financement des actions de modernisation de l'apprentissage ;

— et enfin, l'article 19 de cette loi autorise les régions à élaborer un schéma régional de l'appren-

tissage, nouveauté qui s'inscrit dans le prolongement du programme régional de l'apprentissage et de formation professionnelle (loi du 7 janvier 1983) et du schéma prévisionnel des formations (lois du 22 juillet 1983 et du 25 juillet 1985). Dans le même ordre d'idées, l'article 22 engage les partenaires concernés – Etat, région, entreprises – à harmoniser leurs politiques de formation en alternance. Ainsi émergent progressivement les règles et les conditions d'une politique régionalisée de la formation.

UNE MISE EN ŒUVRE DIVERSIFIÉE

Deux caractéristiques essentielles ressortent d'un examen des politiques dessinées et conduites par les régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage depuis près de dix ans : la mise en œuvre de ce transfert de compétences a été très contrastée et fut délicate.

Tableau 1

Dépenses des régions en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage (métropole)

(en millions de francs)	1984 (CA)	1985 (CA)	1986 (CA)	1987 (CA)	1988 (CA)	1989 (CA)
Dépenses des régions dont :	3 093	3 521	3 840	4 017	4 279	4 848
• fonctionnement	3 017	3 375	3 613	3 765	3 952	4 394
• investissement	75	146	227	252	327	454
Part du budget global	22 %	20,9 %	18 %	15,5 %	13,6 %	13,3 %
Part du budget de fonctionnement	56 %	50,8 %	37 %	34,2 %	32,1 %	33 %
Part du budget d'investissement	0,8 %	1,4 %	2 %	1,7 %	1,7 %	1,9 %
DGD formation professionnelle *	1 684	1 766	1 898	1 952	2 145	2 257
Taux de couverture	54,4 %	50,1 %	49,4 %	48,6 %	50,1 %	46,55 %
Produit taxé sur cartes grises	2 483	2 919	3 165	3 689	4 076	3 853

CA : Compte Administratif.

BP : Budget Primitif.

* DGD : Dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Source : Brochures annuelles sur les finances régionales de la mission d'études et de statistiques de la Direction générale des collectivités locales.

Tableau 2

Bilan physique des actions de formation professionnelle continue des régions (métropole)

FPC	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Effectifs en formation ¹	310 600	308 000	335 280	353 560	372 360	393 450	415 800	426 450
Effectifs formés ²	184 300	189 000	201 210	232 490	249 700	262 920	271 460	297 040
Nombre d'heures ³	79,9	77,21	80,11	74,97	87,98	96,15	107,98	123,78

¹ Stagiaires ayant suivi tout ou partie d'une formation au cours de l'année civile.

² Stagiaires ayant achevé une formation au cours de l'année civile.

³ Heures stagiaires (millions).

Source : Documents annexes aux projets de loi de finances.

Tableau 3
Les effectifs d'apprentis dans les CFA

Année scolaire	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990
Apprentis ¹	218 390	213 480	213 369	216 495	226 429	234 048	231 572

¹ Hors agriculture.

Source : Documents annexes aux projets de loi de finances.

UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS CONTRASTÉE

Quantitativement, l'effort financier global des régions en faveur des actions de formation professionnelle et d'apprentissage n'a pas toujours été très soutenu. Certes, les régions ont régulièrement consacré au financement de ces actions les crédits provenant du budget de l'Etat, affectés au fonds régional de formation professionnelle et d'apprentissage. Mais elles n'ont pas toujours consacré – cette constatation étant d'ailleurs très fluctuante dans le temps ou dans l'espace – la totalité des ressources qu'elles tiraient de la fiscalité spécifique qui leur avait été transférée à cet effet, soit parce qu'elles ont préféré affecter une partie de ces nouvelles ressources à des politiques qui se révélaient plus coûteuses que prévu (comme, par exemple, les investissements en faveur de l'enseignement secondaire), soit – plus normalement – parce que le produit de la taxe sur les cartes grises rapporta, notamment ces dernières années, plus que prévu. En tout état de cause, lorsqu'on considère l'effort financier global des régions dans ce domaine en l'analysant, année après année, en francs par habitant, les résultats sont très divers, d'un exercice sur l'autre ou d'une région à l'autre.

De même, toujours sous l'angle quantitatif, la répartition interne de l'enveloppe globale des crédits affectés à la formation professionnelle et à l'apprentissage est, elle aussi, très variable, que l'on considère l'effort au profit de la formation professionnelle ou de l'apprentissage ou que l'on examine, sur le plan comptable, les différentes catégories de dépenses (fonctionnement, rémunérations, équipements, investissements). Ainsi, pour ne prendre qu'un seul exemple, des régions ont consacré, dès le départ et de manière continue, d'importants moyens à la rénovation de l'apprentissage (ce fut le cas notamment en Alsace, en Bourgogne et en Poitou-Charentes), alors que d'autres n'ont que tardivement – en 1988 ou en 1989 – considéré avec attention cette modalité de formation initiale.

Cependant, ces différences s'estompent en fin de période. Pour l'ensemble des actions de formation continue et d'apprentissage, les ressources des fonds régionaux de la formation professionnelle et

de l'apprentissage ont été en 1991, en effet, en progression de 15,4 % par rapport aux budgets régionaux votés en 1990.

Dans cette enveloppe globale, les crédits consacrés à l'apprentissage s'accroissent de près de 21 % alors que ceux destinés à la formation professionnelle continue progressent de 11,7 %.

Quant aux crédits transférés par l'Etat au titre de la dotation de décentralisation, ils représentent environ 38 % des dépenses votées par ces mêmes régions.

Qualitativement, la situation est tout aussi contrastée, que l'on appréhende le processus d'intervention des Conseils régionaux ou l'acte même de formation.

a) Quel que soit le thème abordé, *les conditions concrètes de définition et de gestion des actions* de formation professionnelle et d'apprentissage de la responsabilité des Conseils régionaux ont été ou sont encore très variées :

- rupture des relations avec les services de l'Etat ou utilisation, dans le cadre d'une mise à disposition pérennisée, de leurs compétences ;
- mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle se voulant indépendante ou autonome de celle conduite par l'Etat – dans ses thèmes ou ses modalités – ou, notamment dans le cadre des contrats de Plan, recherche d'une association étroite et d'une coordination intense entre les actions initiées par le pouvoir central et celles menées par les Conseils régionaux ;
- participation au financement des structures (notamment l'Association pour la formation professionnelle des adultes – AFPA) ou des actions du ressort de l'Etat (missions locales, ateliers pédagogiques personnalisés, politique des nouvelles qualifications, droits de la femme,...) ou, avec toute la gamme possible de décisions ou d'attitudes, refus plus ou moins global ou net des systèmes de cofinancement ou de coresponsabilité ;
- mise en place de structures conjointes entre l'Etat et les régions ³ ou non ;
- financement des actions de formation professionnelle de la responsabilité des partenaires sociaux

³ Comme les équipes « jeunes » ou « ateliers pédagogiques personnalisés » en Bourgogne.

comme le congé individuel de formation ou les conventions d'engagement de développement⁴ ou non ;

- détermination des relations entre le Conseil régional et les centres de formation sur la base d'un appel d'offres, définissant qualitativement les objectifs assignés par le Conseil régional aux actions de formation financées par lui, ou, au contraire, simple prise en compte administrative et financière des demandes formulées par les organismes de formation ;
- diminution très variable suivant les régions ou les publics, des taux de prise en charge des rémunérations des stagiaires ;
- mise en place, très tôt dans certaines régions (Ile-de-France, Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais), plus tardivement dans d'autres, de mécanismes de suivi des stagiaires tant pour inciter les centres de formation à se préoccuper du devenir professionnel de ceux-ci que pour permettre d'apprécier l'efficacité de la politique financée par le Conseil régional ;
- création de maisons de l'emploi et de la formation.

Si, aujourd'hui, les régions font preuve, sur ces différents points, d'une plus grande homogénéité de conception et d'intervention, il n'en fût pas ainsi au cours des neuf dernières années, les attitudes politiques et les volontés d'innovation variant fortement d'une région à l'autre.

Mais si le paysage régional est plus homogène, en ce domaine, qu'il ne le fût au cours des premières années de la décentralisation, des différences d'importance persistent, ce que quelques exemples, prélevés au hasard sur la réalité territoriale, attestent : de nombreuses régions ne participent pas au financement des investissements des centres de formation dépendant de l'AFPA ; seule la Bourgogne cofinance avec l'Etat et les autres collectivités locales les budgets de fonctionnement des missions locales et des PAIO ; toutes les régions ne conçoivent pas leur intervention en faveur de l'apprentissage comme partant du niveau V et certaines préfèrent mettre l'accent sur les formations des niveaux III et plus ; le développement des ateliers pédagogiques personnalisés est très différencié ; le financement des investissements pédagogiques varie très fortement.

b) Il en a été de même en ce qui concerne *l'intervention* du Conseil régional *dans l'acte même de formation*, que l'on examine la relation entre l'institution régionale et le centre de formation, la définition des programmes comme des actions de formation ou encore l'acte pédagogique lui-même. Le recensement des innovations – conçues plus ou moins tôt

par certaines régions puis reprises, plus ou moins tardivement par d'autres, voire même par l'Etat – éclaire tout à la fois la capacité de renouveau conceptuel permise par la décentralisation et la diversité territoriale des réalisations :

- définition d'objectifs en termes de qualification et/ou d'emploi en amont du processus de formation ; mise en place de procédures d'évaluation et de certification, et éventuellement, création d'un portefeuille d'acquis et de compétences permettant aux stagiaires de faire valoir la diversité, dûment attestée, de leurs savoir-faire ;
- élaboration, plus ou moins en relation avec les professionnels, et actualisation, plus ou moins fréquente, de schémas sectoriels de la formation professionnelle permettant d'affiner l'appréhension des relations si délicates qu'entretiennent la formation et l'emploi ;
- après l'échec au niveau national des associations de main-d'œuvre et de formation (AMOF), idée demeurée lettre morte, la Bourgogne a créé, en liaison étroite avec les responsables du bâtiment et des travaux publics, une « association régionale d'insertion et de qualification » (ARIQ) qui embauche des jeunes sans qualification pour les former en stages et en entreprises dans le cadre d'un contrat de travail. Un accord collectif régional a été signé pour ce faire le 21 décembre 1988 et les partenaires sociaux sont associés au montage et au suivi de l'opération ;
- mise en œuvre de politiques de formation permettant aux chômeurs d'acquérir, le plus tôt possible après leur licenciement, une nouvelle qualification. Les initiatives de la Bourgogne et du Nord-Pas-de-Calais en ce domaine en 1986-1987, après des conflits avec les ASSEDIC et l'UNEDIC ont été généralisées lors de la signature entre l'Etat et l'UNEDIC, le 30 décembre 1987, de la convention relative à la mise en place de l'allocation formation-reclassement (AFR) ;
- prise en compte des différences individuelles pour mieux concevoir l'acte et le parcours de formation : création des chéquiers-formation en Bourgogne (emploi-formation en 1986, apprentissage en 1987, chèque « plus » pour l'allocation formation reclassement en 1988) et en Bretagne (chèque « Force »), expériences qui ont débouché, au niveau national, sur les idées et les procédures de crédit-formation individualisés (pour les jeunes en 1989 et pour les adultes par la loi du 4 juillet 1990) ;
- personnalisation des parcours de formation générant progressivement la politique étatique des ateliers pédagogiques personnalisés ;
- recherche de meilleures conditions d'insertion des jeunes en difficulté, expérimentées en Nord-Pas-de-Calais en 1987-1988 par M. Bertrand Schwartz

4 Loi du 24 février 1984.



Volet A



CHEQUE APPRENTISSAGE CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE

Volet B



Volet C

Apprenti

SPECIMEN

Ce chèque, au nom de M.....

SPECIMEN

Apprenti

SPECIMEN

CFA.....

inscrit(e) au CFA de..... en CAP de.....

CFA.....

CAP

..... année donne droit à **trois heures de formation**

CAP

Année.....

financées à hauteur de **25 F/H** soit 75 francs par le Conseil Régional de Bourgogne.

Année.....

Maître d'apprentissage

Maître d'apprentissage

Nom.....

L'apprenti

Le Président du
Conseil Régional

Le Maître
d'apprentissage

Nom.....

Signature

Signature

Ce chèque est valable dans le cadre d'un contrat d'apprentissage.

ATTESTATION DE FORMATION

ATTESTATION DE FORMATION

ATTESTATION DE FORMATION

Cachet
de l'organisme
formateur

Formation suivie par :

dispensée par :

Cachet
de l'organisme
formateur

Date

.....
.....
.....

Matière	Nom du formateur	Date
.....
.....
.....

Date

.....
.....
.....

Matière

.....
.....
.....

Cachet de l'organisme
formateur et signature
du responsable

Visa du
directeur
du CFA

Matière

.....
.....
.....

*A conserver par le maître
d'apprentissage*

*Volet destiné à l'organisme formateur : à compléter puis à renvoyer au CFA pour le paiement des heures
de formation.*

A conserver par l'apprenti

sous l'appellation de « nouvelles compétences, nouvelles entreprises » et généralisées ensuite par l'Etat avec la création de la mission « nouvelles qualifications » ;

- déconcentration des procédures d'homologation des diplômes acquis par la voie de la formation continue et définition avec les professionnels soit de nouveaux diplômes, soit de mentions complémentaires aux diplômes pré-existants ;
- rénovation du contenu même des formations pour adapter la formation dispensée par les organismes aux évolutions technologiques comme à celles des besoins professionnels ;
- lancement de politiques de formation en faveur des illettrés ou des handicapés ;
- rénovation de l'apprentissage, initiée très tôt en Bourgogne, afin d'augmenter le taux de réussite au CAP et le niveau de qualification par la préparation de mentions complémentaires puis de diplômes de niveau IV : accroissement des heures de formation générale dans une perspective de mise à niveau, financement des visites en entreprises effectuées par les enseignants des CFA, création – seulement en Bourgogne – d'une session de rattrapage permettant notamment aux jeunes apprentis de repasser rapidement les épreuves théoriques auxquelles ils ont échoué, ... ces différentes innovations ont préparé la loi relative à la rénovation de l'apprentissage, en date du 23 juillet 1987, puis contribué à l'avancée de la réflexion en ce domaine depuis cette date ;
- refonte des relations avec les CFA et les professions par l'élaboration, à la suite d'audits, de contrats de qualité avec les centres et de contrats d'objectifs : la Bourgogne a signé, en 1991, le premier d'entre eux avec la profession de la coiffure ;
- création des emplois vocationnels par le président Edgar Faure, en Franche-Comté⁵ ;
- création de nouvelles filières de formations par la voie de l'apprentissage : formation des ingénieurs en liaison avec l'Union des industries minières et métallurgiques (U.I.M.M.), ouverture par la région Ile-de-France et la société Thomson d'un CFA des techniques du génie logiciel formant du niveau V au niveau II ;
- développement de l'enseignement des langues (chéquiers et stages à l'étranger mis en place en Ile-de-France), dédoublement des groupes d'enseignement général pour favoriser l'individualisation des formations ;
- augmentation du nombre de contrats d'apprentissage grâce à des primes versées aux employeurs (Provence-Alpes-Côte d'azur) ;

⁵ Mesures d'insertion en entreprise concernant les jeunes de 18 à 25 ans, les chômeurs longue durée et les femmes en difficulté d'insertion, d'une durée de 9 mois, prises en charge par l'entreprise et organisées conjointement par l'ANPE et les Unions patronales.

● aide à la mobilité géographique des stagiaires en prenant en charge leurs frais de déplacement ou de nuitée.

Bien que non exhaustive, cette énumération prouve, par sa diversité, celle des innovations et des réalisations régionales.

UNE MISE EN ŒUVRE DÉLICATE, CONTRACTUELLE ET CONFLICTUELLE

Contractuelle, elle l'est, qu'il s'agisse des contrats de Plan entre l'Etat et les régions ou des relations qui unissent le Conseil régional et les centres de formation ou les CFA.

La préparation et la négociation des contrats de Plan n'ont pas toujours été évidentes, que l'on songe au IX^e Plan (1983-1987) ou au X^e Plan (1988-1993). Ainsi, lors du IX^e Plan, l'Etat refusa de contracter sur l'apprentissage, sauf dans la région Nord-Pas-de-Calais. En revanche, de nombreuses régions refusèrent de participer au financement des investissements de l'AFPA, et cela tant en 1988-1989 qu'en 1983-1984. De même, le jeu compliqué du processus de négociation des contrats de Plan, qui implique plusieurs allers et retours entre le préfet de région et l'Etat central, ainsi que l'éclatement des responsabilités en matière de formation professionnelle entre plusieurs responsables publics (Délégation régionale à la formation professionnelle, Direction régionale du travail et de l'emploi, AFPA, ANPE) ont compliqué la nécessaire concertation entre l'Etat et la région.

Quant aux conflits, ils ont été pour l'essentiel de deux natures : soit entre l'Etat et un Conseil régional, que la cause soit politique ou fonctionnelle, ou entre un Conseil régional et les partenaires sociaux, notamment lorsque l'opinion de ceux-ci, exprimée en COREF, était peu prise en considération. En outre, au niveau national, les réunions du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle, qu'il s'agisse de celui qui ne comportait que 12 représentants régionaux (avant 1987) ou de l'actuel comité dont les 26 régions sont membres à part entière, ont souvent mis en évidence des conflits de compétences ou de susceptibilité entre l'Etat et les régions, notamment lorsque les réformes législatives ou réglementaires étudiées par le Gouvernement faisaient peu de cas du caractère de droit commun de la compétence confiée aux Conseils régionaux en ce domaine par la loi du 7 janvier 1983.

En outre, le fonctionnement des COREF, comme celui, au niveau national, du comité de coordination, pose la délicate question du passage, du fait

de la décentralisation, d'une définition et d'une gestion bilatérales de la formation professionnelle – Etat et partenaires sociaux – à un mode de fonctionnement à trois partenaires, dont deux pour les pouvoirs publics : l'Etat et les régions.

En conséquence, au niveau national, les représentants socio-professionnels estiment que le comité de coordination fait parfois double emploi avec les organismes de concertation en matière de formation professionnelle créés par la loi du 16 juillet 1971. En revanche, ils craignent la décentralisation amorcée en 1983, compte-tenu de certaines expériences territoriales (réticences politiques de Conseils régionaux, insuffisante qualité des représentants syndicaux ou professionnels).

UN DÉSÉQUILIBRE INQUIÉTANT

Si cette réforme législative et réglementaire a indiscutablement permis de redéployer la réflexion et le pouvoir en matière de formation professionnelle et d'apprentissage entre l'Etat et les élus régionaux, la

région n'est pourtant pas encore devenue le maître d'ouvrage d'une politique régionale de formation professionnelle et d'apprentissage, au contraire de ce que laissait espérer la volonté et le style du législateur.

DES PRINCIPES À LEUR CONCRÉTISATION, UNE CERTAINE DISTORSION APPARAÎT

En effet, la réalisation administrative de ce transfert est telle que, pour la définition des actions et des orientations de formation professionnelle, l'Etat continue à avoir un rôle des plus importants, auquel la région n'est que modestement associée. Ainsi, les régions ne sont pas partie prenante des travaux du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, et elles n'ont été consultées ni en 1983, lorsque celui-ci a défini les orientations prioritaires qu'il fallait impartir à la politique de formation professionnelle dans le cadre du IX^e Plan de développement économique, social et culturel, ni depuis, même pas lors de l'élaboration du X^e Plan, à l'automne 1989.

Tableau 4
Financement global de l'apprentissage

	État	Régions	Entreprises (estimation)
1 - Rémunérations (estimations)			5 380 MF
2 - Exonération charges sociales	2 271 MF		
3 - Imputations directes sur taxe			dép. ent. 868 MF FNIC 453 MF
4 - Financement des CFA	8 MF (CFA nat.)	dépenses votées 1 908 MF Fonct. 581 MF Equip.	1 011 MF
5 - Renovation apprentissage	Fonct. 38 MF Equip. 100 MF	confondu avec 4	
6 - Contrats de plan	Fonct. 190 MF Equip. 50 MF	crédits intégrés dans le 4 *	
7 - Soutien à l'apprentissage Ministère Commerce Artisanat	33 MF		
Total	2 676 MF	2 489 MF	7 707 MF (dont 2 327 MF hors rémunérations)

* Crédits globaux sensiblement égaux à ceux de l'Etat.

Fonct. : Fonctionnement. - Equip. : Equipement.

Total global : 12 872 MF, dont : 5 380 MF soit 41,8 % en rémunération et 2 271 MF soit 17,6 % en exonération.

Année 1991 - Sources : Délégation à la formation professionnelle - Compte des régions.

En termes de ressources, le financement de droit commun de la formation professionnelle est à la disposition de l'autorité publique qui ne devrait assu-

mer que des compétences résiduelles, à savoir l'Etat. Du fait des « créneaux » de formation professionnelle, comme l'AFPA (plus de 5 millions de francs en

1992), les secteurs du bâtiment, de l'agro-alimentaire, le commerce extérieur, l'informatique – et par suite de l'importance croissante des actions menées en faveur de publics privilégiés pour lesquels il a estimé qu'il devait continuer à intervenir : les femmes, les jeunes (8,2 milliards de francs en 1992) – l'Etat dispose de ressources plus importantes que n'en ont les Conseils régionaux dans leur ensemble.

Administrativement, financièrement, mais aussi en termes de conduite d'actions de formation, la politique de formation professionnelle n'est pas vraiment de niveau régional. En définitive, face au principe législatif d'une compétence de droit commun confiée à la région, la réalité révèle plus une velléité qu'une réelle volonté de décentralisation. Il n'existe pas de politique régionale de la formation professionnelle, même si des actions de formation professionnelle sont décidées et conduites par les Conseils régionaux : les publics qui font l'objet de l'attention de l'Etat ou de celle de la région sont séparés et compartimentés et la diminution rapide de la part de la

région dans le financement global de la formation professionnelle sur fonds publics confirme cette évolution recentralisatrice.

Trois raisons fondamentales expliquent, sinon justifient, cette situation :

- la quasi-totalité des textes législatifs votés depuis 1983 en matière de formation professionnelle n'ont pas tenu compte de l'émergence d'un pouvoir régional en ce domaine ;
- complétant de manière enchevêtrée le dispositif de répartition des compétences adopté en 1983, ces nouveaux textes ont confié à l'Etat des missions, qu'ils s'agissent de publics (jeunes, chômeurs de longue durée) ou de type d'actions (crédit-formation individualisé), qui interfèrent de plus en plus avec les actions d'apprentissage et de formation professionnelle définies et conduites par les régions ;
- la croissance des moyens financiers de l'Etat en ce domaine a été supérieure, au cours des dernières années, à celle de ceux affectés par les régions au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage (tableau 5).

Tableau 5

**Financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage
Dépenses de l'Etat et des régions (en milliards de francs)**

	1984	1987	1989	1990	1991
État ¹	12,6	26,5	32,7	33,9	36,5
Régions	3,1	4,4	5	5	6,8
Parts des régions	25 %	16 %	15 %	14,7 %	18,6 %

¹ Toutes dépenses incluses, y compris le coût des exonérations de charges sociales liées aux actions de formation.

Neuf ans après le lancement de la décentralisation, la part financière – et donc institutionnelle – des régions dans le domaine de l'apprentissage et de la formation professionnelle, non seulement ne s'est pas accrue, mais a diminué. Et cela même si, en 1991, le financement complémentaire à la dotation de décentralisation apporté par l'Etat s'est élevé à :

- 180 millions de francs au titre du relèvement des barèmes apprentissage (chapitre 43-06) ;
- 228,25 millions de francs inscrits sur le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (chapitre 43-03) au titre du programme de rénovation de l'apprentissage ;
- 150 millions de francs inscrits sur le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (chapitre 66-00) pour la modernisation des équipements.

UN SYSTEME MAL EQUILIBRE

— Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la plupart des initiatives prises récemment par l'Etat en matière d'apprentissage ou de formation professionnelle l'aient été *sans concertation avec les régions*.

Alors même que les premières expériences d'individualisation des formations avaient été menées dans des régions, notamment en Bourgogne et en Bretagne, il en fut ainsi du lancement, en 1989, du crédit-formation individualisé pour les jeunes comme de l'élaboration de la loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue.

De même, les crédits complémentaires alloués par l'Etat à la rénovation de l'apprentissage (200 millions

de francs en 1990 et 180 millions de francs en 1991) ont été distribués aux branches professionnelles et non affectés aux Conseils régionaux, ce qui a mis ceux-ci dans la dépendance de la politique initiée par l'Etat et des décisions prises par les secteurs professionnels au niveau national.

De la même manière, le souhait exprimé par le Gouvernement, au printemps 1991, de développer l'apprentissage déboucha d'abord sur la création d'une Délégation interministérielle, alors même que cette compétence a été globalement confiée aux Conseils régionaux, puis sur la présentation au Conseil des ministres, le 2 octobre 1991, d'un projet de loi relatif à l'apprentissage et aux formations en alternance – le tout sans aucune vraie concertation avec les Conseils régionaux avant la table-ronde des 3 et 4 février 1992.

Enfin, la préparation de la loi ayant pour objectif de modifier, vingt ans après, les dispositions-cadres de la formation professionnelle de la loi du 16 juillet 1971, dite « loi Delors », n'a donné lieu à un semblant de concertation entre l'Etat et les régions qu'après la signature de l'accord interprofessionnel du 3 juillet 1991.

Au total, depuis 1983, seuls deux textes relatifs à l'apprentissage ou à la formation professionnelle ont été conçus en réelle concertation avec les Conseils régionaux : un article de la loi du 24 février 1984, relatif aux conventions de développement de la formation professionnelle, et la loi du 23 juillet 1987, conçue par un groupe de travail réunissant les représentants de l'Etat et ceux des régions.

Cependant, il faut aussi relever l'organisation par M^{me} Aubry, ministre du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, de rencontres avec les présidents des Conseils régionaux, à l'automne 1991, et la qualité des échanges auxquels a donné lieu la table-ronde sur l'apprentissage et les formations en alternance, organisée les 3 et 4 février 1992 à Paris. Tenant compte des propositions des régions, les décisions du Conseil des ministres du 26 février 1992 débouchèrent sur l'élaboration d'un projet de loi favorisant le développement de l'alternance au niveau régional (loi 92-675 du 17 juillet 1992).

— Il s'ensuit ainsi, sur le terrain, une certaine confusion qui ne facilite guère ni l'action des différents responsables – services de l'Etat et Conseil régional –, ni le rôle ou l'attitude des centres de formation qui dépendent, pour leur financement, de différents circuits en nombre croissant, ni la compréhension des citoyens ou des demandeurs potentiels de formation.

Ainsi, tour à tour, l'Etat et la région interviennent, que ce soit en faveur des jeunes ou à destination des

adultes, par différentes formules dont les ressorts, les modalités, les conditions administratives et les types de financements ne sont pas identiques alors même qu'in fine les publics visés ne sont pas étrangers : il s'agit toujours de jeunes ou d'adultes, en situation ou non de primo-demandeurs d'emploi, domiciliés dans une région. Or, la complexité n'est pas forcément source d'efficacité et d'économie. (Cf. les dispositifs jeune).

En effet, comment définir une politique régionale de formation professionnelle, en donnant à l'adjectif « régional » son acceptation géographique, si, pour un même public dans un même secteur professionnel ou dans un même bassin géographique, plusieurs décideurs interviennent de manière dispersée suivant des procédures désaccordées avec des critères différents. Or, que l'on considère la situation des personnes en formation – statut de stagiaire de la formation professionnelle ou état de salarié – ou le niveau institutionnel responsable – Etat ou région – les lignes de partages établies actuellement ne sont ni significatives, ni pertinentes.

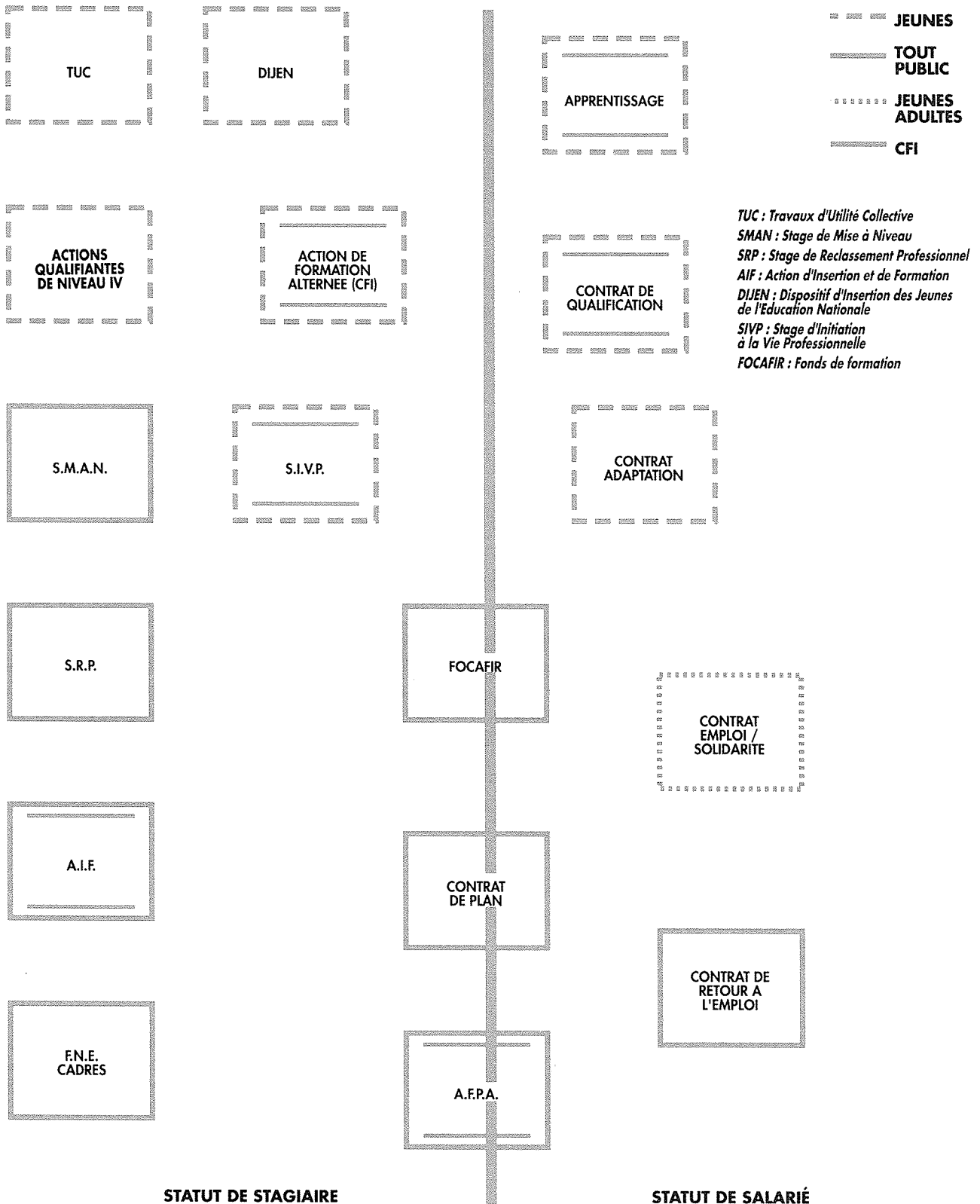
A ce constat d'ensemble échappent quelques exceptions au-delà des secteurs ou des régions où une intense coordination entre l'Etat et le Conseil régional permet de pallier plus ou moins bien ces inconvénients. Il s'agit des procédures officialisées de concertation et de coordination entre tous les partenaires que sont la création, en 1984, des centres d'animation de ressources sur l'information en matière de formation professionnelle (CARIF) et, plus récemment, des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF), remarquables outils d'appréhension au service des différentes institutions, afin de leur permettre de mieux agir au vu des réalités pour mettre à la disposition des citoyens une formation professionnelle apte à améliorer leur situation au regard de l'emploi.

*
* *

Au terme de ce premier bilan, trois constatations d'ensemble s'imposent.

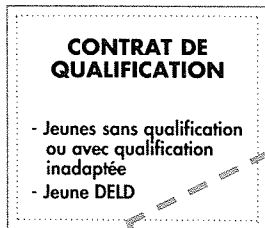
En premier lieu, lorsque le gouvernement et le législateur ont investi les régions de compétences nouvelles dans le domaine de l'apprentissage et la formation professionnelle, en leur ouvrant ainsi le champ du domaine éducatif, ils ont initié et permis tout à la fois une nouvelle attitude des élus régionaux, confrontés à l'enjeu de la formation, et une certaine rénovation de l'apprentissage et de la formation professionnelle, qu'elles aient été initiées sur tel ou tel point au niveau régional ou par l'Etat.

Dispositifs de formation professionnelle continue et d'apprentissage

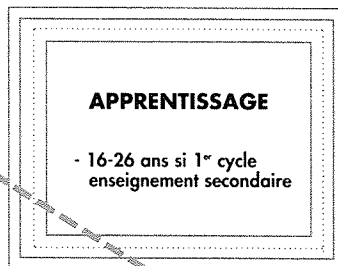


DISPOSITIFS JEUNES

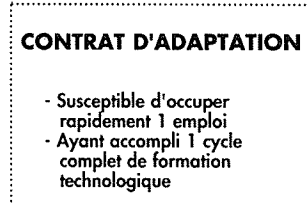
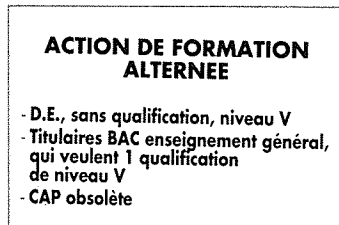
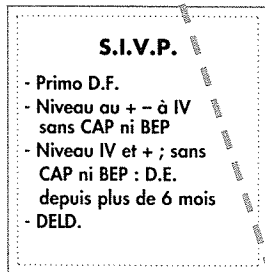
déc. 89 : 2 251
déc. 90 : 2 434 ↗ + 183



déc. 89 : 4 505
déc. 90 : 4 591 ↗ + 86

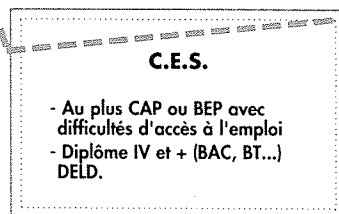


CFI
déc. : 4 418
(J. rémunérés par le CNASEA)

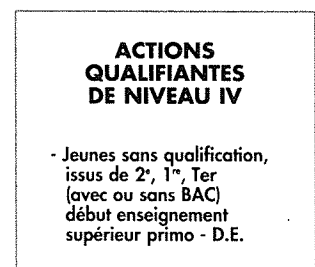
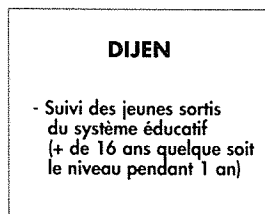


déc. 89 : 3 976
déc. 90 : 3 791

déc. 89 : 1 894
déc. 90 : 1 034

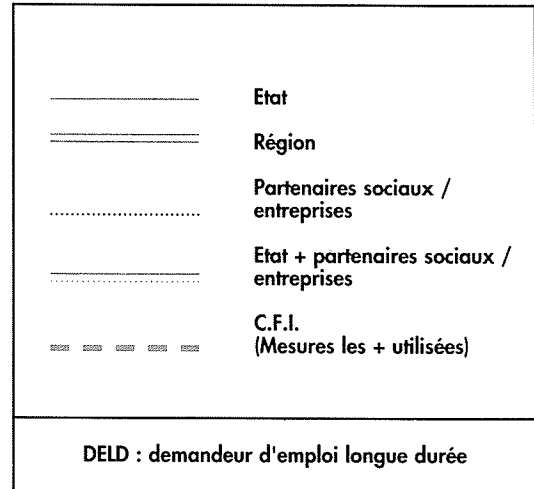


nov. 90 : 7 233
déc. 90 : 8 354
dont 6 331 jeunes



TUC : déc. 89 : rem 4 865
Inscrits 10 062

déc. 90 : rem 89
Inscrits 1516



Effectif en terme d'entrées cumulées pendant la période considérée

Incontestablement, la conception et la gestion des actions de formation professionnelle de la responsabilité des pouvoirs publics ont été, au cours de ces dernières années, transformées du fait de la décentralisation.

Cependant, domaine de compétence par domaine de compétence, la situation politico-administrative concrète s'apparente aujourd'hui à un imbroglio. Et même si celui-ci a parfois favorisé un certain partenariat, le paysage administratif français est devenu fort confus et le système actuel de répartition des rôles entre l'Etat et les régions souffre de deux défauts : le fractionnement des responsabilités, qui

rend difficile l'élaboration de politiques d'ensemble, et une perte de visibilité pour le citoyen.

Ces différentes limites rendent inachevée, sinon incertaine, la décentralisation de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Peut-on souhaiter à cette réforme, pour son dixième anniversaire au début de l'année 1993, une refonte et une relance ?

Bruno Remond
Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris
Conseiller technique auprès du Président
du Conseil régional de Bourgogne