Chapitre 2

Les politiques de formation professionnelle continue des conseils régionaux

La formation professionnelle continue, d’abord gérée par les partenaires sociaux et par l'État, a été progressivement décentralisée aux conseils régionaux. Ils constituent aujourd’hui l’échelon reconnu unanimement pertinent pour la conception et l’animation des politiques régionales de formation professionnelle. Cette décentralisation s’est faite progressivement.

En effet, la loi n°93-1313 du 20 décembre 1993 accompagne ce transfert par la création d’un instrument de régulation qu’est le « plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes ». Ce plan, élaboré par la région en concertation, notamment avec l’Etat, a pour objet de coordonner le développement des filières scolaires, de l’apprentissage, des formations continues destinées aux jeunes et les contrats en alternance. Cet instrument est élargi ensuite aux adultes. Il vaut schéma prévisionnel de l’apprentissage, des formations initiales et schéma régional des formations et désormais schéma régional des formations sanitaires et sociales.

Outil de régulation, il a vocation à apporter plus de cohérence dans les actions menées par les différents acteurs. Il constitue un cadre politique qui comprend la programmation à moyen terme des formations professionnelles, la définition des priorités relative à l’information, à l’orientation et à la validation des acquis de l’expérience, la prise en compte des réalités économiques régionales de manière à assurer l’accès, le maintien ou le retour à l’emploi et la progression professionnelle des jeunes et des adultes. Il prend en compte les orientations définies dans les contrats d’objectifs signés avec les branches professionnelles.

En 2006, les conseils régionaux ont consacré à la formation professionnelle, à l’apprentissage et à l’accueil, information et orientation (AIO) près de 4 milliards d’euros, contre 3,4 milliards en 2005, soit une hausse de 17%. Plus de 83% des dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle continue sont tournées vers les personnes sans emploi regroupant les demandeurs d’emploi et les inactifs. 550 000 personnes, dont 224 143 jeunes de moins de 26 ans, ont bénéficié d’une formation financée par les conseils régionaux.

Les régions sont investies par la loi d’une compétence très large dans le domaine de la formation professionnelle continue. Pour donner plus de lisibilité à leur action, elles cherchent à l’inscrire dans la philosophie du service public, fondée sur les principes d’égalité et d’accessibilité à tous.

La formation professionnelle continue a été progressivement décentralisée aux régions. Simple lieu de déconcentration des pouvoirs de l'Etat dans les années cinquante et soixante, 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. Elles sont aujourd’hui l’échelon de la conception et de l’animation des politiques régionales de formation professionnelle. Dans la suite du texte, le terme « région » sera utilisé pour désigner ce conseil élu.

La première partie du chapitre retracera l’histoire de cette décentralisation de la formation professionnelle. Dans une deuxième partie, la politique mise en œuvre par les conseils régionaux en matière de formation professionnelle continue sera analysée à travers les outils (plan régional de développement des formations et contrats d’objectifs territoriaux) utilisés pour en définir les objectifs. La troisième partie du chapitre décrira le contenu de ces politiques régionales de formation professionnelle continue. Enfin, une quatrième partie analysera les perspectives d’évolution en cours dans le rôle des conseils régionaux autour de l’émergence de la notion de service public régional.

1. La région, un échelon pertinent pour la mise en œuvre des politiques de formation

1A. L’histoire de la décentralisation de la formation professionnelle[[1]](#footnote-1)

La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 a donné une compétence de droit commun aux conseils régionaux en matière "d'apprentissage et de formation professionnelle continue". Dans un premier temps, cette décentralisation a concerné essentiellement l'apprentissage et les actions dites de promotion sociale et de promotion supérieure du travail qui constituaient à l'époque une part significative du dispositif de formation professionnelle (formations obligatoires pour les agriculteurs en voie d’installation).

Sur le plan financier, les régions ont bénéficié de deux abondements financiers : une dotation annuelle de décentralisation spécifique accordée par l'Etat (un milliard de francs en 1983) et réévaluée chaque année ; la perception du produit de l'impôt sur les cartes grises (1,15 milliard de francs en 1983). En outre, les régions se sont vues reconnaître la liberté d’utiliser ces ressources financières comme elles le souhaitaient. Néanmoins, un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFP) est créé dans chaque région pour servir de réceptacle de ces crédits ainsi que ceux votés par le conseil régional.

La loi de 1983 créait un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle chargé de veiller à la cohérence des actions de l’Etat et des régions et l’égalité des chances d’accès à l’apprentissage et à la formation professionnelle continue quelle que soit la région.

Dix ans après la première loi de décentralisation, la loi n°93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle répond aux revendications fortes des régions pour un élargissement du champ de leurs compétences. Ces revendications sont de trois types.

* Une demande de meilleure reconnaissance. La place encore importante de l'Etat et des entreprises dans la formation des actifs oblige les régions à rechercher en permanence des partenariats multiples et complexes. Les régions revendiquent un élargissement et une clarification de leurs compétences. Certes, toutes ne sont pas unanimes, notamment sur la gestion des programmes destinés aux publics spécifiques et aux chômeurs de longue durée, les unes considérant qu'ils doivent rester de la compétence de l'Etat pour des motifs de solidarité nationale, les autres craignant, en cas de transfert total, de se transformer 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. Toutefois, elles font toutes du transfert des programmes mis en œuvre par l'Etat pour la formation et l'insertion des jeunes, leur première revendication, dans une logique de coordination plutôt que de gestion des programmes ;
* Une consultation plus systématique. Absentes des instances légales de concertation instituées avant la décentralisation de 1983 pour recueillir les avis des partenaires sociaux sur les projets de lois et de décrets et sur la mise en œuvre des programmes de l'Etat, les régions demandent à être systématiquement consultées, au sein du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage (CCPRA) dans lequel elles siègent depuis 1987. Ainsi, elles n'avaient pas été sollicitées sur les projets de loi relatifs à l'apprentissage ou à l'allocation formation reclassement en 1987, à la mise en œuvre du crédit formation individualisé en 1990 ou sur l'adoption de plan national d'action sur l'emploi ou du Trajet d'accès à l'emploi (TRACE) ;
* Un pouvoir de coordination élargi. Même si l'Etat les y a incitées en l'absence de toute base légale, les régions n'avaient pas pu développer, vis-à-vis des autres acteurs, une compétence de coordination des actions de formation menées sur leurs territoires. Ainsi, les schémas régionaux d'apprentissage, prévus par les contrats de plan Etat-régions pour évaluer et identifier les besoins de qualification, n'ont été élaborés que par une dizaine de régions avant qu'ils ne soient rendus obligatoires. Mais, ils n'auront pas vraiment de portée opératoire, en raison de leur qualité très hétérogène, ce qui conduira les régions à les abandonner progressivement au profit des nouveaux outils d'expertise et d'aide à la décision que sont les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (OREF) et les Centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF).

La loi quinquennale, du 20 décembre 1993, a transféré aux conseils régionaux "compétence pour organiser les actions de formation professionnelle continue […] destinées aux jeunes de moins de vingt-six ans", les formations qualifiantes étant transférées immédiatement et les préqualifiantes dans un délai de cinq ans, avec option d'anticipation.

Les ressources correspondantes, transférées aux régions, couvrent le fonctionnement des formations, la rémunération des stagiaires, la gestion des conventions et les personnes en charge de la mise en œuvre des dispositifs. Elles permettent également la mise en place d'espaces jeunes dans les missions locales (ML) et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (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.

La loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale n’opère pas réellement de décentralisation mais tire plutôt les conséquences des décentralisations précédentes en organisant et coordonnant au niveau régional le dispositif de financements de l'apprentissage et en créant un comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).

Ce comité est coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional et il comprend un collège des régions à côté du collège Etat et de celui des partenaires sociaux. Cette instance remplace l’ancien COREF qui était présidé par le seul préfet de région et ne laissait qu’une place très modeste à la région (un seul représentant).

La loi du 27 février 2002 de démocratie de proximité transfert aux régions l’attribution des primes aux employeurs d'apprentis. Elle étend aux adultes le champ du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) que « la région adopte » et confie à la région la responsabilité de l’établissement du schéma régional des formations de l'AFPA.

La loi du 4 mai 2004, en réorganisant les instances de concertation en matière de formation professionnelle a supprimé ce comité et créé un conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, seule instance nationale de concertation réunissant les représentants de l’Etat, des régions et des partenaires sociaux.

La loi du 13 août 2004 de libertés et responsabilités locales confie à la région une compétence générale en matière de formation professionnelle dont elle « définit et met en œuvre la politique régionale » pour les « jeunes et les adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ».

Le législateur, en précisant que la région définit la « politique régionale », a voulu souligner « que l'État restait compétent pour conduire certaines actions », notamment « en matière d'emploi » ou « au titre de la solidarité nationale ».

L'élargissement de la compétence des régions concerne en particulier les « formations permettant d'acquérir une qualification » et se traduit par le transfert des crédits consacrés par l'Etat au financement des stages de l'AFPA, ce transfert se faisant région par région dans le cadre de conventions tripartites Etat /Région /AFPA, et au plus tard le 31 décembre 2008.

La compensation de ce nouveau transfert est fondée sur la moyenne des subventions accordées par l’Etat au cours des trois années précédant le transfert et se fait sur la taxe des produits pétroliers (TIPP).

Le projet de loi prévoyait de donner de nouvelles compétences à la région en matière d’accueil, information, orientation. En définitive la loi du 13 aout 2004 ne propose d’avancée dans ce domaine qu’en matière de VAE, indiquant que la région « organise sur son territoire le réseau des centres… » et « contribue à assurer l'assistance aux candidats ». Les crédits correspondants ont été transférés sur 2006 (TIPP).

1B. La logique des blocs de compétences

Les lois de décentralisation successives confèrent indiscutablement aux régions une compétence en matière de détermination des politiques régionales de formation professionnelle. De manière générale, s’agissant de matières intrinsèquement liées au développement économique et à l’attractivité des territoires, le niveau régional est le niveau d’intervention publique pertinent, sous réserve d’une bonne articulation avec les autres acteurs de ces politiques, notamment les partenaires sociaux (entreprises, branches et OPCA), qui sont les premiers financeurs de la formation professionnelle.

L’État garde des fonctions prééminentes en matière de création normative, de péréquation et de contrôle. À cet égard, il convient certainement que l’État poursuive ses efforts en matière de simplification des normes, et d’équité en matière de péréquation. Il doit également accroître ses capacités de contrôle.

Par ailleurs, l’État a conservé un certain nombre d’interventions (formations de publics spécifiques), voire réinvesti certains champs d’action (notamment l’insertion professionnelle des jeunes et, dans une moindre mesure, la formation professionnelle des demandeurs d’emploi non indemnisés). Cette situation, loin de traduire une volonté de recentralisation s’explique par un certain nombre de raisons.

Tout d’abord, certains choix sont guidés par les nécessités de la politique de l’emploi. En matière d’emploi et de formation professionnelle, la logique des blocs de compétence ne permet pas à elle seule de tracer des lignes de démarcations nettes. Les actions publiques en matière de formation professionnelles sont rarement déconnectées de tout lien avec la politique de l’emploi, qui reste clairement une compétence de l’État et dont aucun gouvernement n’envisagerait de se dessaisir. C’est le cas en particulier du domaine de l’insertion dans l’emploi des jeunes. Dans ces matières, la clé du succès réside sans doute davantage dans la recherche d’une bonne articulation entre l’action de l’État qui se fixe des objectifs nationaux, et des régions qui agissent compte tenu de leurs spécificités plutôt que dans un renoncement sans doute illusoire de la part de l’État à intervenir de quelque manière que ce soit dans des domaines qui sont d’intérêt national.

Un second argument justifie que, dans certains cas, l’État conserve des capacités d’intervention. Il s’agit des cas où la nature des actions à mener doit être homogène d’un territoire à l’autre. Autant la formation professionnelle des demandeurs d’emploi, jeunes ou adultes relève d’une logique essentiellement territoriale, autant la situation de certains publics peut justifier une action, ou du moins une participation, de la part de l’État. Il en va ainsi certainement de la reconversion des militaires : c’est à l’État employeur de financer leur reclassement. De même, les actions de réinsertion des détenus ne peuvent pas être déconnectées de la politique pénitentiaire, qui est de la compétence de l’État. Enfin, le caractère uniforme sur le territoire du contenu des savoirs de base justifie que l’Etat conserve sa responsabilité première dans ce domaine, même si les régions peuvent y contribuer au titre de leurs compétences.

2. La définition des orientations

La décentralisation confie aux conseils régionaux la responsabilité de concevoir et d’animer la politique régionale de formation professionnelle. Bien que la compétence de la région en matière de formation professionnelle déborde largement le périmètre de la formation professionnelle continue et couvrent de nombreux domaines de la formation professionnelle initiale, les développements suivants se centreront sur la formation continue, objet du cours.

Pour mettre en œuvre l’exercice de cette responsabilité, les conseils régionaux s’appuient sur un certain nombre d’outils dont l’usage leur est ouvert par la loi. Ces outils sont de deux (2) ordres :

* les premiers permettent de construire avec l’ensemble des partenaires régionaux, Etat et partenaires sociaux, un diagnostic partagé en matière de développement des compétences sur le territoire régional et les objectifs communs des politiques à mettre en œuvre : le principal de ces outils est constitué par le plan régional de développement des formations (PRDF) ;
* les seconds visent à mobiliser des moyens en commun avec les autres partenaires pour mettre en œuvre les actions permettant d’atteindre ces objectifs. Ces outils relèvent en général du mécanisme de la contractualisation. Il en existe de nombreuses modalités et ils seront examinés ici à travers l’exemple des contrats d’objectifs territoriaux (COT) créés par la loi de 1987.

2A. La construction des objectifs partagés

La région dispose d’outils pour s'affirmer comme un acteur pivot reconnu pour concevoir et mettre en œuvre une politique globale et concertée de formation professionnelle, tenant compte à la fois de la dimension économique, des préoccupations sociales et de l'aménagement du territoire. Le principal de ces outils est le plan régional de développement de la formation (PRDF), créé par la loi de 1993 et souvent modifié depuis cette date. En 2008, toutes les régions ont conclu un PRDF.

2A1. La création des plans régionaux de développement de la formation professionnelle (PRDF)[[2]](#footnote-2)

Le principe d’un plan régional de développement de la formation professionnelle a été instauré par la loi quinquennale pour l’emploi du 20 décembre 1993. Ils concernent à l’origine le public jeune (PRDFPJ, plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes). Dans l’esprit initial du législateur, les PRDFPJ doivent permettre de coordonner les différentes filières de formation (initiale sous statut scolaire, apprentissage, contrats en alternance en entreprise, actions de formation continue). Ils doivent être élaborés après concertation avec l’Etat et adoptés par les conseils régionaux.

La mise en œuvre de ces PRDFPJ a mis en évidence des tensions entre la démarche portée par les conseils régionaux, les rectorats et les services de l’emploi, rendant ainsi souvent la démarche des PRDFPJ dépourvue de caractère opérationnelle.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité renforce les PRDF en étendant leur champ aux adultes demandeurs d’emploi et en élargissant la concertation lors de l’élaboration du PRDF aux partenaires sociaux.

La loi donne aussi des inflexions en plaçant le PRDF sur le terrain de l’orientation des politiques plutôt que sur celui de la programmation des actions.

Cette même loi institue les Comités de coordination régionaux de l’emploi et la formation professionnelle (CCREFP), instance quadripartite (Etat, région, représentants patronaux et des salariés) de concertation et de consultation. Les CCREFP remplacent les anciens Comités régionaux emploi-formation (COREF) dont le fonctionnement trop formel ainsi que leur composition trop large ne permettaient pas une concertation efficace.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales vient conforter à nouveau les PRDF. Elle dispose que «la région adopte le plan régional de développement des formations professionnelles et s'assure de sa mise en œuvre ». Elle inclut dans son champ, pour les adultes « l’ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi ». Elle revient par ailleurs à une conception plus programmatique du PRDF (« ce plan a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation ») tout en restant sur le registre de la définition de priorités dans les champs de l’accueil, de l’information et de l’orientation.

Les principaux atouts du PRDF sont :

* la désignation de la région comme l’animatrice de la politique de formation professionnelle sur son territoire ;
* une dimension généraliste et pluriannuelle qui permet d’élaborer une stratégie d’ensemble à moyen terme, au-delà des cloisonnements entre publics, filières et dispositifs de formation. Le PRDF est ainsi affirmé comme le cadre de référence auquel différents schémas sectoriels ou thématiques se rattachent (apprentissage, sanitaire, social, culturel…).

Néanmoins, des ambiguïtés et des difficultés persistent :

* le caractère unilatéral du PRDF dans un domaine de compétence partagée ;
* le rôle de la région vis-à-vis de l’orientation qui reste flou : paysage éclaté (orientation scolaire, différents réseaux pour les jeunes, le service public de l’emploi…), faibles moyens d’action pour la région.

La loi du 13 aout 2004 ne marque pas de changement notable dans la relation entre la région et ses partenaires, en ne rendant pas le PRDF juridiquement opposable. L’application annuelle est ainsi toujours renvoyée à une convention entre la région, l’Etat et, le cas échéant, d’autres signataires. A l’inverse, la loi précise désormais « À défaut d'accord, les autorités de l'Etat prennent, pour ce qui les concerne, les décisions nécessaires à la continuité du service public de l'éducation ». Le PRDF ne permet donc toujours pas de résoudre les tensions entre notamment les conseils régionaux et les rectorats sur les questions relatives à la carte des formations professionnelles initiales ouvertes aux jeunes. Le souhait de voir le PRDF devenir un document « prescriptif » continue de s’exprimer, par exemple dans le rapport de la mission sénatoriale sur le fonctionnement des dispositifs de formation publié en juin 2007.

2A2. Le fonctionnement des comités de coordination régionaux de l’emploi et de la formation professionnelle (CCREFP)

La région étant devenue au fil des ans, l’échelon pertinent de réflexion et de mise en œuvre des politiques de formation professionnelle, il devenait indispensable de créer une instance régionale quadripartite réunissant tous les acteurs concernés sur ce champ, le comité de coordination régional de l’emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).

Le fonctionnement de ces instances connaît des situations contrastées entre des régions. Dans certaines régions, le CCREFP est reconnu comme « essentiel », « important », « incontournable » pour la création d’une « culture commune », pour la coordination entre les acteurs et l’articulation entre la formation, l’emploi et l’économique… Dans d’autres, au contraire, il est considéré comme inutile et lourd, avec un rôle réduit à celui de « chambre d’enregistrement » comme l’ancien COREF, il reste très informatif, peu stratégique…

Les séances plénières sont coprésidées par le préfet de région et le président du conseil régional. Ces séances ont lieu généralement deux ou trois fois par an, avec un caractère plutôt formel. Elles sont généralement alimentées par le travail des commissions, considéré souvent comme plus intéressant que celui des plénières, et dont le bilan donne lieu parfois à un véritable débat en plénière.

Les CCREFP ont en général créé plusieurs commissions, de trois à sept, le plus souvent trois ou quatre. Dans la plupart des cas, ces commissions couvrent d’abord les champs prévus par la Loi : information-orientation-VAE, formation des demandeurs d’emploi, alternance ou apprentissage. En revanche, la compétence d’évaluation, introduite par la loi dans le champ des missions du CCREFP, ne semble pas encore mise en place.

Le rôle du CCREFP apparaît ainsi différencié selon les régions :

* information des partenaires sociaux sur les politiques menées par les pouvoirs publics (État, région), voire consultation sur les orientations de ces politiques ;
* débat stratégique débouchant sur des décisions opérationnelles mieux coordonnées ;
* articulation entre formation, emploi et économie, dans une vision tripartite et globale des ressources humaines.

2A3. Le contenu des plans régionaux de développement de la formation professionnelle (PRDF)

Le PRDF est plus une méthode qu'un objet. Les termes qui sont utilisés par les régions pour désigner les PRDF sont divers : schéma, document d'orientation, outil de réflexion stratégique, déclaration de principes, texte de référence... Cette diversité indique que les PRDF sont avant tout un processus destiné à faire émerger des objectifs et des principes d’action communs et non une programmation technico-financière.

Le champ des PRDF varie entre une conception étendue qui comprend l’éducation et la formation de tous les publics à une vision restreinte conforme à la lettre de la loi. L’inclusion ou non des salariés constitue la différence essentielle. Les PRDF s’accordent sur la nécessité de rendre l’accueil, l’information et l’orientation (AIO) plus cohérent et plus lisible, mais la simplification et la coordination opérationnelle des acteurs de ce système complexe restent des objectifs de long terme.

Les objectifs affichés le plus souvent concernent les domaines suivants :

* élever le niveau de formation ;
* développer l’équilibre territorial et l’accès à la formation ;
* lutter pour l’égalité des chances ;
* développer l’accueil, l’information et l’orientation ;
* créer une offre de formation lisible et cohérente.

Les PRDF n’ont qu’une faible dimension interrégionale. Ils prennent, par ailleurs, très diversement en compte les territoires infrarégionaux : certains les affichent au niveau du diagnostic, d’autres prévoient explicitement de futurs contrats signés entre la région et les territoires.

L’organisation interne des conseils régionaux a été peu touchée par l’élaboration des PRDF, qui ont néanmoins contribué à améliorer la transversalité entre services ou directions différentes. L’articulation avec les autres schémas de programmation, notamment dans le domaine économique, reste souvent délicate en raison d’une part du décalage temporel entre les démarches et, d’une part, la mobilisation de partenaires certes souvent identiques mais représentés par des personnes différentes.

2B. La mobilisation des moyens au service des objectifs partagés

Au-delà de la définition d’objectifs partagés, la mise en œuvre d’une politique de formation professionnelle suppose de mobiliser des moyens en commun pour les atteindre. C’est l’enjeu des pratiques de contractualisation dans lesquelles le conseil régional passe « contrat » avec un autre partenaire pour définir et organiser cette coopération. Il existe de nombreux exemples de contractualisation, notamment :

Avec l’État : les contrats de projets Etat – Régions (CPER), contrats pluriannuels permettant de financer des projets regroupant un certain nombre d’opérations élémentaires d’investissement rattachées aux thématiques prioritaires et concourant à un objectif commun.

Avec les partenaires sociaux : les contrats d’objectifs territoriaux qui sont analysés ici.

2B1. La mise en œuvre des contrats d’objectifs territoriaux (COT)[[3]](#footnote-3)

Depuis la loi du 23 Juillet 1987 qui les a créés, avec pour objectif le développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue et notamment de formation professionnelle alternée, les contrats d’objectifs territoriaux (COT) ont fait l’objet de nombreuses évolutions législatives. En Juillet 1992, la loi prévoit d’associer les organismes consulaires aux COT. La loi quinquennale de 1993 crée les plans régionaux de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFJ) et stipule que ceux-ci prendront en compte les orientations des COT. La loi du 13 Août 2004, qui étend la compétence des Régions à la formation des adultes, prévoit la possibilité de COT interrégionaux. Les COT ont aussi évolué en fonction de l’apparition d’autres modes de contractualisation auxquels se trouvent confrontés les COT.

20 ans de contractualisation dans les COT se traduisent aujourd’hui par un déplacement progressif de l’objet du COT et un élargissement de son champ. Le COT avait à sa création pour objet la régulation des voies de formation professionnelle des jeunes ; au fur et à mesure, on assiste à un élargissement de son champ et à un glissement vers une dynamique de schémas thématiques prévisionnels (non prescriptifs) entre acteurs. On peut même considérer que l'objet initial est bien souvent perdu de vue.

Parmi les objets les plus fréquemment abordés, on trouve ainsi :

* l’adaptation de la carte des formations, même si cela débouche rarement sur des ouvertures et fermetures de sections ;
* la promotion des métiers et l’orientation : actions de découvertes des métiers, forums, stands, accueil d’enseignants et de conseillers d’orientation ;
* la prise en compte de problématiques d’insertion professionnelle
* dans les COT qui comportent un volet emploi, l’anticipation des plans sociaux et des actions avec l’ANPE et l’ASSEDIC afin de mobiliser les opportunités d’insertion offertes par les branches professionnelles.

On observe également un élargissement de la couverture économique qui représente parfois jusqu’à 80% de l’emploi régional, mais des pans entiers de l’économie ne sont pas couverts par des COT et certaines régions vivent sans COT. Enfin, une amélioration des méthodes de préparation et de négociation permet une mise en œuvre plus opérationnelle par des conventions d’application ou des fiches-actions.

2B2. Les atouts et les faiblesses des contrats d’objectifs territoriaux

Si les COT n’ont pas atteint leur objectif initial, leurs apports se situent dans d'autres dimensions de la relation formation/emploi.

* Un saut qualitatif des contrats les plus récents. Mieux préparés en amont, ils débouchent aussi plus souvent sur des objectifs d'action.
* Un renforcement des outils d’observation et de diagnostic permettant des états des lieux au niveau régional (à défaut d’analyses prospectives), notamment par les OREF,
* Une professionnalisation et une structuration des acteurs : que ce soient les Branches qui essaient, à travers les COT, de conforter leur représentation régionale ou les Régions qui dédient des forces techniques au sein de leurs services au partenariat avec les branches,
* Un développement du dialogue Région/Branche/État : la connaissance mutuelle facilite la discussion sur des enjeux et des questions au-delà du COT.

Subsistent toutefois des doutes sur le caractère réellement innovant des actions sur lesquelles ils débouchent. Leurs principales faiblesses sont :

* la non atteinte de l’objectif initial de régulation des voies de formation des jeunes. Ils n'ont pas permis de déclencher une dynamique de coopération autour de cet objet et ils sont loin d’avoir atteint leur objectif initial ;
* la lourdeur et la lenteur des procédures. Toutefois, cette lourdeur souvent dénoncée n'empêche pas la plupart des acteurs de déclarer leur attachement à ce processus de concertation ;
* la tendance à reproduire en région une approche structurée par la logique de branche alors que les questions transversales (qu’il s’agisse de la logique de filière, des « métiers transversaux », des mobilités « interbranche ») sont plus prégnantes aujourd’hui ;
* des pans entiers de l’économie non couverts comme les banques et assurances et les services à la personne, fortement créateurs d’emplois, pas plus que l'emploi public qui pèse pourtant fortement dans certaines régions ;
* des diagnostics, de plus en plus élaborés, mais qui ne trouvent pas nécessairement leur traduction dans les actions retenues
* la dispersion des thèmes abordés dans la contractualisation et le manque de priorités ; ceci aboutit parfois à la focalisation des actions sur des domaines où « on peut agir » sans qu'il ne s'agisse nécessairement de ceux où « il faudrait agir » ;
* des contrats « non contractuels », n’engageant pas les parties, bien souvent sans chiffrage financier. Dans ces contrats on ne peut pas vraiment parler de coproduction d'actions, mais au mieux, de mise en œuvre juxtaposée d'actions portées par l'un ou l'autre des signataires ;
* la faiblesse des procédures de suivi des COT et l’absence d’instruments d’évaluation de leurs effets.

2B3. Les questions soulevées par les COT

Le fait que les COT n’aient pas répondu à leur objet initial peut conduire à s’interroger sur leur pérennité dans la définition actuelle, d’autant plus que l’élargissement de la contractualisation en fait un instrument « multifonctions » centré sur l’articulation politique de branche avec les politiques régionales.

Leur articulation avec d’autres processus de contractualisation (contrats de développement de l’emploi, contrats d’objectifs et de moyens pour l’apprentissage…) et avec les outils de financement (la question de l’absence de ligne budgétaire spécifique dans les budgets des conseils régionaux) posent également questions.

Les COT apparaissent avant tout comme des outils de dialogue inter-institutionnel. Ce dialogue s'est construit, renforcé, amélioré au cours du temps. Les COT contribuent à la légitimation croisée des acteurs, à l'amélioration de l’expertise et de la connaissance des situations, à l'élaboration de cadres pour l'action. Pour autant la question fondamentale est de savoir si ce sont ces outils qu’il faut conserver dans le contexte actuel pour permettre de développer la coopération que chacun s’accorde à vouloir développer au niveau régional entre les acteurs de la formation professionnelle.

3. Le contenu des politiques régionales de formation professionnelle continue

Il est difficile d’avoir une vision claire et consolidée des politiques menées en matière de formation professionnelle dans les régions. Cette situation est doublement fâcheuse. D’une part, elle complique considérablement la coordination des différents acteurs. D’autre part, elle peut alimenter des tentations récentralisatrices, qui seraient sans aucun doute un retour en arrière du point de vue de la gestion publique.

Les premières lois de décentralisation ont été particulièrement timorées sur les obligations de transparence des conseils régionaux dans la mise en œuvre de leurs politiques. Les tentatives visant à instaurer par la loi des obligations en matière de reporting statistique ont généralement avorté. Lorsque des obligations existent, elles ne sont jamais sanctionnées et leur application est très hétérogène. Ainsi, certaines régions n’ont pas publié pendant de nombreuses années le PRDF pourtant prévu par la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Le conseil prévu par cette même loi pour mener à bien l’évaluation des politiques régionales (le comité de coordination des programmes régionaux d’apprentissage et de formation continue, le CCPRAFP) n’a pas fonctionné conformément aux attentes. La loi du 4 mai 2004 l’a d’ailleurs supprimé pour y substituer une nouvelle instance, le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, sans que la construction de cette nouvelle instance offre toutes les garanties que les mêmes difficultés ne se reproduisent pas. Au niveau régional, la tâche d’évaluation incombe aux comités de coordination régionaux de l’emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), mais ces derniers peinent à assumer ce rôle. Finalement, contrairement à l’État, auquel des contraintes strictes sont imposées dans le cadre de la procédure budgétaire, les dispositions législatives actuelles ne permettent pas d’exiger des conseils régionaux un bilan précis et exhaustif des actions conduites en matière de formation professionnelle. D’autres pays, y compris des États fédéraux, comme les États-Unis, se sont parfois dotés d’outils de reporting très performants permettant à l’État central d’avoir une bonne connaissance des politiques menées, d’évaluer leurs performances et d’en tirer des conséquences en matière de transferts financiers vers les Etats fédérés.

Les résultats présentés ci-dessous, issus pour la plupart des enquêtes conduites par la DARES, sont donc à considérer avec prudence.

En 2006, les conseils régionaux (hors Guyane et Réunion) ont consacré à la formation professionnelle, à l’apprentissage et à l’accueil, information et orientation (AIO) près de 4 milliards d’euros, contre 3,4 milliards en 2005, soit une hausse de 17 %. La croissance des interventions des régions depuis 2004 est due à de nouveaux transferts de responsabilité de l’État vers les régions : aides aux employeurs d’apprentis, décentralisation des formations sanitaires, sociales et artistiques.

Dépenses des régions consacrées à la formation professionnelle, à l'apprentissage, et à l’accueil, information et orientation (en milliers d'euros).

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Régions  | Formation professionnelle continue  | Apprentissage  | Accueil, Information, Orientation  | Formations sanitaires et sociales  | Dépenses totales  |
|  Île-de-France  | 210 160  |  286 456  | 22 929  | 136 909  | 656 454  |
|  Champagne-Ardenne  | 37 621  | 41 646  | 3 798  | 5 404  | 88 469  |
|  Picardie  | 45 618  | 32 404  | 10 719  | 27 543  | 116 284  |
|  Haute-Normandie  | 68 600  | 72 367  | 4 333  | 27 944  | 173 244  |
|  Centre  | 71 084  | 92 400  | 5 950  | 27 366  | 196 800  |
|  Basse-Normandie  | 50 607  | 52 677  | 3 924  | 18 216  | 125 424  |
|  Bourgogne  | 36 610  | 51 435  | 4 062  | 21 970  | 114 077  |
|  Nord-Pas-de-Calais  | 107 404  | 80 052  | 6 196  | 47 343  | 240 995  |
|  Lorraine  | 54 774  | 56 543  | 3 400  | 28 450  | 143 167  |
|  Alsace  | 47 296  | 54 374  | 3 731  | 23 052  | 128 453  |
|  Franche-Comté  | 28 169  | 44 261  | 2 481  | 13 615  | 88 526  |
|  Pays de la Loire  | 80 114  | 154 366  | 6 178  | 30 366  | 271 024  |
|  Bretagne  | 56 329  | 74 842  | 3 447  | 31 250  | 165 868  |
|  Poitou-Charentes  | 31 577  | 66 075  | 4 121  | 14 778  | 116 551  |
|  Aquitaine  | 43 592  | 91 549  | 6 586  | 37 814  | 179 541  |
|  Midi-Pyrénées  | 60 740  | 65 529  | 7 102  | 24 914  | 158 285  |
|  Limousin  | 23 286  | 21 028  | 2 546  | 10 233  | 57 093  |
|  Rhône-Alpes  | 118 878  | 159 396  | 15 989  | 68 029  | 362 292  |
|  Auvergne  | 32 200  | 37 970  | 1 002  | 0  | 71 172  |
|  Languedoc-Roussillon  | 56 384  | 52 005  | 2 299  | 26 570  | 137 258  |
|  Provence Alpes CA  | 120 462  | 140 809  | 12 129  | 19 447  | 292 847  |
|  Corse  | 9 232  | 9 132  | 811  | 0  | 19 175  |
|  Guadeloupe  | 24 887  | 5 930  | 1 005  | 3 727  | 35 549  |
|  Martinique  | 34 288  | 4 503  | 1 625  | 6 240  | 46 656  |
|  Guyane  | Nd  | Nd  | Nd  | Nd  | nd  |
|  Réunion  | Nd  | Nd  | Nd  | Nd  | nd  |
| Total Métropole  | 1 390 737  | 1 737 316  | 133 733  | 641 213  | 3 902 999  |
| Total DOM  | 59 175  | 10 433  | 2 630  | 9 967  | 82 205  |
| France entière  | 1 449 912  | 1 747 749  | 136 363  | 651 180  | 3 985 204  |

Source : Enquête annuelle auprès des régions (hors Guyane, Réunion), DARES

La structure des dépenses de la formation professionnelle varie fortement d’une région à l’autre. Les dépenses relevant de la formation professionnelle continue varient entre 24,3 % (Aquitaine) à 73,5 % (Martinique). Ces variations marquent l’importance des financements que les régions consacrent par ailleurs à l’apprentissage et aux formations initiales sanitaires, sociales et artistiques.

Structure des dépenses de la formation professionnelle en 2006 (en %)

|  |  |
| --- | --- |
| Régions  | Part de la formation professionnelle continue dans les dépenses totales  |
| Île-de-France  | 29,6  |
| Champagne-Ardenne  | 32,0  |
| Picardie  | 42,5  |
| Haute-Normandie  | 39,2  |
| Centre  | 39,6  |
| Basse-Normandie  | 36,1  |
| Bourgogne  | 40,3  |
| Nord-Pas-de-Calais.  | 32,1  |
| Lorraine  | 44,6  |
| Alsace  | 38,3  |
| Franche-Comté  | 36,8  |
| Pays de la Loire  | 31,8  |
| Bretagne  | 29,6  |
| Poitou-Charentes.  | 27,1  |
| Aquitaine  | 24,3  |
| Midi-Pyrénées  | 38,4  |
| Limousin  | 40,8  |
| Rhône-Alpes  | 32,8  |
| Auvergne  | 45,2  |
| Languedoc-Roussillon  | 41,1  |
| Provence Alpes Côte d’Azur  | 41,1  |
| Corse  | 48,1  |
| Guadeloupe  | 70,0  |
| Martinique  | 73,5  |
| Guyane  | nd  |
| Réunion  | nd  |
| Total Métropole  | 35,6  |
| Total DOM  | 72,0  |
| France entière  | 36,4  |

Source : Enquête annuelle auprès des régions (hors Guyane, Réunion), DARES

En 2006, les conseils régionaux ont dépensé plus de 1,4 milliard d’euros (hors Guyane et Réunion) pour la formation professionnelle continue. Deux tiers de ces masses financières sont affectés aux coûts pédagogiques et 32 % environ à la rémunération des stagiaires, proportions qui sont restées plutôt constantes depuis 1999.

Répartition des dépenses de formation professionnelle continue en 2006 (en %)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Années d'exercice  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  |
| Dépenses de fonctionnement  | 62,0  | 62,8  | 63,8  | 67,2  | 65,4  | 66,5  | 65,4  | 63,4  |
| Rémunération des stagiaires  | 32,6  | 27,4  | 30,0  | 28,2  | 30,3  | 30,3  | 30,2  | 32,5  |
| Investissement  | 2,4  | 1,6  | 2,3  | 2,1  | 2,3  | 1,5  | 1,7  | 1,2  |
| Autres dépenses  | 3,0  | 8,2  | 3,9  | 2,5  | 2,1  | 1,6  | 2,7  | 2,9  |
| Total  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

Source : Enquête annuelle auprès des régions (hors Guyane, Réunion en 2006), DARES

Plus de 83 % des dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle continue sont tournées vers les personnes sans emploi regroupant les demandeurs d’emploi et les inactifs. Les dépenses concernant le public mixte font référence aux actions de formation qui ne peuvent distinguer les personnes sans emploi des actifs occupés. La certification, la professionnalisation et la préparation à la qualification constituent les objectifs principaux (66 %) des stages financés pour les personnes sans emploi. Viennent ensuite les stages d’aide à la définition de projet, stage de remobilisation (17 %). 7 % des dépenses de fonctionnement sont consacrées aux savoirs généraux, dont 2 % à la lutte contre l’illettrisme. La promotion sociale et professionnelle (intégrant notamment les subventions aux conservatoires régionaux des arts et métiers) représente 56 % des dépenses de formation en faveur des actifs occupés, suivi du plan de formation des entreprises (27 %).

Répartition des dépenses de formation professionnelle continue en 2006 (en %)

|  |  |
| --- | --- |
| Objectifs  | %  |
| Dépenses de formation en faveur des personnes sans emploi  | 83,7  |
| Stages certifiants, professionnalisants ou de préparation à la qualification  | 66,1 6,8 1,9 17,1 10,0  |
| Savoirs généraux  |
| dont maîtrise des savoirs de base et lutte contre l'illettrisme  |
| Stages d'aide à la définition de projet, stage de remobilisation (hors subventions aux réseaux de l'orientation)  |
| non répartis  |
| Dépenses de formation en faveur des actifs occupés  | 10,4  |
| Promotion sociale et professionnelle  | 56,1 27,1 15,7 1,1  |
| Plan de formation des entreprises  |
| Congé individuel de formation (CIF)  |
| Droit individuel à la formation (DIF)  |
| Public mixte  | 5,8  |
| Total  | 100,0  |

Source : Enquête annuelle auprès des régions (hors Guyane), DARES

En 2006, plus de 57 % des dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle ont été affectées aux organismes du secteur privé (recouvrant pour une large part des organismes à but non lucratif) et plus de 43 % auprès du secteur public (l’Éducation nationale concentrant la plus forte proportion).

Coût de fonctionnement et effectifs entrés en formation financée par les conseils régionaux en 2006(1)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Organismes de formation  | Entrées en formation | % (2)  | Heures stagiaires(en milliers) | % (2)  | Coûts de fonctionnement (en milliers d'euros)  |  % (2)  | %  |
| GRETA  | 77 721  | 18,5  | 15 838  | 18,8  | 89 738  | 14,4  | 7,7  |
| Lycées professionnels  | 1 181  | 0,3  | 287  | 0,1  | 1 999  | 0,3  | 0,2  |
| Universités  | 18 775  | 4,5  | 5 519  | 2,6  | 15 465  | 2,5  | 1,3  |
| CNAM  | 18 580  | 4,4  | 2 211  | 15,4  | 15 415  | 2,5  | 1,3  |
| Autres  | 1 676  | 0,4  | 432  | 0,1  | 1 737  | 0,3  | 0,1  |
| Total Éducation Nationale  | 117 933  | 28,1  | 24 287  | 36,9  | 124 354  | 20,0  | 10,7  |
| Établissements ministère de l'Agriculture  | 12 093  | 2,9  | 5 121  | 1,1  | 26 603  | 4,3  | 2,3  |
| Établissements d'autres ministères  | 3 654  | 0,9  | 8 725  | 1,8  | 8 560  | 1,4  | 0,7  |
| CCI et organismes associés  | 10 869  | 2,6  | 3 729  | 6,2  | 20 597  | 3,3  | 1,8  |
| Chambres de métier et organismes associés  | 13 939  | 3,3  | 1 607  | 4,1  | 8 408  | 1,4  | 0,7  |
| Chambres d'agriculture et organismes associés  | 2 259  | 0,5  | 229  | 2,2  | 2 027  | 0,3  | 0,2  |
| Total Organismes Consulaires  | 27 067  | 6,5  | 5 565  | 12,4  | 31 032  | 5,0  | 2,7  |
| Autres organismes publics et para- publics  | 9 512  | 2,3  | 4 454  | 5,1  | 15 894  | 2,6  | 1,4  |
| AFPA  | 15 665  | 3,7  | 6 790  | 4,0  | 60 977  | 9,8  | 5,2  |
| Total Autres organismes publics, parapublics, AFPA  | 25 177  | 6,0  | 11 244  | 9,1  | 76 871  | 12,4  | 6,6  |
| Total Secteur public  | 185 924  | 44,3  | 54 942  | 61,3  | 267 420  | 43,0  | 22,9  |
| Formateurs individuels  | 1 180  | 0,3  | 258  | 0,1  | 1 527  | 0,2  | 0,1  |
| Organismes à but lucratif (SA, SARL)  | 78 335  | 18,7  | 34 357  | 24,8  | 103 692  | 16,7  | 8,9  |
| Organismes à but non lucratif  | 143 803  | 34,3  | 59 911  | 12,6  | 240 696  | 38,7  | 20,6  |
| Autres organismes de droit privé (mutuelle, fondation)  | 8 306  | 2,0  | 2 943  | 0,6  | 5 069  | 0,8  | 0,4  |
| CFA (pour les formations hors apprentissage)  | 1 848  | 0,4  | 494  | 0,6  | 3 804  | 0,6  | 0,3  |
| Total Secteur privé  | 233 472  | 55,7  | 97 963  | 38,7  | 354 788  | 57,0  | 30,4  |
| Total France entière  | 419 396  | 100,0  | 152 905  | 100,0  | 622 208  | 100,0  | 53,4  |
| Établissements de formations sanitaires  |   |   |   |   | 335 555  |   | 28,8  |
| Établissements de formations sociales  |   |   |   |   | 202 422  |   | 17,4  |
| Établissements de formations artistiques  |   |   |   |   | 5 928  |   | 0,5  |
| Organismes relevant essentiellement de la formation initiale  |   |   |   |   | 543 905  |   | 46,6  |
| Total France entière  |   |   |   |   | 1 166 113  |   | 100,0  |

Source : Enquête annuelle auprès des régions (hors Île-de-France, Poitou-Charentes, Guyane et Réunion, Nord-Pas-de-Calais uniquement les coûts de fonctionnement, PACA heures et coûts), DARES

1. Quelques régions n’ont ventilé qu’une partie des sommes mandatées aux organismes de formation.
2. Hors établissements de formation sanitaire, sociale et artistique.

En 2006, 224143 jeunes de moins de 26 ans ont bénéficié d’une formation financée par les conseils régionaux. Trois Régions (Rhône-Alpes, Auvergne, Guadeloupe) accueillent plus de 53 % de jeunes dans les stages. La part des femmes représente plus de 54 % en France, mais le Centre, le Limousin et la Guadeloupe ont des taux supérieurs à la moyenne nationale (plus de 60 %).

Effectifs entrés en formation financée par les conseils régionaux en 2006

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Régions  | Ensemble des entrées  | Dont effectifs jeunes de - 26 ans  | Dont jeunes de - 26 ans en %  | Dont effectifs femmes  | Dont femmes en %  |
| Île-de-France  | 88 346  | 46 761  | 52,9  | 51 019  | 57,7  |
| Champagne-Ardenne  | 15 426  | 8 162  | 52,9  | 7 082  | 45,9  |
| Picardie  | 19 165  | 8 447  | 44,1  | 10 034  | 52,4  |
| Haute-Normandie.  | 12 187  | 6 366  | 52,2  | 6 980  | 57,3  |
| Centre  | 74 567  | 11 029  | 14,8  | 46 339  | 62,1  |
| Basse-Normandie  | 17 615  | 9 133  | 51,8  | 9 257  | 52,6  |
| Bourgogne  | 12 687  | 5 605  | 44,2  | 7 455  | 58,8  |
| Nord-Pas-de-Calais  | 43 505  | 20 854  | 47,9  | 22 195  | 51,0  |
| Lorraine  | 21 111  | 9 031  | 42,8  | 11 294  | 53,5  |
| Alsace  | 18 436  | 7 480  | 40,6  | 10 090  | 54,7  |
| Franche-Comté  | 7 371  | 3 095  | 42,0  | 3 345  | 45,4  |
| Pays de la Loire  | 25 347  | 11 333  | 44,7  | 12 116  | 47,8  |
| Bretagne  | 14 888  | 6 354  | 42,7  | 7 842  | 52,7  |
| Poitou-Charentes.  | 13 119  | 5 405  | 41,2  | 7 412  | 56,5  |
| Aquitaine  | 23 839  | 9 005  | 37,8  | 12 671  | 53,2  |
| Midi-Pyrénées  | 28 404  | 7 756  | 27,3  | 14 948  | 52,6  |
| Limousin  | 12 558  | 4 055  | 32,3  | 7 579  | 60,4  |
| Rhône-Alpes  | 28 252  | 14 987  | 53,0  | 15 463  | 54,7  |
| Auvergne  | 10 320  | 5 800  | 56,2  | 6 021  | 58,3  |
| Languedoc-Roussillon  | 27 559  | 8 643  | 31,4  | 13 389  | 48,6  |
| Provence Alpes CA  | 11 973  | 5 299  | 44,3  | 6 298  | 52,6  |
| Corse  | 5 441  | 1 131  | 20,8  | 2 058  | 37,8  |
| Guadeloupe  | 8 305  | 5 666  | 68,2  | 4 379  | 52,7  |
| Martinique  | 6 324  | 2 746  | 43,4  | 3 810  | 60,2  |
| Guyane  | nd  | nd  | nd  | nd  | nd  |
| Réunion  | nd  | nd  | nd  | nd  | nd  |
| Total Métropole  | 532 116  | 215 731  | 40,5  | 290 887  | 54,7  |
| Total DOM  | 14 629  | 8 412  | 57,5  | 8 189  | 56,0  |
| France entière  | 546 745  | 224 143  | 41,0  | 299 076  | 54,7  |

Source : Enquête annuelle auprès des Régions (hors Guyane, Réunion), DARES

En 2006, plus de 68 % des stagiaires recevant une indemnité de stage spécifique, financé par la région sont des jeunes de moins de 26 ans. Le Nord-Pas-de-Calais rémunère 92 % de stagiaires qui ont moins de 26 ans alors que Poitou-Charentes ne rémunère que 41 % des moins de 26 ans.

Les femmes représentent 56 % des stagiaires rémunérés et dans certaines régions, cette part s’élève à plus de 60 % (Haute-Normandie, Poitou-Charentes, Aquitaine, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Martinique).

Stagiaires rémunérés entrés en formation en 2006

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Régions  | Stagiaires rémunérés | Dont jeunes de moins de 26 ans  | %  | Dont femmes  | %  |
| Île-de-France  | 28 484  | 21 268  | 74,7  | 15 470  | 54,3  |
| Champagne-Ardenne  | 6 992  | 5 490  | 78,5  | 3 570  | 51,1  |
| Picardie  | 8 998  | 6 221  | 69,1  | 5 338  | 59,3  |
| Haute-Normandie  | 7 028  | 3 910  | 55,6  | 4 228  | 60,2  |
| Centre  | 5 599  | 2 888  | 51,6  | 3 095  | 55,3  |
| Basse-Normandie  | 7 434  | 5 518  | 74,2  | 4 354  | 58,6  |
| Bourgogne  | 4 809  | 3 078  | 64,0  | 2 742  | 57,0  |
| Nord-Pas-de-Calais  | 13 906  | 12 834  | 92,3  | 6 499  | 46,7  |
| Lorraine  | 7 514  | 4 786  | 63,7  | 3 649  | 48,6  |
| Alsace  | 4 253  | 3 322  | 78,1  | 2 518  | 59,2  |
| Franche-Comté  | 2 562  | 1 354  | 52,8  | 1 284  | 50,1  |
| Pays de la Loire  | 10 058  | 4 976  | 49,5  | 5 140  | 51,1  |
| Bretagne  | 5 517  | 3 897  | 70,6  | 3 134  | 56,8  |
| Poitou-Charentes  | 6 981  | 2 876  | 41,2  | 4 441  | 63,6  |
| Aquitaine  | 7 324  | 4 900  | 66,9  | 4 658  | 63,6  |
| Midi-Pyrénées  | 7 780  | 3 803  | 48,9  | 4 647  | 59,7  |
| Limousin  | 2 897  | 1 751  | 60,4  | 1 521  | 52,5  |
| Rhône-Alpes  | 10 735  | 8 798  | 82,0  | 6 174  | 57,5  |
| Auvergne  | 6 632  | 4 806  | 72,5  | 4 026  | 60,7  |
| Languedoc-Roussillon  | 13 450  | 8 026  | 59,7  | 8 123  | 60,4  |
| Provence Alpes  | 14 494  | 12 453  | 85,9  | 8406  | 58,0  |
| Corse  | 1 250  | 652  | 52,2  | 740  | 59,2  |
| Guadeloupe  | 2 183  |  nd  | nd  |  nd  | nd  |
| Martinique  | 4 556  | 2 974  | 65,3  | 3 807  | 83,6  |
| Guyane  |  nd  |  nd  | nd  |  nd  | nd  |
| Réunion  |  nd  |  nd  | nd  |  nd  | nd  |
| Total Métropole  | 184 697  | 127 607  | 69,1  | 103 757  | 56,2  |
| Total DOM  | 6 739  | 2 974  | 44,1  | 3 807  | 56,5  |
| France entière  | 191 436  | 130 581  | 68,2  | 107 564  | 56,2  |

Source : Enquête annuelle auprès des Régions (hors Guyane, Réunion), DARES

Les jeunes sont plus présents dans les formations de préqualification et dans les formations de remobilisation, d’aide à la définition d’un projet. Quant aux femmes, elles dominent dans les formations de niveau baccalauréat et plus et surtout dans les formations de remise à niveau, savoir de base.

Part des jeunes et des femmes selon les niveaux des formations dispensées en 2006

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Niveau des formations  | Part des jeunes  | Part des femmes  |
| Formation certifiante/qualifiante  | 43,0  | 50,1  |
| Niveaux I, II et III  | 36,3  | 51,7  |
| Niveau IV  | 39,0  | 52,0  |
| Niveau V  | 47,0  | 48,9  |
| Formation pré-qualifiante  | 66,8  | 51,3  |
| Niveau Vbis et VI  | 66,8  | 51,3  |
| Autres formations/niveau non référençable  | 48,5  | 61,4  |
| Formation de remise à niveau, savoir de base  | 33,9  | 68,5  |
| Formation de remobilisation/aide à la définition d'un projet  | 77,7  | 57,5  |
| Autres formations  | 34,2  | 52,8  |

Source : Enquête annuelle auprès des Régions (hors Auvergne, Guadeloupe, Guyane), DARES

4. Le service public de formation professionnelle

Les régions sont investies par la loi d’une compétence très large dans le domaine de la formation professionnelle continue. Pour donner plus de lisibilité à leur action, elles l’inscrivent dans la philosophie du service public, fondée sur les principes d’égalité et d’accessibilité à tous.

Le service public peut être défini de la manière suivante :

« Le service public est censé offrir des prestations identiques à ses usagers. Devant lui, tous se valent et disposent d’un droit égal à bénéficier de ses prestations. Le service public apparaît aussi comme un agent de redistribution, qui doit contribuer à réduire l’ampleur des inégalités sociales : il a pour fonction de mettre un certain nombre de biens (sociaux, culturels, économiques) à la portée de tous ; son action s’adresse de manière préférentielle aux plus démunis, à ceux qui étaient exclus des mécanismes de répartition et de distribution résultant du marché. Par-là, le service public apparaît comme un facteur essentiel de cohésion sociale : il garantit que des groupes socialement ou géographiquement défavorisés ne se voient pas interdire l’accès à des biens jugés essentiels ; il permet d’éviter ainsi la formation d’une société duale, pratiquant l’exclusion des plus démunis »[[4]](#footnote-4).

Cette orientation, légitime au demeurant pour des élus régionaux en charge de l’intérêt général, n’est pas suffisante pour fonder la construction d’un service public régional de la formation tout au long de la vie sur le plan juridique, organisationnel et financier. Cette construction doit prendre en compte le droit de la négociation collective, et donc la place des partenaires sociaux, celui de la concurrence, et donc de la logique de marché, et être conçue en cohérence avec le service public d’éducation et celui de l’emploi qui relèvent à titre principal de la compétence de l’Etat.

Trois critères cumulatifs permettent de définir le service public :

* la présence d’un intérêt général ;
* la prise en charge par une personne publique ;
* la spécificité des caractéristiques du régime juridique applicable.

Du point de vue européen, le droit communautaire semble aujourd’hui s’en remettre à la qualification donnée par les pouvoirs publics nationaux ou locaux. En revanche, le régime juridique applicable dépendra largement de la distinction service marchand / service non marchand.

Par rapport aux critères du service public, la question est de savoir si le degré d’intervention de la région dans le domaine de la formation professionnelle, qui constitue certainement une mission d’intérêt général, permet-il de considérer que l’activité est « prise en charge » par les pouvoirs publics ? L’affirmation de la volonté des pouvoirs publics régionaux de créer un service public de formation demeure un élément fondamental du point du vue de la qualification du droit communautaire. Elle permet en outre de définir le périmètre des missions d’intérêt général que la région souhaite porter dans le cadre d’un service public régional de formation.

La qualification de service public permet à la région de choisir entre différents modes de gestion possibles : la régie, le marché public, la délégation de service public, la création d’un GIP… Il est probable que la solution optimale consiste en la combinaison de différents modes de gestion. La qualification de service public permet de diversifier les modes de gestion en fonction des exigences de la région mais également en fonction des caractéristiques des différentes activités.

Le choix d’un mode de gestion dépend à la fois :

* des caractéristiques propres à l’activité (économiquement viable ou non, nécessitant des investissements à +/- long terme…) ;
* de la volonté des pouvoirs publics, et notamment de la volonté de maintenir ou non un contrôle important sur les activités réalisées dans le cadre de la mission de service public.

Chaque mode de gestion présente des caractéristiques propres, notamment par rapport à la question du contrôle de la part de pouvoirs publics. Il s’agit donc d’un choix d’opportunité. Le choix doit se fonder sur une connaissance des régimes juridiques propres à chaque mode de gestion.

Pour poursuivre …

Le suivi de la décentralisation

Il peut être utile de revenir au texte législatif ou réglementaire encadrant la décentralisation des compétences et les mécanismes de compensation financière. Le site d’accès à l’ensemble de la production normative est LEGIFRANCE. http://www.legifrance.gouv.fr/

Les programmes régionaux de développement de la formation

Les conseils régionaux font tous vivre un site sur leur activité. Sur la plupart de ces sites, il est possible de consulter l’intégralité ou un résumé de leur programme régional de développement de la formation (PRDF) ou de le télécharger. Les adresses de ces sites sont aisées à retrouver à l’aide d’un moteur de recherche. Ils sont en général construits d’une des manières suivantes :

www.iledefrance.fr/ www.regionpaca.fr/ www.cr-bourgogne.fr/

Les données statistiques

Les principales données statistiques de la formation professionnelle continue sont publiées chaque année dans l’annexe au projet de loi de finances (« Jaune budgétaire »). Ce document constitue une source très riche d’informations chiffrées. Il est publié chaque année au mois d’octobre et il est disponible sur le site du ministère de l’économie, de l’emploi et de la formation professionnelle. http://www.minefe.gouv.fr/

L’évaluation des politiques régionales

Les travaux d’évaluation des politiques régionales sont effectués le plus souvent au niveau régional et sont disponibles sur les sites des conseils régionaux. Au plan national, il est possible de consulter le site du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie :

http://www.cnfptlv.gouv.fr/

1. Pour un historique complet de la décentralisation de la formation professionnelle, on pourra se reporter au rapport d’information du Sénat fait au nom de l’observatoire de la décentralisation par M. Roger Karoutchi, annexé au procès-verbal de la séance du 5 juillet 2005 ; [↑](#footnote-ref-1)
2. Une analyse détaillée des PRDF est faite dans le rapport de Laurence Dubois, Jacques Henry, David Martin, Chantal Moreau et Gilles Pourcher, élèves administrateurs territoriaux, « PRDF, entre ardente obligation et mission impossible », février 2007 ; [↑](#footnote-ref-2)
3. Pour une analyse complète des COT, on pourra se reporter au rapport d’évaluation fait pour le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie par M. Louis Dubouchet et le groupe AMNYOS consultants en avril 2008 ; [↑](#footnote-ref-3)
4. Jacques Chevallier, Le service public - Que sais-je, p.101 – 5e édition juin 2003 [↑](#footnote-ref-4)