

Conservatoire National des Arts et Métiers



sciences
et
techniques
de
l'information

Cycle Supérieur 2002-2003

La décentralisation de la formation professionnelle continue en France

Synthèse documentaire

26 mai 2003

Clémence Agostini
Mathilde Boudoux d'Hautefeuille
Rabéa Chakir-Trébosc
Alix Minvielle

A l'attention de Mado Maillebouis

Sommaire

Sommaire	1
Avant-propos	2
Introduction	3
I. Cadre institutionnel	4
1. Evolution du cadre juridique de la formation professionnelle	4
2. La loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République	5
3. Les documents préparatoires à la réforme	7
II. Redistribution des rôles : le rôle majeur de la région	7
1. La formation à la Région et l'emploi à l'État	8
2. La région, interlocuteur unique en matière de formation professionnelle	8
3. La région, donneuse d'ordres de l'AFPA	8
4. Les partenaires sociaux et les organes de concertation	9
III. Le nouveau cadre financier	10
1. Le mode de financement actuel de la formation professionnelle	10
2. Les compensations financières dues à la décentralisation	11
3. Le financement de la formation professionnelle en 2003	11
4. Les conséquences financières du désengagement de l'Etat	11
Conclusion	13
Glossaire des sigles	14
Petit Lexique Juridique	16
Bibliographie	19
Bibliographie complémentaire	21

Avant-propos

Les numéros entre crochets correspondent aux références des documents utilisés pour la rédaction de la synthèse et figurant en bibliographie (p.19). Ils sont disponibles en intégralité dans les annexes.

Une bibliographie complémentaire (p.21) mentionne d'autres documents intéressants sur le sujet mais qui n'ont pas été directement utilisés dans l'élaboration de cette synthèse. Elle est classée par thèmes.

Les astérisques « * » qui suivent certains termes renvoient au lexique des principaux termes juridiques (p.16.). Ils n'apparaissent que la première fois où le terme est utilisé.

Le lecteur trouvera également un glossaire des sigles (p.14) utilisés dans cette synthèse.

Le sujet abordant un point d'actualité ceci explique d'une part, que les éléments contenus dans cette synthèse sont susceptibles d'évoluer rapidement, d'autre part que les documents ayant servi d'appui sont peu nombreux et très récents.

Introduction

La décentralisation* de la formation professionnelle s'inscrit dans le contexte plus général de la politique de décentralisation menée par le Gouvernement. Le droit de la formation professionnelle continue évolue avec les lois, les règlements, des décrets mais aussi par des conventions ou des accords collectifs paritaires. Généralement, les principales lois sont préparées et issues de la négociation collective. Aujourd'hui, c'est l'Etat qui prend l'initiative en voulant décentraliser la formation professionnelle continue. Cette réforme doit permettre le transfert de certaines compétences de l'Etat vers les régions, les départements et les communes, et doit s'accompagner du déplacement de personnel et de ressources financières.

La formation professionnelle continue concerne les personnes déjà engagées dans la vie active ou qui s'y engagent. Actuellement, la formation professionnelle continue est à charge de nombreux intervenants. Les régions disposent déjà d'une compétence en matière de formation professionnelle continue et d'une mission spécifique envers les jeunes jusqu'à 25 ans. L'Etat intervient en direction des publics en difficulté, des branches professionnelles et des entreprises. L'Etat et les régions interviennent dans le cadre de contrats de plans Etat-régions*. Les entreprises (qui sont les principaux financeurs de la formation professionnelle continue) et les partenaires sociaux, ont à charge la formation des salariés.

La politique actuelle de décentralisation vise à confier aux régions l'ensemble des formations professionnalisantes et des formations aux métiers. L'Etat conserverait la responsabilité de l'emploi et de l'éducation, et les partenaires sociaux, celle de « l'adaptabilité à l'emploi », c'est-à-dire l'aide au retour rapide à l'emploi [7].

Les premiers éléments de la prochaine étape de la décentralisation de la formation professionnelle sont apportés principalement par trois documents : le rapport d'étape de Pierre-André Périssol sorti en février 2003, le discours de clôture des Assises des Libertés locales par le Premier Ministre le 28 février 2003, et la loi constitutionnelle* du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Quelles vont être les nouvelles compétences transférées ? Et quelles seront les implications sociales et financières de ces changements ? Tels sont les problèmes soulevés dans le cadre de cette réforme. De nombreuses questions restent en suspens dans l'attente des lois organiques* et ordinaires qui seront prochainement débattues.

I. Cadre institutionnel

La décentralisation de la formation professionnelle entre dans le cadre de la politique de décentralisation amorcée par la loi Defferre en 1983. La décentralisation à proprement parler est inscrite dans la Constitution depuis mars 2003. Les principaux textes permettent de percevoir l'évolution qui conduit à la situation présente.

1. Evolution du cadre juridique de la formation professionnelle

- **7 janvier 1983** – Loi n° 83-8 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (loi Defferre)
 - Attribution à la région de la compétence générale en matière d'apprentissage et de formation professionnelle.
- **23 juillet 1987** – Loi n° 87-572 modifiant le titre Ier du code du travail et relative à l'apprentissage
 - Amplification de l'action des régions en rallongeant la durée des formations en CFA ouvertes au-delà du niveau V.
- **20 décembre 1993** – Loi quinquennale n° 93-1313 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle
 - Le Conseil régional prend en charge la formation destinée à l'insertion professionnelle des jeunes.
- **6 mai 1996** – Loi n° 96-376 portant réforme du financement de l'apprentissage
 - Augmentation des ressources dévolues à l'apprentissage et mise en place des mécanismes de péréquations* entre régions.
- **17 janvier 2002** – Loi n° 2002-73 de modernisation sociale
 - Création des comités de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) dans le but de coordonner les politiques d'emploi et de formation professionnelle de l'Etat, du Conseil régional et des partenaires sociaux.
 - Réforme et organisation de la collecte de la taxe d'apprentissage, notamment dans l'objectif de jeter les bases d'une régionalisation des organismes collecteurs.
 - Coordination des financements des centres de formation d'apprentis (CFA) autour du Conseil régional.
- **27 février 2002** – Loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité
 - Extension aux adultes du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) institué pour les jeunes par la loi quinquennale du 20 décembre 1993.
 - Le Conseil régional arrête le schéma régional des formations assurées par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ce qui signifie qu'il décide, sur le moyen terme, de l'évolution de l'appareil de formation de l'AFPA déployé dans les régions.

- Prise en charge par le Conseil régional des aides à l'embauche et à la formation versées aux employeurs d'apprentis.

2. La loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République

- La loi adoptée le **17 mars 2003** par le Parlement réuni en Congrès à Versailles constitue une nouvelle étape dans la décentralisation.

Le Parlement y inscrit la décentralisation dans la Constitution par un ajout dans l'article 1^{er} : «*Son organisation est décentralisée.*» » [1]

Les principaux axes¹ :

- Le principe de subsidiarité* et de proximité
- Le droit à l'expérimentation*, qui doit permettre de tester la pertinence d'initiatives nationales ou locales en matière d'action publique. (« Art. 37-1. *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.* »)

Le CCPRFP considère que les expérimentations doivent être rejetées en raison de « *la compétence de droit commun des conseils régionaux depuis 1993, sauf dans les cas d'action innovante.* » De même, le président du Conseil régional d'Ile-de-France, Jean-Paul Huchon, souhaite « *une décentralisation ferme et définitive de tous les dispositifs publics de la formation tout au long de la vie* » sans passer par des expérimentations. Cependant, plusieurs régions se sont déjà portées candidates à l'expérimentation.

- Le principe de participation populaire, qui a pour but de développer la démocratie locale. Trois outils sont mis en place (Art.72-1.):
 - le droit de pétition,
 - le référendum local,
 - la consultation locale.
- Définition d'un nouveau cadre financier pour les collectivités territoriales*. Il pose quatre principes (Art. 72.2.) :
 - l'autonomie financière*,
 - l'autonomie fiscale,
 - le principe de juste compensation selon lequel à chaque transfert de compétences correspond un transfert équivalent de moyens humains et financiers,
 - le principe de péréquation destiné à « *favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* »
- Le droit à la spécificité, permettant aux collectivités de bénéficier d'un pouvoir réglementaire propre destiné à prendre en compte des spécificités locales. Ce droit a notamment vocation à s'appliquer aux départements et régions d'Outre-Mer. (Art. 73.)

¹ Les articles cités entre parenthèses sont ceux de la Constitution.

La nouvelle loi doit prochainement être complétée par la promulgation de lois ordinaires et organiques. Elles apporteront des précisions sur les transferts financiers et de personnels ainsi que sur les expérimentations accordées aux régions.

- **Les quatre lois organiques** prévues, auront trait :
 - au droit à l'expérimentation* (cf. ci-dessous),
 - à l'autonomie financière des collectivités territoriales,
 - au référendum d'initiative locale (cf. ci-dessous),
 - au cadre institutionnel de l'outre-mer.

 - **Un projet de loi ordinaire** énumérant l'ensemble des nouveaux transferts de compétences sera présenté au Conseil des ministres avant les vacances, vraisemblablement le 25 juin.
- Présentation le **14 mai 2003** au Conseil des ministres par Patrick Devedjian, ministre délégué aux Libertés locales, de deux projets de loi organique [2]:
- **Le projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités locales** sera examiné par l'**Assemblée Nationale** à partir de la mi-juin.
Cette loi s'appliquera notamment au champ de l'emploi et de la formation.
Elle fixe les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales* peuvent être autorisées à déroger à titre expérimental aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'exercice de leurs compétences :
 - La mise en œuvre de ces expérimentations devra répondre à un objet d'intérêt général.
 - La durée de l'expérimentation ne devra pas dépasser 5 ans, renouvelable pour une durée maximale de 3 ans.
 - Concernant les modalités de contrôle, l'ensemble des actes réglementaires pris par les collectivités territoriales dans le cadre de l'expérimentation devront être publiés au Journal Officiel. En outre, la loi institue un contrôle de légalité renforcé du préfet qui pourra assortir son recours d'une demande de suspension qui sera alors automatique.
 - Le Gouvernement devra faire parvenir un rapport au Parlement assorti des observations des collectivités territoriales qui ont participé à l'évaluation. C'est sur la base de cette évaluation que sera décidé la prolongation, l'abandon ou la généralisation de l'expérimentation.

 - **Le projet de loi organique relatif au référendum local** sera examiné par le **Sénat** à partir du 5 juin.
Il fixe les conditions d'organisation des référendums autorisés par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, détermine les modalités d'information des citoyens ainsi que les conditions d'organisation de la campagne électorale et des opérations de vote.

3. Les documents préparatoires à la réforme

C'est seulement depuis quelques mois que les premiers éléments concernant la décentralisation de la formation professionnelle émergent de documents préparatoires ou de déclarations politiques.

- Le pré-rapport du Comité de Coordination des Programmes Régionaux de Formation Professionnelle (CCPRFP), rendu public le 16 janvier 2003.

Le groupe de travail tripartite du CCPRFP, regroupe des représentants de l'Etat, des régions et des partenaires sociaux, sous la présidence de Philippe Chevreul, vice-président du conseil régional des Pays de la Loire. Il s'est penché sur la question « *Quelle décentralisation de la formation professionnelle pour demain ?* ». Ce comité a donné son avis sur les deux grands concepts de la décentralisation en cours : « *les transferts de blocs de compétences* » et « *les expérimentations.* » Le rapport d'étape préconise notamment l'amélioration des conditions d'exercice des compétences des conseils régionaux en matière de formation professionnelle, un élargissement des compétences des régions et une définition des rôles et missions du CCREFP. [3]

- Les Assises des Libertés locales du 28 février 2003 à Rouen clôturées par le discours de Jean-Pierre Raffarin. [5]

Afin de préparer la relance de la décentralisation, le gouvernement a souhaité donner la parole aux acteurs locaux en organisant du 18 octobre 2002 au 18 janvier 2003, dans les vingt-six régions de métropole et d'outre-mer, des Assises des Libertés locales. Le bilan de ces Assises a été tiré lors de la synthèse nationale qui se tenait à Rouen le 28 février 2003. Le discours de Jean-Pierre Raffarin fixe les grands axes de cette réforme.

- Le rapport d'étape de Pierre-André Périssol sur la régionalisation de la formation professionnelle paru le 13 mars 2003. [6]

Le député UMP de l'Allier, Pierre-André Périssol, mandaté le 24 décembre 2002 par Jean-Pierre Raffarin auprès de François Fillon, ministre du Travail, des Affaires sociales et de la Solidarité, a présenté publiquement le 12 mars 2003 ses premières propositions sur la décentralisation de la formation professionnelle. Sa mission comportait plusieurs objectifs : clarifier le rôle des régions, instaurer une cohérence entre dispositifs et acteurs, optimiser l'adéquation entre offre et besoins de formation, créer la concertation entre les différents acteurs.

II. Redistribution des rôles : le rôle majeur de la région

François Fillon, a déclaré lors de la synthèse des Assises des Libertés locales que « *la formation professionnelle est un des instruments clé du développement économique régional.* »[8]. Il a souhaité que « *l'offre de formation en direction des jeunes, des adultes et des demandeurs d'emploi soit organisée par les collectivités territoriales* ». Les régions attendent ainsi de cette réforme une redéfinition de leur rôle, de celui des acteurs et des relations qui les unissent.

1. La formation à la Région et l'emploi à l'État

Dans son discours de clôture des Assises des Libertés locales, J-P Raffarin a affirmé que les régions seront amenées à prendre en charge « *la formation tout au long de la vie* », devenant l'interlocuteur unique pour la formation et l'orientation professionnelle. Actuellement, a-t-il déclaré, « *la région est censée avoir la totalité de la compétence en matière de formation, mais elle dispose de moins de la moitié des outils* ». Les régions seront à la fois organes de médiation entre les entreprises et les personnes en recherche d'emploi ou en réorientation professionnelle, et organes de coordination entre les salariés et les partenaires sociaux. [5]

François Fillon réaffirme le rôle de l'Etat qui « *doit garder la responsabilité de l'articulation entre le monde de l'emploi et celui de la formation professionnelle* ». [8] Le Premier ministre précise que « *l'emploi restera de la compétence de l'État* ». Cependant, la région sera chargée de la formation des demandeurs d'emplois et des chômeurs. C'est pourquoi, elle doit s'investir aux côtés des services de l'Etat, et notamment de l'ANPE [5]. Par ailleurs, l'éventuel transfert aux régions des crédits en matière de formation des salariés, prérogative qui relève aussi du soutien à l'emploi, est actuellement encore en discussion.

2. La région, interlocuteur unique en matière de formation professionnelle

Pierre-André Périssol relève un « *consensus sur le besoin de coordination* » et préconise que la Région en soit le pilote. Il propose la mise en place d'une structure adaptée sous forme de GIP (groupement d'intérêt public), permettant de coordonner et de fédérer les initiatives des multiples structures qui coexistent sur le territoire régional [6].

Les Conseils régionaux et les partenaires sociaux suggèrent également que « *le Conseil régional se voit confier la responsabilité globale de définition et de coordination sur son territoire (...) de la commande publique collective de formation initiale et continue.* » [4]. Un certain nombre de régions affirment leur volonté de jouer le rôle pivot de la formation professionnelle ; elles souhaitent en être l'autorité organisatrice, avec les compétences liées. Mais cette notion de chef de file, innovation majeure que porte la nouvelle conception de la répartition des compétences, ne fait pas l'unanimité.

3. La région, donneuse d'ordres de l'AFPA

S'agissant des formations dispensées par l'AFPA, J-P Raffarin, lors de la synthèse des Assises des Libertés locales, rappelle les moyens dont disposeront les régions pour remplir à bien leurs missions. Ainsi, elles se verront transférer un certain nombre d'outils de la formation professionnelle, et deviendront progressivement le nouveau donneur d'ordre de l'AFPA. De même, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales a plaidé pour « *une décentralisation de la commande publique de l'AFPA, de l'ensemble des fonds d'aide à la formation et des dispositifs d'information sur la formation* ». [9] En revanche, François Chérèque, secrétaire général de la CFDT s'est montré hostile à la décentralisation de l'AFPA et préconise plutôt « *un service de l'emploi doté d'outils*

déconcentrés forts. ». Il a par ailleurs préconisé le renouvellement du rôle des CPNE et des COPIRE, ces dernières pouvant « *devenir instances de négociation régionale* ». [8]

Les régions se verraient donc transférer l'intégralité de la commande publique destinée aux demandeurs d'emploi. Ce transfert se ferait au rythme souhaité par chaque région dans un cadre conventionnel avec l'Etat. Les autres missions de l'AFPA, à savoir « *ingénierie des titres du ministère de l'emploi et affaires sociales et orientation des demandeurs d'emploi dans la formation* », resteraient de la responsabilité de l'AFPA au sein d'une « *structure nationale allégée* ». [6]

4. Les partenaires sociaux et les organes de concertation

Pour le CCPRFP, il ne peut y avoir de décentralisation sans que les partenaires sociaux ne suivent le mouvement. Lors de la synthèse des Assises des Libertés locales, François Fillon a énoncé la même proposition. Dans son rapport d'étape Pierre-André Périssol préconise que la responsabilité de « *l'adaptabilité à l'emploi via le PARE* », c'est à dire « *la responsabilité d'aider au retour rapide à l'emploi* » soit confiée aux partenaires sociaux. Ceux-ci souhaitent notamment une redéfinition de leur place au sein des nouveaux CCREFP. Au contraire, Pierre-André Périssol les critique et propose la création d'une autre instance de concertation, réunissant l'ensemble des acteurs intéressés (DRTEFP, ANPE, partenaires sociaux, branches professionnelles, consulaires, éducation nationale, UNEDIC.) Il propose notamment que l'ANPE, au cœur de l'articulation emploi-formation, n'en soit pas exclue. [6]

Le CCREFP devrait sans doute jouer le rôle de coordination entre les différents dispositifs de formation professionnelle mis en œuvre.

Par ailleurs, le CCPRFP réaffirme le caractère normatif des PRDF institués il a dix ans comme « *cadre d'action unique et concerté pour la construction de l'offre de formation initiale et continue* ». En revanche, P.A. Périssol ne reconnaît pas leur efficacité et propose deux nouveaux outils pour structurer les décisions et les consultations régionales :

- un plan d'orientation des formations : celui-ci comporterait un point sur la situation économique et sociale, sur l'emploi dans la région et sur les objectifs par publics et par formations.
- une carte des formations professionnelles regroupant l'offre effective financée par la région et comprenant plusieurs volets :
 - la carte des formations financées par la Région dont celles de l'AFPA,
 - la carte des formations initiales comprenant l'apprentissage relevant des régions, celles des formations initiales relevant de l'Etat et celles financées par les ASSEDIC.

Le MEDEF est favorable au principe de décentralisation. Il voit ici l'occasion de simplifier les processus de décision et d'améliorer la coordination des acteurs. Pour le Mouvement des entreprises de France, en matière d'enseignement et de formation professionnelle, cette décentralisation doit avoir pour objectifs : [10]

- De « *responsabiliser les entreprises* » dans la formation de leurs salariés et dans l'affectation des moyens qu'elles lui consacrent.

- « *La contractualisation, source de progrès et d'efficacité* » : il s'agit de promouvoir la conclusion de contrats d'objectifs opérationnels entre les branches professionnelles et les conseils régionaux.

III. Le nouveau cadre financier

1. Le mode de financement actuel de la formation professionnelle

En 2000, la dépense globale en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage représente en France un effort financier de 21,65 milliards d'euros, soit 1,55 % du PIB (+0,3 % par rapport à 1999), répartis comme suit [12]:

- 43 % par les entreprises ;
- 38 % par l'État ;
- 9,5 % par les régions ;
- 3 % pour les collectivités territoriales et les ménages qui financent eux-mêmes leur formation
- 15 % par l'UNEDIC pour les demandeurs d'emploi.

Une contribution des entreprises fixée par la loi

Depuis la loi de 1971, les entreprises sont obligées de financer la formation. Pour les entreprises de 10 salariés, la participation financière des employeurs est fixée à 1,5 % de la masse salariale dont :

- 0,9 % pour le plan de formation (à l'initiative de l'employeur) ;
- 0,4 % pour l'alternance (apprentissage, contrat de qualification) ;
- 0,1 % pour le congé individuel de formation ;
- 0,1 % pour le capital temps formation.

Pour les entreprises de moins de 10 salariés, l'obligation légale est fixée à 0,15 % ou à 0,25 % (si l'entreprise est assujettie à la taxe d'apprentissage) de la masse salariale dont :

- 0,15 % pour le plan de formation (à l'initiative de l'employeur)
- 0,10 % pour les contrats d'insertion en alternance.

Des structures paritaires de collecte

Pour collecter la contribution des entreprises qui ne financent pas elles-mêmes leurs actions de formation, la loi de 1971 crée des organismes, les FAF (Fonds d'assurance formation), gérés par les partenaires sociaux. L'État et les partenaires sociaux recomposent ce paysage en 1993 (loi quinquennale) et en 1994 (accord interprofessionnel). Les OPCA (Organismes paritaires collecteurs agréés) se substituent aux FAF. On dénombre aujourd'hui une centaine d'OPCA que l'on peut classer en trois catégories : les OPCA de branche, les OPCAREG et le réseau AGEFOS PME qui sont organisés interprofessionnellement au niveau des régions ; les FONGECIF, chargés de la gestion du congé individuel de formation. Ces structures sont paritaires.

2. Les compensations financières dues à la décentralisation

La loi constitutionnelle du 17 mars 2003 organise le nouveau cadre financier de la décentralisation, suivant les quatre principes de l'autonomie financière, de la juste compensation, de l'autonomie fiscale et de la péréquation, qui doit corriger les inégalités de ressources entre collectivités.

Ainsi, l'article 6 – qui rejoint l'article 1614 du code général des collectivités locales - prévoit que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Cette réforme sera complétée par une loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. [1]

Cependant, les principes édictés par la loi ne suffisent pas à écarter les craintes quant aux risques d'augmentation des impôts locaux, et d'accroissement des inégalités entre régions. Le problème porte sur deux points : la nature de la base retenue pour l'estimation des « *ressources équivalentes* » et les garanties de compensation financière suffisante des transferts à venir.

En réalité, les nouvelles ressources financières, sont encore à préciser. Les premiers éléments ont été apportés par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, lors de la synthèse des Assises des Libertés locales : « (...), nous financerons ces transferts de compétences par des transferts de fiscalité et non par des dotations ». La seule certitude concerne le transfert d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) aux départements et aux régions, dès 2004. Ce transfert devrait se substituer aux dotations actuelles, avec possibilité à terme pour les régions de modifier elles-mêmes le taux de la TIPP régionale. A la synthèse des Assises des Libertés locales, le Premier Ministre a confirmé l'intention de confier la gestion des crédits européens (Fonds Social Européen) aux régions. [5]

3. Le financement de la formation professionnelle en 2003

Selon le **projet de loi de finances pour 2003**, l'ensemble des crédits consacrés aux actions de formation professionnelle représente un total de 5 158 milliards d'euros, soit près du tiers des crédits prévus pour l'emploi et la formation professionnelle. Le projet de budget de la formation professionnelle (hors dépenses en capital) se répartit en 2003 comme en 2002 sur quatre chapitres budgétaires, notamment :

- le chapitre 43-06 relatif aux dotations de décentralisation de 1,5 milliard d'euros pour 2003, soit en augmentation de 6,5 % est due au transfert des aides à l'embauche des contrats d'apprentissage aux régions. [15]
- le chapitre 43-71 " Formation professionnelle des adultes ", principalement constitué de la subvention de fonctionnement à l'AFPA.

4. Les conséquences financières du désengagement de l'Etat

La décentralisation doit prendre en compte l'implication des partenaires sociaux dans le financement de la formation professionnelle. La convention tripartite entre l'Etat, l'UNEDIC et l'Association des régions de France (AFR), signée le 4 décembre 2001, apporte

des précisions. En effet, elle établit un cadre de relations entre les trois financeurs potentiels des formations accessibles aux demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage. De plus elle veille à ce que les interventions financières de l'assurance-chômage au titre de la formation ne se substituent pas aux financements existants de l'Etat ou de la région .

« Les négociations interprofessionnelles avec les partenaires sociaux visent à remplacer l'obligation fiscale des entreprises en matière de formation par une obligation conventionnelle qui pourrait varier d'une branche à une autre en fonction de ses besoins »². Les transferts de compétences nécessiteront l'obligation pour l'Etat et les régions de passer des conventions sur une base pluriannuelle (de trois à six ans) avec une date butoir pour leur signature. [13]

S'agissant de la formation des demandeurs d'emploi, Pierre-André Périssol propose *«le principe du transfert de l'ensemble des crédits aux Régions consacrés à la formation effective des demandeurs d'emploi – jeunes et adultes - ainsi que les rémunérations afférentes »*. Ce principe ne concerne pas «les appels d'offres lancés par les Assedic qui vise les publics les plus proches de l'emploi» mais englobe «les formations lourdes» de ceux qui en sont le plus éloignés. [6]

Concernant l'AFPA, la majeure partie des crédits de l'association (500 des 702 millions d'euros versés par l'Etat) doit être transférée aux régions d'ici 2005. Le directeur général de l'AFPA, Gilbert Hyvernat, estime qu' *« il faudra désormais conquérir les recettes auprès des conseils régionaux, mais aussi des conseils généraux, des ASSEDIC et des entreprises. Les crédits passeront de certains à aléatoires »*. [14]

Les régions deviendront progressivement les donneurs d'ordres de l'AFPA, et son budget devrait donc venir renforcer leurs moyens financiers, pour l'instant limités (2,1 milliards d'euros en 1999).

L'article 71 du projet de loi de finances prévoit une augmentation de la subvention versée à l'AFPA (+ 1,7 %) qui lui permettra, dans le cadre de la commande publique qui lui est adressée par l'Etat, de continuer à remplir sa mission de mise en œuvre d'actions de formation qualifiante et d'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi et de développer son offre de prestations de validation des acquis.

² Jean Wemaëre, président de la Fédération de la Formation Professionnelle

Conclusion

La décentralisation de la formation professionnelle est une question encore en cours de discussion. Elle va impliquer de nombreux changements dont on commence à percevoir les contours à travers les nouvelles lois, les rapports et les discours du Gouvernement. Dans la redéfinition des acteurs, la région se voit attribuer un rôle central : l'ensemble de la formation professionnelle lui est confiée, et cela ne va pas sans poser de problèmes, tel que celui du transfert de personnels.

Ainsi, durant la synthèse nationale des Assises des Libertés locales à Rouen, Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire, a évoqué les transferts entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale. Il a souligné que les intéressés pourraient demander un détachement de longue durée afin de conserver leur statut ou opter pour l'intégration dans la fonction publique territoriale. Cependant, les syndicats et les fonctionnaires manifestent leur inquiétude.

Le désengagement financier de l'Etat induit par le processus de décentralisation aura également des incidences fortes sur le mode de fonctionnement des organismes de formation tels que l'AFPA. La région sera amenée à devenir le donneur d'ordres sur le marché des formations et les critères d'éligibilité de ces organismes restent encore à définir.

Dans la mesure où les éléments de cette synthèse sont amenés à évoluer rapidement, nous touchons par là même les limites d'un sujet fort intéressant mais ô combien d'actualité.

Glossaire des sigles³

AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

AGEFOS-PME : Créé et géré par les partenaires sociaux (CGPME, CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO), et agréé par arrêtés ministériels :

- le 24 janvier 1973, comme Fonds d'Assurance Formation,
- le 22 mars 1995, comme Organisme Paritaire Collecteur Agréé (OPCA),

AGEFOS PME est, au plan national, le premier organisme gestionnaire des fonds de la formation professionnelle.

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

APEC : Association pour l'emploi des cadres.

ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce". Ces organismes, fédérés au sein de l'Unedic, sont chargés d'indemniser les chômeurs.

CARIF : Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation.

CCPR : Comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage. C'est une instance de concertation entre les régions, les partenaires sociaux, les chambres consulaires et l'État. Placé sous l'autorité du 1^{er} ministre, il est chargé d'évaluer des politiques régionales de FP initiale, continue et d'apprentissage, et de faire des recommandations dans ce domaine.

CCPRFP : Comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle.

CCREFP : Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle, institué par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Il a pour mission de favoriser la concertation entre les différents acteurs régionaux de la formation professionnelle.

CEREQ : Centre d'étude et de recherche sur les qualifications.

CFA : Centre de formation d'apprentis.

Centre INFFO : Centre d'information sur la formation.

CIO : Centre d'information et d'orientation.

COPIRE : Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi.

CPER : Contrats de plan Etat-Région.

CPNE : Commission paritaire nationale de l'emploi.

³ Sources : http://www.senat.fr/rap/a02-072-5/a02-072-5_mono.html#toc210
<http://www.centre-inffo.fr/maq100901/outils/abecedaire.htm>

CPNFP : Comité paritaire national pour la formation professionnelle.

DAFCO : Délégation Académique à la Formation CONTinue. C'est l'animation générale des GRETA qui est assurée par le Délégué Académique à la Formation Continue (le DAFCO) et son équipe.

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

DRTEFP : Direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

FAF : Fonds d'assurance formation.

FONGECIF : Fonds de gestion du congé individuel de formation.

FPC : Formation professionnelle continue.

FSE : Fonds social européen.

GIP : Groupement d'intérêt public.

GRETA : GRoupement d'Établissements publics de l'Éducation Nationale.

MEDEF : Mouvement des Entreprises de France.

OCA : Organismes collecteurs agréés.

OPCAREG : Organismes Paritaires Collecteurs Agrées Régionaux.

PAIO : Permanence d'Accueil, d'information et d'orientation.

PARE : Plan d'Aide au Retour à l'Emploi.

PIB : Produit intérieur brut.

PRDFP : Plan régional de développement des formations professionnelles.

TIPP : Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers.

UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

Petit Lexique Juridique⁴

Autonomie financière des collectivités territoriale

La fiscalité locale est le poste le plus important des ressources des collectivités territoriales devant les dotations de l'État et l'emprunt.

Elle comprend :

- la fiscalité indirecte (droits de mutation, taxes sur les cartes grises, taxe sur l'électricité, etc.)
- la fiscalité directe (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe professionnelle). Le produit total prélevé de ces quatre impôts s'élève à 49,3 milliards d'euros en 2002, en hausse de 1,4% par rapport à 2001. En 2002, les prélèvements fiscaux opérés par les collectivités territoriales se répartissent à hauteur de 65,6% pour les communes et les groupements de coopération intercommunale, 28,3% pour les départements et seulement 6% pour les régions.

L'actuel projet de loi constitutionnelle prévoit que les collectivités territoriales se verront reconnaître la faculté de recevoir "tout ou partie des impositions de toute nature". Elles pourront percevoir des impôts locaux dont elles fixeront le taux et l'assiette dans les limites déterminées par la loi, mais aussi se voir transférer une partie des impôts nationaux. Les recettes fiscales et autres ressources propres (revenu des domaines, dotations reçues des autres collectivités) devront constituer une part "déterminante" de l'ensemble de leurs ressources dans des conditions qui seront précisées par une loi organique.

Code général des collectivités territoriales

Il vise à regrouper dans un seul document l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives aux collectivités territoriales et groupements intercommunaux. D'autres textes concernant les collectivités locales se trouvent dans des codes "de compétences" (Code de l'Éducation, Code de la Santé...) ou dans des lois ou des règlements non codifiés.

Collectivité locale ou territoriale

Structure administrative, distincte de l'administration de l'État, qui prend en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Elle dispose d'une personnalité juridique, de compétences propres et d'un pouvoir de décision.

Contrat de plan Etat-région

Document récapitulatif des engagements financiers prévus pour la période 2000-2006 par l'État et chacune des régions. Le contrat de plan constitue le cadre de mise en cohérence pour la réalisation d'équipements prioritaires. L'actuelle génération porte sur la période 2000-2006 et mobilisera au total plus de 35 milliards d'euros.

⁴ Source : <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lexique.asp>

Conseil Constitutionnel

Le Conseil constitutionnel comprend 9 membres, dont 3 désignés par le Président de la République, 3 par le Président du Sénat et 3 par le Président de l'Assemblée nationale. Le Président est nommé par le Président de la République et a voix prépondérante en cas de partage. Le Conseil statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés. Saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou par 60 députés ou 60 sénateurs, le Conseil vérifie la conformité des lois adoptées par le Parlement, avant leur promulgation, avec la Constitution.

Décentralisation

Processus consistant pour l'État à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes. Avec les lois Defferre de 1982-1983, la première vague de décentralisation a permis :

- la suppression de la tutelle administrative et financière exercée par le préfet ;
- l'élection par le conseil général de l'exécutif départemental ;
- d'ériger la région en collectivité territoriale pleine et entière, administrée par un conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel ;
- le transfert de "blocs de compétences" et des ressources correspondantes au bénéfice des communes, départements et régions. L'actuel projet de loi constitutionnelle consacre de manière irréversible le rôle des collectivités territoriales en inscrivant dans l'article premier de la Constitution le principe selon lequel "l'organisation de la République est décentralisée" et en décidant que les régions figureront désormais, aux côtés des communes et des départements et collectivités d'outre-mer, parmi les collectivités territoriales de la République énumérées dans la Constitution.

Déconcentration

Délégation de moyens et de pouvoirs de décision de l'administration centrale aux services extérieurs de l'État. La déconcentration permet à ces derniers de prendre le maximum de décisions sur place, au plus près des intérêts en présence et de chercher, dans le cadre de leur mission générale et des réglementations nationales, les solutions appropriées aux problèmes qu'ils rencontrent.

Droit à l'expérimentation

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République prévoit que les collectivités territoriales pourront être autorisées à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. Ce nouveau droit ouvert aux collectivités territoriales sera cependant étroitement encadré : les conditions générales des expérimentations seront précisées par une loi organique ; il faudra une habilitation législative préalable qui ne pourra intervenir lorsque seront en cause les conditions essentielles d'une liberté publique ; les expérimentations devront avoir un objet et une durée limités. Après évaluation, ces expérimentations seront soit abandonnées si elles ne sont pas jugées concluantes, soit généralisées.

Loi Constitutionnelle

Modifie la Constitution. Elle doit être adoptée par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, lorsqu'elle résulte d'un projet de loi, le Président de la République peut décider de ne pas la soumettre à référendum, mais à l'approbation du Congrès (Assemblée et Sénat réunis), qui doit se prononcer à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Loi Organique

Précise les modalités d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics dans les cas prévus par la Constitution. En cas de désaccord entre les deux assemblées, elle ne peut être adoptée en dernière lecture par l'Assemblée nationale qu'à la majorité absolue de ses membres. Elle est obligatoirement déferée devant le Conseil constitutionnel.

Loi de programme

Décrit les objectifs que se fixe l'Etat dans un domaine (enseignement, dépenses militaires...) pour les années à venir, et les moyens financiers qu'il envisage d'y consacrer. Cependant, les crédits correspondants ne peuvent être ouverts que par une loi de finances.

Péréquation

Redistribution d'une partie de la masse financière perçue par les collectivités locales afin de favoriser une meilleure répartition des richesses et réduire ainsi les inégalités.

Subsidiarité

Appliqué à la décentralisation, il s'agit du principe selon lequel les collectivités territoriales peuvent assumer une compétence en lieu et place de l'État, lorsqu'elles ont vocation "à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mis en œuvre à l'échelle de leur ressort" (article premier du projet modifiant l'article premier de la Constitution).

Bibliographie

Le cadre institutionnel

[1] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (1) [en ligne]. - JO n°75 du 29 mars 2003 p. 5568 [consulté le 05 mai 2003].

< <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSX0200146L> >

[2] Décentralisation : deux lois pour organiser le référendum local et le droit à l'expérimentation. – mis à jour le 14/05/03 [consulté le 20 mai 2003].

< <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=39493> >

[3] Premier rapport sur la décentralisation en matière de formation. – 21/01/03 [consulté le 27 avril 2003].

< <http://www.centre-inffo.fr/v2/actualite/depeches/der666.htm> >

[4] La lente marche vers la décentralisation / Laurent Gérard. – Entreprise & Carrières, 21 au 27 janvier 2003, n°653, p. 4-5

[5] Discours de Monsieur Jean-Pierre Raffarin lors de la synthèse des Assises des libertés locales à Rouen / Jean-Pierre Raffarin. - 28/02/03 [consulté le 19 mai 03].

< http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p_imp.cfm?ref=38536&d=1&msie=1&msie4 >

[6] Régionalisation de la formation professionnelle Rapport d'étape [en ligne] / Pierre-André Périssol. - 19/02/03 [consulté le 17 mai 2003]. – Format pdf.

< <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000160/0000.pdf> >

[7] Le rapport d'étape de Pierre-André Périssol sur la décentralisation de la formation. - 13 mars 2003 [consulté le 17 mai 2003].

< <http://www.centre-inffo.fr/v2/actualite/depeches/der686.htm> >

Redistribution des rôles : le rôle majeur de la région

[8] Assises des Libertés locales Minutes de la réunion de la synthèse nationale.

- p. 23-25 [consulté le 03 mai 2003]. - Format pdf.

<http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c6_collectivites_locales/c611_assises/synthese/minutes_assises.pdf>

[9] Discours de Monsieur Nicolas Sarkozy lors des Assises des Libertés locales à Grand-Quevilly/ Nicolas Sarkozy. – 28/02/03 [consulté le 10 mai 2003].

<http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/cl_le_ministre/c13_disco.../2003_03_assises-roue>

[10] Enseignement et formation professionnelle : des objectifs pour une réelle décentralisation. [en ligne] / MEDEF. - 12/01/03 [consulté le 20 mai 2003].

< http://www.medef.fr/staging/site/page.php?pag_id=1149&modAttributes=29:1449 >

[11] Les enjeux de la réforme [en ligne] / CFDT. - 10/04/03, mis à jour le 07/05/03 [consulté le 21 mai 2003].
< http://www.cfdt.fr/actu/imprimer/formation/dossier_reforme_02.htm >

[12] Les enjeux de la décentralisation en matière d'enseignement et de formation professionnelle : les propositions des entreprises / MEDEF Languedoc- Roussillon. - novembre 2002. [consulté le 20 mai 2003].
<http://www/languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/actualites/assisesdecembre2002/pdf/c_medef_formation.pdf>

[13] Evolution du système et de l'environnement de la formation professionnelle : les mutations en cours / Jean Wemaëre, président de la Fédération de la Formation professionnelle. – avril 2003 [consulté le 10/05/03]
< <http://www.ffp.org/pages/edito/edito.html> >

[14] L'Afpa se prépare à la décentralisation / Laurance N'Kaoua. – Les Echos [Pressed], 2 mai 2003, [consulté le 21 mai 2003].

Le nouveau cadre financier

[15] Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2003 Tome V Formation professionnelle Annexe au procès verbal de la séance du 21/11/02 [en ligne] /Annick Bocandé, sénateur. - [consulté le 17 mai 2003].
< <http://www.senat.fr/rap/902-072-50.html> >

Bibliographie complémentaire

La formation professionnelle continue avant la réforme de la décentralisation

Le dispositif de formation professionnelle continue en France. – Centre Inffo [consulté le 03 mai 2003].

< <http://www.centre-inffo.fr/v2/dispositif/index.htm> >

Le dispositif régional de formation professionnelle [en ligne]. – Centre Inffo [consulté le 3 mai 2003]

< <http://www.centre-inffo.fr/v2/regions/index.htm#dec> >

La réforme de la formation professionnelle

La réforme étape par étape. – Centre Inffo , 04/04/03 [consulté le 10 mai 2003]

< <http://www.centre-inffo.fr/v2/dispositif/reforme/index.htm> >

Circulaire DGEFP n°2002-29 du 2 mai 2002 concernant les premières dispositions d'application de la loi de modernisation sociale et de la loi relative à la démocratie de proximité en matière de décentralisation de la formation professionnelle [en ligne]. – Bulletin Officiel du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, jeudi 20 juin 2002, n° 2002-11 [consulté le 10 mai 2003]

< <http://www.travail.gouv.fr/publications/picts/bo/20062002/A0110005.htm> >

Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de la loi de finances pour 2003/ Christian Paul. – 10/10/02 [consulté le 01/05/2003].

< <http://www.assemblee-nationale.fr/12/budget/plf2003/a0257-03.asp> >

Décentralisation : le congrès adopte la loi constitutionnelle. - 18/03/03 [consulté le 19 mai 2003].

< <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=38718> >

Projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales / Nicolas Sarkozy. [consulté le 21 mai 2003]

< <http://www.assemblee-nat.fr/12/projets/pl0855.asp> >

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 mai 2003 n° 297, projet de loi organique relatif au référendum local [en ligne]

< <http://www.senat.fr/leg/pjl02-297.html> >

La décentralisation de la formation professionnelle

Formation professionnelle (FP) et décentralisation.–fsu-fp. [consulté le 15 mai 2003]

< <http://www.fsu-fp.org/dossiers/decentralisation/021023decentralisationformpro.htm> >

Décentralisation de la formation professionnelle : premiers éléments – Les fiches pratiques de la formation continue, Centre Inffo avril 2003, p 10-11

Précision sur la régionalisation de la formation professionnelle. – Bref social, mardi 28 mai 2002, n°13653, p. 2

La décentralisation, un débat à tiroirs multiples / Philippe Réau. – CFDT, mis en ligne le 18 novembre 2002. [consulté le 21 mai 2003].

< http://www.cfdt.fr/actu/territoire/territoire_066.htm