

RÉGIONALISATION
DE
LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Par

Pierre-André PÉRISSOL

Ancien Ministre
Député

Lundi 23 Juin 2003

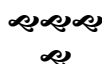
Les Régions en charge de l'employabilité

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

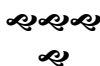
➤ En ce qui concerne les **actions de formation menées en faveur de publics spécifiques**, le critère pour juger de l'opportunité du transfert pourrait être de savoir si la formation donnée l'est dans un objectif de mener à l'emploi ou dans le cadre de la politique de ces publics.

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

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

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

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



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

Deux questions principales sont ainsi posées :

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

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

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

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

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

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

Or, les priorités des Régions sont aujourd'hui logiquement tournées, du fait même de leur champ de compétence, vers le développement économique. Demain, exerçant seules pour l'essentiel cette responsabilité – hors les ASSEDIC qui privilégient les publics les plus proches du retour à l'emploi, –, elles devront prendre en compte plus avant cette exigence sociale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A cet égard, le transfert aux Régions des SIFE collectifs semble logique, à charge pour elles d'assumer pleinement non seulement leur responsabilité traditionnelle à finalité économique mais aussi une responsabilité parfois plus proche des politiques sociales. Rappelons que les Régions sont en charge de l'ensemble des formations concernant les jeunes, en particulier les formations pré-qualifiantes. Le transfert de ces formations concernant l'ensemble des publics, jeunes ou adultes, constituerait à ce titre une mise en cohérence des politiques menées et des responsabilités exercées. Enfin les conventions signées entre l'Etat et les Régions préciseront parmi les engagements des Régions leur mission de remise à niveau professionnel des demandeurs d'emploi.

➤ **Conforter la responsabilité éducative de l'Etat**

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

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

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

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

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

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

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

2.3. l'AFPA

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

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

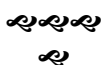
Les autres missions confiées à l'AFPA – mission d'ingénierie des titres du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, d'autant plus importante dans la dynamique créée par la validation des acquis de l'expérience, et mission d'orientation des demandeurs d'emploi dans la formation (122 centres) -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

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

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

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

Un mécanisme de péréquation interrégional devrait être mis en place pour permettre de réguler les besoins de formation dont l'offre AFPA correspondante n'existe pas dans une région donnée.



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

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

Ce n'est pas le cas des formations initiales professionnalisantes sous statut scolaire délivrées par l'Éducation Nationale, ou plus exactement cela dépend entièrement de la bonne volonté et

de la qualité du dialogue informel qui s'est établi ou non entre le Conseil Régional et le Rectorat.

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

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

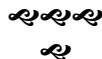
Il s'agit là d'élaborer une carte des formations qui corresponde aux besoins de qualification locaux, dont la responsabilité incombe à la Région, tout en prenant en compte les contraintes de gestion des personnels qui sont à la charge de ces administrations.

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

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

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

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



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

La légitimité des Régions dans le domaine est grande, au confluent de leur compétence en matière de formation professionnalisante et de leur partenariat avec les milieux socio-économiques.

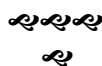
En outre, la capacité des Régions à fédérer les dispositifs multiples existant sur leur territoire devrait permettre de réduire les cloisonnements entre les différentes structures et les rendre enfin lisibles aux familles, notamment celles des élèves « orientés » par défaut vers

l'enseignement professionnel, souvent les plus démunies en matière d'information à l'orientation, et dont les besoins sont aujourd'hui, de fait, insatisfaits.

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

Encore faut-il qu'une offre de service soit définie qui sera très probablement assez variable d'une région à l'autre. **Aussi, est-il proposé de rendre obligatoire l'élaboration et l'adoption par les Régions d'un Schéma Directeur Régional pour l'Accueil et l'Information.**

En tout état de cause, des interventions communes mobilisant plusieurs partenaires et coordonnées par la Région supposent d'être portées par une structure adaptée. Une formule de GIP (Groupement d'intérêt public) peut être proposée, dont le cadre législatif et réglementaire est disponible. L'élaboration de la charte constitutive du GIP permettra de définir le contenu du projet partagé ainsi que la participation de chacun des partenaires.



5. Impulser en Région le développement de la validation des acquis de l'expérience.

Les conseils régionaux doivent intégrer et impulser, dans leurs domaines de responsabilités propres, le développement de la validation des acquis de l'expérience dont les conséquences à terme sur l'emploi seront importantes.

En dehors de la phase de validation qui relève exclusivement des instances de certification et en excluant toute idée de régionalisation des certifications, les régions doivent néanmoins pouvoir, dans ce domaine, inscrire dans leur périmètre d'activité plusieurs missions : l'information de l'ensemble des bénéficiaires potentiels, l'aide à l'accompagnement des candidats et le suivi de la mise en œuvre du dispositif.

5.1. Une mission prioritaire d'organisation des informations et de mise en cohérence des différents circuits d'accueil et de conseil d'orientation.

La validation des acquis demeure encore trop méconnue des bénéficiaires potentiels, salariés ou non. Il est donc essentiel, dans un premier temps, de mettre en place, au profit de l'ensemble des bénéficiaires, les moyens de se repérer dans cette forêt de dispositifs multiples, de façon telle que l'affirmation de ce droit puisse avoir une portée effective.

C'est dans cette nécessité de mise en cohérence générale des circuits d'information et des différents relais que les Régions trouvent leur légitimité première en matière de validation des

acquis. Une répartition équitable sur le territoire d'un réseau dense de lieux d'information et de conseil est essentielle dans une perspective de développement de la VAE et de réduction de l'inégalité d'accès entre les différents bénéficiaires potentiels. Les Régions sauront constituer des services de proximité permettant l'accès à l'information, sur un même territoire, de l'offre de validation des différents prestataires, encore trop cloisonnée aujourd'hui.

La loi de modernisation sociale a confié aux Régions qui le souhaitent, en matière d'information conseil à propos de la VAE, un rôle de coordination, conjointement et contractuellement avec les services de l'État. Ce rôle pourrait être intégralement dévolu aux Régions, avec transfert des fonds correspondants.

5.2. Un rôle de premier accompagnement des candidats. La prise en charge d'une partie du dispositif.

L'accompagnement des candidats peut représenter un moment important, parfois décisif dans la démarche, pour bon nombre d'entre eux. Certains, en effet, ont besoin d'être aidés dans l'exercice de formalisation de leur expérience professionnelle : aide à la mise en perspective et à la récapitulation des activités exercées et des compétences, aide à la constitution du dossier et préparation à l'entretien avec le jury de validation.

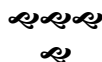
Lorsque la VAE est engagée par l'employeur dans le cadre du plan de formation de l'entreprise, les dépenses correspondantes, y compris les frais liés à l'accompagnement du candidat et à la préparation de cette validation font partie de l'obligation financière des employeurs d'au moins 10 salariés. Mais dans le cas de demandes individuelles et en particulier des candidats à la VAE demandeurs d'emploi, la question du financement de cet accompagnement n'est en revanche pas réglée.

L'assistance aux candidats à la validation des acquis de l'expérience, qui peut être déléguée à différents opérateurs, représente un deuxième champ d'intervention possible des Régions, auquel certaines participent déjà.

5.3. Constituer un lieu d'observation de la VAE afin de mieux connaître la mise en œuvre et les effets du dispositif.

Il conviendrait que les conseils régionaux s'engagent dans la création de lieux de recueil et d'observation des données relatives aux opérations de validation des acquis (nombre de dossiers demandés, déposés, acceptés et informations sur le devenir des bénéficiaires).

Il est nécessaire de disposer de ces données pour assurer le pilotage du dispositif.



6. Une concertation correctement structurée entre l'ensemble des acteurs régionaux de la formation professionnelle est indispensable.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, il existe un besoin réel de disposer d'un document de synthèse présentant un programme global des actions de formation professionnelle. L'objectif est de disposer d'un

panorama complet et précis de l'offre de formation. **La carte des formations professionnelles serait ainsi le document opérationnel regroupant l'offre effective des formations financées en Région**, incluant plusieurs sous-ensembles : les uns relevant du financement et de la compétence des Conseils Régionaux, les autres incombant aux autres partenaires. Cette carte des formations, véritable outil de coordination, de rationalisation, de planification des formations à l'échelle régionale comprendrait ainsi plusieurs volets bien distincts :

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

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

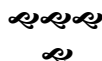
Cette carte couvrirait donc désormais l'ensemble des formations financées ouvertes aux jeunes et aux demandeurs d'emploi.

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

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

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

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



7. Introduire une part de logique territoriale dans la collecte de la taxe d'apprentissage.

7.1. Alors qu'elles sont pleinement compétentes en matière d'apprentissage, les Régions n'ont qu'une faible lisibilité sur la taxe d'apprentissage collectée et sont confrontées à de fortes inégalités de ressources par appreni.

7.1.A. Une forte variation de la taxe d'apprentissage collectée par appreni entre les régions.

En 2001, la taxe d'apprentissage collectée par appreni variait, en métropole et avant péréquation, entre la région la mieux lotie et celle la moins bien dotée, de 583 euros en Pays de la Loire à 2 524 euros pour l'Ile de France soit dans un rapport de plus de 1 à 4¹. Selon les données du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPR) pour l'année 2000, la taxe d'apprentissage affectée aux centres de formation des apprentis variait, par appreni, de 757 euros à 2 638 euros entre ces mêmes Régions, soit dans un rapport de 1 à 3,5. Sur les 446 M. d'euros de taxe d'apprentissage (quota et une partie du barème) qu'ont reçus les centres de formation des apprentis (CFA) en 2001, l'Ile de France en concentrait 34% et Rhône-Alpes 9,8%.

La péréquation, mise en place en 1996, ne vient corriger ces différences qu'à la marge : en 1998, la taxe d'apprentissage affectée aux centres de formation des apprentis variait, après péréquation, de 692 euros par appreni en Aquitaine à 2204 euros en Ile de France soit dans un rapport de 1 à 3,2. Cette correction s'améliore au cours des dernières années mais l'écart reste en 2001 de l'ordre de 1 à 2,5 entre les deux extrêmes (1056 euros à 2732 euros)². Même renforcée par la loi de modernisation sociale qui a porté le taux de péréquation de 8% à 10% pour la taxe versée au titre de l'année 2002, la péréquation ne compense que faiblement les écarts de collecte :

- elle reste limitée dans son ampleur : 106,7 M. d'euros en 2001 soit environ 7% des charges de fonctionnement des CFA constatées en 1999 ;
- les critères de répartition des sommes du Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage (FNPTA) aux régions figent l'allocation spontanée des ressources : 40% des fonds sont versés au prorata du nombre d'apprentis inscrits dans la région et 60% au prorata du nombre d'apprentis corrigé par un ratio représentant les écarts de collecte de taxe par appreni. Il n'y a donc que 60% de l'enveloppe de péréquation qui corrige réellement les inégalités de collecte.

Ces écarts régionaux tiennent à plusieurs facteurs qui viennent accentuer les différences de développement économique et de potentiel fiscal :

- la collecte effectuée au siège social de l'entreprise (et non au niveau de l'établissement) favorise la région Ile-de-France qui concentre 48,7% de la collecte totale en 2001. La chambre de commerce et d'industrie de Paris collecte notamment 17% de l'ensemble de la taxe d'apprentissage ;
- la liberté d'affectation par les entreprises du produit de leur contribution se traduit par d'importants transferts financiers entre régions : par exemple, un tiers des fonds émis par

¹ Source : Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage.

² Source : Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage.

des entreprises de l'académie de Versailles est reversé dans d'autres régions ; en 2002, près de 70% de la taxe d'apprentissage collectée à Paris (hors péréquation) était affectée dans d'autres départements mais à l'inverse, les CFA de Paris reçoivent des fonds de collecteurs d'autres départements. Ces transferts croisés ne suppriment pas les inégalités entre régions, le montant de taxe d'apprentissage par apprenti variant après transfert de 1 à plus de 3 selon la Région.

Il est vrai que les coûts de formation des apprentis peuvent sensiblement varier selon les CFA et les régions. Faute de comptabilité analytique généralisée, il est difficile d'apprécier l'ampleur et les causes de ces écarts. Plusieurs facteurs peuvent être avancés : le coût de l'immobilier dans certaines régions, le coût de la matière d'œuvre pour les formations dans le secteur industriel par rapport au secteur tertiaire, le niveau de diplôme qui implique un temps de formation plus ou moins élevé, la possibilité de réaliser ou non des économies d'échelle en fonction des flux d'apprentis, etc.

7.1.B. Une variation de la dotation budgétaire à la formation professionnelle selon les Régions.

Pour importants que soient ces facteurs, ils ne peuvent cependant justifier les variations régionales considérables dans la collecte de la taxe.

Les Régions doivent compenser, par leur subvention d'équilibre, les écarts de ressources de taxe d'apprentissage entre les centres de formation des apprentis. Ceux-ci sont en effet financés par quatre sources dont les deux principales sont les subventions des Régions et la taxe d'apprentissage (cf. tableau). La participation des branches professionnelles (fonds de l'alternance et taxe parafiscale dans certains secteurs³) varie selon les régions et les liens que les CFA entretiennent avec les organismes gestionnaires des branches. Ainsi l'Ile de France et la Picardie sont les principaux bénéficiaires de ces financements des branches professionnelles (respectivement 15,7 M. d'euros et 11,8 M. d'euros en 2000) qui ne jouent qu'un rôle marginal en Midi-Pyrénées et Aquitaine (respectivement 1,3 M. d'euros et 1,4 M. d'euros). La contribution des organismes gestionnaires (chambre consulaire, établissement scolaire, association...) ne représente que 3% du coût de fonctionnement des CFA.

Principaux financeurs des CFA

Les financeurs	2000	
	Montants (M° d'euros)	Contribution (%)
Régions	731	54,3
Taxe d'apprentissage	462	34,3
Branches professionnelles	108,5	8,1
Organismes gestionnaires	44,7	3,3

Source : CCPRA – données physico-financières

³ En 2000, 23 accords de branche prévoient que les fonds de l'alternance peuvent abonder le fonctionnement des CFA (métallurgie, hôtellerie, bâtiment...) pour tout ou partie des fonds versés par les entreprises de moins de 10 salariés et dans la limite de 35 % des fonds versés par les entreprises de plus de 10 salariés ; une taxe parafiscale est collectée par certains secteurs (bâtiment, transport, réparation automobile) mais devrait être supprimée en 2004.

Certaines Régions faiblement dotées en taxe d'apprentissage font un effort budgétaire particulier et viennent compenser par leurs subventions les faibles ressources des CFA par apprenti : ainsi les Régions Pays de la Loire et Poitou-Charentes qui ont les taux de taxe collectée par apprenti les plus bas (respectivement 706 euros et 740 euros en 2000) figurent aussi parmi les Régions dont la participation financière par apprenti est la plus élevée (respectivement 2 603 euros et 2 373 euros en 2000). Cette politique n'est cependant pas systématique. A l'inverse, l'Ile de France qui est de loin la région la plus dotée en taxe d'apprentissage (2 414 euros par apprenti en 2000) bénéficie également de subventions importantes du conseil régional (2 362 euros par apprenti en 2000).

7.1.C. Les difficultés engendrées par ces différentiels de taxe par apprenti entre les régions

L'inégale répartition de la taxe d'apprentissage sur le territoire conduit ainsi à deux difficultés majeures pour les Régions.

D'une part, il est incohérent que la Région soit investie de la responsabilité de la formation professionnelle et qu'elle soit considérée comme une simple variable d'ajustement sur le plan du financement de l'apprentissage. Un des arguments forts en faveur de la décentralisation de la formation professionnelle tient à ce que le niveau régional apparaît comme un échelon plus pertinent pour apprécier l'adéquation entre les formations et les débouchés sur l'emploi : comment soutenir simultanément que le financement est optimal s'il échappe à toute logique territoriale ? Il est paradoxal que les Régions, qui contribuent à plus de la moitié des ressources des CFA (54% en 2000) et vont devenir le principal financeur de l'apprentissage en gérant à partir de 2003 les indemnités compensatrices aux employeurs, n'aient pratiquement aucune information ni de mot à dire sur les flux de taxe d'apprentissage.

D'autre part, les Régions sont fortement sollicitées pour subventionner les réseaux de formation des apprentis qui ne collectent que peu de taxe d'apprentissage. Ainsi, les centres de formation qui ne sont pas adossés à un réseau de collecte – notamment ceux des chambres des métiers – bénéficient de moins de taxe d'apprentissage et font face à des difficultés de financement : selon le CCPR, la taxe représente 10,4% des recettes des CFA des chambres des métiers contre 37,4% pour les CFA des chambres de commerce et d'industrie. Alors que le réseau des chambres des métiers forme près de 30% des apprentis chaque année, il ne bénéficie que d'environ 5% de la taxe d'apprentissage collectée. Les Régions apparaissent ainsi comme des financeurs « contraints » dans la mesure où la survie d'un réseau important dépend de leurs subventions alors même qu'elles n'ont pas de visibilité sur la collecte et l'affectation de la taxe d'apprentissage. En dépit des subventions régionales, les besoins de financement insatisfaits sont estimés, par l'assemblée des chambres des métiers, à environ 30 M. d'euros en fonctionnement. Les difficultés de ces CFA sont accentuées pour l'investissement qui ne relève pas de la compétence des Régions en vertu de la loi de 1983 et doit être financé par la taxe d'apprentissage.

7.1.D. Une clarification nécessaire

Plusieurs sources sont disponibles sur la collecte de la taxe d'apprentissage sans qu'il existe un système d'information synthétique et partagé par tous les acteurs. Si le ministère des affaires sociales effectue une enquête annuelle auprès des collecteurs, ses données ne coïncident pas avec l'analyse effectuée auprès des services des Régions par le CCPR. Les

approximations sont importantes sur la collecte de la taxe alors que les montants en jeu sont considérables : si la taxe d'apprentissage transitant par les organismes collecteurs est de 1 056 M. d'euros en 2001 selon le ministère des affaires sociales, le montant global de la taxe est lui estimé à 1 396 M. d'euros en 2001 dans l'annexe à la loi de finances 2003⁴. Les mouvements de taxe entre les régions ne sont pas connus et il manque une analyse des causes des écarts de taxe collectée par apprenti.

Il est urgent d'établir un constat partagé sur la taxe d'apprentissage entre les Régions et les principaux collecteurs, avec l'appui des services de l'Etat.

Afin de faciliter ces comparaisons, le Conseil Régional et ses partenaires (représentants des branches professionnelles et des organismes collecteurs, chambres consulaires, Etat) devraient mettre en place, au niveau régional, un tableau type qui rassemblerait quelque indicateurs significatifs pour le contrôle de gestion.

Ce tableau pourrait par exemple rassembler, par grands secteurs professionnels et par niveau de qualification (CAP – BEP – Bac pro- BTS - Ingénieur), les ratios financiers suivants :

- le coût global/apprenti,
- le coût global – coût de charge immobilier/apprenti,
- l'effort financier consenti par la Région au profit de l'apprentissage/population potentielle active (16 à 59 ans).

Ces données seraient complétées par des indicateurs plus qualitatifs tels que le rapport entre le nombre d'apprentis diplômés et le nombre d'apprentis formés, le rapport entre le nombre d'apprentis embauchés et le nombre d'apprentis venant d'être diplômés.

Cette clarification est une étape indispensable pour une plus grande efficacité et transparence du système de financement de l'apprentissage. Elle n'exonère cependant pas d'une réflexion sur le nécessaire renforcement du rôle des Régions dans la régulation de ce système.

7.2. Introduire une part de logique territoriale, dans le respect de la libre affectation de la taxe d'apprentissage.

7.2.A. Les limites des dispositifs prévus par la loi de modernisation sociale.

La loi de modernisation sociale n'aura aucun effet sur la territorialisation de la taxe d'apprentissage et le rôle des Régions. Elle a certes introduit des dispositifs en faveur d'une plus grande transparence et d'une rationalisation de la collecte de la taxe d'apprentissage. La connaissance de la collecte de la taxe d'apprentissage sera améliorée par l'agrément des organismes collecteurs au niveau national et régional. La loi encadre les frais de collecte et donne une base juridique aux délais de conservation des fonds pour limiter la thésaurisation. En outre, le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) est informé par les services de l'Etat des sommes collectées auprès des entreprises de la région et de leur affectation. Il est aussi informé de la contribution des fonds de l'alternance. Avant le 30 juin de l'année au cours de laquelle la taxe est répartie, l'ensemble des collecteurs nationaux et régionaux doivent faire connaître au préfet de région et au

⁴ Le décalage viendrait des versements directs des entreprises aux CFA et des versements directs au Trésor public (versements libératoires ou au titre de la péréquation).

président du conseil régional le montant des concours qu'ils entendent attribuer aux centres et aux sections d'apprentissage implantés dans la région.

Il s'agit là d'informations a posteriori qui ne permettent pas à la Région de jouer un rôle. Elles ne conduisent pas à identifier le potentiel de taxe d'apprentissage que représente la région, le pourcentage qui y sera affecté et celui qui fera l'objet d'un transfert vers d'autres régions.

La mise en œuvre de cette réforme nécessitera beaucoup de temps, d'autant que ses mécanismes apparaissent complexes aux acteurs concernés : la concertation prévue au sein du CCREFP, qui devait être engagée au cours du premier semestre 2003, n'a pas encore pu avoir lieu ; les systèmes d'information des CFA et des organismes collecteurs doivent encore s'adapter à leurs nouvelles obligations de comptabilité analytique et de transmission d'information.

En tout état de cause, la loi de modernisation sociale n'aura pas d'effets sur la territorialisation de la taxe d'apprentissage et sur le rôle des Régions.

La réforme amorcée par la loi de modernisation sociale n'avait pas pour objectif la territorialisation ; aussi ne répond-elle pas à l'enjeu de la décentralisation de la formation professionnelle et ne modifie-t-elle pas la place des Régions qui demeurent des financeurs « contraints » de l'apprentissage. Il n'existe par conséquent pas actuellement, au plan régional, de coordination de l'offre d'apprentissage en fonction des besoins régionaux de qualification. Aucune véritable stratégie régionale ne peut être mise en place, qui permettrait de définir à moyen terme les besoins de formation d'apprentis de tel ou tel niveau de qualification, en adéquation avec la demande économique.

7.2.B. Organiser une mise en face à face entre les financements générés dans la Région et les besoins exprimés localement.

Il apparaît en effet cohérent et nécessaire, pour parachever la décentralisation de la formation professionnelle, d'introduire une étape régionale où se confronteraient les besoins locaux de l'apprentissage et les moyens financiers générés par l'activité locale.

Le dispositif proposé ici maintient **le principe de libre affectation de la taxe d'apprentissage par l'entreprise ainsi que celui de libre affectation des sommes restantes par les collecteurs**. Il porte sur le quota de la taxe d'apprentissage et ne concerne donc pas le barème. **Il comporte deux volets : un renforcement de la logique territoriale au stade de la collecte de la taxe ; une phase de concertation préalable à l'affectation des financements de l'apprentissage permettant la mise en face à face au niveau régional des besoins et des moyens.**

Pour avoir une vision claire des ressources de taxe d'apprentissage disponibles au niveau de la région, **il est proposé que la collecte se fasse par établissement et soit effectuée par des collecteurs régionaux ou représentés à l'échelon régional.**

Une collecte par établissement s'avère nécessaire pour identifier clairement les moyens générés par l'activité locale. Actuellement, l'entreprise doit s'acquitter de la taxe d'apprentissage au niveau de son principal établissement (article 229 du code général des impôts), ce qui conduit à favoriser les régions où sont implantés les sièges sociaux des entreprises : ainsi, alors que l'Ile de France représente 25% des effectifs salariés cotisants à l'assurance chômage, elle capte près de 50% de la collecte de la taxe d'apprentissage ; à

l'inverse l'Aquitaine qui rassemble plus de 4% des effectifs Unedic ne collecte qu'un peu plus de 2% de la taxe d'apprentissage. La loi de modernisation sociale restreint le champ d'intervention des organismes collecteurs régionaux aux entreprises qui ont leur siège social ou un établissement dans la région mais cette disposition n'apparaît pas de nature à corriger l'effet « siège social » constaté. Le passage à une collecte par établissement implique une modification législative. Si la collecte était toutefois maintenue au niveau du siège social, il serait essentiel d'introduire un mécanisme permettant de ventiler au niveau régional la taxe d'apprentissage collectée⁵ : l'important est que les ressources de taxe d'apprentissage générées par l'activité locale soient connues, identifiées et bien visualisées pour permettre la concertation entre les différents partenaires régionaux au niveau local.

Les collecteurs seraient agréés au niveau régional, comme le prévoit la loi de modernisation sociale. Les collecteurs nationaux – qui représentent actuellement environ 15% de la collecte de la taxe d'apprentissage – seraient maintenus à la condition que la convention qui les lie aux ministères de l'Education nationale, de l'Agriculture ou de la Jeunesse et des sports, organise les modalités de la collecte à un niveau régional. Ces collecteurs devraient ventiler la collecte par région dans leur comptabilité et s'organiser pour participer aux conférences de concertation au niveau régional (cf. infra) : ainsi, la taxe d'apprentissage produite par les salaires distribués dans une Région serait prise en compte au niveau de la conférence régionale, et pas seulement les fonds versés aux collecteur régionaux.

7.2.C. Instituer une conférence régionale de concertation.

Une instance de concertation régionale ad hoc serait chargée de confronter les moyens financiers que représente la taxe d'apprentissage générée dans la région, c'est-à-dire produite par des salaires locaux, avec les besoins de financements des CFA et des sections d'apprentissage situés dans cette région.

Elle réunirait chaque année sous la présidence du Conseil Régional, les organismes collecteurs d'une part, les représentants des organismes formateurs, d'autre part. L'État – Préfet de Région, Recteur -, les Chambres consulaires régionales, les représentants régionaux des branches professionnelles en seraient membres. La concertation porterait, dans son volet ressources, sur l'affectation des fonds libres après la pré-affectation effectuée par les entreprises, et, dans son volet besoins, elle porterait sur les besoins des CFA et des sections d'apprentissage, compte tenu des autres ressources des CFA (part des fonds de l'alternance affectés à l'apprentissage, subventions régionales, financements des organismes gestionnaires) et des financements de l'État pour les sections d'apprentissage.

Afin de desserrer la contrainte calendaire (la collecte de la taxe d'apprentissage se poursuit jusqu'au 31 mars et les CFA doivent connaître leurs moyens pour la rentrée scolaire de septembre), cette instance pourrait se baser sur la collecte de l'année précédente. Ainsi, la concertation pourrait se dérouler en novembre de l'année n, à partir des chiffres de la collecte connus en avril/mai, et se prononcer sur les affectations nouvelles de l'année n+1.

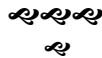
Les modalités de cette concertation seraient introduites dans une convention passée entre la Région et le collecteur régional d'une part et entre le ministère concerné et le collecteur national d'autre part.

⁵ Les formulaires de déclaration des entreprises pourraient par exemple indiquer la masse salariale des différents établissements ainsi que leur implantation ; les collecteurs seraient chargés de ventiler les sommes collectées par régions.

Cette conférence sur les intentions de financement des différents acteurs de l'apprentissage permettrait ainsi une concertation sur des bases objectivées en lien avec la carte des formations. Ce face à face entre les besoins et les moyens de l'apprentissage prend tout son sens avec l'analyse du coût de formation des CFA que met en place la loi de modernisation sociale : une concertation des financeurs de l'apprentissage a d'autant plus d'intérêt qu'elle permettra de progresser dans la connaissance des coûts régionaux de formation.

7.3.Des aménagements de la taxe d'apprentissage permettraient par ailleurs une plus grande efficacité et transparence du système

Les entreprises versent la majeure partie de la taxe d'apprentissage dont elles sont redevables à des collecteurs ou directement aux CFA ou établissements d'enseignement ; elles versent la part du quota destinée au fonds de péréquation soit directement au Trésor public soit par l'intermédiaire d'un collecteur. Certaines entreprises effectuent des versements libératoires au Trésor public lorsqu'elles n'atteignent pas la part due pour le quota ou les proportions prévues par le barème entre les différents types d'enseignement : ces fonds versés au Trésor public ne reviennent actuellement pas au financement de l'apprentissage. Il serait logique que ces sommes – représentant 25 M. d'euros en 2000 – soient reversées par le Trésor public au Fonds de péréquation et viennent ainsi financer l'apprentissage via les Régions.



Conclusion

Le fil conducteur des propositions de régionalisation de la formation professionnelle présentées dans ce rapport repose sur **la volonté d'investir la Région d'une responsabilité claire et lisible dans le domaine, en lui donnant les moyens de créer une véritable concertation entre tous les acteurs et d'optimiser l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins et débouchés en matière d'emploi.**

- C'est le sens de la proposition de transfert aux Régions de l'ensemble des crédits de la formation des demandeurs d'emploi, destinée à mieux structurer l'offre sur des besoins identifiés et déterminés par la commande publique, après clarification des responsabilités respectives des Régions et de l'Etat.
- C'est aussi l'objet de la suggestion d'élaboration d'une carte des formations professionnalisantes initiales, qui corresponde aux besoins de qualification locaux, dans le cadre d'un contrat passé entre chacun des ministères de tutelle et la Région.
- C'est le but également de la recommandation d'organiser la concertation régionale entre les différents acteurs de la formation professionnelle autour de l'élaboration d'un plan d'orientation stratégique des formations d'une part, et de la carte opérationnelle des formations professionnelles financées en Région, d'autre part.
- C'est enfin la finalité de la proposition visant à introduire une part de logique territoriale dans la collecte de la taxe d'apprentissage afin de mieux coordonner l'offre d'apprentissage en fonction des besoins régionaux de qualification, en organisant une mise en face à face entre les financements générés dans la Région et les attentes exprimées localement dans le domaine.

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

Dans cette perspective, l'organisation des liens plus consistants et de transitions facilitées pour les jeunes entre l'école, notamment l'enseignement professionnel, et le monde du travail et de l'entreprise devra faire l'objet d'une forte priorité.

Pierre-André PÉRISSOL