

Les différentes formes de partenariat des acteurs de la formation professionnelle en région

Cette contribution au Groupe multipartite préparatoire à une réforme de la formation professionnelle est en grande partie issue d'une analyse des matériaux rassemblés au fil des différents travaux menés par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie dans le cadre de ses commissions (évaluation et comptes) et de ses groupes de travail (CCREFP, OREF, Sécurisation des parcours professionnels)

Au fur et à mesure de la décentralisation des compétences de formation professionnelle aux Régions (1983, 1993, 2002 et 13 Août 2004) et de la déconcentration, se mettent en place au niveau régional **différentes formes de partenariat** pour assumer **différentes fonctions** : l'information sur la formation, l'expertise de la relation formation/emploi, la programmation/régulation des voies de formation, l'évaluation....

Dans le même temps on assiste à un renforcement de la compétence des partenaires sociaux au niveau national, d'abord par la loi quinquennale de 1993 qui les incite à se structurer au niveau des branches professionnelles par la restructuration des OPCA, puis dans le cadre de l'ANI 2003 et de la loi du 4 mai 2004.

- I. Le paysage actuel régional est le fruit d'une histoire** qui commence par une relation Etat/Région. Les partenaires sociaux n'intégreront que progressivement ce partenariat.

On peut distinguer plusieurs époques :

1^{ère} époque : 1983: les 1ères lois de décentralisation : un partenariat Etat/Région

- **la loi de décentralisation du 7 Janvier 1983** relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les Régions et l'Etat, détermine les principes fondamentaux et les modalités du transfert aux Régions des compétences en FPC et apprentissage. Elle leur confère **une compétence de droit commun** dans le domaine de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage (à distinguer de « compétence exclusive »). Leur sont transférés les moyens d'intervention du FFPPS (essentiellement consacrés au soutien à la promotion sociale) : elles reçoivent une Dotation Globale de Décentralisation (DGD) de l'Etat et perçoivent le produit de l'impôt sur les cartes grises
- **signature des premiers CPER** : le premier 1984/1989 invite les Régions à élaborer des schémas régionaux de la FPC (le schéma de l'apprentissage deviendra obligatoire en juillet 1987). Le second couvre la période 1989/1993

Ils mettent notamment en place **des outils techniques d'aide à la décision** :

- o En matière de connaissance de l'offre de formation régionale : **les CARIF** (centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation), créés par le 1^{er} CPER, dont les missions ont été précisées par une circulaire de 1985 puis en 1989
- o En matière d'analyse et de prospective sur l'emploi et la FP : **les OREF**, inscrits dans les 2èmes CPER (1989/1993) n'ont effectivement été implantés dans l'ensemble des Régions que par les 3èmes CPER(1994/1999)

- **les COREF** qui existaient depuis la loi de 1966, sont des *lieux de consultation* où les représentants de l'Etat et ceux de la Région viennent présenter de façon juxtaposée leurs politiques publiques aux partenaires sociaux . C'est une instance « duale », qui constitue plus une chambre d'enregistrement qu'un lieu de concertation ou de mise en cohérence des politiques et des programmes entre Etat, Conseils régionaux et partenaires sociaux. La nature des dossiers présentés et la qualité des membres en font plus une instance technique que politique.

2^{ème} époque : les années 1990: avec le transfert des formations des jeunes de 16 à 25 ans aux Régions, le partenariat s'organise autour de la formation professionnelle des jeunes et intègre des branches professionnelles

- **la loi quinquennale de 1993** prévoit à la fois
 - o le transfert des programmes jeunes en 2 étapes :
 - immédiatement des actions de qualification
 - progressivement au plus tard fin 1998, des actions de préqualification et d'insertion
 - o l'instauration du PRDFJ et la responsabilité d'élaborer dans ce cadre un plan d'action régional sur l'information et l'orientation des jeunes
 - o la réforme des circuits de financement qui consolide les politiques de Branche
- dans le même temps **se sont développés** depuis le milieu des années 80:
 - **les contrats en alternance** mis en place par les partenaires sociaux en 1983 (accord du 26 Octobre 1983)
 - **l'apprentissage** par la loi du 23 Juillet 1987 qui a été ouvert aux niveaux de formation supérieurs

Se fait donc sentir un **besoin de régulation des voies de formation des jeunes** qui prend forme au travers:

- **des contrats d'objectifs territoriaux** créés par la loi du 23 Juillet 1987 (association des chambres consulaires par la loi du 17 Juillet 1992) et le décret du 14 Janvier 1993 , signés entre la Région, la branche professionnelle et l'Etat, avec pour objectif la régulation des voies de formation notamment de formation alternée
- **de l'apparition des PRDFJ en 1993**, élaborés par la Région en concertation avec l'Etat. Il s'agit d'une affirmation du rôle de la Région sur l'animation et la mise en cohérence au niveau territorial des dispositifs de formation initiale et continue des jeunes de 16 à 25 ans, y compris avec les dispositifs mis en œuvre par les partenaires sociaux de branche ou les organismes interprofessionnels : la Région devient l'« acteur-pivot »

3^{ème} époque 2002/2004 à aujourd'hui: un nouvel enjeu apparaît: la formation des adultes, qui fait l'objet d'un nouveau train de mesures de décentralisation et rend de plus en plus nécessaire le partenariat entre tous les acteurs.

Le vieillissement des actifs et les départs en retraite, les problèmes de mutations économiques, une mobilité accrue sur le marché du travail entraînant une multiplication des transitions professionnelles, des tensions sur certains segments du marché du travail, sont des préoccupations du SPER, des partenaires sociaux (ANI 2003 sur la formation des salariés) mais aussi des Régions sur leurs territoires, que chacun traite bien souvent séparément.

Apparaît la nécessité de *tenter de résoudre ces problèmes en commun* :

- ***par un partenariat plus large et plus politique*** : suite au rapport LINDEPERG, ***les lois de modernisation sociale et démocratie de proximité de 2002***:
 - o étendent le PRDF aux adultes
 - o et, en remplacement des COREF, créent les CCREFP, instances plus politiques qui doivent avoir un rôle de coordination et de concertation, et qui font plus de place aux partenaires sociaux
- ***par une extension de la compétence des Conseils régionaux aux adultes demandeurs d'emploi*** (la loi du 13 Août 2004) .

Mais, du point de vue des Régions cette loi ne va pas jusqu'au bout de la décentralisation (AIO, PRDF non prescriptif, insuffisance des transferts financiers notamment pour les formations sanitaires et sociales)

De sorte que l'on a maintenant un paysage régional, issu de cette « sédimentation » historique.

II. Le paysage actuel est foisonnant et varié selon les régions

Les descriptions qui suivent tendent à dessiner un ***paysage régional « moyen »***, qui ne reflète pas la variété des situations régionales.

Progressivement ***les travaux du Conseil national*** devraient contribuer à éclairer ces différentes formes de partenariats (évaluation des COT/état des lieux des CCREFP/ état des lieux des OREF/ travaux sur les tableaux de bord des PRDF).

Ces partenariats revêtent plusieurs formes :

1. ***Un instrument central placé sous la responsabilité du Conseil régional: le PRDF qui apparaît plus, pour le moment, comme un processus de concertation que comme un instrument de programmation.***

La définition (article L. 214- 13 du Code de l'Éducation) : « *La Région adopte le PRDF et s'assure de sa mise en œuvre. Ce Plan a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser le développement cohérent de l'ensemble des filières de formation. Il définit également les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience... Le PRDF, pour sa partie consacrée aux jeunes, couvre l'ensemble des filières de formation préparant l'accès à l'emploi..... pour sa partie consacrée aux adultes, il couvre l'ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi ».*

La Région est donc reconnue comme « acteur- pivot », coordonatrice, animatrice et maître d'ouvrage des politiques de formation professionnelle en région.

Les PRDF existent dans toutes les Régions, souvent il s'agit de la 3^{ème} ***génération***, post 2004

Eléments d'appréciation tirés de l'étude de l'INET de 2007 sur un vingtaine de PRDF (commandée par l'ARF)

- au fur et à mesure des textes le PRDF ***est de plus en plus « englobant »*** :
 - o la programmation des voies de formation se réalise d'abord sur les formations des ***jeunes puis sur celles des adultes***
 - o ***la concertation/consultation amont est de plus en plus large*** : l'Etat, puis en 2002, les partenaires sociaux et économiques, en 2004 les ASSÉDIC

- Le PRDF est constitué le plus souvent de *principes généraux consensuels* mais sans priorités hiérarchisées ni d'objectifs chiffrés, *il s'agit plus d'un processus de concertation que d'une programmation, et sa mise en œuvre est soumise à la signature de conventions d'application. Cependant les PRDF les plus récents* sont déclinés en **fiches-actions** plus précises (exemple Picardie)
- *Il recouvre un champ hétérogène*, plus ou moins large selon les régions et l'interprétation qu'elles font de loi (on le voit bien dans les travaux sur les tableaux de bord du PRDF);
- *Il s'articule rarement avec d'autres instruments :*
 - o *les articulations avec le SRDE et le SRADT* ne sont pas fréquentes bien qu'elles tendent à se développer (Limousin, Midi Pyrénées ?),
 - o celles *avec les COT* n'existent pas forcément, au moins dans l'ordre prévu par la loi (au lieu d'être en amont du PRDF, les COT en sont plutôt des déclinaisons),
 - o la question est posée pour les articulations avec *les COM* ou avec *les EDEC* ?

A noter que les Régions considèrent qu'elles ont du mal à assumer leur rôle de coordonnateur par le PRDF que la loi leur confère : d'où leur revendication d'un PRDF « prescriptif »

2. plusieurs outils de contractualisation, notamment les COT qui apparaissent plus comme des outils du dialogue interinstitutionnel que comme de véritables contrats

Les COT, qui peuvent être signés entre la Région, la ou les Branches, l'Etat, les chambres consulaires, ne concernent pas toutes les Régions ni toutes les branches professionnelles

Ce qui suit est tiré des conclusions l'évaluation menée par la CNFPTLV en 2007/2008 :

- *Les COT, institués en 1987, autour de la régulation des voies de formation des jeunes n'ont pas complètement rempli cet objectif. Ils ont souvent évolué vers une approche plus large de la relation formation emploi* qui ne se limite pas aux jeunes.
- **A leur actif :** c'est un instrument qui a permis progressivement, autour de cette problématique emploi/formation:
 - o *un rapprochement entre des Branches et des Conseils régionaux, et un dialogue en continu* y compris avec le *Rectorat et la DRTEFP* (au cours d'un processus d'élaboration souvent long)
 - *sur un champ économique de plus en plus large* (malgré des pans entiers de l'économie non couverts : banques, assurances, services à la personne)
 - *à partir d'observations et de diagnostics de plus en plus poussés* notamment par les OREF mais aussi par certains observatoires de branche
 - o *une professionnalisation et une structuration des acteurs :* Branches et Régions
- **Leurs limites :**
 - o *Une juxtaposition de priorités* plus que des priorités communes aux partenaires et hiérarchisées
 - o *Des contrats qui n'en sont pas vraiment:* une juxtaposition d'actions plus qu'une coproduction, pas de vrais engagements réciproques notamment financiers, bien que certains COT récents soient assortis de fiches-actions
 - o Des réalisations concrètes modestes
 - o *Peu de suivi et pas d'évaluations*

- Cependant ce sont des *outils utiles puisqu'une nouvelle génération des COT* apparaît avec un souci de dépasser le cadre de la branche pour aller vers l'interprofessionnel, de dépasser la formation pour s'articuler avec l'économie... (exemple de la Bourgogne)
- **Les questions que soulèvent les COT pour l'avenir sont nombreuses :**
 - o **Supprimer l'outil ou le faire évoluer** dans le sens d'une contractualisation plus large entre Régions et Branches sur la problématique de la sécurisation des parcours et de la FTLV ?
 - o **En faire un véritable outil contractuel** avec des priorités définies en commun et des engagements réciproques, notamment financiers
 - o Encourager **la contractualisation avec un ensemble de branches et l'interprofessionnel**
 - o Veiller **au paritarisme de la branche** dans le processus de contractualisation
 - o **Associer** au processus de contractualisation **le nouvel opérateur France Emploi**
 - o **Articuler** les COT avec **les autres outils existants**
 - o **Mieux outiller la contractualisation** : alléger et simplifier la méthode d'élaboration, améliorer le pilotage, le suivi et l'évaluation.

Les autres formes de contractualisation:

- **les EDEC signés entre l'Etat, la Branche et parfois la Région** : ce sont les anciens EDDF créés en 1984, revus en 1999 dans le sens d'une plus grande place à la politique contractuelle territoriale et transformés en EDEC en 2004/2005. Une différence notable avec les COT : ce sont de véritables contrats où les engagements financiers des partenaires sont précisés.
- **les derniers apparus dans la législation sont les Contrats d'objectifs et de moyens (COM) signés entre l'Etat et la Région, à la suite à la loi de cohésion sociale de Janvier 2005 qui prévoit le développement de l'apprentissage. (voir à ce sujet l'évaluation que vient d'achever la DGEFP)**
- **Il existe aussi des conventions de branche avec les rectorats....**

3. des outils techniques qui ont évolué

- des outils d'information sur la formation : les CARIF

Les CARIF ont pour fonction la collecte, le traitement et la diffusion de l'information sur la formation auprès des différents relais que sont les organismes de formation, les entreprises, les collecteurs, les structures d'accueil, d'information et d'orientation.

Ils existent dans toutes les régions.

Ils sont hétérogènes dans leurs statuts : association ou GIP et même service du Conseil régional. Inscrits dans les contrats de plan, Ils doivent associer Région et Etat pour élaborer le cahier des charges de leurs activités, assurer le pilotage et le suivi. Ils peuvent associer à leurs activités les partenaires sociaux

Ils ont été récemment investis d'une fonction de « cellule-ressources » pour les points relais-conseil en VAE.

- des outils d'observation et d'expertise de la relation formation/emploi: les OREF qui progressivement passent d'un rôle d'assembleurs de données à une expertise en appui aux acteurs.

Les informations suivantes sont tirés d'**un état des lieux des OREF que conduit le CNFPTLV et dont la sortie est prévue pour Juin 2008**

- **Les OREF existent dans toutes les régions** mais leur place, leur rôle et leur fonctionnement sont différents suivant les régions. Ils sont tous composés de représentants de l'Etat et de la Région et associent également très souvent des partenaires sociaux. D'une structuration en « réseau » ils sont passés progressivement à des formes d'existence plus structurées soit en tant que structure distincte et autonome sous forme d'associations ou de GIP, soit en tant que mission d'un CARIF
- **Depuis leur création, leur « métier » a évolué : « d'assembleurs » de données** statistiques et d'études permettant des états des lieux de la relation formation/emploi au niveau régional (**rôle d'interface entre des services techniques de statistiques et d'études**) ils sont devenus **de plus en plus des appuis à la décision et à l'action** des acteurs régionaux : sous la forme de **diagnostics préalables aux PRDF ou aux COT, ou d'appui en expertise au CCREFP**, ou encore d'appui méthodologique aux acteurs (**rôle d'interface entre les acteurs**).....
- Pour l'avenir ils ont à **répondre à de nouveaux enjeux**
 - o Les contrats de projet les ont récemment repositionnés sur l'accompagnement des **mutations économiques**.
 - o les acteurs locaux leur demandent **d'élargir leurs travaux à des nouveaux champs** : les formations sanitaires et sociales, la VAE, la formation des adultes, l'orientation tout au long de la vie,
 - o on constate également **l'émergence d'une demande du niveau infra régional** en termes de production de données, d'appui méthodologique et d'animation d'observatoires locaux
 - o Ils manifestent le souhait (et la nécessité) de **développer les liens avec les observatoires de branche**, notamment à l'occasion des COT, pour construire une analyse partagée entre une approche sectorielle et une approche régionale

4. un lieu de consultation/concertation/coordination multipartite : le CCREFP, qui occupe une place très différente suivant les régions

En 2002, les CCREFP ont remplacé les COREF, avec une **vocation plus politique** de concertation/coordination (circulaire DGEFP du 20 Juin 2002) et en faisant **une place plus large aux partenaires sociaux** (7 représentants des services de l'Etat / 7 représentants des organisations d'employeurs / 7 représentants de syndicats de salariés / 7 élus régionaux)

Les compétences qui leur sont imparties par les textes sont multiples et dispersées, accumulées au fil des dispositions législatives, notamment

- avis préalable au PRDF et au programme régional d'apprentissage et de FPC
- consultation lors de l'élaboration des COT
- demande d'enregistrement d'un titre à finalité professionnelle
- dans le cadre de l'apprentissage : avis avant agrément d'un OCTA régional, avis préalable à la signature des conventions passées par la région pour la création d'un CFA....
- Information sur les sommes collectées au titre de la taxe d'apprentissage et de la contribution au financement des formations en alternance,
- Consultation sur les programmes et moyens mis en œuvre par l'ANPE et l'AFPA et sur les projets de conventions tripartites entre l'Etat, la Région et chacun de ces organismes
- Evaluation des politiques régionales (en lien avec le CNFPTLV)

Les observations suivantes sont tirées d'un état des lieux des CCREFP en cours au CNFPTLV et qui devrait être disponible en Juin 2008

- Sur les 26 régions, **22 CCREFP fonctionnent actuellement**. Seules quelques régions telles que la Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Corse n'en ont pas ou ont des difficultés à le mettre en place. On a pu constater **une montée en charge de la création des secrétariats** dédiés à leur suivi et à leur animation
- Beaucoup se sont dotés de **commissions spécialisés** : information orientation, VAE, mais aussi formation des demandeurs d'emploi, mutations économiques, pôles de compétitivité, formations des salariés, AFPA...
- Cependant **leur rôle est très différent** d'une région à l'autre :
 - o Certains ont un rôle de **consultation formelle** : répondre aux obligations légales et réglementaires : (ceci dit, on constate qu'il y a un fossé entre la liste des compétences qu'ils sont censés assumer et celles qu'ils assument véritablement)
 - o D'autres ont un rôle **d'animation et de concertation**
 - o Quelques uns enfin ont un rôle de **coconstruction et de coordination** des politiques régionales d'emploi et de formation professionnelles : un des plus aboutis est celui du Nord Pas de Calais

Cela interroge sur les raisons de cette disparité : pourquoi dans certains cas le CCREFP est fédérateur de la concertation régionale et pas dans d'autres cas ?

Quelques hypothèses peuvent être émises :

- une **volonté politique commune** de l'Etat et de la Région et **une présence forte des partenaires sociaux** permettant un partenariat équilibré entre **le SPER**, une **COPIRE active** et **le Conseil régional** au sein du CCREFP
- l'existence d'un **secrétariat permanent** d'animation qui soit « neutre » et actif
- des **rappports construits entre les commissions spécialisées et le comité plénier** qui évite les séances « formelles » et permet la remontée des travaux effectués dans les commissions spécialisées au comité plénier
- **le rôle et la présence d'autres instances** est également à prendre en compte, car leur activité peut « aspirer » la concertation: par exemple
 - o **Le CESR qui réunit les Partenaires sociaux**. C'est, auprès du Conseil régional, une assemblée consultative qui émet des avis sur des domaines très larges : économique, social, éducatif et culturel.. C'est une instance de proposition et de réflexion sur les politiques de la Région
 - o **Les comités de pilotage du PRDF** qui peuvent être très actifs

A ce sujet on peut s'interroger sur l'apparition des Conseils régionaux de l'emploi dans le cadre de la loi relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, d'autant que les CCREFP ont à la fois une compétence formation professionnelle et une compétence emploi .

5. enfin on assiste depuis 2004 à **des initiatives spontanées de conseils régionaux** qui prennent la forme :

- **de GIP** : ainsi **l'orientation** fait l'objet, dans certaines régions, d'une mise en réseau au sein de **GIP** (créés à l'initiative de la Région mais qui comprennent également l'Etat et les partenaires sociaux comme le PRAO en Rhône Alpes ou Prisme en Limousin), et **qui peuvent rassembler aussi le CARIF et/ou l'OREF**.
- **des conférences de financeurs** qui rassemblent, à l'initiative du Conseil Régional, essentiellement les OPCA de Branche ou interprofessionnels, les chambres consulaires... : exemple en Poitou-Charentes, en Ile de France, en Nord Pas de Calais, Franche-Comté, Centre...

Quelques conclusions sur ces partenariats régionaux:

On est passé progressivement d'une coopération technique à un début de partenariat politique progressivement élargi aux partenaires sociaux.

La période qui vient de s'écouler montre que les différentes formes de partenariats ont permis un ***rapprochement des acteurs, une connaissance mutuelle, mais n'ont été que rarement concrétisés par des actions communes*** : aussi bien sur le PRDF que sur les COT on constate que la concertation a bien fonctionné mais que les orientations des uns et des autres restent juxtaposés et ne se sont pas traduits en engagements réciproques ni en actions communes.

Le processus de concertation est dispersé: il intervient soit à l'occasion du PRDF, soit à l'occasion de conventionnements divers et variés, soit parfois dans des lieux autres que celui qui a été institué pour cela : le CCREFP. Ainsi les COT, les PRDF ou les COM ne passent pas systématiquement devant le CCREFP.

En conclusion, les formes du partenariat actuel, qui dans la plupart des régions sont riches et variées, semblent achopper sur 2 points :

- ***Elles n'arrivent pas à construire une véritable politique de formation sur quelques priorités communes à tous les acteurs dans la région.***
- ***Elles n'arrivent pas non plus à rendre le paysage plus lisible pour les publics, qui, sauf quelques exceptions, « Cité des Métiers » en Ile de France, en Haute Normandie, en Limousin... ou les maisons communes de l'emploi et de la formation (Midi-Pyrénées...), continuent d'être traités selon leurs statuts*** dans toutes les phases de leurs parcours : orientation, accompagnement, prescription, formation, validation/certification.

C'est probablement là que réside les défis de demain pour tous les acteurs de la formation professionnelle.