

LA DECENTRALISATION DANS UN ETAT CENTRALISÉ

Après un mot de bienvenue à l'assistance de **Claude VILLEREAU**, *délégué général de l'AFREF*, introduit le déroulement du programme de la matinée et celui de la séance.

Jean Luc FERRAND, *Enseignant-Chercheur au CNAM*, commence l'intervention en énonçant le thème de cette dernière. Les thèmes abordés et les questions qui seront débattus lors de la séance sont ainsi décrits par lui.

Ensuite, **Yves OBRE**, *retraité, ancien Directeur du C2RP de la région Nord-Pas-de-Calais*, témoigne de son expérience sur la décentralisation territoriale de la formation.

La séance se termine par un échange avec la salle.

Intervention de Jean-Luc FERRAND :

Jean-Luc FERRAND est enseignant chercheur au CNAM depuis une trentaine d'années.

Fondé en 1794, le Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) est un grand établissement d'enseignement supérieur et de recherche fondamentale et appliquée. Cet établissement public de l'Etat à caractère scientifique, culturel et professionnel remplit trois missions :

- La formation tout au long de la vie ;
- La recherche technologique et l'innovation ;
- La diffusion de la culture scientifique et technique.

Le CNAM est implanté dans plus de 150 villes en France et à l'étranger. Il est principalement destiné aux cadres en activité dans l'industrie, dans les entreprises et dans les services publics qui souhaitent approfondir leurs connaissances, s'initier à de nouvelles disciplines et préparer un diplôme de Bac +2 à Bac +8.

Il introduit la séance en soulevant les problématiques d'actualité qu'entraîne la décentralisation territoriale de la formation.

- **Qu'est-ce que la décentralisation ? Comment fonctionne-t-elle ? Sur quels principes ?**
- **Comment la région va s'y prendre pour territorialiser son action ?**
- **Que risque-t-il d'advenir en matière de formation professionnelle ?**

Une loi a été votée le 19 décembre 2013 sur la réforme de la décentralisation et deux autres sont à venir.

Mais auparavant il fait un point historique.

Il faut savoir que l'Etat français est historiquement centralisé et que c'est lui qui organise sa décentralisation.

Il existe un centralisme de pouvoir et géographique à la française depuis Colbert.

Tout commence en 1789 où l'Assemblée constituante examine les modalités d'un nouveau découpage territorial de la France.

- La **loi du 14 décembre 1789** la commune devient la cellule administrative de base avec un pouvoir limité.
- La **loi du 22 décembre 1789**, relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, crée le département.

Le département est avant tout un découpage géographique mais il y a aussi une volonté de répondre à un « **égalitarisme républicain** » sous la Révolution Française et qui subsiste encore de nos jours. C'est pourquoi, afin de développer cet objectif, des structures plus administratives ont dû être créées (le 14 Décembre 1789).

- Le **26 Février 1790**, le découpage du territoire français sera achevé avec 83 départements et c'est la Constitution du **3 septembre 1791** qui disposera officiellement : « *Le Royaume est un*

Synthèse interne à l'AFREF et n'engageant que l'AFREF
Séance du 23 janvier 2014 : « *La Décentralisation dans un Etat centralisé* »

état indivisible : son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons ».

- La **loi du 10 Août 1871** dispose du principe de l'élection du Conseil Général au suffrage universel.
- La **loi du 5 Avril 1884** applique le principe d'élection des maires par le Conseil Municipal.
- La **loi du 22 mars 1890** crée le syndicat de communes, établissement public doté d'un minimum d'autonomie.
- L'**ordonnance du 10 janvier 1944** crée les commissaires régionaux de la République.
- En **1950**, a lieu l'apparition du principe de l'aménagement du territoire
- En **1954**, les comités régionaux d'expansion, dus à l'initiative privée, sont officiellement agréés.
- Un **décret du 30 juin 1955** crée 21 régions économiques de programme et un autre **décret du 7 janvier 1959** les transforme en circonscriptions d'action régionale.
- Le **14 février 1963** est créée la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'action régionale (DATAR).
- Les **décrets du 14 mars 1964** créent 21 préfets de région.
- La **loi du 31 décembre 1966** fixe le régime juridique des communautés urbaines et créent 4 nouvelles structures intercommunales (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg).
- La **loi du 5 juillet 1972** érige la région en établissement public à vocation spécialisée.
- La **loi de décentralisation de 1982**: la région devient une collectivité territoriale. Dorénavant, il y a trois niveaux de collectivités territoriales : Commune, Département, Région.
- La **loi de 2004** met en place l'**Acte II de décentralisation** : les régions récupèrent l'AFPA et la formation des demandeurs d'emplois et les formations sanitaires et sociales.
- La **loi du 16 décembre 2010** de réforme des collectivités territoriales renforce la politique de l'aménagement du territoire.

Si le département est un découpage pertinent au niveau républicain, la région est plus pertinente au niveau économique. En effet, l'aspect économique est mis en exergue, laissant une certaine marge de manœuvre à la collectivité, avec un transfert des compétences de l'Etat y compris financier. Le Conseil Régional se voit alors en charge de la planification et du développement économique, de l'aménagement du territoire, des transports, de la recherche, de la formation professionnelle initiale et continue ainsi que de l'apprentissage, ou encore des formations sanitaires et sociales.

Il est vrai que la décentralisation a été un processus complexe car beaucoup d'acteurs restaient attachés à l'idée que l'Etat devait continuer de gérer tous les aspects au niveau du pays.

En matière de formation professionnelle, on peut considérer que la loi de 1982 n'a pas conduit à une véritable décentralisation. En effet ont été transférés la formation professionnelle continue et l'apprentissage sauf de nombreux domaines (AFPA, publics spécifiques, publics prioritaires demandeurs d'emploi. 90% des

*Synthèse interne à l'AFREF et n'engageant que l'AFREF
Séance du 23 janvier 2014 : « La Décentralisation dans un Etat centralisé »*

ressources restent au niveau de l'Etat.

En 2004, les Régions récupèrent l'AFPA, la formation des demandeurs d'emploi et les formations sanitaires et sociales et la VAE(financement 50/50).

Il faut attendre 2014 pour qu'il y ait une vraie décentralisation de la formation. Notons toutefois que les fonds « privés » (OPCA) sont toujours très centralisés (au niveau des branches)

Des inégalités de répartition au niveau national . . .

L'Île-de-France a toujours un très grand poids vis-à-vis du territoire. Cela a toujours créé un déséquilibre avec les autres régions : on parle même de « Paris et du désert français » soulignant le poids de cette région étant un quasi Etat sur le territoire.

Elle regroupe à elle seule 20% de la population du territoire et on trouve une partie urbaine et une partie rurale. La prééminence de Paris est aussi stratégique. Cela souligne clairement un phénomène de concentration au niveau national.

Il existe quatre niveaux de puissance publique : les Communes, les Départements, les Régions et l'Etat. Entre les collectivités territoriales et l'Etat se superpose l'intercommunalité qui n'a pas le statut de collectivité territoriale. En plus de ces différents niveaux nationaux on trouve l'Europe qui peut intervenir en matière de territorialisation.

De surcroit, en France une collectivité ne peut pas être en faillite en théorie, elle peut s'endetter sur des dépenses d'investissement mais pas de fonctionnement, ce qui peut poser des difficultés sur long terme. Avec la crise de 2008, les collectivités se sont endettées dans la mesure où les dépenses de fonctionnement sont théoriquement supérieures aux dépenses d'investissement.

La question de la décentralisation reste donc complexe à gérer:

Comment les régions s'organisent pour une gestion au niveau des bassins du territoire ?

Comment les régions dépensent-elles en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ?

Le premier poste de dépense se trouve dans l'apprentissage.

Il y a des questions qui subsistent notamment sur la résistance de la part de l'État à transférer certaines compétences. Cela s'explique par la culture française du haut-fonctionariat de l'État jacobin.

Néanmoins, il transfère des compétences dites générales, figurant dans des clauses aux différents niveaux des collectivités territoriales. (Ceci n'interdit pas à une collectivité territoriale de gérer une compétence qui est en dehors de cette clause, mais sur ses fonds propres.)

Enfin, le **14 décembre 2013** un Accord National Interprofessionnel a été conclu entre les partenaires sociaux réformant le système de formation professionnelle. Ceci entraîne une période d'incertitude avec la mise en place du compte personnel de formation. Comment les Régions vont-elles s'en saisir ?

*Synthèse interne à l'AFREF et n'engageant que l'AFREF
Séance du 23 janvier 2014 : « La Décentralisation dans un Etat centralisé »*

INTERVENTION D'YVES OBRE

Yves OBRE actuellement à la retraite, a bien voulu témoigner de son expérience vécue au sein de la collectivité territoriale du Nord-Pas-de-Calais, en tant que Directeur du C2RP, (Centre régional de ressources Pédagogiques et de développement de la qualité de la formation), **Yves OBRE** a commencé par exercer en Préfecture de Région à la cellule formation durant cinq ans. Puis il a travaillé deux ans dans la formation au sein d'une association régionale pour des élus ruraux, des agents de développement territoriaux et s'est orienté ensuite vers le secteur privé pour finalement, de nouveau travailler au sein du secteur public en tant que directeur au C2RP.

Le C2RP a pour objectif d'accompagner et de promouvoir la formation professionnelle, l'insertion et l'emploi en région Nord-Pas de Calais et de développer des formations de qualité. Fondé sur le partenariat avec les acteurs institutionnels (Etat et Région) et les partenaires sociaux, le C2RP aborde des thèmes tels que l'orientation, l'insertion, l'illettrisme, le handicap, l'ingénierie de formation, la validation des acquis de l'expérience, les mutations économiques, l'environnement durable etc. ...

Yves OBRE souhaite par son intervention, illustrer la décentralisation territoriale de la formation pour une région, en l'occurrence le Nord Pas de Calais. .

En région Nord Pas de Calais, il y a une volonté de vouloir apporter du changement dans le domaine économique, social et au niveau des territoires.

La Région connaît des difficultés locales (73 Zones Urbaines Sensibles) et des difficultés régionales : sa situation socio-économique est globalement plus dégradée que les autres régions françaises.

Ainsi, en 2009, 18,5 % de la population en région Nord-Pas-de-Calais vit en dessous du seuil de pauvreté contre 13,5 % en France métropolitaine.

Dans la Région Nord Pas de Calais, on trouve une forte présence de lycées professionnels mais malgré cela, le territoire compte 15% de personnes illettrées, (9% pour l'ensemble de la France).

Il y a 22000 apprentis dans 35 en CFA et 240 centres de formation au Nord-Pas-de-Calais.

15 100 emplois ont été détruits entre 2012 et 2013 (quatre fois plus que l'année précédente). Sur le moyen et court terme, cela pose des questions sur la sécurisation professionnelle.

Le CPRDFP (Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles) a été signé par plusieurs acteurs dont la Région, la préfecture de région et le rectorat. C'est le premier document contractuel signé avec le Rectorat et qui engage sur la complémentarité des filières de formation

*Synthèse interne à l'AFREF et n'engageant que l'AFREF
Séance du 23 janvier 2014 : « La Décentralisation dans un Etat centralisé »*

Avec la réforme de la Formation Professionnelle, le CPRDFP est rebaptisé CPRDFOP (Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation Professionnelle).

De plus, en termes d'apprentissage il existe une commission regroupant l'Etat, les partenaires sociaux ainsi que la région qui co-négocient en particulier en matière d'ouverture ou fermeture de filières. Il existe, dans la Région Nord-Pas-de-Calais un dialogue participatif très intéressant. « L'importance de la concertation qui régule la société régionale est primordiale ».

À partir de 2009 a été affichée la volonté de « revoir le paysage de la formation professionnelle » avec des consultations sectorielles regroupant 70 branches (textile, métallurgie, aide à la personne...), avec salariés et employeurs. Les thèmes abordés étaient notamment autour de la notion de gouvernance, l'alternance et la formation, des informations sur les métiers et l'orientation.

Des dispositifs mis en place pour les populations les plus fragilisées :

La Région a un Centre d'Animation de Ressources et d'Information sur la Formation (CARIF) et un Observatoire Régional Emploi Formation (OREF). Ils existent dans la plupart des régions. Ces deux missions sont regroupées au sein du C2RP

Ces organismes constituent un réseau d'opérateurs auprès des professionnels de la formation. Financés par l'Etat et les Régions dans le cadre de contrats de projets, ils sont en relation avec les partenaires sociaux et les acteurs de la formation professionnelle.

Ainsi, ils visent les professionnels de la formation et assurent des fonctions comme :

- l'accès à la formation tout au long de la vie par l'accès à l'information sur la formation professionnelle,
- les droits et les voies d'accès à la formation,
- un appui aux réseaux d'informateurs locaux dans leurs missions d'information, d'orientation, d'insertion et de formation,
- Une contribution à l'observation, l'analyse et la prospective sur les évolutions de l'emploi, des compétences, des qualifications, de la formation et de la relation emploi-formation, ainsi que sur les évolutions des besoins et attentes des publics et ce en prenant en compte les mutations économiques, démographiques et sociales.

Le Groupement d'Intérêt Public a été créé en 1996. Il permet à des partenaires publics et privés de mettre en commun des moyens pour la mise en œuvre de missions d'intérêt général tels que le Travail, l'Emploi et la

*Synthèse interne à l'AFREF et n'engageant que l'AFREF
Séance du 23 janvier 2014 : « La Décentralisation dans un Etat centralisé »*

Formation professionnelle. Les GIP ne sont pas présents dans toutes les régions car ce dispositif nécessite un commissaire du Gouvernement qui a un droit de regard sur l'ensemble de l'activité .

Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il doit définir les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêts généraux qui doivent concourir, au sein de la région, au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficultés, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés, à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain, en prenant en compte les dimensions inter-régionales et transfrontalières.

La SRADT développe une vision sur 20 ans, et se concentre sur une nouvelle approche du développement durable territorial (Par exemple: comment stocker l'énergie pour la rediffuser, comment réinventer la mobilité des personnes et des biens ?)

Les enjeux du SRADT portent sur six axes: faire de la connaissance un bien partagé ; valoriser l'ouverture au monde ; conforter les dynamiques au développement territorial, promouvoir le vivre ensemble, la transition écologique, mobiliser les ressorts de la citoyenneté et favoriser l'interterritorial.

Le Centre de Développement des Eco-entreprises (CD2E), est un organisme d'animation sectoriel créé dans le domaine des éco-entreprises dans le Nord-Pas-de-Calais.

Sa mission est de répondre aux besoins de solutions techniques et entrepreneuriales pour le développement durable, en dynamisant le secteur de l'environnement en région Nord-Pas de Calais.

Chaque territoire a son Plan local de Développement Economique (PLDE), qui est un dispositif mis en place pour le soutien des entreprises et dont le but est de faciliter la création des emplois

Le Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (CCREFP) a pour mission de favoriser la concertation entre les différents acteurs régionaux (DIRECCTE, Région, partenaires sociaux ...), afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle et d'emploi.

Avec la réforme, sont créés les Comités Régionaux de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle (CREFOP), issus de la fusion des CCREFP avec le Conseil Régional de l'emploi. En leur sein, un bureau réunira l'Etat, la Région et les partenaires sociaux régionaux

Le Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles (CPRDFP), définit la stratégie à moyen terme en matière de formation professionnelle, pour toutes les voies de formation (formation initiale à temps plein, apprentissage, formation continue...). Tout le monde est concerné quel que

*Synthèse interne à l'AFREF et n'engageant que l'AFREF
Séance du 23 janvier 2014 : « La Décentralisation dans un Etat centralisé »*

soit son âge et son statut.(Il est rebaptisé CPRDFOP)

Pour conclure, on observe dans une région en difficulté que lorsqu'une démarche collective est instaurée, elle aboutit à des solutions concrètes et cela permet de développer une régulation de la société globale « Quand on veut on peut ».

Questions/Débats

Question de la salle : *Avant on mettait en opposition la formation continue et la formation initiale, alors que maintenant on les associe ; comme si l'on n'avait plus besoin de formation générale pour se préparer. Où a-t-on mis cette formation générale ?*

Réponse d'Yves OBRE : La formation générale existe toujours. Mais on la retrouve au sein du concept des compétences clés. Nous parlons d'enseignement général et cela a été développé par le DAEU... Il y a des plateformes pour remédier aux décrochages scolaires dans la région du Nord-Pas-de-Calais.. Il n'y a pas de cloisons étanches entre les différentes formations.

Intervention de Maryvonne SOREL :

Merci de ces informations fournies et enrichissantes qui m'amènent à formuler deux remarques

1- Convaincue depuis longtemps de l'articulation formation /environnements, -qu'il s'agisse des environnements géographiques, administratifs, économiques, culturels, humains...-, il m'a semblé nécessaire d'introduire dans le DURF (Diplôme Universitaire de Responsable de Formation) dont j'avais la responsabilité, un enseignement dont l'objectif était d'amener les responsables de formation et plus largement les formateurs, à mettre en perspective l'offre de formation (objectifs, contenus, formes) avec les caractéristiques du territoire qu'il s'agissait donc d'identifier selon une démarche formalisée par l'intervenante Force a été de constater que cet enseignement a toujours surpris les étudiants (formateurs, chargés de formation..) qui ne parvenaient pas à s'en faire une représentation a priori ! Tout ça pour dire que si cette territorialisation de la formation nous apparaît nécessaire, il y a encore un vrai travail à entreprendre auprès des acteurs de la formation, qui s'ils ne sont pas hostiles à l'idée sont encore assez loin des nécessités méthodologiques qu'elle impose...

Il est dommage par ailleurs que la notion de territoire soit le plus souvent abordée sous l'angle administratif et politique. Pour les géographes, le territoire est une organisation de l'espace produite par le maillage social, économique et symbolique des individus, des collectifs et des groupes sociaux avec les environnements. Il

*Synthèse interne à l'AFREF et n'engageant que l'AFREF
Séance du 23 janvier 2014 : « La Décentralisation dans un Etat centralisé »*

me semble donc important de ne pas limiter la réflexion sur les territoires à la seule dimension administrative et financière ; l'enjeu est notamment pour moi d'amener les acteurs de la formation à identifier les besoins en savoirs et en compétences qu'imposent les politiques *de développement territorial* ; on pourrait considérer que ceci est le cœur des pratiques d'analyse des besoins.

Intervention de Jean-Luc FERRAND : La région n'est pas focalisée uniquement sur l'économie au sens pure des économistes. On a une vision de développement assez large posant la question du savoir avec une spécialité dans l'espace régional où il y a des compétences cachées envoyant à l'histoire, des compétences collectives. La chance des régions est de pouvoir réactiver cela, réinjecter des savoirs nouveaux d'où la pertinence de s'intéresser à un territoire.

Questions de la salle : *N'y a-t-il pas un écart qui se creuse entre élus et ses habitants notamment sur le projet de loi concernant la formation ?*

Réponse d'Yves OBRE : Il y a un débat sur le financement de la région. L'apprentissage est maintenant valorisé plus que précédemment. La question est de savoir si l'argent va dans l'enseignement supérieur, ou les niveaux V, les CAP ... ? Tout ceci renvoie à un débat politique puisqu'il s'agit d'un gros budget. Il y a tout une culture de démarche participative à développer avec les citoyens. La question est de savoir comment mettre en place une démocratie participative et comment appréhender cela ? L'essentiel est le dialogue, et cette démarche est privilégiée en Nord/Pas de Calais : croisement des dialogues régional et territorial, et approches thématiques

Conclusion de Jean-Luc FERRAND : La loi sur la décentralisation le 19 décembre 2013 porte sur les métropoles : En quoi va-t-elle-nous impacter ? Le poids financier des métropoles est de 6 millions d'habitants en Ile de France, 1,2 million à Lille. Ceci induit un poids financier déjà considérable en matière de formation. La loi prévoit que les métropoles récupèrent les compétences de la région en la matière. Le poids de cette nouvelle instance implique un nouveau poids politiquement parlant. Mais, je vous invite à venir le 20 mars pour développer les tenants et les aboutissants de cette loi.

*Synthèse interne à l'AFREF et n'engageant que l'AFREF
Séance du 23 janvier 2014 : « La Décentralisation dans un Etat centralisé »*

Auteurs du compte-rendu : Nadia BADDOU, Anna MENDY et Natacha SIKORA du MASTER 2 ATOGE (Analyse du Travail, Organisation et Gestion de l'Emploi), Management des Ressources Humaines à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense.

Directrices de la spécialité Master ATOGE : Gwenaëlle ROT et Guillemette DE LARQUIER

Coordinateur pour les travaux de compte rendu : Jacques PEVET, délégué AFREF

Contacts AFREF : Jacques PEVET, Claude VILLEREAU

Responsables du thème : Jean-Luc FERRAND

*Synthèse interne à l'AFREF et n'engageant que l'AFREF
Séance du 23 janvier 2014 : « La Décentralisation dans un Etat centralisé »*