

**FSU- FPQE**  
**Note n°2 – janvier 2013**  
**Décentralisation, orientation et formation professionnelle**  
**Etat des lieux, arguments pour le débat**

La version définitive du projet de loi décentralisation n'est pas stabilisée. Sur l'orientation, certains points sont arbitrés. La question de la carte des formations se trouve dans la loi sur l'école.

Naturellement, les Régions ne se priveront pas de poursuivre tout au long du processus parlementaire leur lobbying intense pour faire évoluer la loi en leur faveur. Le cumul des mandats leur facilitera sans nul doute la tâche. C'est bien pourquoi l'action syndicale sur ce sujet majeur pour l'avenir du service public d'éducation doit commencer dès maintenant.

### **L'enjeu du service public d'éducation**

L'élargissement des compétences des Régions en matière de FPC et d'orientation percute le service public d'éducation, de fait le second degré.

Le principe des compétences partagées tel qu'il avait été défini lors de l'Acte I (lois de 1982-83 et décrets d'application de 1985-86) est rejeté par les élus, qui considèrent qu'il s'agit d'un marché de dupes. L'argumentation avancée, « transfert de charges sans contreparties », amalgame sans distinction entre l'acte I, les transferts de 2004, et plus récemment, l'ensemble des décisions du précédent quinquennat qui ont été prises effectivement à l'encontre des CT. Toujours est-il que l'ARF revendique un pouvoir de décision sur la carte des formations professionnelles initiales, et la compétence entière en matière d'orientation tout au long de la vie, ce qui, de leur point de vue, englobe les CIO et les personnels. Un consensus règne parmi les élus : le refus de ne s'occuper que des « murs » (établissements scolaires, CIO, Universités demain ?) et obtenir du pouvoir sinon le pouvoir. Mais la réalité du service public de formation, plus encore celui de l'orientation, est profondément méconnue. En effet, une Région, dont la compétence depuis 1983 porte sur l'apprentissage et la FPC, n'envisage le service public d'éducation qu'à travers le prisme étroit de la seule problématique de formation professionnelle et ce dans une très étroite acception. Il s'agit en fait du champ des partenaires sociaux qui cogèrent les fonds de l'alternance comme ceux de la FPC, au sein desquels la priorité à l'apprentissage fait consensus. Cette situation a toujours paralysé toute réforme en profondeur de la FPC ou de l'apprentissage, sauf dans un sens défavorable au service public. La division syndicale, ( FSU très représentative à l'éducation mais pas dans le privé, et l'inverse pour les confédérations) constitue un facteur aggravant.

### **Le «socialisme de l'offre».**

*« Il y a toujours eu deux conceptions, une conception productive – on a même pu parler du socialisme de l'offre – et une conception plus traditionnelle où on parlait de socialisme de la demande », qui vise à soutenir la consommation des ménages (F. Hollande, le 14 novembre, conférence de presse). C'est donc par cet oxymore qu'est désormais exprimé le choix politique actuel : pacte de compétitivité, baisse des dépenses publiques, retour précipité à l'équilibre budgétaire, abandon de toute politiques de relance, flexisécurité. Ainsi l'accord conclu le 11 janvier, avec l'enthousiasme du patronat ( « les trois organisations patronales signeront cet accord [qui] va permettre aux entreprises de gagner en compétitivité et d'atteindre le meilleur standard européen de flexisécurité »), dont la signature par la CFTC, le CGC et la CFDT est annoncée, constitue une étape importante dans cette démarche, qui place également la CDFT au centre de l'échiquier social.*

Dans ce contexte, le discours officiel sur la formation devient proprement affligeant. L'école serait responsable du chômage, décrocheurs, et non-diplômés en fournissant la preuve. Il faudrait adapter la formation au plus près des besoins définis localement par les entreprises. Enfin, les Régions sont les mieux placées pour réussir. Ainsi « l'adoption d'une carte régionale des formations professionnelles initiales, pour adapter l'offre de formation aux besoins du territoire régional » (document du 10 décembre sur la décentralisation - M. Lebranchu). Cette adéquation formation-emploi consacre un regrettable retour en arrière. Une telle démarche a été abandonnée au niveau de l'Etat dans les années 1970.

Le patronat, aux facultés d'adaptation remarquables, approuve. Il lui est en effet beaucoup plus facile de peser au niveau d'une Région que face à l'Etat.

Seule la voie professionnelle (CAP, bac pro, BTS-DUT- licences pro) est prise en compte, ce qui condamne la voie technologique, et concourt à scinder en deux le second degré : voie générale d'un côté pour 50%, voie professionnelle régionalisée de l'autre. Ce choix est conforme au concept d'école du socle, qui limite drastiquement l'ambition éducative. Certains en ont rêvé, l'ARF le réaliserait ? Toujours est-il que les relais syndicaux du « socialisme de l'offre », par ailleurs favorables au socle, à une FPC tout au long de la vie aux dépens de la formation initiale, sont tout à fait favorables à la décentralisation.

### **Le rôle des Régions devrait être considérablement renforcé**

Les Régions obtiennent la compétence pleine et entière en matière de formation professionnelle continue des jeunes, des adultes et des chômeurs, de l'apprentissage, de l'orientation dans sa partie non scolaire. Plus largement, les élus régionaux demandent en quelque sorte de devenir chef de file sur l'ensemble de la formation professionnelle, d'où l'enjeu sur la carte des formations.

Il est institué un service public régional de la formation professionnelle et un service public territorialisé d'orientation. En l'état, le service public de l'emploi n'aurait pas vocation à être décentralisé.

Mais il est important de replacer ces compétences parmi les autres dévolues aux Régions.

La Région sera chef de file en matière économique, elle adoptera le schéma régional de développement économique et d'innovation ; elle copilotera avec l'Etat les pôles de compétitivité ; elle sera l'interface avec les PME-PMI. Elle obtient l'essentiel de la gestion des fonds structurels européens. En matière ferroviaire, sa compétence est élargie, avec la création d'un réseau ferroviaire régional et une offre de service pour le fret ferroviaire. Elle élaborera le schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche et de nombreux autres schémas, dont le CPRDF.

On le voit, le projet est de donner aux Régions un rôle essentiel en matière de « socialisme de l'offre ».

### **La formation professionnelle**

Les Régions obtiennent une compétence complète en matière de FPC, et une compétence élargie en matière d'apprentissage. L'Etat se déleste de la formation des détenus, de l'illettrisme, des handicapés. La Région devient l'unique acheteur public de la formation, pour son compte, celui des départements et de Pôle emploi.

C'est la Région qui élabore le CPRDFP (sans changement), mais, et c'est nouveau, elle adopte chaque année la carte des formations professionnelles initiales du territoire régional. Le projet de loi sur la refondation de l'école stipule : « Chaque année, la région arrête la carte régionale des formations professionnelles initiales conformément aux choix retenus par la convention mentionnée au deuxième alinéa du présent article et aux décisions d'ouverture et de fermeture de sections d'apprentissage qu'elle aura prises. Cette carte est mise en œuvre par la Région et par l'Etat dans l'exercice de leurs compétences respectives ». Ainsi, la carte des formations initiales comprend les formations dépendant de l'Etat (EN, agriculture) et celles de l'apprentissage, de compétence régionale.

Un rôle important est donné à la Région selon un processus complexe et alambiqué.

- Elle a le premier mot : « après concertation avec les branches professionnelles, la région recense par ordre de priorité les ouvertures et les fermetures qu'elle estime nécessaires de sections de formation professionnelle initiale » des établissements de second degré.
- L'équilibre paraît s'établir dans le cadre de la convention annuelle, signée par l'Etat et la Région, « en fonction des moyens disponibles ». Il est vrai que le processus permet juridiquement à l'Etat de rester maître des ouvertures et fermetures : il peut aussi ne pas suivre la liste établie par la Région ( il en tient compte « dans toute la mesure du possible », ou encore, il peut intégrer d'autres formations « pour lesquelles des besoins ont été constatés ».
- Mais c'est la Région qui « arrête la carte régionale », certes « conformément à la convention ». Cette formulation pose problème sur la forme : que se passe-t-il s'il n'y a pas d'accord entre les deux parties ? Qui dans la réalité des rapports de force sur le terrain aura le dernier mot ?

Sur le fond, pourquoi donner aux Régions autant de pouvoirs ? Il est incontestable que le curseur des compétences partagées se déplace au détriment du système éducatif. Cela peut apparaître comme incompréhensible, les formations sous statut scolaire représentant 70 à 80% des formations. Les compétences de l'Etat semblent certes préservées sur le plan juridique, mais elles sont fortement affaiblies sur le plan politique. Une Région pourra développer une politique du tout apprentissage, ou de FPC (contrat de

professionnalisation pour l'obtention de BTS par exemple), en s'appuyant sur les puissants lobbyings qui, des forces patronales aux organismes de formation privés, n'ont de cesse de promouvoir en région ces formations aux dépens du service public. Les Régions souhaiteront se doter de services permettant l'élaboration de la carte régionale dans de bonnes conditions : statistiques, prospectives, suivi des élèves et des apprentis. Qu'advient-il de la logistique des rectorats sur cette question, quand la chasse aux doublons administratifs est ouverte ? Elles voudront organiser la concertation avec les branches. Au total, les autorités académiques risquent fort de pas résister, d'autant que les services de l'Etat (Préfecture, DIRECCTE) se trouvent souvent bien éloignés des positions de l'EN et que, sous l'égide du ministère de la formation professionnelle, ils défendent en général l'adéquation formation-emploi, ou encore la fable des « métiers en tension ».

***Il est nécessaire de faire évoluer le texte de façon à sécuriser le principe des compétences partagées. On aura compris que c'est aussi le cadre de la politique qu'il faut faire évoluer, avec à la clé, une réforme ambitieuse de l'école et du second degré et de ses trois voies pour permettre l'élévation des qualifications de tous les jeunes.***

### **L'apprentissage : un rôle renforcé**

Ce sont désormais les Régions, et non plus l'Etat, qui élaborent un contrat d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage, avec « les autorités académiques, les chambres consulaires, les partenaires sociaux représentatifs ».

***Il faut suivre les questions de la taxe d'apprentissage, du financement des CFA et de leur devenir et naturellement, de la place de l'apprentissage par rapport aux formations sous statut scolaire. Un des arguments les plus forts y compris pour convaincre les autres organisations syndicales est que l'apprentissage est très sélectif ( il faut obtenir un contrat de travail, rare en période de chômage), qu'il privilégie certaines formations, qu'il est très discriminant selon l'origine et selon le genre : il est impossible de démocratiser l'accès aux qualifications par le seul apprentissage.***

### **L'orientation**

C'est la partie du dossier la plus idéologique, à mille lieux des réalités et à l'opposé d'un véritable droit à l'orientation pour tous. Les Régions ont demandé et obtenu la compétence pleine et entière en matière d'orientation tout au long de la vie : la Région « définit et met en œuvre » [texte loi de décentralisation, version non définitive] la politique régionale d'orientation tout au long de la vie (OTLV).

L'Etat et la Région auraient la charge conjointe du SPOTLV. L'Etat conserve les publics sous statut scolaire et les étudiants ( définition et mise en œuvre). Les Régions s'occupent des autres publics en coordonnant les organismes d'orientation. Les chambres consulaires et les organismes agréés en matière de CIF contribueraient au SPOTLV.

Etat et Région « ont la charge du SPOTLV ». Ils devront coordonner l'exercice de leurs compétences respectives au niveau régional par convention.

La Région assure la coordination de toutes les structures, services et dispositifs s'occupant sur son territoire d'OTLV et en assure la mise en réseau. Elle récupère les CIO.

L'arbitrage du gouvernement est arrêté : de toutes les structures d'orientation existantes, seuls les COPsy semblent l'objet de toutes les convoitises. Les missions (partie OTLV) et les CIO sont décentralisés aux Régions. Les personnels administratifs sont directement transférés, soit personnellement (ils deviennent agents territoriaux), soit le service administratif est mis à disposition (MAD).

Concernant les Copsy, la situation est compliquée. En l'état, ils continuent à assumer la part de leur mission « scolaire », et seraient affectés désormais en établissements. Pour la part de leur mission OTLV, au sein des CIO devenus régionaux, la première idée de « double tutelle » semble écartée, car ingérable. Il resterait alors 3 possibilités :

- une MAD pour tous les COPsy sur 20% de leur temps de travail pour exercer au sein du SPOTLV.
- Une MAD pour 20% des Copsy qui exerceraient donc à temps plein dans le cadre du SPOTLV. Mais ils doivent être volontaires, et, comme en ce cas, le salaire est celui de l'Etat et ne peut varier, les volontaires risquent d'être rares.

- une MAD partielle du service et 20% des COPsy sont alors détachés.

On peut imaginer ainsi que les Copsy actuels restent au sein de l'EN, où 20% des postes sont supprimés, ceux sur lesquels aujourd'hui se trouvent des contractuels. Les Régions recruteraient alors des Conseillers, sur cadre d'emplois territoriaux. Soit une véritable décentralisation de fait.

Les problèmes sont majeurs, et somme toute incroyables.

Le premier est d'ordre politique. A aucun moment le SPO mis en place en 2011 dans le cadre de la loi de 2009 n'est remis en cause. La Région prend simplement la place de l'Etat, les critères de labellisation nationaux disparaissent, au profit de critères fixés par chaque Région, soumis aux lobbies locaux, une situation aggravée et encore plus éclatée que la labellisation actuelle. Le privé entre en force etc.

Le Service Public d'Orientation tout au long de la vie a été décidé par une loi de 2009 qui concernait au départ le public des salariés et des demandeurs d'emploi. Il a été étendu aux élèves en formation initiale sans réflexion sur les conséquences. Offrir aux salariés et aux demandeurs d'emploi une aide pour leur orientation professionnelle assurée par des personnels qualifiés du service public est une nécessité. Pourquoi s'acharner ainsi contre le service public d'éducation ? Est-ce la volonté de récupérer les CIO pour en faire de futurs lieux de « guichets uniques » qui ont dans de nombreux secteurs fait la preuve de leur nocivité ? Pourquoi ne s'intéresser qu'aux COPsy ? Pourquoi n'y a-t-il eu jusqu'à présent, à aucun moment, la possibilité d'un travail de concertation en profondeur sur ce sujet avec les représentants des personnels, un dialogue qui devrait avoir lieu avec les deux ministères concernés ?

### ***Propositions alternatives***

***Le « guichet unique » est une fausse bonne idée, et ceux qui ont soutenu cette idée pour Pôle emploi s'y sont cassé les dents. Il n'est en effet pas besoin de « casser » les métiers de conseiller de Pôle-Emploi, de missions locales, de conseiller d'orientation-psychologues et de directeurs de CIO, qui ont chacun leurs référentiels et leurs publics spécifiques, au profit d'un conseiller polyvalent, hybride et moins efficace.***

***Il faut reconnaître la spécificité des interventions en direction du public scolaire et adulte et de créer deux branches distinctes, articulées entre elles :***

- ***L'une pour le public scolaire constituée des CIO, et dotée de copsy suffisamment nombreux, chargés de la mise en œuvre des conditions d'une scolarité et d'une orientation réussies, du suivi des élèves et de la prévention des sorties sans qualification.***
- ***L'autre appuyée sur les services publics que sont Pôle-Emploi et les GRETA, en articulation étroite avec l'AFPA et les missions locales, chargée de l'accueil du public salarié, en recherche de formation professionnelle, de perfectionnement, de VAE, de reconversion et du public des demandeurs d'emploi. Ceci suppose que l'orientation des adultes soit véritablement assurée par le service public et non externalisée.***
- ***Il faut organiser l'articulation entre les deux branches par la participation des Directeurs de CIO et des co-psy aux plateformes décrochage dont nous demandons le pilotage partagé entre Etat et Région et une implication plus grande de l'Education nationale dans les solutions à apporter.***

### **Un rôle accru du CCREFP et du CNFPTLV devenu CNEOFP ( ? )**

Le Conseil National pour l'emploi comme son équivalent régional, le CRE, seraient supprimés.

Le Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie deviendrait le **Conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle**. Le CCREFP ne change pas de nom, mais ses compétences sont élargies en matière d'emploi.

L'un et l'autre vont jouer un rôle majeur en termes :

- de définition des politiques de l'emploi, de la FP et de l'orientation.
- de concertation entre Etat, Régions et partenaires sociaux.

Ainsi, la carte des formations professionnelles sera examinée par les CCREFP, tout comme le processus d'orientation. CAEN, voire CTA risquent d'être dessaisis. La FSU doit être représentée à qualité dans ces deux instances (même problématique que pour les CESER).

### **L'action syndicale**

L'action est indispensable pour nous faire entendre : le refus de la régionalisation de l'orientation ou la transformation des missions des Copsy, le retour au principe des compétences partagées sont nécessaires pour garantir l'unicité du service public d'éducation et son indépendance vis à vis des lobbies locaux, mais aussi pour permettre l'élévation des qualifications des jeunes dans le cadre du choix ambitieux de l'école obligatoire jusqu'à 18 ans, et de l'accès au bac par des voies diversifiées.

Il faut utiliser toute la phase parlementaire, non seulement pour éviter les aggravations, mais aussi pour faire reculer le gouvernement et les élus. C'est dès maintenant qu'il faut multiplier les interventions auprès des présidents de Régions, si souvent parlementaires, les députés et les sénateurs (1<sup>er</sup> lecture au Sénat en mai), les partis politiques de gauche : il nous faut argumenter, convaincre.