

*Insertion, réinsertion
et cohésion sociales*

Une approche des politiques publiques
et de leurs acteurs



Du même auteur :

Congo-Brazzaville, 50 ans après, quel bilan ?
Editions de l'Harmattan, 2010

Congo-Brazzaville, la Cuvette-Ouest n'existe pas.
Edilivre-Editions APARIS, 2009

Denis Sassou N'guesso, une valeur sûre en politique.
Edilivre-Editions APARIS, 2009

Contribution à la connaissance de la notion d'éducation. Edilivre-Editions APARIS, 2008

L'insertion socioprofessionnelle en France. Corbet, 2006

La qualité en formation initiale et en formation professionnelle continue. Corbet, 2006

L'éducation au Congo-Brazzaville. Editions Paradigme, 2000

Maurice Ngonika

Insertion, réinsertion et cohésion sociales

*Une approche des politiques publiques
et de leurs acteurs*

Éditions EDILIVRE APARIS
93200 Saint-Denis – 2011

www.edilivre.com

Edilivre Éditions APARIS

175, boulevard Anatole France – 93200 Saint-Denis

Tél. : 01 41 62 14 40 – Fax : 01 41 62 14 50 – mail : actualites@edilivre.com

Tous droits de reproduction, d'adaptation et de traduction,
intégrale ou partielle réservés pour tous pays.

ISBN : 978-2-8121-4160-7

Dépôt légal : Mars 2011

© Edilivre Éditions APARIS, 2011

INTRODUCTION GENERALE

Dans son rapport sur l'instruction publique présenté à l'assemblée nationale, en avril 1792, Condorcet utilise, pour la première fois, mais de façon tout à fait implicite, la notion d'éducation permanente : « L'instruction publique dit-il, doit être universelle c'est-à-dire s'étendre à tous les citoyens, embrasser dans ses divers degrés, le système entier, les connaissances humaines, assurer aux hommes dans tous les âges de la vie, la faculté de conserver leurs connaissances et d'en acquérir de nouvelles, instruire le peuple et lui montrer l'art de s'instruire lui-même. ».¹ Mais il faut attendre 1970, date à laquelle l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) se saisit de cette notion pour en faire une idée maîtresse de sa politique à venir, un concept central de la pratique générale de l'éducation. Auparavant, la notion d'éducation permanente ne faisait pas l'unanimité. Elle était considérée comme « contestataire, fantaisiste et

¹ Elisabeth et Robert Badinter : Condorcet, un intellectuel en politique. Fayard 1988, pp.397-398.

marginale ».² Depuis, l'éducation permanente a acquis ses lettres de noblesse. Elle se définit à partir : des âges (préscolaire, scolaire et universitaire, professionnel, post-professionnel ou retraite) qui la structurent ; des moyens (humains, matériels et financiers) qu'elle utilise ; des secteurs (formations générale, professionnelle, politique, syndicale, humanitaire, environnementale, etc.) où elle s'exerce ; des fonctions (de préparation au changement et de formation) qu'elle remplit.

La fonction de préparation au changement peut être illustrée par le cas d'un travailleur qui a perdu son emploi du fait de la modernisation des outils de production de son entreprise ou suite à un licenciement économique et qui suit une formation dans le même domaine d'activité ou dans un autre domaine, soit pour s'adapter à une nouvelle technologie, soit pour acquérir de nouvelles compétences, ou encore pour apprendre un autre métier. Ce travailleur est en situation de reconversion. La fonction de formation regroupe l'alphabétisation, les stages de recyclage et de perfectionnement : un stage de recyclage est un renouvellement, un maintien, une mise à jour des connaissances ; un stage de perfectionnement est un complément, un approfondissement des connaissances dans un domaine donné.

L'alphabétisation qui fait aussi partie de la fonction de préparation au changement se définit comme « l'enseignement de la lecture et de l'écriture aux éléments analphabètes d'une population ».³ Un analphabète est donc un individu qui ne sait ni lire, ni

² Bibliothèque Laffont : L'éducation permanente, 1975.

³ Le Than Khoï : L'éducation comparée. A. Colin, 1982.

écrire, ni compter dans une langue donnée. Mais peut aussi être considérée comme analphabète, toute personne qui pourtant sait manier ces instruments, mais qui manque totalement de connaissance dans un domaine donné, celui de l'informatique par exemple. L'analphabétisme a pour corollaires la pauvreté et l'exclusion. Celles-ci constituent de véritables fléaux qui sévissent dans les pays du Tiers-Monde. Pourtant, il existe aussi, dans les pays industrialisés, de plus en plus de personnes analphabètes et en situation de précarité. Si dans le Tiers-Monde, l'analphabétisme est le fait de l'éducation coloniale qui a marginalisé la plus grande partie de la population et du sous-développement chronique qui maintient le statu quo, en revanche, dans les pays industrialisés qui ont atteint un niveau de développement ou de prospérité élevé, la crise économique apparaît comme l'une des causes de la précarité. C'est dire que le chômage frappe d'abord et avant tout ceux qui n'ont pas un minimum d'acquis de base susceptibles de leur permettre de prendre pied dans la vie quotidienne.

L'analphabétisme et l'illettrisme, écrit Véronique Espérandieu,⁴ « s'ils ne sont pas un empêchement à conserver un emploi, deviennent en revanche des obstacles dans la recherche d'un nouveau. Le remplissage d'un formulaire lors de l'inscription aux assedic ou des papiers d'embauche, le dépouillement des offres d'emploi... sont autant d'opérations qui permettent aux intéressés de prendre conscience de leurs limites ». Face à toutes ces difficultés, elle pose la problématique suivante : « comment assurer une

⁴ Véronique Espérandieu et coll. : Des illettrés en France. Rapport au Premier Ministre. La Documentation française, 1984.

consommation correcte si on ne peut pas disposer d'une information précise et suffisante, évaluer les risques d'un achat ou d'un crédit, discuter avec un démarcheur à domicile, choisir entre plusieurs produits ayant le même prix, caractéristiques... ? comment se déplacer de façon autonome voire satisfaisante si on ne peut pas se servir des horaires d'avion, de train, d'autobus, lire le plan d'une ville ? comment gérer correctement son argent ou faire ses achats si on ne sait pas remplir un chèque, utiliser sa carte bancaire ? comment s'inscrire comme demandeur d'emploi, rechercher un emploi, payer ses impôts ou profiter de ses droits sociaux si on n'est pas en mesure de fournir un document ou un dossier à la demande des différents services ? comment suivre la scolarité des enfants si on n'a pas un niveau suffisant, donner du lait à son bébé, prendre sa température, lui donner un médicament si on ne sait pas mesurer les graduations du biberon, effectuer un dosage alimentaire ? ».

Il apparaît clairement que l'analphabétisme et l'illettrisme sont à la fois un problème d'éducation, de culture et de vie quotidienne. Je perçois trois enjeux, l'analphabétisme est un véritable frein au développement socio-économique, sociopédagogique et personnel : du point de vue socio-économique, il n'y a pas d'avancée significative dans ce domaine tant que la grande majorité de la population reste analphabète ; du point de vue sociopédagogique, les parents analphabètes ne peuvent ni suivre la scolarité de leurs enfants, ni aider ces derniers à surmonter les difficultés auxquelles ils sont confrontés sur le plan scolaire ; du point de vue individuel, donner à chacun la possibilité de maîtriser l'écriture, la lecture, le

calcul, c'est lui donner une certaine autonomie, lui fournir les moyens de s'en sortir.

Par ailleurs, dans la société occidentale où l'écrit conserve toute son importance en dépit de l'existence d'autres moyens de communication, dans les pays industrialisés soumis de façon incessante aux mutations scientifiques, techniques et technologiques, il est évident que les analphabètes rencontrent d'énormes difficultés d'insertion et soient menacés par l'exclusion. Mais il n'y a pas que les analphabètes qui sont menacés. Dans la société occidentale, société industrialisée et donc de consommation où le travail détermine tout, les filets sociaux de récupération et la solidarité naturelle sont quasi-inexistants, l'exclusion de l'emploi déclenche d'autres exclusions, celles de la famille, du logement, du système de santé notamment. Or, si on n'a ni travail, ni famille, ni logement, on n'a non seulement plus rien, mais aussi et surtout on n'est plus rien, on est dans l'isolement social, je dirai, dans une situation dramatique.

Face à cette problématique, « la formation professionnelle continue qui a pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de culture et de qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social⁵ » et qui a longtemps été considérée comme une réponse à l'exclusion, montre, malheureusement aujourd'hui, ses limites. En effet, il faut rappeler qu'après une longue évolution, après la seconde guerre mondiale, période caractérisée par une pénurie de main

⁵ Art. L. 900-1 du code de travail.

d'œuvre, la formation professionnelle continue prend véritablement corps grâce au travail des femmes, à l'immigration et au développement de la relation formation-emploi. Sur le modèle nord-américain symbolisé par la devise « vivre mieux en produisant mieux » de Jean Monet,⁶ on prône le développement ou le progrès technique et la productivité, on parle de « plein emploi de croissance⁷ ». De 1959 à 1966, un certain nombre de lois sont adoptées notamment celles relatives à la promotion sociale, à la formation professionnelle, à l'orientation afin de mieux accompagner cette croissance économique ; un fonds national de l'emploi est créé afin de corriger certaines ombres conjoncturelles au niveau des secteurs d'activité.⁸ Mais en dépit de ces efforts, le chômage ne baisse pas, bien au contraire, il progresse dangereusement jusqu'en 1982 date à laquelle le nombre de demandeurs d'emploi atteint 1.226.500 contre seulement 313.340 en 1972.⁹ Cette forte montée du chômage dont les jeunes sont les principales victimes est une des conséquences de l'échec de la politique menée et de la crise économique. Aggravée par le premier choc pétrolier qui va obliger les pouvoirs publics à trouver de nouveaux équilibres, la France se projette dans une nouvelle ère, celle de la modernisation de l'économie grâce au 9^e plan (1984-1988) reposant sur deux axes principaux :

⁶ Jean Monet cité par Bernard Liétard.

⁷ Bernard Liétard : Chronique d'un vieux ménage Formation-emploi. Groupe familial N°145, octobre 1994, P.4

⁸ Idem.

⁹ Bernard Liétard : Chronique d'un vieux ménage Formation-emploi. Groupe familial N°145, octobre 1994, P.4

l'introduction de la robotique et de l'informatique ; la mise en place de nouvelles formes d'organisation et de gestion. Mais ni le 9^e plan, ni les nouvelles technologies, ni les formes d'organisation n'y feront rien : de nombreux bassins d'emplois ferment notamment dans le Nord et dans le domaine de la sidérurgie.

Donc, c'est à cause de la crise économique, des mutations de la science et de la technologie, des transformations sociales que les exclusions se développent et se multiplient. Paradoxalement, c'est du fait de ces mêmes causes que nous assistons aujourd'hui à l'émergence d'un nouveau lexique : robotique ; informatique ; automatisation ; organisation ; flexibilité ; reconversion ; accompagnement ; coaching ; etc. « La réalité recouverte par ces mots qui sont le résultat d'une véritable éclosion intellectuelle, écrit Jean Berbaum,¹⁰ exige de chacun de nous, quelle que soit la situation sociale, économique ou professionnelle, un niveau élevé de conscience, pour s'adapter à ces évolutions. ». Pour lutter efficacement contre les exclusions, pour s'adapter aux mutations scientifiques, techniques et technologiques, pour s'adapter au monde d'aujourd'hui et plus encore à celui de demain, pour relever tous les défis sur tous les plans, de nombreux dispositifs sont mis en place, des mesures sont prises régulièrement, des actions sont menées, des moyens très importants sont mobilisés dans un seul et unique objectif : assurer l'insertion et la réinsertion sociales, donc l'intégration de tous (enfants, familles, jeunes, adultes, salariés, non salariés, chômeurs, demandeurs d'emploi, personnes âgées, malades ou

¹⁰ Analyse systémique des actions de formation, PUF, 1980.

handicapées, etc.) pour une meilleure cohésion sociale, avec une exigence fortement affirmée en matières d'alternance, de partenariat, de coordination, de contrôle, d'évaluation et de qualité de service rendu.

Traiter de l'insertion et de la réinsertion sociales, pour ma part, revient à inventorier, les divers dispositifs, mesures et actions mis en place, par le biais d'une approche des politiques sociales et de leurs acteurs. Approche, politiques sociales, acteurs sont quatre mots importants qui méritent qu'on s'y arrête un instant.

D'abord, le mot « approche », que veut-il dire ? Approche, c'est comme appui, qui vient du verbe appuyer ; approche c'est aussi comme apport, qui vient du verbe apporter ; approche vient donc du verbe approcher, en fait, il ne s'agit pas du verbe approcher, mais de s'approcher. S'approcher pourquoi ? Pour mieux voir, identifier, observer, décrire, etc.

Ensuite, le mot « politiques ». Quand on parle de politique, on peut en parler au masculin ou au féminin. On dit un politique, entendu comme homme politique ou personne qui fait de la politique. On dit aussi une politique, plus difficile à cerner, raison pour laquelle je vais commencer par énumérer un certain nombre d'éléments constitutifs d'une politique avant de définir ce mot. Les éléments d'une politique sont notamment : le ou les problèmes existant(s) ou à venir ; les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre ; les moyens mobilisés, généralement d'ordres matériel, humain et financier ; la temporalité, le temps ou la période ; l'échéancier, le plan d'action ou la planification des actions ; le pilotage ; l'élaboration ou la conception ; la mise en œuvre ou la réalisation ; l'évaluation, etc. Pour donner une définition du mot politique qui intègre tous

ces éléments, je dirai que la politique est un ensemble d'objectifs quantitatifs et qualitatifs à réaliser dans le temps et l'espace... Prenons maintenant l'adjectif « sociales ». Pour le définir, c'est très simple. Il faut partir des expressions couramment utilisées à savoir « je ne fais pas du social » ou « je fais du social ». Faire du social, c'est s'occuper des gens, disons mieux des problèmes des gens. Mais quels sont les problèmes auxquels les gens sont confrontés ? Ce sont généralement, le manque de qualification, d'emploi, de logement, de moyens (pour se soigner, se nourrir, se vêtir correctement), etc. On peut donc comprendre que, par politiques sociales (je dirai plutôt, politiques publiques en matière d'insertion et de réinsertion sociales), il faut donc entendre, politiques en matières d'accueil, d'information et d'orientation, d'éducation, de formation et d'apprentissage, d'emploi, de santé, d'action sociale, d'action médico-sociale, de solidarité et de lutte contre les exclusions et les discriminations, etc.

Enfin, je terminerai par le mot « acteurs » qui veut dire, qui agit, fait, intervient, régule, décide, finance, etc. C'est un acteur bien distinct de l'acteur du cinéma ou du simple exécutant. Acteur ici désigne à la fois une personne physique (vous et moi en tant que décideur, salarié, bénéficiaire, bénévole, etc.) ou morale (Etat, collectivités territoriales, organismes, associations, établissements, etc.). Alors quels sont les acteurs qui décident, élaborent ou appliquent les politiques publiques en matières d'accueil, d'information et d'orientation, de formation, d'emploi, de santé, d'action sociale, d'action médico-sociale, de solidarité et de lutte contre les exclusions et les discriminations, etc. ?

PARTIE 1

PRINCIPAUX ACTEURS DES POLITIQUES PUBLIQUES

1

INSTITUTIONS PUBLIQUES

L'Etat

Définition. L'Etat est une « forme d'organisation politique et juridique d'une société (en tant que communauté de citoyens) ou d'un pays, c'est le titulaire abstrait et permanent d'un pouvoir dont les gouvernants ne sont que des agents en service essentiellement passagers ». ¹¹ C'est « une communauté d'individus fixés sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé des rapports avec ses membres et une puissance suprême d'action, de commande et de coercition ». ¹² Au sommet de l'Etat se trouve le président de la République, Chef de l'Etat, Chef des Armées, président du Conseil des ministres. Sous le Chef de l'Etat se trouvent respectivement le Premier ministre, Chef du gouvernement, le gouvernement et

¹¹ Georges Burdeau : Institutions politiques et droit constitutionnel.

¹² Roger Carré De Malberg.

les différents ministres à la tête de leur ministère : environnement, économie, intérieur, éducation, travail, emploi, formation, santé, affaires sociales, justice, agriculture ou culture, etc. Chaque ministère se déploie sur l'ensemble du territoire sur quatre échelons : national, régional, départemental et local.

Différents niveaux et instances de l'Etat. A tous les niveaux, l'Etat dispose d'instances de décision, de consultation et administrative.

Au niveau national, l'instance de décision est le gouvernement par le biais : du comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale qui définit les orientations prioritaires de la politique menée par les pouvoirs publics en matière de formation professionnelle continue ; du ministère de la Formation professionnelle qui veille à l'application des orientations définies par le comité interministériel et assure la coordination des actions mises en œuvre par les différents partenaires ministériels ; du conseil de gestion des fonds de la formation et de la promotion sociale qui répartit chaque année, les crédits de la formation entre les différents départements ministériels ; du groupe permanent des hauts fonctionnaires qui prépare les travaux du comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale et suit l'application de ses décisions. Les instances de consultation sont : le Conseil Economique et Social (CES) ; le conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, il propose des mesures propres à assurer une meilleure coopération entre les administrations, les organismes professionnels et les organismes syndicaux afin d'assurer une meilleure utilisation des fonds publics et privés ; le Comité national de Coordination

des Programmes Régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPR), il propose des mesures destinées à améliorer les résultats des politiques ; la commission nationale des comptes de la formation professionnelle, elle établit tous les ans un rapport sur l'utilisation des ressources de la formation professionnelle. Les instances administratives sont la délégation à l'emploi et à la formation professionnelle, elle fusionne les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, il prépare, anime et coordonne la politique de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

Au niveau régional, les instances de décision sont le préfet de région et la Conférence Administrative Régionale (CAR). Ce premier, en sa qualité d'interlocuteur privilégié des instances décentralisées, négocie le contrat de plan Etat/région et gère les crédits déconcentrés au niveau régional. Instance d'évaluation et de consultation sur les contrats de plan Etat/région et sur les programmes nationaux et communautaires concernant les régions, la conférence administrative régionale se prononce elle, sur les orientations de l'Etat et des régions notamment en matières de développement économique et social et d'aménagement du territoire et examine les conditions d'organisation et de fonctionnement de la Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP) afin d'harmoniser la gestion des moyens ou la mise en œuvre d'actions communes. L'instance de consultation et l'instance administrative sont respectivement, le Comité Régional de la Formation Professionnelle, de la Promotion Sociale et l'Emploi

(COREF) et la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Au sein de cette dernière se trouve le Service Régional du Contrôle de la formation professionnelle (SRC) animé par des inspecteurs et contrôleurs. Enfin, les dossiers de conventionnement ou d'agrément sont instruits et gérés par les services déconcentrés de plusieurs ministères à savoir la Délégation Académique à la Formation Continue (DAFCO), la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) qui fait désormais partie de la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS), la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF). La direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle assiste le préfet de région dans ses prises de décisions en matières d'emploi et de formation. Elle apporte surtout une capacité d'analyse et d'expertise en amont dans la mise en œuvre des politiques, contribue en aval dans l'évaluation et le suivi des interventions de l'Etat au niveau régional. Plus concrètement, elle assure par le biais de ses différents services le suivi de l'action de l'inspection du travail, la programmation régionale des interventions de l'Etat en matières d'insertion et de formation professionnelle, l'amélioration et l'ajustement de l'offre de formation continue aux besoins et au développement de l'emploi, le contrôle de la formation professionnelle, l'administration générale, la prospective, le traitement de la statistique et l'évaluation des politiques publiques, le suivi des interventions de l'Union européenne en matières d'emploi et de formation.

Au niveau départemental, l'instance de décision est le préfet de région, l'instance de consultation est le Comité Départemental de la Formation professionnelle et de la promotion sociale (CODEF) et l'instance administrative est la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP).

Les collectivités territoriales

Définition. Par collectivité territoriale on désigne la région, le département et la commune. Mais ce ne sont pas les seules collectivités territoriales. On peut citer : les communes créées le 5 avril 1884 ; les Départements et Territoires d'Outre-Mer ou DOM-TOM qui existent depuis 1946 ; les régions créées le 2 mars 1982 ; mais aussi Saint-Pierre-et-Miquelon en 1985 ; la Corse le 13 mai 1991 ; la Polynésie le 12 avril 1996 ; la Nouvelle-Calédonie le 19 mars 1999 ; Mayotte le 11 juillet 2001 ; ST Martin et Saint Bartélémy érigés en Commune d'Outre-Mer (COM) le 21 février 2007. Une collectivité territoriale est définie par trois critères : la personnalité morale qui lui permet d'agir en justice ; le pouvoir de décision qu'elle exerce par délibération au sein du conseil de représentants élus, les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux ; les compétences propres qui lui sont confiées par l'Etat dans le cadre de la décentralisation ou la délégation de compétences. Une collectivité territoriale n'est donc pas un Etat dans un Etat, elle ne détient pas de souveraineté et ne peut pas se doter, de sa seule initiative, d'organes nouveaux et toutes les collectivités ne suivent pas les mêmes règles de fonctionnement et n'ont pas le même statut.

Les régions et leurs instances. La région exerce ses compétences par l'intermédiaire du conseil régional et de son président. Ceux-ci constituent les instances de décision. Le conseil régional est une assemblée élue pour six ans. Il élabore, après avis des comités régional et départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, le programme régional annuel d'apprentissage et de formation professionnelle continue, en association avec les programmes arrêtés par les communes ou les groupements de communes. Le président du conseil régional pour sa part, élabore le Plan Régional de Développement des Formation Professionnelles des Jeunes (PRDFPJ). Il signe des conventions avec l'Etat (contrat de plan Etat/région), les organismes de formation (conventions de formation professionnelle) et les entreprises.

Les instances administratives ont été mises en place dans le cadre de la décentralisation : les conseils régionaux disposent de leurs propres instances ou services administratifs et ont passé des conventions de mise à disposition de services avec l'Etat. Chaque conseil régional dispose d'une commission et d'une direction de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

Les instances de consultation sont principalement le Conseil Economique et Social Régional (CESR), la Commission Paritaire Interprofessionnelle Régional de l'Emploi (COPIRE),¹³ le Comité Régional de la Formation Professionnelle, de la Promotion Sociale et

¹³ Instituée par l'accord du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, complétée par le protocole d'accord du 6 juillet 1984.

l'Emploi (COREF),¹⁴ le Conseil Académique de l'Education Nationale (CAEN), le Comité Régional de l'Enseignement Agricole (CREA), la Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP) : le conseil économique et social régional donne son avis sur les rapports et le budget de la région ainsi que sur l'aménagement du territoire, les politiques, les orientations prioritaires et les bilans de formation ; la commission paritaire interprofessionnelle régional de l'emploi¹⁵ assure la promotion de la politique de formation de la région, la participation à l'étude des moyens de formation, de perfectionnement et de réadaptation professionnels publics et privés, la recherche, avec les pouvoirs publics et les organismes intéressés, de moyens propres à assurer leur pleine utilisation, la prise d'initiatives dans le domaine de l'orientation professionnelle des jeunes¹⁶ ; le comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et l'emploi favorise la mise en œuvre, dans la région, d'une politique cohérente de formation et d'emploi¹⁷ et conduit des travaux d'évaluation, des études et recherches dont les résultats permettent au comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue d'assurer sa mission d'évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de formations

¹⁴ Article 77 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 renforçant les attributions du comité.

¹⁵ L'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991, l'avenant du 5 juillet 1994 et l'arrêté du 10 mai 1995 précisent, élargissent ou renforcent les missions de la copire.

¹⁶ Roger Carré De Malberg.

¹⁷ D.910-2 du code du travail.

professionnelles initiale et continue ; le conseil académique de l'éducation nationale donne son avis sur le schéma prévisionnel des formations des collèges, lycées et établissements de même niveau, le programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées et établissements de même niveau, les modalités générales d'attribution des subventions allouées aux lycées et établissements de même niveau, le plan régional de développement des formations de l'enseignement supérieur,¹⁸ les aspects universitaires des programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche ; le comité régional de l'enseignement agricole donne un avis sur le schéma prévisionnel des formations, en particulier sur les éléments de l'enseignement agricole, l'ouverture de filières par exemple, d'autant que l'enseignement agricole est placé, non pas sous l'autorité du ministère de l'Education nationale, mais sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et de la Forêt ; le conseil territorial de l'éducation nationale formule toutes les recommandations destinées à favoriser l'égalité des usagers devant le service public de l'éducation, saisit pour avis du rapport d'évaluation et invite à ses travaux des représentants des personnels et des usagers, les syndicats, la fédération de la formation professionnelle, les unions patronales ainsi que de nombreuses autres institutions ayant plus ou moins un lien avec l'Etat et les conseils régionaux à savoir les rectorats, les directions régionales de l'agriculture et de la forêt ; la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle est l'interlocutrice des collectivités territoriales en

¹⁸ Article 13-VI de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983.

matière de développement économique et social et pour sa partie décentralisée de la formation professionnelle¹⁹.

Les départements, communes et leurs instances.

A l'instar des régions, les départements et les communes disposent de leurs propres instances de décision et services administratifs. Le département est administré par un conseil général tandis que l'instance de décision de la mairie est le conseil municipal. Il est important de souligner qu'il existe trois fonctions publiques en France, la fonction publique d'Etat c'est-à-dire l'ensemble des agents qui animent toutes les directions nationales, régionales, départementales et les divers services de l'Etat, la fonction publique territoriale (pour les collectivités) et la fonction publique hospitalière.

¹⁹ Je note que dans le cadre de l'élaboration du Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles des Jeunes (PRDFPJ) et en ma qualité d'assistant technique chargé d'aider à l'élaboration de ce plan, j'ai non seulement préparé les consultations de ces différentes instances par le Conseil régional du Centre, mais aussi et surtout participé aux différentes consultations.

2

ACTEURS DE L'INFORMATION, LA FORMATION, L'EMPLOI, L'ACTION SOCIALE ET LA SOLIDARITE

Les acteurs de l'accueil, l'information, l'orientation, la formation et l'emploi

Les acteurs de l'accueil, l'information et l'orientation. On peut distinguer les décideurs, les financeurs, les organismes concepteurs, les structures-relais de l'information et les publics bénéficiaires²⁰ : les décideurs et financeurs sont notamment les instances publiques, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, délégation à la formation professionnelle/groupe national de contrôle,

²⁰ Maurice Ngonika : Etat des lieux des procédures et structures d'accueil, d'information et d'orientation en Région Centre. Etude réalisée pour le Conseil régional du Centre, en qualité d'assistant technique chargé d'aider à l'élaboration du PRDF dans lequel s'inscrit le Plan d'action pour l'information et l'orientation. Conseil régional du Centre, décembre 1995.

délégation à l'emploi, délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, autres ministères et administrations, les partenaires sociaux, les préfetures de région, les collectivités territoriales ; les organismes concepteurs de l'information réunissent, organisent et traitent pour leurs structures-relais un certain nombre d'informations liées à l'emploi, aux métiers, aux enseignements, aux qualifications, à la formation, à la vie quotidienne, etc. ; les structures-relais de l'information prennent l'information élaborée par les organismes producteurs et la mettent à disposition des usagers ou publics-cibles qui sont des salariés, demandeurs d'emploi ou de formation, jeunes scolarisés, jeunes sortis du système scolaire, professionnels de la formation et de l'information, entreprises, parents d'élève, chômeurs, demandeurs d'emploi...

Les acteurs de la formation et de l'emploi. On retrouve ici les mêmes catégories d'acteurs qui interviennent dans l'information et l'orientation auxquels, il faut ajouter les instances de consultation et les partenaires sociaux : les décideurs sont principalement l'Etat,²¹ les conseils régionaux et les conseils généraux ; les financeurs regroupent tous les décideurs auxquels, il faut ajouter les entreprises, les caisses de retraite, le pôle-emploi, les fonds de gestion des congés individuels de formation, les organismes gestionnaires

²¹ Qui intervient surtout par l'intermédiaire de ses divers services à savoir les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le pôle-emploi, les rectorats, les directions régionales de l'agriculture et de la forêt, etc.

du revenu minimum d'insertion, l'Europe, les entreprises et les stagiaires en cofinancement.

Les partenaires sociaux. Les organisations patronales et syndicales occupent une place essentielle dans le système de formation dont ils assurent en partie la cohérence, la gestion, le contrôle et l'évolution du dispositif de formation professionnelle continue. A ces fins, ils ont mis en place des instances à savoir : les Comités Paritaires Nationaux pour la Formation Professionnelle (CPNFP), Comités Paritaires du Congé Individuel de Formation (COPACIF), Associations de Gestion des Fonds en Alternance (AGEFAL), Commissions Paritaires de l'Emploi (CPE), Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA), etc.

Les Comités Paritaires Nationaux pour la Formation Professionnelle (CPNFP) ont pour missions d'informer les entreprises et les salariés sur les dispositions contenues dans l'accord et ses avenants, d'assurer le suivi des dispositions relatives aux contrats d'insertion en faveur des jeunes, d'accorder des agréments aux OPCA. Ils assurent également la liaison avec les pouvoirs publics, facilitent la prise en compte de la dimension européenne de la formation et établissent à l'intention des parties signataires, un bilan annuel de fonctionnement des divers dispositifs de formation professionnelle.

Les Comités Paritaires du Congé Individuel de Formation (COPACIF) coordonnent les questions liées au Congé Individuel de Formation (CIF), proposent à l'agrément du comité paritaire national pour la formation professionnelle, des organismes paritaires agréés au titre du CIF, la définition des relations entre

l'ensemble des organismes qui interviennent dans le développement et la mise en œuvre du congé individuel de formation, la définition des règles de prise en charge des dépenses afférentes au CIF et des procédures à suivre par les salariés pour bénéficier de cette prise en charge, l'examen des réclamations des salariés suite aux décisions de prise en charge, la conclusion, avec l'Etat, après concertation avec le comité paritaire du congé individuel de formation, des accords cadres ayant pour objet de déterminer les modalités de participation de l'Etat au financement du congé individuel de formation et du bilan de compétences, la détermination des contributions que devront lui verser les organismes collecteurs au titre du congé individuel de formation pour assurer son fonctionnement, la formulation des propositions et la présentation du bilan annuel de son activité au COPACIF.

Les Associations de Gestion des Fonds en Alternance (AGEFAL) assurent la gestion des sommes versées par l'Etat, les OPCA et les entreprises, des sommes qu'elles reçoivent, soit sous forme de subvention, soit sous forme d'avance, apportent une allocation aux OPCA, suivant les directives du groupe technique paritaire, prennent toutes les mesures pour assurer le fonctionnement des associations.

Les Commissions Paritaires de l'Emploi (CPE) ou instances de concertation entre les représentants des employeurs et les organisations syndicales des salariés ont été instituées par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi et ont été mises en place au niveau de chaque profession.

Les OPCA se caractérisent par l'application des règles communes (mission de collecte de fonds, obligation d'être un organisme paritaire dans la création et la gestion, fonctionnement...) et particulières (en tant que fonds d'assurance formation, au titre de la participation des entreprises de moins de 10 salariés, au titre de l'alternance et du congé individuel de formation).

Les représentations des salariés assurent la gestion paritaire, négocient des accords et donnent leurs avis sur les politiques de formation professionnelle continue. Les salariés font donc partie des instances administratives, paritaires et institutions représentatives du personnel. Dans les instances administratives, ils sont consultés par l'Etat et les régions dans le cadre de leur politique respective en matière de formation continue, ce qui permet aux organisations syndicales de faire connaître leur point de vue avant la décision définitive. Dans les instances paritaires, ils participent avec les employeurs à des négociations sur la formation en vue des accords de branches ou d'entreprise. Dans les institutions représentatives du personnel, ils sont consultés par les employeurs sur la politique de formation des entreprises et sur la mise en œuvre de celle-ci.

Les organismes. Ils sont nombreux et remplissent des missions spécifiques. On peut citer les offreurs de formation, les centres de bilans, les structures d'accueil, d'information et d'orientation, les organismes consulaires, les organismes collecteurs, gestionnaires et payeurs, les organismes divers.

Les organismes de formation exercent une activité souffrant d'une absence d'agrément préalable et de

forma juridique spécifique. Celle-ci peut être menée par des entreprises, associations, organisations professionnelles, syndicales ou familiales, collectivités territoriales, établissements et organismes publics ou privés, personnes physiques soit en tant que salariés d'organismes de formation, soit en tant que formateur individuel. Les offreurs de formation, seuls ou en réseau, avec un statut d'association ou autre, élaborent, mettent en place et évaluent des actions de formation dans des domaines de compétences aussi divers que variés. Les offreurs de formation sont donc tous les organismes publics et privés sans exception c'est-à-dire les centres de formation y compris Centres de Formation d'Apprentis (CFA), les établissements scolaires, les associations, etc.

Les prestataires de bilans de compétences et/ou de connaissances sont exclusivement les Centres Institutionnels de Bilans de Compétences (CIBC) et les Structures Conventionnées pour le Bilan (SCB). Il n'existe pas de condition de diplôme, ni de structure juridique imposées pour faire des bilans. Le prestataire de bilans, contrairement aux organismes de formation, n'est pas assujéti à une déclaration préalable auprès de la préfecture de région. Cependant, tout prestataire de bilans doit répondre à trois exigences : le respect de la procédure ou méthodologie du bilan ; le respect de la déontologie ; l'inscription obligatoire sur la liste établie par les OPCA au titre du CIF avant l'accueil des salariés. L'inscription auprès des OPCA permet de respecter un certain nombre de conditions à savoir les obligations déontologiques et la garantie suffisante du respect des règles d'organisation de l'activité. Cette organisation implique la signature d'une convention tripartite (salarié, organisme prestataire et organisme

collecteur ou employeur), l'utilisation des méthodes et techniques fiables, l'identification de la prestation de bilans dans les organismes qui ont plusieurs domaines d'intervention, la transmission du compte rendu statistique et financier à l'autorité administrative compétente. Le bilan de compétences ou de connaissances est individuel et est conduit en trois phases : la phase des préliminaires qui consiste en la confirmation de l'engagement du bénéficiaire dans sa démarche d'évaluation, la définition et l'analyse des besoins, l'information du bénéficiaire sur les conditions de déroulement de la prestation ; la phase d'investigation qui conduit à une analyse, par le bénéficiaire, de ses propres motivations et intérêts sur les plans professionnel et personnel, une identification de ses compétences et aptitudes professionnelles et personnelles, une évaluation de ses connaissances générales, la détermination de ses possibilités d'évolution ; la phase de conclusion au cours de laquelle, le prestataire, par des entretiens personnalisés, amène le bénéficiaire de la prestation à prendre connaissance des résultats de la phase précédente, recenser les facteurs susceptibles de favoriser ou non la réalisation d'un projet professionnel ou de formation, prévoir les étapes de la mise en œuvre de ce projet, prendre possession du document de synthèse et des résultats détaillés de son bilan. Le bilan de compétences ou de connaissances comprend donc les circonstances de réalisation de la prestation, les compétences et aptitudes, le projet à mettre en œuvre, sans oublier la restitution des résultats et la signature d'une convention tripartite. Les règles déontologiques sont le volontariat du bénéficiaire, la confidentialité des informations, le secret professionnel qui imposent la non-communica-

tion des résultats et du document final, à un tiers, sans autorisation de l'intéressé, la destruction des documents qui ont servi dans la réalisation de la prestation et le respect de la vie privée du bénéficiaire.

Aux organismes de formation et prestataires de bilans s'ajoutent : les structures d'accueil, d'information et d'orientation notamment les Missions Locales (ML), Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO), Centres d'Information et d'Orientation (CIO), pôles-emploi, Centres Régionaux d'Information Jeunesse (CRIJ), Services d'Information des Familles (SIF) ; les organismes consulaires c'est-à-dire les Chambres Régionales de Commerce et d'Industrie (CRCI), Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI), Chambres Régionales de Métiers (CRM), Chambres de Métiers (CM), Chambres Régionales d'Agriculture (CRA), Chambres Départementales d'Agriculture (CDA) ; les organismes collecteurs et gestionnaires de fonds de formation, par exemple les Comités Paritaires Agréés Congé Individuel Formation (COPACIF), Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA), Organismes Mutualistes Agréés (OMA), Fonds de Gestion du Congé Individuel de Formation (FONGECIF) ; les organismes payeurs, Centre National pour l'Aménagement des Structures et Exploitations Agricoles (CNASEA) actuellement Agence de Services de Paiement (ASP) et l'Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (ASSEDIC) ; les branches professionnelles et les Observatoires Régionaux sur la Formation et l'Emploi (ORFE).

Les publics. Ils se retrouvent dans deux grandes catégories, les jeunes et les adultes et comprennent

plusieurs statuts parmi lesquels on peut distinguer les demandeurs d'emploi, les chômeurs, les chômeurs de longue durée, les jeunes scolarisés, les jeunes sortis du système scolaire, les personnes jeunes ou adultes avec ou sans qualification, les personnes jeunes ou adultes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (Rmistes), les salariés du public et du privé, les travailleurs non salariés.

Un salarié peut être défini comme toute personne qui travaille dans le secteur public ou privé et qui perçoit un salaire à la fin du mois, c'est le cas d'un enseignant, d'un ingénieur en ceci ou cela ; les travailleurs non salariés ne sont pas liés à un employeur par un contrat de travail, ce sont les indépendants, les membres des professions libérales, les commerçants, les artisans, les chefs d'exploitation agricole, les chefs d'entreprise de pêche maritime, etc.

Un chômeur est un salarié qui a perdu son emploi quelle que soit la raison et se trouve en situation de demandeur d'emploi et qui reçoit une allocation en fonction de son salaire initial et sous certaines conditions, en revanche, un demandeur d'emploi est toute personne à la recherche d'un emploi pouvant ou non bénéficier du Revenu de Solidarité Active (RSA), on comprend alors que, tout chômeur est aussi demandeur d'emploi et à l'inverse, tout demandeur d'emploi n'est pas chômeur, mais dans tous les cas, la situation de chômeur ou de demandeur d'emploi ne peut être reconnue, ainsi que les droits et les obligations qui y sont rattachés, que suite à son inscription et à l'actualisation, tous les mois, de cette

inscription, en tant que demandeur d'emploi, auprès du pôle-emploi.

Par jeune, on désigne toute personne dont l'âge est égal ou supérieur à 15 ans et inférieur ou égal à 25 ans, c'est la condition pour entrer dans les dispositifs jeunes, à contrario, un adulte est une personne ayant un âge égal ou supérieur à 26 ans.

Enfin, par publics spécifiques, on désigne généralement les immigrés, réfugiés, femmes seules ou avec enfant (s), veufs et veuves avec ou sans enfant (s), handicapés, etc.

Les acteurs de l'action sociale, de l'action médico-sociale et de la solidarité

Les institutions publiques et sociales. Par institutions publiques on désigne l'Etat et les collectivités territoriales (région, département et commune). Les institutions sociales sont des structures publiques en charge des politiques sociales. Les principales institutions sociales sont les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH), Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), Centres Intercommunaux d'Action Sociale (CIAS), Centres Locaux d'Information et de Coordination gérontologique (CLIC), Caisses Régionales d'Assurance Maladie (CRAM), Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM), Mutualités Sociales Agricoles (MSA), Caisses d'Allocations Familiales (CAF), Unions de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (URSSAF).

Les établissements sociaux et médico-sociaux. Un établissement social ou médico-social est une personne

morale publique ou privée bénéficiant de fonds publics pour remplir une mission de service public telle que décrite au Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).²² Il remplit des missions d'intérêt général et d'utilité sociale à savoir²³ : l'évaluation et la prévention des risques sociaux et médico-sociaux, l'information, l'investigation, l'orientation, la médiation et la réparation ; la protection administrative ou juridique de l'enfance et de la famille, de la jeunesse, des personnes handicapées, des personnes âgées, des personnes en difficulté ; la mise en place d'actions éducatives et médico-éducatives, médicales, thérapeutiques, pédagogiques et de formation adaptées aux besoins de la personne, à son niveau de développement, à ses potentialités, à l'évolution de son état ainsi qu'à son âge ; la mise en place d'actions d'assistance dans les différents actes de la vie, de soutien, de soins et d'accompagnement y compris à titre palliatif ; la mise en place d'actions d'intégration scolaire, d'adaptation, de réadaptation, d'insertion, de réinsertion sociale et professionnelle, d'aide à la vie active, d'aide au travail, d'information et de conseil sur les aides techniques ainsi que de toutes autres actions contribuant au développement social et culturel, et à l'insertion par l'activité économique.

Relativement à ces définition et missions générales, on comprend aisément qu'il y a une diversité, non seulement d'établissements qui œuvrent dans les domaines de l'action sociale, de l'action médico-sociale, mais aussi de champs d'intervention,

²² Loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

²³ Idem.

de sources de financement et d'organes de tutelle ou de décision. En synthétisant au maximum, on peut distinguer six grands champs d'intervention²⁴ : enfance et jeunesse, ce champ intègre l'aide à l'enfance, l'enfance handicapée et inadaptée, la psychiatrie infantile, la protection judiciaire de la jeunesse, l'hébergement des jeunes travailleurs ; accueil et hébergement des personnes adultes handicapées, ce champ intègre les handicaps mental, physique ou polyhandicap ; accueil et hébergement des personnes âgées ; traitement des addictions ; personnes en errance ; centres de ressources.

A chacun de ces champs d'intervention se sont positionnés plusieurs établissements²⁵ : les maisons de l'enfance, foyers de l'enfance, structures d'accueil mère et enfant, Maisons d'Enfants à Caractère Social (MECS), villages d'enfants, centres éducatifs fermés, pour l'aide à l'enfance ; les Centres Médico-PsychoPédagogiques (CMPP), Instituts Médico-Educatifs (IME), Instituts Médico-Pédagogiques (IMP), Instituts Médico-Professionnels (IMPRO), Services d'Education Spécialisée et de Soins à Domicile (SESSAD), pour l'enfance handicapée et inadaptée ; les Centres d'Action Sociale Médico-Précoce (CAMSP), pour la psychiatrie infantile ; les Centres d'Action Educative (CAE), Foyers d'Action Educative (FAE), Services Educatifs Auprès du Tribunal (SEAT), pour la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ; les Foyers des Jeunes Travailleurs

²⁴ http://fr.wikipedia.org/wiki/Action_sociale.

²⁵ Répertoire FINESS (Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux) ou le finess géré par le ministère du travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité.

(FJT) pour l'hébergement des jeunes travailleurs ; les foyers d'hébergement des adultes handicapés, foyers de vie ou foyers occupationnels, Maisons d'Accueil Spécialisé (MAS), Foyers d'Accueil Médicalisés (FAM), foyers d'hébergement pour travailleurs handicapés, Etablissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT) anciennement Centres d'Aide par le Travail (CAT), Centres de Rééducation Professionnelle (CRP), Centres d'Orientation Professionnelle (COP), Services de Soins, d'Aide et d'Accompagnement (SSAA), services d'auxiliaires de vie, pour les adultes handicapés ; les maisons de retraite, Etablissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes (EHPAD), résidences-services, foyers-logements, Unités de Soins Longue Durée (USLD), Unités de vie Alzheimer, maisons de retraite publiques, maisons de retraite privées, structures médicalisées, structures non-médicalisées, structures d'hébergement médicalisées pour personnes âgées hors long séjour, Maisons d'Accueil pour Personnes Âgées (MAPA), Maisons d'Accueil Rural pour Personnes Âgées (MARPA), Maisons d'Accueil pour Personnes Âgées Dépendantes (MAPAD), Services de Soins Infirmiers et d'Aide à Domicile (SSIAD), Services de Soins, d'Aide et d'Accompagnement (SSAA), Services d'aide à domicile (association d'aide à domicile, auxiliaire de vie sociale), pour les personnes âgées ; les centres d'accueil pour toxicomanes, centres d'accueil pour alcooliques, appartements de coordination thérapeutique (VIH, maladies chroniques), pour le traitement des addictions ; les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centres d'aide par la vie active et autres structures ou dispositifs (accueils de jour, boutiques de solidarité, SAMU Social...), etc.,

pour les personnes en errance ; les centres de ressources (sur les handicaps rares, l'autisme, les traumatismes crâniens, la maladie d'Alzheimer), centres locaux d'information et de coordination gérontologique, pour l'accueil et l'information des publics et des familles.

PARTIE 2

POLITIQUES PUBLIQUES

4

CADRE JURIDIQUE ET COMPETENCES

Le cadre juridique

Les lois de décentralisation et la loi quinquennale. Auparavant, l'organisation des pouvoirs était fortement centralisée. L'Etat avait l'essentiel des pouvoirs et ne confiait à la préfecture de région que la maîtrise de la population et la gestion des conventions publiques de formation et d'une partie des crédits d'équipement. Ces fonctions étaient assurées par le délégué régional à la formation professionnelle. Placé sous l'autorité du préfet, ce dernier délibérait sur les différents dossiers, mais après consultation du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. C'était la déconcentration et non la décentralisation. Cette dernière intervient le 2 mars 1982 grâce à l'adoption de la loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions. Elle est renforcée par les deux lois de juillet 1983 qui définissent les champs de compétences sur

lesquels portent les nouveaux pouvoirs de l'Etat et des collectivités territoriales et par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle adoptée le 20 décembre 1993. Toutes ces lois créent les conditions de transfert des compétences et des moyens de l'Etat aux régions, départements, communes. Ceux-ci deviennent des collectivités territoriales administrées par un conseil (régional pour la région, général pour le département, municipal pour la commune) élu au suffrage universel.

La loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales. Elle est adoptée le 13 août 2004 par le gouvernement Raffarin et comprend dix titres : le développement économique ; le tourisme et la formation professionnelle ; les dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement ; la solidarité et la santé ; l'éducation, la culture et le sport ; les transferts de services et les garanties individuelles des agents ; les compensations des transferts de compétences ; la participation des électeurs aux décisions locales et évaluations des politiques locales ; les missions et organisation de l'Etat, des communes et de l'intercommunalité ; les dispositions finales.

Les compétences de chacune des institutions publiques

Au regard des premières lois de décentralisation. L'Etat conserve l'éducation, la recherche et les politiques d'emploi et de formation professionnelle continue des adultes. Au titre de la politique de l'emploi, l'Etat finance des stages de

formation professionnelle continue des adultes. Cette dernière relève aussi des entreprises et est gérée dans un cadre paritaire, c'est-à-dire par l'Etat et les entreprises. La formation professionnelle continue des adultes relève plus précisément des préfectures de région, des rectorats, directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les conseils régionaux ont pour rôle de promouvoir le développement des régions sur les plans économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, d'assurer la préservation de l'identité régionale dans le strict respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités (départements, communes). C'est un an après la première loi de décentralisation, que l'Etat transfère aux régions la formation professionnelle continue des jeunes et l'apprentissage, l'urbanisme, le logement, l'aménagement du territoire et la planification régionale ; deux ans après, l'action sociale et la santé et quatre années plus tard, la culture, l'environnement et l'éducation (construction et équipement des lycées).

Les conseils généraux ont des compétences notamment dans les domaines de l'éducation et de la solidarité. A ces titres, ils participent à l'effort de modernisation de l'université, assurent la construction des collèges, le pilotage et la gestion du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et du Revenu Minimum d'Activité (RMA).

Les Conseils municipaux exercent leurs responsabilités notamment dans les domaines de l'action sociale, de l'éducation de base et de la petite enfance (construction des écoles primaires et maternelles).

Les région, département et commune sont cependant libres du choix d'organisation de leurs relations. Autrement dit, il n'y a pas de tutelle d'une collectivité locale sur l'autre. Ces lois laissent donc à chaque collectivité le choix de rechercher, avec d'autres, les voies et moyens de la complémentarité et de la coordination de leurs actions, mais elles en définissent cependant le cadre à savoir l'impulsion du développement économique et de la politique de l'emploi, le contrôle de l'urbanisme, du logement, des équipements de proximité. Les régions peuvent passer des conventions avec les autres collectivités pour mener certaines actions complémentaires à celles de l'Etat et des établissements publics régionaux. Les communautés d'agglomération, les Plans Locaux d'Insertion (PLI) s'inscrivent dans le cadre de cette collaboration.

Au regard de la loi quinquennale. Les régions deviennent des espaces pertinents de construction des politiques de formation professionnelle avec un double souci, d'une part, d'assurer la continuité du service rendu aux jeunes et d'autre part, de permettre aux régions de se préparer à cette nouvelle mission. Loi quinquennale renforce la décentralisation, le rôle du Comité de Coordination des Plans Régionaux de formation professionnelle et d'apprentissage (CCPR) et surtout institue le Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles des Jeunes (PRDFPJ) dans lequel s'inscrit le plan d'action pour l'information et l'orientation des jeunes. Il s'agit pour chaque région de mettre en cohérence les différentes voies de formation à destination des jeunes (formation professionnelle initiale à temps plein, formation professionnelle continue alternée ou non, apprentissage, autres contrats

de formation en alternance) et de proposer une politique d'information et d'orientation des jeunes. Mais les actions pré-qualifiantes ne seront transmises que cinq ans plus tard. Cependant, avant cette date butoir, chaque région peut choisir la date qui lui convient pour recevoir ces actions. Responsables de la formation professionnelle continue des jeunes, de la correspondance au sein des Missions Locales (ML) et Permanences d'Accueil d'Information et d'Orientation (PAIO), de l'apprentissage et de la construction des lycées, les conseils régionaux disposent désormais d'une triple compétence : ils élaborent le programme de formation professionnelle continue des jeunes et choisissent les actions à financer ; gèrent la quasi-totalité des Centres de Formation d'Apprentis (CFA) sauf ceux qui opèrent un recrutement national (compétence totale en matière d'apprentissage) ; élaborent, avec les autres collectivités locales, un schéma prévisionnel des formations, un programme des investissements et définissent un plan de la recherche et des formations supérieures.

Au regard de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'Etat peut conclure, avec une région, une organisation, plusieurs régions ou organisations représentatives des milieux socioprofessionnels, des contrats d'objectifs annuels ou pluriannuels c'est-à-dire des contrats fixant des objectifs de développement coordonnés des différentes voies de formations professionnelle initiale et continue, notamment des formations professionnelles alternées et de financement des formations des demandeurs d'emploi. L'éducation reste un service public national dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'Etat, sous réserve des

compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service. Dans ce cadre, l'Etat assure quatre missions : la définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu de l'enseignement ; la définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires ; le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de sa responsabilité ; la répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ; le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives en vue d'assurer la cohérence du système scolaire.

La région définit et met en œuvre les politiques régionales dans les domaines de l'apprentissage, de la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle, de la politique de formation des travailleurs sociaux, de l'économie (coordination sur son territoire des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs regroupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat...). De façon plus concrète la région coordonne des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs regroupements sur le territoire. A titre expérimental et pour une durée de cinq ans, l'Etat peut confier aux régions le soin d'élaborer et d'adopter un schéma régional de développement économique après une concertation avec les départements, communes et leurs regroupements, chambres consulaires et en prenant en compte les orientations stratégiques découlant des conventions

passées entre la région, les communes et leurs regroupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné. Le schéma expérimental vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région. Après adoption du schéma expérimental, la région, par délégation de l'Etat, est compétente pour attribuer les aides que celui-ci met en œuvre au profit des entreprises. La région élabore un schéma régional pour la formation des travailleurs sanitaires et sociaux, recense, en association avec les départements, les besoins en formation à prendre en compte pour la conduite de l'action sociale et médico-sociale et indique comment elle compte y répondre. La région organise sur son territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience et des actions destinées à répondre aux besoins d'apprentissage et de formation, veille en particulier aux formations permettant d'acquérir une qualification, contribue à assurer l'assistance aux candidats à la validation des acquis de l'expérience et adopte le plan régional de développement des formations professionnelles de jeunes.

Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale et médico-sociale, coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent et organise la participation des personnes morales de droit public et privé à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre. Le département est aussi compétent sur l'attribution des aides aux jeunes en difficulté de 18 à 25 ans.

Ces aides sont destinées à favoriser leur insertion sociale et professionnelle et le cas échéant, leur apportent des secours temporaires de nature à faire face à des besoins urgents. A cette fin, il est créé dans chaque département un Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ). Ce fonds, placé sous l'autorité du président du conseil général, se substitue à celui ayant le même objet institué dans le département avant l'entrée en vigueur de la loi n°2004-809 du 13 août 2004. Son financement est assuré par le département. Les autres collectivités territoriales, leurs groupements et les organismes de protection sociale peuvent y participer. Tout jeune bénéficiaire d'une aide du fonds fait l'objet d'un suivi dans sa démarche d'insertion. Les départements, les communes ou groupements de communes qui ont arrêté un programme de formation sont associés, à leur demande, à l'élaboration du programme régional.

Depuis 1982 donc, l'Etat transfère progressivement ses compétences aux collectivités et recentre ses interventions sur la formation continue des adultes demandeurs d'emploi et des publics spécifiques c'est-à-dire les détenus, les handicapés, les femmes, les immigrés et sur certaines actions de formation. Il s'agit d'actions qui ne relèvent pas du fonds de formation et pour lesquelles les crédits concernés sont inscrits aux budgets des différents ministères et utilisés soit par les administrations, soit dans le cadre de la déconcentration. Il s'agit aussi d'actions non susceptibles d'être rattachées à une région déterminée (formation des détenus, réfugiés, handicapés se trouvant dans des centres à recrutement majoritairement interrégional, éducation surveillée...), d'actions de portée générale mises en place en application de programmes établis