



HAL
open science

Décentraliser la formation professionnelle : plus qu'un simple déplacement d'échelle Enseignements à partir du cas français

Philippe Méhaut

► To cite this version:

Philippe Méhaut. Décentraliser la formation professionnelle : plus qu'un simple déplacement d'échelle Enseignements à partir du cas français. 2004. halshs-00085887

HAL Id: halshs-00085887

<https://shs.hal.science/halshs-00085887>

Preprint submitted on 17 Jul 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DOCUMENT DE TRAVAIL - L.E.S.T.-UMR 6123

Université de Provence (U1) et Université de la Méditerranée (U2) - 35 avenue J. FERRY - 13626 AIX-EN-PROVENCE CEDEX
Tél. : Standard : 04.42.37.85.00 - Fax : 04.42. 26.79.37 Email : lest@univ-aix.fr
<http://www.univ-aix.fr/lest>

**Décentraliser la formation professionnelle : plus qu'un simple déplacement d'échelle
Enseignements à partir du cas français**

Philippe Méhaut
LEST-CNRS
mehaut@univ-aix.fr

La France est engagée, particulièrement depuis 1983, dans un lent processus de décentralisation de la formation professionnelle. Une étape significative a été franchie, en 1993, avec le transfert aux régions de la responsabilité de « mise en cohérence de l'offre de formation professionnelle ». Dix ans après, une nouvelle étape va être franchie qui élargit encore les compétences dévolues aux conseils régionaux. En s'appuyant principalement sur les travaux d'évaluation qui ont été conduits entre 1996 et 2000 sur le processus engagé en 1993 (Comité de coordination, 1996, Comité de coordination, 1999), cet article propose une réflexion sur la notion et le sens du processus de décentralisation appliqué à la formation professionnelle.

Le changement d'échelle de territoire (de l'état nation à la région) dans la conduite de la politique de formation professionnelle et la dévolution de pouvoirs à un nouvel acteur (de l'Etat central à l'autorité régionale élue, le Conseil régional) sont souvent lus comme une translation visant à améliorer la gouvernance de ce segment de politique publique, ou encore, selon une acception plus économique, visant à améliorer la coordination entre acteurs et donc l'efficacité et l'efficience du système. Il exprimerait alors les limites d'un gouvernement de la formation professionnelle (au sens de Commaille, Jobert, 1998), largement mélangé, dans le cas français, à des formes de néo-corporatisme reposant sur le rôle des partenaires sociaux au sein des branches professionnelles (Giraud, Mériaux, 2003). Mais ce changement d'échelle peut n'être qu'un simple déplacement, reproduisant au niveau régional les principales caractéristiques du système. On serait alors dans l'espace d'une innovation institutionnelle mineure, et dans une forme de dépendance de sentier par rapport aux grandes caractéristiques sociétales.

L'examen du champ de cette décentralisation et de l'inscription sélective des pouvoirs transférés aux autorités régionales dans la continuité d'un mode de régulation « à la française » du système de formation professionnelle plaiderait plutôt en faveur de cette hypothèse (section 1). Celle-ci serait renforcée par la forte inertie que montre l'évolution des politiques et de leurs résultats dans les régions. Entre 1994 et 2002, si des inflexions se font sentir, elles s'inscrivent souvent dans la continuité des situations antérieures (Céreq, 2003).

Toutefois, l'acte de décentralisation introduit un certain nombre de ruptures dans les modes de construction et dans les frontières de l'action publique (section 2). L'espace de la formation professionnelle est un espace de conflits entre acteurs (monde économique, élèves et stagiaires, offreurs de formation). La construction de politiques régionales, surtout lorsqu'elle relève d'acteurs encore faibles et émergents, suppose que s'établissent des

référents plus ou moins partagés, supports de ces politiques et de leur mise en oeuvre. De plus, la réunion, dans les mains du conseil régional de différents segments de la formation professionnelle, peut conduire à une redéfinition de cette segmentation.

Ces ruptures concernent aussi les systèmes d'acteurs : décentraliser suppose qu'il existe, ou que se construisent, des systèmes d'acteurs pertinents au niveau régional (section 3). On rencontre ce problème dans la plupart des cas de décentralisation (voir par exemple Giraud Mériaux 2003 à propos de l'imposition du modèle de l'Ouest aux Laenders de l'ex DDR, ou Boudier, Bel, 1996 à propos de la création des LTA au royaume uni). La lente émergence d'un nouveau système d'acteurs, sensiblement différent de celui qu'on connaît au niveau national peut contribuer aussi à une innovation plus radicale.

Enfin (section 4), la décentralisation, dans un mode de régulation administré, appelle le développement de nouveaux instruments de connaissance et de conduite de l'action publique.

1. Une décentralisation inscrite dans la dépendance sociétale

De nombreux pays européens ont fait le choix de décentraliser leurs politiques de formation professionnelle. Ces choix diffèrent cependant significativement tant sur la nature des compétences transférées aux échelons locaux que sur le niveau même de ces échelons. Ils reflètent d'abord la spécificité de la construction de ces échelons locaux et de leur combinaison avec le pouvoir central : région autonome en Espagne, Lander en RFA, Conseil régionaux en France. Ils reflètent aussi le statut et le mode de régulation de la formation professionnelle : apprentissage dominant et formation professionnelle forte et attractive en RFA (Giraud, Mériaux, 2003), formation professionnelle dominée et principalement sous statut scolaire en France, formation professionnelle faiblement développée et en construction en Espagne.

1.1 Le choix de décentraliser la formation professionnelle

La France s'est engagée, en 1982 dans ce processus en confiant, par étapes, des pans de la formation professionnelle aux autorités régionales (voir encadré n°1). Les arguments de politiques publiques les plus souvent avancés sont ceux d'une efficacité et d'une efficience accrue d'un pilotage de proximité (Gérard Varet, 1995). Ce pilotage de proximité est en effet censé prendre mieux en compte la demande des familles et des jeunes (meilleure connaissance par exemple des vœux en termes de spécialité de formation). Il est aussi censé permettre un rapprochement plus étroit entre l'offre de formation et la demande des entreprises.

Ces deux hypothèses relancent le débat qu'a connu la France autour de l'adéquation entre formation et emploi. Elles traduisent aussi l'épuisement progressif des différents modes de régulation publique de la formation professionnelle. Dans les années 70, l'essentiel de la formation professionnelle initiale fait l'objet d'un pilotage national. L'objectif est d'opérer au mieux un ajustement à la fois quantitatif et qualitatif de la formation professionnelle. Ajustement quantitatif par un contrôle des flux de sortie des élèves en fonction des besoins du marché du travail. Objectif qualitatif par la construction de curriculum et de diplômes nationaux qui doivent s'ajuster à la demande de compétences dans les emplois cibles visés. Cette perspective planificatrice et rationalisatrice fera l'objet de nombreux débats et critiques scientifiques (Méhaut, 2001). D'autant que les instruments de politique publique censés l'accompagner vont se révéler peu performant. Ainsi les commissions professionnelles consultatives, rassemblant représentant des employeurs, représentant syndicaux et

administration dans chaque branche d'activité sont souvent le lieu de débats idéologiques et sont faiblement propositionnelles (Fourcade, Ourliac, Ourtau, 1992). L'administration et les enseignants ont le plus souvent le contrôle sur la dimension qualitative de l'offre. Quant à la dimension quantitative, aucun modèle prévisionnel ne permet de descendre à un niveau suffisamment fin. Par ailleurs, la période est marquée par l'expansion de la scolarisation (générale surtout) et l'orientation des élèves est essentiellement subordonnée à une logique scolaire et méritocratique (Verdier, 2001). Les années 80 vont voir l'épuisement progressif de ce modèle, notamment sous la poussée du chômage des jeunes. De nouveaux outils d'intervention publique (stages pour les jeunes chômeurs, développement des formations en alternance) vont se développer. L'idée d'une mise en œuvre déconcentrée (transfert aux administrations de l'état en région), et décentralisée (transfert aux autorités régionales élues) se précise, notamment avec l'hypothèse d'une gestion de proximité pour les jeunes chômeurs. Les années 1990 vont voir se préciser ce mouvement. Sur la plan qualitatif (contenu des diplômes et des formations), le rôle des commissions nationales mixtes est relancé, mais dans une optique élargie : il s'agit plus de définir des emplois cibles larges (avec les compétences qui y sont associées) et en tenant compte des éventuelles mobilité ultérieures. Le spectre des connaissances demandées aux élèves dépasse la stricte adaptation immédiate à un emploi donné. Et le primat de la valeur nationale du diplôme est réaffirmé avec force. Dans le domaine de la gestion des flux, la déconcentration/décentralisation va s'affirmer, mais dans un modèle « à la française » de régulation administrée (Bel, 2003).

1.2 Le maintien d'une régulation administrée de proximité

On peut faire l'hypothèse que si la formation professionnelle a fait l'objet des plus fortes avancées en termes de décentralisation, c'est certes à cause de son lien explicite à l'emploi et au marché du travail, mais aussi parce qu'elle constitue un segment « dominé » du système d'éducation et de formation. Peu reconnue, socialement dévalorisée (on y rentre plus par « échec » dans les filières générales que par choix), les arguments techniques et d'efficacité qui président à sa décentralisation se heurtent moins aux oppositions (des enseignants, des familles) que dans l'enseignement général méritocratique qui est au cœur du système à la française. Par étape, le pouvoir transféré aux Régions va les placer en théorie au cœur du pilotage du système. Mais la nature des transferts, comme des modes d'intervention, présente une certaine continuité avec les caractéristiques nationale du système antérieur.

Les compétences progressivement transférées en région sont en effet partielles, tant en termes de segments de la politique qu'en termes d'outils.

Les régions gagnent en effet progressivement en pouvoir dans le champ de la formation professionnelle des jeunes, d'abord pour ce qui est de la formation par apprentissage (action sur l'offre de formation dans les établissements, financement de ces établissements), ensuite pour ce qui est des formations complémentaires pour les jeunes chômeurs (transfert progressif des financements, action sur l'offre de formation), enfin pour ce qui est de la formation sous statut scolaire (coordination de l'offre de place de formation, équipements, mais le financement reste essentiellement entre les mains de l'état, ainsi que tout ce qui concerne les enseignants). L'Etat conserve la responsabilité nationale de la création et de la distribution des diplômes (pas de curriculum et de diplômes régionaux). A ce jour (début 2004), l'orientation professionnelle échappe pour l'essentiel aux régions (sauf pour les jeunes chômeurs), elles n'ont pas de compétences explicites pour l'enseignement supérieur professionnalisé. Il s'agit donc d'une décentralisation par étapes, de segments de politiques, et portant principalement sur le pilotage de l'offre de formation (choix des spécialités qui seront proposée ou

supprimées en formation initiale, des stages ouverts aux jeunes chômeurs). Le poids financier direct des régions dans le système demeure faible en regard de celui de l'état : en 1999 elles représentent environ 10% de la dépense nationale de formation professionnelle (hors formations initiales sous statut scolaire) contre 40% pour l'état et 50% pour les entreprises. Il s'agit essentiellement d'un « pouvoir d'influence ». Ce pouvoir d'influence a été sensiblement renforcé en 1994, lorsque les régions se sont vu confié la responsabilité d'établir un programme régional de formation des jeunes, de mettre en cohérence dans leur territoire l'offre de formation, tant pour les différents types de formation initiale (sous statut scolaire ou d'apprentissage) que entre formation dans le système éducatif et formation pour les jeunes chômeurs.

On peut donc parler d'une forme de transfert d'une « régulation administrée ». Celle-ci est caractérisée par la faiblesse des incitations financières (les budgets sont attribués sur des règles administratives, par exemple forfaitaires, sans modulation par les résultats, pas de « voucher » aux familles ou aux étudiants), par des coordinations entre administrations de l'état, conseil régional et partenaires sociaux pour la prise de décision sur l'offre de formation, par le développement d'une politique de contractualisation des objectifs avec les offreurs de formation (Bel, 2003). L'ensemble s'appuie sur des dispositifs de production d'information au niveau régional (connaissance du marché du travail, du devenir des élèves), dispositifs qui deviennent un enjeu fort dans la coordination entre les acteurs (Culpepper, 2003) et sur un lent développement de l'évaluation des politiques publiques ainsi mises en œuvre. On pourrait dire que la décentralisation s'appuie sur le mode de régulation dominant du système de formation professionnelle français (peu de régulation marchande, faible poids direct des entreprises ou des familles dans la prise de décision), tout en le développant au niveau territorial.

2. La décentralisation n'est pas une simple translation du niveau de prise de décisions

Cette analyse conduirait cependant à sous-estimer l'ampleur des changements en cours dans la conduite de l'action publique. L'examen des évolutions induites par ce mode de décentralisation amène d'abord à reconsidérer deux questions clé de la construction de l'action publique.

2.1 Décentralisation et recomposition des référents de l'action publique

Comme toute politique publique, la politique de formation professionnelle s'appuie sur un certain nombre de référents (Muller, Sorel, 1998). Ces énoncés, plus ou moins partagés par les acteurs fixent les grands objectifs et les grandes attentes vis à vis de la politique en question. Ils constituent en quelque sorte un socle de repères communs aux acteurs, guidant leur action et la légitimant. Dans la tradition française, par exemple, l'égalité d'accès vis à vis de l'éducation, considérée comme un bien non marchand, est un référent fort (qui se prolonge par exemple dans le principe de non sélection à l'entrée de l'université). Dans le domaine de la formation professionnelle, sa contribution postulée à l'accès à l'emploi et à la lutte contre le chômage en constitue un autre. Valable pour l'enseignement général comme pour la formation professionnelle, l'objectif affiché en 1984 de mener 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat est un autre référent national puissant et structurant de toutes les politiques depuis qu'il a été énoncé.

La décentralisation transfère à des acteurs nouveaux une responsabilité de conduite de politique. Dès lors, tant pour la conduite de leur action que pour la légitimation de celle-ci, ces

acteurs doivent élaborer et afficher leurs propres référents. Ainsi les conseils régionaux se sont-ils engagés dans cette voie, avec des choix souvent très différents. Certains ont, au moins dans un premier temps, privilégié la reprise de référents nationaux (80% d'une classe d'âge au baccalauréat, donc expansion et diversification de l'offre de formation professionnelle dans une logique d'accueil des élèves plus que dans une logique d'emploi). D'autres ont énoncé un axe prioritaire de politique (le développement des formations en apprentissage). D'autres ont mis l'accent sur l'emploi (réduction du chômage des jeunes). Un double processus de diversification (selon les régions), mais aussi de métissage des référents (combinaison de grands référents nationaux et de référents locaux) est donc à l'œuvre au long de ces dix ans. Il en résulte progressivement une évolution, en amont, des fondements de l'intervention publique, qui oriente les diverses politiques régionales et qui rétroagira nécessairement aussi sur les référents de l'état central. La translation de compétences s'accompagne ainsi d'une déconstruction/reconstruction des référents. Pour faire émerger ces référents, de nombreuses régions s'appuient d'ailleurs sur ce qui a été analysé comme de nouveaux modes de légitimation de l'action publique (Gaudin, xx). Si les référents nationaux sont souvent l'énoncé de l'acteur politique national, parfois sans concertation préalable avec d'autres acteurs (comme prérogative de l'état central), on voit ici se développer l'usage des « forums », espaces de débat et d'échange multi-acteurs : débats menés par exemple dans chaque bassin d'emploi et de formation d'une région ou par grands ensembles de branches professionnelles. On peut faire l'hypothèse que ces nouvelles formes de consultation, en développement, sont liées à la fois au mode de régulation administrée multi-acteurs, et à la faiblesse relative du pouvoir d'action directe et de la légitimité des régions dans ce nouveau champ. Pour exercer leur « pouvoir d'influence », elles doivent pouvoir s'appuyer sur des référents partagés –si ce n'est consensuels-, et construire une partie de leur légitimité dans l'organisation et la conduite de ce débat avec une large palette d'acteurs.

2.2 Décentralisation et dé-segmentation/re-segmentation

Les politiques publiques sont en générales organisées autour de « segments » définissant des espaces pertinents et supposés homogènes de l'intervention publique : politique de santé, de logement, d'éducation, de formation professionnelle. Au sein d'un même champ (ici la formation professionnelle), des sous-segments peuvent être identifiés : formation sous statut scolaire, apprentissage, formation initiale, continue... Ces segments et sous segment sont le plus souvent soumis à des processus de rigidification à mesure qu'ils sont portés par des outils et des institutions spécifiques. On connaît traditionnellement les séparations entre ce qui relève d'un ministère ou d'un autre (par exemple l'apprentissage en France relève plus du ministère du travail). Et l'une des hypothèses les plus fréquemment admises, pour caractériser les tensions auxquelles sont soumises les politiques publiques est celle de l'inadéquation de ces segments face à l'émergence de problèmes nouveaux. On insiste par exemple sur les relations entre les dimensions santé, logement et formation professionnelle dans le chômage des jeunes où sur la difficulté à séparer politique d'enseignement secondaire et politique universitaire lorsque la majorité des lycéens poursuivent leurs études.

La décentralisation progressive à un opérateur unique en région des compétences dans le champ de la formation professionnelle amène de fait à une dé-segmentation. Ainsi, parler de mise en cohérence, à l'échelle d'une région de l'ensemble de l'offre de formation professionnelle oblige à surmonter les cloisonnements entre administration de l'éducation nationale et du travail, entre formations agricoles (gérées par le ministère de l'agriculture) et autres formations. Il n'y a donc pas simple translation de niveau d'une structure qui conserverait la même segmentation.

Dans certains cas, le transfert (encore partiel) aux Régions révèle avec force les limites de la segmentation. Ainsi en est-il par exemple des contradictions entre politique de formation des jeunes chômeurs (de compétence régionale) et autres outils de la politique de l'emploi des jeunes (qui demeurent au niveau national, en principe pour éviter les phénomènes de dumping social que pourrait créer une diversification de cette politique). De même, les politiques d'orientation professionnelle des jeunes tombent dans une sorte de « trappe », coincées entre le niveau national et le niveau régional et seront plutôt désorganisées par le processus qu'améliorées (Berthet, Gayraud, 2003).

Mais aussi, dans certains cas, des effets de dé-segmentation inédits et inattendus peuvent se faire jour. Ainsi, certaines régions ont commencé à rapprocher la politique de transports régionaux (qu'elles ont en charge) avec les options de politique de formation. D'autres ont décloisonné fortement les logiques de « publics » (définis par exemple par l'âge des bénéficiaires) en proposant les mêmes outils pour des publics jeunes et pour des publics adultes. Certaines commencent à mettre l'accent sur des politiques d'accompagnement des parcours individuels, et rompent ainsi avec une logique de dispositifs construits à priori sur une catégorisation des publics cibles. D'autres, bien que ne disposant pas de la compétence dans le champ de l'enseignement supérieur ont commencé à construire des relations entre leur politique dans l'enseignement professionnel secondaire et la carte des formations supérieures. Un autre exemple pourrait être pris dans le domaine du rapport aux acteurs économiques. A l'échelle nationale, l'organisation traditionnelle de la concertation avec les représentants des milieux économiques s'organisait autour de métiers identifiés correspondant en général à une branche de l'activité (l'hôtellerie restauration, les transports, les spectacles...). Quelques régions, confrontées à la difficulté de reproduire ce modèle sur leur territoire se sont essayées à définir de nouveaux espaces de concertation. Ainsi par exemple, une région touristique a avancé l'idée d'une réflexion sur l'ensemble des métiers et formation relevant du tourisme en recomposant le découpage cité précédemment. D'autres régions privilégient une logique territoriale par bassin d'activité. Il est prématuré aujourd'hui de faire le bilan de cette dé-segmentation/re-segmentation (car re-segmentation il y a nécessairement). Mais, de même que la décentralisation n'est pas une simple translation de niveau des référents, elle n'est pas non plus une simple translation de politiques dont les contours resteraient identiques. Elle travaille de fait la définition même des politiques et de leurs segments.

3. La lente reconfiguration des systèmes d'acteurs

Il en va de même si l'on examine maintenant l'évolution des systèmes d'acteurs qui sous-tendent les politiques de formation professionnelle.

3.1 Un système d'acteurs diversifié et complexe au départ

Dans la situation française initiale, le système d'acteurs de la politique de formation professionnelle est particulièrement complexe, et hétérogène d'un segment à l'autre. Dans la formation professionnelle initiale des jeunes (sous statut scolaire), le ministère de l'éducation nationale est dominant, tant par les flux de formés que par son rôle dans la politique des diplômes et dans les moyens financiers qu'il maîtrise et distribue. Il doit cependant d'une part partager le champ avec d'autres ministères (santé pour les formations dans ce domaine, agriculture pour les formations agricoles...) et d'autre part composer avec le monde économique (employeurs et syndicats, principalement selon un découpage en branches professionnelles) pour ce qui est de la définition des spécialités de formation et des diplômes.

Dans les formations en apprentissage, son rôle reste fort pour les curricula et les diplômes. Mais les branches professionnelles (principalement les employeurs) ont un pouvoir plus direct sur l'appareil de formation (les centres de formation d'apprentis) et l'offre de place d'apprentis relève des entreprises. Dans la formation professionnelle des chômeurs, d'un rôle fort du ministère du travail (tant dans la mise en place et le financement de dispositifs de formation pour les chômeurs, que dans le contrôle direct de l'AFPA, principal offreur de formation national pour les chômeurs), on est passé progressivement à des rôles plus partagés (avec les branches professionnelles, les régions...).

Ce système complexe de pouvoirs et de répartition des prises de décision traduit aussi l'existence de conflits d'intérêts entre les différents acteurs. Les employeurs (et leurs représentants) cherchent la production d'une main d'œuvre la plus adaptée (en qualités) aux postes de travail. Ils agissent aussi pour que cette production soit la moins coûteuse possible pour eux, et, si possible, suffisamment abondante pour ne pas peser sur les niveaux de salaire, voire même surabondante (dès lors qu'elle est essentiellement sur financement public). Les pouvoirs publics cherchent à contrôler les coûts, mais aussi à garantir une certaine égalité dans l'accès à la formation. Ils ont aussi à faire face directement aux demandes des familles, des jeunes et des stagiaires qui pèsent pour un large accès à la formation professionnelle, et si possible à un accès de proximité (Bel, 1996). Les organisations syndicales (souvent d'ailleurs sous l'influence des syndicats d'enseignants qui en sont membres) plaident, elles aussi, pour une offre abondante et diversifiée, tout en cherchant à maintenir la valeur des titres et diplômes (et donc des salaires de leurs détenteurs) notamment à travers les systèmes de classification et les conventions collectives.

Le processus de décentralisation va sensiblement modifier ce système d'acteur, en déplaçant les asymétries de pouvoir, mais aussi en révélant, à nouveau, que la décentralisation n'est pas simple reproduction à un niveau territorial différent.

3.2 L'émergence de l'acteur pivot

Décentraliser une politique publique suppose l'existence (ou la création/renforcement) d'un acteur compétent et légitime dans le territoire. Dans le cas français, le Conseil Régional tire sa légitimité de son élection au suffrage universel. Toutefois, son champ de compétence n'est pas au départ celui de la formation professionnelle, et son potentiel de compétence n'est pas construit d'avance. Un double problème se pose alors.

Le premier est celui de sa légitimité dans un système d'acteurs complexe et dans un ensemble de rapports de force. Certes, la délégation par la loi est censée résoudre ce problème. La légitimation est de fait, par la législation. Mais l'examen fait ci-dessus des pouvoirs transférés montre que ceux-ci sont partiels, et que, notamment, l'état central conserve de nombreux leviers (notamment financiers). Le transfert « par étapes » suscite par ailleurs des conflits de frontières. Gagner en légitimité politique (autrement dit être reconnu dans un rôle de leadership par les autres acteurs) est donc un élément clé de la politique des conseils régionaux. Certains vont chercher à asseoir un leadership limité, fondé sur le spectre de compétences élargies dont ils disposent, par exemple dans le domaine de l'apprentissage. Il s'agit ici d'un pouvoir sélectif, sur un segment de politique, ce qui, a priori, conforte l'hypothèse de dépendance sociétale. D'autres vont chercher à s'appuyer sur le principe législatif d'une compétence large pour reproduire, à l'échelle régionale, le modèle de « gouvernement ». Toutefois, leurs pouvoirs effectifs étant limités, ils courent le risque, « acteurs faibles » dans le système, de se trouver en bute aux oppositions des autres acteurs.

D'autres enfin vont jouer pleinement la carte du « pouvoir d'influence », acceptant la limitation de fait de leurs outils d'intervention, et cherchant plutôt à légitimer leur mission par des mécanismes de concertation élargie avec tous les autres acteurs, par l'élaboration de programmes régionaux largement débattus et susceptibles d'entraîner une adhésion des autres acteurs (Romani, Méhaut, Richard, 1999).

In fine, et de façon plutôt majoritaire, on se trouve dans un cas de figure inédit. La majorité des conseils régionaux vont tenter de construire cette légitimité de leadership, et de compenser, par l'accord des parties, le déficit de pouvoirs effectifs qui leurs sont transférés. Ils construisent en quelque sorte un pouvoir d'influence, sans qu'ils disposent des leviers susceptibles d'imposer leurs décisions aux autres acteurs. Ce pouvoir d'influence sera exprimé, dans les deux évaluations relatives à la décentralisation, par la formule de l'acteur « pivot ». Celui-ci exprime le lent processus de ré-organisation, autour d'un animateur central, du système d'acteurs de la formation professionnelle en région. Mouvement lent parce qu'il doit prendre en compte d'une part des processus d'apprentissage (de tous les acteurs, y compris du conseil régional, avec des tâtonnements vers un point d'équilibre), et parce que, d'autre part, des conflits de pouvoir et de territoires vont se manifester compte tenu des incertitudes existant tant dans la définition des segments de politiques que dans les instruments décentralisés. Ainsi par exemple, dans certaines régions, au moins pendant les premières années, des oppositions fortes vont se manifester entre l'administration en région de l'éducation nationale et le conseil régional.

A terme cependant, le paysage est assez radicalement transformé, tant dans les équilibres nationaux/territoriaux (le pouvoir central étatique abandonne de larges plages de prérogatives et doit reconsidérer les fondements et le périmètre de son intervention), que dans les équilibres entre les autres acteurs.

3.3 L'absence de certains acteurs

La translation au niveau régional révèle aussi à la fois l'incomplétude de l'acte de décentralisation et, parfois, les hypothèses erronées quant aux types d'acteurs présents en région.

Incomplétude d'abord, dans la mesure où, et cela rejoint les analyses du point 2.2 sur la segmentation des politiques, certains acteurs sont absents du champ de la décentralisation en région, au moins dans ses premières étapes. Il en va ainsi, dans certaines régions, du ministère de la santé, qui a en charge les formations dans le domaine du sanitaire et du social et qui n'est pas ou peu présent dans la discussion et la coordination régionale. Il en va aussi, du côté de l'offre de formation, de l'AFPA, principal offreur public de formation pour les adultes au chômage qui échappe aux premières étapes de la décentralisation. Dès lors, en regard de l'objectif de « mise en cohérence », sur un territoire, de l'offre de formation, la segmentation d'origine étatique des politiques de formation devient un obstacle dans la mesure où certains acteurs se mettent « hors jeu » de la coordination en région, au nom de leurs prérogatives nationales. Une nouvelle loi, en cours d'adoption, qui opère la décentralisation de l'AFPA, résout ce problème.

Absence ensuite, dans la mesure où, pour des raisons historiques tenant aux configurations institutionnelles, certains acteurs, postulés présents et centraux en région s'avèrent défaillants de fait. C'est principalement le cas des acteurs économiques (Casella, Freyssinet, 1999). Dans l'histoire des relations professionnelles à la Française, et de leur déclinaison dans le champ de

la formation professionnelle, la branche professionnelle a joué un rôle fort pour la concertation avec les acteurs économiques. D'une part elle est l'espace « naturel » de la discussion, dans la mesure où les forces en présence sont organisées, où des institutions concrétisent les accords (par exemple l'inscription des diplômes dans les conventions collectives et pour la classification des emplois et des salariés); d'autre part, la branche tire une partie de son identité et de ses frontières de sa capacité à faire reconnaître des titres et diplômes de branche. L'institutionnalisation des différents partenaires qui constituent une branche professionnelle repose aussi, pour partie, dans leur capacité, dans le système français, à produire des règles d'accès et de classification aux métiers de la branche.

Lorsque les autorités régionales veulent reproduire, à cette échelle territoriale, le modèle national (avec l'hypothèse d'une plus grande proximité des « besoins économiques »), elles se heurtent à la structuration des relations économiques et industrielles à la Française. Soit les branches sont inorganisées au niveau territorial (qui ne correspond pas à leur logique économique et sociale, par exemple pour l'électronique, la banque et l'assurance...), soit, lorsqu'elles existent au niveau territorial (du fait d'un tissu productif formé plutôt de petites entreprises, cas du BTP, de l'hôtellerie restauration, du commerce et de la réparation automobile), elles ont tendance à dupliquer, au niveau régional, les analyses et propositions nationales, sans pouvoir se saisir de « l'épaisseur » des territoires. Ce déficit de présence organisée, vu ici plutôt du côté des organisations d'employeurs pourrait être reproduit du côté des organisations de salariés (Casella, Freyssinet, 1999) .

Mais il se combine avec les enjeux que représente le contrôle des fonds de la formation professionnelle. Qu'il s'agisse des fonds de l'apprentissage ou de ceux de la formation des jeunes chômeurs ou encore de ceux de la formation continue des salariés, le système français a construit progressivement la pré-éminence d'une gestion nationale de branche de ces fonds, qui viennent alimenter, dans une logique plus ou moins captive, des organismes de formation liés aux institutions de branche. Les conseils régionaux ont peu de contrôle direct de ces fonds et de ces organismes et doivent composer avec eux. L'histoire de la décentralisation est alors marquée de ces rapports de force : entre logiques de branche et logiques territoriales, liées aussi au contrôle des fonds de la formation professionnelle (Mériaux, 1999).

On retrouve ainsi l'hypothèse de dépendance sociétale et « d'inertie institutionnelle ». Mais là encore, les faits et les analyses doivent être nuancés. En révélant le « vide » des acteurs en région, le processus de décentralisation a au moins trois conséquences.

D'une part, il force certains des acteurs du jeu national à s'interroger sur leur organisation en région et il pousse à l'émergence de leurs formes organisationnelles à ce niveau. Ainsi, le MEDF, principale organisation d'employeurs en France, largement structurée autour des branches professionnelles (et dépendant de ces branches), va-t-il pousser à la territorialisation de sa représentation, notamment en constituant un réseau de délégués territoriaux, porteurs en région de la position patronale. De même, la CFDT, deuxième organisation syndicale de salariés, plus présente dans des secteurs d'activité où la force organisée des branches professionnelles est moins forte (le commerce par exemple), va jouer aussi la carte des structures régionales.

D'autre part, le conseil régional, en quête de légitimité économique va chercher à promouvoir, voir à créer des acteurs « représentatifs » du monde économique permettant de combler le vide évoqué ci-dessus. Il peut s'agir par exemple de pousser au dépassement des frontières classiques des branches professionnelles, en suscitant des regroupements autour

d'une filière d'activité (le tourisme, l'aéronautique) qui transcendent les frontières de branche. Il peut s'agir aussi de définir des espaces plus restreints que ceux d'une branche pour isoler des particularismes régionaux (les moteurs dans la navigation de plaisance, par opposition à la mécanique, surdéterminée par la mécanique automobile). On reste ici dans des formes institutionnelles principalement construites par des espaces économiques.

Enfin, le même acteur peut tenter de rompre avec les formes institutionnelles basées sur un découpage économique pour mettre l'accent sur un découpage territorial. La concertation s'opère alors principalement au niveau des bassins d'emplois, parfois en relation directe avec les entreprises présentes sur ce bassin, où avec des relais représentatifs (association d'employeurs locaux).

Ainsi, la décentralisation, en révélant la faiblesse ou l'absence de certains acteurs pousse à d'autres formes d'organisation. Des acteurs « émergents » vont progressivement s'insérer dans le jeu, modifiant ainsi (encore marginalement aujourd'hui) les formes anciennes de concertation et le système d'acteurs de la régulation administrée centrale.

4. Décentralisation et conduite de l'action publique : instruments et évaluation

Le déplacement d'échelle, de la nation à la région, renouvelle aussi les outils d'accompagnement des politiques.

4.1 La décentralisation et l'information

Dans un système multi-acteurs, où doivent s'élaborer des orientations et des décisions relativement partagées (dès lors que le conseil régional, avec son pouvoir d'influence n'est pas en mesure d'imposer des décisions comme le ferait une autorité d'état), l'information devient une ressource et un enjeu fort pour les acteurs (Cuelpepper, 2003). Cette information peut être d'origine publique ou privée (les branches ou les entreprises par exemple). Elle peut porter sur l'état de l'offre de formation, les flux de stagiaires et d'élèves, leur accès à l'emploi, la situation du marché du travail pour tel ou tel métier ou encore une prospective de l'évolution d'un métier. Une partie de cette information existait déjà dans le cadre des procédures nationales. Mais elle doit ici être reconstruite au niveau de chacune des régions, éventuellement même à un niveau plus fin (le bassin d'emploi par exemple). Dans la confrontation entre les acteurs et la prise de décision, elle doit faire l'objet d'un minimum d'appropriation, être partagée et reconnue légitime par les uns et les autres.

Ce besoin renouvelé d'information suscite le développement d'observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Certaines branches professionnelles développent aussi leurs propres outils en région. Les Conseils Régionaux se dotent aussi progressivement de tableaux de bords sur leur propre politique.

Le rapprochement de la décision dans le territoire suscite donc, presque paradoxalement, un besoin grandissant d'information. Ce besoin est d'ailleurs ressenti aussi au niveau national, dès lors que la question de l'harmonisation des politiques entre régions, du maintien d'une certaine cohérence au niveau de l'ensemble du territoire national se fait sentir.

L'affinement des outils de connaissance et de statistique, surtout s'ils sont partagés, pèse en retour sur l'orientation des politiques : il devient de plus en plus difficile pour tel ou tel acteur de défendre un point de vue unilatéral appuyé sur ses seules données. Ainsi par exemple,

certaines branches professionnelles prônant le développement massif en région de tel ou tel type de formation.

Ainsi la décentralisation révèle à la fois de nouveaux besoins en information, pousse à faire évoluer les outils de connaissance, et fait de l'information et de sa maîtrise un enjeu plus stratégique dans les jeux d'acteurs (Bertrand, Hillau, Richard, 2004).

4.2 La décentralisation et les outils de l'action publique

Il en va de même s'agissant de certains outils de conduite et de mise en œuvre des politiques en régions. Nous avons souligné le maintien d'une logique administrée de gestion de l'offre de formation. A la différence d'autres pays, l'outil financier (par exemple allocation des moyens directement selon les flux d'élèves ou de stagiaires ou selon les taux de succès aux examens ou de placement sur le marché du travail ou encore système de vouchers aux élèves ou aux familles) n'est pas premier. L'essentiel se passe sous des formes de contrats ou de quasi-contrats entre les autorités administratives (ici le Conseil Régional et ses partenaires) et les établissements de formation. Cette forme de pilotage, maintenant de proximité, entraîne une évolution significative des instruments utilisés.

En amont de l'ouverture de telle ou telle section de formation, et en lien avec ce qui a été dit sur l'information, on voit certains conseils régionaux développer des dossiers d'analyse des demandes faites par tel ou tel établissement. Les justifications de la pertinence de l'ouverture d'une section, de son agrandissement doivent être fournies, selon des grilles de plus en plus serrées (prévision des flux d'élèves ou de stagiaires, justification de la pertinence en regard du marché du travail, éléments de suivi du devenir des élèves...).

Déjà partiellement développées dans le monde de la formation des adultes, les démarches de certification qualité s'étendent aussi au monde de la formation initiale, par exemple pour les formations en apprentissage.

Enfin, ayant aussi de plus en plus à justifier ex-post la pertinence de leurs choix politiques, certains conseils régionaux développent plus systématiquement les démarches d'évaluation de leurs politiques.

Certes, ces trois tendances ne sont pas propres aux politiques décentralisées. Elles étaient déjà présente dans les politiques de l'état central, et ce mouvement semble être une tendance lourde l'ensemble des politiques publiques. Mais le phénomène de décentralisation lui donne une réelle accélération.

Conclusion

Appliquée au champ de la formation professionnelle, la décentralisation, surtout lorsqu'elle maintient un mode dominant de gouvernance (ici la régulation administrée) peut être lue d'abord comme une simple translation d'échelle. Des acteurs de proximité sont en principe mieux à même de saisir les besoins (des élèves, des stagiaires, des entreprises...). Le système est alors censé gagner, par la proximité, en efficacité (notamment dans l'ajustement aux « besoins » de l'économie), même si parfois des doutes sont émis sur le risque de perdre égalité et en justice sociale.

L'examen des processus en cours dans le cas de la France montre en fait que d'autres questions se font jour. Même en se situant en continuité de principe avec un mode de régulation dominant, la décentralisation suppose un processus de recomposition des fondements des politiques. Elle révèle les failles de la segmentation des politiques nationales et redéfinit les contours de ce que l'on appelle formation professionnelle. Elle doit s'appuyer sur des acteurs dont certains voient modifier leur position (asymétries de pouvoirs) tout en poussant à l'émergence d'autres acteurs. Enfin, elle modifie la « boîte à outils » des politiques publiques. Tous ces processus sont nécessairement lents. Ils supposent un apprentissage progressif de la part des acteurs, leur repositionnement les uns par rapports aux autres, la construction de nouveaux outils. Dix ans après il est encore difficile de considérer que le nouveau paysage est stabilisé. Et en dépit de dispositifs d'évaluation nationaux (Richard, Verdier, 2004), on peine encore à porter un jugement évaluatif serré sur l'impact de ce mouvement. Mais c'est par les effets connexes sur l'architecture d'ensemble du système de formation (de la définition des politiques aux outils de leur mise en œuvre) que son effet de long terme se fera probablement le plus sentir.

Bibliographie

- Bel M, (2003), Cadres institutionnels et modes de régulation de la formation professionnelle : conditions de cohérence, in Bel, Méhaut, Mériaux (coord), 2003 La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ? Paris, L'harmattan
- Bel, M. (1996) Construction et régulation de l'offre de formation, document n°117, Céreq
- Bel, M. (1998) efficacité des modes de construction de la formation sur un territoire : comparaison France Angleterre, Céreq, Marseille
- Berthet T, Barbosa C (1999), Espace régional et territorialisation des politiques de formation in Berthet T (sld), Les régions et la formation professionnelle, Paris, LGDJ
- Bertrand H., Hillau B., Richard A; (2004) xx
- Casella P (1998), Genèse de la formation continue et émergence de l'échelon régionale, in Tanguy, L. (dir), Genèse de la formation professionnelle continue, Document CPC, 98/10
- Casella, Ph, Freyssinet, J (1999) La décentralisation de la formation professionnelle, un nécessaire dialogue avec les acteurs économiques et sociaux, Céreq, Bref, n°157
- Céreq, 2003, Portaits Statistiques régionaux, www.cereq.fr
- Commaille J, Jobert B. (1998), Les métamorphoses de la régulation politique, Paris, LGDJ
- Culpepper, P.D. (2003), l'information privée et les politiques publiques en perspective comparative, in Bel, Méhaut, Mériaux (coord), La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ? Paris, L'harmattan
- Faure, A, Pollet G, Warin P, (1996) La construction du sens des politiques publiques, Paris, L'harmattan
- Fourcade, B ; Ourliac, G. Ourtau, M. (1992), La négociation des diplômes technologiques, les commissions professionnelles consultatives, Formation emploi, N°39, p45-54
- Freyssinet, J., Casella, Ph., 1999, La décentralisation de la formation professionnelle, un nécessaire dialogue avec les acteurs économiques et sociaux, Bref, Céreq, n° 157

Gaudin xx

Gehin, JP, (2003), A la recherche de modalités locales de régulation in Bel, Méhaut, Mériaux (coord), La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ? Paris, L'harmattan

Gerard-Varet, Louis André (1995), La décentralisation de l'action publique en France, enjeux et problèmes, Greqam, Marseille

Giraud O, Mériaux, O, (2003) France et Allemagne : décentralisation et capacité de régulation des systèmes d'acteurs régionaux in Bel, Méhaut, Mériaux (coord), La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ? Paris, L'harmattan

Jobert A, (2000) Les acteurs locaux face à la formation professionnelle, in Tallard, M., Theret, B., Uri, D., Innovations institutionnelles et territoires, L'Harmattan, Paris

Lamanthe A, Verdier E, (1999) La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique, Sociologie du Travail, n°4

Mehaut, Ph. (2001) Gouverner les systèmes de formation professionnelle : planification, marché, coordination ? Formation Emploi, n° 76, p225-234

Mériaux O, (1999) Régionalisation des politiques de formation professionnelle et gestion paritaire : un rendez vous manqué ? in Berthet T (sld), Les régions et la formation professionnelle, Paris, LGDJ

Muller P., Surel Y, (1998), L'analyse des politiques publiques, Montchrestien, Paris

Richard A, Mehaut P, (1997) Politiques régionales de formation professionnelles, les premiers effets de la loi quinquennale de 1993, Céreq Bref, n° 128

Richard A., Verdier E. (2004) xx

Romani C, Méhaut, Ph, Richard, A, (1999), Dynamique du changement et nouveaux enjeux, in Berthet T (sld), Les régions et la formation professionnelle, Paris, LGDJ

Tallard, M, L'action publique en matière de FPC : équité sociale ou extension de la gouvernance ? in Tallard, M., Theret, B., Uri, D., Innovations institutionnelles et territoires, L'Harmattan, Paris, 2000

Verdier, E., (2001) La France a-t-elle changé de régime d'éducation et de formation ? Formation Emploi, n° 76, p 11-34

Encadré n°1 Les principales composantes du système de formation professionnelle et les étapes de leur décentralisation

La formation professionnelle initiale des jeunes est assurée soit sous statut scolaire (forme dominante, à temps plein, dans des établissements de formation professionnelle majoritairement publics), soit la forme de l'apprentissage (en alternance en entreprise et dans un centre de formation d'apprentis). L'apprentissage a été décentralisé en 1983 (financement par les régions des centres de formation d'apprentis). Pour la formation sous statut scolaire, les régions gagnent en 1993 le rôle de mise en cohérence de l'offre de formation. Elles ont aussi la responsabilité et le financement des établissements (bâtiments). Mais les personnels sont recrutés et payés par les ministères formateurs, qui décident aussi de leur allocation dans les établissements.

La formation «continue» des jeunes (principalement des jeunes chômeurs après leur sortie de l'école ou de l'apprentissage se fait principalement à travers divers dispositifs de stages (plus ou moins longs, en alternance ou non). Le financement de ces stages et la politique de l'offre de formation ont été transférés aux régions en 1993, à l'exception de quelques dispositifs nationaux étroitement liés à la politique de l'emploi et visant souvent les publics les plus en difficulté).

La formation continue des adultes relève des employeurs et de fonds paritaires de branche pour ce qui est des salariés. La Région a compétence pour le financement de stages de formation pour les chômeurs et joue sur l'offre de formation (à l'exception, jusqu'en 2004, du plus gros offreur de formation pour les adultes –l'AFPA qui relevait du ministère du travail).

Les conseils régionaux ont aussi repris (ou développés) d'autres actions de formation progressivement abandonnées par l'état : par exemple des cours du soir ou des stages « de promotion sociale » pour des publics adultes salariés reprenant des études (décentralisés en 1983).

Encadré n° 2 Les autorités en région

Le Conseil Régional est une assemblée élue au suffrage universel. Il tire ses ressources d'impôts dont il peut déterminer le taux, et de fonds alloués par l'Etat au titre des différentes compétences qui lui ont été transférées et qui ne sont plus prises en charge sur le budget de l'Etat central. La France métropolitaine est divisée en 22 régions, dont la taille varie (de 700 000 habitants à plus de 10 000 000, mais la majorité ont entre 1 à 3 millions d'habitants).

Les administrations nationales disposent de services déconcentrés (rectorat pour l'éducation nationale, directions régionales et départementales pour le ministère du travail) qui sont les opérateurs des politiques nationales dans les régions. Ces administrations déconcentrées voient progressivement leur champ d'intervention se restreindre au profit des conseils régionaux, et doivent collaborer avec ce dernier.

Diverses instances de concertation officielles, soit état-région, soit régions-partenaires sociaux, existent au niveau régional. Elles sont souvent très formelles et vont être profondément réorganisées.