

Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

La décentralisation de la formation professionnelle EN QUÊTE D'UNE OFFRE RÉGIONALE PLUS COHÉRENTE

Les pouvoirs d'intervention et d'influence des conseils régionaux dans la construction des politiques régionales de formation se sont accrus entre 1994 et 1998. Des compétences nouvelles leur ont été attribuées en matière de formation ; ils ont désormais la responsabilité d'élaborer un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ). Au cours de cette période, les coordinations entre l'État, la Région, et les partenaires économiques et sociaux, dans la construction d'une politique régionale de formation professionnelle des jeunes ont évolué. Progressivement, les modes d'élaboration et de gestion des divers programmes d'actions des acteurs publics de la formation professionnelle se transforment. Mais cette dynamique ne suffit pas à décloisonner les différentes actions publiques, et à introduire plus de cohérence et d'efficacité dans l'offre régionale de formation professionnelle.

La loi quinquennale de décembre 1993 sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle visait à accroître l'efficacité de l'action publique en matière de formation professionnelle afin d'améliorer l'accès des jeunes à une qualification et de faciliter leur insertion professionnelle. Elle confiait aux conseils régionaux la responsabilité d'impulser une politique régionale qui assure davantage de cohérence et de complémentarité entre les quatre principales voies de formation professionnelle des jeunes : l'enseignement professionnel et l'apprentissage, pour ce qui concerne la formation initiale, les actions de formation alternées et les contrats d'insertion en alternance (principalement le contrat de qualification), pour la formation d'aide à l'insertion. Pour ce faire, les conseils régionaux ont la charge d'élaborer un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ).

Dès 1996, trois modèles de construction des politiques régionales semblent émerger. Le premier se fonde sur un projet politique impulsé par le conseil régional et sur des pratiques partenariales éprouvées. Le deuxième vise plutôt à établir une cohérence technique entre les différentes politiques existantes ; il repose sur la maîtrise, par le conseil régional, d'un système d'information et d'expertise lui permettant de négocier bilatéralement avec ses partenaires, sans qu'une orientation régionale majeure ne se dégage. Le troisième modèle se définit par défaut : le conseil régional s'appuie sur les dispositions de la loi pour renforcer son action dans ses domaines de compétence propres, l'apprentissage et la formation continue. Il se préoccupe peu de développer des partenariats et une expertise *ad hoc* couvrant l'ensemble du champ de la formation professionnelle des jeunes.

La préparation des schémas prévisionnels des différentes voies de formation et les travaux d'élaboration du PRDFPJ, font émerger des principes d'actions partagés par les conseils régionaux et les rectorats : élévation des niveaux de formation, répartition de l'offre de formation sur le territoire régional et, progressivement, prise en compte de l'insertion des jeunes dans le contexte économique local. Concernant la formation professionnelle initiale, cette émergence de référentiels régionaux s'inscrit dans des marges étroites du fait du poids de l'échelon central en particulier dans la conception des normes de diplômes et des règles de certification. Néanmoins, l'influence de la Région¹ s'exerce au travers de sa capacité à faire valoir l'articulation entre ses compétences en matière de formation et celles relatives à la planification économique et à l'aménagement du territoire. C'est là l'un des principaux enjeux du PRDFPJ.

L'élaboration des PRDFPJ est l'occasion pour les pouvoirs publics d'affirmer leur volonté de développer, au niveau régional, des partenariats avec les acteurs économiques et sociaux. Les contrats d'objectifs entre la Région, l'État et les branches professionnelles, qui permettent notamment de positionner les quatre grandes voies de formation par rapport aux besoins des entreprises, en termes de qualification et de renouvellement de la main-d'œuvre, sont censés favoriser ces partenariats. En réalité, le développement des contrats d'objectifs est entravé par la faible représentation régionale des organisations professionnelles de branches. Devant cette carence, les institutions publiques en région, conseil régional et

1 - Le terme « Région » désigne ici l'instance politique c'est-à-dire le conseil régional et son administration ; « région » est utilisé pour désigner l'espace territorial.

rectorat principalement, cherchent à « construire » des interlocuteurs *ad hoc* dans les secteurs faiblement organisés ou dans des espaces infrarégionaux.

Dans ce nouveau contexte institutionnel, la construction concertée d'une offre régionale de formation professionnelle doit concilier efficacité économique, par un meilleur ajustement aux besoins de qualifications, et efficacité sociale, en garantissant un droit d'accès à la qualification pour tous les jeunes. Présent dans les PRDFPJ de nombreuses régions, cet objectif de principe s'exprime sous deux formes qui se recoupent :

- favoriser la construction de parcours individualisés d'accès à la qualification et à l'emploi en y impliquant les entreprises, en créant des passerelles entre les divers dispositifs de formation et en réordonnant à cette fin les fonctions d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes ;
- promouvoir une cohérence entre les dispositifs de formation et d'aide à l'insertion, à l'échelle des bassins de formation et d'emploi.

Dans la pratique, les progrès constatés en 1998 (*cf.* encadré page 4) sont très inégaux. Pour la formation professionnelle initiale, la coordination entre rectorats et conseils régionaux a par contre réellement évolué à la faveur d'un contexte qui a lui-même changé. Concernant les formations d'aide à l'insertion, la mise en place d'actions cohérentes visant à construire des parcours de qualification et d'insertion des jeunes se heurte à de forts blocages.

VERS DES RÉGULATIONS CONJOINTES DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL ET DE L'APPRENTISSAGE

Dans la majorité des régions, l'ouverture et la fermeture de sections de formation dans les lycées et centres de formation d'apprentis (CFA) ne se traite plus selon la procédure qui avait généralement cours dans les années 80 et 90. Le rectorat instruisait seul les demandes des établissements et en informait ensuite le conseil régional qui finance l'équipement et le fonctionnement des lycées. Aujourd'hui, l'offre de formation est de plus en plus souvent régulée de façon conjointe par l'Éducation nationale et la Région : dans la plupart des cas, des coopérations et des confrontations entre le rectorat et le conseil régional précèdent, souvent sur la base de compromis, l'établissement de la carte scolaire et de la carte de l'apprentissage. Ces relations s'appuient sur des critères diversifiés, plus ou moins explicites et négociés, qui incluent des préoccupations aussi différentes que l'utilisation rationnelle des fonds publics, l'évaluation des perspectives d'insertion professionnelle, l'aménagement du territoire ou le développement local. Elles ont, entre autres résultats, positionné clairement l'apprentissage du côté du système de formation initiale alors qu'il était souvent rangé dans la panoplie des aides à l'emploi.

Un contexte qui change

Trois évolutions ont contribué à rapprocher les conceptions et les pratiques des principaux protagonistes régionaux de la formation professionnelle initiale. L'apprentissage est devenu une filière à part entière du système de formation initiale : le nombre d'apprentis a progressé de 38 % entre 1994 et 1997, jusqu'à représenter plus du tiers des inscrits en second cycle

professionnel. Il a bénéficié de mesures incitatives, tels le crédit d'impôt ou les exonérations de charges sociales, et d'une volonté politique nationale visant à diversifier les niveaux de formation et à accroître sa place dans la formation professionnelle des jeunes. La plupart des Régions ont également fait du développement de l'apprentissage une priorité dans laquelle elles ont engagé des moyens propres. Autre élément de changement de contexte : le nombre de jeunes a diminué dans une majorité de régions, faisant apparaître des phénomènes de concurrence entre les établissements pour attirer des inscrits. Cette évolution appelle une rationalisation de l'offre de formation initiale et impose une gestion plus concertée des fermetures de sections entre le rectorat et la Région. Enfin, les risques croissants d'exclusion pour les jeunes les moins qualifiés, confrontés à l'augmentation continue du nombre de diplômés et à la raréfaction des emplois non qualifiés, interpellent les institutions publiques. Les conseils régionaux, à partir du moment où ils veulent assumer leurs nouvelles compétences, doivent intégrer progressivement cette préoccupation. Un tel contexte a renforcé la nécessité et la légitimité d'une coordination des dispositifs de formation et d'insertion sous la responsabilité des conseils régionaux et des services de l'État ; coordination qui, dans la pratique, prend des formes diverses.

Des principes aux pratiques de gestion : des régulations diverses

Dans certains cas, les régulations conjointes entre conseils régionaux et services de l'État sont informelles. Elles se fondent sur des relations de confiance, la Région adhérant globalement aux orientations du recteur. Le conseil régional n'intervient alors qu'à la marge, dans la procédure d'instruction contradictoire des projets d'ouverture et fermeture de sections dans les lycées. Son influence se manifeste ailleurs, par des initiatives fortes impulsées en concertation avec le rectorat. Ainsi en est-il dans la région Nord-Pas-de-Calais avec la création de pôles de compétences, sous forme de lycées polytechniques qui proposent des filières intégrant tous les niveaux de formation du CAP au BTS. De même, dans les Pays-de-la-Loire, des régulations informelles se multiplient pour promouvoir des actions instaurant des passerelles entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel pour les jeunes en situation d'échec scolaire.

Les régulations conjointes peuvent être de nature plus technique comme en Aquitaine par exemple. Elles s'effectuent dans ce cas sous l'égide du conseil régional qui s'appuie sur un dispositif technique très outillé et sur des expertises approfondies qui intègrent les branches et les professions concernées. Les demandes des lycées et des CFA sont ainsi examinées selon une procédure concertée entre le rectorat, la Région et les acteurs des professions.

D'autres régulations enfin relèvent d'une construction plus politique. Elles sont fondées sur des objectifs négociés qui permettent de définir des pôles de développement pour des filières prioritaires intégrant les divers dispositifs de formation. Ainsi, la Région Rhône-Alpes organise une concertation générale régulière, dite « conférence régionale de concertation », en s'appuyant sur des instances régionales, politiques et techniques, qui regroupent des acteurs publics et des représentants

des professions. De nouvelles procédures sont créées pour faciliter la programmation concertée de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage : rapprochement des calendriers, conférence locale de concertation réunissant les protagonistes de l'offre de formation, les représentants des entreprises et les élus locaux. Des conventions annuelles d'application du PRDFPJ de plus en plus précises sont ainsi établies, fournissant la base des prévisions d'ouvertures et de fermetures de sections sur un horizon d'un an.

ENTRE FORMATION ET INSERTION, LA DIFFICILE COHÉRENCE DE L'ACTION PUBLIQUE

Décentraliser la formation professionnelle pour améliorer l'insertion des jeunes dans l'emploi, tel est bien l'un des objectifs de la loi de 1993. Or les modalités de transfert aux conseils régionaux des compétences pour la formation d'insertion des jeunes accentuent la séparation entre, d'une part, les actions de qualification destinées aux jeunes les plus « employables » et, d'autre part, les actions de préqualification à l'attention de ceux qui, souffrant de handicaps éducatifs et sociaux, sont les plus éloignés de l'emploi.

Le transfert de compétences a été immédiat, dès 1994, pour les actions de qualification, qui prennent place naturellement dans les logiques d'intervention des Régions liant formation professionnelle et besoins de l'économie régionale. Il a par contre été effectué de façon progressive pour les actions de préqualification, à des dates choisies par les Régions, et selon des modalités de coordination avec l'État propres à chaque situation régionale. Ces actions entrent en effet plus difficilement dans les référentiels d'action des conseils régionaux. Certains ont d'ailleurs tendance à les transformer en supports de leur politique d'aide au recrutement à destination des entreprises, au détriment des besoins des jeunes les plus éloignés de l'emploi.

La séparation ainsi instituée a renforcé la dichotomie entre le rôle de la Région, qui articule formation et développement économique, et la responsabilité de l'État en matière de lutte contre l'exclusion et d'aide au développement de l'emploi. Plus largement, elle s'est avérée source de dysfonctionnement. Elle prédispose mal en effet à la construction de parcours d'accès à la qualification, construction censée articuler actions de formation et actions d'aide à l'emploi.

Accueil, information, orientation, ou la schizophrénie de l'action publique

Dès les années 80, la création des missions locales visait à offrir un lieu d'écoute et de prise en compte, dans toutes les dimensions de leur vie, pour les jeunes sortis du système scolaire sans qualification et sans emploi. La notion de « parcours de qualification et d'insertion professionnelle » était déjà au cœur de l'action publique, alors marquée par la montée du chômage. Elle fut d'ailleurs réaffirmée en 1989, avec la création du crédit formation individualisé (CFI).

Depuis la loi de 1993, les structures locales chargées de l'accueil, de l'information et de l'orientation se trouvent confrontées à la césure entre la politique de l'emploi, conçue et gérée par l'État, et la politique de la formation, conçue et

gérée par la collectivité régionale. Missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) sont en effet sollicitées sur deux missions distinctes dont les logiques ne sont pas spontanément convergentes. Elles ont à répondre aux attentes des Régions qui ont construit une offre de formation en répondant en priorité aux besoins de l'économie régionale et qui veulent parfois sélectionner les jeunes les plus aptes à en bénéficier. Elles doivent également répondre aux attentes des services déconcentrés de l'État qui visent à capter les jeunes les plus éloignés de l'emploi au travers des programmes de lutte contre l'exclusion (le programme TRACE, notamment), pour lesquels il n'existe pas forcément de réponses formatives adaptées.

Ces attentes différentes de l'État et des Régions signent, entre 1996 et 1998, une disjonction entre des finalités qui devraient pouvoir coexister, ou s'articuler sans rupture pour une meilleure efficacité : l'aide sociale aux personnes qui ne peuvent accéder à des dispositifs faute du minimum vital (et que les Régions tendent souvent à renvoyer vers d'autres acteurs), la qualification, que les Régions assument, et l'aide à l'emploi qu'elles revendiquent fréquemment mais que l'État conserve.

De fait, le système d'accueil, rouage nécessaire à la bonne gestion de chacun des dispositifs publics de formation et d'insertion dans l'emploi, connaît une difficulté certaine à proposer ses services à l'ensemble de la population potentiellement concernée. L'offre de formation disponible est en effet dans la plupart des cas construite sur la seule base des besoins de l'économie, au prix d'une méconnaissance des besoins du public accueilli dans les missions locales et les PAIO. Éviter le risque de voir se développer un « quart-monde de la qualification et de l'insertion » supposerait de redonner à ces structures d'accueil un rôle actif dans la construction de l'offre de formation, pour la connaissance qu'elles ont du public, et de les resituer en même temps, au travers des dispositifs de formation en alternance, au contact avec les entreprises.

Le maintien d'une disjonction entre formation initiale et formation d'insertion

On pouvait s'attendre à ce que les dynamiques d'élaboration des PRDFPJ, dans un cadre de proximité, renverse les logiques d'offre de formation professionnelle au profit de logiques de demande exprimées par les jeunes, via les dispositifs d'accueil et d'orientation, et par les entreprises, au travers de l'intervention des branches et des acteurs économiques locaux. Des évolutions en ce sens sont à noter pour la formation professionnelle initiale, comme en témoignent le changement dans les modes de programmation et le développement de l'expertise régionale. En revanche, la formation initiale dans les lycées et CFA, et les formations d'aide à l'insertion restent inscrites dans des logiques institutionnelles séparées.

La disjonction entre ces deux dispositifs reste forte. Ils relèvent de deux univers distincts, autant par les buts qu'ils se fixent que par les acteurs et les organisations qui les gèrent. La formation professionnelle initiale, portée principalement par l'Éducation nationale, s'inscrit dans une logique de constitution du capital humain sur le moyen et long terme. La formation professionnelle d'aide à l'insertion répond davantage à des besoins plus immédiats d'ajustements au marché

du travail. De plus, au sein de l'Éducation nationale et des conseils régionaux, l'organisation des services tend à cloisonner la gestion de ces deux dispositifs de formation. Ce n'est que très récemment, en 1998, que plusieurs conseils régionaux se sont dotés d'une direction générale adjointe chargée de couvrir et de coordonner le travail de l'ensemble des services œuvrant dans le champ de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'emploi. Et, récemment, l'éducation nationale a repensé son action avec le programme « Nouveaux services, Emplois jeunes ».

Des « gestions » locales, mais une cohérence qui reste à construire

Chaque institution a généré, dans sa propre logique de conduite de ses actions, des structures de coordination au niveau local. Ainsi les rectorats s'appuient sur les « bassins de formation », qui rassemblent plusieurs établissements d'enseignement, pour instruire les décisions d'ouverture et de fermeture des sections. Ils mettent également en œuvre à ce niveau la mission d'insertion des jeunes sortant du système scolaire sans qualification professionnelle, parfois en coopération avec le réseau des missions locales. Mais cette coordination, le plus souvent d'initiative locale, n'a que rarement un répondant au niveau régional.

Par ailleurs, les services déconcentrés du ministère du Travail et de la Solidarité ont, de longue date, mis en place un maillage du territoire leur permettant de développer des dispositifs de formation et d'aide à l'insertion des jeunes. Ils conservent en partie la tutelle du réseau des missions locales, des PAIO et des coordonnateurs emploi-formation chargés d'aider à la construction des programmes locaux.

Aujourd'hui, les conseils régionaux cherchent également à se doter de structures relais au niveau local pour accomplir leur nouvelle mission de pilotage d'une politique de formation

professionnelle. Pour ce faire, ils s'appuient sur les réseaux existants ou, et c'est le plus fréquent, ils se dotent de leurs propres relais territoriaux.

Les acteurs publics de la formation professionnelle se sont engagés dans une même direction en s'appuyant sur l'idée que, faute de mieux, un niveau géographique fin permet de réguler les tensions entre droit d'accès à la formation pour tous, construction des relations à l'entreprise et gestion rationnelle des moyens. Néanmoins, cette généralisation de la gestion territoriale ne suffit pas en soi à assurer la cohérence et l'efficacité des politiques régionales, notamment si elle débouche sur la multiplication et l'éclatement des acteurs locaux répondant à des logiques gestionnaires distinctes.

Le transfert de compétences en matière de formation professionnelle aux collectivités régionales peut constituer une avancée en termes d'efficacité économique et sociale... à condition toutefois que l'effet positif de proximité, qui facilite le dialogue et la confrontation entre différentes logiques, ne soit pas annulé par des répartitions de rôles qui favorisent la dissociation des dimensions économiques, professionnelles et sociales de l'insertion.

Antoine Richard et Josiane Teissier (Céreq).

À LIRE ÉGALEMENT

- « Politiques régionales de formation professionnelle. Les premiers effets de la loi quinquennale de 1993 », A. Richard, Ph. Méhaut, *Bref*, n° 128, février 1997.
- « La décentralisation de la formation professionnelle. Un nécessaire dialogue avec les acteurs économiques et sociaux », Ph. Casella, J. Freyssinet, *Bref*, n° 157, octobre 1999.
- « La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique » A. Lamanthe, E. Verdier, *Sociologie du travail*, n° 4, octobre-décembre 1999.

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES RÉGIONALES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

L'article 53 de la loi quinquennale de 1993 confie au Comité de coordination des politiques régionales une mission d'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle des jeunes. Après une première évaluation réalisée sur la période 1993-1996, le Comité de coordination a, dans le cadre de cette mission, effectué une seconde évaluation sur la période 1996-1999 portant plus spécifiquement sur l'effet des politiques régionales sur l'insertion professionnelle et sur l'égalité des chances d'accès des jeunes à la formation et à l'emploi. Ce travail, auquel ont participé plusieurs équipes de recherche, a été coordonné par le Céreq. Il comporte deux volets. Le premier, statistique, vise à mesurer et comparer l'évolution des régions en matière de formation initiale, emploi, marché du travail, insertion... (cf. page 6). Le second volet porte sur les modes de coordination et de coo-

pération entre acteurs dans l'élaboration des politiques régionales de formation. Il rend compte de l'évolution du « positionnement » institutionnel des vingt-six conseils régionaux dans l'animation du partenariat régional. Il analyse également l'évolution des « pratiques » de gestion de la formation professionnelle au sein du territoire régional dans trois domaines : les pratiques régionales dans le champ de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes ; la construction des rapports entre les pouvoirs publics (Région et État) et les acteurs économiques et sociaux ; la construction et la mise en œuvre de l'offre régionale de formation professionnelle des jeunes. L'analyse présentée dans cet article s'inscrit dans l'étude de ce dernier domaine qui a été réalisée sur huit régions. L'ensemble de ces travaux sera publié par La Documentation française dans le courant de l'année 2000.