

# Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

## POLITIQUES RÉGIONALES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

### Les premiers effets de la loi quinquennale de 1993

*Dès 1983, la décentralisation confiait aux Régions des responsabilités en matière de formation professionnelle. Leurs compétences n'en restaient pas moins limitées et soumises à une logique nationale encore dominante. La loi quinquennale de 1993 va plus loin puisqu'elle renforce significativement les pouvoirs d'intervention et d'influence des conseils régionaux dans la construction de politiques régionales de formation. Appelant à davantage de partenariat entre les protagonistes, la loi contribue au renouvellement du débat sur les finalités de la formation professionnelle et sur les modes de coordination entre État, Région et branches professionnelles.*

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, outre son caractère programmatique en matière d'action publique contre le chômage et pour l'emploi des jeunes, comporte une dimension organique forte. En effet, dans le domaine de la formation, elle étend les compétences attribuées aux Régions par les premières lois de décentralisation de 1983. Elle fait maintenant des conseils régionaux « les grands coordonnateurs » de l'action publique en matière de formation professionnelle des jeunes. Chargées d'élaborer un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ) en y intégrant l'ensemble des dispositifs de formation, les Régions sont désormais placées au centre du réseau des acteurs de la formation professionnelle ; elles ont la charge de promouvoir la cohérence de leurs interventions au niveau territorial.

Les changements induits par la mise en œuvre de la loi quinquennale s'inscrivent dans un double mouvement :

- Les pouvoirs et les prérogatives du conseil régional sont renforcés et le système régional des relations d'acteurs se transforme.
- Dans le domaine des conceptions de la formation professionnelle, des confrontations entre protagonistes de la formation autour du PRDFPJ produisent des évolutions ouvrant la voie soit à des compromis constitutifs d'une politique régionale, soit à des tensions qui ont le mérite de clarifier des enjeux au plus près des acteurs et des usagers de la formation.

#### AVANT 1993 : ENCHEVÊTREMENT DE COMPÉTENCES ET CLOISONNEMENT DES DISPOSITIFS

En région, quatre grands acteurs institutionnels exerçaient, jusqu'en 1993, la responsabilité principale de la promotion et de la gestion des dispositifs correspondants aux quatre principales voies de formation :

- le rectorat et la direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt, pour l'enseignement professionnel dans les lycées (CAP, BEP, BP, Bac. professionnel et BTS) ;

- le conseil régional, pour l'apprentissage dans les centres de formation d'apprentis ;
- la délégation régionale à la formation professionnelle, pour les actions d'insertion et de qualification réalisées dans le cadre du crédit formation individualisé (CFI) ;
- enfin, les organisations professionnelles et interprofessionnelles, appuyées par l'administration déconcentrée du travail, pour les contrats de travail en alternance (contrat de qualification et contrat d'adaptation, principalement). En 1993-1994, à la veille de la mise en œuvre de la loi, 1 246 720 jeunes se répartissent entre ces quatre voies, 60 % d'entre eux étant sous statut scolaire dans les lycées (voir le graphique page 2).

Dès 1983, la décentralisation avait déjà complexifié la répartition des compétences entre ces acteurs : compétence totale et de droit commun aux conseils régionaux pour l'apprentissage et la formation continue (l'État gardant cependant une compétence d'exception pour la formation continue des jeunes) ; compétences partagées pour l'enseignement professionnel, aboutissant à une « obligation de concertation », entre l'Éducation nationale (en charge des diplômes, de la gestion des enseignants, de l'établissement de la carte des formations) et le conseil régional (chargé de la construction, de la rénovation et du fonctionnement des lycées).

La période de 1983 à 1993 est celle d'une régionalisation assistée<sup>1</sup> où des responsabilités sectorielles sont transférées aux régions, mais où le poids de l'État reste largement prédominant sur le plan de la conception et de l'ingénierie des dispositifs, de l'impulsion des politiques, mais aussi du financement. En 1993, le financement des producteurs de formation par les pouvoirs publics est encore assuré à 75 % par l'État. La part de l'État est plus élevée encore si l'on inclut la rémunération des stagiaires<sup>2</sup>.

Simultanément, à partir de 1984, l'intervention des parte-

1 - Cf. « La décentralisation de la formation professionnelle : transfert de compétence et innovation », Y. Lichtenberger, in *La décentralisation de la formation : marché du travail, institutions, acteurs*, Études n° 64, Céreq, 1993.

2 - Cf. « La formation professionnelle gérée par les conseils régionaux : d'une décentralisation à l'autre », *Premières synthèses*, n° 100, 19 juillet 1995, DARES.

naires sociaux et des organisations professionnelles s'accroît avec la promotion des contrats en alternance. Elle vient compléter encore le paysage.

La Région apparaît donc comme une institution limitée dans ses moyens et intervenant dans un paysage institutionnel segmenté, composé d'acteurs dont les espaces et les référents sont divers. Elle est cependant, ici ou là, à l'origine d'innovations dans le jeu des relations d'acteurs concernant l'élaboration des schémas régionaux de la formation (sous la responsabilité des conseils régionaux, depuis 1985) ou des politiques de développement d'une filière de formation. Des dispositions de la loi quinquennale sont directement reprises de

ces innovations régionales. Tel est, par exemple, le cas de la politique des unités de formation par alternance (UFA) en Rhône-Alpes<sup>3</sup> qui a inspiré l'article 57 de la loi relatif au développement de l'apprentissage dans les lycées. Le cadre législatif des années 1983 à 1993 fixait cependant des limites au développement de ce type d'innovation.

## 1993 : LA RÉGION, ACTEUR PIVOT POUR UNE COHÉRENCE DES DISPOSITIFS DE FORMATION

La capacité d'intervention du conseil régional est doublement renforcée par la loi quinquennale. Le transfert aux Régions des actions de formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans va accroître son influence sur l'appareil de formation. La part du financement public des producteurs de formation par les conseils régionaux passe de 25 % en 1993, à plus de 33 % en 1995<sup>4</sup>. Elle atteindra probablement la parité avec celle de l'État dans les deux ans à venir. Le plus important est cependant ailleurs, dans le pouvoir attribué aux Régions d'impulser une politique régionale de formation professionnelle en coordonnant l'action de nombreux acteurs. La loi n'est cependant pas prescriptive. Elle ne fixe pas les modalités de construction effective de ce nouveau pouvoir, dans lequel interviennent plusieurs facteurs : la reconnaissance de la légitimité du conseil régional à exercer ce rôle d'animation d'une politique régionale ; les configurations des relations d'acteurs favorisant ou freinant une construction collective ; enfin, la difficulté à construire les référents d'une politique de formation partagés par tous les protagonistes.

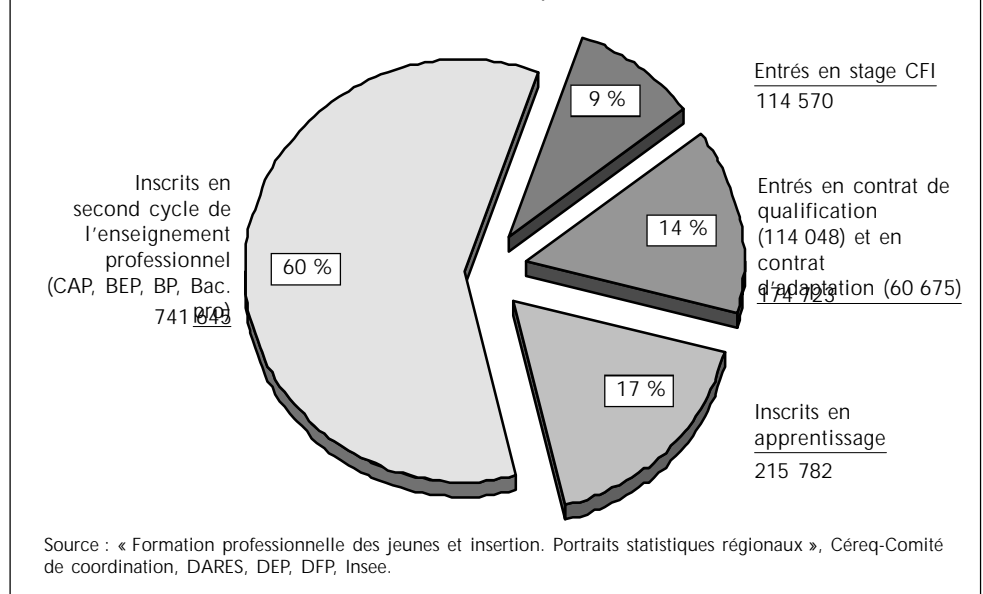
### La légitimité de l'action du conseil régional

Il est indéniable que la légitimité de la prééminence des régions n'est pas contestée. La décentralisation est passée

3 - Cf. *Les unités de formation par alternance. Une coopération Éducation nationale-professions de la région Rhône-Alpes (1988-1993)*, Damien Brochier, Lise Causse, Antoine Richard, Eric Verdier (édit.), Document n° 102, Céreq et centres associés de Grenoble et Rouen, 1995.

4 - Source : DARES, « Comptes économiques de la formation professionnelle », comptes provisoires pour 1995.

LES JEUNES DANS LES QUATRE VOIES DE FORMATION PROFESSIONNELLE EN FRANCE, EN 1993-1994



dans les mœurs. L'image des régions s'est constituée sur la base du rôle qu'elles ont pu jouer pour articuler les objectifs de l'éducation et de la formation professionnelle à ceux du développement économique régional et de l'aménagement du territoire. Leur légitimité a grandi à la mesure de leur engagement dans la construction et la rénovation des lycées<sup>5</sup>. Mais elle repose avant tout sur la capacité qu'elles ont eu à constituer un capital relationnel avec l'ensemble des principaux acteurs concernés. Si, dans la majorité des situations observées en 1996, ce rôle de « grand coordonnateur » dévolu aux régions est reconnu par tous, il est cependant encore, dans une minorité d'entre elles, contesté ou peu apparent, soit du fait de conflits forts entre acteurs, soit du fait de l'hésitation de certains conseils régionaux à s'engager pleinement dans ce processus.

### Des configurations régionales différentes dans les constructions des politiques

La représentation que le conseil régional a de sa fonction de coordinateur est déterminante pour la construction des relations et des formes de coordination avec les autres acteurs. Mais elle n'est pas seule en jeu ; elle est confrontée à des postures elles-mêmes différentes des rectorats et des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP). Ces derniers sont en effet partagés entre une démarche de coopération ouverte impliquant des changements dans leur fonctionnement interne, ou, au contraire, des comportements de replis sur la sauvegarde de leurs prérogatives. La représentation de la fonction de coordonnateur est également confrontée à la faiblesse de la structuration régionale des organisations professionnelles. Les modes de construction des politiques régionales analysés au travers de la procédure du PRDFPJ (voir l'encadré page 4), semblent être de trois types :

5 - Entre 1981 et 1986, l'État a construit 60 lycées. Entre 1986 et 1992, les régions ont construit 220 lycées. Pour l'enseignement public, les dépenses d'investissement scolaire par élève des régions est passé de 499 francs en 1986 à 1 800 francs en 1987, puis 5 941 francs en 1990 et 6 554 francs en 1992 (Cour des comptes, février 1995).

- Des constructions qui s'attachent à la définition d'une politique éducative intégrée. Elles partent d'une confrontation des conceptions de la formation professionnelle des jeunes, de son articulation avec les interventions sur le marché du travail et de la place qu'elle peut occuper dans un projet régional de développement économique et social. Un tel mode de construction intervient le plus souvent dans les régions qui ont déjà expérimenté les vertus du débat et de l'action partenariale, au travers des contrats de plan, des schémas prévisionnels de formation ou des contrats d'objectifs entre les branches professionnelles, l'État et la Région.
- D'autres constructions ont davantage un objectif de cohérence technique entre les différentes politiques. Le conseil régional s'investit dans le pilotage d'un diagnostic régional et dans la maîtrise d'un système d'information qui le place en position centrale dans des procédures de concertation bilatérale avec chaque partenaire, public ou privé. Dans ces constructions, l'ensemble des dispositifs et des filières de formation sont pris en compte, mais leur articulation autour d'objectifs politiques clairement énoncés apparaît moins.
- Un troisième type de construction regroupe des régions caractérisées par une faible expérience de coordination entre acteurs et l'absence de référents partagés. Dans ces situations, le conseil régional affiche sa préférence quasi exclusive pour l'un des dispositifs de formation professionnelle. Renforcé dans sa légitimité par la loi, il tend à s'affirmer comme acteur unique dans la définition d'une politique régionale et préfère engager des relations bilatérales avec un ou des interlocuteurs privilégiés plutôt que d'instaurer un partenariat élargi.

## La difficile construction de référents partagés

Mettre en cohérence à l'échelle régionale des dispositifs initialement segmentés et construire une véritable coopération entre les acteurs suppose un travail préalable d'énonciation des objectifs politiques, de mise en commun et de partage des référents qui vont guider l'action des différents protagonistes. Or, les points de départ sont distants entre les référents éducatifs du ministère du Travail (exprimés en terme d'insertion professionnelle) et de l'Éducation nationale (exprimés de façon dominante en termes d'élévation du niveau de formation), les référents économiques des organisations professionnelles et des entreprises (qui reposent sur des logiques de performances productives), et, enfin, les référents de développement et d'aménagement du territoire du conseil régional.

Des rapprochements ont lieu à la faveur des démarches de concertation entre acteurs pour l'élaboration des PRDFPJ et la préparation des contrats d'objectifs. Ainsi, conseils régionaux et rectorats se rejoignent partiellement sur le thème de l'élévation des niveaux de formation (les premiers reprenant à leur compte le référent national pour l'intégrer dans une politique territoriale) et sur la préoccupation de l'insertion des jeunes (les seconds s'engageant pleinement dans le champ ouvert par l'article 54 de la loi quinquennale sur la mission générale d'insertion assignée au système éducatif). De même, conseils régionaux et rectorats se rejoignent sur des préoccupations communes d'une répartition spatiale de l'offre de formation sur le territoire régional. La procédure des contrats

d'objectifs entre branches professionnelles, État et Région est souvent l'occasion de mieux reconnaître la place relative des quatre grands dispositifs dans leur relation aux besoins des entreprises, en termes de qualification et de renouvellement de la main-d'œuvre.

Plus difficile et plus lente est la construction de référents partagés qui intègrent la dimension de cohésion sociale. Le récent transfert aux conseils régionaux des actions de qualification et d'insertion des jeunes les plus en difficulté, vient bousculer leurs logiques d'action dominantes. Certaines régions ne s'engagent que très lentement dans cette voie. L'examen de la situation début 1996 conduit d'ailleurs à souligner le risque d'une sous-estimation de cette question dans certaines régions.

## DE LA RECHERCHE DE COHÉRENCE À LA CONSTRUCTION DE POLITIQUES RÉGIONALES

À des degrés divers selon les régions, l'élaboration des PRDFPJ a soulevé la question de la complémentarité des voies de formation (scolaire, alternance et apprentissage) dans une approche territorialisée où l'accès des jeunes à la qualification et à l'insertion se pose en terme de parcours. Par ailleurs, la place des partenaires économiques et sociaux dans la construction régionale d'une politique de formation est apparue comme un enjeu important de la décentralisation de « l'après-loi quinquennale ».

### Territorialisation de l'action et parcours d'accès à la qualification et à l'insertion

Chaque dispositif de formation avait développé une logique de territorialisation fondée sur des principes d'organisation et de gestion répondant à ses objectifs propres. L'Éducation nationale, avec les bassins de formation, cherche à optimiser la gestion de proximité des flux scolaires ; en outre, elle vise à réguler l'offre locale de formation dans un souci de gestion rationnelle des ressources. Le dispositif du CFI a fortement structuré sa propre intervention à un niveau territorial infradépartemental dans l'optique de rechercher des solutions au plus près des réalités du public jeune et de l'environnement économique et social local. Les branches professionnelles ont une inégale représentation dans l'espace régional et infrarégional : leur logique d'action territoriale varie en fonction du tissu économique des entreprises relevant de leur secteur d'activité.

Le territoire et sa maîtrise par la Région constituent un élément essentiel de la mise en cohérence des différents segments de la politique de formation professionnelle. Les régions privilégient majoritairement les modes d'intervention qui reposent sur une articulation directe entre le niveau régional et le niveau du bassin d'emploi, contournant donc l'échelon départemental. Les conseils régionaux, seuls à ne pas avoir d'échelons d'intervention infrarégionaux, sont appelés à développer une fonction fédératrice des différents réseaux d'intervention sur lesquels les dispositifs s'appuient. Leurs stratégies à cet égard sont diverses et évolutives : soit ils ont une démarche contractuelle avec les principales composantes du réseau ; soit ils mettent en place des délégués territoriaux au risque de doubler des réseaux existants ; soit, enfin, ils s'abstiennent d'intervenir sur ces

derniers et sur la recherche d'une coordination d'acteurs au niveau local.

La question du « territoire de mise en œuvre » d'une politique cohérente de formation est étroitement liée à la notion, aujourd'hui répandue dans les débats régionaux, de parcours d'accès à la qualification et à l'insertion. L'idée de parcours découle d'un réexamen des finalités de la formation professionnelle et d'une reconnaissance de la diversité des voies d'accès à la qualification dont la construction se fait en continu (par alternance entre des périodes de formation et des périodes de travail, ainsi que par la possibilité d'emprunter successivement les diverses voies de formation offertes). Dans certaines régions, le principe de construction de parcours est posé comme un préalable à l'organisation territoriale d'une politique de formation et aux modalités de coordination des dispositifs de formation initiale et continue.

### A la recherche d'une contractualisation avec les acteurs économiques

La régionalisation des politiques de formation renforce l'exigence de coordination avec les milieux professionnels. Or la loi quinquennale impulse deux mouvements contradictoires. D'une part, elle renforce les logiques nationales de branches dans la refonte du système de collecte et de gestion des fonds versés par les entreprises pour l'alternance et la formation continue (article 71 de la loi quinquennale créant les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)). D'autre part, en impulsant le développement des contrats d'objectifs en région, elle suppose une concertation avec les branches dont le degré d'organisation régionale est souvent faible ou inexistant.

La difficulté à constituer des acteurs représentatifs de la diversité des entreprises d'une région limite l'effort de construction partenariale. Cette difficulté est souvent renforcée par la faiblesse des moyens d'expertise des fédérations régionales et des représentants régionaux des branches.

La loi quinquennale a cependant été un déclencheur du développement de la procédure des contrats d'objectifs : courant 1996, le nombre de contrats d'objectifs en préparation représente plus d'une fois et demi le nombre de contrats signés antérieurement. Toutefois, l'intérêt inégal manifesté par les régions pour cette procédure (en 1995, douze régions n'avaient signé aucun contrat d'objectif) vient du fait qu'elle ne couvre qu'une partie minime du tissu régional d'entreprises : les contrats d'objectifs signés et ceux en préparation en 1996 sont le fait, à 40 %, des branches professionnelles du BTP, de la réparation et du commerce automobile, et des transports. Pour certains conseils régionaux, le contrat d'objectifs est l'outil privilégié pour mettre en forme les engagements des acteurs économiques et éducatifs sur le développement simultané de la formation professionnelle initiale sous statut scolaire et sous contrat d'apprentissage. D'autres régions sont plus prudentes et préfèrent approfondir

préalablement la question de la représentation des entreprises régionales pour construire des formes de partenariat efficaces entre l'école et l'entreprise.

La loi quinquennale a donc incontestablement modifié l'équilibre entre les protagonistes de la formation professionnelle en régions, ainsi que leurs modes de concertation et de partenariat. Ce faisant, elle a développé le débat sur les finalités de la formation professionnelle et a favorisé l'énoncé de principes de mise en cohérence des différentes composantes de la formation professionnelle. Une limite a cependant rapidement été soulignée. Alors que plus de la moitié d'une génération poursuit ses études au-delà du Bac., l'absence de l'enseignement supérieur dans les constructions régionales remet en cause la recherche de cohérence inscrite dans l'esprit des PRDFPJ. Par ailleurs, seul l'examen de la déclinaison des PRDFPJ dans les conventions d'application permettra de vérifier si l'affirmation de la nouvelle autorité régionale se traduit par une meilleure coopération, un gain en cohérence et, *in fine*, un meilleur accès des jeunes à la formation, à la qualification et à l'emploi. Quoiqu'il en soit, la différenciation progressive des politiques régionales renouvelle la question des formes de régulation nationale et interrégionale garantissant le développement d'un service public éducatif égal pour tous, dont la responsabilité serait partagée entre l'État et la Région.

*Antoine Richard, Philippe Méhaut*

#### ÉVALUER LES POLITIQUES RÉGIONALES

En juin 1996, le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue publiait son rapport d'activité concernant l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle\*, fonction qui lui est dévolue par la loi quinquennale. Le Céreq a assisté le Comité dans l'organisation et la réalisation de travaux d'études sur les vingt-six régions françaises. Ces travaux avaient pour objectif d'identifier et d'analyser les changements en cours dans les modes de construction des actions régionales de formation professionnelle, en particulier au travers du plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ). Avec l'appui d'un groupe d'experts présidé par J.-F. Germe, une synthèse générale des travaux d'enquêtes régionales a été coproduite par le secrétariat de l'évaluation du Comité de coordination (C. Romani) et le Céreq (Ph. Méhaut et A. Richard).

Les réflexions développées dans cet article s'appuient sur les résultats de cette démarche ; elles se nourrissent également des études récentes du Céreq relatives aux politiques locales de formation professionnelle et d'emploi.

\* « Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle », rapport d'activité 1993-1996, Comité de coordination, Premier Ministre, juin 1996.  
Ce document est disponible gratuitement auprès de Claudine Romani, 55, rue Saint-Dominique, 75007 Paris. Fax : 01 44 38 34 99.