



THÈSE / UNIVERSITÉ DE RENNES 1

*sous le sceau de l'Université Européenne de Bretagne
pour le grade de*

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES 1

Mention : Sciences Economiques

**Ecole doctorale des Sciences de l'Homme, de l'Organisation et de
la Société (SHOS)**

présentée par

Yves RAOUL

*préparée à l'unité de recherche (CREM – UMR 6211)
(Centre de Recherche en Economie et Management)
(Faculté de sciences économiques)*

***Evaluation des politiques publiques et du changement organisationnel dans
les services publics***

*Le cas de la mise en oeuvre du changement de l'Association nationale pour la
formation professionnelle des adultes (AFPA) : analyse contextualiste et
longitudinale.*

Thèse soutenue à l'Université de Rennes 1

Le 7 janvier 2010 devant le jury composé de :

José ROSE

Professeur, Université de Provence / *rapporteur*

Gérald ORANGE

Professeur, Université de Rouen / *rapporteur*

Pierre LOUART

Professeur, IAE de Lille / *examineur*

Frank BOURNOIS

Professeur, Université de Paris II / *examineur*

Dominique Philippe MARTIN

Professeur, Université de Rennes 1 / *examineur*

Maurice BASLE

Professeur, Université de Rennes 1 / *directeur de thèse*

David ALIS

Professeur, Université de Rennes 1 / *co-directeur de thèse*

L'université de Rennes 1 n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

- Remerciements -

Je tiens avant tout à remercier très chaleureusement toutes les personnes qui m'ont aidé à mener cette barque à bon port. Ensemble nous avons passé le Cap de Bonne Espérance, puis le Cap Horn des doutes et des difficultés persistantes. C'est à leur soutien et encouragements constants que je dois d'être parvenu au bout de ce qui fût pour moi une magnifique aventure intellectuelle.

Tout d'abord mes deux directeurs de thèse, Maurice Baslé, et David Alis qui ont eu l'audace de parier sur les chances sur un impétrant « hors d'âge ». Leur clairvoyance, leurs conseils toujours avisés et leur patience ont su venir à bout de bon nombre de mes apories. Merci à eux d'avoir dessillé le regard d'un acteur engagé et de lui avoir fait comprendre les vertus de la distance critique.

Je souhaite également remercier Messieurs les Professeurs Rose et Orange qui ont fait part de leur intérêt pour ma recherche en acceptant d'être rapporteurs de mon jury de thèse. Je remercie Messieurs les Professeurs, Bournois, Louart et Martin de prendre part également avec intérêt au jury de soutenance. Je vous adresse ma sincère gratitude pour vos encouragements et vos précieux conseils lors des échanges que nous avons pu avoir.

Je tiens à remercier Michel Morin, Vice Président du Conseil régional de Bretagne, et Elie Gueguen, Directeur Général Adjoint de la Région, qui ont discrètement, mais sincèrement soutenu ma démarche.

Merci à Pierre Boissier alors Directeur Général de l'AFPA de ses conseils, à Nicole Menu Directrice des Affaires Juridiques de l'AFPA pour sa transmission, Paul Santelmann pour nos échanges et merci à Jacques Menez le Directeur Régional de l'AFPA en Bretagne, pour son regard généreux et ses réflexions pleines de finesse.

Je remercie aussi vivement les membres du Comité d'Evaluation du Contrat de Progrès 2004/2008 de l'AFPA qui m'ont permis de participer à leur travaux et tout particulièrement Joseph Gauter qui en était le rapporteur.

Ce travail a été jalonné de gestes amicaux. Je remercie leurs auteurs. Leur présence bienveillante m'a été précieuse : Anne Wintrebert de l'ARF, Laurent Lacour de la Région Limousin, et Didier Lozac'h traducteur de l'histoire de l'ENAIIP.

Je tiens enfin à remercier, mon épouse Malou, qui par son abnégation de trois années, son action et sa présence à mes côtés a constitué mon principal atout.

- SOMMAIRE -

Introduction générale page 12

Chapitre 1 : Comment analyser les contextes et conditions du changement ? Contextualisme et développement du Nouveau Management Public (NPM) page 25

Première partie

Analyse externe

La construction du processus à l'œuvre en vue du transfert aux Régions de la commande publique de formation

Chapitre 2 – Les contextes historiques, les ambiances et réalités législatives et réglementaires et leur évolution récente page 86

Chapitre 3 – L'AFPA dans les turbulences du changement de cadre juridique au premier janvier 2009 et la mise en oeuvre des nouvelles compétences des Régions. page 156

Deuxième partie

L'impact de la loi du 13 août sur l'AFPA

Chapitre 4. – Evaluation de l'impact de la loi du 13 août 2004 sur l'autonomie décisionnelle des Régions et la stratégie de l'AFPA page 24 8

Chapitre 5 – Les ressorts, le mode de survie d'un acteur central : l'AFPA comme « organisation amont de la formation professionnelle des adultes » page 338

Conclusion générale : suggestion d'une modélisation du changement, de la transition, présentation d'une solution plus adaptée page 384

Bibliographie générale page 397

Annexes page 413

- TABLE des MATIERES -

Introduction générale	page 12
<i>Préambule</i>	<i>page 12</i>
<i>Contexte d'un transfert problématique : des acteurs contraints</i>	<i>page 14</i>
A – En quoi ce transfert de compétence est – il problématique ? Et pourquoi en a-t-il été ainsi ?	page 15
1 – <i>Eléments en faveur de la thèse « politique »</i>	<i>page 15</i>
2 – <i>Une position difficile de l'État</i>	<i>page 16</i>
21 – <i>au regard des Régions</i>	<i>page 16</i>
22 – <i>au regard de l'AFPA</i>	<i>page 17</i>
3 – <i>Une position difficile des Régions</i>	<i>page 17</i>
31 – <i>concernant les modalités de l'engagement</i>	<i>page 17</i>
32 – <i>concernant leur responsabilité politique vis-à-vis de l'AFPA, des salariés de l'AFPA et des autres opérateurs de formation</i>	<i>page 18</i>
33 – <i>concernant leurs responsabilités envers les autres Régions</i>	<i>page 18</i>
4 – <i>Une position difficile pour l'AFPA</i>	<i>page 19</i>
41 – <i>vis-à-vis du changement de mode de financement de la majeure partie de son activité</i>	<i>page 19</i>
42 – <i>vis-à-vis du changement de mode de production qui en découle</i>	<i>page 19</i>
B – La question de l'impact possible de ce transfert de financement sur l'organisation et le devenir de l'AFPA.	Page 20
C – Les deux problématiques de référence	page 22
D – Présentation générale du plan	page 22
E – Les conditions de réalisation de cette thèse	page 24
Chapitre 1 : Comment analyser les contextes et conditions du changement ? Contextualisme et développement du Nouveau Management Public (NPM)	page 25
1.1 – La problématique	page 25
1.1.1 – <i>Questions d'analyse de l'environnement institutionnel de l'AFPA</i>	<i>page 25</i>
1.1.1.1 – <i>Les propositions de recherche</i>	<i>page 25</i>
1.1.1.2 – <i>Questions aux modèles de référence</i>	<i>page 26</i>
1.1.1.3 – <i>La synthèse des deux questionnements</i>	<i>page 28</i>
1.2 – Méthodologie : notre approche, nos outils d'analyse	page 29
1.2.1 – <i>Une analyse réflexive difficile : exposé spécifique de la situation de l'auteur</i>	<i>page 29</i>
1.2.1.1 – <i>Le risque individuel dans la recherche – action</i>	<i>page 30</i>
1.2.1.2 – <i>Analyse en termes de dérive purement idéologique : le scénario tracé en 2004 – 2008</i>	<i>page 34</i>
1.2.1.3 – <i>Analyse des menaces et opportunités</i>	<i>page 35</i>
1.2.2 – <i>Le contextualisme comme mode d'analyse</i>	<i>page 36</i>
1.2.2.1.- <i>La notion de contexte est centrale</i>	<i>page 36</i>

1.2.2.2 - L'analyse contextualiste est un mode d'enquête et de découverte	page 36
1.2.2.3 – L'approche contextualiste : un lien théorie / pratique	page 39
1.2.2.4 - La traduction opérationnelle	page 40
1.2.3 – Le Nouveau Management Public (NPM) : cadre de référence de la problématique	page 41
1.2.3.1 – Processus historique de transfert du Nouveau Management Public (NPM ou New Public Management) : les raisons de son appropriation par les gouvernants	page 42
1.2.3.1.1 - L'évolution de la pensée française en termes de management public	page 42
1.2.3.1.2 – Peut-on pour autant parler de New Public Management « à la française » ?	page 43
1.2.3.2- Description des thèses du NPM : avantages, limites voire dysfonctionnements liés au NPM	page 46
1.2.3.2.1 - Les fondements du NPM	page 46
1.2.3.2.2 – Les avantages du NPM	page 54
1.2.3.2.3 – Les limites du modèle NPM	page 55
1.2.3.2.4 – La critique du NPM	page 57
1.2.3.2.5 – l'écueil de la rhétorique « réactionnaire »	page 80
Synthèse du chapitre 1	page 82

Première partie

Analyse externe

La construction du processus à l'œuvre en vue du transfert aux Régions de la commande publique de formation

Chapitre 2 – Les contextes historiques, les ambiances et réalités législatives et réglementaires et leur évolution récente	page 86
2.1 – Le contexte européen de la libéralisation des services : rappels historiques	
Préambule	page 86
Le contexte européen de la libéralisation des services :	
Processus de Bologne et directive « services »	page 86
2.1.1 – Libéralisation des services et Institutions du Savoir : le savoir, objet de commerce ?	page 87
2.1.2 – La genèse du processus	page 88
2.1.3 - Le Processus de Bologne	page 91
2.1.4 - La directive « services » et l'histoire de son vote	page 99
2.2 – La décentralisation de la formation professionnelle ou la recherche de nouveaux équilibres	page 106
2.2.1 – La mise en place des Régions pour réformer l'action publique de formation professionnelle	page 106
2.2.2 – Les territoires devenus plus pertinents pour l'action publique	page 111

2.2.3 - 2009 : année du recul de la décentralisation de la formation professionnelle	page 112
2.3 – Rappel de la genèse et de l'évolution de l'AFPA	page 120
2.3.1 - L'histoire de la FPA et de l'AFPA se confondent	page 121
2.3.1.1 - L'entre - deux - guerres	page 122
2.3.1.2 – l'empreinte de Vichy	page 123
2.3.1.3 - De la Libération à la création de l'ANIFRMO	page 125
2.3.1.4 – De l'ANIFRMO à l'AFPA	page 130
2.3.2 – Historique des rapports de l'État et de l'AFPA	page 136
2.3.2.1 – La question du statut de l'AFPA	page 136
2.3.2.2 – L'État véritable pilote de l'AFPA	page 137
2.3.2.3 – Conclusions	page 138
2.3.3 – Le changement de culture comme option stratégique	page 139
2.3.3.1 – L'émergence d'un comportement stratégique	page 139
2.3.3.2 - De la culture de production d'unités d'enseignement à la culture de service à des personnes	page 140
2.4 – la loi du 13 août 2004 et l'analyse du processus de décentralisation de la commande publique de l'État à l'AFPA	page 141
2.4.1 – Le vote de la loi à l'intersection de contextes dissonants	page 142
2.4.1.1 – Un rapport de la Cour des Comptes favorable à un changement de statut de l'AFPA	page 142
2.4.1.2 – L'arrivée aux affaires d'un Premier Ministre décentralisateur	page 144
2.4.1.3 – La victoire de l'Opposition aux élections régionales	page 144
2.4.2 - Application à la régionalisation de la commande publique de formation	page 147
2.4.3 – Réflexion sur les contextes historiques et politiques : du volontarisme à l'absurdité	page 149
Synthèse du Chapitre 2	page 155
Chapitre 3 – L'AFPA dans les turbulences du changement de cadre juridique au premier janvier 2009 et la mise en oeuvre des nouvelles compétences des Régions.	Page 156
Rappel : évolution du contexte économique et institutionnel de l'emploi durant le temps de la recherche	Page 156
3.1 – Contextes économiques et sociaux régionaux au moment du transfert : analyse comparée de trois contextes	page 159
3.1.1. – Socio - économie globale de ces trois économies régionales	page 164
3.1.1.1. – La démographie	page 164
3.1.1.2 – La place faite à l'éducation	page 164
3.1.1.3 - l'Emploi	page 165
3.1.1.4 - Synthèse	page 165
3.1.2 – Analyse de cette décision de transfert comparée dans l'évolution des trois PRDF : Bretagne, Limousin, Lorraine	page 166

3.1.2.1 – L'élaboration des PRDF	page 167
3.1.2.2 - Approche comparée des PRDF votés dans les trois Régions	page 170
3.1.2.3 – Analyse financière	page 172
3.1.2.4 - Que peut – on déduire de la mise en œuvre de ces trois PRDF concernant la question de l'AFPA ?	page 179
3.1.2.5 – La relation contractuelle avec l'AFPA en vue de l'anticipation du transfert	page 180
3.1.3 – le positionnement des exécutifs régionaux et leurs conséquences : analyse et comparaison des processus d'anticipation de l'échéance du 1 ^{er} janvier 2009	page 185
3.1.4 - Conclusion	page 192
3.2 – Les nouvelles règles du jeu au plan juridique : le débat de l'après 31 décembre 2008	page 195
3.2.1 - Rappels juridiques et modèle économique proposée par le droit français actuel	page 197
3.2.1.1- Le maintien de la subvention	page 198
3.2.1.2 – Les termes du choix du mode de contractualisation	page 200
3.2.2 – La mise en marché dans ses dimensions française et européenne : quelle(s) solution(s) juridique(s) pour les contractualisations de l'après 2008 ?	page 203
3.2.2.1 – Rappels : des traités à la directive « services »	page 204
3.2.2.2 - La création des SSIG	page 205
3.2.2.3 – La position de l'État français	page 214
3.3.3 – La fin de la période transitoire et la création des Services Publics régionaux de Formation (SPRF) (second semestre 2008, 1 ^{er} semestre 2009)	page 219
3.3.4 - Conclusion	page 231
3.3.4.1 – Analyse verticale : la mise en regard des contextes externes et internes démontre l'impact de l'idéologie néolibérale sur le management public	page 231
3.3.4.2 – L'interaction contexte- contenu : les trois vies de la réforme	page 234
3.3.4.3 – L'analyse horizontale démontre le passage en force de la réforme	page 239
Conclusion générale de la première partie	page 245

Deuxième partie

L'impact de la loi du 13 août sur l'AFPA

Chapitre 4. – Evaluation de l'impact de la loi du 13 août 2004 sur l'autonomie décisionnelle des Régions et la stratégie de l'AFPA	page 248
4.1 – Les nouvelles règles du jeu politique : la question de la liberté d'action des Régions	page 249
4.1.1 – Le fondement théorique	page 249
4.1.2 – Les indicateurs de champ	page 253
4.1.3 – Les processus de structuration du champ	page 255

4.2 – Les recours à l'Évaluation des politiques publiques : rappel méthodologique	page 257
4.2.1 – Le lien entre économie institutionnaliste et évaluation des politiques publiques	page 258
4.2.2 – Le cadre théorique de l'évaluation des politiques publiques	page 261
4.2.3 – L'instrumentation du Suivi – Evaluation	page 263
4.3 - NMPSE croisant Management stratégique et Management basé sur les activités : le dialogue entre le politique et les managers	page 266
4.3.1 - Le processus mis en œuvre	page 266
4.3.1.1 - l'arbre des objectifs	page 267
4.3.1.2 - le sociogramme des acteurs	page 268
4.3.1.3 - le logigramme ou « diagramme logique d'impact » (DLI)	page 268
4.3.2 – Mise en œuvre de l'analyse	page 270
4.3.3 - Application : l'arbre des objectifs de l'AFPA suite à la mise en œuvre de la loi de 2004	page 271
4.3.4 – Le contrat de progrès 2004 / 2008	page 275
4.3.5. - Analyse de l'arbre des objectifs	page 283
4.3.6 – Le Sociogramme des acteurs	page 295
4.3.7 - Le Diagramme Logique d'Impact du sujet AFPA (DLI)	page 302
4.3.7.1 – La caractérisation de l'impact de cette réorganisation sur la structure de l'AFPA.	Page 303
4.3.7.2 - Comité d'Evaluation du Contrat de Progrès (CECP) de l'AFPA	Page 307
4.3.7.3 - Bilan final du Contrat de Progrès (extraits)	Page 315
4.3.8 – Diagramme Logique d'Impact commenté	Page 316
4.3.8.1 - La dimension sociale de ce plan est primordiale	Page 316
4.3.8.2 - Une dimension politique sous – jacente	Page 317
4.3.8.3 – Une parfaite illustration de la théorie de l'Agence	Page 318
4.3.9 – Une nouvelle étape : la mise en place d'une nouvelle démarche stratégique	Page 324
4.3.9.1 – Le diagnostic de la situation de l'AFPA par son nouveau DG	Page 324
4.3.9.2 – Le nouveau projet stratégique	Page 329
4. 10 – En quoi le modèle enrichi présenté ici répond – il aux critiques du NPM ?	Page 334
Synthèse du Chapitre 4	Page 337
Chapitre 5 – Les ressorts, le mode de survie d'un acteur central : l'AFPA comme « organisation amont de la formation professionnelle des adultes »	Page 338
5.1 – Méthodologie	Page 339
5.1.1 – Rappels méthodologiques	Page 339
5.1.2 - La démarche	Page 341
5.2 – Les fondements de l'analyse : France et Italie deux modèles comparés	Page 342
5. 3 – L'histoire de l'ENAIIP	Page 344
5.3.1 - Histoire et identité de l'ENAIIP	Page 344
5.3.2 - Les raisons qui suscitèrent la naissance de l'ENAIIP	Page 345

5.3.3 – <i>L’avant - ENAIP: la constitution du CNAIP</i> (Centre national Acli pour l’instruction professionnelle)	Page 346
5.3.4 - <i>Le 16 Novembre 1951 : naissance de l’ENAIP</i>	Page 346
5.3.5 - <i>La reconnaissance juridique de l’ENAIP (5 avril 1961)</i>	Page 347
5.3.6 – <i>Les années 1970 : l’obligation pour les Italiens émigrés</i> <i>et le perfectionnement de la formation professionnelle</i>	Page 348
5.3.7 - <i>Les années 1980 : le processus de régionalisation de la formation professionnelle</i>	Page 349
5.3.8 - <i>Les années 1990 : la période des réformes et le futur de l’ENAIP</i>	Page 351
5.4 – <i>L’analyse comparée du processus de décentralisation de l’ENAIP en Italie</i> <i>et de l’AFPA en France et de l’impact sur ces deux organisations</i>	Page 354
5.4.1 – <i>ENAIP et AFPA sont – elles comparables en tant qu’organisations ?</i>	Page 354
5.4.2 - <i>Les situations politiques sont – elles analogues ?</i>	Page 354
5.4. 3 – <i>L’ENAIP et la décentralisation</i>	Page 358
5.4.4 – <i>Analyse Macro (État) / Micro (organisations de formation)</i>	Page 363
5.4.5 - <i>L’impact de la décentralisation et de la mise en concurrence</i> <i>sur l’organisation de l’ENAIP</i>	Page 369
5.5 - <i>Que peut-on en déduire pour ce qui concerne le futur de l’AFPA ?</i>	Page 370
5.5.1 - <i>Les éléments de contexte de cette prospective</i>	Page 372
5.5.2 - <i>Trois scenarii</i>	Page 372
5.5.2.1 - <i>Scénario n°1 : la fin de l’AFPA unitaire</i>	Page 373
5.5.2.2.- <i>Scénario n°2 : Le statu quo relatif (court terme)</i>	Page 374
5.5.2.3 - <i>Scénario n°3 : L’AFPA bras armé des Acteurs économiques</i> <i>et des Partenaires Sociaux (moyen terme)</i>	Page 379
5.6 - <i>Conclusion</i>	Page 382
<i>Conclusion générale : suggestion d’une modélisation du changement, de la transition,</i> <i>présentation d’une solution plus adaptée</i>	Page 384
<i>Bibliographie générale</i>	Page 397
<i>Annexes :</i>	
Annexe n°1 : Brève présentation de la théorie de l’Agence	Page 415
Annexe n°2 : Déclaration de la Sorbonne (25 mai 1998) : « Harmoniser l’architecture du système européen d’enseignement supérieur »	Page 417
Annexe n°3 : Extrait du débat à l’élection présidentielle S. Royal et N. Sarkozy (verbatim)	Page 420
Annexe n°4 : Extraits du chapitre II de l’ouvrage de Boris Dänzer Kantof concernant le corpus pédagogique de l’AFPA et sa genèse : « D’Alfred Carrard à la « méthode Darreau »	Page 421
Annexe n°5 : Rencontre avec Nicole MENU Directrice des Affaires Juridiques de l’AFPA, Montreuil le 28 / VI / 2007	Page 426
Annexe n 6 : Liste des directeurs généraux successifs	Page 432

Annexe n°7 :	Statuts de l'AFPA	<i>Page 433</i>
Annexe n 8 :	Extraits des débats à l'Assemblée Nationale (25/II/2004) concernant la question du transfert aux Régions de la commande publique de formation confiée à l'AFPA	<i>Page 442</i>
Annexe n°9 :	Discours de politique générale de JP Raffarin devant l'Assemblée Nationale, le 03/VII/2002 et le Discours lors de la synthèse des Assises des libertés locales à Rouen le 28 février 2003	<i>Page 448</i>
Annexe n°10 :	Théorie des décisions absurdes selon C. Morel	<i>Page 449</i>
Annexe n°11 :	Résumés des PRDF de Bretagne, du Limousin et de Lorraine	<i>Page 454</i>
Annexe n 12 :	Analyse comparée des contextes économiques de la Bretagne, du Limousin et de la Lorraine au moment du transfert de l'élaboration de leurs PRDF	<i>Page 463</i>
Annexe n°13 :	Amendement du Président du Conseil régional de Bretagne	<i>Page 475</i>
Annexe n°14 :	Résumé de la note du cabinet Matharan par Sophie Nicinski	<i>Page 477</i>
Annexe n°15 :	La question de la légitimité des Régions à créer un Service Public régional de Formation, selon l'analyse de Sophie Nicinski	<i>Page 486</i>
Annexe n°16 :	Deux états des lieux concernant les positions des Régions face à la question de la contractualisation des actions de formation	<i>Page 489</i>
Annexe n°17 :	AMENDEMENT N°4 au Projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie - (n°1628) présenté par Alain Rousset, Jean-Jack Queyranne, Michel Vauzelle	<i>Page 496</i>
Annexe n°18 :	L'arbre des objectifs (exemple hors champ)	<i>Page 497</i>
Annexe n 19 :	Nomination de Philippe Caïla en tant que Directeur général de l'AFPA	<i>Page 498</i>
Annexe n°20 :	Point d'étape sur la démarche stratégique de l'AFPA – Séminaire du Bureau des 26 et 27 mars 2009	<i>Page 500</i>
Annexe n°21 :	Statistiques des sorties du module « S2 » réalisé par AFPA/Région Bretagne - 10 mars 2008	<i>Page 508</i>
Annexe n°22 :	Projet de convention d'objectifs, de moyens et de performance État/AFPA 2009/2013	<i>Page 510</i>
Annexe n°23 :	Compte rendu réunion du Bureau de l'AFPA du 15/09/09	<i>Page 514</i>
Annexe n°24 :	Les organismes de formation continue membres de l'AEFP et leurs évolutions structurelles à l'aune des processus de décentralisation et de mise en concurrence : la décentralisation de la formation professionnelle en Europe	<i>Page 516</i>

Introduction générale

Préambule

La formation professionnelle en France et son évolution : un secteur à la fois stratégique et contingent

Le secteur de la formation professionnelle des adultes subit le premier paradoxe de constituer un des leviers majeurs du développement économique et social de nos sociétés et d'être en même temps considéré comme mineur voire nié, sur le plan de sa professionnalité. Il est de plus suspecté d'être le théâtre d'opacités.

Or ce secteur se caractérise par la dépendance de son fonctionnement institutionnel. Cela se traduit par le fait d'être gouverné par une multitude d'acteurs publics et privés dont les intérêts sont parfois divergents, et qui se caractérisent d'emblée dans l'expression de leurs conceptions de ce qu'il doit être.

Dans ses modes d'organisation le secteur de la formation professionnelle s'apparente chaque jour un peu plus à une industrie du savoir dont le process, contraint par des normes académiques et réglementaires, nécessite une relative stabilité dans la mise en œuvre.

A contrario ce secteur est soumis à un incessant mouvement de changement organisationnel dicté par les itérations des gouvernants. Le second paradoxe tient à ce que cette gouvernance l'investit d'une mission d'intérêt général, mais que dans le même temps et du fait de ses propres divisions, compromet la bonne mise en œuvre de cette mission.

Tirailé entre des stratégies de gouvernance hétérogènes voire concurrentes, le secteur de la formation professionnelle tente d'exister sans parvenir à tirer partie de ce morcellement : il reste ancré dans les turbulences.

Du point de vue des industriels « *l'éducation et la formation sont considérées comme des investissements stratégiques, vitaux pour la réussite de l'entreprise* »¹ et du point de vue des élus elle constitue un facteur déterminant d'adaptation de la main d'œuvre aux attentes de l'économie. Enfin, du point de vue des opérateurs la formation continue représente un marché.

Les relations qu'entretiennent les protagonistes se caractérisent par des effets d'interdépendances et de coalitions (conjoncturelles) à trois, voire à quatre ou cinq, selon que

¹ European Round Table – ERT : rapport en 1989 intitulé « Education et Compétence en Europe » (cf. p.73)

l'on considère les partenaires sociaux comme un ou deux, et les acteurs publics comme un, ou...innombrables (État, Régions², Départements, Agglomérations, Collectivités territoriales, ...).

L'organisation de la formation est souvent considérée comme illisible, mais personne ne s'accorde sur la clarification des compétences des gouvernants, ni sur les modes de gestion.

Morcelée, sujette à enjeux de pouvoir, au centre de toutes les attentes, la formation professionnelle subit le paradoxe d'être à la fois considérée comme stratégique en tant qu'outil d'intervention sur le marché du travail, mais peu questionnée dans son modèle économique et sa gestion. Elle s'interroge sur son devenir : marché, service public, voire économie de la connaissance.

Le travail de recherche développé dans cette thèse a pour but d'explicitier les conditions historiques, politiques du changement organisationnel en gestation, et d'évaluer les modalités récemment mises en œuvre pour opérer le changement du modèle politique (décentralisation) et du modèle économique (mise en marché).

Grâce à une approche contextualiste, la thèse démontre l'absence d'un véritable pilotage politique, explicite et compréhensible par tous les acteurs (dont les bénéficiaires ultimes de la formation professionnelle). Elle cherche également à objectiver les effets contreproductifs voire néfastes des déficits d'articulation qu'engendrent les rapports entre les différents gouvernants de la formation d'une part, et ces mêmes gouvernants et les opérateurs d'autre part. Elle invite enfin les gouvernants à plus de considération envers les bénéficiaires finaux des actions de formation, les apprenants, qui ont à subir les effets des attermolements et des conflits produits par ces déficits.

Cette confusion dans la gouvernance de la formation est le produit de l'histoire, mais également le résultat de l'évolution des considérations idéologiques qui prévalent en cette matière, ce qui représente une évolution assez récente dans l'histoire centenaire de la formation des adultes.

L'irruption du « nouveau management public » en France dans ce domaine, apparaît aux termes de la thèse comme particulièrement compliquée, dans le cas français de l'AFPA.

Pour permettre de mieux comprendre les différents aspects de cette problématique, nous adoptons une lecture historique et insistons sur la rupture que connaît l'Association nationale

² *Régions* : le substantif est orthographié avec une majuscule, pour distinguer la référence à l'institution régionale née des différentes lois de décentralisation et pilotée par le Conseil régional, de l'espace géographique et politique appelé plus communément région. Les Régions sont ici prises dans leur ensemble de la même façon que peut l'être l'Etat, référence ne distinguant pas entre l'exécutif et ses services.

pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) depuis le vote de la loi du 13 août 2004, qui organise le transfert aux Régions de la commande publique de formation.

Nous montrons que le transfert a été problématique de bout en bout et a suscité des effets imprévus par les auteurs de la loi portant ce transfert.

Nous analysons les effets de cette loi sur la structure de l'AFPA elle – même et son devenir et démontrons ainsi que les objectifs qu'elle visait ne sont pas atteints, voire que les effets s'opposent encore à l'intérêt collectif.

Contexte d'un transfert problématique : des acteurs contraints

La régionalisation de la commande publique de formation continue a été organisée dans le cadre de la loi du 13 août 2004. Cette loi a prévu le transfert aux Régions d'un financement attribué depuis de très nombreuses années par l'État à l'AFPA au titre de sa commande publique de formation, par voie de subvention.

Ce transfert ne constitue pas à proprement parler une régionalisation de l'AFPA, cette loi ne mettant pas directement en cause l'intégrité de l'association (unité de l'organisation, statut du personnel)³.

Le financement transféré correspond cependant à la moitié du budget total de l'AFPA. Le passage d'une tutelle unique à une tutelle partagée entre l'État et les Régions n'est donc pas sans questionner cette organisation. Les tutelles régionales ont aussi à se mettre en capacité de pilotage politique sur ce dossier complexe et dont le transfert n'était pas attendu.

Il en résulte un réel intérêt pour l'analyse de ce transfert partiel des actions de formation de l'AFPA, inédit dans l'histoire de la formation.

Depuis l'initiation de ce processus, les Régions, les personnels de l'AFPA se sont d'ailleurs opposés à l'État pour des raisons en partie communes et qui ont tant à voir avec l'opportunité de ce transfert, qu'avec ses conséquences.

À l'issue du processus de transfert aux Régions de la commande publique de formation de l'État à l'AFPA, la question du statut de l'association a rebondi dans son dialogue social interne. L'AFPA devait-elle rester indivisible ? Devait – on avoir vingt deux AFPA régionales fédérées par un statut commun ? A ce jour le débat semble à nouveau tranché au plan interne et par l'affirmation maintes fois réitérée de la volonté de la Direction Générale de préserver l'intégrité de l'association.

³ On notera que suite à l'élection présidentielle de 2007, cette question de l'intégrité de l'AFPA va ressurgir à l'occasion du débat portant sur la réforme de la formation professionnelle.

Le débat ne semble toutefois pas complètement clos, même si à ce jour, les Régions emboîtant le pas de l'État se positionnent plus comme commanditaires de l'association que comme membres affirmés de sa gouvernance, et ce, malgré la place symbolique qui leur est attribuée au sein du Conseil d'Administration (CA) de l'association.

Ce transfert est en réalité problématique et à plus d'un titre. Expliquons pourquoi.

A – En quoi ce transfert de compétence est – il problématique ? Et pourquoi en a-t-il été ainsi ?

Tous les acteurs sont concernés :

- L'État se trouve engagé dans un conflit avec les Conseils régionaux et doit assumer une situation difficile tant sur le plan politique que sur le plan juridique et financier,
- Les Régions se trouvent devoir mettre en concurrence une commande publique alors même que cette pratique produit des résultats qui vont à l'encontre de leurs valeurs et qu'elle menace l'AFPA, le tout dans un contexte pré électoral tendu,
- L'AFPA après plus d'un demi – siècle de vie sous le régime de la subvention et de dépendance directe de l'État doit affronter l'interdépendance organisationnelle et les réalités du marché, sans y être suffisamment préparée. Pour mieux comprendre ce qui a suscité une telle situation, nous devons donc mieux analyser les raisons de ce transfert.

La première proposition de recherche que l'on pourrait avancer est que ce transfert relevait d'une position politique, voire idéologique et non d'un processus fondé sur des nécessités techniques. La question de la pertinence aurait été examinée dans le seul sens de l'intérêt politique du Gouvernement et de sa majorité, sans tenir compte de celui des Régions, des effets induits sur l'organisation de l'AFPA et de l'impact potentiel sur les « publics » historiques de l'AFPA.

1 – Eléments en faveur de la thèse « politique »

Le rapport de la Cour des Comptes en date de 2002, signale des difficultés dans la gestion et la production de l'AFPA, mais conclut surtout sur le fait que la question de la conformité du statut de l'AFPA avec sa mission de service public doit être traitée. En d'autres

termes la Cour des Comptes a préconisé (elle l'avait déjà fait par le passé) de conférer à l'AFPA un statut d'Etablissement Public, donc « une plus large autonomie »⁴.

En guise de réponse à ce conseil de la Cour, la réponse de l'État a été de transférer cette commande publique aux Régions.

Le tout nouveau premier ministre de l'époque, Président de Région lui – même et homme politique d'inspiration libérale, n'aurait pas pris le temps de l'expérimentation et de l'évaluation (cf. « *bonne gouvernance* »), il a pris une décision fondée par une croyance fondamentale dans les vertus de la décentralisation et ce, conformément à son histoire et à ses valeurs. Pour tester cette hypothèse nous procédons à une analyse rapide des différents textes liés à ce processus : extraits du rapport de la Cour des Comptes et de discours du premier ministre.

L'analyse des débats parlementaires vient conforter cette thèse. Les arguments de l'opposition n'ont pas été pris en considération. L'opposition redoutait ce transfert. Les débats se sont essentiellement fondés sur des considérations tribunitiennes. Pour prendre la mesure des argumentations nous en analysons les minutes des débats à l'Assemblée nationale.

Le caractère problématique de ce transfert était pourtant prévisible. D'autres pays d'Europe ont régionalisé leurs dispositifs de formation continue avant la France et compte tenu du contexte institutionnel et juridique partagé, les effets des contraintes du droit européen sur ces transferts auraient pu être appréhendés. Le cas de l'Italie en constitue un exemple flagrant. Nous procédons pour ce faire à une étude de cas, concernant l'ENAIIP, organisme de formation italien dont l'histoire, les missions et la taille portent à le considérer comme un homologue de l'AFPA.

2 – Une position difficile de l'État

21 – au regard des Régions

Concernant cette question, le conflit avec les Régions remonte au moins aux débats parlementaires antérieurs au vote de la loi du 13 août 2004. Le débat semble en décalage avec la position adoptée par le sénateur et ancien Premier Ministre P. Mauroy dans son rapport du 17 octobre 2000 intitulé « Refonder l'action publique locale ». Si la gauche décentralisatrice est favorable au principe de ce transfert, elle en conteste les modalités de façon très nette et déterminée.

⁴ Cour des comptes - **Rapport public annuel** - 01 Février 2002 pp.135, 136, 158, 161
<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/AFP.A.pdf>

Ce conflit se poursuit tout au long de la période transitoire que l'État veut très courte (de 2006 à 2008 dans les faits), alors même que des entreprises publiques telles que la SNCF ou La Poste auront pu bénéficier (avec l'aval de la Commission Européenne) de périodes transitoires supérieures à 15 ans.

Le conflit avec les Régions contribue de façon assez prévisible à les fédérer de façon plus forte et à structurer le champ de l'inter - régionalité, ce qui dans le cas d'espèce ne fait que renforcer la tension. Ainsi au travers du débat sur l'AFPA, l'Association des Régions de France (ARF) devient un interlocuteur officiel de l'État dans le cadre des négociations en vue de la réforme de la formation professionnelle. Pour le démontrer nous procéderons à une analyse du champ de l'inter – régionalité et de sa structuration.

22 – au regard de l'AFPA

La loi du 13 août 2004 engage l'AFPA dans un processus de fragilisation à court terme, alors même qu'elle reste le principal outil de l'État en termes d'intervention sur le marché du travail, par les moyens de la formation et de l'accompagnement. Une AFPA fragile ne peut lui apporter toute l'énergie que requiert l'objectif politique du plein emploi à l'aune de 2012.

L'État en porte donc la responsabilité politique aux yeux de tous.

3 – Une position difficile des Régions

31 – concernant les modalités de l'engagement

Les Régions sont rétives à plus d'un titre à la mise en concurrence des opérateurs dans le cadre de la mise en oeuvre des dispositifs émanant de leurs politiques publiques de formation. La gauche est hostile par principe aux logiques de marché et de concurrence, il s'agit là aussi d'une position idéologique ancienne.

Le transfert cristallise donc un débat avec l'État et la Commission Européenne sur le plan juridique, avec comme seule tactique possible, celle de rechercher dans cette voie une solution acceptable aux plans juridique mais également (voire surtout) politique au problème posé. Pour ce faire nous examinerons toutes les hypothèses et les thèses défendues par les protagonistes de ce dossier en matière de modalités de contractualisation et démontreront que compte tenu du caractère récent de l'assimilation de cette législation par la gouvernance de la formation professionnelle, le débat juridique ne peut régler la situation à lui seul. Le débat reste donc d'essence politique.

32 – concernant leur responsabilité politique vis-à-vis de l'AFPA, des salariés de l'AFPA et des autres opérateurs de formation

Les Régions redoutent qu'une AFPA insuffisamment préparée à cette mise en concurrence disparaisse à court ou moyen termes ; elles seraient alors considérées comme politiquement responsables de cette disparition. Cette occurrence (même réduite au stade de menace) pourrait peser dans les débats des élections régionales de 2010.

Les instances représentatives du personnel de l'AFPA font pression sur les Régions pour les contraindre à enfreindre les termes de la loi du 13 août 2004 et du Code des Marchés Publics en revendiquant la poursuite d'un mode contractuel devenu illégal, selon la Commission Européenne (cf. législation sur les aides d'État) : la subvention. Pour objectiver cette position, nous analyserons différents textes émanant des syndicats de l'AFPA et les traces que ces débats ont laissées dans la presse professionnelle.

Les Régions garantes du respect des lois et de l'égalité de traitement des opérateurs de formation se trouvent confrontées au dilemme que pose cette question de gouvernance et ce d'autant plus que se trouvent parmi les autres opérateurs, des acteurs publics (GRoupement d'ETAbliissements ou) GRETA⁵, Universités, établissements consulaires,

33 – concernant leurs responsabilités envers les autres Régions

Les Régions ont du mal à parler d'une même voix. C'est le propre de leur existence que d'être différentes. A contrario l'État est unitaire (même s'il est décentralisé)⁶.

Cette situation asymétrique dans la capacité à créer de la cohérence dans la conduite des dossiers nationaux, nuit à l'efficacité des stratégies régionales, dans le sens où l'État peut tirer partie des analyses régionales potentiellement divergentes, opposant les réalisations des unes aux objections des autres. Cette tactique n'est toutefois pas toujours couronnée de succès. À titre d'exemple le débat de l'anticipation du transfert de cette commande publique a basculé en faveur de l'anticipation, alors même que cette position n'était pas spontanément celle de bon nombre de Régions a priori.

Le débat sur la prorogation de la « période transitoire » (disposition de la loi du 13 août 2004)⁷ au-delà de l'échéance du 1^{er} janvier 2009, s'est soldé par une position quasi - unanime

⁵ Les Gretas sont des groupements d'établissements publics locaux d'enseignement. Ils constituent l'organisation de l'Education Nationale en matière de formation continue.

⁶ **Constitution de la Vème République**
Extrait de l'Art. 1.

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. »

des Régions. Cette position ne doit pas cacher le fait que plusieurs d'entre elles n'étaient ni préparées sur le plan organisationnel, ni disposées au lancement de la procédure de mise en concurrence dès juillet 2008. Si aucune Région (exceptée la Lorraine) n'a voulu ou osé inscrire le financement attribué à l'AFPA dans le contexte de la concurrence avant la fin de l'année 2008, cela s'explique notamment par la volonté de ne pas se distinguer de la position majoritaire au sein des Régions. La ligne « du refus » prônée par certaines Régions l'a emporté face à celle des « légalistes » qui ont également reculé, considérant que ce légalisme était de peu de poids face à l'enjeu politique.

4 – Une position difficile pour l'AFPA

41 – vis-à-vis du changement de mode de financement de la majeure partie de son activité

L'AFPA a toujours vécu jusqu'à ce jour sous le régime de la subvention. Ceci lui a permis de construire un *modus operandi* pertinent et efficace à l'échelon d'un pays. Le fondement même de son économie générale est mis en question par une loi qui ne prévoit pas de « mesures utiles » lui permettant de gérer cette transition.

Selon différents échanges entre l'auteur et la direction générale de l'AFPA, un écart de 10% de son chiffre d'affaires sur deux années serait de nature à la mettre en péril sur le plan de son économie. Or ces données sont connues.

Les résultats comptables des opérateurs des politiques publiques de formation continue sont, pour l'immense majorité d'entre eux, faibles par nature et très liés aux conjonctures économiques, les organismes de formation étant des opérateurs de bout de chaîne, dont le marché est irrégulier et contingenté aux variations de conjonctures.

42 – vis-à-vis du changement de mode de production qui en découle

L'AFPA été contrainte à un changement radical de modèle économique (« *d'une culture de production et à une culture de service* » selon Pierre Boissier, directeur général en poste lors de ce transfert⁸). Or, les changements culturels ne s'accomplissent pas de façon rapide.

⁷ l'article 13 de la loi du 13 août 2004 stipule (extrait) :

« Les compétences dévolues aux régions par l'article 8 de la présente loi en matière de formation professionnelle et donnant lieu à l'organisation et au financement, par l'Etat, de stages de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes leur sont transférées au plus tard le 31 décembre 2008. **Avant cette date, le transfert peut intervenir dans chaque région sous réserve :**

1° De la conclusion d'une convention entre le représentant de l'Etat dans la région, la région et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes définissant le schéma régional des formations et le programme d'activité régional de cette association ; »

⁸ Pierre Boissier a été Directeur général de l'AFPA de 2003 à fin 2008.

L'AFPA ne peut donc s'adapter dans un délai de deux à trois années et de ce fait, cette loi pose clairement la question de sa survie.

Cette question est désormais amplifiée par le transfert des psychologues du travail de l'AFPA à l'opérateur issu de la fusion ANPE / UNEDIC (Pôle emploi), du fait du rôle stratégique de ces personnels dans l'atteinte des objectifs économiques de cette organisation. Justifié au fond ou non, ce transfert de personnel cristallise le mécontentement des salariés de cette association et est présenté par les Instances Représentatives du Personnel (IRP) de l'AFPA comme le processus fondateur du démantèlement de l'AFPA.

B – La question de l'impact possible de ce transfert de financement sur l'organisation et le devenir de l'AFPA.

Comme nous l'avons énoncé précédemment, ce transfert pose différents problèmes à l'AFPA :

- celui d'une modification profonde de son modèle économique,
- celui d'une modification profonde de son mode de gouvernance,
- celui de son repositionnement dans un contexte triplement mouvant du fait de la loi du 13 août 2004, du fait de la mise en place de l'opérateur unique et du transfert des psychologues au sein des effectifs de cette nouvelle organisation, du fait enfin du débat sur la réforme de la formation professionnelle, le tout dans une quasi concordance des temps et dans une situation de crise économique profonde.

Pour nous résumer, cette thèse poursuit trois buts :

- Analyser en profondeur le processus de transfert de la commande publique de formation confiée à l'AFPA aux Régions, et l'impact de ce transfert sur l'organisation de l'AFPA.
- Montrer que ce processus répond à des considérations idéologiques et budgétaires, ce qui constitue une des limites et un des dangers du mouvement du « Nouveau Management Public »
- Montrer que le Nouveau Management Public doit s'appuyer sur une évaluation « pluraliste » qui ne doit pas se limiter aux seuls indicateurs de performance

Cette thèse s'inscrit en référence à la dimension institutionnelle des sciences économiques et des sciences de gestion. La perspective privilégiée est compréhensive. C'est bien parce que le

décideur bénéficiaire d'une grille d'analyse de la complexité qu'il peut mettre en oeuvre des changements. Elle s'inscrit de façon privilégiée dans deux problématiques de référence :

- Le Management public et le changement organisationnel
- Le besoin de cadres institutionnels pour penser le changement dans les organisations

Ces problématiques sont elles – mêmes déclinées autour de trois axes :

Axe 1 : L'évolution des travaux de management public démontre le besoin de modèles enrichis. Dans le cadre de cette thèse nous testeront le modèle du New Public Management enrichi de la dimension Suivi / Evaluation. Ce test s'appliquera à la situation de l'AFPA avec comme objectif d'évaluer les effets de ce transfert sur cette organisation mais également sur la mise en œuvre des politiques publiques de formation. Ce test démontrera qu'une analyse socio-économique des besoins et une analyse comparative apportent des éclairages pertinents pour le développement d'un Nouveau Management Public Suivi Evaluation (NPMSE). Cet axe se décline en deux propositions.

Propositions

1.1. - Une évaluation socio-économique (management stratégique au travers de l'élaboration d'un arbre des objectifs, sociogramme des acteurs et diagramme logique d'impact) qui prend en compte les approches socio - politiques apparaît pertinente pour concevoir, piloter et évaluer le changement organisationnel dans les services publics

1.2. - La mise en perspective comparative qui prend en compte les contextes juridiques et institutionnels en Europe apparaît pertinente pour établir des scénarii d'évolution.

Axe 2 : L'évolution des entreprises publiques est marquée par la nécessité de changements liés à la concurrence et/ou la décentralisation forcée des politiques publiques. Ce changement de cap engendre des processus de réformes, qui s'accomplissent au moins partiellement. Ils induisent des tensions, des incohérences voire des absurdités, et s'inscrivent dans le primat du rationalisme politique, d'où l'apparition d'importantes difficultés pour les acteurs concernés par ces processus de changement. La stratégie de changement dans les services publics s'inscrit dans une vision budgétaire, mais aussi idéologique qui ne prend suffisamment en compte les aspects socio - politiques et managériaux des politiques publiques et des programmes. Cet axe se décline ensuite en quatre propositions.

Propositions

2.1.- La mise en oeuvre du changement dans les services publics s'inspire d'une idéologie et d'une logique purement budgétaire.

2.2. - Cette mise en oeuvre néglige l'analyse socio - politique des acteurs (histoire et culture des services publics et position des acteurs) et les problèmes de changement organisationnels et de management public.

2. 3 - Cette mise en oeuvre instrumentalise un débat juridique lié aux procédures de financement des politiques publiques de formation.

2.4. - Du fait de l'instrumentalisation des dimensions juridiques du changement à des fins politiques, le processus de changement lui même apparaît chaotique et éventuellement incohérent.

Axe 3 : Ces évolutions s'inscrivent elles - mêmes dans une dialectique du politique et du technique. Dans ce contexte, la rationalité politique prime du fait de l'asymétrie des légitimités et des temporalités, mais elle engendre des effets contreproductifs voire absurdes du fait de la négation de la rationalité technique. Cet axe se décline en deux propositions :

3.1 – La réforme « à marche forcée » s'inscrit dans un contexte d'adaptation à court terme niant la dimension culturelle et technique des organisations, ce qui produit des effets contre productifs. Cette réforme est au service du discours politique et engendre des risques de nuisance à l'action publique elle – même.

3.2 – Un équilibre entre les rationalités politiques et techniques est nécessaire pour concilier les temporalités et tirer un profit collectif du paradoxe des injonctions respectives.

C – Les deux problématiques de référence

Cette thèse s'inscrit en référence à la dimension institutionnelle des sciences économiques et des sciences de gestion. La perspective privilégiée est compréhensive. C'est bien parce que le décideur bénéficie d'une grille d'analyse de la complexité qu'il peut mettre en oeuvre des changements. Elle s'inscrit de façon privilégiée dans deux problématiques de référence :

- Le Management public et le changement organisationnel,
- Le besoin de cadres institutionnels pour penser le changement dans les organisations.

D – Présentation générale du plan

Notre thèse s'articule en deux parties qui se déclinent en cinq chapitres. Dans le cadre de l'introduction, nous présentons la problématique et les enjeux sous-tendus par cette recherche.

Dans le contexte du chapitre 1 est explicité le cadre méthodologique qui sera présenté au travers d'une analyse réflexive, d'une explicitation de la théorie et des pratiques d'analyse contextualiste. Il présente le contexte inspiré de la mise en œuvre des théories du New Public Management (NPM) dans les pays de l'OCDE et expose la contribution des modalités d'une nouvelle gestion publique enrichie par le Suivi - Evaluation.

La première partie vise à analyser les termes de la problématique dans une perspective essentiellement externe à l'AFPA.

Dans le cadre du chapitre 2, nous analysons les causes de ce transfert au travers du rappel du contexte européen de libéralisation des services. Cette politique de l'Union européenne a pour partie, engendré un double mouvement de décentralisation et de libéralisation de la formation professionnelle en France conduisant à ce transfert partiel des financements de l'AFPA.

Afin de mieux comprendre les ressorts historiques de ce dossier de même que la culture de l'AFPA et de ses relations avec les partenaires sociaux, la partie 1 intègre une brève histoire de l'AFPA depuis l'« *entre - deux - guerres* » jusqu'à la fin du siècle passé.

Elle explicite la genèse et les termes de la loi du 13 août 2004 et l'importance de ce texte dans la vie de l'AFPA et des Régions.

Le chapitre 3 est consacré au pilotage national et régional du processus de transfert la commande publique en objectivant les différents systèmes de contraintes à l'œuvre : contraintes économiques et sociales, contraintes juridiques, contraintes politiques.

La seconde partie est dédiée à une analyse de l'impact de la loi du 13 août 2004 sur la vie de l'AFPA. Le chapitre 4 met en évidence et évalue les changements consécutifs à cette modification majeure de contexte. Il est celui de l'analyse des effets de cette loi sur l'organisation de l'AFPA. Le chapitre 5 vise à identifier un futur probable pour cette institution par le moyen d'une analyse comparative entre l'AFPA et son homologue italienne l'ENAIIP. Cette association a déjà fait l'objet d'une régionalisation et d'une mise en concurrence de ses ressources et nous observons l'impact de ces événements sur la structure de l'organisation. Au travers de cette analyse comparative, nous analysons trois scénarii possibles pour l'AFPA de 2020.

Aux termes de la thèse nous concluons sur les rapports entre les acteurs économiques, le personnel politique et la question de la formation continue, en invitant les élus à une conversion de leur regard sur cet important levier de l'action publique. Nous ajoutons que la

formation continue des demandeurs d'emploi représente une profession jeune qui doit s'affirmer en tant qu'outil de développement de la société fondée sur la connaissance. L'auteur étant issu de cette profession et co - acteur du processus en cours, il semble indispensable de préciser les conditions dans lesquelles ce travail de recherche s'est effectué.

E – Les conditions de réalisation de cette thèse

Ce travail de thèse s'est effectué dans des conditions particulières, c'est-à-dire en marge de l'activité professionnelle de l'auteur qui n'a bénéficié pour ce faire que d'un accord verbal et de principe de la part de son employeur, mais d'aucune décharge de temps, ni d'assistance d'aucune sorte (ex : secrétariat). Le travail de recherche s'est donc confondu avec les seuls moments de liberté de l'auteur, à savoir ses temps de vie personnelle (temps de pause, soirées, fins de semaine, congés). De ce fait et malgré son statut d'étudiant, l'auteur a dû concilier les impératifs de cette recherche avec une vie professionnelle très intense (direction d'une équipe de 80 personnes et d'un budget annuel de 200 M€ dédié à la mise en œuvre de politiques publiques de formation professionnelle, ainsi que leur conception, leur adaptation et leur suivi évaluation, le tout en liaison permanente avec des élus). Cette vie professionnelle lui a par exemple rendu impossible l'accès à une bibliothèque universitaire lui imposant l'acquisition d'une très grande partie des ouvrages cités et de continuelles recherches sur l'Internet. Cette situation très impliquée est la source de la précision de certaines contributions, mais peut également expliquer certaines difficultés rencontrées par l'auteur. Directement confronté à l'action, subissant un emploi du temps constamment embolisé et dont il n'avait pas la maîtrise (qui appartenait aux élus), la situation de recherche était peu propice à la distanciation, ce qui peut constituer la limite implicite de certaines des positions de l'auteur.

Chapitre 1 : Comment analyser les contextes et conditions du changement ?

« Comprenez comment les stratégies naissent par opposition à comment elles sont censées être formulées. »

Henry Mintzberg

Ce premier chapitre est consacré à l'exposition de la problématique et au questionnement qu'elle impose aux modèles de référence. Il y sera présenté la méthodologie employée dans le cadre de cette recherche, à commencer par une nécessaire analyse réflexive induite par la position particulière de l'auteur à la fois acteur et chercheur du processus engagé. Enfin les outils théoriques présentés en vue de leur opérationnalisation dans les chapitres suivants. Dans ce cadre ce chapitre nous permet de faire le point sur l'analyse des critiques portées sur certaines pratiques de mise en œuvre des théories du Nouveau Management Public (NPM) et de montrer l'intérêt d'un enrichissement du NPM par le Suivi – Evaluation (NPMSE).

1.1 – La problématique

Le sujet de cette thèse se fonde sur l'observation, l'analyse et l'évaluation de ce processus de transfert de la commande publique de formation aux Régions. Le modèle en tension est celui de l'évolution du contexte et du besoin de performance organisationnelle de l'AFPA, dans un contexte de double questionnement : l'AFPA acteur majeur de la commande publique de formation, doit à la fois réussir à satisfaire ses commanditaires et financeurs dans un contexte de mise en concurrence de la principale source de son financement et contribuer à la réussite de la mise en relation de demandeurs d'emploi qualifiés avec les attentes de l'économie. Elle doit passer d'une culture de production à une culture de service.

Nous étudions ici ce processus d'un point de vue externe à l'AFPA, celui des acteurs publics et des partenaires sociaux et d'un point de vue interne celui des changements intervenus au sein de cette organisation. Ce « cas » constitue le banc d'essai d'une théorie de la conduite du changement organisationnel et de la nécessité du passage à une « culture de type « NPMSE ».

1.1.1 – Questions d'analyse de l'environnement institutionnel de l'AFPA

1.1.1.1 – Les propositions de recherche

Les éléments de contexte exposés montrent que la surdétermination de la question politique dans le traitement de la relation entre l'emploi et la formation altère fortement les modalités

majeures d'action. Cette première partie s'articule autour de la proposition de recherche suivante :

La stratégie de changement dans les services publics s'inscrit dans une vision budgétaire et idéologique qui ne prend pas assez en compte les aspects socio - politiques voire en instrumentalise les aspects juridiques.

1.1.1.2 – Questions aux modèles de référence

Sur le plan externe, le processus est analysé selon le modèle proposé par le courant de l'analyse contextualiste issu des travaux d'Andrew Pettigrew⁹.

Selon François Pichault¹⁰, l'analyse contextualiste met l'accent sur trois concepts – clés dont les interrelations permettent d'appréhender la dynamique du changement.

Le concept de contenu renvoie aux domaines précis concernés par le changement que le chercheur entend étudier. Il s'agit de l'objet même du travail d'analyse.

Le concept de contexte se réfère, à des éléments tant internes qu'externes. L'analyse contextualiste reconnaît une étroite interrelation entre contexte action et processus dans la mesure où ces derniers sont contraints par les contextes et les construisent en même temps, soit en les préservant, soit en les transformant. Le cours du changement dépend dans une large mesure de la façon dont les dirigeants parviennent à mobiliser les contextes autour d'eux (Whipp, Rosenfeld et Pettigrew, 1988). Ce sont les acteurs influents qui en sélectionnant subjectivement leur propre vision de l'environnement en accord avec leur vision personnelle, perçoivent et construisent leur conception des contextes (Pichault et Nizet 2000) et de ces perceptions naissent les plans d'action.

Le concept de processus vise à mettre en évidence le jeu des forces entre acteurs, leurs initiatives et interactions qui font évoluer l'organisation dans une période de temps donnée. Il traduit la façon dont ces acteurs à chaque moment – clé du temps, s'efforcent de faire évoluer l'organisation d'un état présent à un état futur. Le processus relie par conséquent les modifications des contextes et du contenu à des stratégies d'acteurs débouchant sur des plans d'action stratégique.

⁹ - PETTIGREW A.M. (1985a), *The Awagkening Giant. Continuity and Change in ICI*, Oxford, Basil Blackwell.
- PETTIGREW A.M.. (1985b), "Contextualist Research : A Natural Way to Link Theory and Practice", in LAWER III E.E., *Doing Research that is useful for Theory and Practice*, San Francisco, Jossey – Bass, pp.222-249.

- PETTIGREW A.M. (1990), *Longitudinal Field Research on Change : Theory and Practice*, Organization Science, vol.1, n°3, pp.267-291.

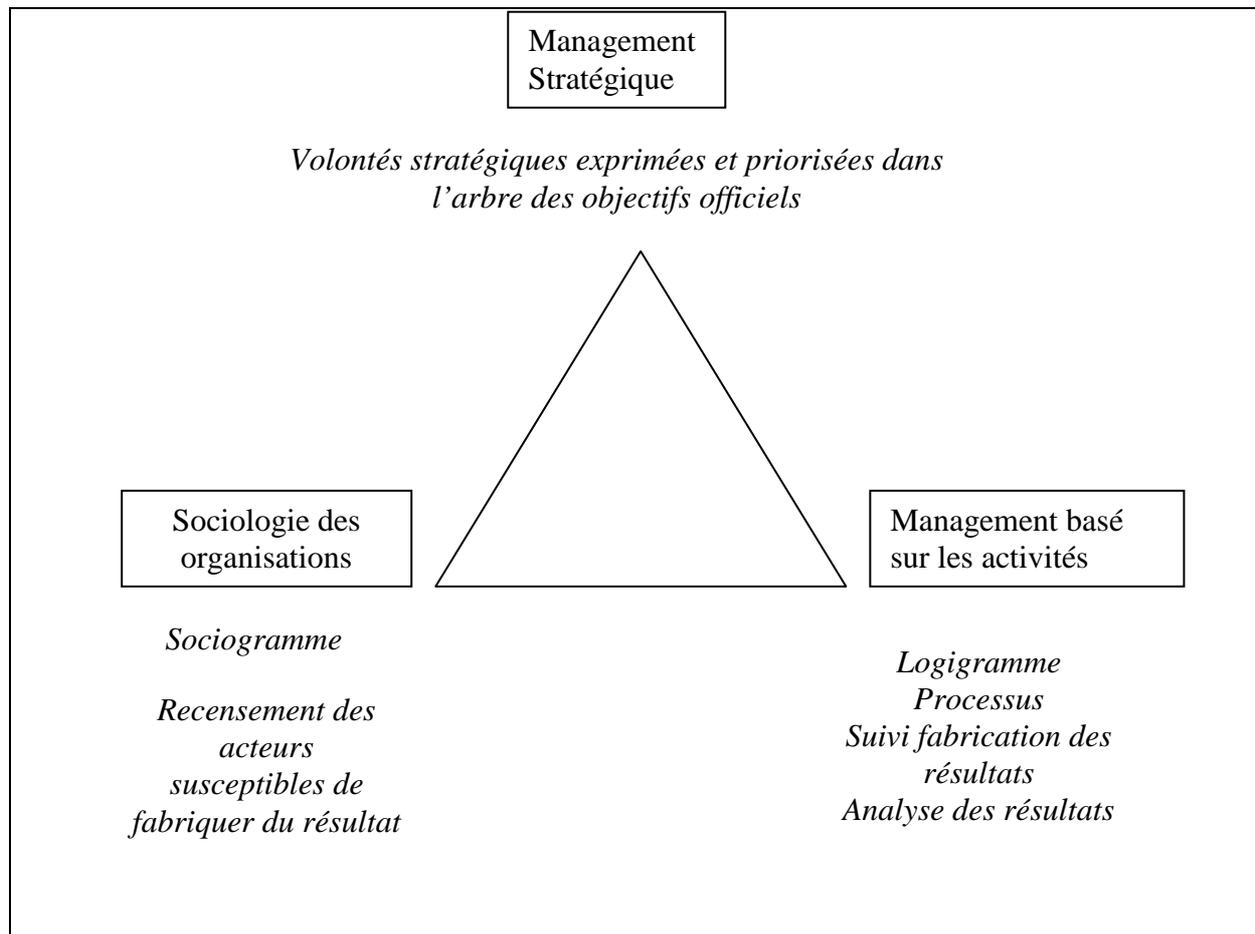
¹⁰ - PICHULT F. (2003), « Andrew PETTIGREW : « Le cadre de l'analyse contextualiste », *Encyclopédie des Ressources Humaines*, Ed. Vuibert, Paris, pp.1755-176 *Ressources Humaines*, Ed. Vuibert, Paris, p.1755 à 1768

D'une façon synthétique, on peut dire que le contenu se réfère au « quoi » (qu'est-ce qui change ?), les contextes au « pourquoi » (quelles sont les variables qui influencent le processus de changement ?) et le processus au « comment » (comment les acteurs se situent – ils et interagissent – ils sur le processus de changement ?) et à la théorie de l'action ou du programme (la stratégie).

Sur un plan interne nous nous référerons au modèle de Nouveau Management Public enrichi de la dimension Suivi – Evaluation (NMPSE), à savoir la mise en dialogue de trois dimensions du Management public des politiques et des programmes :

- celle de l'objectivation des volontés stratégiques de la Direction Général de l'AFPA au travers de la caractérisation de l'arbre des objectifs officiels,
- celle du sociogramme des acteurs et le recensement des acteurs susceptibles de fabriquer du résultat
- celle du logigramme c'est-à-dire des processus, et du suivi de production des résultats ainsi que leur analyse

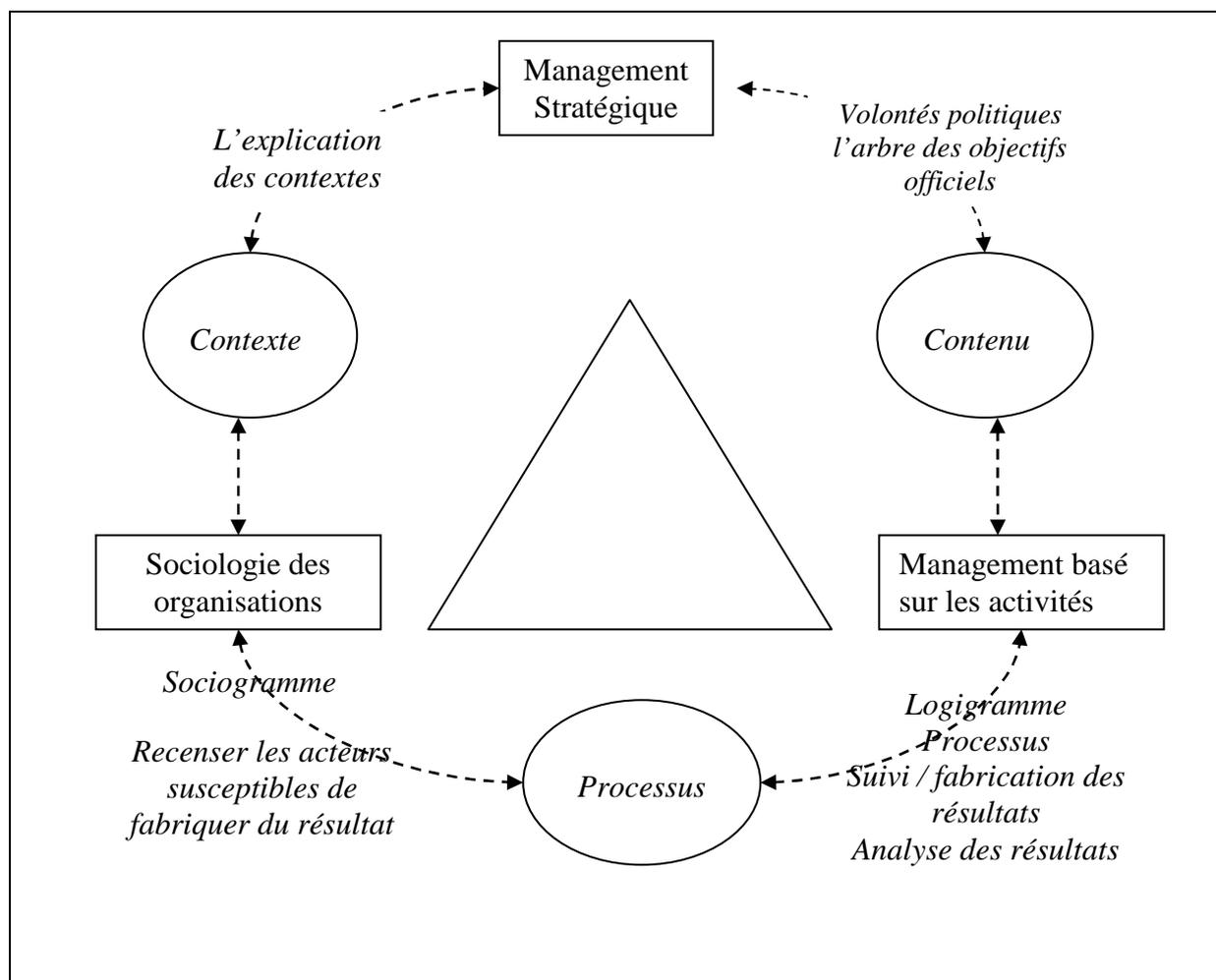
Modèle de référence pour le NMPSE



1.1.1.3 – La synthèse des deux questionnements

De façon synthétique, les deux modèles précédents peuvent être résumés dans le schéma suivant :

Proposition de synthèse des modèles Baslé et Pettigrew



Dans ce contexte le travail de recherche s'inscrit dans une démarche de mises en regard des différentes dimensions de ce modèle :

- le Management stratégique et la sociologie des organisations sont convoqués pour contribuer à l'explicitation des contextes
- Il en va de même pour l'explicitation des processus qui s'établira au vu du sociogramme des acteurs et du logigramme,
- Enfin des plans d'action stratégique et des réalisations effectives sont analysés à l'aune du management stratégique et du management des activités.

1.2 – Méthodologie : notre approche, nos outils d’analyse

Cette partie se compose de trois sous - parties dont la première est liée à la position particulière de l’auteur à la fois chercheur et acteur du processus. Cette première sous - partie spécifique se fonde sur une analyse réflexive.

Les deuxième et troisième sous - parties abordent la question de l’outillage méthodologique mobilisé dans le cadre de cette recherche :

- pour ce qui est de l’analyse externe du sujet nous prenons appui sur le modèle de l’analyse contextualiste élaboré par A. Pettigrew,
- pour ce qui est de l’analyse interne et de l’évaluation de ce transfert sur l’organisation de l’AFPA, nous nous référons au modèle NMPSE construit par M. Baslé

1.2.1 – Une analyse réflexive difficile : exposé spécifique de la situation de l’auteur

Les contextes juridiques national et européen fournissent des éléments de positionnement a priori. Le cadrage général de ce transfert est impacté de façon significative par ces règles et le seul positionnement qui vaille est celui de l’action dans ce contexte. Dans cette matière la loi ne définit donc pas ce qui est pertinent, mais ce qui est possible ou non au regard du droit. Il y a là matière à établir un socle de positionnement stable et opposable.

Au delà du stade du droit, la question se pose de façon très différente. A ce titre il convient de se référer à Bourdieu qui a lui-même été confronté à ce type de situation. Il le relate et l’analyse dans « *Esquisse pour une auto – analyse* » (2004) :

« On ne peut survivre, au sens propre, dans une telle situation [...] qu’au prix d’une réflexivité permanente et pratique qui est indispensable, dans les conditions d’urgence et de risques extrêmes, pour interpréter et apprécier instantanément la situation et mobiliser, plus ou moins consciemment, les savoirs et savoir – faire acquis de la prime expérience sociale. La vigilance critique que j’ai engagée dans mes travaux ultérieurs a sans doute son principe dans ces premières expériences de recherche menées dans des situations où rien ne va jamais de soi et où tout est sans cesse mis en question. » (Pierre Bourdieu, op. cit. pp. 69 et 70).

Cette citation, bien que contextualisée dans une situation extrême qui n’est pas comparable à celle qui prévaut dans ce travail, évoque trois points qui sont le fait de la posture de l’auteur dans cette recherche :

- le jeu ambivalent de celui qui fait et de celui qui observe,
- le jeu risqué professionnellement au regard du devoir de loyauté envers son employeur (exemple : être amené à dire que « le Roi est nu »)

- la situation « où rien ne va jamais de soi et où tout est sans cesse mis en question » et qui s'applique particulièrement ici.

Cette question du positionnement et de la distance se pose donc avec acuité. L'auteur n'adopte pas uniquement la position de chercheur, il est également l'acteur dans cette recherche et cette position d'acteur constitue une des sources de motivation de cette recherche. Chercher pour comprendre et prévenir les écueils du changement organisationnel. Pourquoi ces écueils sont – ils si menaçants ? Les menaces sont de plusieurs natures : politique principalement, économique et sociale ensuite et enfin personnelle

- En quoi ce caractère de menace fournit –il un aiguillon à la démarche ?

1.2.1.1 – Le risque individuel dans la recherche - action :

La fréquentation assidue du monde politique enseigne que les techniciens et notamment ceux qui sont situés en position hiérarchique intermédiaire, souffrent d'un positionnement ambigu qui confère à leur fonction un rôle d'interface entre la stricte technicité et le jeu politique. Du fait de leur proximité avec ses deux mondes, ils peuvent aisément être considérés comme coupables des erreurs des uns par les autres (et réciproquement).

Dans ce contexte, la seule véritable source de stratégie qui leur reste procède de l'anticipation, de la relative maîtrise du temps. Voir plus loin, plus tôt, pour prévenir les écueils et informer, poser des actes suffisamment précoces pour prévenir les raisonnements erronés et les décisions politiques ou techniques non pertinentes.

Cette recherche de thèse proche de l'action constitue un « *territoire propre* »¹¹ au sens où l'entend Michel de Certeau (1979).

« J'appelle stratégie le calcul des rapports de force qui devient possible dès que l'on peut isoler de son environnement un sujet de vouloir ou de pouvoir (qu'il ait la forme d'une entreprise, d'une cité ou d'une institution scientifique). On dispose alors d'un lieu propre à partir duquel sont calculables des rapports de force avec un extérieur : c'est en fait le modèle machiavélique qui distingue le lieu de l'action [...]. J'appelle au contraire tactique un calcul de forces qui ne peut pas compter sur un propre ni sur une frontière qui distingue l'autre comme totalité visible. Ainsi la tactique n'a pour lieu que celui de l'autre. Elle joue dans le texte ou dans le système de l'autre. Elle s'insinue de façon fragmentaire, sans le saisir dans son entier, c'est à dire sans pouvoir le tenir à distance. Elle ne dispose pas de base où

¹¹- DE CERTEAU M. (1979), « Pratiques quotidiennes », in *Les cultures populaires* – Institut National d'Enseignement Populaire, Coll. Sciences de l'Homme, Ed. Privat.

capitaliser ses avantages, elle est dans l'instant, alors que la stratégie est toujours une victoire du lieu (le lieu propre) sur le temps. [...] Ces tactiques, si elles gagnent, ne gardent pas leur gain. Il y a là un rapport fondamental à la perte : il faut jouer sans cesse avec les événements. Privée de lieu propre, cette position est celle du faible qui doit tirer partie des forces étrangères, à l'instant décisif, en nouant des éléments hétérogènes dont la combinaison prend la forme non d'un discours préalable mais d'un « coup », d'une action ».

Disposé par principe du fait de l'habitus à endosser des erreurs, l'auteur adopte une posture qui n'en reste pas moins acceptable sur le plan moral : la recherche doit permettre de percevoir plus tôt les écueils, ce qui paraît pertinent par principe et utile au décideur.

Bien entendu on gardera en mémoire que la position de l'auteur complique cette recherche. Il est un acteur impliqué de deux points de vue, chercheur et gestionnaire du dossier à la Région Bretagne : cette dualité induit potentiellement l'amplification des effets de l'observation par une traduction opérationnelle rapide, elle induit une réflexivité à effets multiples. Le simple fait d'influencer un phénomène par son observation est ici très largement maximisé voire multiplicateur.

Il est porteur de la politique des élus du Conseil régional de Bretagne, donc engagé dans un jeu politique et astreint à une loyauté certaine envers les décisions des élus qui inspirent l'action de la Région : cette dualité pourrait l'amener contre son gré à adopter des positions en décalage avec celles des élus ou de la hiérarchie de l'institution considérant dès lors que sa représentation de la situation lui semble pertinente. Il serait alors tiraillé entre deux positionnements.

Le projet de recherche reste cependant personnel. Il n'est pas investi par l'institution régionale d'un mandat en cette matière, l'auteur l'a voulu ainsi. L'institution est informée de sa démarche et l'a acceptée. Elle se déroule donc dans un rapport bienveillant mais externe, allant dans la clarté des faits, à positionner les temps de recherche intégralement hors du temps de travail de l'auteur. Il y a bien un devoir de loyauté, mais pas d'allégeance.

En interface des réserves, on ajoutera un mot sur les autres régions engagées dans cette recherche. Ce travail peut avoir un impact sur leur réflexion. Il l'ambitionne d'ailleurs, mais a minima. Les interlocuteurs de l'auteur en cette matière, sont ses homologues, membres comme lui de divers groupes de travail de l'Association des Régions de France (ARF). Son positionnement à leur égard sera celui d'un compagnon tel que le décrit Pierre Bourdieu et l'action s'accomplira donc en sympraxie avec eux (cf. « ...le sentiment d'appréhender une œuvre et une vie dans le mouvement nécessaire de sa réalisation et d'être ainsi en mesure

*d'en donner une appropriation active, sympraxie plutôt que sympathie, tournée vers elle-même et l'action ; il se trouve en effet que, paradoxalement, l'historicisation, bien qu'elle mette une distance, donne aussi les moyens de rapprocher et de convertir un auteur embaumé et emprisonné dans les bandelettes du commentaire académique en un véritable alter ego ou, mieux, un compagnon au sens des métiers anciens qui a des problèmes à la fois triviaux et vitaux [...]. » *ibid.* pp. 141 et 142).*

En quoi la facilite - t'elle ?

Si l'on s'en réfère aux travaux de Georges Devereux¹², ce positionnement ne peut être réduit à son caractère inconfortable, il constitue également une chance pour cette recherche. Selon lui le point du chercheur inspiré par la nécessité d'une stricte objectivité est inopérant et même contreproductif. Il estime que l'observateur doit s'inscrire au cœur du processus et considérer qu'il n'observe que des réactions à ses propres observations. Il affirme qu'il n'y a pas de données indépendantes de son travail d'observation.

En référence à Devereux, les seules données dont l'auteur dispose en tant que chercheur, procèdent de ses propres réactions (« *et c'est cela que je perçois* ») aux réactions qu'il suscite. L'observateur doit donc penser sa relation à l'observé de la même façon qu'un psychanalyste aborde la relation à l'analysé. Il ne travaille que sur les réactions de transfert dont il fait l'objet et sur ses propres réactions de contre transfert. Selon Devereux ce sont là les seules données pertinentes.

La subjectivité du chercheur doit donc être envisagée comme une ressource. « *Par bonheur, ce qu'on appelle des « perturbations » dues à l'existence de l'observateur, lorsqu'elles sont correctement exploitées, sont les pierres angulaires d'une science du comportement authentiquement scientifique et non – comme on le croit couramment – un fâcheux contretemps dont la meilleure façon de se débarrasser est de l'escamoter* »¹³.

Cette thèse est d'ailleurs confirmée par Bournois, Livian et Thomas qui dans leur article intitulé « Les nouvelles perspectives de la recherche »¹⁴ affirment (p. 234) : « *La qualité ne*

¹² Théoricien, ethnologue, il a ouvert et élaboré un nouveau domaine scientifique : l'ethnopsychiatrie qu'il lui est arrivé d'appeler " ethnopsychanalyse ". Georges Devereux était l'initiateur d'une pratique transculturelle de la psychiatrie, expliquant les relations entre le psychisme et la culture, entre les normes sociales et les désordres de l'esprit.

¹³ - DEVEREUX G. (1980), *De l'angoisse à la méthode dans les sciences du comportement*, Paris, Flammarion, [1967 pour l'édition originale en anglais], Ed.: Aubier Montaigne, 1998, p.30

¹⁴- BORNOIS F., LIVIAN Y.F et THOMAS J. (1993) *Les nouvelles perspectives de la recherche, Repenser la Gestion des Ressources Humaines*, ouvrage coll. Dirigé par Julienne BARBET, ed. Economica, Paris.

provient pas de la distanciation maximale à l'objet mais au contraire de l'explicitation de la nature des liens que l'on entretient avec lui ».

Sur un plan opérationnel :

- L'auteur est en contact avec différentes sources d'information du fait notamment du réseau d'information qui l'entoure,
- Il est actif dans différents milieux engagés dans le traitement de cette question :
 - o la Région et à ce titre le Comité de Coordination Régional Emploi Formation Professionnelle (CCREFP) qui a en son sein un groupe ad hoc en charge de la gouvernance régionale de l'AFPA
 - o l'Association des Régions de France (ARF),
 - o le comité d'évaluation du contrat de progrès État / AFPA 2004 – 2008.
- Il gère le traitement de cette question au quotidien et peut donc mieux mesurer les enjeux et l'impact des décisions, ne serait-ce que de façon intuitive (cf. Devereux mais aussi Bourdieu : *« Cette sorte d'expérimentation sur le travail de réflexivité que j'ai faite dans une enquête sur le Béarn qui était aussi et surtout une enquête sur l'enquête et sur l'enquêteur montre qu'un des ressorts les plus rares de la maîtrise pratique qui définit le métier du sociologue et dont fait partie au premier chef, ce qu'on appelle l'intuition, est peut-être en définitive, l'usage scientifique d'une expérience sociale qui, à condition d'être préalablement soumise à la critique sociologique, peut, pour si dépourvue de valeur sociale qu'elle puisse être en elle – même [...] se convertir de handicap en capital. » pp. 85 et 86)*
- Il est également en situation d'examiner la question à l'aune du positionnement des autres opérateurs de formation.
- Enfin il est en mesure de diligenter des évaluations permettant d'éclairer le cas échéant tel ou tel point par le recours à une expertise externe.

Tous ces points lui imposent une forme de croisement des sources et des ressources documentaires donc, de distanciation particulière (à commencer par la perception et la caractérisation de ses propres réactions), faite de complexité et de nécessaires clarifications pour lui et les autres. La dualité de se positionnement requiert une forme de morale dans l'action qui impose la transparence et la pédagogie des propos.

Au total, les choix méthodologiques ont été inspirés par la posture de l'auteur. Mais ils résultent également du choix de la diversité des questionnements à l'œuvre dans ce contexte. Différents champs disciplinaires sont convoqués et notamment l'économie, les sciences

politiques, le droit, la sociologie des organisations. L'analyse à mener est complexe par nature puisqu'elle interpénètre ces champs disciplinaires dans une perspective longitudinale.

Compte tenu de ces facteurs, pour essayer d'appréhender toute la richesse de cette situation dans une perspective globale, le choix de l'analyse contextualiste nous a semblé pertinent du fait de son caractère multidimensionnel. Cependant nous ajoutons que l'analyse des effets de la décentralisation et de la libéralisation du financement historique de l'AFPA sur sa structure, ne peut s'accomplir que selon une méthodologie d'analyse interne c'est-à-dire fondée sur la documentation propre de l'organisation et l'analyse du point de vue de ses acteurs. Pour cela, la méthodologie choisie est fondée sur une approche organisationnelle et évaluative en trois dimensions (Baslé 2009) :

- celle du management des activités,
- celle du sociogramme des acteurs susceptibles de fabriquer du résultat
- celle du suivi de production des résultats ainsi que leur analyse

Le choix de ce modèle est dicté par sa pertinence avérée en termes de suivi - évaluation. La question qui prévaut ici est celle des conséquences de cette politique sur le devenir et la structure de l'AFPA. Cette décentralisation aura-t-elle comme effet de permettre à l'AFPA de prendre un virage historique, d'adopter un nouveau *business model*, d'une nouvelle orientation de son développement ou sonnera-t-elle la mise en œuvre d'un processus d'éclatement ?

1.2.1.2 – Analyse en termes de dérive purement idéologique : le scénario tracé en 2004 – 2008

La loi du 13 août prévoit l'intégration de la commande publique à l'AFPA dans le champ d'action et de contraintes des Régions. Cela signifie que dans l'état actuel du droit, ce qui est à ce jour un financement par voie de subvention va devenir demain un marché public, et que ce financement fera l'objet d'une mise en concurrence. Dans ce contexte, l'AFPA n'est pas assurée de remporter ces marchés. De fait, cela menace son économie générale, sa taille, son chiffre d'affaires. Dans ce contexte les syndicats de l'AFPA sont en situation de mobiliser l'opinion publique contre les exécutifs régionaux.

La période transitoire fait l'objet d'un débat entre les Régions et l'État quant à sa prorogation d'une voire de deux années.

La position personnelle et fortement ambivalente des élus syndicaux de l'AFPA de Bretagne au sein des instances de gouvernance régionale à savoir le CCREFP et le Conseil Economique et Social Régional (CESR), amplifie leur capacité d'influence.

Au plan régional, les élus sont donc confrontés à l'alternative suivante : transgresser la loi ou menacer l'AFPA en modifiant les modalités du financement qui lui était attribué (de la subvention à la mise en concurrence dans le cadre de procédures d'appel d'offres). En Bretagne, les élus ont d'abord pris la décision de respecter strictement les termes de la loi, puis face à un certain pourrissement de la situation organisé par le Gouvernement (nombreuses questions majeures restées en suspens durant plusieurs mois) de même qu'à leur relatif isolement face à l'indécision des autres Régions, ils ont décidé de reporter le basculement dans de nouvelles modalités de mandatement, à une date ultérieure. Au même moment, d'autres Régions envisagent une position de transgression radicale.

Le temps de ce travail de recherche, l'auteur et ses mandants devront gérer une situation tendue avec les syndicats de l'AFPA (et l'idée qu'il s'en font) et préparer la collectivité régionale à cette mise en concurrence, en usant de tous les ressorts possibles de la gouvernance pour réussir ce qui peut paraître aux yeux de certains comme un pari impossible. Dans ce contexte le droit à l'erreur est nul et chaque Région est condamnée à réussir.

1.2.1.3 – Analyse des menaces et opportunités

Les conséquences de l'échec de la mise en marché de l'offre de formation de l'AFPA pourraient être importantes pour l'association et le bouleversement du paysage de l'offre de formation en Bretagne. En effet, le financement transféré correspond au doublement des budgets régionaux consacrés aux formations qualifiantes (soit un passage de 25 à 50 M€). Si l'on imagine un basculement, ne serait-ce que de 20% des financements de l'AFPA vers ses concurrents cela peut rapidement signifier un déséquilibre de fonctionnement de cette organisation dans sa configuration actuelle sachant que, le taux de dépendance à la subvention est parfois proche de 100%, selon les différents segments de son offre de formation.

Déstabiliser l'AFPA sur sa mission de formation, c'est la déstabiliser en général. Comment donc cette organisation pourrait-elle accomplir sa mission pour le compte de l'État au titre du Programme d'Actions Subventionné « Emploi » (qui n'est pas transféré) si par ailleurs elle était en situation de crise de son modèle économique ? Nul doute que ceci aurait une répercussion très négative sur les demandeurs d'emploi et par contre coup sur les entreprises¹⁵.

¹⁵ cf. la situation de Pôle emploi décrite dans l'article de Liaisons Sociales n° 101 d'avril 2009: « Pôle emploi rate son démarrage » qui affirme : « Effective depuis le début de l'année, la fusion de l'ANPE et de l'Assédic patine sérieusement. Alors que les licenciements explosent, Pôle emploi est incapable d'assurer un service de qualité aux chômeurs ».

1.2.2 – Le contextualisme comme mode d’analyse

Dans sa dimension opérationnelle le contextualisme a été exposé dans le cadre d’un ouvrage de collectif intitulé «Management humain et contexte de changement : pour une approche constructiviste»¹⁶. Le paragraphe qui suit en résume les principaux aspects.

1.2.2.1.- La notion de contexte est centrale

« Dans un premier temps, nous rappelons les principes fondateurs du contextualisme, dont les étapes conceptuelles ordonnent ultérieurement la présentation des cas. Précisons d’emblée que le contextualisme constitue [...] un cadre d’analyse de la réalité des organisations, n’induisant aucun schéma explicatif particulier.

Dans un deuxième temps, on passe en revue différents modèles explicatifs du changement organisationnel, en envisageant pour chacun d’eux la façon dont ils s’insèrent dans le cadre d’analyse contextualiste et le regard qu’ils proposent sur l’évolution de la fonction ressources humaines ». « La spécificité de l’approche contextualiste est de chercher à appréhender les différents éléments du contexte dans leur influence sur les phénomènes observés. »....

1.2.2.2 - L’analyse contextualiste est un mode d’enquête et de découverte

Les fondements épistémologiques du contextualisme trouvent leur origine dans les travaux de Pepper et Peirce (Pettigrew, 1985, p. 229).

Le contextualisme constituerait un des modes d’approche de la connaissance du réel que Pepper (1942) qualifie par la métaphore d’ « événement historique ». Dans ce sens, l’événement doit être saisi et situé dans son contexte. Si le contexte change, la connaissance va également changer. La théorie de la vérité se situe au niveau de la confirmation qualitative et de la falsification.

Cette conception va fondamentalement inspirer l’usage que l’on peut faire du contextualisme :

- il constitue une démarche heuristique ;
- il implique une balance entre l’implication et la distance par rapport à l’objet étudié ;
- il met l’accent sur l’importance du caractère situationnel et multidimensionnel de la recherche ;
- il constitue une étude holistique de processus émergents dans des contextes particuliers et changeants.

¹⁶- BROUWERS I., CORNET A., GUTIERREZ L., PICHAULT F., ROUSSEAU A., WARNOTTE G. (1997), *Management humain et contexte de changement : pour une approche constructiviste*, De Boeck université, Bruxelles

Une telle approche refuse de traiter le changement qui nous concerne, seulement comme une suite d'événements ou d'épisodes intervenant dans des laps de temps définis dont il est possible de retracer la chronologie. Elle vise davantage à expliciter les mécanismes et les processus à travers lesquels ce changement a vu le jour. Elle met donc l'accent sur les contextes d'émergence du changement, les antécédents qui lui donnent sens, tout en retraçant au fil du temps la manière dont il se maintient, se transforme et éventuellement disparaît.

Une telle ambition exige de pouvoir élaborer un cadre d'analyse multidimensionnel capable de saisir l'interrelation de différentes variables dans le temps afin d'appréhender cette dynamique du changement.

Telle est la perspective choisie par Pettigrew selon laquelle l'analyse contextualiste requiert que les phénomènes puissent être appréhendés à un niveau d'analyse vertical et à un niveau horizontal. Ces deux niveaux d'analyse se trouvent en relation d'étroite interdépendance à travers le temps.

- le niveau vertical comporte l'articulation de ce qui est externe à l'organisation (facteurs environnementaux, économiques, sociaux, politiques) et de ce qui est interne (la structure, la culture, la technologie, le mode de management). Ces deux aspects qualifiés de contexte interne et externe présentent à la fois une dimension objective captée par des données observables et une dimension subjective, construite par les perceptions, les actions et les interprétations de ces contextes par les acteurs de l'organisation.
- Le niveau horizontal se rapporte à la séquence interconnectée des phénomènes dans le passé, le présent et le futur, ce qui correspond à la dimension processuelle. Celle – ci recouvre les interactions et les différents contextes au fil du temps.

Quelles sont alors les caractéristiques d'une démarche d'analyse qui prétend être contextualiste ? Nous distinguons successivement les éléments constitutifs de chacun de ces niveaux et leur articulation dans un modèle d'analyse. Les trois concepts – clés du modèle, qui constituent les trois dimensions dont l'interrelation permet d'appréhender la dynamique du changement sont chez Pettigrew respectivement le contexte, le contenu et le processus.

Contexte

Une distinction est opérée entre l'externe et l'interne de l'organisation qui renvoie à des niveaux d'analyse distincts ayant chacun leur spécialité et leur temporalité propres.

- le contexte externe de l'organisation se réfère à l'environnement social, économique politique au sein duquel se développe l'organisation.

- Le contexte interne de l'organisation concerne plus particulièrement la structure, la culture, la technologie, le mode de direction et de prise de décision qui fondent la politique de l'organisation.

Processus

Cette variable vise à capter le jeu de forces entre acteurs, leurs actions et leurs interactions qui font évoluer l'organisation dans une période de temps donnée. Elle traduit la manière dont ces acteurs à chaque moment du temps s'efforcent de faire passer l'organisation d'un état présent à un état futur.

Contenu

Cette variable se réfère aux domaines précis concernés par les changements que l'on veut étudier.

Ce schéma d'analyse peut être représenté autour de trois pôles qui, chacun, constituent la pointe d'un triangle. Cette schématisation n'est pas sans signification dans la mesure où elle traduit l'importance d'une approche multidimensionnelle, historique et processuelle.

Le processus comporte principalement une séquence d'actions continues et interdépendantes ainsi que des événements à partir desquels il est possible de cerner les phénomènes produits dans l'organisation.

L'analyse processuelle combine un double langage pour appréhender le système organisationnel :

- d'une part, celui des acteurs, de leurs actions et interactions ;
- d'autre part, celui des éléments du système, de ses structures qui évoluent, se transforment ou disparaissent.

Le point crucial de l'analyse contextualiste est de pouvoir lier les variables contextuelles (analyse verticale) à celles du processus observé (analyse horizontale). Cette approche refuse de considérer le contexte simplement comme un ensemble de déterminations qui façonnent le processus et constituent à ce titre des contraintes à son déroulement.

A l'inverse, l'analyse contextualiste reconnaît une étroite interrelation entre contexte et processus dans le sens où le processus est contraint par le contexte et le construit en même temps, soit en le préservant, soit en le transformant.

Précisément, un des postulats de l'analyse contextualiste concerne les rapports entre contexte et processus.

« Le contexte ne peut être réduit à un environnement stimulant. Il constitue davantage un arrangement imbriqué de structures et de processus, au sein duquel les interprétations

subjectives des acteurs qui perçoivent, comprennent, apprennent et se souviennent, contribuent à façonner le processus ». (Pettigrew, 1990)

Cette conception s'inscrit dans la ligne de travaux antérieurs (Giddens, 1979) selon laquelle le contexte n'est pas une barrière à l'action, mais est impliqué dans sa production.

Au centre de cette problématique, il y a l'importance reconnue à l'influence des perceptions et des représentations mentales du contexte organisationnel sur le contenu du changement. Selon cette conception, la manière dont les acteurs forgent leur connaissance de l'organisation contribue à construire les réalités sociales sur la base desquelles ils fondent leur action (Benson, 1977 ; Giddens, 1979). Les croyances et les perceptions des acteurs constituent alors un vecteur puissant du changement organisationnel dans la constitution et la transformation de pratiques sociales (Whitley, 1989). Le contexte organisationnel ne serait alors connu qu'à travers les perceptions qu'en ont les acteurs et dans ce sens pourrait être considéré comme un construit mental. Les travaux de Child et de son équipe d'Aston University soulignent aussi l'influence que peut avoir le contexte externe et particulièrement le secteur d'activité sur le processus de transformation d'une organisation. Même si le secteur possède des propriétés distinctes des perceptions d'acteurs particuliers, celles – ci et les constructions sociales qui en découlent jouent un rôle essentiel pour comprendre le comportement des firmes (Child, 1987, p.50).

Un facteur critique du changement dépendrait alors de façon majeure de la manière dont les managers parviennent à mobiliser (construire) les contextes autour d'eux (Whipp et alii, 1988). Considérer que les contextes dans lesquels les managers opèrent peuvent être mobilisés signifie qu'il ne s'agit pas là d'entités inertes ou objectives. Au contraire ce sont les managers qui, en sélectionnant subjectivement leur propre version de l'environnement en accord avec leur vision personnelle, perçoivent et construisent leur propre conception du contexte. Suivant cette approche, la responsabilité des acteurs désireux d'introduire un changement doit pouvoir gérer trois domaines inter - reliés : le contenu de la stratégie choisie ; le processus de changement et le contexte (externe et interne) dans lequel il se produit.

1.2.2.3 – L'approche contextualiste : un lien théorie / pratique

L'analyse contextualiste a pour vertu d'appréhender l'organisation comme un tout selon une approche multidimensionnelle. En articulant contexte, contenu et processus, cette approche vise à comprendre et à expliquer la dynamique d'évolution et de transformation de l'organisation, les différentes trajectoires qu'elle a suivies.

En cela, cet effort de conceptualisation théorique rejoint une préoccupation de recherche utile dans la pratique. En effet, le processus heuristique qui est à l'œuvre dans la recherche contextualiste est assez semblable à celui que Schön (1983)¹⁷ a décrit comme processus de recherche et d'action chez les managers, en guise d'épistémologie professionnelle. Ce processus de « double boucle » (ou d'analyse réflexive) favorise en effet le passage d'une rationalité technique à une réflexion dans l'action. Schön la qualifie alors de « *recherche réflexive* ». Il évoque notamment « *l'analyse de structure, qui permet aux praticiens d'étudier les façons de structurer les problèmes et les rôles, les aidera éventuellement, d'une part à prendre connaissance de l'existence des structures implicites et à les critiquer d'autre part* ». Toutefois, la spécificité d'une recherche contextualiste est bien de prétendre interpréter la réalité en fondant le cadre d'analyse en référence à des paradigmes théoriques.

1.2.2.4 - La traduction opérationnelle

Le modèle d'analyse de Pettigrew appliqué à la dimension externe de l'objet de la recherche, se traduit de la façon qui suit.

A - Contexte

Nous allons de prime abord appréhender les divers éléments de contexte :

Éléments de contexte externe : le contexte social, le contexte économique, le contexte politique.

Éléments de contexte interne : la structure, la culture, la technologie, le management.

B - Processus

Nous étudierons le processus c'est-à-dire le jeu de forces entre acteurs, leurs actions et interactions concernant le transfert la commande publique

C – Contenu

Les domaines précis du changement : à savoir la régionalisation, le mode de contractualisation.

D – L'articulation au sein de l'approche

Enfin nous établirons un lien entre les variables contextuelles (« analyse verticale ») et le processus observé (« analyse horizontale »).

Le champ d'application de ce modèle sera délibérément limité au débat du transfert de cette commande publique n'appréhendant les aspects internes que depuis l'extérieur. L'étude des

¹⁷ Cette analogie transparait tout particulièrement dans le chapitre 10 intitulé « *L'agir professionnel implication sur la profession elle – même et la société* » dans la traduction française de HEYNEMAND J., GAGNON D., (1994) « Le praticien réflexif : A la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel » Coll. Formation des Maîtres, Ed. Logiques, Montréal.

phénomènes internes sera mise en œuvre selon le modèle Baslé. Ces deux approches dialogueront enfin dans le cadre d'un travail de synthèse.

1.2.3 – Le Nouveau Management Public (NPM) : cadre de référence de la problématique

Le contexte de cette recherche est déterminé par son inscription de l'action publique dans le cadre de référence du NPM. Il convient donc de faire le point sur la mise en œuvre des théories du NPM dans le monde et en France. Cette partie a pour but de démontrer qu'une dimension compréhensive de cette démarche constitue une condition sine qua non de sa réussite. A cet égard, une analyse de littérature, nous permet d'examiner le contexte de l'application des thèses et outils du NPM en France. Puis en élargissant le point de vue au niveau international, nous mettons en lumière les fondements du NPM, ses atouts, ses limites mais également les problèmes que son application engendre.

Ces problèmes sont généralement liés à une mise en pratique strictement technique et comptable voire dogmatique, qui fait toujours abstraction des contextes et des logiques d'acteurs. Ces difficultés s'inscrivent dans une dialectique opposant le facteur humain au facteur technologique.

Nous montrons ici que ce modèle en tension est susceptible de trouver une issue positive dans la mise en œuvre d'un NPM enrichi de la dimension de Suivi – Evaluation.

Plus généralement la naissance des théories liées au NPM pose la question des fondements du Management Public.

Dans un article intitulé « Management Public »¹⁸ G. Orange souligne que les fondements du management public sont imprécis. « *Chaque discipline possède ses textes fondateurs sur lesquels les courants théoriques se sont développés ; le management public n'en possède guère* ». Ceci contribue à expliquer un des fondements du New Public Management (NPM), courant de pensée prônant l'intégration des outils du management privé au sein de la sphère de la gestion publique.

Cette thèse est complétée par celle d'Armand Hatchuel qui souligne les origines communes de ces deux cadres de référence¹⁹.

¹⁸ ORANGE G. (1999), « Management Public », in *Encyclopédie de la Gestion et du Management*, ouvrage collectif dirigé par LE DUFF R. ed. Dalloz, Paris, pp. 743 - 746

¹⁹ HATCHUEL A. (1995) « Les paradoxes du management public », in *Colloque de Cérisy « Le service public ? La voie moderne »*, ed. L'Harmattan, Paris

1.2.3.1 – Processus historique de transfert du Nouveau Management Public (NPM ou New Public Management) : les raisons de son appropriation par les gouvernants

Les années 1980 se sont caractérisées par une situation, de crise économique (déficit public, endettement) entraînant de nombreux pays de l'OCDE et de multiples pays en voie de développement dans une nécessaire rationalisation de la gestion de leurs affaires publiques. Dans ces pays la maîtrise et la rationalisation des coûts sont devenus la règle. Ce changement de pied a amené leurs dirigeants à mettre en œuvre de nouvelles solutions et pratiques de gestion inspirées des méthodes de gouvernance du secteur privé. L'ensemble de ces méthodes a été qualifié de New Public Management (NPM) (ou Nouveau Management Public). Largement inspiré des modèles anglo-saxons et notamment de l'expérience britannique, le NPM est toutefois loin de se limiter à sa version thatchérienne.

L'introduction et la très rapide expansion de ces thèses issues d'une logique de marché dans la sphère publique, ont suscité de nombreux débats et oppositions. De nouvelles notions telles que flexibilité, efficacité voire efficience, ou bien encore évaluation et gouvernance sont apparues et leur immixtion dans le cadre de référence du management public en tant que telle est source de nombreux questionnements.

Pour nous permettre de situer ce sujet dans son contexte historique et théorique nous nous référerons aux travaux de cadrage du NPM de Annie Bartoli (2005) en tant qu'historienne des théories de la réforme de l'État, de Sylvie Trosa en tant qu'experte et praticienne de cette réforme et de Michael Power en tant que critique du NPM.

1.2.3.1.1 - L'évolution de la pensée française en termes de management public

Dès la fin des années 1960, après la réforme PPBS (planning, programming, budgeting system), la France a connu une réforme de premier plan avec la mise en œuvre de la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB). Cette approche constitue la première approche que l'on peut qualifier de « moderne », des activités de l'État. (cf. Deleau, Nioche, Penz et Poinsard, 1986)²⁰

L'appropriation de cette méthode a toutefois été difficile dans sa mise en œuvre, par le manque de volonté politique et le déficit d'outils économiques statistiques, indispensables

²⁰ DELEAU M., NIOCHE J.P., PENZ J.P., POINSARD R. (1986), *Evaluer les politiques publiques. Méthode, déontologie, organisation*, La Documentation Française, Paris.

pour permettre d'opérer des choix.

Plus récemment, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) votée en 2001 constitue une étape « budgétariste » de cette mise en place en France. Entre ces deux étapes majeures, la pensée a évolué en termes d'angle de vue : la RCB des années 1960 - 1970 était centrée sur une approche de gestion, la circulaire Rocard de 1989, puis plus tard celle de Juppé, la font entrer dans l'univers du management. Cette modernisation est fondée sur cinq axes :

- 1) le rééquilibrage et complémentarité des rôles entre acteurs intervenant sur le champ « public »,
- 2) la prise en compte à la fois des grands enjeux internationaux et des spécificités territoriales locales,
- 3) le développement du pilotage stratégique des activités publiques,
- 4) la création de dynamiques de changement reposant sur des organisations plus souples et plus responsabilisantes,
- 5) l'ouverture des unités publiques sur l'extérieur et écoute plus régulière des usagers – clients - citoyens.

1.2.3.1.2 – Peut-on pour autant parler de New Public Management « à la française » ?

Le NPM s'est répandu de façon très rapide dans les pays anglo – saxons²¹. Ce ne fût pas le cas en France qui n'a vraiment entrepris ce virage que récemment. Le cas de la France, dont le secteur public est important (près de 25% de la population active contre 15% en moyenne en Europe), est intéressant à analyser. Selon Bartoli, le NPM correspond en fait à plusieurs conceptions de management qui vont de l'introduction des logiques de marché à la recherche d'efficience interne. Toutes ont en commun d'emprunter les modes de gestion à ceux de l'entreprise au travers de l'assouplissement des procédures et des organisations sans pour autant remettre en cause la spécificité de l'action publique. Le NPM constitue un cadre général de référence autorisant une diffusion de ces méthodes de gestion « modernes ».

Dans tous les pays qui se réfèrent au NPM, les objectifs de flexibilité d'actions, la volonté de pilotage stratégique, d'écoute des citoyens et d'évaluation sont inscrits au cœur du dispositif. Pour autant, les modalités opérationnelles diffèrent globalement entre les pays anglo-saxons et

²¹ Sur ce sujet on pourra se référer à l'article de PIRON F. (2003), « La production politique de l'indifférence dans le Nouveau management public » revue *Anthropologie et Sociétés*, vol.27, n°3, p.47-71, ainsi qu'à l'article de HOOD C. (1996), «Beyond "progressivism": a new "global paradigm » in *Public Management /International Journal of Public Administration*/, 1532-4265, Volume 19, Issue 2, Pages 151 – 177

d'autres pays (comme la France). Cette différence tient à la culture des affaires publiques et à l'histoire de leurs réformes. Elle procède d'une volonté de respecter la spécificité et les valeurs du service public. Cette question de l'acculturation des outils du NPM constitue un point – clé de son appropriation nous y reviendrons plus loin. Sur le relatif échec de la mise en œuvre des théories du NPM G. Orange écrit²² : « *L'échec en France de ces outils importés des États – Unis s'explique pour le premier* » (cf. RCB) « *par l'absence d'implication de l'ensemble des personnels et, pour le second* » (cf. L'auteur fait ici référence au Budget Base Zéro copié de l'administration Carter), « *par la difficulté de sa mise en œuvre* ».

Les thèmes d'actualité constituent – ils une mode ou une nécessité ?

Le thème de la performance publique et de son pilotage reste « *une constante sans cesse réactualisée* » (p. 373). Cela se traduit par la perception des enjeux et le développement les enjeux de l'évaluation des politiques publiques

Elle a pour objet de réformer « la constitution financière de l'État ». Elle ambitionne de renforcer la transparence des informations budgétaires, notamment afin de mieux informer le Parlement, mais elle a surtout pour objectif de réformer le cadre général de la gestion publique : d'une budgétisation par nature de dépenses on passe à une budgétisation par objectifs dans le cadre de missions regroupant une cinquantaine de grandes politiques de l'État et de programmes (par programme on entend un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère auxquelles sont associés des objectifs). Ces programmes sont déclinés en actions qui sont évaluées a posteriori à partir d'indicateurs prédéterminés de performance. Cette « réforme de management » (conçue dans le cadre du ministère d'Alain Lambert, Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire) repose sur une responsabilisation des gestionnaires et un contrôle de la performance budgétaire. Elle s'inscrit dans une perspective stratégique et dans la pluriannualité. A. Bartoli²³ mentionne l'expression sceptique de nombreux auteurs à l'égard de l'impact de ce nouveau dispositif. « *Ses impacts sur la proximité des actions publiques (mise en œuvre et conduite du changement au niveau local) et sur la responsabilisation des acteurs restent à concrétiser* » (p. 377).

²² ORANGE G. (cf. op. cit. p.745)

²³ BARTOLI A. (2005), *Le Management dans les organisations publiques*, Dunod, Collection Management public, 2^{ème} édition, Paris

Pour être plus proche en est-on plus responsable ?

La tendance générale des dernières années en direction d'une territorialisation des politiques publiques, témoigne d'une double volonté de rapprochement du terrain des bénéficiaires par les acteurs territoriaux. A cet égard A. Bartoli évoque le développement d'un management public plus proche et plus responsable.

La proximité

Les processus de territorialisation se sont développés en France depuis deux décennies avec les lois de décentralisation.

La démocratie locale

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a cherché, en 2002, à approfondir la démocratie locale en institutionnalisant toutes formes de relations directes entre collectivités et citoyens. L'objectif poursuivi est celui de l'écoute et d'une meilleure prise en compte des attentes du « client » à la fois contribuable et citoyen soit en quelque sorte une appropriation spontanée de techniques inspirées du marketing. A. Bartoli affirme néanmoins que si « *la proximité dans l'exercice des activités publiques présente (...) de nombreux avantages pour combattre le risque bureaucratique et l'excès de centralisation de la décision* », ...« *pour autant, le management public ne saurait avancer à coups d'interpellations des attentes immédiates des citoyens, ce qui remettrait en cause les fondements de l'action publique ...* » (p. 380-381).

L'acte II de la décentralisation

Le Gouvernement Raffarin a lancé en 2003, l'acte II de la décentralisation. Le premier ministre visait à amplifier et approfondir le processus engagé par les lois Defferre en 1982 et 1983. Selon lui l'État devait se recentrer sur un rôle d'impulsion, d'animation, de régulation et au bout du compte de synthèse, les collectivités voyant leurs compétences et moyens accrus. Au même titre que la démocratie locale, ce dispositif devait rapprocher la sphère publique du citoyen.

Au bout du compte, l'acte II de la décentralisation s'est inscrit dans un contexte électoral de défaite pour la majorité présidentielle avec vingt Conseils régionaux métropolitains sur vingt deux remportées par l'Opposition. Cette configuration du rapport de forces a certainement influencé la stratégie politique de la majorité et son rapport aux Régions et profondément altéré la mise en œuvre de cet acte II, gelant à moyen terme toute velléité d'acte III.

1.2.3.2- Description des thèses du NPM : avantages, limites voire dysfonctionnements liés au NPM

1.2.3.2.1 - Les fondements du NPM

Selon Amar et Berthier (2006)²⁴, les causes de l'émergence du NPM sont multiples : désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public (le cas du Japon par exemple), volonté de s'inscrire dans une idéologie néo – libérale²⁵ (le cas du Royaume – Uni et de la Nouvelle Zélande), surmonter des crises financières (le cas du Canada entre autres), résorber une crise économique et politique (le cas de l'Italie), besoin de changement ou encore d'une processus d'imitation (notamment pour les administrations au niveau local).

²⁴ - AMAR A., BERTHIER L. (2006), «Le nouveau management public : avantages et limites » W.P. n°773 CEROG Université Paul Cézanne Aix Marseille

²⁵ Depuis quelques années en Europe, et plus particulièrement en Europe de l'Ouest, le terme « néolibéralisme » est repris parfois en association avec le mot « ultra-libéralisme » ou même « hyperlibéralisme » pour qualifier des politiques libérales sur le plan économique, et aussi diverses que celles de Margaret Thatcher au Royaume-Uni et Ronald Reagan aux États-Unis dans les années 1980, et de Pinochet au Chili, ainsi que celles du FMI, de l'OMC, de la Banque mondiale et de l'Union européenne aujourd'hui.

Généralement, les personnes employant cette terminologie revendiquent une appartenance socialiste, voire anti - capitaliste, ou relèvent d'une pensée « conservatrice », généralement souverainiste. Ils affirment que le « néolibéralisme » accroît les inégalités sociales, réduit la souveraineté des États et nuit au développement des pays en développement

Le terme « néolibéral » est parfois employé pour qualifier des écoles économiques libérales très dissemblables, telle que l'école de Chicago (dont le chef de file fût Milton Friedman) ou l'école autrichienne de Hayek, et ce même si aucun de ces deux auteurs n'ait jamais revendiqué cette appellation.

Au États-Unis le keynesianisme en opposition tant avec le libéralisme que le monétarisme est parfois qualifié de néolibéral du fait de la propre revendication de ce terme par Keynes lui – même dans le but de qualifier sa doctrine interventionniste. Les auteurs anglo - saxons lui refusent toutefois cette appellation, Keynes étant considéré par eux comme « social – démocrate ». Cette divergence tient également au fait que le terme de « libéral » n'a pas le même sens dans la culture européenne et celle des États-Unis.

Le terme de néolibéral est flou, polysémique et irréductible au seul univers de l'économie. Pour la commodité du langage nous nous référerons à la définition de Michel de Foucault (voire encadré) en lui conférant ce double soubassement : celui du libéralisme et celui de l'interventionnisme dans le sens d'un accroissement constant du recours au marché comme solution aux maux de l'Etat et d'un attachement à la notion de prix.

Une définition du néolibéralisme selon Michel Foucault²⁶

« Le néolibéralisme, ce n'est pas Adam Smith ; le néolibéralisme, ce n'est pas la société marchande ; le néolibéralisme, ce n'est pas le Goulag à l'échelle insidieuse du capitalisme.

Qu'est-ce donc que ce néolibéralisme ? [...] Pour le néolibéralisme, le problème n'était pas du tout de savoir, comme dans le libéralisme de type Adam Smith, le libéralisme du XVIIIe siècle, comment, à l'intérieur d'une société politique donnée, on pouvait découper, ménager un espace libre qui serait celui du marché. Le problème du néolibéralisme, c'est, au contraire, de savoir comment on peut régler l'exercice global du pouvoir politique sur les principes d'une économie de marché. Il s'agit donc non pas de libérer une place vide, mais de rapporter, de référer, de projeter sur un art général de gouverner les principes formels d'une économie de marché. Pour arriver à faire cette opération [...] les néolibéraux avaient été obligés de faire subir au libéralisme classique un certain nombre de transformations.

La première de ces transformations [...] c'était essentiellement la dissociation entre l'économie de marché et le principe politique du laisser-faire. Ce décrochage [...] avait été obtenu [...] à partir du moment où les néolibéraux avaient présenté une théorie de la concurrence pure, qui faisait apparaître cette concurrence non pas du tout comme une donnée primitive et naturelle qui serait en quelque sorte au principe même, au fondement, de cette société et qu'il suffirait de laisser remonter à la surface et de redécouvrir en quelque sorte ; la concurrence, loin d'être cela, était une structure, une structure dotée de propriétés formelles, et c'était ces propriétés formelles de la structure concurrentielle qui assuraient, et pouvaient assurer, la régulation économique par le mécanisme des prix. [...] Le néolibéralisme ne va donc pas se placer sous le signe du laisser-faire mais, au contraire, sous le signe d'une vigilance, d'une activité, d'une intervention permanente. »

Au plan théorique, le NPM est un concept qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée (courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, etc., ...). Par bien des aspects il se réfère à l'idéologie du Public Choice qui repose sur l'individualisme méthodologique. Cette théorie est elle-même fondée sur l'idée selon laquelle les intérêts d'une organisation publique doivent avant tout être analysés au travers des individus qui la composent et des stratégies qui leur sont associées.

²⁶- FOUCAULT M (2004) « Naissance de la biopolitique ». *Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard/Le Seuil, coll. « Hautes Études », p. 136-137.

Selon Yves Emery²⁷ ce qui caractérise le NPM c'est d'abord l'orientation « vers le résultat » en tant que mode de redéfinition de la performance organisationnelle publique. Cette orientation vise à opérer une technologie de conduite de la performance par l'atteinte d'objectifs mesurables. Mais « *lorsque l'on s'interroge sur la notion de résultat dans les organisations publiques, contrairement à l'entreprise privée où les indicateurs-clés sont bien connus (rentabilité, bénéfices, parts de marché, etc.,), l'impression de flou apparaît rapidement. Nombre d'auteurs soulignent la difficulté à déterminer et évaluer les résultats de l'action publique comme l'une des caractéristiques différenciant management public et privé (Laufer Burlaud, 1980 ; Santo et Verrier, 1993 ; Trosa, 1993 ; Schwartz, Purtschert et al. 2002)* ».

« Orientation vers le résultat » : clarification des concepts

Il est indispensable à ce stade d'opérer une distinction claire entre les prestations produites par l'organisation publique (outputs) telles que définies par sa mission première (Thoenig, 2000)²⁸, c'est-à-dire celle qui consiste à transformer des ressources entrantes (inputs ou intrants) en ressources sortantes (extrants ou outputs) et d'autre part la notion d'« outcomes » (conséquence), notion issue de l'analyse des politiques publiques, qui reflète les résultats obtenus par une politique publique par rapport au problème qu'elle est censée traiter. « *Les outcomes sont la mesure ultime de l'efficacité politique de l'action publique* » (cf. Y. Emery op.cit. p.3). Le tableau ci – après illustre ces concepts en empruntant cette présentation à Schedler²⁹. Dans ce tableau est décrite une logique de l'action publique qui enchaîne un processus de planification, partant des besoins d'actions décelables auprès de la population, traduits en objectifs politiques, puis dans un plan de production de prestations et d'allocation de ressources, ainsi qu'un processus de production. Dans ce plan, les ressources permettent de fournir des prestations qui produiront à leur tour des effets (impacts) et des *outcomes*, selon la perception de la population concernée. À tous les niveaux l'auteur compare les résultats planifiés et ceux réalisés, en ayant recours au concept d'effectivité (compris en tant que degré d'atteinte des résultats attendus).

²⁷ - EMERY Y.(2005), « La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation » in *Telescope*, automne.

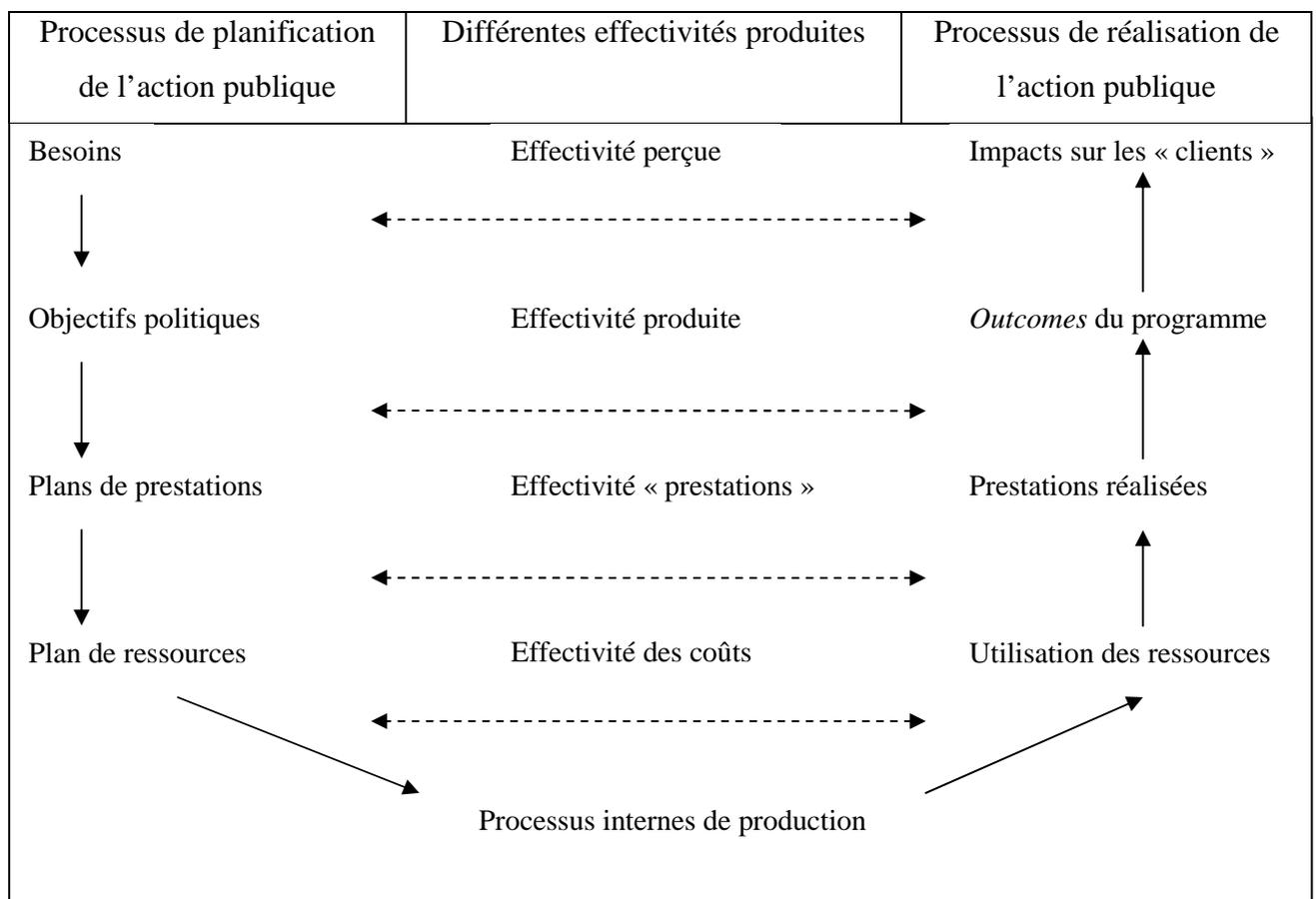
²⁸ - THOENIG JC. (2000), « L'aventure des réformes administratives est aussi une affaire de professionnalisme », *L'administration dans tous ses états*, Y. Emery, Ed. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 163 – 173

²⁹ - SCHEDLER K. (1995), *New Public Management*, ed. Haupt, Berne.

Le tableau suscite aussi l'idée que les programmes d'économie mis en œuvre dans nombre de pays n'agissent a priori, que sur l'effectivité des coûts sans se préoccuper des autres niveaux de résultats. L'analyse de la littérature qui suit confirme cette hypothèse.

Cette modélisation de l'action publique illustre les différentes dimensions des résultats à produire et met en évidence les différentes parties prenantes (*stakeholders*) : clients, acteurs publics, ... Malgré cette modélisation, il apparaît que les résultats de l'action sont difficiles à définir car l'organisation publique fait face à une « *nébuleuse de clients* » aux attentes parfois indéterminées voire contradictoires (De Quatre-Barbes, 1996)³⁰

DIFFERENTS RESULTATS DE L'ACTION PUBLIQUE selon SCHEDLER (1995)



³⁰- DE QUATRE-BARBES B. (1996) *Usagers ou clients, marketing et qualité dans les services publics*. Les éditions d'Organisation, Paris.

Les sept postulats du NPM selon Knoepfel et leur mise en oeuvre

Selon Knoepfel³¹ le NPM relève de sept postulats fondamentaux :

« 1 - Le NPM préconise de concentrer le pilotage et le contrôle des politiques publiques sur l'output et de réduire le pilotage par l'input et par le processus de mise en œuvre.

2 – Le NPM exige impérativement des indicateurs précis permettant de mesurer avec exactitude le succès ou l'échec des politiques publiques au niveau des outputs, voire même, partiellement, au niveau des impacts ou des outcomes.

3 – Le NPM préconise de renoncer au pilotage conditionnel en faveur d'un pilotage finalisé.

4 – Le NPM préconise la création d'agences étatiques indépendantes, disposant d'une autonomie budgétaire, d'un mandat des prestations clairement défini et d'un budget pluriannuel.

5 – Le NPM préconise de remplacer le mode de gestion de type bureaucratique et militaire par des méthodes de management inspirées de l'économie privée.

6 – Le NPM préconise d'être plus proche des clients et de structurer l'administration en conséquence.

7 – Le NPM déplore que les citoyens ne disposent pas d'une plus grande liberté de choix dans le domaine des prestations offertes par l'État, un phénomène qui serait dû à un manque de concurrence. ».

De façon générale, le NPM se caractérise par une pratique de recours aux privatisations, une plus grande souplesse et la décentralisation des unités administratives.

Dans la perspective d'améliorer la performance de la gestion publique il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. « Ces derniers sont désormais assimilés à ces clients (logique consumériste) tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers. Cette conception du secteur public – et plus particulièrement de l'administration, reposant sur les 3 E « Economie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998) – est à l'opposé de celle de Weber pour lequel la « bureaucratie », véritable idéal type, est la condition même de l'efficacité par sa dimension rationaliste ».

Cette présentation du NPM est corroborée par celle de Michael Power dans son ouvrage : « La Société de l'Audit »³² qui souligne l'impact considérable des sociétés d'audit dans la

³¹ - KNOEPFEL P. « Le New Public Management : attentes insatisfaites ou échecs préprogrammés – Une critique à la lumière de l'analyse des politiques publiques »

³² - POWER M. (2005), *La Société de l'audit : l'obsession du contrôle*, éd. La découverte, collection Entreprise et Société, Paris

constitution des fondements opérationnels du NPM notamment en termes d'optimisation et de contrôle financier.

« *Le New Public Management consiste en un ensemble d'idées empruntées au cadre conceptuel des pratiques administratives du secteur privé. Il met l'accent sur le contrôle des coûts, la transparence financière, l'autonomie des sous-unités organisationnelles, la décentralisation de la direction, la création de mécanismes de marché ou de quasi-marché séparant les fonctions achat et approvisionnement, la contractualisation de leur relation, et l'accentuation de la responsabilité envers la clientèle en matière de qualité des services, grâce à la création d'indicateurs de performance* ». L'ouvrage d'Osborne et Gaebler « *Reinventing Government* » (1992)³³, transpose les idées managériales du secteur privé en matière de qualité dans le contexte de l'administration publique. Ce texte constitue la référence des partisans du New Public Management, surtout en Amérique du Nord.

« *L'idéal du New Public Management serait tout simplement de remplacer l'inefficacité présumée de la bureaucratie hiérarchique par l'efficacité présumée des marchés. [...] Le New Public Management constitue un programme plus radical visant à insuffler l'esprit d'entreprise à l'État. Ainsi, des éléments de la nouvelle économie institutionnelle, clairement visibles en tant que doctrine (Hood, 1991, p.5 ; Ezzamel et Wilmott, 1993), sont repris par de nombreux groupes de réflexion* ».

Cette pensée est devenue dominante pour de nombreuses raisons qui sont liées : la nécessité de réduire les impôts, des implications idéologiques néolibérales favorables à un État réduit. Cela se traduit par la mise en place de contrats entre les fournisseurs de services et acheteurs. Selon Rose et Miller (1992), le néolibéralisme représente un engagement vers des formes d'intervention et de contrôle plus indirectes et éloignées. Il tente d'agir sur les intérêts et les motivations des personnes et des entreprises, ce qui confère un rôle central aux pratiques d'audit et de comptabilité permettant d'accomplir les idéaux administratifs du New Public Management.

Power affirme que la troisième raison de l'essor du NPM est le succès des discours politiques qui ont réclamé une responsabilité accrue des services publics en termes de performance. On a émis l'idée que les contribuables avaient le droit de savoir si leur argent avait été dépensé de manière économique, efficiente et efficace – les « trois E » - et que, en tant que consommateurs des services publics, les citoyens étaient habilités à contrôler et à exiger un niveau de performance minimum comme mentionné dans les Chartes de citoyens (Lewis,

³³ OSBORNE D., GAEBLER T. (1993) *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, ed. Plume Book, New York

1993). Les contribuables tout comme les actionnaires, constituent des points de référence mythiques qui représentent l'objet du New Public Management.

Les trois E, associés à l'utilisation populiste des notions de délégation des responsabilités et de qualité des services, composent ce qu'on appelle généralement l' « optimisation des ressources » (value for money). Pour cela on se référera aux travaux de Jensen et Meckling d'une part et de Fama d'autre part.³⁴

A ce stade nous pouvons poser le constat d'une rupture dans la conception dominante des modes d'administration jadis dominés par la vision wébérienne³⁵.

Administration wébérienne et Administration NPM

il paraît important de caractériser les deux types d'administration : l'administration d'avant (de type wébérien) et celle issue des thèses du NPM

Comparaison des administrations de types wébérienne et NPM (source : Amar et Berthier page 3)

	<i>Administration wébérienne</i>	<i>Administration NPM</i>
<i>Objectifs</i>	<i>respecter les règles et les procédures</i>	<i>atteindre les résultats, satisfaire le client</i>
<i>Organisation</i>	<i>centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)</i>	<i>décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)</i>
<i>Partage des responsabilités politiciens/administrateurs</i>	<i>Confus</i>	<i>clair</i>
<i>Exécution des tâches</i>	<i>division, parcellisation, spécialisation</i>	<i>autonomie</i>
<i>Recrutement</i>	<i>concours</i>	<i>contrat</i>
<i>Promotion</i>	<i>avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme</i>	<i>avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance</i>
<i>Contrôle</i>	<i>indicateurs de suivi</i>	<i>indicateurs de performance</i>
<i>Type de budget</i>	<i>axé sur les moyens</i>	<i>axé sur les objectifs</i>

³⁴ - JENSEN M, MECKLING W. (1976), « Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure » *Journal of Financial Economic*, pp.305-360.

- FAMA.E. (1980), « Agency Problems and the Theory of the Firm » *Journal of Political Economy*, n°88, pp.288-307

Et annexe n°1 « Brève présentation de la théorie de l'Agence »

³⁵ « La bureaucratisation [...] est l'ombre inséparable de la démocratie de masse ».

-.WEBER M. (1971/1995), *Economie et société*, ed. Plon t.1, Paris, p.301

Selon ses auteurs ce tableau atteste que la bureaucratie wébérienne est inadaptée au monde d'aujourd'hui fait de mondialisation des échanges, de globalisation financière, d'intégration de l'espace et d'accélération des ruptures technologiques. « *Le risque que le respect des règles impersonnelles prenne l'ascendant sur l'accomplissement des missions de l'administration n'est pas inexistant (Merton)³⁶ »*. A contrario, la conception décentralisée issue du NPM permet aux structures de gagner en autonomie, en flexibilité et en réactivité. Le partage des responsabilités devient plus précis, de fait plus opérationnel. Dans le schéma wébérien, les fonctions politique et administrative apparaissent le plus souvent interdépendantes (la décision du politique ne peut être prise sans les capacités d'expertise des techniciens). Le passage à un modèle d'administration basé sur le NPM autoriserait une meilleure séparation du politique et du management : les élus fixent les objectifs alors que les techniciens et managers (voire les agences dans les pays anglo - saxons) doivent les atteindre. Le NPM permet aussi d'introduire des effets incitatifs via la rémunération des agents et d'accentuer la responsabilité des structures en généralisant la publication des comptes et les pratiques d'évaluation.

La mise en œuvre du NPM par des fonctions transversales

Le NPM est transdisciplinaire, interpellant à la fois la stratégie, les finances, le marketing et la gestion des ressources humaines.

Les différentes actions s'inscrivant dans le champ du NPM

(Sources : d'après Laufer et Burlaud, 1980 ; Hood 1991 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Gruening, 2001)

<i>Fonction stratégique</i>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Gestion des résultats,</i> · <i>Mise en place d'une planification stratégique, Privatisation d'entreprises publiques, externalisation (faire – faire), PPP³⁷</i> · <i>Déconcentration et/ou décentralisation,</i> · <i>Généralisation de l'évaluation (culture de la performance),</i> · <i>Simplification des formalités administratives (Intranets, ...)</i>
<i>Fonction finance</i>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Réduction des déficits,</i> · <i>Budgétisation par programme,</i> · <i>Plus grande transparence de la comptabilité</i>
<i>Fonction Marketing</i>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observatoires, etc....),</i> · <i>Usage de l'internet pour une meilleure communication externe</i>
<i>Fonction ressources humaines</i>	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Réduction des effectifs,</i> · <i>Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement),</i> · <i>Développement de la participation</i>

³⁶ MERTON R.K. (1957), *Social Theory and Social Structure*, eds. Free Press of Glencoe, New York,

³⁷ PPP = Partenariat Public Privé

Le NPM impose à l'État de s'interroger sur son rôle et ses missions, celles qu'il doit exercer directement, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences voire à des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur privé. Selon Braun (2001, p. 7) « *la quasi – totalité des exemples étrangers montre l'existence d'une nette corrélation entre la réduction du format et des missions de l'État et une réforme de celui – ci est susceptible d'obtenir quelque succès significatif* ».

1.2.3.2.2 – Les avantages du NPM

Selon Amar et Berthier : « *De nombreux avantages naissent de la mise en place du NPM* ». Il permet de perfectionner et de moderniser l'action publique, souvent jugée comme contreproductive, en introduisant en son sein des pans de rationalité managériale. Il convient toutefois de souligner que les objectifs des deux secteurs (public et privé) diffèrent de façon fondamentale. Pour le secteur public, l'objectif est la satisfaction de l'intérêt général alors que pour le secteur privé, l'objectif ultime est le profit économique. Cette problématique va se révéler également prégnante dans son application aux politiques publiques de Formation Professionnelle, sujet de cette thèse.

Le secteur public se révèle donc essentiellement fondé sur une rationalité juridique alors que le secteur privé est plutôt basé sur une rationalité managériale (Chevalier et Lochak)³⁸. En ce sens et selon les cultures, le NPM tend alors à substituer ce dernier type de rationalité à la rationalité juridique classique et participer ainsi à améliorer l'image du secteur public.

Le recours aux techniques d'étalonnage (benchmarking) engendre des postures de compétition entre structures publiques (via les indicateurs de performance). Le recours quasi - systématique aux appels d'offres dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques suscite des coopérations entre structures publiques et structures privées. Cette transparence dans la relation et les travaux partagés qui en découlent sont susceptibles de créer une émulation profitable à l'ensemble des usagers et des contribuables. Les mécanismes mis en œuvre dans les pratiques de mise en concurrence sont susceptibles, au moins à court terme, d'engendrer une plus grande efficacité de l'action publique. La délégation opérationnelle de services à des agences permet de gagner en transparence, en clarté et en réduction de

³⁸ CHEVALIERJ., LOCHAK D. 1982, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*.

l'asymétrie d'information entre les élus et les techniciens (Varone)³⁹. Les besoins des uns sont alors mieux cernés et le contrôle de l'action des autres plus fiable.

Cette efficacité supposée, quelque peu théorique, exposée par Amar et Berthier se trouve rapidement confrontée à ses limites à l'épreuve des faits. C'est également ce que confirme G. Orange concernant la fonction publique (cf. op .cit. page 745) : « *Il ne peut être question de nier les résultats positifs de ces démarches de modernisation de la gestion. Encore fut-il reconnaître que les freins furent à la hauteur de ces louables efforts. Les règles de fonctionnement de a fonction publique et territoriale, le statut des personnels ; l'extrême spécialisation des postes alimentée par des concours nationaux aux programmes souvent désuets ne facilitent pas les changements organisationnels. L'impression demeure que « tout se bloque », comme le confirment nombre de travaux scientifiques et de rapports ».*

Synthèse des avantages du NPM

- *Il développe la rationalité managériale,*
- *Il ouvre le champ de la rationalité,*
- *Il suscite des coopérations entre secteur public et secteur privé, et à ce titre*
- *Il est susceptible d'augmenter l'efficacité du secteur public,*
- *Il induit plus de transparence dans l'achat public,*
- *Il réduit l'asymétrie d'information entre élus et techniciens*

1.2.3.2.3 – Les limites du modèle NPM

Le NPM en tant que remède à la bureaucratie et aux effets de l'obsolescence de l'État wébérien apparaît néanmoins discutable à plus d'un titre. Il est important de mettre en exergue les divers postulats avancés et de les nuancer (cf. Amar et Berthier op. cit.) :

- Le statut de la fonction publique est considéré comme rigide et empêchant la mise en place d'une gestion pertinente des ressources humaines : il ne faudrait pas considérer le secteur privé comme étant exempt de toutes contraintes, cette vision serait particulièrement erronée en France.
- Par ailleurs, il est faux de concevoir le secteur public comme dépourvu de souplesse. Il convient de noter à ce titre que, le secteur public, emploie de nombreux contractuels,

³⁹ VARONE F. (1998), «Nouvelle gestion publique : enjeux pour l'enseignement spécialisé», *Pédagogie Spécialisée*, 4(4), pp.7-13

ce qui induit de la flexibilité et donne aux gestionnaires de réelles marges de manœuvre.

- Le statut de la fonction publique n'est pas nécessairement démotivant pour les fonctionnaires (existence de promotions internes, noblesse du service public, ...). Il est toutefois perfectible et sur plusieurs points (mobilité, passerelles entre les fonctions publiques, etc...). Et il convient d'affirmer qu'en outre il n'y a pas que l'argent qui constitue une motivation chez les fonctionnaires. D'autres facteurs sont tout aussi importants, notamment la reconnaissance, de bonnes conditions de travail et le fait d'être consultés sur les objectifs.
- Le secteur privé n'est pas toujours plus efficace que le secteur public (Henry, 1999). Certaines politiques sont mieux mises en oeuvre par le secteur public notamment lorsqu'elles revêtent une dimension temporelle de long terme ou bien une dimension sociale.
- De plus, les méthodes de management du secteur privé ne sont pas parfaites. En effet, elles ne paraissent pas irréprochables et infaillibles comme l'ont montré de nombreux scandales financiers de ces dernières années (Enron, Xerox) ou encore des catastrophes ferroviaires en Grande Bretagne (notamment celle de Paddington en 1999) accompagnant la privatisation du réseau ferré.

Par ailleurs, l'environnement ainsi que le degré de complexité des secteurs public et privé ne sont pas comparables. Le management public est « différent » et « plus difficile » que le management privé (Heller)⁴⁰. Il exige donc des réponses qui doivent être compatibles avec les fondements et les valeurs du secteur public.

Enfin, selon Amar et Berthier, *« l'évaluation dont l'importance est grande dans le NPM ne permet pas toujours de déboucher sur une amélioration des politiques menées. En effet, la mesure de la performance est difficile dans le secteur public en raison de la multiplicité des objectifs et des acteurs. Si auparavant on se posait la question « pourquoi évaluer ? », notamment en France [...] on se pose désormais la question « comment évaluer ? » afin d'éclairer les décisions des gestionnaires. L'obsession de l'évaluation est toujours présente mais l'intitulé de la question s'est modifié. Saisir le degré de performance d'une politique ou d'un fonctionnaire reste délicat ».*

Au titre des limites possibles, les indicateurs de la LOLF ne peuvent à eux seuls constituer des substituts adéquats aux études d'impact classiques nécessaires à une évaluation approfondie et

⁴⁰- HELLER R. (1972), *Naked Manager*, Barrie and Jenkins, London

globale. Enfin, il apparaît important que les indicateurs de la LOLF ne soient pas uniquement élaborés par des experts et qu'ils demeurent ouverts à la concertation.

Si comme nous venons de le voir le NPM présente des limites intrinsèques, il convient de rappeler qu'au surplus des dysfonctionnements ont souvent été observés.

1.2.3.2.4 – La critique du NPM

Le NPM fait l'objet de très nombreuses critiques qui se polarisent sur deux idées forces :

- Le NPM ne prend pas en compte la complexité et la culture
- Le NPM focalise l'action sur l'atteinte d'un objectif chiffré, au détriment des logiques de qualité, d'efficacité et de pertinence.

A - Le NPM ne prend pas en compte la complexité et la culture

Selon Amar et Berthier « *la mise en place du NPM a suscité de multiples résistances individuelles ou collectives* ». Tout d'abord, les fonctionnaires le perçoivent comme induisant des risques sur leur rémunération, sur leur reconnaissance, sur leur protection et enfin sur leur autonomie. Ces risques supposés sur la rémunération et la protection sont intimement liés aux pratiques d'évaluation dont les fonctionnaires craignent l'arbitraire. Ces différentes inquiétudes expliquent pourquoi le NPM a souvent été perçu de manière négative par certains fonctionnaires qui ne se reconnaissent pas dans ses principes.

Si les fonctionnaires peuvent mettre en place une résistance face à l'introduction du NPM (via les syndicats), les décideurs ne sont pas exempts non plus de telles pratiques. Le NPM peut également engendrer chez eux des difficultés, par exemple en déléguant leur pouvoir. Ces inquiétudes ou supposées menaces peuvent se traduire alors par un ralentissement de l'introduction du NPM, une délégation insuffisante des compétences, etc.... Et dans ce cas au mieux, les réformes ont lieu avec un certain retard, au pire elles se concrétisent de manière réduite.

L'indispensable de la prise en compte des contextes

Selon C. Pollitt⁴¹ mais aussi G. Currie⁴², l'importance de la prise en compte des contextes préexistants dans la mise en œuvre des outils du NPM est à la fois déterminante mais

⁴¹ POLLITT C. (2003) "Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale" *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* – volume 3 – n°3, OCDE

⁴² CURRIE G. (1999), "Resistance around Management Development Programme – Negotiated Order in a Hospital Trust" *Management Learning*, vol. 30 (1), pp. 43-61, ed. Sage, Londres

également souvent absente de la stratégie mise en œuvre par les opérateurs en charge du changement :

Pollitt écrit (cf. op. cit p. 151) : « *il faut adopter une attitude prudente face à tous ces points de vue. Il se peut que les experts internationaux connaissent la technologie, mais connaissent souvent très peu le contexte local, et il se peut même qu'ils ne connaissent pas grand-chose des fonctions spécifiques concernées. Cependant les connaissances fonctionnelles et contextuelles peuvent être tout aussi importantes pour la réussite ou l'échec de la réforme que les connaissances de la technologie elle – même. C'est seulement en combinant les connaissances techniques spécialisées sur la gestion, les connaissances fonctionnelles et la connaissance du contexte local que l'on peut espérer combler le fossé de la mise en œuvre de la réforme de la gestion publique. Le fait de combiner ces trois flux de connaissances est en lui-même une tâche de gestion de la plus haute importance* ».

Currie confirme : « *The message here is that sensitivity to context is important. In this case the facilitators in particular did not appear to have a robust understanding of context. Their failure to mobilize the contexts around them, reinforced the generic assumptions regarding management knowledge and skills of competence based approach, meant legitimacy for the change encouraged in middle management practices was not provided. The producers of the Competence based programme (Management Charter Initiative), the Organization Development Manager and the facilitators, adressed the wrong issues, based on an idealized rational analysis of what "should" be going on, rather than the complexities affecting the people involved* ».

L'exemple Norvégien

L'exemple que nous fournit la Norvège atteste de la pertinence d'une logique d'action fondée sur la prise en compte de la culture préexistante. Selon Christensen et Laegreid⁴³ la Norvège constitue un cas intéressant en termes d'évaluation d'impact de la mise en œuvre des thèses du NPM du fait de plusieurs caractéristiques du contexte norvégien qui potentiellement auraient pu engendrer des phénomènes de résistance. La Norvège a une longue tradition de leadership politique homogène et fondé sur une vie parlementaire faite de coexistence paisible. Le personnel politique a toujours préservé un lien étroit avec les hauts fonctionnaires, qui s'est toujours caractérisé par une confiance mutuelle ce qui favorise le

⁴³ CHRISTENSEN T. et LAEGREID P. (1999) «New Public Management : Design, Resistance or Transformation ? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System», *Public productivity and Management Review*, vol. 23, N°2, (Dec., 1999) pp; 169 – 193, ed. M.E.Sharpe , Inc

changement administratif et la réforme (Christensen 1997). Les acteurs centraux de la politique et de l'administration ont toujours adhéré à des points de vue politiques équilibrés entre un service public aux règles bien affirmées, un attachement aux droits individuels, à l'équité, à l'intérêt des parties impliquées et à la déontologie (Egeberg, 1999). Historiquement ils ont toujours évité une focalisation trop précise sur les normes et les valeurs économiques.

Les auteurs ont réalisé une étude sur l'introduction du NPM dans l'administration norvégienne entre 1985 et 1996 et ses conséquences. Elle a été menée auprès de fonctionnaires sous la forme d'un questionnaire concernant leur perception du changement. 2500 personnes ont été interviewées.

Le résultat de ce sondage enseigne que les réformes inspirées par les théories du NPM visant à affaiblir le rôle des fonctionnaires ont engendré des conflits. Une modification de la version OCDE du NPM a toutefois permis une adaptation du NPM à la tradition managériale norvégienne dans une sorte de processus transformationnel. Certains aspects du NPM ont été intégrés plus que d'autres : ce qui relève du management plus que ce qui relève des techniques du marché.

Le résultat de cette recherche montre qu'en Norvège les fonctionnaires s'adaptent par des processus plus complexes que ceux décrits dans la littérature. En combinant loyauté envers les réformes et transformation des processus de réforme, les fonctionnaires parviennent à vivre avec le dilemme d'être eux – mêmes objets de la réforme et coopérateurs de ces processus.

L'interprétation de Christensen et Laegreid est que la fonction publique en Norvège se montre « *robuste face à des changements drastiques et en même temps perméable aux réformes administratives, sans résistance au changement* ». Les réformes administratives passent par un filtre qui les modifie, les raffine. Ces réformes et leurs éléments constitutifs sont considérés comme raisonnables, acceptables et appropriés aux traditions et méthodes de travail que l'administration centrale a progressivement intégrées.

A contrario ils estiment que là où les valeurs mises en œuvre font l'objet de controverses, les structures subissent de profondes mutations voire rejettent les réformes. Quel que soit le processus de réforme, les pratiques préexistantes, ne disparaissent pas, elles sont graduellement changées par la réforme.

En Norvège la continuité est manifeste entre tradition administrative, loyauté politique et professionnalisme. Selon ces auteurs le pilotage des réformes, tel que pratiqué dans le contexte norvégien, n'a pas réduit les fonctionnaires à un rôle de délivrance passive du service mais a préservé leur implication dans les processus de changement façonnés par les politiques. Selon eux la réussite des réformes administratives dépend de l'aptitude de ceux qui les conduisent à mobiliser l'attention et l'énergie sur les mesures de réforme. Des compromis sont souvent nécessaires pour intégrer les réformes dans le quotidien du travail.

L'introduction du NPM dans l'administration centrale norvégienne correspond à une vue transformative du changement administratif en tant qu'interaction complexe entre des tendances internationales, des structures nationales particulières, des contextes historico - institutionnels et des traditions institutionnelles spécifiques.

Christensen et Laegreid affirment qu'il n'existe pas de modèle unique de réforme. L'exemple norvégien montre qu'au regard des techniques d'application du NPM, il y a des différences entre les pays anglo-américains tels que l'Australie, l'Angleterre et des pays comme l'Allemagne, la Suisse.

Le processus à l'œuvre ne peut se résumer à un simple ajustement aux doctrines internationales courantes. Les mesures doivent être filtrées et interprétées en accord avec la culture et les traditions nationales. En d'autres termes il n'existe pas de guide de bonnes pratiques transférable d'un pays à l'autre pour réformer le secteur public. Une interprétation nationale reste indispensable.

Le processus de réforme administrative peut être vu comme un « *melting pot* » au sein duquel les doctrines dominantes du NPM sont transformées au contact des politiques et cultures administratives locales. Une compréhension réaliste de l'innovation dans la réforme du management du gouvernement central reconnaît aussi que la pratique administrative est changée par un petit résultat, graduellement, par phase dont aucune ne suscite de drame. Ces changements agrégés, constituent au total, un modèle d'innovation difficilement réversible.

La prise en compte des dimensions contextuelles et notamment humaines constitue une condition sine qua non de la réussite. Or il semble au travers de nombreux travaux, que les thuriféraires du NPM ignorent cette dimension de leur action.

Sans démarche compréhensive, pas de réussite possible. Cet enseignement constitue un des fondements de l'Évaluation.

Les effets néfastes sur les acteurs

La démarche mécaniste de mise en œuvre des thèses du NPM produit à la fois confusion des genres et problèmes humains. S'agissant de la sphère politique, il convient de noter que le

temps des élus n'est pas celui des réformes du NPM. Si le personnel politique raisonne à court terme, c'est - à - dire au rythme des élections, le NPM nécessite une dimension temporelle de long terme pour pouvoir se pérenniser et produire pleinement ses effets. Cette confusion des temps induit une confusion des genres (d'ailleurs bijective). Ce point est confirmé par Y. Emery (cf. op. cit. p. 8). « *Disposant de nombreux renseignements détaillés de gestion, les politiques sont en effet tentés d'intervenir beaucoup plus dans l'opérationnel – ce qui équivaut à une « managérialisation » du politique – alors que les gestionnaires publics, travaillant à l'élaboration des contrats de prestations, sont amenés à opérer des choix qui relèvent plutôt du politique, aboutissant à une politisation des gestionnaires* ». Au bout du compte le NPM est supposé donner plus de libertés que par le passé aux gestionnaires publics. Pour autant, il faut poser le constat qu'ils n'ont pas les marges de manœuvre des managers du secteur privé, ni la rémunération qui en découle. Selon la critique de Emery, « *plus la managérialisation est poussée et plus ressort le vide des projets politiques qu'elle est censée accompagner. Elle conduit à accorder aux outils une place trop importante, des outils qui peinent à cerner le cœur de l'action publique (produits et non effets, quantophrénie reportingcratie, indicateurs de « comptage » avant tout). Elle peut hypothéquer fortement la motivation intrinsèque et l'engagement pour le service public (PSM)* »⁴⁴.

Par ailleurs, le NPM s'est traduit par un accroissement des relations conflictuelles. Dès lors, le gain d'autonomie procuré aux managers publics a pu se traduire par une plus grande pression, une plus forte incertitude et un plus grand stress qui au bout du compte ont pu avoir des effets néfastes sur l'accomplissement des objectifs.

Cette problématique humaine au demeurant très prégnante et souvent occultée devient chaque jour un peu plus réelle dans le quotidien des acteurs concernés, au premier rang desquels les exécutants. Dans leur article « *Stressing Academe : the Wear and Tear of the New Public Management* » Chandler, Barry et Clark⁴⁵ étudient les effets du NPM sur les ressources humaines en choisissant le milieu universitaire comme terrain d'observation. Ils démontrent que les pratiques de changement induites par la mise en application des théories du NPM provoquent stress et tensions pour les personnes soumises à ces nouveaux processus managériaux. En s'appuyant sur leurs travaux et observations empiriques ils mettent en évidence différents types de réactions allant de la collusion à la résistance en passant par le

⁴⁴ EMERY, Y. (2006), « Réformes de la gestion publique, nouvelles pratiques de GRH et motivation des agents publics. Personalpolitik im Spannungsfeld von Veränderung und Wissens-Management. A. Hofmeister », Société Suisse des Sciences Administratives. 48: Berne, pp. 71-87

⁴⁵ - CHANDLER J., BARRY J. and CLARK H. (2002) « *Stressing Academe : the Wear and Tear of the New Public Management* » in *Humans Relations* ed. Sage
(source : <http://hum.sagepub.com/cgi/content/abstract/55/9/1051>)

ressentiment, et attestent du lien entre la mise en œuvre de ces pratiques managériales et l'apparition des comportements. Ces phénomènes sont également attesté par Townley, Cooper et Oakes dans leur article « Performances Measures and Rationalization of Organizations »⁴⁶: « *An initial enthusiasm by managers for the performance management initiatives was replaced with scepticism and cynicism* ». Les auteurs imputent ces postures de dépit à une disparité entre le discours de la justification raisonnée et les mécanismes d'opérationnalisation de la mesure de la performance. La recherche de la justification raisonnée et la maîtrise des instruments sont toutes deux parties intégrantes de la technologie du NPM mais dans les faits elles peuvent s'opposer.

Cette critique est répandue dans la littérature. R. C. Kearney et S. Hays⁴⁷ mettent en lumière les effets très néfastes des thèses diffusées par les tenants du « Reinventing Government » sur la carrière des fonctionnaires : « *We argue that reinventing government, contrary to its most ardent proponents' rhetoric, threatens to undermine the important role played by public servants in modern democratic governments* ».

Au bout du compte il n'est pas étonnant que la participation des fonctionnaires à la définition du processus de mise en œuvre des services publics (management participatif) n'ait pas constitué une constante. Les opérateurs du changement se sont alors coupés de l'avis d'un acteur essentiel dans l'élaboration des objectifs, hypothéquant ainsi les résultats.

« *Des dysfonctionnements ont également pu naître des situations transitoires. En effet, l'on ne passe pas d'un système wébérien à un système NPM du jour au lendemain. Les étapes se font progressivement et ne touchent pas forcément l'ensemble des effectifs et des services en même temps. Dès lors, peuvent cohabiter au sein d'une même organisation, plusieurs modes de gestion. Cette diversité peut provoquer des situations de doute, d'incompréhension, d'attentisme et de jalousie de la part des fonctionnaires. Cette cohabitation, plus ou moins bien ressentie peut avoir une incidence sur les résultats des organisations* » (Amar et Berthier, op.cit.).

Le bilan du Royaume Uni en matière d'appropriation du NPM, dressé par Keraudren⁴⁸ est à cet égard intéressant. « *Dans certains cas, les économies budgétaires n'ont pas permis d'engendrer une augmentation de l'efficacité des services, mais plutôt une dégradation. Cela*

⁴⁶ - TOWNLEY B., COOPER D.J. and OAKES L. (2003), « Performances Measures and Rationalization of Organizations » *Organization Studies* 24(7) ; pp. 1045 – 1071, ed. Sage, Londres

⁴⁷ - KEARNEY R.C. and HAYS S. (1998) "Reinventing Government and Civil Service Systems in International Perspective", *Review of Public Personnel Administration*, vol. 18, n° 4, pp. 38-54

⁴⁸ - KERAUDREN P. (1993), «Le nouveau management public en Grande Bretagne depuis 1979», *Revue Française de Science Politique*, vol. XVIII, pp.655-672

s'explique par la démobilisation et le manque d'implication des fonctionnaires, notamment des hauts fonctionnaires, qui ont perdu certaines de leurs prérogatives. [...], la logique du marché a peu pénétré l'administration. Dès lors, la réforme du secteur public n'a pu être totale, le NPM s'assimilant à un « échec relatif ».

Face à ces approches budgétaristes et menaçantes, les agents concernés développent des stratégies personnelles, des réponses mises en évidence sous forme d'une quadruple typologie par mise au point par Tor Hernes⁴⁹ sur la base des travaux menés sur l'administration norvégienne : « *First paralysis, whereby unresolved conflict leads to a stand – off situation between management and staff. Second, ritualistic decoupling, in the sense of decoupling between espoused and enacted practices. Third, loose coupling, between functions and individuals. Fourth, organic adaptation, whereby the tension is handled constructively through internal structural and cultural differentiation* ». Dans cette dernière configuration structurelle le NPM fonctionne car contextualisé.

Il est important de noter que les théories du NPM sont également mises en œuvre dans le contexte des “Pays en Voie de développement” et que les effets de ces pratiques managériales peuvent y être encore plus radicales. Dans un article intitulé « *Public Administration versus Public Management : Parallels, Divergences, Convergences and Who Benefits ?* » Abakholwa Moses Sindane affirme : “*The New Public Management approach to state and public affairs can only succeed in perpetuating the already unacceptable level of inequalities, exclusions and poverty, both domestically and globally, instead of reversing them*”. Selon lui dans le cas de pays à trop faible niveau de vie « *the situation is rendered worse by the level of poverty, lack of or inadequate education and political instability. In such situations, the lack of the state and its machinery, i.e. public administration, assumes greater proportions under the promotion of the general welfare of the population. Such situations cannot be left to economic imperatives as suggested by New Public Management approaches* ». Ici aussi la question du contexte de mise en oeuvre est posée, de façon radicale et politique, mais l'ampleur de la critique de même que sa radicalité ne font qu'attester de la même nécessité.

⁴⁹ - HERNES T. (2005), “Four Ideal-Type Organizational Responses to the New Public Management Reforms and Consequences”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, n°1, pp. 5-17

Synthèse des critiques portant la non prise en compte de la complexité et la culture

- *Le NPM ne prend pas assez en compte, les contextes de mise en œuvre,*
- *Le NPM est impulsé par le politique, mais le temps pertinent des réformes issues du NPM est celui du technicien. Le NPM engendre donc des conflits de temporalité.*
- *Le modèle devient dialectique, les Ressources Humaines subissent plus qu'ils n'adhèrent*
- *Les effets du NPM peuvent aller à l'encontre du but poursuivi*
- *Le NPM est susceptible d'aggraver les inégalités sociales, l'exclusion et la pauvreté.*

A contrario le modèle norvégien d'intégration des technologies du NPM dans le management public, montre la faisabilité de cette appropriation mais valide la condition de la prise en compte des contextes et de la culture.

B - Critiques portant sur le NPM en tant que système : Le NPM focalise l'action sur l'atteinte d'un objectif chiffré

Préambule : un exemple dans le contexte de l'Emploi

Dans un ouvrage intitulé « Les stratégies absurdes M. Beauvallet⁵⁰ illustre parfaitement cette dérive en montrant comment des organismes de formation peuvent détourner des politiques publiques dont l'évaluation de la performance des opérateurs est fondée sur des indicateurs de performance induisant des effets pervers.

Beauvallet expose (p.105) le cas du programme de formation des chômeurs aux États - Unis, le *Job Training Partnership Act* (JTPA) qui suscite des effets contre productifs : les salariés des organismes de formation sont incités financièrement à améliorer un indicateur précis qui repose sur le taux de placement des chômeurs.

Cette pratique induit une sur - sélection des chômeurs sur leur aptitude à trouver du travail. Elle a également été repérée en France sous la métaphore très expressive « d'écémage » enclavant ainsi de façon plus forte des personnes éloignées de l'emploi dans une situation de précarité aggravée par l'action publique. Mais la question politique initialement posée est bien celle de la mise à disposition de ces personnes « *éloignés de l'emploi* » d'un outil adapté à leur problématique de handicap face à leur insertion professionnelle. Beauvallet pose donc cette question : « *fallait-il accorder la priorité à la main – d'œuvre la plus proche du marché du travail et, à ce titre, la plus facile à placer, ou bien, au contraire, réserver ce programme à*

⁵⁰ BEAUVALLET M. (2009) Les stratégies absurdes - Comment faire pire en croyant faire mieux, ed. Seuil, Paris

ceux qui en avaient le plus besoin, c'est-à-dire les chômeurs de longue durée ? Sans autre précision, inciter les formateurs à améliorer le taux de placement, c'est les inciter à prendre en formation ceux des chômeurs qui ont le plus de chance de retrouver un emploi. Si cet effet de sélection était attendu, en revanche peu d'études permettaient de chiffrer l'ampleur de l'écroulement», si ce n'est une étude menée par l'État du Tennessee qui a fait évaluer ce programme en 1993 par trois économistes.

Ils posent divers constats : les formateurs sont évalués sur le taux de placement (taux de placement à trois mois après la sortie de la formation) or, ce sont les formateurs de ces organismes qui effectuent leur propre recrutement de stagiaires.

Les évaluateurs cherchent à savoir quelle aurait – été la sélectivité des opérateurs en l'absence de politique incitative, en fondant leur analyse une technique économétrique centrée sur divers critères liés aux stagiaires suivant un modèle de probabilité dit « probit » : ils évaluent la probabilité d'être sélectionné pour la formation et celle d'obtenir un emploi en fonction de nombreuses variables. Ils vérifient ensuite si les caractéristiques qui améliorent la première probabilité (être sélectionné) sont bien les mêmes que celles qui améliorent la seconde (trouver un emploi). Ces deux probabilités sont comparées en menant un raisonnement toutes choses étant égales par ailleurs. Ils mettent en lumière que c'est la variable du niveau de formation initial qui est la plus discriminante. Les centres de formation recrutent les plus éduqués. La deuxième variable est celle de résider dans une ville.

Si les centres du Tennessee recrutaient leurs stagiaires de façon aléatoire, le taux de placement serait de 13% inférieur. Cette « performance » est induite par les indicateurs de performance, mais elle ne correspond pas à l'objectif politique. Si les opérateurs étaient tenus de ne pas recruter les plus éduqués, la baisse du taux d'insertion ne serait pas de 13% mais de 24%. Nous sommes bien en présence d'un effet pervers.

Deux autres économistes, Pascal Courty et Gerald Marschke⁵¹ ont étudié ce cas en 1997. En 1982, le *Job – Training Partnership Act* (JTPA) avait modifié la gestion de la formation en la décentralisant au niveau de 620 centres de formation relativement autonomes. Le JTPA avait alors introduit des mécanismes incitatifs et des indicateurs de performance pour transformer l'organisation bureaucratique de la formation en une entreprise efficace. Le programme visait un objectif global : augmenter le « capital humain » des chômeurs (compétences, formation, expériences, ...).

Le Congrès retenu le taux de placement comme indicateur de performance.

⁵¹ COURTY P., MARSCHKE G. (1997), « Measuring Government Performance : Lessons from a Federal Job-Training Program », *The American Economic Review*, vol. 87, 2, pp. 383 - 388

Que s'est – il passé ? Dans un premier temps les opérateurs de formation n'ont déclaré avoir formé que les chômeurs qui avaient trouvé un emploi. Le taux de placement très proche de 100% était suspect. De ce fait cinq ans plus tard, le Ministère du Travail obligea les centres à déclarer tous leurs stagiaires, mais il leur laissa 90 jours pour le faire à compter de la date d'entrée en formation. Les auteurs montrent que le taux d'insertion chuta ipso facto de 20%. Les opérateurs eurent alors recours à une deuxième manipulation : celle de la date. Les années fiscales et administratives vont aux États – Unis de juillet à juillet. Autrement dit, les compteurs s'arrêtent au mois de juillet de chaque année. Le ministère analyse alors les indicateurs de performance et distribue les primes.

De ce fait les centres de formation ont achevé en juin la formation de ceux qui avaient une probabilité élevée de retrouver rapidement un emploi.

Enfin ils eurent recours à une troisième manipulation : celle qui porte sur ce que le concept de solution positive signifie. « *En clair, l'incitation amenait les centres à placer leur candidats dans des emplois faciles à trouver mais pas nécessairement de long terme ou de bonne qualité* ».

Le problème n'est pas spécifique aux États – Unis. Il existe également en France. M. Beauvallet cite⁵² l'exemple du Ministère du Travail français qui a décidé de mesurer le taux d'emploi non seulement à l'issue de la formation, mais aussi trois mois après le début du premier emploi retrouvé pour vérifier que l'emploi était stable.

Les auteurs ont mené une enquête auprès de 16 centres de formation pour mesurer l'effet de cette nouvelle incitation. Et ils ont observé que ces structures avaient bien intégré la consigne mais qu'elles tentaient de sécuriser cette période stratégique par diverses voies d'une part, et se désintéressaient totalement du sort des personnes suivies au – delà des trois mois.

M. Beauvallet conclut que l'incitation peut amener les agents qui la mettent en œuvre à se soucier davantage de leur sort que de l'atteinte réelle de l'objectif fixé et dans ce cas de figure l'intérêt personnel des « formateurs » a primé sur celui des « chômeurs ». L'effort des formateurs s'est focalisé sur l'amélioration de l'indicateur. Elle écrit : « *Les trésors d'imagination et d'astuce qui ont été déployés l'auront été d'abord à trafiquer le thermomètre. Et quand le thermomètre est le nombre de chômeurs, l'impact sur les intéressés et sur leur réinsertion n'est pas de second ordre* ».

⁵² (cf. op. cit. p. 116)

Dans l'ouvrage collectif « Les Ressources Humaines »⁵³, Gérard Donnadiou introduit une clarification terminologique qui va nous être utile dans ce qui suit. Citant Thompson⁵⁴ il propose d'évaluer la rationalité d'un système d'action par deux critères : « *un critère instrumental (efficacité) et un critère économique (efficience)*. *L'essence de la question instrumentale est de savoir si les actions spécifiques produisent de fait les résultats désirés... La question économique, essentiellement, est de savoir si les résultats sont obtenus avec l'utilisation minimale des ressources* ». Au regard de la question de la performance de l'organisation, Donnadiou affirme néanmoins avec Drucker⁵⁵ la supériorité de l'efficacité par rapport à l'efficience. Drucker en effet englobe dans le concept d'efficacité non seulement l'aptitude à atteindre ses buts mais aussi la capacité à les choisir. A l'efficacité – résultat qui concerne l'atteinte des objectifs, Peter Drucker ajoute ainsi l'efficacité – pertinence qui concerne le bien-fondé de leurs choix. « *La performance d'une action (ou d'un ensemble d'actions) peut être jugée au travers de trois critères différents mais complémentaires : l'utilité de ce qu'elle vise (pertinence), l'ampleur de ce qu'elle obtient (efficacité / résultats ou efficacité tout court), la manière dont elle l'a obtenu (efficience)* ». C'est ce que Donnadiou nomme la « *performance globale* ».

Efficacité versus efficience

Le NPM a suscité d'autres critiques. Sylvie Trosa⁵⁶, souligne avec force les différents aspects de la « crise d'un management utilitariste ». Un extrait de son chapitre 3 résume son questionnement.

Selon S. Trosa, les caractéristiques du management des années 1970 à 2000 sont fondées sur la mise en place d'outils de rationalisation interne à l'administration. Ce management se préoccupe plus d'efficience (ratio moyens utilisés/ résultats atteints) que d'efficacité qui consiste à savoir si l'on a bien atteint ses objectifs et pourquoi⁵⁷.

⁵³- DONNADIEU G. (1999), « La performance globale : quels déterminants, quelle mesure ? », in WEISS D. et al., *Les Ressources Humaines*, ed. d'Organisations, Paris,

⁵⁴- THOMPSON (1967), *Organizations in Action*, ed. Mac Graw Hill, New York

⁵⁵- DRUCKER P. (1974), *L'efficacité objectif n°1 des cadres*, Les Editions d'organisation, Paris

⁵⁶- TROSA. S. (2007), *Vers un management post bureaucratique : la réforme de l'Etat, une réforme de la société*, Collection « Questions contemporaines », ed. L'Harmattan, Paris

⁵⁷ L'évaluation consiste à mesurer et comprendre pourquoi les résultats effectifs des politiques publiques sur les citoyens, la société ou l'économie répondent ou non aux objectifs qui étaient assignés à ces politiques. C'est par l'évaluation que l'efficacité des politiques publiques peut être comprise et notamment la part que les administrations y jouent.

Il ne lie pas la modernisation interne de l'administration avec la réussite des politiques publiques, la qualité des relations avec les citoyens, la nature de la relation entre l'administration et ces derniers donc avec la gouvernance.

Les méthodes employées sont essentiellement quantitatives.

La mise en place du management a surtout été celle d'outils, de processus. Il s'est concentré sur les techniques de définition d'objectifs, de contrôle de gestion, d'indicateurs. Ce management a été mal vécu par les fonctionnaires pour une multiplicité de raisons :

Les outils ont été « promus » sans expliciter à quoi ils allaient servir et sans se préoccuper de la dimension humaine de la mise en place de ces nouvelles pratiques d'où des réactions de scepticisme voire de crainte.

Les outils se sont succédés à une cadence accélérée, sans pouvoir être appropriés, ce qui a contribué à la décrédibilisation globale du management.

Selon Trosa : « *La volonté de rendre compte au parlement prime souvent sur l'apprentissage managérial (l'élaboration des programmes de la LOLF en est un exemple), et privilégie donc les résultats quantitatifs* ». La difficulté est que les résultats quantitatifs traduisent mal les services immatériels tels que le conseil, l'appui, la négociation qui sont en fait le cœur du service public.

Selon Trosa toujours : « *L'impression prévaut donc chez nombre de fonctionnaires que le modèle de management préconisé a été celui de l'optimisation et de la productivité de processus de production de produits standardisés sur le modèle quelque peu taylorien des entreprises de produits et non des entreprises de services.* »

Par ailleurs le NPM ne s'est pas (hormis la LOLF) accompagné de changements significatifs des dispositifs du système « bureaucratique » antérieur, du foisonnement croissant des règles, ... ni de la supériorité de Paris sur les services déconcentrés (en termes de rémunération, de valorisation, de rôle).

« *Le NPM s'est ajouté aux règles typiquement françaises existantes. Là est le génie et le paradoxe : le nouveau se plaque sur l'ancien* » (cf. Trosa op.cit.). À ce jour il est perçu comme un instrument de resserrement des contraintes tant sur le « quoi faire » que sur le « comment faire ». « *Il est perçu comme un carcan. Le modèle gaullien se serait marié au Gosplan (au sens d'un modèle taylorien d'augmentation de la production et de la productivité)* » alors qu'il s'agit ici des politiques centralement impulsées tandis que la liberté de manœuvre des fonctionnaires dans les services de terrain a multiplié des innovations extrêmement riches, basées sur l'effort et le volontariat des fonctionnaires.

La critique formulée ici par Trosa rejoint celle qu'expose M. Baslé⁵⁸ dans un article de 2009 intitulé « Révision générale des politiques publiques » et activités évaluatives en France : différences, complémentarités ? », en voici la conclusion :

« Dans tous les métiers du suivi et de l'évaluation et dans les conditions optimales (le préalable du nouveau management public), à tout moment, la connaissance s'acquiert selon des méthodes qui doivent « fabriquer des preuves » de l'utilité socio – économique et politique des politiques et programmes. La politique et le management par la preuve s'appuient sur les « démonstrateurs » que sont les connaissances issues de tous les métiers précédents. La connaissance est inégalement répartie d'où l'importance de faire appel aux intéressés (services ou bénéficiaires le long de la chaîne de fourniture), d'où l'importance des circuits internes d'information (et des applications informatiques facilitant l'ergonomie de la mise à disposition), d'où aussi l'importance de la maîtrise externe du débat public, de la mise en débat, de l'utilisation des retours d'information ou de connaissance et de la communication. Enfin, la mise en débat public de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité, de la performance (ratio – coût – résultat), de l'effectivité et de l'impact suppose que les politiques prennent le risque de s'exposer au « dialogue politique » en engageant des ressources humaines dans la « médiation politique ».

Ce n'est pas le cas de la RGPP française, trop technocratique, peu structurée, travaillant sur la seule couche organisationnelle de premier niveau (les surfaces des organigrammes) et dont la vie risque d'être courte, faute d'ancrage dans nos institutions, de relais avec le Parlement et surtout faute de signification pour les services fournisseurs d'utilité socio – économique et les populations (bénéficiaires, citoyens) qui cherchent le sens des politiques publiques et des programmes qui devraient être de plus en plus leurs affaires publiques ? Il reste à attendre le moment où l'on pourra se donner le cahier des charges d'une véritable évaluation ex post de la RGPP française ».

Cette critique d'un « NPM – budgétaire », incarné à ce jour par la RGPP rejoint la critique anglo saxonne. Les travaux de Michael Power et en particulier « *La société de l'audit* » déjà évoqué, décrivent et caractérisent cette critique.

« Il existe des tensions au sein même du concept. La plus notable aux yeux de nombreux commentateurs (notamment Pollitt, 1995) est la tension existant entre, d'une part, la crise

⁵⁸- BASLE M. 2009, « Révision générale des politiques publiques et activités évaluatives en France : différences, complémentarités ? », (Source : http://perso.univrennes1.fr/maurice.basle/Publications/2009/Revision_generale_politiques_publicques.pdf)

fiscale, les questions d'économie, d'efficience et de contrôle des coûts et, d'autre part, l'augmentation de la qualité ou de l'efficacité des services. [...]

L'insensibilité du NPM aux effets secondaires et aux conséquences empiriques a suscité de très nombreuses critiques.

« *La tentative de séparation des services et des dispositifs de gouvernement d'entreprise [...] vise à substituer à la bureaucratie étatique les instruments managériaux de la comptabilité et de l'audit* (Self, p.159)⁵⁹. En se calquant sur les structures du marché, la « gestion » devient une compétence technique transférable « *séparée de l'expérience et des connaissances spécialisées, également applicable aux secteurs public et privé et surtout soucieuse d'utiliser efficacement les ressources* » (Self, p. 169).

Les critiques du NPM soulignent que « *l'audit sape les structures traditionnelles. Les fonctionnaires ne sont plus responsables de leurs décisions auprès des ministres mais doivent se fier aux valeurs professionnelles des comptables et des auditeurs [...]. Les comptables ne fournissent plus seulement des informations financières. Ils sont aux premières loges pour prendre des décisions. Les prises de décisions n'empruntent donc plus les canaux politiques reconnus* » (Jones, p. 192-193)⁶⁰.

Ces critiques et d'autres du même acabit prouvent que les réformes britanniques défient radicalement la culture des entreprises auxquelles elles s'appliquent. « *Les systèmes de gestion, de contrôle et d'évaluation, certes techniques, expriment aussi un ensemble de croyances et de valeurs implicites* » (Neave, P. 18)⁶¹.

L'une des ironies du NPM est qu'il insiste « *sur le fait que les services publics doivent s'investir bien davantage dans l'élaboration de productions mesurables, alors que certains aspects fondamentaux des réformes elles – mêmes semblent avoir presque échappé à ces obligations* » (Pollitt, 1995, p. 135). En fait le NPM se caractérise par une absence d'auto – évaluation. Il s'adresse par conséquent à des consultants pour mettre en œuvre des réformes générales et non pour évaluer leurs effets particuliers sur les entreprises (Laughlin et Broadbent)⁶².

⁵⁹ SELF P. (1993), *Government by the Market ? The Politics of Public Choice*, Mac Millan Press, Londres

⁶⁰ JONES C. (1993), «Auditing criminal justice», *British Journal of Criminology*, 33 (2), pp.187-202

⁶¹ NEAVE G. (1988), « On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise : an Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986 – 1988», *European Journal of Education*, 23 (1/2) pp.7-23

⁶² LAUGHLIN R.C. et BRAODBENT J. (1995), *Evaluating the new public management in the UK : a constitutional possibility*, Sheffield University Management School

Dans un autre article écrit par Colin Talbot⁶³ Professeur à l'Université de Nottingham intitulé « *La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique* » parue en 2003, l'auteur met en évidence la notion de paradoxe dans la constitution de la théorie du New public Management.

Il définit cette notion de systèmes paradoxaux, en référence aux travaux de Robert Quinn, Kim Cameron *et al*⁶⁴, sous forme d'une théorie du comportement managérial et de la dynamique des organisations. Quinn et Cameron mettent en avant quatre modèles de l'organisation humaine, aussi fondamentaux que contradictoires : le modèle rationaliste (poursuivant un but rationnel) ; le modèle fondé sur les processus internes ; le modèle des rapports humains ; et le modèle des systèmes ouverts. En référence à ces quatre modèles la théorie construite par Quinn et Cameron se diffère des autres théories des organisations en ce qu'elle voit dans ces modèles, non pas des types s'excluant mutuellement (ou/ou), mais des types paradoxaux (et/et). Ces modèles sont contradictoires, mais coexistent dans une tension dynamique permanente entre les quadrants du modèle. Ici le terme de paradoxe ne signifie pas que quelque chose produit un résultat inattendu ou pervers « *par exemple des expériences de décentralisation dont le résultat est une centralisation accrue* ». Le paradoxe est ici une contradiction permanente et irréductible entre des éléments qui apparemment s'excluent l'un l'autre mais co – existent malgré tout.

Concernant le New Public Management, il se caractérise par quatre paradoxes. Ces paradoxes s'articulent autour de deux polarités fondamentales. La première est le paradoxe opposant la centralisation et l'obligation de rendre compte, à la décentralisation et à la participation d'autre part. La deuxième polarité oppose la rationalité du choix au jugement personnel et au compromis. En rassemblant ces deux couples paradoxaux deux par deux on obtient quatre types de modèles paradoxaux qui sous – tendent le NPM et ses injonctions : « que les responsables décident », « que les managers dirigent », « que les consommateurs choisissent » et « que les actionnaires participent ».

A l'aune de l'expérience britannique et selon l'auteur, il apparaît clairement que ces quatre versants de la réforme sont contradictoires. « *Ces contradictions sont parfois remontées à la surface, se manifestant par des crises ou des dysfonctionnements. Le renvoi du directeur général du service des prisons à la suite de quelques évènements spectaculaires, a révélé l'existence d'un différend majeur entre le droit des responsables politiques de décider et le*

⁶³ TALBOT C. (2003), « *La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique* » (source : <http://www.CAIRN.INFO/REVUE-FRANCAISE-D-ADMINISTRATION-PUBLIQUE-1-P-11.HTM>)

⁶⁴ QUINN R.E., et CAMERON K.S. (1988), *Toward a theory of change in organization and management*, Ballinger Pub.Co, Cambridge

droit des managers à diriger. [...] Le manque de clarté dans la définition des rôles et pouvoirs des responsables politiques, managers, consommateurs, voire jusqu'à un certain point des actionnaires a conduit à multiplier les instances de direction. Dans de nombreux cas, les objectifs ciblés par les responsables d'agence sont entrés en conflit avec ceux élaborés par les ministres, lesquels, à leur tour sont entrés en conflit avec ceux proposés dans les chartes établissant les normes pour les services proposés aux consommateurs ».

[...]

Si l'on devait caractériser le mouvement des réformes NPM développé au Royaume - Uni ces vingt dernières années, on pourrait le qualifier d'« hypocrisie systématique des politiques ». En effet selon l'auteur, « tous les éléments paradoxaux et contradictoires de ces réformes ont été balayés par des déclarations sophistiquées. Il est vrai que la fonction publique britannique peut, par certains aspects, être considérée comme le meilleur endroit pour exercer ce type d'hypocrisie, étant donné son aptitude légendaire à finasser. Ce n'est peut-être pas un hasard si la seule déclaration générale d'importance sur la stratégie de réforme de la fonction publique des années 1990 ait été intitulée « Continuité et Changement ». Selon Talbot, « cette déclaration ne fut qu'une manière élégante de tenter de se débarrasser de ces facteurs gênants, en donnant à croire que la politique de réforme était parfaitement rationnelle et dépourvue de contradictions ».

L'exercice d'évaluation des réformes issues du NPM ne constitue pas un exercice aisé. En outre le NPM évolue dans différents pays : Suède, Danemark, Selon Michael Power : « Au contraire. Le problème, c'est que les fondements institutionnels d'une telle évaluation sont minces et dominés par la nécessité de prouver que les choses fonctionnent, que les objectifs sont atteints. Cela peut conduire à perpétuer certaines pratiques, bien que leur échec soit à divers égards manifeste, et à augmenter les coûts de transactions, éléments clés de l'armure conceptuelle du New Public Management. Tous les secteurs concernés par ces relations quasi commerciales doivent garder des employés formés aux aspects techniques des contrats, ce qui n'était pas nécessaire à l'époque où régnait la hiérarchie administrative, car la confiance et l'autorité se substituaient aux détails de la comptabilité (Pollitt, p. 147)⁶⁵.

Enfin le New Public Management pose problème car il se conçoit comme une doctrine au-dessus de tout soupçon. Une évaluation plus large de ses conséquences financières et non financières, orientée sur la sensibilité des réformes au contexte social, représenterait un poids

⁶⁵ - POLLITT C. (1995), « Justifications by works or by faith ?Evaluating the new public management'', *Evaluation*, 1(2), pp.133-154

stratégique intolérable, d'autant plus que les études pilotes longitudinales et les analyses coûts – profits sont longues et controversées. En tant qu'engagement stratégique, les programmes du New Public Management supposent aussi que l'audit sur lequel ils reposent est efficace et dénué d'effets secondaires indésirables ».

Enfin une des critiques les plus radicales et peut être les plus politiques du bien fondé du NPM vient de Florence Piron⁶⁶ qui dans un article intitulé « La production politique de l'indifférence dans le nouveau management public » fustige un glissement dans la figure du citoyen que remplace celle du consommateur sous l'effet de la mise en œuvre des théories du NPM.

« L'indifférence à autrui est un des risques inhérents au système démocratique qui ne peut forcer les concitoyens à participer aux débats publics sur le bien commun, ni à vivre concrètement le principe de la fraternité ou de la solidarité. La conscience de ce risque conduit à faire la critique politique du Nouveau Management Public, nouvelle idéologie de gestion qui vise à transformer les rapports entre l'État et les citoyens en une sorte de « méga - relation de service ». En effet, en faisant du citoyen un client, cette idéologie tend à encourager le choix de l'indifférence au détriment d'une renforcement de l'éthique de la concitoyenneté ».

NPM à dominante budgétaire et NPM à dominante managériale

A partir de l'exemple québécois, cette critique se fonde également sur une analyse de la rhétorique du pouvoir, développée dans les discours des dirigeants en référence à un NPM budgétaire. La thèse de Merrien⁶⁷ décrit une « trilogie incantatoire : besoins – satisfaction - services » fondement d'une légitimation de la théorie des 3 E (Economie, Efficience, Efficacité) qui conduit les dirigeants à « *organiser l'État non pas en fonction d'un projet politique débattu au Parlement, mais en fonction des besoins des citoyens en matière de services* ». Du point de vue général, ce risque de « glissement » de la figure du citoyen à celle du client, récuse la pertinence du recours aux méthodes du management considérée par elle comme « *l'introduction dans l'administration publique d'une idéologie entrepreneuriale* ».

⁶⁶- PIRON F. (2003), « La production politique de l'indifférence dans le nouveau management public », *Anthropologie et Sociétés*, vol.27, n°3, pp.47-71

⁶⁷ MERRIEN F.-X. (1999), « La Nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien Social et Politique*, 41 :pp.95-104

La mise en œuvre des réformes conçues dans ce contexte vise fréquemment une plus grande rapidité des services rendus. F. Piron interprète cette insistance sur la rapidité des services de deux façons complémentaires :

- en citant Arpin⁶⁸ elle estime qu'il s'agit d'une part de satisfaire les exigences de « *consommateurs qui font en toutes choses du zapping. Ils traitent les produits et les fournisseurs comme ils le font pour les émissions de télé* ». Adopter voire dépasser les normes du secteur privé, c'est donc s'efforcer de satisfaire instantanément les besoins des citoyens, même si ces derniers n'ont pas le choix du fournisseur.
- Le temps sous la forme du « délai de réponse » convient également comme indicateur de performance, or le NPM est sans cesse à la recherche de tels indicateurs pouvant servir de preuve.

Elle qualifie le citoyen – client de rejeton du NPM et considère que c'est en ce point que réside le principal danger : « *le client d'un service public ne s'intéresse pas, [...] au « sens » de la fonction publique en général : il ne s'intéresse qu'au service que peut lui rendre telle ou telle organisation, qu'elle soit publique ou privée* ». Ce citoyen – client ne ressemble t'il pas à l'entrepreneur privé ?

Citant Revault d'Allones⁶⁹, elle affirme que le credo de la satisfaction des besoins des citoyens – clients décrit parfaitement la problématique de « *dépérissement politique* » et le « *déficit démocratique* ».

Faisant référence à l'avis des médias, elle note que les « *citoyens ordinaires* » sont de plus en plus cyniques et désabusés face aux politiciens [...]. « *La hausse constante, rapportée dans les médias, du taux d'abstention aux élections dans les démocraties libérales contemporaines est souvent interprétée comme un symptôme majeur de ce phénomène, comme si les citoyens reportaient leur écoeurlement des politiciens sur le système politique en général – ou ne savaient pas faire la différence entre le système et les acteurs* ». A ce sujet elle pose la question de savoir si « *anticiper et satisfaire des besoins, est-ce vraiment la même chose que d'imaginer des manières de relancer le débat démocratique et la discussion collective sur ce que pourraient être nos sociétés dans l'avenir ?* ». Selon elle, « *ce virage vers une gestion entrepreneuriale semble aller à l'encontre du possible raffermissement de la confiance des citoyens envers le système démocratique* ».

⁶⁸ ARPIN R. (1990), « Discours ou réalité ? Problématique globale du service à la clientèle dans le secteur public » : 4-21, In Adenap, *Le service à la clientèle, Discours ou réalité ? Colloque Adénap-Enap*, Québec.

⁶⁹ - REVAULT d'ALLONNES M. (1995), *Ce que l'homme fait à l'homme. Essai sur le mal politique*, ed. Le Seuil, Réédition Champs-Flammarion, Paris.

La logique de fonctionnement du secteur privé est centrée sur l'atteinte du profit maximum au bénéfice de l'actionnaire. Comment croire dans ce cas que l'État, qui reste pour la plupart des citoyens la preuve de l'existence du bien commun, serait mieux géré comme une entreprise privée et qu'il mériterait ainsi la confiance des citoyens ? Le NPM budgétaire l'affirme pourtant. Pour cela ses penseurs s'appuient selon elle sur plusieurs glissements sémantiques et des techniques de manipulation par le moyen d'un discours empruntant ses fondements à la morale.

Ces critiques dans leur ensemble convergent vers une remise en cause des fondements du NPM budgétaire et alimentent leurs thèses sur l'analyse des résultats observés dans différents pays. Toutefois, plus qu'une critique du NPM ces auteurs posent le constat d'un corpus théorique (et méthodologique) mou dont les multiples interprétations engendrent toutes des dysfonctionnements à un titre ou un autre.

Ces critiques convergent également vers une dénonciation du caractère assez totalitaire de ces interprétations et des méthodologies de mise en œuvre, écartant délibérément les techniciens réduits au stade d'exécutants (Trosa, Baslé) voire d'exécutants de plus en plus déresponsabilisés (Power) et maltraités (J. Chandler, J. Barry et H. Clark) et des citoyens réduits au stade de consommateurs (Piron) voire paupérisés (Sindane).

Le tableau qui suit a pour objectif de caractériser les critiques formulées autour du NPM dès lors que cette théorie est comprise et mise en œuvre comme un dogme. Il ne prétend pas clore le débat sur l'intérêt de la réforme, ni même ne cherche à disqualifier le projet initial du NPM dans sa totalité mais invite à une réflexion sur sa mise en œuvre.

Il informe aussi sur la dérive managériale de la fonction politique (cf. Emery op.cit) par ailleurs constatée dans le cadre de la conduite du dossier de transfert de la commande publique de formation aux Régions.

Performance et éthique du service public ne sont pas incompatibles

Dans un article intitulé « Culture de la performance et éthique du service public »⁷⁰, Jean Etienne apporte un témoignage lié à son expérience au sein du ministère de l'Education Nationale en tant qu'Inspecteur Général. Selon lui, il est possible de concilier performance et éthique éducative, « *sous réserve notamment de ne pas se contenter d'objectifs quantitatifs (aux effets parfois pervers) et d'introduire des éléments d'évaluation qualitative, plus ne adéquation avec les valeurs du monde enseignant* » (cf. op.cit p. 41). L'auteur montre que

⁷⁰ ETIENNE J. (2009), « Culture de la performance et éthique du service public », in *Futuribles* n° 356 pp. 41-49

l'emploi des seuls indicateurs quantitatifs de performance dans le monde éducatif induit divers effets pervers. Ainsi en classant les établissements au regard de résultats aux tests de leurs élèves on induit un biais réducteur. Evaluer les acquis des élèves à partir d'indicateurs n'est pas neutre du point de vue des missions assignées à l'École. « *C'est mettre au premier plan des préoccupations ce qui est mesurable au détriment de ce qui ne l'est pas* », car la tentation est grande de valoriser ce qui est facilement mesurable plutôt que de mesurer ce qui mériterait d'être valorisé. Dans ce cas, le risque existe dans ce cas de n'enseigner que ce qui est évalué par les tests au détriment d'apprentissages de fond.

L'une des grandes missions du service public est aussi de traiter de manière égale tous les usagers, et même de donner plus à ceux qui ont moins pour compenser les inégalités de départ, ce qui n'est pas compatible avec la recherche effrénée de la performance. Cette recherche conduit à des dérives : concurrence entre établissements pour recruter les meilleurs élèves, réorientation de certains élèves vers des filières moins exigeantes, focalisation du travail des enseignants sur les élèves susceptibles de franchir la barre des tests au détriment des autres, ...

A contrario fixer comme objectif que tous les élèves doivent maîtriser les compétences du socle commun fait de la recherche de l'égalité des résultats une composante à part entière de l'efficacité des établissements scolaires. « *Efficacité et équité vont généralement de pair* » (cf. op. cit. p44).

« *Pour être légitime la mesure de la performance doit aussi être juste* ». En définitive J. Etienne s'interroge sur ce que l'on recherche au travers de la mesure de la performance. Selon lui la légitimation de cette démarche tient à sa capacité à apporter aux équipes pédagogiques un retour d'informations utiles pour améliorer la qualité des apprentissages. Il est donc urgent selon lui de compléter ces dispositifs par la mise en place de mode d'évaluation plus qualitatifs permettant de construire des profils de compétences et de suivre dans la durée leur progression. Pour cela J. Etienne souligne la pertinence des indicateurs de valeur ajoutée construits par le Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère français de l'éducation : outre le retard scolaire et l'origine sociale des élèves, ils prennent désormais en compte le niveau initial des élèves ainsi que la composition sociale des établissements.

J. Etienne affirme en sa qualité d'inspecteur général de l'Education Nationale que la performance des établissements se construit grâce à la mobilisation collective des personnels et que leur adhésion au projet est donc essentielle, mais qu'en France elle ne passe pas par le moyen d'un accroissement de revenu, mais par une reconnaissance de leur action dans le

cadre de valeurs communes. Selon lui « *insuffler une culture de la performance dans le système éducatif n'est pas exclusif, loin de là, d'un pilotage par les valeurs* ».

Comme le souligne ce témoignage et comme nous le verrons dans le chapitre 4 consacré à l'étude de l'impact de la décentralisation sur l'organisation interne de l'AFPA, le cadre de référence du NPM doit être enrichi d'une dimension qualitative qui puise ses racines dans les théories néo – institutionnaliste et dans l'instrumentation du Suivi – Evaluation.

Synthèse des critiques portant sur la focalisation de l'action sur des objectifs chiffrés

- *Le NPM consacre l'efficiences au détriment de l'efficacité*
- *Le NPM entraîne le fonctionnaire à plus d'allégeance aux indicateurs de performance qu'à la commande politique,*
- *Un NPM purement budgétaire n'oblige pas le politique et le technicien à dialoguer ce qui induit que,*
- *Le NPM ne favorise pas les processus d'apprentissage*

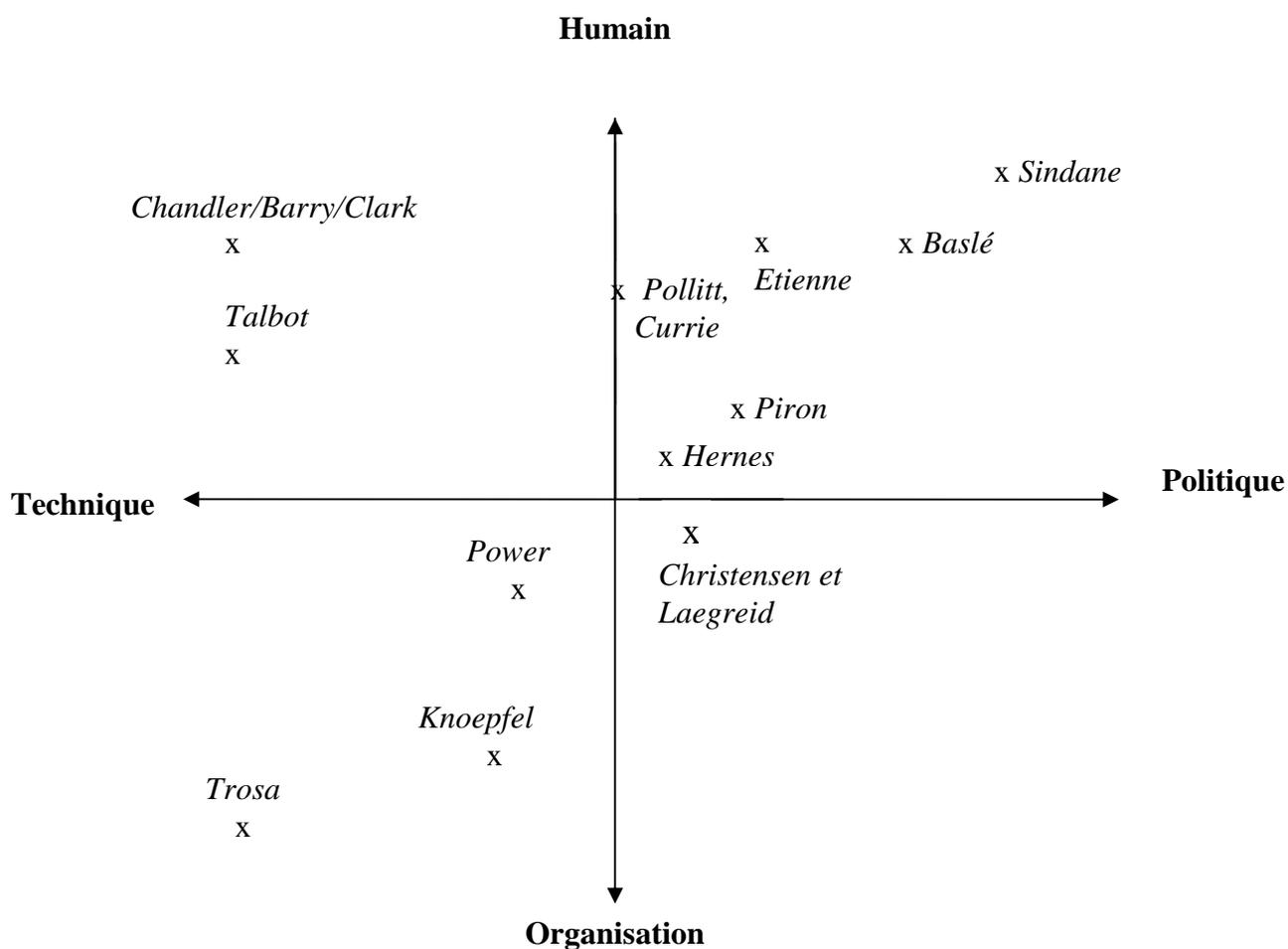
Typologies des critiques formulées au NPM

<i>Auteur</i>	<i>Nature de la critique</i>	<i>Thèse</i>
S. Trosa	Evaluative	Le NPM consacre l'efficacité au détriment de l'efficacité
J. Etienne	Epistémologique et éthique	Culture de la performance et éthique de service public sont compatibles
M. Power	Epistémologique et managériale	Le NPM a produit une aberration : le fonctionnaire devient plus alléchant aux indicateurs de performance qu'à la commande politique
P. Knoepfel	Epistémologique et socio organisationnelle	Le NPM constitue une technologie du changement limitée car ne favorisant pas l'apprentissage de la compétence collective et individuelle
A.M. Sindane	Politique	Le NPM accroît la pauvreté et l'exclusion dans les pays à faible taux de développement économique. Seule une adaptation lente et intégrant la culture du pays peut permettre une appropriation.
F. Piron	Politique	Le NPM consacre le glissement de la figure du citoyen vers celle du consommateur
M. Baslé	Politique et Managériale	Un NPM purement budgétaire n'oblige pas le politique et le manager à dialoguer
J.Chandler, J.Barry et H. Clark	Managériale et « GRH »	La mise en œuvre de pratiques issues d'un NPM « orthodoxe » engendre stress, et mal vivre au travail, mais aussi culpabilités.
T. Hernes	Socio-organisationnelle et « GRH »	La mise en œuvre du NPM ne réussit que dans le cadre d'un processus d'adaptation organique, par un processus de différenciation culturelle
C. Talbot	Managériale et Psychologique	Paradoxes et polarités en tension
C. Pollitt, et G. Currie	Méthodologique	Les modèles NPM ne peuvent faire l'objet d'une appropriation qu'à la condition d'une prise en compte des dimensions fonctionnelle et contextuelle
Christensen et Laegreid	Epistémologique et culturelle	L'appropriation du NPM passe par un filtre culturel et un processus transformationnel

Ces diverses critiques peuvent être caractérisées selon deux axes :

- 1^{er} axe : de l'organisation au facteur humain et
- 2nd axe : du technique au politique

Schéma de présentation des différentes contributions à l'étude des effets du NPM



La gestion comptable des deniers publics et ses effets pervers font flores dans le débat politique et scientifique qui suscite beaucoup de recherches. Les termes du débat politique renvoient les deux postures dos à dos dans une dialectique tout aussi réductrice, d'un côté la gestion comptable visant la performance au détriment des valeurs du service public et de la culture de gouvernance, et de l'autre la gestion fondée sur la hiérarchie et la confiance mais l'inaptitude à s'autoréguler.

1.2.3.2.5 – l'écueil de la rhétorique « réactionnaire »

Cette dialectique peut être considérée comme réactionnaire par référence à Hirschman⁷¹ qui dans son ouvrage « deux siècles de rhétorique réactionnaire » dénonce trois thèses mises en œuvre tant la justification du NPM que dans sa contestation :

- La thèse de l'effet pervers
- La thèse de l'inanité
- La thèse de la mise en péril

La thèse de l'effet pervers

Selon Hirschman, les réactionnaires ne peuvent affronter les thèses progressistes de front. C'est pourquoi la première thèse apparue est celle de l'effet pervers définie par lui comme suit: "*Les mesures destinées à faire avancer le corps social dans une certaine direction le feront effectivement bouger, mais dans le sens inverse*". Ainsi, parle-t-on de nos jours du caractère contre-productif d'une disposition, ou bien d'une "fausse bonne idée"... Il s'agit là d'un procédé rhétorique.

Cette thèse prend sa source intellectuelle dans la philosophie des Lumières, et *plus précisément dans la notion d'"effets non voulus de l'action humaine" dont la "Main Invisible" d'Adam Smith est le parfait exemple. Le même type de raisonnement resurgit avec le développement de l'aide sociale, de l'"aide aux pauvres" à l'État-providence.*

La thèse de l'inanité

La définition qu'en donne Hirschman est la suivante : "*Toute tentative de changement est mort-née tout prétendu changement n'est, n'a été, et ne sera que dehors, façade et apparence devant les structures sociales profondes.*" La thèse de l'inanité présente une apparence de modération par rapport à celle de l'effet pervers mais il n'en est rien. En effet, la thèse de l'inanité est selon lui, une entreprise d'humiliation et de démoralisation des artisans du changement.

Dans L'Ancien Régime et la Révolution, Tocqueville montre que de nombreuses "conquêtes" vantées par la Révolution Française étaient acquises bien avant 1789, comme par exemple la centralisation administrative. C'est pourquoi, selon Hirschman, Tocqueville peut être présenté comme l'inventeur de la thèse de l'inanité. Il y a, en effet, dans certaines de ses affirmations

⁷¹ - HIRSCHMAN A.O (1991), *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, ed. Fayard, Paris

subtiles sur la Révolution, un aspect provocant, plus encore que dans les attaques frontales d'un De Maistre ou d'un Burke, pour ceux qui se disent les héritiers de la Révolution.

L'objet de la thèse de l'inanité est de montrer que si une réforme est vouée à l'échec, c'est parce qu'elle fait abstraction de telle ou telle "loi" scientifiquement établie. Or, ces deux thèses (effet pervers et inanité) semblent, à première vue, se fonder sur la même idée : celle de conséquences non prévues de l'action humaine.

Il y a, enfin, une différence dans le mode d'utilisation de ces deux thèses. Les tenants de thèse de l'effet pervers rendent souvent hommage à la "bonne volonté" ou aux "bonnes intentions" des partisans de la réforme qu'ils veulent combattre : ils feignent en fait de leur reprocher leur naïveté. En revanche, les défenseurs de la thèse de l'inanité insistent souvent sur le fait que les objectifs invoqués (justice sociale...) ne servaient qu'à camoufler des appétits personnels (cf. l'argument du détournement).

La thèse de la mise en péril

Il s'agit d'" *affirmer que le changement en question, bien que peut-être souhaitable en principe, entraîne tels ou tels coûts ou conséquences inacceptables* ". C'est ce qu'Hirschman appelle de façon humoristique le " *principe de la Porte Ouverte* " et le " *principe du Dangereux Précédent* ". Une formulation différente est donnée quelques lignes plus loin par l'auteur : " *le progrès dans les sociétés humaines est chose si problématique que tout nouveau pas en avant porte gravement atteinte à une ou plusieurs conquêtes antérieures* ". Cette thèse permet à nouveau de ne pas attaquer de front les arguments progressistes. En reprenant le modèle de T.H. Marshall, Hirschman trouve deux séries d'applications de la thèse de la mise en péril : d'une part, la démocratie est présentée comme un danger pour la liberté d'autre part, c'est l'État - providence qui est censé être un danger pour la liberté ou la démocratie ou bien encore les deux à la fois.

Mais pour finaliser sa pensée, Hirschman montre que la trilogie présentée trouve son exact pendant du côté « progressiste », en trois figures de pensée également figées, je cite : « Renoncer à l'action envisagée aura des conséquences désastreuses ; la nouvelle réforme et l'ancienne se renforceront l'une l'autre ; l'action envisagée s'appuie sur de puissantes forces historiques qui sont déjà à l'œuvre ; il serait donc totalement vain de s'y opposer ». Aucun des deux camps n'a le monopole de cette rhétorique. Pour conclure Hirschman nous invite enfin à ne pas opérer une lecture trop dogmatique de cet essai qui aboutirait à le réduire à une arme contre la discussion démocratique. Tout débat devient en effet impossible si on applique ces

thèses systématiquement aux arguments qu'on veut réfuter, sans y répondre sur le fond. On peut, de plus, en retour, être soi-même victime de ce dogmatisme...

Cette réflexion s'applique parfaitement à la question du changement organisationnel et à la dérive des pensées qui animent le débat qu'il engendre.

Le débat autour des thèses du NPM est vif et foisonnant. Il engendre aussi des effets d'instrumentalisation comme nous venons de le voir.

Ce qui caractérise les logiques de succès observées tient à la prise en compte de la complexité des contextes et des pratiques mais aussi de la culture des acteurs.

Dans ce contexte, le modèle d'évaluation des politiques publiques enrichi, présenté ci-après, permet d'apporter des réponses à nombre des critiques formulées.

Synthèse du chapitre 1

Au cours du chapitre 1 nous avons établi la problématique de cette recherche. Celle-ci s'inscrit dans un contexte très incertain constitué par un retournement brutal du marché du travail et une hausse très forte des demandes d'emploi (+25% en une année⁷²), une accumulation de projets de réformes (réforme du marché du travail, de la représentation syndicale, de la formation professionnelle et enfin réforme des collectivités locales) ainsi qu'un contexte pré-électoral. Dans cette situation, le transfert aux Régions de la commande publique de formation consécutif à la loi du 13 août 2004, impose aux acteurs de ce dossier une situation de grande tension.

Le sujet de cette thèse est l'observation, l'analyse et l'évaluation de ce processus de transfert de la commande publique de formation aux Régions et son impact sur l'AFPA. Le modèle en tension est celui de l'évolution du contexte et du besoin de performance organisationnelle de l'AFPA dans le cadre de double questionnement : l'AFPA acteur majeur de la commande publique de formation, doit à la fois réussir à satisfaire ses commanditaires et financeurs dans un contexte de mise en concurrence de la principale source de son financement et contribuer à la réussite de la mise en relation de demandeurs d'emploi qualifiés avec les attentes de l'économie. Elle doit passer d'une culture de production à une culture de service.

⁷² cf. chapitre 3

Il établit que ces travaux de recherche s'articuleront autour deux axes complémentaires (interne et externe à l'AFPA). Sur un plan méthodologique, ils s'inscriront dans le contexte de l'analyse contextualiste définie par Pettigrew.

Ce chapitre intègre une analyse réflexive (Pierre Bourdieu, 2000), qui concerne la position double de l'auteur, à la fois acteur du processus (du fait de sa vie professionnelle) et chercheur. Cette analyse expose les difficultés et dangers de cette position, mais aboutit à la conclusion qu'elle peut également constituer un avantage dans la circonstance pour le chercheur.

Ce chapitre expose également les fondements des théories d'action de Pettigrew (1985a, 1985b, 1990) et du contextualisme comme mode d'analyse. Il en expose les outils : contexte, contenu et processus ainsi que la mise en regard des variables contextuelles (« analyse verticale ») et le processus observé (« analyse horizontale »).

Ce chapitre intègre une analyse des thèses du New Public Management (NPM) et montre que leur mise en œuvre est contre productive lorsqu'elle s'inscrit dans une opérationnalisation stricte voire dogmatique et dénuée d'une prise en compte des aspects contextuels et culturels.

Ce chapitre établit que le modèle du NPM pour être efficace, doit s'enrichir d'une dimension compréhensive et d'une démarche pédagogique. Le NPM doit être enrichi d'une démarche compréhensive qui passe par une instrumentation qualitative (de même que l'analyse contextualiste qui lui est complémentaire).

Il approfondit les leçons tirées du New Public Management anglo – saxon mais également celles très différentes venues d'Europe du Nord, de même que des critiques formulées quant à sa traduction opérationnelle en France (A. Bartoli, 2005) et de (S. Trosa, 2007). Il situe cette problématique dans ce contexte.

Première partie

Analyse externe

*La construction du processus à l'œuvre en vue du transfert aux Régions de la
commande publique de formation*

Chapitre 2 – Les contextes historiques, les ambiances et réalités législatives et réglementaires et leur évolution récente

*« Tant qu'il y a doctrine,
il ne peut y avoir compréhension. »
Mâ Ananda Moyi*

Dans le cadre du chapitre 1 nous avons exposé l'outillage théorique et méthodologique mis en œuvre dans le cadre de cette recherche. Avec ce deuxième chapitre, nous initions la première partie de la recherche à savoir l'analyse externe du processus de transfert de cette commande publique. Ce chapitre a pour objet de définir les différents contextes qui ont conduit à ce transfert aux Régions des financements de l'AFPA. Il se divise en quatre parties :

- le contexte européen de la libéralisation des services
- l'histoire de la décentralisation de la formation professionnelle en France
- l'histoire de l'AFPA
- le vote de la loi du 13 août 2004

2.1 – Le contexte européen de la libéralisation des services : Processus de Bologne et directive « services »

Préambule

Cette partie résume le débat de la libéralisation des services en Europe. Elle met en lumière l'impact des thèses « *néolibérales* » dans ce processus et le rôle des acteurs dans l'histoire récente de la libéralisation de ces services. Elle démontre le rôle capital des lobbies économiques et leur prégnance dans cette mise en œuvre et la place réduite du politique.

Pour mener cette recherche l'auteur s'est principalement fondé sur une analyse de la littérature : ouvrages, rapports, articles. Cette analyse se fonde sur deux approches opposées, celle de Christian De Montlibert⁷³ qui analyse le processus de la marchandisation de la connaissance et les thèses, de même que celle de José Rose⁷⁴ et celles avancées par des acteurs tels que C. Allègre et J. Attali, qui donnent sens à cette démarche. De Montlibert se situe dans la perspective critique des travaux de P. Bourdieu sur la montée du néo-libéralisme, mais souhaite asseoir son analyse, à l'instar d'autres articles publiés sur ce thème dans la

⁷³ DE MONTLIBERT C. (2004), *Savoir à vendre – L'enseignement supérieur et la recherche en danger*, ed. Raisons d'Agir, Paris.

⁷⁴ ROSE J. (2002), « L'Université entre concurrence et coopération : que devient le service public ? » in *Concurrence et Services publics ; enjeux et perspectives* ouvrage collectif dirigé par HENAFF G., ed. PUR, Rennes

revue *Actes de la recherches en Sciences Sociales*⁷⁵, sur des bases informées. Nous observerons quelques résultats statistiques imputés au Processus de Bologne par l'UE qui éclairent le débat. Par la suite nous analyserons la littérature liée à l'adoption de la Directive Service dans une perspective historique, puisqu'elle constitue un élément majeur du contexte du vote de la loi du 13 août 2004.

Le contexte

La libre circulation des services en Europe, remonte au traité de Rome lui – même. Toutefois selon le Parlement européen « *l'objectif d'assurer la libre circulation des services en Europe ne date pas d'aujourd'hui. En réalité, dès 1957, les six pays fondateurs de la Communauté économique européenne s'étaient engagés à réaliser un grand marché dans lequel circuleraient librement les personnes, les biens, les capitaux et... les services. Quarante-cinq ans plus tard, des quatre libertés inscrites dans le Traité de Rome*⁷⁶, celle touchant aux services n'a pas été réalisée.»

2.1.1 – Libéralisation des services et Institutions du Savoir : le savoir, objet de commerce ?

Concernant le monde de l'éducation et de la formation, De Montlibert, affirme que la réforme des services poursuit trois buts :

1 – Elle sont d'ordre budgétaire et visent à réduire les coûts. De ce fait les opérateurs sont confrontés à des injonctions d'« *efficacité* » accrue, de « *mutualisation des ressources* » et d'« *économies d'échelle* ». La recherche de productivité s'accompagne d'un accroissement des pouvoirs des dirigeants des institutions pédagogiques et transforme leur fonction en celle d'entrepreneur.

2 – Elles visent à faire en sorte que « *la fiction néo-libérale devienne la réalité du monde* », les apprenants étant censés choisir les alternatives les plus rationnelles en composant eux – mêmes leur parcours de formation dans un système d'information présentant de manière transparente le rapport qualité / prix. Dans ce contexte la sélection sociale nécessaire à la reproduction sociale du champ du pouvoir ne peut que se trouver renforcée.

⁷⁵ A titre d'approfondissement le lecteur pourra se référer à : MALISSARD P., GIGRAS Y., GEMME B. (2003) « La commercialisation de la recherche » in *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 2003/3 – 148 ed. Le fSeuil, Paris, pp. 57-67 ou encore à MILOT P. (2003) « La reconfiguration des universités selon l'OCDE. Economie du savoir et politique de l'innovation » op.cit. pp. 68 – 73.

⁷⁶(cf.http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=FR&type=IMPRESS&reference=20050819FC_S00997&secondRef=0) (cf. texte cité dans Wikipédia – article traitant de la Directive Services dont ce paragraphe est partiellement tiré).

3 – Ces réformes relèvent d'une marchandisation de l'enseignement et du développement, d'un prétendu « *cercles vertueux recherche – innovation – transfert – financement [...] articulant recherche et industrie* », la production de la connaissance ne peut que s'en trouver affectée »⁷⁷.

2.1.2 – La genèse du processus

Selon De Montlibert, pour comprendre ce processus il faut revenir aux injonctions de la Commission européenne, de l'OMC et de l'OCDE qui, au nom de la mondialisation, partagent et reprennent les prises de position de l'European Round Table (ERT). Cette idée apparaît dès 1989. L'ERT est un lobby très influent au niveau européen. Il a été créé en 1983 par 47 des plus grandes firmes (Elf, Total, Carrefour, ...). L'ERT a produit un rapport en 1989 intitulé « Education et Compétence en Europe ». Depuis la parution de ce rapport la littérature de la Commission se référera plus volontiers à la notion de compétence plutôt qu'à celle de Savoir. Dans le corps de ce rapport également on peut lire : « *L'éducation et la formation sont considérées comme des investissements stratégiques, vitaux pour la réussite de l'Entreprise. L'ERT y « déplore la mauvaise volonté des gouvernements qui considèrent toujours la formation comme « une affaire intérieure » alors que : « l'industrie n'a qu'une très faible influence sur les programmes enseignés » d'autant que « les enseignants n'ont qu'une compréhension insuffisante de l'environnement économique des affaires et de la notion de profit* ».

Les souhaits et projets de l'ERT sont repris dans un deuxième rapport en 1990, intitulé Education et Formation à distance, remis comme le précédent à la Commission européenne « *qui, comme le précédent, s'en inspirera et parfois même le recopiera purement et simplement* »⁷⁸. Ce rapport développe l'idée que « *le monde des affaires pourra devenir « utilisateur », « concepteur » et négociant » des contenus enseignés ; lui seul est à même de rentabiliser le marché prometteur de la formation* » (cf. *ibid.*).

En mai et novembre 1991, la Commission européenne publie deux rapports, intitulés *Rapport sur l'enseignement supérieur ouvert et à distance*⁷⁹ et *Mémoire sur l'apprentissage ouvert et à distance*⁸⁰. On y apprend qu'une Université ouverte est une entreprise industrielle et l'Enseignement supérieur et à distance est une industrie nouvelle. Cette entreprise doit vendre ses produits sur le marché de l'enseignement que régissent les lois de l'offre et de la

⁷⁷ DE MONTLIBERT cite la source suivante concernant les propos de B. Belloc, *Les Échos*, 27-28 février 2004.

⁷⁸ DE MONTLIBERT *op.cit.* p. 23

⁷⁹ (SEC 91, 388 final)

⁸⁰ (COM91, 388 final)

demande », mais aussi que « la concurrence entre les prestataires, en permettant d'améliorer les produits, obligera les universités à rester « *compétitives* », « *ouvertes sur les réalités économiques* », « *sensibles au concret* ».

Février 1995 : l'ERT publie un nouveau rapport⁸¹ « *Une éducation européenne, vers une société qui apprend* » dans lequel elle affirme : « *La responsabilité de la formation doit, en définitive, être assumée par l'industrie. [...] Le monde de l'éducation ne semble pas bien percevoir le profil de collaborateurs nécessaires à l'industrie. [...] L'éducation doit être considérée comme un service rendu [...] au monde économique. [...] Les gouvernements nationaux devraient envisager l'Education comme un processus s'étendant du berceau au tombeau. [...] L'éducation vise à apprendre, non à recevoir un enseignement. [...] Nous n'avons pas de temps à perdre* ». C'est de là qu'est né le concept de « *formation tout au long de la vie* » ».

En 1995 paraît également le Livre blanc de la Commission européenne centré sur la Formation tout au long de la vie (FTLV) intitulé « *Enseigner et Apprendre, vers la société cognitive* »⁸². Dans ce rapport la Commission invite à s'intéresser à la production de logiciels éducatifs. Ce rapport introduit la notion de compétences appelée à remplacer celle de qualification certifiée par un diplôme.

En 1994, la Banque mondiale intervient à son tour et insiste sur la crise de financement de l'enseignement supérieur entraîné par une hausse des coûts tributaires de l'accroissement du nombre d'étudiants. Ainsi conseille-t-elle de « *diversifier* », les établissements et de mettre en place des institutions moins coûteuses.

Autre acteur influent, l'OCDE qui regroupe l'ensemble des pays les plus riches et qui est un vecteur des thèses néolibérales. L'OCDE inspire les textes de la Commission européenne et de nos gouvernements. Elle publie en 1996 le compte rendu d'une table ronde qui s'est tenue à Philadelphie (États-Unis) en février 1996⁸³. On peut y lire : « *L'apprentissage à vie, ne saurait se fonder sur la présence permanente d'enseignants* » [...] « *mais doit être assuré par des prestataires de services éducatifs. [...] La technologie crée un marché mondial dans le secteur de la formation. [...] La possibilité nouvelle de proposer des programmes*

⁸¹ *Une éducation européenne - Vers une société qui apprend, Un rapport de la Table Ronde des Industriels européens*, ERT, février 1995

⁸² *Livre blanc sur l'éducation et la formation. Enseigner et Apprendre, vers la société cognitive*. COM(95) 590 final.

⁸³ *Adult Learning and Technology in OECD Countries, OECD Proceedings*, OECD 1996, ISBN 92-64-15320-9

d'enseignement dans d'autres pays, sans que les étudiants ou les enseignants partent de chez eux, pourrait fort bien avoir d'importantes répercussions sur la structure du système d'enseignement et de formation à l'échelle mondiale ».

Comment contourner les législations nationales pour parvenir à imposer le recours au marché ? Selon De Montlibert, la solution réside dans l'article 59 du Traité de Rome et « *bientôt dans les accords de l'OMC : l'enseignement à distance est un service, le Traité garantit la libre prestation de services, donc l'enseignement est un marché. Toutefois cette libéralisation du marché de l'enseignement ne peut fonctionner que si les législations nationales sont défaites* » (cf. *ibid.* p. 25).

La stratégie des lobbies économiques est ici présentée dans son rapport aux décideurs et son impact semble réel. Un autre phénomène est induit par ce débat, celui de l'assimilation de l'enseignement et de la formation au sein d'un même cadre de référence, intégrant dans le même champ, missions d'intérêt général (formation initiale et politiques publiques de formation liées à la solidarité nationale) avec le soutien au développement économique par le moyen de la formation, question pourtant tranchée dans les différentes législations nationales comme relevant de la sphère privée ou professionnelle. Cette assimilation paradoxale va avoir des conséquences sur le sujet de cette recherche.

L'influence du monde économique ici démontrée, pose le constat d'un affaiblissement du politique qui se démet de ses prérogatives.

C'est dans ce contexte de forte influence des thèses du monde économique sur le monde de l'éducation qu'est né le *Processus de Bologne*. Selon ses détracteurs, ce processus, à l'instar de la thèse de De Montlibert, constitue un asservissement du Savoir à l'Économique. Rappelons brièvement l'histoire de ce processus.

2.1.3 - Le Processus de Bologne

Le *Processus de Bologne* lancé le 19 juin 1999, a constitué un projet d'harmonisation des systèmes d'éducation et de recherche au niveau européen permettant la connaissance et l'interconnaissance de ces systèmes, ainsi que la mobilité des étudiants. Le maître – mot de ce processus est « Harmonisation ».

Selon le Conseil de l'Europe⁸⁴, « le Processus de Bologne est un processus de réformes européen visant à créer un Espace européen de l'enseignement supérieur d'ici 2010. Ce processus est inhabituel en ce sens qu'il est peu structuré et qu'il est dirigé par les 46 pays qui y participent en coopération avec un nombre d'organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe » [...] « D'ici à 2010, les systèmes d'enseignement supérieur des pays européens devront être organisés de telle sorte :

qu'il soit facile d'aller d'un pays à l'autre (au sein de l'Espace européen de l'enseignement supérieur), pour y poursuivre des études ou y travailler ;

que l'attractivité de l'enseignement supérieur européen augmente afin qu'un grand nombre de personnes originaires de pays non européens viennent également étudier et/ou travailler en Europe ;

que l'Espace européen de l'enseignement supérieur dote l'Europe d'une assise solide de connaissances de pointe de grande qualité, et veille à ce que l'Europe se développe en tant que communauté pacifique et tolérante ». [...]

« Comment tout cela a-t-il commencé ?

Le Processus a débuté officiellement en 1999 avec la signature de la déclaration de Bologne. Vingt-neuf pays ont signé cette déclaration le 19 juin 1999 à Bologne (d'où le nom de l'ensemble du Processus). La Déclaration énonce les objectifs suivants :

adoption d'un système de diplômes aisément lisibles et comparables

adoption d'un système qui se fonde essentiellement sur deux cycles principaux, avant et après la licence

mise en place d'un système de crédits, comme celui du système ECTS

promotion de la mobilité en surmontant les obstacles à la libre circulation des étudiants, des enseignants, des chercheurs et des personnels administratifs

promotion de la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité

promotion de la nécessaire dimension européenne dans l'enseignement supérieur »

Ce processus a constitué le fruit de nombreuses réflexions antérieures. En France les réflexions se sont initialement cristallisées autour du Rapport Attali⁸⁵ paru en 1998, soit une

⁸⁴ - CONSEIL DE L'EUROPE : « Qu'est-ce que le Processus de Bologne ? »

(Source : http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/EHEA2010/BolognaPedestrians_fr.asp)

⁸⁵ - ATTALI J. (1998), *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, rapport au Ministre de l'Education Nationale, ed Stock, Paris

année avant la conclusion du *Processus de Bologne*. Ce texte d'inspiration humaniste, affirme la nécessité d'une réforme de l'enseignement supérieur dans une perspective européenne, visant la simplification de l'organisation de l'enseignement supérieur dans le but notamment d'élever les niveaux de qualification et de favoriser la mobilité des étudiants. Il prépare la voie du système LMD (Licence / Master / Doctorat). Ce rapport invite la Nation à consacrer plus de moyens à l'enseignement supérieur. Nous reviendrons sur les termes de ce texte, en contrepoint d'une thèse opposée exposée dans les paragraphes qui suivent.

La déclaration de la Sorbonne

Lors d'une réunion à la Sorbonne qui s'est tenue le 25 mai 1998, les ministres de l'Education français, britannique, allemand et italien ont signé un texte dénommé « *Déclaration de la Sorbonne* ». Ce qui est développé dans ce texte c'est la nécessité de créer un espace européen de la connaissance (cf. « *L'Europe de la connaissance* »).

La « *Déclaration de la Sorbonne* » selon ses détracteurs (notamment les tenants du mouvement alter mondialiste) aurait eu une influence sur le processus historique de marchandisation de l'éducation et de la formation. Cette thèse semble dénuée de fondement, car le texte (cf. annexe 2) n'aborde pas cette question de façon explicite. Il évoque a contrario la nécessité d'une Europe de la connaissance face à « *celle de l'Euro, des banques et de l'économie* ». La seule concession faite à une forme d'*adéquationnisme*⁸⁶ dans ce texte est assez subliminale et tient dans la référence faite « *une reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur à des fins professionnelles, à travers les directives de l'Union européenne* ». Sur le fond cette position répond à une critique largement répandue de la difficile insertion professionnelle des étudiants de filières générales. Au surplus, la référence à l'univers technique constitue un élément facilitant la mobilité européenne des étudiants ce qui représente un des objectifs principaux de cette déclaration.

A ce sujet le témoignage de Claude Allègre, principal artisan de cette déclaration dit ⁸⁷:

« *Pour moi, aussi attaché que j'y sois, cette action allait bien au-delà de telle ou telle initiative particulière. J'ai tendance à penser, hélas, que la construction politique européenne va piétiner quelques années. [...] Pourquoi ne pas combler ce vide politique par des*

⁸⁶ L'*adéquationnisme* est une thèse considérant la pertinence des politiques publiques de l'emploi – formation à l'aune de la adéquation de la réponse de formation aux attentes de l'économie. Concernant l'*adéquationnisme* et l'enseignement supérieur, le lecteur pourra se référer à l'article de GIRET J.F. et MOULLET S. (2008) « Une analyse de la professionnalisation des formations de l'enseignement supérieur à partir de l'insertion de leurs diplômés », *Net.Doc.* 35, ed. CEREQ, Paris (source : <http://www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-35.pdf>)

⁸⁷ ALLEGRE C. (2001), *Les audaces de la vérité*, ed. Robert Laffont Pocket, Paris, pp. 299-300

initiatives multiples sur ce plan de la construction d'une Europe de l'intelligence, de la culture, de la science et de la technologie ? On peut prendre dans ce domaine des initiatives multiples, depuis la prolongation de notre harmonisation universitaire jusqu'à la mise en place d'un fonds de soutien pour le cinéma européen [...]. Pourquoi ne pas inclure dans nos cursus universitaires le séjour d'un an obligatoire dans une université européenne ? Ce ne serait pas cher et ça favoriserait l'émergence d'une culture commune. Si nous construisons l'Europe des esprits, si nous éduquons nos enfants dans cette perspective, alors dans dix ans ou quinze ans, les obstacles que rencontrent les politiciens actuels pour construire l'Europe disparaîtront naturellement, bousculés par la volonté des peuples qui se sentiront européens ».

Le Conseil européen de Lisbonne (2000) qui va suivre la signature du *Processus de Bologne* produira une déclaration : « *faire de l'Union Européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde* ».

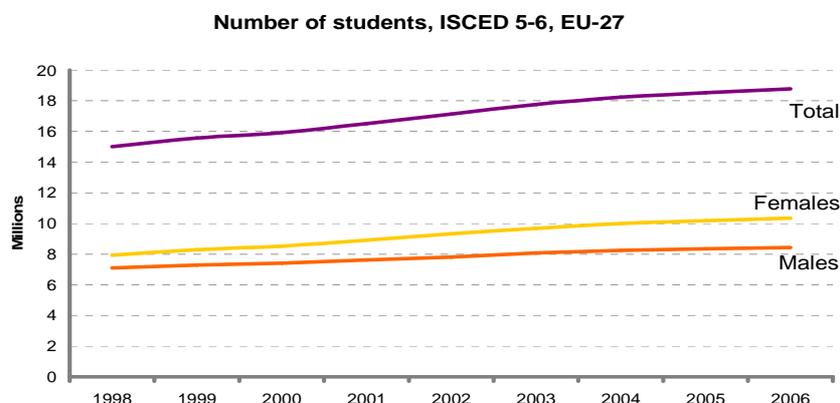
Le « *Processus de Bologne* » atteint – il ses objectifs d'accès à l'enseignement supérieur, à la mobilité européenne et à l'insertion professionnelle des étudiants ?

L'efficacité du Processus de Bologne

Les diagrammes qui suivent démontrent l'impact du Processus de Bologne sur le développement de l'accès à l'enseignement supérieur et sur l'insertion professionnelle des étudiants qui en ont bénéficié.

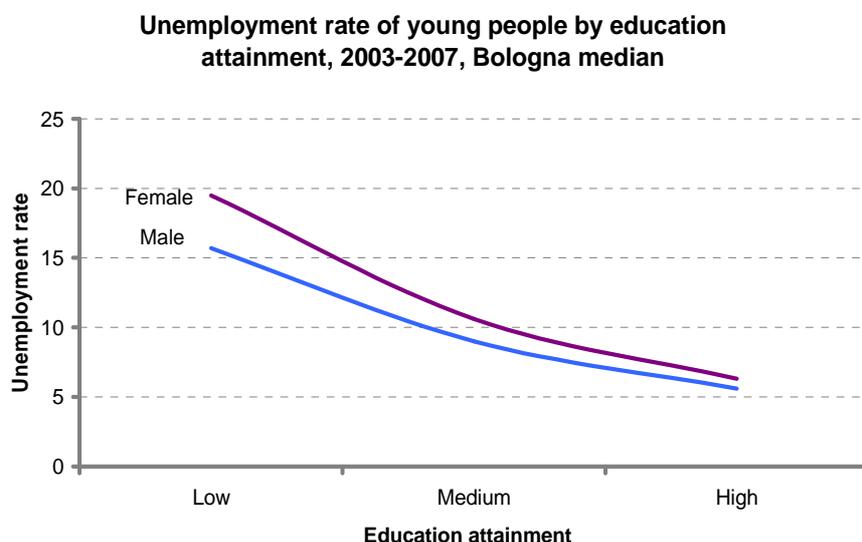
Ce premier diagramme montre que le nombre d'étudiants s'est accru sur la période, passant de 15 millions à 19 millions dans un contexte de relative stagnation démographique

*Processus de Bologne : évolution du nombre d'étudiant en Europe (cf. eurostudent.eu)*⁸⁸



⁸⁸Diagrammes diffusés lors de la conférence ministérielle de Louvain des 28 et 29 avril 2009 concernant le Processus de Bologne (cf. eurostudent.eu). Source : http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Key_indicators_social_dimension_and_mobility.ppt#1

Quant au second diagramme il démontre le très fort taux d'insertion professionnelle des étudiants selon leur niveau de sortie des études. Plus le niveau de sortie est élevé, plus le taux d'insertion est fort.



Enfin cette même présentation de Louvain atteste d'une progression annuelle de +5% de la mobilité étudiante en Europe entre 2000 et 2006.

Les éléments ici présentés démontrent que ce Processus a permis une inflexion positive des événements dans le sens souhaité et annoncé, qui contredit, ou au moins limite la portée de la critique de ses détracteurs.

J. Attali dans l'introduction à son rapport « *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur* »(cf. *op.cit.* pp. 15 à 19) confirme une partie de la thèse de De Montlibert :

« En Europe comme partout dans le monde, cet enseignement est confronté à trois chocs majeurs : la croissance de la demande de savoir, la diversification des disciplines et le renchérissement de l'enseignement. Parallèlement, dans tous les pays et tous les aspects de l'activité humaine, s'est mis en mouvement un processus de mondialisation du marché dont la dynamique est essentiellement positive dans de très nombreux secteurs de l'activité humaine. Si elle était appliquée à l'éducation, elle conduirait à la mise en place d'un modèle mondial d'enseignement standardisé, dans lequel les États s'effaceraient et le marché modèlerait les cursus et les carrières. Dans ce modèle extrême, les universités deviendraient comme des entreprises à la recherche de « clients » - des élèves solvables – sans distinction de nationalité – en l'occurrence sur le marché mondial pour attirer les meilleurs « facteurs de production » -les professeurs et les financements – en vue de maximiser les profits – c'est-à-dire leurs moyens de développement. [...] Dans ce modèle [...] on verra ainsi se cumuler, de

génération en génération, les acquis culturels du groupe social privilégié et s'aggraver les inégalités face au savoir. [...] Si cette évolution, encore balbutiante à l'échelle de la planète, devait se concrétiser en France, elle balayerait les fondements de la République. En particulier, l'égalité d'accès au service public de l'enseignement, qui en est un des principes majeurs, ne serait plus assurée. La France, dans sa nature même serait remise en cause. [...] Pour préserver sa nature et sa qualité, pour se préparer à affronter ces nouveaux défis, l'enseignement supérieur français devra donc se réformer profondément et vite ».

Toutefois si l'analyse est pour partie partagée quant aux menaces, les solutions sont différemment envisagées. En fait De Montlibert ne propose pas de réelle solution en dehors d'une forme de statu quo abondé de moyens supplémentaires. Cette position est ainsi commentée par C. Allègre (cf. op. cit. p. 264) : « *En face de la mondialisation de l'économie – que je prends comme un fait irréversible et incontournable -, mon attitude n'est pas celle de la résignation. Les mouvements dits antimondialisation mettent en évidence des dangers ou des conséquences de la mondialisation qui sont réels. [...] En gros, l'analyse est exacte, mais ils ne proposent guère de solutions réalistes. La majorité d'entre eux pense qu'il faut supprimer le capitalisme... Vaste programme qui a des antécédents historiques ! Ce n'est pas ma manière d'aborder le problème. Nous subissons la mondialisation mais nous sommes l'un des facteurs de cette mondialisation. [...] On ne comprendrait pas que la France considère la mondialisation comme une fatalité ».*

Le débat s'articule donc autour d'une rhétorique politique des antimondialistes que l'on peut qualifier de « réactionnaire » au sens de Hirschman (cf. op. cit) et qui s'oppose à une posture réformiste et proactive.

Elle peut également être analysée selon la distinction introduite par Weber⁸⁹. entre « *rationalité en valeur* » et « *rationalité en finalité* ».

S. Garcia dans un article intitulé « Croyance Pédagogique et innovation technologique »⁹⁰ signale que les tenants du mouvement altermondialiste ne campent pas sur forme de rhétorique réactionnaire au sens de Hirschman (1991), mais qu'ils appréhendent les nouvelles technologies de l'information et de la communication mises en œuvre dans le champ du savoir sous le nom de TICE (Technologies de l'Information et de la Communication pour l'Enseignement) en tant que modalité permettant une diffusion large et gratuite du savoir. En cela ils s'opposent aux organisations tendant à instituer ces pratiques en marché.

⁸⁹ WEBER M. (1991) *Economie et société. Les catégories de la sociologie*, livre I, ed. Agora, Paris, pp. 55 à 61

⁹⁰ GARCIA S. (2003), « Croyance Pédagogique et innovation technologique » in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°149, pp. 42-60, ed. Le Seuil, Paris, pp. 89-91

Mais le combat est inégal entre les artisans du marché de la formation à distance et ceux qui la défendent, par exemple, dans l'essor ou la promotion des nouvelles technologies, la possibilité de « donner à tous l'accès au savoir » ou, dans l'éducation tout au long de la vie, « une seconde chance » pour ceux qui sont sortis sans diplôme du système scolaire, parce qu'ils mobilisent des rationalités différentes. Alors que les seconds combattent le marché de la formation par l'affirmation de valeurs désintéressées, les premiers organisent le marché et mobilisent au niveau des moyens une « rationalité en finalité » qui leur permet de s'appuyer sur les valeurs non marchandes pour construire le marché et défendre leurs propres valeurs

Elle expose l'exemple suivant :

« L'éthique de la conviction attachée à l'innovation pédagogique se retrouve dans les propos d'un représentant d'ATTAC Allemagne hostile à la « marchandisation de l'éducation ». Nous exigeons que l'on considère comme une priorité absolue un accès large et démocratique à l'enseignement supérieur (...) Et un système avec un petit nombre d'universités d'élite, avec des droits d'inscription extrêmement élevés, n'est pas, cela va sans dire, conciliable avec notre vision de l'enseignement comme l'instrument le plus important de l'administration pour l'émancipation de toute une population, indépendamment de leur situation financière ». Ainsi conformément à la distinction établie par Weber entre rationalité en valeur et rationalité en finalité, l'auteur se montre davantage préoccupé par l'affirmation de ses valeurs que par les moyens de les mettre en œuvre. Il poursuit en affirmant : « La libéralisation du commerce n'est légitime que pour autant qu'elle soit favorable à tous les pauvres de cette planète, contribue à plus de développement pour tous et ne sape pas les fondements de notre démocratie ». Ainsi c'est bien le marché qu'il accepterait implicitement comme moyen de mise en œuvre de ses valeurs sans percevoir l'antagonisme qui existe entre les enjeux économiques de la libéralisation, qui se fonde sur la solvabilité financière de la demande, et la démocratisation de l'enseignement supérieur. Pour partie cette position rejoint également celle de Rose ⁹¹: « L'activité universitaire ne peut être considérée comme un commerce, même si certaines dimensions de son activité sont marchandes, mais comme un service public ».

Dans cette dialectique, les résultats observés contribuent à fonder une position de circonspection quant aux risques encourus mais de bienveillance quant à cette démarche pro européenne qui tend démontrer sa pertinence par ses résultats.

⁹¹ cf. op. cit. p. 131

Au sujet du rapport entre les universités et la concurrence, J. Rose nuance le propos de De Montibert. Selon lui la concurrence a également eu pour effet d'inciter les établissements universitaires à créer des coopérations. Citant De Bandt : « *Concurrence et coopération ne sont pas antinomiques* »⁹², il considère qu'on peut être en concurrence en aval et chercher des coopérations en amont ; « *travailler ensemble à la réalisation d'objectifs communs* ». A titre d'exemple il existe des services inter universitaires dans les domaines de la vie étudiante, du sport et de la santé.

Il note que depuis quelques années la moitié des régions se sont dotées de pôles universitaires européens. Ces pôles, sont aussi un moyen de réduire la concurrence.

L'auteur note également que des accords sont possibles sur la carte des formations, réduisant d'autant l'impact des phénomènes de concurrence. Cela est également vrai dans le développement des équipes pluri disciplinaires, la mise en place de réseaux thématiques (ex : sur les TICE) ou la mise en commun de moyens concernant le développement international.

« *On peut même se demander si l'on ne va pas s'acheminer progressivement vers une sorte d'organisation fédérative des universités d'une même région* ».

Ainsi le mouvement de la concurrence de façon paradoxale suscite aussi des mécanismes imprévus de sens opposé. Selon la célèbre formulé d'Hölderlin « *Mais où est le péril croît aussi ce qui sauve* » (Hymne à Patmos).

Quatrième acteur important, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et l'accord général sur le commerce des services (AGCS) signé en 1994.

Le rôle de l'UE dans l'élaboration de l'AGCS a été central (cf. S. Croché et JE Charlier 2008⁹³). Concernant la libéralisation des services, l'UE du fait de sa position d'exportateur de services a joué un rôle majeur dans la conclusion de cet accord. Il stipule dans son article 1 qu'il s'agit d'élever le niveau de libéralisation des services et dans son article 3 que tous les services hormis ceux qui relèvent des missions régaliennes de l'État (police, justice, défense) en font partie. L'éducation est donc incluse dans le champ de cet accord.

En France, l'éducation est un service public mais cette notion n'existe pas dans l'AGCS. Dès lors qu'il existe un secteur privé de l'éducation, cela induit qu'elle est incluse dans le champ de compétence de l'AGCS et l'UE a beaucoup œuvré pour que cela soit ainsi.

⁹² DE BANDT J. (1996), « Coopération, accords interentreprises, concurrence », in J.-L. RAVIX, *Coopération entre les entreprises et organisation industrielle*, ed. CNRS, Paris p. 212.

⁹³ CROCHE S. et CHARLIER J.E. (2008), « AGCS et Processus de Bologne : des modalités différentes d'un même projet de commercialisation de l'enseignement supérieur », in *Revue Distances et Savoirs*, pp.13-41.

A l'issue de cette réflexion deux constats s'imposent :

1 - Les lobbies économiques (et notamment l'ERT) ont joué et jouent encore un rôle déterminant dans ce processus de libéralisation des services et les élus semblent n'avoir voulu ou pu s'y opposer, soit par affinité idéologique, soit par stratégie de compromis des groupes minoritaires au sein d'une UE devenue très libérale.

2 – Dans cette réflexion concernant les politiques d'éducation, les champs de l'éducation, de la formation et de la recherche ont été assimilés. Certains lobbies ont pour projet d'imposer les règles du marché aux mondes pourtant disjoints et divers de l'éducation à la formation. Il n'est pas étonnant que ces stratégies aient un impact sur le débat qui nous préoccupe dans cadre de cette recherche.

Synthèse concernant le Processus de Bologne

- Le Processus de Bologne favorise le développement de la citoyenneté européenne en créant un cadre institutionnel permettant l'accroissement de la mobilité des étudiants, par le moyen de la reconnaissance mutuelle et la validité des diplômes d'un pays de l'UE à l'autre.
- Dans un contexte de mondialisation qui attire l'industrie vers les pays à bas coûts de production, la seule véritable chance de développement tient à l'économie de la connaissance. A ce titre il est également légitime de procéder à une lecture positive de cette orientation de l'Union européenne, qui avec son espace politique stable et démocratique, constitue l'un des deux véritables atouts du continent européen face à la mondialisation.
- Il n'en reste pas moins vrai que les thèses des lobbies économiques ont eu un fort impact sur la pensée des dirigeants des États – membres et de la Commission européenne, (même si comme nous avons le voir, il en a été tout autrement du Parlement européen), et qu'elles ont influé sur le cours de choses. Dans ce « tableau noir », les effets positifs du Processus de Bologne pour les étudiants de l'Union européenne et l'éveil d'un sentiment européen constituent un aggiornamento, un point de consensus possible entre détracteurs et défenseurs de l'application de la directive services au monde de la formation.

2.1.4 – La directive « services »⁹⁴ et l'histoire de son vote

La directive « services » relative aux libertés d'établissement des prestataires de service et libre circulation des services dans le marché intérieur, est une directive de l'Union européenne qui a été adoptée le 24 juillet 2006 après des débats et des polémiques à l'échelon de l'Europe. Cette directive a constitué un élément du débat précédant le vote du Traité Constitutionnel Européen.

Dans sa rédaction finale, cette directive indique un cadre juridique général à appliquer par les États membres. Elle ne constitue pas un règlement, les modalités de sa mise en œuvre sont laissées à l'appréciation des corps législatifs nationaux. Cette proposition n'a pas non plus vocation à harmoniser chaque détail du marché des prestations de services dans les États membres.

La directive propose un socle commun de questions essentielles au bon fonctionnement de l'offre de services entre pays membres de l'Union, c'est - à - dire la mise en place d'un cadre

⁹⁴ Directive 2006/123/CE, du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur [Journal officiel L 376 du 27.12.2006].

juridique dans chaque pays (sans préjuger de la méthode ou du contenu exact des textes nationaux, l'important étant qu'ils se conforment à l'esprit de la Directive), la clarification des rôles respectifs des lois de l'État membre et de l'État destinataire des services, ainsi que la garantie d'une égale accessibilité des prestataires aux différents marchés nationaux.

Cette directive peut être mise en perspective par la comparaison avec l'accord général sur le commerce des services (AGCS), de portée mondiale, proposé à l'OMC et qui tend à libéraliser les marchés des services dans le monde. Les buts sont donc les mêmes (selon l'OMC : « AGCS ; objectifs, champ d'application et disciplines »⁹⁵).

L'élaboration de cette directive connue du nom de son premier concepteur le néerlandais Frits Bolkestein, aura suscité débats et polémique avant son adoption en 2006. Ce débat s'est déroulé *in fine* au Parlement européen sur fond de nombreux clivages : libéraux / sociaux démocrates, souverainistes /européistes⁹⁶.

Polémiques initiales sur le « principe du pays d'origine »

Le texte initial et notamment son « Principe du pays d'origine » engendra des polémiques, notamment en France (mais également dans de nombreux autres pays de l'UE tels que la Belgique, la Suède,...), et souleva des protestations des secteurs protégés peu concurrentiels français, et des critiques envers l'« orientation libérale » de la réglementation européenne.

D'une manière générale, la Directive prévoyait le principe de contrôle de l'application du droit du travail conféré au pays d'origine (plutôt qu'au pays d'accueil), ce qui faisait craindre à l'Ouest de l'UE de possibles mises en œuvre de stratégies de dumping.

Les opposants français au Traité établissant une Constitution pour l'Europe s'opposaient également à la directive Bolkestein, et en avaient fait un argument de campagne, en affirmant à l'époque où leur victoire semblait incertaine, qu'un échec du référendum constituerait un *coup d'arrêt* pour la directive Bolkestein. Il n'en a rien été.

Depuis la directive a bel et bien suivi son cours. Lors du sommet européen de Bruxelles du 22 mars 2005, le Conseil a demandé la réécriture par la Commission de la directive, notamment les conditions d'application du principe du pays d'origine. Celle-ci, complètement expurgée de cette section, a été soumise à nouveau au vote du Parlement le 14 février 2006.

⁹⁵ « source : http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/gatsqa_f.htm

⁹⁶ Pour plus de détail sur les termes du débat, il est possible de se référer au site Pre Lex de l'Union européenne (http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=188810).

Au terme de son mandat en 2004, la Commission Prodi est remplacée par la Commission Barroso, et Charlie McCreevy succède comme commissaire à Frits Bolkestein. L'euro - députée SPD allemande d'origine française Evelyne Gebhardt est chargée de rédiger le rapport du Parlement européen sur la réécriture du projet de Frits Bolkestein, en cherchant un compromis entre les différentes positions. Son rapport propose :

- de limiter fortement le champ de la directive notamment en posant deux principes :
 - la législation communautaire spécifique prime sur la directive services
 - la directive n'affecte pas des instruments communautaires tels que le Traité de Rome (obligations contractuelles et non contractuelles), le détachement des travailleurs, la télévision sans frontières, la reconnaissance des qualifications professionnelles
- de réduire la portée du principe du pays d'origine en distinguant l'*accès* d'une entreprise au marché et l'*exercice* de son activité. Pour le premier règnerait la liberté d'accès à la totalité du marché européen pour quiconque est reconnu capable d'exercer une activité dans son propre pays. Pour le second, la réglementation locale s'appliquerait, quelle que soit l'origine de l'entreprise. En séance plénière, elle illustre sa proposition par cette métaphore : « *Avec mon permis de conduire allemand, j'ai le droit de conduire en Angleterre, mais pas celui de rouler à droite .* »
- de retirer les services d'intérêt général et des services d'intérêt économique général du champ de la directive.

Le texte de Frits Bolkestein, puis le rapport Gebhardt sont soumis pour avis aux représentants des groupes parlementaires dans dix commissions du Parlement européen, sous la responsabilité de la commission parlementaire IMCO (marché intérieur et de la protection des consommateurs de la commission parlementaire).

Le 30 novembre 2005, le vote en commission IMCO montre que la droite, majoritaire, est alors toujours favorable au principe du pays d'origine et à l'inclusion des Services d'Intérêt Economique Général (SIEG) (mais pas des Services d'Intérêt Général) à la directive, et opposée tant au compromis proposé par Evelyne Gebhardt qu'au lancement d'un processus d'harmonisation. Ce point est d'une importance très grande dans le débat actuel des modalités de contractualisation entre acheteurs publics et opérateurs de formation. Les conditions de ce débat trouvent ici leur source.

Le vote du Parlement européen

Le 14 février 2006, le Parlement européen vote en première lecture plus d'une centaine d'amendements dont les grandes lignes sont les suivantes :

- Le « principe du pays d'origine » est supprimé par l'amendement 293/rév. 4 et remplacé par la réaffirmation du *principe de libre prestation des services* hors du pays dans lequel les prestataires de services sont établis ; les États membres ne peuvent imposer de barrières protectionnistes sur son territoire qui ne répondent à trois critères : non-discrimination à l'encontre de nationalités particulières, nécessité (*l'État a à justifier ses mesures par des raisons d'ordre public ou de sécurité publique ou de protection de la santé et de l'environnement*) et proportionnalité (*les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif*) ; l'article 16-3 donne une liste non exclusive de comportements protectionnistes non autorisés (par exemple *l'obligation pour le prestataire d'avoir un établissement sur leur territoire*).
- De nombreux services ont été exclus : tous les services d'intérêt général (SIG) qui étaient déjà exclus dans la proposition de Bolkestein, les services sociaux (amendements 252 et 318), les agences de travail intérimaire (amendement 300) et les agences de sécurité (302 et 332) ; via l'article 2.2 les services financiers, services et réseaux de communications électroniques, services de transports ainsi que les services juridiques (77), les soins de santé (78), les services audiovisuels, les jeux d'argent et les loteries, les professions et les activités qui participent à l'exercice de l'autorité publique (par exemple les notaires), la fiscalité. Tous les services d'intérêt économique général (SIEG) ne sont cependant pas, comme celui de la santé, exclus du champ de la directive, par exemple l'enseignement privé sous contrat avec l'État en France (qui est un SIEG mais pas un SIG). La liste de ces exclusions n'a pas été exhaustive. De ce fait est née une zone grise celle des services non exclus, mais non officiellement inclus. La formation professionnelle relève de cette zone grise.

Par rapport au compromis Parti Socialiste Européen - Parti Populaire Européen annoncé avant le vote, la mention de la « politique sociale » et de la « protection des consommateurs » a disparu des domaines explicites dans lequel un État pourra imposer sa loi, mais ceci est déjà assuré ailleurs dans la législation européenne.

Les amendements supprimant le principe du pays d'origine sont adoptés à une très forte majorité rendant peu probable que le Conseil revienne dessus lors de sa lecture. Le texte final est approuvé par 394 voix pour, 215 voix contre et 33 abstentions⁹⁷.

Le texte final, vidé d'une grande partie de son contenu, satisfait la Confédération européenne des syndicats⁹⁸. Elle estime que l'avis en première lecture du Parlement européen lui a donné gain de cause sur ses cinq exigences : primat de la législation du travail notamment sur les détachements des travailleurs ; exclusion des secteurs sensibles tels que l'intérimaire ou les services de sécurité privée ; respect des droits fondamentaux de négociations et d'actions collectives ; exclusions des SIG et de certains SIEG tels que la santé ; abandon du principe du pays d'origine.

Position commune du Conseil

Après la résolution législative du Parlement européen (première lecture), les gouvernements des États membres doivent parvenir au sein du Conseil de l'Union européenne à une position commune (c'est selon le Traité l'acte par lequel le Conseil conclut la 1^{ère} lecture).

Les 23 et 24 mars 2006, le sommet des chefs d'État surprend les observateurs en abordant le sujet de la directive Services (cf. conclusion n° 57⁹⁹) :

« Rappelant ses conclusions de mars 2005 et les conclusions du Conseil "Compétitivité" du 13 mars 2006, le Conseil européen souligne qu'il faut rendre le marché intérieur des services pleinement opérationnel tout en préservant le modèle social européen, en parvenant à un large consensus sur la directive concernant les services. Le Conseil européen accueille avec satisfaction le vote intervenu au Parlement européen et attend avec intérêt la proposition modifiée de la Commission. Il prend bonne note de l'intention de la Commission de fonder dans une large mesure la proposition modifiée sur le résultat de la première lecture du Parlement européen et espère que les institutions seront en mesure de faire aboutir rapidement le processus législatif. »

Le 4 avril 2006, la Commission européenne adopte une proposition modifiée. Selon Évelyne Gebhardt, il reprend 95 % des modifications apportées par le Parlement européen¹⁰⁰.

⁹⁷ source : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=FR&pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0061+0+DOC+XML+V0//FR>

⁹⁸ source : <http://www.etuc.org/a/2080>

⁹⁹ source : http://parlement-ue2008.fr/europe/bruxelles_mars2006.pdf

¹⁰⁰ source : http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_fr.htm

Adoption

La position commune est transmise au Parlement qui le vote en 2^e lecture le 15 novembre 2006. La directive (n° 2006/123/CE) est adoptée le 12 décembre 2006, et elle est parue au JOUE du 27 décembre 2006¹⁰¹.

Proposition de directive - cadre sur les services publics

Parallèlement au vote sur la directive services, le groupe socialiste du Parlement européen élabore le 30 mai 2006, avec l'aide des représentants du Comité des régions, des entreprises de services publics et des syndicats européens, une proposition de directive sur les services publics dans l'Union européenne. Dans son article 5 (*Relations avec les autres dispositions du droit communautaire*), la proposition de directive précise que les dispositions primeraient sur les dispositions de la directive service qui seraient incompatibles¹⁰².

Le vote de cette directive aura cristallisé les positions des uns et des autres et le clivage libéraux / sociaux – démocrates est à l'image du débat français sur ce sujet, les uns prônant une véritable libéralisation des services, les autres fustigeant tout texte susceptible de porter atteinte à l'idée qu'ils se font des services publics.

Dans ce contexte le débat de son application au contexte de la formation a déjà fait émerger ses principales thèses.

¹⁰¹Source : http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_fr.htm

¹⁰²Source : http://www.socialistgroup.org/gpes/media/documents/23717_23713_project_directive_fr_revised_060530.pdf.

Synthèse concernant l'adoption de la Directive Services

Le contexte politique européen a fait naître par réaction du Parlement à la première version du texte du projet de directive par la Commission, l'idée de l'exclusion de certains types de services du champ de compétence de cette directive et notamment certaines activités relevant de l'intérêt général. Le débat montre aussi la très grande diversité des positions au sein des Institutions de l'UE, qui, au-delà de leurs compétences respectives ne peuvent être confondues avec la seule Commission.

A ce stade la question de la Formation Professionnelle n'est pas encore posée mais les conditions politiques et juridiques du débat sont désormais réunies.

Ce débat aura une très grande importance dans le traitement de la mise en marché de la commande publique. Toutefois le résultat de l'élection du parlement européen du 4 au 7 juin 2009 confortent la majorité libérale dans cette assemblée, ce qui ne facilitera sans doute pas le travail des partisans des Services Sociaux d'Intérêt Général.

La formation professionnelle en Europe s'est largement décentralisée au cours des trente dernières années. Le rôle des Régions en tant qu'acteur majeur des politiques publiques de formation est devenu une réalité. Les rapports entre les états centraux et les exécutifs régionaux sont source d'échanges voire de tensions. La chose publique ne peut donc être réduite au discours des gouvernements nationaux. Il est indispensable à ce stade de s'intéresser à l'action des Régions en tant qu'acteurs publics de premier plan de la formation professionnelle. Sur ce sujet les travaux de Philippe Casella apportent un éclairage déterminant.

2.2 – La décentralisation de la formation professionnelle ou la recherche de nouveaux équilibres

La décentralisation de la formation professionnelle constitue un processus de long terme. Nonobstant l'article premier de la Constitution qui affirme que la France est un pays décentralisé, il faut reconnaître qu'il n'en a pas toujours été ainsi et que le phénomène de décentralisation n'est ni linéaire ni irréversible. Afin de bien en appréhender les ressorts, nous établissons les fondements de cette partie sur une synthèse des travaux de Philippe Casella traitant de la décentralisation de la formation professionnelle et analysons la situation actuelle dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle.

Pour ce faire nous analysons tant la littérature émanant de la recherche que celle issue de la presse spécialisée, de même que les déclarations des dirigeants, à commencer par celle du Président de la République principal inspirateur de cette réforme. Au travers de cette étude nous analysons les ressorts du discours présidentiel en tentant un décodage et une interprétation visant à rendre palpable le sens de ses propos qui illustrent très bien le type de rapport qu'entretient le personnel politique avec la question de la formation professionnelle.

2.2.1 – La mise en place des Régions pour réformer l'action publique de formation professionnelle

Dans une première étape, résumons ici le travail de Philippe Casella (2005) ¹⁰³.

Le niveau régional s'est progressivement développé en lien étroit avec la création d'instruments de planification (Grémion pp.20-28)¹⁰⁴; (Rémond, p. 16)¹⁰⁵. Tout d'abord « Régions programmes », puis « Circonscriptions d'Action Régionale » (Mendès France prend en décembre 1954 un décret pour soutenir les Comités d'expansion ; cette politique est complétée par P. Pfmilin, Ministre de l'Economie et des Finances (Deyon, in Dupoirier¹⁰⁶, p. 27) qui crée les « Circonscriptions d'Action Régionale » (CAR) (par décret le 30 juin 1955) coordonnées par un préfet, les régions sont dotées de Comités d'expansion économique

¹⁰³ CASELLA P. (2005), «Décentralisation de la formation professionnelle – débats sur les principes et analyse de la mise en oeuvre», *Revue Savoirs*, dossier « *Territoires et Formation* », ed. L'Harmattan, Paris

¹⁰⁴ GREMION P. (1976), *Le Pouvoir Périphérique*, ed. du Seuil, collection sociologie, Paris.

¹⁰⁵ REMOND B. (1993), *La région*, Montchrestien, collection Clefs Politiques, Paris

¹⁰⁶ DUPOIRIER E. (dir.) (1998), *Région, la croisée des chemins : perspectives françaises et enjeux européens*, Paris : Presse de Sciences Po.

regroupant des élus locaux et des représentants des groupes socioprofessionnels à l'image de ceux qui avaient été créés par des initiatives locales en Bretagne, en Poitou – Charentes et en Alsace ; dès l'origine, les régions sont donc considérées comme un espace adapté à la consultation des forces économiques et sociales. Après la création de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) en 1963 et la mise en place sous son impulsion en 1964 des Commissions de Développement Economique Régional (CODER) qui réunissent des élus, des représentants des forces économiques et sociales et des personnalités qualifiées, le territoire régional devient une référence pour l'aménagement du territoire et le développement économique (Grémion, p. 126). Toutefois pendant toute cette période n'existent au plan régional que des instances de consultation. Le préfet de région, fonction nouvellement créée, est maître de l'ordre du jour des CODER et se réserve la décision finale : « *L'absence de compétence et de moyens propres réduit l'exercice de la décentralisation aux mieux à une optimisation des moyens de l'État, au pire à des simulacres de concertation* ». (Greffé, p. 17)¹⁰⁷.

Après l'échec du référendum d'avril 1969 voulu par le Général de Gaulle pour accomplir une décentralisation politique et administrative, G. Pompidou n'engage en 1972 qu'une modification limitée des textes en donnant à la région le statut d'un établissement public régional (EPR) chargé de coordonner et rationaliser les investissements publics (Rémond, p.22). A une régionalisation administrative décrite par P. Grémion succède une période dominée par les notables, le Conseil régional est désormais composé d'élus départementaux mais demeure « *dans la main du préfet* » (Quermone, in Dupoirier, 1998, p. 38).

L'accession de la région au statut de collectivité territoriale est le fruit de la loi du 2 mars 1982, sur les « *droits et libertés des communes, des départements et des régions* ».

La formation professionnelle figure d'emblée parmi les missions décentralisées vers le niveau régional, mais avec un périmètre plus large que celui qui sera mis en œuvre puisque figurent aux côtés de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, la formation technique initiale, l'AFPA, le Cnam et les IUT. C'est donc l'ensemble du dispositif de formation professionnelle qui est d'abord pressenti pour être décentralisé ou déconcentré, puis regroupé au niveau régional. M. Rigout, ministre de la Formation professionnelle, ne s'oppose pas au mouvement, bien au contraire car il souhaite créer à cette occasion une nouvelle étape de la négociation collective de la formation professionnelle et traiter le problème de l'accès des jeunes à l'emploi. L'adjonction de l'apprentissage semble le fruit des circonstances, une

¹⁰⁷ GREFFE X. (1992), *La décentralisation*, ed. La Découverte, collection Repères, Paris.

façon d'impliquer la formation initiale sans affronter l'administration et les syndicats de l'Education nationale (Julien, p.56)¹⁰⁸, par contre ni l'AFPA, ni le Cnam, ni les IUT ne furent touchés. Les oppositions ne sont pas pour autant levées notamment celles des organisations professionnelles et du Sénat. Ce dernier, en proposant de transférer aux régions l'ensemble des lycées, imprime une dynamique bien différente à la décentralisation (Julien, 1998, p. 50) ; la décentralisation de la construction, la rénovation et l'entretien des lycées aux Conseils régionaux prendra forme après la loi du 25 janvier 1985.

La Région a acquis par la loi du 3 mars 1982, une capacité de libre administration conforme aux règles communes de l'État. Aucune autorité juridique, aucune liberté politique ne lui est reconnue, ainsi l'unité de la nation n'est pas remise en cause (Grefte, p. 55). La Région se constitue moins dans une opposition à l'État (Balme, p.19)¹⁰⁹ ; (Lancelot, *in* Dupoirier, 1998, p.16), que comme niveau d'interactions politiques et administratives. Le cadre de la décentralisation est ainsi fixé, il correspond à une décentralisation progressive, par blocs de compétences, en principe sans superposition, et conduisant, toujours en principe, à un transfert de moyens financiers prélevés sur les ressources de l'État. Les modalités de transferts financiers sous ses aspects techniques apparaissent très vite comme déterminants puisqu'ils encadrent l'autonomie des régions, déterminent les structures de leurs engagements et pèsent sur la fiscalité locale source d'inégalités territoriales (Grefte p. 70); (Blanc, *in* Dupoirier, p. 152).

Les politiques régionales de formation professionnelle

La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993 marque une étape déterminante puisqu'elle fait de l'échelon régional le lieu principal des politiques publiques de formation, relançant un processus initié dix ans auparavant. [...] Cette loi est souhaitée par les exécutifs régionaux, elle est d'ailleurs portée par la ministre du travail, M. Giraud, Président de la Région Ile de France et le rapport préfigurant la loi est confié à Christian Cambon (vice – Président de ce même Conseil régional) (Berthet et al. 1999)¹¹⁰. La majorité RPR – UDF issue des urnes en 1993 est favorable, avec quelques réticences, à la décentralisation ; les partenaires sociaux sont par contre divisés, le CNPF (Conseil National du patronat Français), la CFDT et la CFTC

¹⁰⁸ JULIEN Ch. (1998), *Les politiques régionales de formation professionnelle continue*, ed. L'Harmattan, collection Logiques politiques, Paris.

¹⁰⁹ BALME R. (dir.) (1996), *Les politiques du néo – régionalisme*, Economica, Paris.

¹¹⁰ BERTHET Th. (dir.) (1999), *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, Editions LGDJ.

soutiennent l'initiative en tentant de promouvoir leurs attentes, la CGT et la CGT-FO (Julien, p.111), mais l'essentiel des critiques portent sur le volet emploi de la loi.

Concrètement, la loi du 20 décembre 1993 élargit les responsabilités des Conseil régionaux sur deux aspects :

- le transfert des actions de formation des jeunes de moins de 26 ans en deux temps, tout d'abord les actions qualifiantes, puis au plus tard en 1998, les actions non qualifiantes qui supposent des liens avec des structures d'accueil d'orientation des jeunes confiées aux collectivités locales.
- L'élaboration des Plans Régionaux de Développement de la Formation Professionnelle des Jeunes (PRDFPJ), concernant l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle (formation initiale à temps plein, contrats d'insertion en alternance, apprentissage sous contrat de travail, actions de formation professionnelle continue en faveur des jeunes à la recherche d'emploi), en concertation avec l'État et après consultation des instances en charge de la formation et de l'emploi et des représentants du monde professionnel (organisations d'employeurs ou de salariés, organismes consulaires).

Les Régions ont investi assez rapidement les missions de consultation et d'élaboration du système de formation nécessaire à la réalisation du PRDFPJ. Elles sont par contre plus prudentes lorsqu'il s'agit de prendre en charge l'ensemble des formations des jeunes, notamment le volet des formations non qualifiantes (Julien, p. 136). Ce n'est qu'après 1997 que la formation des jeunes non qualifiés devient un point important des politiques conduites au plan régional. Le rythme de prise en compte des deux volets de la loi de 1993 s'explique aisément par la nature des enjeux.

La mise en place du PRDFPJ est une construction institutionnelle de niveau régional qui donne au Conseil régional un rôle central, un rôle « pivot » selon le terme qui s'impose peu à peu et qui dit bien la centralité du Conseil régional et sa dépendance vis-à-vis de ses partenaires. En ce domaine l'administration régionale a déjà une expérience, elle a depuis 1983 la responsabilité d'établir un schéma prévisionnel de la formation (Lanceneux, 1997)¹¹¹; et dispose depuis 1987 d'un schéma prévisionnel d'apprentissage.

¹¹¹ LANCENEUX A. (1997), Mécanisme de décision et contexte local. L'offre de formation professionnelle initiale, Formation – Emploi, 59.

La mise en œuvre de cette mission suppose un engagement des services du Conseil régional dans des procédures de consultation et de concertation de plus ou moins grande ampleur, conduites de façon autonome ou selon une répartition des tâches avec le rectorat (CCPR, 2000, p.66). Les missions de coordination sont légitimées par le développement d'une capacité d'expertise des besoins de formation en regard des emplois disponibles ou potentiels, qui était alors développée par les services de l'État (Hillaud B., Richard, 2003)¹¹². Les administrations régionales développeront ces compétences en s'appuyant souvent sur les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Oref).

L'enjeu central du PRDFPJ est l'émergence d'un espace institutionnel de coordination des actions de formation autour du Conseil régional donnant une vision intégrée des différents modes de formation (CCPR, 2000).

La prise en compte des jeunes sans qualification peut apparaître un enjeu moins fondamental pour la constitution du niveau régional, il n'en est rien. L'intégration des formations non qualifiantes dans l'ensemble géré par les administrations régionales accentue leur implication dans les missions d'information, d'orientation et d'insertion des jeunes. Ce déplacement conduit les administrations régionales à la marge de leurs compétences et à la multiplication des interactions avec le ministère du Travail (sur le volet emploi) et les collectivités locales (sur le volet formation et orientation). La difficulté de l'articulation entre formation et insertion professionnelle devient alors l'un des thèmes récurrents des discussions au plan régional (CCPR, 2000, p.93).

Le rôle du Conseil régional se confirme peu à peu. La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a instauré les « Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle » dotés de moyens d'action dont ne disposaient pas les comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF). La loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 fait disparaître la limite de 26 ans, limite fréquemment critiquée pour son caractère arbitraire et donne aux Conseils régionaux une responsabilité dans l'organisation des actions destinées aux demandeurs d'emploi adultes dans le cadre des conventions conclues avec les organisations professionnelles ou relevant des programmes prioritaires de l'État.

¹¹² HILLAUD B. et RICHARD A. (2003), « Le renouvellement de l'expertise emploi formation : une exigence pour la conduite de l'action publique territorialisée », in BEL M, MEHAUT P., MERIAUX O., pp.207 – 227.

L'extension du champ des responsabilités attribuées aux Conseils régionaux a certainement facilité l'intégration des modes d'action et favorisé des politiques d'individualisation des formations, mais la décentralisation n'est pas la seule source d'évolution des pratiques de formation. D'autres déterminants tels que le surdimensionnement de l'offre ou l'évolution des pratiques d'entreprise ont sans doute des effets plus marqués.

2.2.2 – Les territoires devenus plus pertinents pour l'action publique

Le processus de décentralisation a été, en France, suffisamment contenu et progressif pour ne pas avoir rencontré d'opposition puissante. Les précautions prises d'emblée par G. Defferre, quelques réussites avérées (telle la gestion du patrimoine des établissements scolaires par les Régions et les Conseils généraux), sa présentation comme un outil de modernisation de l'action publique dans un contexte d'exceptionnelle centralisation des institutions françaises par rapport aux autres pays européens, ont nourri l'impression que le mouvement de décentralisation était non seulement irréversible mais continu. Ainsi, l'action publique en faveur de la formation professionnelle semblait vouée à une régionalisation progressive qui ne serait limitée que par les règles constitutionnelles de l'autonomie financière des Régions. L'impression d'un glissement progressif et inéluctable est présente dans la plupart des contributions spécialisées (Dupoirier, 1998 ; Berthet, 1999 ; Bel, Méhaut & Mériaux¹¹³; Bel & Dubouchet, 2004¹¹⁴). Elle se heurte pourtant à des limites structurelles qui hypothèquent le modèle de régionalisation continue.

La première est liée au rôle conféré à la formation dans les politiques d'emploi. Force est de constater que les politiques d'emploi sont majoritairement construites au plan national pour se décliner au plan local, sans s'attacher aux dispositifs singuliers que tel ou tel Conseil régional a pu mettre en œuvre. Les exemples d'interférence entre une politique nationale et locale sont nombreux. La seconde évaluation de la régionalisation de la formation professionnelle (CCPR, 2000, p.83) mentionne que « *les actions du programme Trace* » (TRACE = TRajet d'ACcès à l'Emploi) [...] « *ne sont pas sans effet sur l'action régionale de formation* » (Belorgey, in Dupoirier, p.87), termes choisis pour une rédaction très diplomatique synthétisant des propos plus acerbes recueillis auprès des administrations régionales profondément agacées par cette mesure qu'elles estimaient prise sans concertation.

¹¹³ BEL M., MEHAUT P., MERIAUX O. (2003), *La décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, L'Harmattan, Collection Logiques politiques Paris.

¹¹⁴ BEL M., DUBOUCHET L. (dir.) (2004), *Décentralisation de la formation professionnelle, un processus en voie d'achèvement ?*, La Tour d'Aigues, édition de l'Aube, collection essai.

La cohabitation des deux logiques, régionale et nationale (Bel, 2004, p.57) est aussi ancienne que les politiques d'aménagement de territoire et les politiques économiques. L'une exige une coordination régionale ou locale, l'autre demeure une prérogative de l'État et ne peut se limiter à l'édiction de la règle.

La deuxième limite correspond aux missions d'un État garant de l'égalité de traitement et de solidarité entre les citoyens.

La troisième limite est liée à la dynamique interne aux organisations administratives et professionnelles.

La quatrième limite apparaît aujourd'hui plus visible, mais est, à la réflexion plus structurelle. Le mouvement a été plus particulièrement sensible lors de la réforme de l'AFPA ; les Conseils régionaux, loin de saluer cette nouvelle étape d'une régionalisation de la formation qu'ils avaient appelée de leurs vœux (Julien, p. 79 et 90), se sont inquiétés des conséquences financières de cette nouvelle attribution. Désormais le processus de décentralisation est perçu comme par nombre d'élus locaux comme un moyen pour l'État de transférer des charges vers les collectivités locales. Le transfert de compétences a toujours été apprécié à l'aune du transfert de ressources (C. Julien montre que dès les débats parlementaires de 1982, le Sénat s'inquiète de cette question, op.cit., p.58). Cependant la sensibilité des élus régionaux à cette question s'est accrue au fil des décentralisations successives.

Les remarques sur l'inachèvement partiel ou total du processus de décentralisation se réfèrent moins à la création d'une région disposant de l'ensemble des prérogatives et des atouts que d'une forme stabilisée d'un système public multipolaire ».

La question des limites de la décentralisation évoquée par Casella trouve tout à fait son illustration dans la situation actuelle de la réforme de la formation professionnelle. Au vu de la déclaration qui suit du candidat à l'élection présidentielle, une forme de logique de bonne gestion de l'appareil public apparaît : celle qui consiste à affecter les moyens en fonction des missions et celle qui consiste à pousser les logiques de décentralisation jusqu'à leur terme, comme cela a pu se produire dans différents pays d'Europe du Nord et du Sud.

2.2.3 - 2009 : année du recul de la décentralisation de la formation professionnelle

Au second semestre de l'année 2009 le processus de réforme de la formation professionnelle annoncé par le Président de la République lors de sa campagne électorale, sera parvenu à son

terme. Initié par une volonté de rationaliser la gestion des fonds de la formation professionnelle, ce projet se voulait au service d'une cause du plein emploi, puis crise économique advenant, de la sauvegarde de l'emploi. Ce contexte économique en profonde mutation va masquer un processus de recentralisation de la formation.

Cette partie est fondée sur une analyse commentée des faits qui se sont déroulés en 2008 et 2009 autour de la thématique de la réforme de la formation professionnelle. Sans procéder à une analyse de la rhétorique des discours des membres de l'exécutif, mais en évoquant les principaux messages transmis à l'opinion, l'auteur soumet leur sens à l'épreuve des faits. Le travail de collectage des données, faute de littérature suffisante s'est principalement fondé sur des recherches par le moyen des sites internet pour ce qui est des discours, et de la littérature « grise » pour ce qui est de l'analyse, et notamment le rapport du Conseil National Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie (CNFPTLV) concernant l'évaluation des contrats d'objectifs territoriaux emploi formation paru en 2008. .

Dans le cadre de la campagne de l'élection présidentielle, l'argumentaire du candidat vainqueur du scrutin a d'abord été fondé sur le fait que le transfert de la compétence de la formation professionnelle aux Régions n'avait pas été suivi d'effet en matière de réduction des effectifs au sein des services de l'État¹¹⁵. Ce discours signifiait la nécessité de supprimer au sein des services déconcentrés de l'État les moyens doublonnés, au vu des compétences transférées. Cette intention semblait aller dans le sens de l'esprit de la décentralisation qui prévaut depuis plus de 35 ans.

Devenu Président, son discours va rapidement muter en une légitimation de la reprise en main par l'État de la politique de formation professionnelle. Cette légitimation sera elle – même servie par un discours fondé une posture de défiance¹¹⁶.

La logique décentralisatrice du discours électoral n'aura pas résisté longtemps aux objectifs supérieurs de la politique gouvernementale. En effet, lors du discours prononcé à Alixan le 3/III/09 au sujet de la réforme de la formation professionnelle Nicolas Sarkozy devenu Président de la République annonce déjà un coup d'arrêt au processus de décentralisation de

¹¹⁵ cf. annexe 3 : *Extraits du débat entre Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy le 2/V/07.*

« *L'Etat a transféré la compétence de la formation professionnelle aux régions. Entre temps, tenez-vous bien, [...] les effectifs de la formation professionnelle dans l'Etat ont augmenté de 60 %* ». (cf. verbatim concernant ce sujet en annexe n°4)

Source : <http://www.liberation.fr/politiques/010118726-la-transcription-exhaustive-du-debat>

¹¹⁶ formation professionnelle = univers impénétrable dont la complexité masque des pratiques douteuses. C'est également ce qu'affirme la dépêche AEF n°120185 : « La réforme de la formation se déroule dans « un climat de défiance à l'égard des partenaires sociaux ».

la formation arguant de la nécessité d'une évaluation des résultats et de la nécessité d'une équité de traitement des citoyens sur le territoire national. Ce discours constituera également l'annonce d'une reprise en main de la formation par l'exécutif national au nom de la nécessité de décloisonner les modes d'intervention ¹¹⁷: Ce discours inscrit la problématique d'articulation de l'action des opérateurs au centre de cette réforme. Pour autant, les difficultés d'articulation viennent précisément elles – mêmes du manque de clarté dans les compétences des différents acteurs. Ces difficultés d'articulation pourraient donc trouver une solution dans une clarification institutionnelle. Pour autant ce n'est pas cette voie que va choisir le Président de la République.

Une seconde déclaration (discours de Melun, le 16 mai 2008)¹¹⁸ attestera bien de la vision politique du Président de la République de la question de la formation professionnelle et de sa

¹¹⁷ « Une concertation est en cours avec l'Association des régions de France et les régions. Elle devrait aboutir dans les prochains jours. La formation professionnelle a été un des premiers domaines de la décentralisation. Cela s'est fait progressivement : en 1983, les régions ont récupéré l'apprentissage, en 1993, elles ont récupéré la formation professionnelle des jeunes, et en 2004, la formation des demandeurs d'emploi. J'entends dire qu'il faudrait aller plus loin, mais je veux de l'évaluation.

Avant de se lancer toujours plus dans un système, regardons ce que cela donne, en termes de résultats, d'évaluation des politiques régionales, et de l'équité entre les territoires. [...]

On me dit aussi qu'il faut clarifier les compétences : à l'Etat, l'emploi, à la région, la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes, aux partenaires sociaux la formation des salariés... Je ne suis pas très enthousiaste parce que ce raisonnement apparemment cohérent ne fait en réalité que renforcer les cloisonnements. Et c'est cela qui me fait peur, je le dis au Président de la région comme aux parlementaires, comme aux partenaires sociaux, je ne peux pas à la fois dire qu'il faut moins de cloisonnement et prévoir un système où l'on renforce ces cloisonnements.

Il n'est pas illégitime et anormal que l'Etat, les partenaires sociaux et les régions interviennent tous les trois dans le champ de la formation professionnelle. Il n'est pas normal en revanche que le dialogue soit aussi peu construit entre tous ces acteurs. Disons les choses clairement, il y a peu de dialogue. Ce n'est pas la peine de se renvoyer la faute, s'il y a peu de dialogue, c'est certainement la faute de tout le monde mais cela ne se discute pas assez. Il faut que nous soyons capables, surtout en cette période de crise, de construire une réponse collective aux besoins dans les territoires : l'évolution de la carte de l'offre de formation, l'anticipation des nouveaux métiers. Je crois qu'il serait utile que les plans régionaux de développement de la formation ne soient plus le seul document du conseil régional mais qu'ils soient contractualisés en tout ou partie avec l'Etat et qu'on associe les partenaires sociaux à leur élaboration. [...] Vous voyez bien la difficulté, ce n'est pas du tout un sujet technique. La région connaît bien le bassin d'emploi local. Il ne s'agit pas de remettre cela en cause. Mais l'Etat doit conduire une stratégie nationale, économique, de compétitivité de l'économie ». source : http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=7&press_id=2384

¹¹⁸ « Je tiens aussi à vous dire comment ce chantier s'insère dans la politique de l'emploi que nous menons avec trois piliers : le service public de l'emploi, l'assurance chômage et la formation professionnelle. C'est un ensemble cohérent. [...]

On rénove le service public de l'emploi, on pose les bases de la réforme de l'indemnisation du chômage, et puis la troisième et dernière, c'est la réforme de la formation professionnelle. C'est un tout. Alors les bénéficiaires ne sont pas les mêmes que ceux de la politique de l'emploi stricto sensu. Mais fondamentalement, les objectifs et les instruments sont souvent semblables. Former des chômeurs pour qu'ils puissent prendre un nouveau départ, mener des actions de reconversion sur un bassin d'emploi sinistré, lutter contre l'illettrisme au sein même de l'entreprise, encourager une formation professionnelle pour les seniors, est-ce que c'est de la politique de l'emploi ou de la formation professionnelle ? Qui peut me le dire exactement ? En tout cas, c'est lié. Enfin, les actions de formation professionnelle doivent acquérir une cohérence territoriale, et je pense en particulier au niveau régional, là où se bâtissent les stratégies de développement économique et de l'emploi. Il n'est plus possible que l'Etat, les régions et les branches professionnelles conduisent des stratégies qui ne sont absolument pas coordonnées en la matière. [...]

subsidiarité face aux questions de l'emploi. Dans ce discours il évoquera sa vision de la cohérence du chantier de la fusion ANPE/Assedic et la réforme de la formation professionnelle. L'analyse et le projet sont globalement légitimes et pertinents sur le fond. Dans leur traduction législative elle se concrétisera par une reprise en main du processus décisionnel. Ceci constituera une rupture avec des décennies de décentralisation. Enfin dans ce discours, le Président pose le constat d'un déficit d'articulation de l'action des acteurs de l'emploi sur les territoires, ce qui légitime à nouveau un pilotage de cette question par l'exécutif national et confirme l'arrêt du processus de décentralisation.

L'argument de la non coordination entre État, Régions et partenaires sociaux est en partie contredit par le rapport du CNFPTLV en date d'octobre 2008, portant sur l'évaluation d'un outil important de cette coordination : les contrats d'objectifs territoriaux emploi – formation (COTEF). Dans son rapport, le CNFPTLV écrit page 86¹¹⁹ : « *Que ce soit dans les fiches actions ou dans les conventions annuelles d'application, les modes opératoires sont précis et lisibles, les responsabilités et les moyens humains engagés sont énoncés et, dans certains cas, les cibles de publics sont chiffrées* ».

Ce rapport est par ailleurs légitimement critique quant aux effets réels des actions menées dans le cadre de ces contrats, mais ne permet en aucune façon de conclure que les acteurs concernés mènent « *des stratégies qui ne sont absolument pas coordonnées* ». Au fond, cette problématique d'efficacité soulevée à juste titre par le rapport du CNFPTLV, renvoie directement à celle de la non existence d'un « chef - de - filat » sur les territoires en matière de formation professionnelle, principale source d'explication à la critique formulée dans ce rapport à savoir la difficile articulation des politiques publiques nationales et régionales en région démontrée par Casella (cf. op. cit.). Elle est également confirmée par un rapport de la Cour des Comptes sur « *la conduite par l'État de la décentralisation* », rendu public mardi 27 octobre 2009¹²⁰. La Cour des comptes juge que « *L'organisation actuelle du système de formation professionnelle ne permet pas la définition d'une vraie stratégie régionale* ». Ce rapport met en avant plusieurs carences et rappelle certaines des conclusions du précédent rapport sur la formation professionnelle tout au long de la vie présenté en octobre 2008 : « *l'enchevêtrement des interventions en matière de formation professionnelle, la grande faiblesse de la coordination entre les différents acteurs de la formation, le retour de l'État*

¹¹⁹ Source : http://www.cnfptlv.gouv.fr/IMG/pdf/Evaluation_Contrat_Intra.pdf

¹²⁰ Rapport de la Cour des Comptes (2009), La conduite par l'Etat de la Décentralisation »
source : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport-decentralisation-271009.pdf>

dans l'apprentissage et la compétence partagée, notamment dans la formation des travailleurs sociaux ».

Le rapport rappelle que *« les régions sont chargées d'établir un document de programmation, le PRDF (programme régional de développement des formations) »,* pour permettre une meilleure adaptation des politiques de formation aux réalités économiques de leur territoire. *« Toutefois, l'organisation actuelle du système de formation professionnelle ne permet pas la définition d'une vraie stratégie régionale »* parce que les Régions n'ont reçu en matière de formation continue *« qu'une compétence en réalité partagée avec les partenaires sociaux, dont l'action en ce domaine ne s'organise pas selon une logique territoriale, mais dans le cadre des branches professionnelles ».*¹²¹

Pour la Cour des comptes, *« l'importance des moyens mobilisés pour la formation continue des salariés par les organismes gérés par les partenaires sociaux (plus de 6 milliards d'euros), rendrait pourtant particulièrement souhaitable de lever les ambiguïtés relatives aux rôles respectifs des régions et des branches en matière de formation professionnelle, au lieu de les accroître de manière paradoxale ».*

La Cour des comptes jugeait en 2008 le système de formation *« inéquitable, inefficace et injuste ».* Ce rapport soulignait notamment *« la grande faiblesse de la coordination entre les acteurs concernés, la quasi-absence de contacts entre les conseils régionaux et les partenaires sociaux gestionnaires de la formation continue et l'absence d'instrument financier qui pourrait mobiliser les acteurs autour d'objectifs communs ».*

Dans ces conditions, *« la formation professionnelle voit se juxtaposer des politiques et des instruments séparés et spécialisés par public, ce qui rend impossible la mise en œuvre d'une véritable politique de formation tout au long de la vie »,* constate le rapport de 2009. Selon la Cour des comptes, ceux à qui cette situation nuit le plus sont ceux qui, *« peu ou pas formés durant leur scolarité, ne se voient à aucun moment offrir une 'seconde chance' : bien au contraire, le système de formation continue favorise ceux qui sont déjà les mieux formés ».*

La Cour des comptes recommande à l'État d'inscrire le pilotage de la décentralisation dans *« une vision prospective »* et propose de :

- *« Resserer les missions des instances paritaires de suivi des relations entre l'État et les collectivités. La création récente de la Conférence nationale des exécutifs a certainement tendu à répondre à ce besoin. Il semble qu'elle soit restée prisonnière lors de ces premières*

¹²¹ Croisements de logiques verticales descendantes et de logiques horizontales territoriales, chacune ayant sa source de légitimité.

réunions des seules considérations budgétaires ou d'actualité. Aussi sa vocation de pilotage global et à long terme devrait-elle être réaffirmée ».

- « Aboutir à une évaluation partagée. L'absence d'une évaluation partagée dégageant des cadres de références par politiques décentralisées entrave l'élaboration d'un consensus, ou tout du moins d'un socle commun de constats, tant sur l'état actuel de la décentralisation que sur les niveaux de dépenses publiques et de service public. »

Cette articulation est en effet complexe puisque pour l'essentiel elle consiste à ajuster des modalités propres à chaque financeur, au regard de projets visant l'emploi – formation.

Cette mise en commun est difficile de mise en œuvre pour deux raisons :

- les politiques nationales sont déclinées en région, mais décidées à Paris sans tenir compte des construits régionaux. Elles les percutent donc souvent, obligeant les politiques publiques régionales à jouer un rôle supplétif. Lors de la mise en œuvre en 2006 du Programme d'Accès aux Contrats en Alternance, décidé par l'État et appliqué sur le territoire régional au mépris des politiques publiques régionales déjà opérationnelles sur le même sujet, les Régions ont été mises devant le fait accompli et ont dû ex abrupto revoir les termes de leur propres programmations de formation pour céder la place à l'État, faute de quoi, la cacophonie aurait prévalu auprès des acteurs en charge de la prescription de formation. Les Régions ont été amenées à remobiliser leurs financements sur d'autres modalités d'intervention.

18 mois plus tard, le Gouvernement décidait d'un abandon de ce programme, sans officialisation, ni plus de concertation dans ce cas que dans la mise en œuvre du programme, laissant une béance dans les modalités publiques d'intervention et renvoyant la charge de cette béance à la responsabilité politique des Conseils régionaux.

- Le PRDF mis en œuvre par les Régions n'est pas prescriptif et ce point avait d'ailleurs été souligné dans le rapport des Sénateurs Seiller et Carle¹²². Ce rapport d'information

¹²² Rapport d'information n°365 (2006-2007) de M. Bernard SEILLIER, fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle, déposé le 4 juillet 2007 (source : http://www.senat.fr/rap/r06-365-1/r06-365-1_mono.html)

« 1°) Confier le pilotage de la formation professionnelle au président du conseil régional, sous l'autorité duquel le PRDFP est élaboré

Le PRDFP doit être conçu comme l'instrument d'une stratégie globale de formation, incluant les aspects d'orientation et d'emploi, pour s'étendre à l'ensemble des régions.

Son élaboration doit être basée sur :

- un diagnostic approfondi et partagé mettant à profit les analyses et prévisions des différents organismes susceptibles d'apporter des informations approfondies et « fines » au niveau régional et des bassins d'emplois :

du Sénat a été rédigé pour préparer la Réforme de la Formation professionnelle votée en 2009. Une des principales mesures préconisées concernant la gouvernance de la formation professionnelle était justement de rendre ce PRDF prescriptif. Sans « chef de filat » sur les territoires, pas d'articulation, ni d'expertise ou, à tout le moins d'apprentissage collectif possibles.

La loi votée le 14 octobre 2009 risque d'aggraver cette problématique et de substituer à ces difficiles articulations une culture du compromis, faisant ainsi passer les acteurs d'une logique de coaction naissante et problématique à celle d'un « donnant – donnant ».

Un des articles de cette loi dispose que les Plans régionaux de développement de la formation professionnelle (PRDF) votés par les Régions sur la base de la compétence transférée par la loi du 13 août 2004, feront désormais l'objet d'une contractualisation avec l'État (cf. article 20 de la loi votée le 14 octobre 2009).

Ces décisions politiques (création de Pôle emploi et reprise en main des leviers de la formation professionnelle) sont prises dans le feu de l'action politique mais aussi et contre toute attente, dans un contexte de crise économique naissante.

La formation redevient l'instrument du Gouvernement, mais dans cette entreprise l'État n'exprime pas une vision politique de la formation, il cherche à traiter un problème d'emploi. Dans cette orientation les lois de décentralisation précédentes sont au moins partiellement niées (ce mouvement de balancier est décrit par Casella *cf. op.cit*), et la reprise en mains de la formation professionnelle par l'État constitue le but principal (mais non assumé) de cette réforme.

La vision instrumentaliste de la formation professionnelle du Chef de l'État s'inscrit dans une longue tradition dont la pertinence n'a jamais été démontrée : en effet le relation « adéquate »

outré ceux déjà cités (CESR, CCREFP, COPIRE...), le réseau des employeurs locaux ne doit pas être négligé mais faire l'objet d'échanges réguliers avec ces différentes sources d'informations pour mieux faire connaître les besoins ;

- un pilotage régional, assuré par le président du conseil régional ou un élu représentant celui-ci, et associant étroitement l'État (le rectorat, la DRTEFP et les autres services déconcentrés) et les partenaires sociaux vis-à-vis desquels un véritable dialogue social doit s'instaurer »

entre emploi et formation est depuis longtemps considérée par comme « introuvable »¹²³. À d'autres moments il en a pourtant été différemment¹²⁴.

Ce rapport instrumental à la formation jalonne l'histoire de l'AFPA qui jusqu'à la loi de 2004 a été considérée comme « le bras armé » de l'État en cette matière. L'histoire de l'AFPA illustre parfaitement le rapport qu'entretiennent nombre de gouvernants avec la formation professionnelle, nous le démontrerons dans la partie qui suit en analysant l'histoire de cette institution à l'aune de son rapport aux autorités de l'État.

¹²³ « Introuvable » dans le sens où l'adéquation parfaite entre emploi et formation est impossible du fait de sa complexité et qu'elle constitue selon J. Rose « un rêve ». Source : José Rose « La relation emploi – formation : éléments pour une analyse », proposition au Haut Comité Education – Economie – Emploi, avril 2001).

¹²⁴ Dans un article intitulé « Avant le CEREQ...Un entretien avec Pierre Laurent » qui fut Secrétaire général du ministère de l'Education nationale de 1963 à 1968, ce dernier déclare : « *Michel Debré* (note de l'auteur : Michel Debré était alors Premier Ministre) *se préoccupait de savoir comment faire un vaste effort de perfectionnement et de promotion de l'ensemble de la force de travail. Il avait avec d'autres réfléchi à ce problème dès le moment de la Résistance. En 1959, il fait adopter un texte [...] sur le perfectionnement professionnel et la promotion sociale. [...]*

Troisième idée : le développement soutenu de l'éducation permanente. [...]

Quatrième idée : conjuguer la réforme de l'enseignement et l'organisation progressive de l'éducation permanente ».

Plus tard, suite à l'accord national interprofessionnel de 1970 et la pression des mouvements de l'éducation populaire prise en compte par Jacques Delors, sera votée la Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. Dans son préambule cette loi affirme : « *La formation professionnelle continue fait partie de l'éducation permanente. Elle a pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social* ».

La loi Rigout du 24 février 1984 obligera à une négociation de branche tous les cinq ans sur les objectifs et les moyens de la formation professionnelle. De multiples accords en sortiront et les comités d'entreprise seront consultés chaque année sur le programme de formation des années à venir, et sur le bilan de l'année écoulée. Cette négociation permettra aux syndicats d'influer fortement sur la teneur des plans internes de formation des entreprises et de ne pas limiter ainsi l'acte de formation à une stricte dimension d'adaptation. Le rôle des partenaires sociaux a néanmoins été assez rapidement limité en cette matière. En tant que co - gestionnaires des organismes paritaires collecteurs agréés en charge de la gestion des Congés Individuels de Formation (CIF), ils avaient la possibilité de développer l'éducation permanente grâce à l'outil du CIF. Or les faits démontrent qu'ils sont rapidement entrés dans une co-gestion d'obédience instrumentaliste.

Dans leur ouvrage « La promotion sociale en France » ed. Septentrion Presses Universitaires, Claude Dubar et Charles Gadéa soulignent page 29 : « *L'éducation permanente reste à jamais un concept de référence. Aucune instrumentation ne vient lui donner d'autre statut. [...] Seul le congé individuel, qui permet à un individu de faire à son initiative une formation de son choix, y compris culturelle, peut être considéré comme un outil de l'éducation permanente. On en connaît l'usage limité et très vite quasi – exclusivement professionnel* ». Ce dernier fait n'est pas simplement imputable aux partenaires sociaux, mais aux demandeurs de formation eux – mêmes. A ce stade on peut affirmer que l'éducation permanente a vécu.

Synthèse concernant la décentralisation de la formation professionnelle en France

- La décentralisation de la formation professionnelle en France constitue un processus historique linéaire, continu depuis 1982.
- Il a été mis en œuvre progressivement dans une logique prudente de coopération croissante entre acteurs des territoires et décideurs gouvernementaux.
- 2009 marque l'interruption de ce processus par une recentralisation effective et de fait du pilotage de ces politiques publiques par le pouvoir exécutif national.

2.3 – Rappel de la genèse et de l'évolution de l'AFPA

Préambule

Les conditions de la création de la formation professionnelle des adultes (FPA) procèdent de circonstances historiques et économiques de grande ampleur justifiant à elles seules la mise en œuvre de mesures exceptionnelles (1^{ère} guerre mondiale, crise de 29, front populaire, 2^{ème} guerre mondiale, Libération, choc pétrolier, restructurations industrielles, ...).

L'AFPA quant à elle est le produit de l'histoire sociale de ce pays mais aussi celle des relations entre les partenaires sociaux et de l'État.

Avatar institutionnel des différentes politiques de Formation Professionnelle des Adultes (FPA), l'AFPA est avant tout la création de l'État.

Cette partie fait l'objet de la synthèse de nombreux travaux cités en référence et notamment ceux de Bernard Bonnet¹²⁵ et de Boris Dänzer Kantoff¹²⁶ qui ont chacun écrit une histoire de l'AFPA très documentée.

Elle intègre également les passages d'un entretien qui s'est déroulé entre l'auteur et la directrice des affaires juridiques de l'AFPA. Cet entretien de type non directif n'a pas fait l'objet d'un enregistrement mais de l'envoi préalable d'un questionnaire et d'une prise de note au cours de la rencontre, puis d'une validation de ces notes par la personne interrogée. Cette méthode a été appliquée dans tous les entretiens qui se sont déroulés avec les cadres de l'AFPA, de telle sorte à atténuer tout effet de surprise et à créer les conditions d'une adhésion au projet. Dans cette pratique l'auteur a également cherché à donner à ses interlocuteurs toutes

¹²⁵ BONNET B (1999), La formation Professionnelle des Adultes – Une institution et ses formateurs, ed. L'Harmattan, Paris

¹²⁶ DÄNZER – KANTOFF B. (1999), Former pour l'emploi – l'AFPA : 50 ans de formation professionnelle des adultes, ed. AFPA, Montreuil sous Bois

garanties de liberté et de contrôle de leur propos. Cette pratique a permis la tenue de ces entretiens, qui sans cette transparence dans la démarche n'auraient sans doute pas été possibles.

2.3.1 - L'histoire de la FPA et de l'AFPA se confondent

Le rôle de l'AFPA dans l'histoire de la formation professionnelle en France est tel que jusqu'à la moitié du XX^{ème} siècle ces deux sujets se confondaient presque l'un et l'autre. L'AFPA, sous sa forme du moment, c'était la formation professionnelle en France et réciproquement, tout du moins pour ce qui concerne les adultes. Il faut toutefois noter que l'Education Nationale elle-même avait investi ce champ depuis l'entre deux guerres¹²⁷ dans une toute autre perspective éducative et principalement pour une population différente, celle des personnes en formation initiale.

L'histoire de l'AFPA remonte au début du XX^{ème} siècle et elle démontre que ce sont des circonstances historiques et politiques particulières qui ont façonné cette organisation. Née de la première guerre mondiale, confortée par ses traumatismes, adoubée par les crises économiques en tant qu'instrument majeur d'intervention, l'AFPA trouve sa raison d'être dans l'histoire sociale de la France. Outil privilégié du Patronat et de l'État, elle a toujours accompagné les grands mouvements de l'histoire du XX^{ème} siècle par son action régulatrice. Quand la France avait besoin de main d'œuvre elle a formé de demandeurs d'emploi, des « mutants agricoles », ... quand les traumatismes des guerres ont mutilé des vies elle a permis aux victimes de se réinsérer, quand le chômage de masse a frappé la société elle a permis à des centaines de milliers de personnes de renouer avec le monde du travail.

Outre sa dimension de « bras armé » de l'État, qui lui a toujours conféré une aura spécifique au regard des autres opérateurs de formation, elle a su créer en interne un sentiment de d'appartenance très fort de la part de ses salariés et ce tout au long de son existence (cf. enquête d'opinion interne de l'AFPA en 2009).

¹²⁷ Dans son ouvrage « *La formation professionnelle des adultes : une institution et ses formateurs* » B. Bonnet écrit p.37 : « ..., pour la Direction de l'Enseignement Technique (DET) (note de l'auteur : Direction de l'Enseignement Technique du Ministère de l'Education nationale), la mise en œuvre d'un apprentissage rationnel ne signifie pas que son déroulement doive se soumettre à des principes inspirés de ceux s'appliquant à la rationalisation du travail. Plus qu'à un usage instrumental qui privilégie le processus, la DET s'attache à fonder une conception de la formation professionnelle sur une base qui associe culture et technique. Elle n'aura de cesse d'en rechercher les formes et les contenus, notamment par la promotion de ce qu'il est convenu d'appeler l'humanisme technique. [...] F. Canonge* le résume dans sa formule « placer l'apprentissage du métier au plan de l'intelligence ».

* CANONGE F. (1949), in Techniques, Arts et Sciences, n°23.

L'AFPA a créé ce métier de formateur d'adultes, en opposition souvent avec les valeurs pédagogiques de l'Education Nationale (cf. annexe 4). Cette opposition culturelle interne trouve elle-même ses fondements dans la culture initiale des fondateurs de l'AFPA à savoir l'Union des Industries Métallurgiques et Minières et la Fédération Nationale du Bâtiment.

Cette culture pédagogique, alliée à cette mission historique et unique ont conféré à la culture interne de l'AFPA une spécificité qui pèse aujourd'hui dans le débat de la décentralisation de sa commande publique et notamment dans ses rapports à la gouvernance. Les valeurs que cette culture sous – tend sont tournées à la fois vers l'efficacité et la pluralité : promotion sociale, écoute individuelle et non réponse « adéquationniste » d'urgence.

L'AFPA unique, l'AFPA « une et indivisible » s'accommode mal d'une gouvernance pressante et en voie de morcellement. Cette posture née de son histoire va peser dans le débat de la régionalisation d'une partie de ses financements, et l'AFPA jouera un rôle très actif dans le traitement de cette question.

Le chapitre qui suit a pour principal objet de mettre en lumière les différents aspects de cette spécificité, éclairant ainsi le contexte interne d'une AFPA partie prenante de sa propre gouvernance.

L'histoire contemporaine de la FPA s'inscrit dans cinq périodes :

- L'entre deux guerres,
- Vichy
- De la Libération à la création de l'ANIFRMO
- De l'ANIFRMO à l'AFPA
- La situation née de la loi du 13 août 2004

2.3.1.1 - L'entre - deux - guerres

Le contexte économique est celui d'une forte croissance de la production industrielle qui s'inscrit dans le développement de la mécanisation du travail, de l'évolution du travail ouvrier et de la déruralisation. Quelques données illustrent cette situation :

- Un taux de croissance de l'économie de 40% entre 1913 et 1940¹²⁸.
- Un faible accroissement de la population active (mortalité due à la 1^{ère} guerre mondiale, ...) + 448 000 actifs entre 1906 et 1931 (selon Sauvy : « *Une France vieillie* »)

¹²⁸SAUVY A. (1967), *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Fayard, Paris.

- De 1912 à 1918, le parc de machines outils a plus que doublé¹²⁹
- Multiplication par trois du nombre de chômeurs indemnisés de 1931 à 1935. En 1935 la production industrielle est inférieure de 25% à ce qu'elle était cinq ans plus tôt¹³⁰.

Selon B. Bonnet le contexte politique peut se caractériser par le début d'intervention de l'État dans la gestion de la main d'œuvre au travers de trois axes : la mise en œuvre de grands travaux, le contingentement des étrangers, et le reclassement professionnel.

Premier axe de cette intervention, la mise en œuvre de grands travaux (plans Marquet puis Marchandeu) qui permettront à 60 000 personnes d'être employées de 1934 à 1937.

Deuxième axe : le malthusianisme économique. L'État promulgue une loi instituant l'obligation administrative préalable à l'entrée du territoire national, puis crée la semaine de 40 heures.

Troisième axe : la création de la notion de reclassement professionnel¹³¹.

2.3.1.2 – l'empreinte de Vichy

La page d'histoire vichyssoise de la FPA s'est caractérisée par une très grande prégnance de la question idéologique. La volonté du gouvernement de Vichy d'imprimer une marque de ce type à son action pédagogique est reconnue par différents auteurs. Ces derniers mettent toutefois l'accent sur les limites de cette action en soulignant l'absence d'unité doctrinale. L'objectif de Vichy est d'encadrer la jeunesse.

La défaite de 1940 a considérablement augmenté le nombre de chômeurs : selon J.P.Guinot ils étaient 400 000 le 31 août 1940 et plus d'un million deux mois plus tard¹³².

Le décret du 9 décembre 1940 instaure le « Commissariat au chômage des jeunes » et attribue explicitement à la formation professionnelle une fonction d'intégration sociale. Ce commissariat est placé sous la tutelle du Secrétariat général à la Jeunesse (SGJ).

L'encadrement et la formation de la jeunesse

La formation professionnelle doit être un instrument de « lutte contre le désœuvrement des jeunes oisifs »¹³³.

¹²⁹ CORNU R. (1989), « Changements techniques, changements de mentalités »: une enquête à Nantes

¹³⁰ DESMARET J. (1946), *La politique de main d'œuvre en France*, Paris, PUF, op. cit., p113

¹³¹ Conseil Supérieur du Travail, session de novembre 1936.

¹³² - GUINOT J.P. (1945), *Formation professionnelle et travailleurs qualifiés*, ed. Domat, Paris.

¹³³ cf. B. Bonnet op. cité p. 60

Les quarante centres de formation professionnelle (CFP) placés sous la tutelle de l'Administration du Travail ouvrent à nouveau, mais sont également placés sous la tutelle du SGJ.

Le gouvernement de Vichy va poursuivre l'expansion de ce dispositif et sur ces bases organisationnelles et pédagogiques ce seront près de 900 centres qui existeront au moment de la Libération.

Si dans un premier temps la préoccupation dominante semble bien être le contrôle social de la jeunesse, très vite les enjeux se déplacent sur vers le pôle idéologique.

Apologie du corporatisme, restauration paysanne, affirmation du rôle de l'église catholique côtoient la trilogie « Travail, Famille, Patrie » au sein de ce qu'il est convenu d'appeler la Révolution Nationale¹³⁴.

Cette hétérogénéité idéologique transparait également sur le plan pédagogique et bientôt le corpus d'enseignement des différents centres diverge : l'enseignement de la Chapelle en Serval est proche de l'entraînement militaire alors même que le centre d'Uriage rejoint la Résistance.

Ce mouvement de professionnalisation des CFP rencontre dans une large mesure l'adhésion du patronat ce qui amplifie l'ancrage des CFP dans la sphère professionnelle

Un conflit permanent entre acteurs institutionnels

L'ensemble des auteurs consultés s'accorde pour pointer les incohérences et les contradictions de l'action du SGJ qui fut le théâtre de luttes internes entre différentes fractions interdisant une lecture linéaire de ses interventions.

La priorité à l'éducation morale des adolescents qu'entendent imposer ses dirigeants se heurte vite aux réalités de terrain et notamment à la demande sociale exprimée par le public des CFP formulée en termes d'apprentissage du métier.

Cette attente se trouve confrontée à l'incompétence des moniteurs¹³⁵.

De ce fait les effets conjugués de ces contraintes conduisent le SGJ à accepter une gestion commune du dispositif avec la Direction de l'Enseignement Technique (DET).

¹³⁴ Sur ce sujet on pourra se rapporter à :

- PAXTON R.O. (1973), *La France de Vichy, 1940 – 1944*, Paris, ed. Le Seuil.

- AZEMA J.P. (1979), *De Munich à la Libération*, ed. du Seuil, Paris

¹³⁵ « Le personnel recruté, sur des critères essentiellement idéologiques par le SGJ ne manifestait pas de compétences éducatives éclatantes, singulièrement dans le domaine de l'enseignement technique » selon - TROGER V. (1990), *Histoire des centres d'apprentissage 1939 – 1959*, thèse de doctorat Université de Paris IV, UFR d'Histoire

2.3.1.3 - De la Libération à la création de l'ANIFRMO

Cette période est celle de l'intervention des organisations syndicales dans le développement de la FPA. Cette position est en rupture avec la position de la CGT d'avant – guerre. De nouvelles conditions sont apparues et notamment la nomination au ministère du Travail d'Ambroise Croizat ancien secrétaire général de la Fédération CGT et membre du Comité central du Parti Communiste.

Sous son influence, la CGT investira la question de la FPA, trouvant dans cette voie un levier majeur de la promotion ouvrière.

Reconstruire l'économie

Au lendemain de la Libération, la France est à nouveau dans une situation économique très difficile. En 1944, la production industrielle ne représente plus que 38% de celle de 1938 et le secteur productif a perdu plus d'un million d'actifs par rapport à la même époque¹³⁶. Dans ce contexte la volonté de reconstruire l'économie constitue un facteur majeur de consensus.

Pour y parvenir, l'État intervient par le moyen d'une démarche nouvelle : la planification. Le premier Plan aura une influence considérable sur l'évolution de la FPA et en premier lieu sa fonction instrumentale de lutte contre la pénurie de main d'œuvre qualifiée dans l'industrie évaluée à 980 000 ouvriers. Pour le BTP, le manque est évalué à 300 000 professionnels. La traduction de cela sera l'articulation de la FPA à la politique de l'État de gestion de la main d'œuvre : en 1950, 90 000 ouvriers auront été formés soit près du tiers des 290 000 professionnels que compte ce secteur.

La CGT et la FPA : une contribution décisive et historiquement datée

1 – La formation des travailleurs

Selon M. David¹³⁷, l'élaboration de la conception syndicale de la formation professionnelle s'inscrit dans le prolongement du programme du Conseil National de la Résistance (CNR). Ce programme prévoit de réformer le système d'enseignement dans un sens plus démocratique. Refusant l'apprentissage en entreprise, la CGT reprend à son compte les conclusions du plan Langevin – Wallon et revendique l'inscription de l'apprentissage des jeunes dans le cadre de l'enseignement secondaire public.

Ce qui est significatif de la position de la CGT, c'est la volonté d'intégrer l'enseignement professionnel au sein des rapports sociaux : « Enseignement prolétaire par excellence, enseignement du peuple travailleur, enseignement de classe, jusqu'aujourd'hui l'enseignement technique a été le parent pauvre, le pelé, le galeux, parce qu'il était justement

¹³⁶ ROUX J.P. (1980), *La France de la Quatrième République*, Tome 1, 1944 – 1952, Paris, ed. Le Seuil

¹³⁷ DAVID M. (1974), *L'individuel et le collectif dans la formation des travailleurs*, ISST, Université Paris I.

l'enseignement spécifique de la classe ouvrière, parce qu'il formait des ouvriers qualifiés, qu'il leur permettait de revendiquer de meilleurs salaires.... »¹³⁸.

La CGT s'attache à promouvoir la formation des travailleurs sur la base de deux principes d'action fondamentaux (*source : idem*).

Premier principe : la formation professionnelle doit constituer un levier de promotion pour la classe ouvrière dans les sphères politique et économique.

Second principe : promouvoir une scolarisation de la formation professionnelle, un déplacement de l'apprentissage vers l'école. En tous points les conceptions de la CGT convergent vers celles de la D.E.T.¹³⁹.

2 – Gagner la bataille de la production

Pour la CGT la reconstruction n'a pas qu'une valeur économique. Elle signifie également l'indépendance nationale et la promotion de la classe ouvrière. Selon Benoît Frachon : « L'indépendance politique d'une nation exige son indépendance économique. Pour nous cela suppose que nous mettions en valeur toutes nos richesses économiques et industrielles ». Selon B. Bonnet, quant à la nature démocratique qui sous-tend l'idée de promotion de la classe ouvrière, elle doit s'apprécier au regard des conditions d'exploitation de cette dernière : « Hier, la classe ouvrière était exclue totalement de la direction et de la gestion de l'économie...elle devrait défendre âprement les conquêtes sociales, arrachées par la combat que lui disputaient les trusts... Elle ne possédait rien que sa force de travail ».¹⁴⁰

Dans cet esprit, gagner la bataille de la production participe d'une émancipation de la classe ouvrière.

3 – Les formes du compromis

Les contradictions entre l'aspiration à une formation la plus large possible et les contraintes de la reconstruction sont très vite apparues aux responsables confédéraux. Dès 1944, ils s'attachent à tracer les cadres d'une conception de la formation professionnelle qui annonce la future distinction entre apprentissage et FPA¹⁴¹. Ce compromis sera scellé en 1947. Dans la revue « *Le Travailleur de l'Enseignement Technique* », on pourra lire : « *Sans doute le développement et la réorganisation de l'apprentissage permettront d'apporter une solution aux problèmes de la main d'œuvre, mais on ne pourra redresser la situation présente à brève échéance et surtout dans les délais impartis, uniquement avec cette solution. La FPA semble*

¹³⁸ GIRARD R. (1946), *Intervention au Congrès de la CGT*, op.cit.p227, archives de la CGT

¹³⁹ GIRARD R. (1947), « Servir la France », n°11.

¹⁴⁰ FRACHON B. (1944), « Rapport à l'assemblée des cadres syndicaux de la région parisienne », Archives de la CGT, septembre.

¹⁴¹ GIRARD R. (1944), *Vie Ouvrière*, 13 novembre.

donc être la solution au problème énoncé, car elle permet du fait de sa courte durée, de répondre aux besoins actuels de main d'œuvre. »¹⁴²

La FPA de l'après guerre va différer de la formation accélérée des années 1939-40. Elle s'élabore à la Libération autour d'une double exigence de qualification professionnelle et de promotion ouvrière. Elle est pensée comme un instrument d'acquisition simultanée d'une qualification et d'une éducation militante qui vise à doter les travailleurs des moyens de peser sur les rapports sociaux.

4 – Les modalités historiques de l'action syndicale

Première modalité : l'ouverture de ses propres centres de FPA. Ceci se réalise entre 1945 et 1947, en particulier dans l'Ouest et l'Est du pays. Ainsi au début 1947, la Confédération revendique t'elle la gestion d'une trentaine d'établissements.

En second lieu, elle participe activement à la gestion de l'ensemble du dispositif de FPA .
Deuxième modalité : sur la base d'une action militante des moniteurs, l'action de la CGT s'exercera au quotidien et en profondeur auprès des stagiaires.

Troisième modalité : la formation pédagogique de tous les moniteurs sera dispensée au sein de l'Institut National de Formation Professionnelle (INFP)¹⁴³ Selon B. Bonnet (op.cit. p98) certains ont vu dans l'insistance de la CGT à promouvoir le rôle de l'INFP (dirigée alors par R. Laverroux, membre du PCF, selon B. Bonnet op.cit.) le dessein de contrôler le recrutement et le formation des stagiaires.

Le Ministère du Travail : de l'encouragement aux initiatives de la profession à l'exercice de la tutelle

1 – L'encouragement du paritarisme ! 1945 - 1947

Au lendemain de la Libération l'État suscite la création d'une association qui prend en charge la trentaine de centres de l'ex-commissariat au chômage et renoue avec une pratique engagée dans les années trente : celle de la gestion de la formation professionnelle des adultes sur le mode associatif.

Comme en 1935, il entend favoriser les initiatives de la profession et refuser les charges de la gestion directe.

¹⁴² Revue « Le Travailleur de l'Enseignement Technique », mai 1947 cité par B. Bonnet op.cit. p.95

¹⁴³ Le centre formation des moniteurs de la rue Dareau, mis en place sous l'occupation est devenu après la Libération l'Institut National de la Formation Professionnelle (INFP)

Ce choix de la gestion associative traduit une volonté de s'appuyer sur les « *forces de progrès* » qu'incarne le syndicalisme ouvrier, d'où la forte implication de la CGT dans la gestion des deux associations paritaires (AFPMO BTP et AFPOM).

AFPMO BTP : Association pour la Formation Professionnelle de la Main d'Oeuvre du Bâtiment et des Travaux Publics. Cette association gère tous les centres de FPA dans le bâtiment (près de 150 en 1947).

AFPOM : Association pour la Formation Professionnelle des Ouvriers des Métaux. Gère la plupart des centres de la métallurgie (une trentaine au plus).

2 - La portée des textes de novembre 1946

Le décret du 9 novembre 1946 que complète la circulaire ministérielle du 21 novembre s'avère être un texte fondateur de la FPA, puisque plus de soixante ans plus tard et en dépit de quelques aménagements, il constituait toujours le cadre juridique de référence.

La première disposition instaurée par ce texte concerne le financement de la FPA. La quasi-totalité des financements sont inscrits au budget du Ministère du Travail. Les crédits d'État seront accordés jusqu'en 1949 aux deux associations nationales paritaires (AFPMO BTP et AFPOM) puis jusqu'en 1966 à l'instance unique (et tripartite) qui leur succède et à laquelle se substitue l'AFPA.

La collaboration de la profession constitue un autre aspect majeur introduit par les textes de 1946.

La formalisation d'un principe de correspondance entre le niveau de formation et les grilles de classification représente la troisième caractéristique de ce texte.

Le quatrième élément fondamental est l'élaboration de la notion de stagiaire de FPA. Les textes jettent ici les bases d'un statut jusqu'ici inconnu, que des dispositions réglementaires ultérieures vont distinguer du statut de l'apprenti sous contrat de travail et de celui de l'élève scolarisé au sein du dispositif relevant de l'Education Nationale, et les modalités d'un droit à une formation rémunérée à temps plein, hors du cadre juridique de l'entreprise.

La méthode pédagogique : contraction de la durée de formation par une programmation rationnelle des apprentissages, sélection psychotechnique des stagiaires, acquisition privilégiée des savoir – faire, intégration des enseignements théoriques aux exercices pratiques, reconstitution des conditions de travail de chantier ou d'atelier, moniteur unique formé au préalable à l'application de la méthode, sera exhaustivement validée par le législateur.

La normalisation 1947 – 1949

1 - Les conflits de l'année 1947

Cette année est charnière ; elle marque la fin du consensus et voit le retrait des ministres communistes du gouvernement. Il est toutefois important de souligner un des aspects du bilan d'Ambroise Croizat au moment de son départ du ministère du Travail. Au moment de son arrivée au Ministère en septembre 1945, la France compte une cinquantaine de centres de FPA. À son départ en mai 1947, elle en compte 180. Ce fait majeur contribue à expliquer l'attachement historique de la CGT à cette institution.

L'attribution du portefeuille du Travail à l'ancien représentant de la SFIO au sein du CNR, Daniel Mayer, sera le point de départ d'un rapport de force avec la CGT qui se conclura au début 1949 par l'intervention autoritaire de l'État. Deux autres événements ont largement contribué à infléchir l'action publique dans le domaine de la FPA.

En premier lieu les grèves générales de l'hiver 1947 – 1948, qui paralysent l'économie du pays.

Second événement, la scission de la CGT au mois de décembre. Le départ des minoritaires affaiblira à cette époque le rapport de force engagé entre la centrale syndicale et le Ministère du Travail. L'appartenance de nombreux responsables de la nouvelle CGT – FO à la SFIO renforce incontestablement la position de Daniel Mayer, en particulier lorsqu'il impose de nouvelles règles de représentation syndicale qui mettent un terme à l'exclusivité dont bénéficiait la CGT en institutionnalisant le courant FO.

2 - La fin du paritarisme

Au cours de la période 1947 – 1949, l'action de l'État procède pour l'essentiel d'une double volonté. Il s'attache d'une part à limiter l'influence de la CGT et d'autre part à préparer les conditions d'introduction de nouvelles formes de gestion du dispositif. Les interventions publiques s'articulent autour de trois axes.

Premier axe : l'obligation de neutralité politique au sein des centres de formation¹⁴⁴. Les secrétaires généraux des associations nationales paritaires sont révoqués et remplacés par des fonctionnaires de l'Inspection du Travail.

Deuxième axe : le renforcement du contrôle public exercé sur les centres, par le biais de la limitation du nombre des établissements subventionnés ce qui entraînera la fermeture d'une trentaine de centres selon B. Bonnet (op.cit. p.106).

¹⁴⁴ Circulaire MO/177/47, du 19.12.1947, Ministère du Travail

Troisième axe : substituer au paritarisme une gestion tripartite qui garantisse le contrôle public de la FPA. A cet égard l'État aura recours à la dissolution de deux associations nationales paritaires au sein d'une association nationale unique dont les statuts instaurent le tripartisme, État – Patronat – Syndicat.

Désormais l'État dirige mais ne gère pas, nous en sommes toujours à ce niveau de structuration à ce jour. ¹⁴⁵

Par cette décision l'État spolie le bien des Partenaires Sociaux et s'approprie une organisation qui va désormais lui permettre d'intervenir comme il le souhaite sur le marché du travail. Cette spoliation n'a jamais été soulignée comme telle : elle constitue néanmoins un traumatisme dans l'histoire de l'AFPA dont l'actuel plan stratégique (2010/2011) représente de façon involontaire et par défaut une forme de réparation.

Cette réparation prend la forme d'un exeat annoncé de l'État de la gouvernance de l'AFPA (ce qui reste à démontrer dans les faits). Cette décision a rapidement réuni les suffrages des partenaires sociaux et de l'encadrement, qui lit dans cette décision, une forme d'accession à une autonomie stratégique.

2.3.1.4 – De l'ANIFRMO à l'AFPA

Les conditions économiques et sociales

1 - Une forte augmentation de la population active

Cette période de l'après guerre a été marquée par le sursaut de la croissance et en particulier les « Trente Glorieuses » : tous secteurs confondus, la production française croît à un rythme de 5% par an. La quasi – totalité du secteur industriel est concernée par ce mouvement.

La population active croît de façon comparable. D'après C. Thélot et O. Marchand¹⁴⁶, alors qu'en 1946 la population française se situait à un niveau comparable à celui de 1896, elle s'est accrue de près de 25% en 1990, passant de 19 131 000 à 24 390 000 actifs.

Selon Thélot et Marchand : « de 1954 à 1962, il y a une croissance très insuffisante de la population active au regard des besoins de l'économie (+39 000 par an). Encore est-elle heureusement nourrie largement par les migrations externes qui y contribuent à raison de 66 000 actifs par an. Sans cet apport extérieur, le nombre d'actifs aurait diminué en France durant ces années où la croissance de l'économie a été bridée par le manque de main d'œuvre. » (cf. « Deux siècles de Travail en France », op. cit. p79).

¹⁴⁵ Les conditions de création de fonctionnement de l'instance nationale de gestion de la FPA sont précisées par le décret 49-39 du 11 janvier 1949. L'ANIFRMO – Association Nationale Interprofessionnelle de Formation Rationnelle de la Main d'Oeuvre – est déclarée et habilitée par arrêté du Ministère du Travail le 26 mars 1949.

¹⁴⁶ THELOT C. et MARCHAND O. (1991), « Deux siècles de travail en France » INSEE, Collection Etudes

2 – Les conditions sociales : la montée du chômage

Les années 1973-1974 marquent le début d'une période de crise de l'emploi dont la brutalité n'est pas sans rappeler celle des années 1930. Cette rupture est d'autant plus brutale que le taux de chômage avait peu augmenté entre 1960 et 1973 passant de 0,7 à 2,7% de la population active française. Or douze ans plus tard le taux de chômage a été multiplié par quatre et le chômage concerne plus d'un actif sur dix¹⁴⁷.

Alors qu'en 1966 on compte 300 000 chômeurs, en 1993 ce chiffre est passé à trois millions¹⁴⁸.

L'explication de cette crise vient du décalage entre l'évolution de la population active et celle de la création d'emplois. Sur cette période, la population active croît de plus de deux millions de personnes alors qu'entre 1973 et 1985, la variation des emplois est presque nulle, +0,19% exactement.

Autre phénomène, le ralentissement de la croissance industrielle (automobile, sidérurgie) et dans une moindre mesure celle du bâtiment.

La promotion ouvrière par la qualification

1 – Les politiques publiques de main d'œuvre

Au cours de la période 1950 – 1975 les politiques publiques se fondent sur une logique d'ajustement de la demande à l'offre d'emploi. Dans cette approche adéquationniste, la FPA est conçue comme un instrument de régulation privilégié. Elle s'articule autour de trois priorités : qualifier les ouvriers de l'industrie, différencier la FPA, réguler la mobilité professionnelle.

Qualifier les ouvriers de l'industrie

A l'instar de 1934, le constat est posé d'une pénurie d'ouvriers qualifiés dans les secteurs clés de l'industrie, le bâtiment et la métallurgie. Selon le Ministre du Travail de l'époque : « La FPA est destinée à combler les besoins à court terme et à pallier les insuffisances de l'apprentissage »¹⁴⁹.

¹⁴⁷ « Croissance, emploi et chômage dans les pays industrialisés depuis 30 ans : les tendances marquantes », INSEE (1991), Problèmes économiques n°2.228, juin.

¹⁴⁸ INSEE (1987), « Population active emploi et chômage depuis 30 ans », série D, n°123.

¹⁴⁹ BACON P. (1951), Revue Française du Travail.

Différencier la FPA

La FPA est positionnée par l'État en complément de l'Enseignement Technique et de l'apprentissage : à la formation initiale les jeunes de moins de 18 ans, à la FPA les majeurs. Ceci se fonde sur le constat de pénurie d'ouvriers professionnels et d'urgence.

Cette distinction fondée sur les âges se double d'une distinction des logiques pédagogiques : alors que l'enseignement scolaire s'inscrit dans la voie de l'Enseignement Technique, la FPA s'applique selon les principes déjà exposés à l'acquisition des compétences strictement professionnelles.

Réguler la mobilité professionnelle

Troisième dimension, la recherche d'une régulation des flux de mobilité intersectorielle et notamment l'intégration dans le secteur de l'industrie des « mutants agricoles » (NB : jusqu'à 25% des effectifs formés en 1954). Le IV^{ème} Plan va ainsi consacrer « la mission de conversion professionnelle de la formation des Adultes » laquelle s'exerce notamment par l'intermédiaire des structures de financement public créées à cet effet, le Fonds de Reclassement de la Main d'Oeuvre et le Fonds National de l'Emploi.

L'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi depuis 1974 : l'évolution des politiques publiques d'emploi

« A une préoccupation dominante de pénurie de main d'œuvre et d'adaptation de la force de travail aux besoins de l'économie, succède en effet la prise de conscience de la montée du chômage et d'une interdépendance entre politiques d'emploi et politiques sociales. »¹⁵⁰.

L'action de l'État s'articule autour de deux axes. En premier lieu, sont coordonnées les actions d'exclusion du marché du travail des travailleurs âgés de plus de 60 ans. A partir de 1974, le recours aux mesures d'âge se généralise dans certains secteurs en crise.

En second lieu s'instituent les modalités de reclassement de la main d'œuvre au chômage qui accordent une large place à la formation. Le dispositif géré par l'AFPA sera largement sollicité sous forme d'une multiplication des actions de formation en direction des chômeurs faiblement qualifiés.

Le développement accéléré du chômage incite par ailleurs l'État à coordonner des dispositions s'appliquant à une catégorie plus particulièrement touchée, les jeunes¹⁵¹.

¹⁵⁰ JACHIET N. (1981) « La planification française et l'emploi », *Travail et emploi* n°7, janvier.

¹⁵¹ Pour une synthèse de ces actions, voir VILLEY O. (1993), *La mobilisation professionnelle des jeunes par la formation en alternance*, Paris, La Documentation Française.

Progressivement s'institue un ensemble de mesures tendant à prendre en charge ce qu'il est désormais convenu d'appeler la « *transition professionnelle* »¹⁵².

Marginales en novembre 1968, lors de l'expérimentation des premières PJDE (Préparatoires Jeunes Demandeurs d'Emploi), les actions d'insertion professionnelle ne relevant pas d'une logique de qualification s'appliquent à un nombre de plus en plus élevé de stagiaires.

Parce qu'elles s'inscrivent en rupture avec ses missions historiques, ces évolutions fonctionnelles exigent des changements institutionnels : la transformation de l'ANIFRMO en AFPA puis son intégration dans le Service Public de l'Emploi (SPE) expriment le souci de l'État de renforcer son contrôle sur un mode de formation dont il assume la quasi – totalité du financement.

Dans la dure crise économique qui frappe la France de 2009, cette situation est toujours d'actualité. Les modalités d'intervention au regard de cette crise, sont toujours inchangés : aider les demandeurs d'emploi à renforcer leurs compétences pour leur permettre de se réinsérer plus aisément dans un monde du travail mouvant.

2 – la transformation de l'ANIFRMO en AFPA

Il convient d'abord de signaler les fonctions que la FPA remplit depuis la Libération (le reclassement professionnel, la promotion sociale, les actions dans le cadre du Fonds National de l'emploi (FNE), les mesures visant à insérer les actifs agricoles), diffèrent sensiblement de sa mission historique initiale, la reconstruction.

Par ailleurs les statuts de 1946 et 1949 apparaissent inadaptés à la réalité des années 1960. Ils représentent un compromis entre les organisations professionnelles et l'État. Or, la volonté de ce dernier d'intégrer plus strictement ce mode de formation aux politiques d'emploi se satisfait mal de l'inertie du fonctionnement associatif. Par ailleurs il convient de noter que dans la période considérée (20 ans), l'ANIFRMO a doublé ses effectifs annuels de stagiaires.

Toutes ces évolutions conduisent le Ministère du Travail à rechercher au début des années 1960, les voies d'une réforme du cadre juridique de la FPA¹⁵³.

Tout semble indiquer que les deux options initialement envisagées – transformation de l'ANIFRMO en établissement public administratif ou en établissement public industriel et

¹⁵² Notion formalisée par les travaux de ROSE J. (1984), *En quête d'emploi*, ed. Economica, Paris

¹⁵³ Sur l'argumentaire de la réforme, on pourra se reporter au Rapport final du « groupe de travail sur l'organisation de la FPA » (1965), Direction Générale du Travail et de l'Emploi.
(source : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000100/0000.pdf>)

commercial – ont été écartées parce qu’elles impliquaient la fin de la gestion tripartite (selon B. Bonnet op. cit. p133).

De ce point de vue, la position de la Fédération Nationale du Bâtiment (FNB) est identique à celle des représentants de l’intersyndicale : l’étatisation de la FPA signifiait l’exclusion des organisations professionnelles, en dépit du maintien des instances de consultation.

Le choix se porta sur l’aménagement du régime associatif, ce qui n’en exprime pas moins l’approfondissement d’une intégration au sein de la sphère des interventions publiques. Les dispositions majeures modifiant les statuts de l’ANIFRMO vont dans le sens d’un élargissement des pouvoirs de la Tutelle : renforcement des pouvoirs du Bureau sur ceux de l’Assemblée Générale, nomination d’un Directeur Général par l’État ou celle d’un contrôleur d’État chargé du suivi des applications budgétaires, ...

3 – L’intégration de l’AFPA au sein du Service Public de l’Emploi (SPE)

A l’image de la réforme des statuts, la mobilisation en 1982 de l’AFPA comme élément constitutif du SPE constitue l’aboutissement d’un processus engagé depuis plus d’une décennie. La mise en place du SPE (cf. circulaire du 7 mars 1984) est postulée articuler plus étroitement les actions des différents acteurs que sont le Ministère du Travail, l’ANPE et l’AFPA. Cette création du SPE représente l’expression objective d’un nouveau renforcement de l’engagement public. Elle rencontre une vive opposition syndicale (cf. B. Bonnet op. Cit. p.133). La priorité est désormais accordée à la lutte contre le chômage, ce qui induit un inflexionnement des missions attribuées à ce mode de formation, inflexionnement dont la mise en œuvre ne peut faire l’économie de réformes statutaires qui transforment le rapport de force entre les différents acteurs.

Synthèse de l'histoire de l'AFPA à partir de la Libération

- 9 novembre 1946 : Ambroise Croizat (Ministre du Travail) signe un décret permettant la création de centres de formation pour adultes et crée les Certificats de formation professionnelle (et avec eux le statut de stagiaire de la formation professionnelle). L'AFPA devient aussi l'affaire de la CGT
- 11 janvier 1949 : Un décret institue l'ANIFRMO, association qui reçoit délégation de l'État pour gérer les centres de Formation Professionnelle des Adultes (FPA) subventionnés par lui. L'État prend la gouvernance de l'AFPA (passage du paritarisme à une forme de tripartisme).
- 6 juin 1966 : l'ANIFRMO devient l'AFPA et son pilotage par l'État se renforce
- 2 mars 1982 et 7 janvier 1983 : lois de décentralisation de la formation
- 7 mars 1984 : l'AFPA intègre la sphère du service public de l'emploi
- 20 décembre 1993 : *Loi Quinquennale* : les Régions prennent en charge la formation des jeunes demandeurs d'emploi (DE) (expansion du secteur privé de formation continue des DE mais l'AFPA n'est pas concernée par cette concurrence car « protégée » par son système de financement)
- 13 août 2004 : vote de la loi portant transfert aux Régions du financement des formations de l'AFPA
- 18 juin 2008 : avis du Conseil de la Concurrence officialisant une doctrine concernant la libéralisation des services de formation. L'État fait sienne cette doctrine et force l'allure.
- 23 septembre 2009 : le Parlement vote le transfert des personnels de l'orientation au sein des effectifs de Pôle emploi.
- 14 octobre 2009 : vote de la loi portant réforme de la formation professionnelle et reprise en main des leviers de la formation par l'exécutif national.

Commentaire :

Nous assistons à la fin d'une longue période de décentralisation de la formation. Le mouvement impulsé par l'État concernant la gouvernance de l'emploi – formation est centripète. L'AFPA est exclue de la sphère publique. Son nouveau plan stratégique annonce la création de marques, premier signe d'une segmentation de l'approche du marché, annonçant vraisemblablement une divisionnalisation sectorielle de l'organisation pour sécuriser le résultat et dynamiser son développement économique.

2.3.2 – *Historique des rapports de l'État et de l'AFPA*

2.3.2.1 – La question du statut de l'AFPA

L'État et l'AFPA ont toujours entretenu des rapports complexes : l'AFPA a constamment rempli une mission de service public sans en avoir la réelle appartenance institutionnelle. L'AFPA a constamment eu le statut d'une association de loi 1901 depuis même la création de l'ANIFRMO en 1949.

Dans leur genèse, l'État a financé les centres patronaux de formation, puis à la Libération les centres qui émanaient des organisations syndicales. Dès la fin des années 1940, il s'est approprié les centres de FPA en procédant à une forme habile de nationalisation : la mise en œuvre d'une gouvernance intégrative.

L'État s'est approprié la FPA, puis l'AFPA, en la maintenant toutefois à distance « pour préserver le tripartisme ». Pourquoi a-t-il agi ainsi ? Les raisons ne sont pas affirmées par les historiens, mais il est possible d'imaginer des raisons de deux ordres :

- des raisons de type financier : le manque de ressources financières pour reconstruire ex-nihilo un outil public ¹⁵⁴,
- des raisons socio - organisationnelles : cette nationalisation de fait, par le moyen de la gouvernance a été approuvée par des pouvoirs intermédiaires (la technostructure des centres et le pouvoir syndical), qui ont renforcé le statu quo probablement pour se survivre à eux – mêmes.

Lors d'un entretien avec l'auteur, Nicole MENU Directrice des Affaires Juridiques de l'AFPA exprime la position suivante : « *En 1966 l'État décide de réformer les services de la main d'œuvre et de créer l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE). Cette restructuration a posé la question de la fusion des services de l'Anpe avec ceux l'AFPA, comme cela a été fait dans d'autres pays. La fusion aurait signifié la fin du tripartisme et l'AFPA et l'Anpe seraient devenues un seul établissement public.*

Le débat fût tranché au plus haut niveau de l'État par le Général de Gaulle qui considéra que le progrès de l'homme n'était pas la seule affaire de l'État, mais également celle des Partenaires Sociaux. L'AFPA resta donc une association de loi 1901 ».

Selon les historiens cette question du statut a également été à nouveau abordée dans une période plus récente (1992). Un rapport de la Cour des Comptes mettant à nouveau ce questionnement à l'ordre du jour. Sur ce fondement le Directeur Général de l'époque Michel

¹⁵⁴ cf. entretien avec N. Menu Directrice des Affaires Juridiques de l'AFPA le 30/VI/07 en annexe n°6

Praderie interpella à nouveau l'État sur la transformation du statut mais en vain¹⁵⁵. Les raisons de ce refus de l'État n'ont pas été objectivées.

2.3.2.2 – L'État véritable pilote de l'AFPA

Différents événements ou faits attestent cette thèse, nous en choisirons simplement trois exemples :

- Le choix des Directeurs généraux se produit toujours sous l'influence de l'État (cf. annexe n°6) (à titre d'exemple le Directeur général actuel était précédemment directeur – adjoint du cabinet du ministre en charge de la fonction publique et le précédent avait été membre d'un autre cabinet ministériel) (cf. annexe n°7, statuts de l'association et notamment l'article 17)
- Le droit de veto de l'État au sein du Conseil d'Administration de l'AFPA,
- Les négociations salariales de mai 1968¹⁵⁶, qui illustrent parfaitement l'ambiguïté quant la question du statut réel de cette association.

L'intégration de l'AFPA au sein du Service Public de l'Emploi (SPE) imposée puis confirmée, (y compris de façon très récente¹⁵⁷).

L'AFPA est un instrument de l'État au service de ses politiques d'Emploi. Selon Guy Métais *«Au surplus, le ministère du Travail craignait de perdre son plus bel outil au bénéfice de la délégation ministérielle à la Formation professionnelle ; il fallait qu'il soit très clair que*

¹⁵⁵ « Dans le cadre de sa mission, Michel Praderie s'interroge sur le statut de l'AFPA. L'idéal, selon lui, serait d'évoluer vers la construction d'un EPIC (note de l'auteur : Etablissement Public Industriel et Commercial). Pour justifier ce choix, il met en avant le poids de la subvention versée par la tutelle, soit 3,9 milliards de francs sur un budget annuel de 5,2 milliards, « qui relève de la logique budgétaire et pas de la performance ». Il faut redonner à l'AFPA une liberté de moyens », déclare - t'il à la presse le 16 mars 1993 ». Extrait tiré de l'ouvrage de DÄNZER – KANTOFF B. (1999), *Former pour l'emploi – l'AFPA : 50 ans de formation professionnelle des adultes*, ed. AFPA, Montreuil sous Bois

¹⁵⁶ « Pour le gouvernement, après l'achèvement des négociations de Grenelle le 27 mai, il faut absolument que les entreprises publiques donnent l'exemple en reprenant le travail. Le directeur de cabinet du Ministre des Affaires sociales, Bernard Guitton, reçoit le 29 mai, rue de Grenelle, une délégation de représentants des organisations syndicales de l'AFPA [...]. Le président Choffé, Robert Bailet et Gabriel Oheix assistent aux négociations ». Extrait de l'ouvrage de DÄNZER – KANTOFF B. (1999), (op.cit.). Cet exemple est très éloquent et montre que l'Etat, employeur de fait des salariés de l'AFPA, dans ce contexte de crise, prend l'initiative de la négociation, considérant de fait l'AFPA comme une « entreprise publique » alors que son statut va à l'encontre de cette assimilation. Qui plus est il est noté que les Président et directeur général de cette association privée, sont invités à « assister » aux débats (sic !).

¹⁵⁷ Article L311-1 Modifié par la Loi n°2008 – 126 du 13 février 2008

- art. 1 *Le service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation, l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés. Il est assuré par les services de l'Etat chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle, l'institution publique mentionnée à l'article L. 311-7 et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes. Il est également assuré par l'organisme chargé de la gestion de l'assurance chômage mentionné à l'article L. 351-21 dans le cadre des dispositions légales qui lui sont propres.*

l'AFPA formait presque exclusivement des demandeurs d'emploi et relevait donc de la compétence de la Délégation à l'Emploi »¹⁵⁸.

L'AFPA a en effet toujours été directement rattachée à la Délégation à l'Emploi et ce même quand il existait une Direction de la Formation Professionnelle rattachée quant à elle au Premier Ministre.

2.3.2.3 – Conclusions

A ce jour, cette association qui constitue un rouage essentiel des politiques publiques en faveur de l'emploi reste cantonnée à un statut hybride propre à l'enclaver dans une posture de prestataire de service, posture qui dans un contexte de concurrence accrue, risque de devenir plus menaçant chaque jour.

Cette organisation est passée tour à tour du paritarisme au tripartisme et du tripartisme à l'intégration dans le SPE. A ce jour, s'est mise en œuvre une rupture : le transfert d'une partie de son financement aux Régions. Quelles sont les raisons qui fondent cette rupture : sont – elles tactiques ? stratégiques ? juridiques ou idéologiques ?

Le transfert d'un problème à l'échelon subsidiaire est-il mu par volonté masquée de démanteler cette organisation ? Qu'est-ce qui est finalement transféré aux régions : un levier ou un problème ?

La FPA a été inventée au début du XX^{ème} siècle par le monde industriel, elle s'est structurée dans l'entre deux guerres et développée dans un contexte de service public rendu à la Nation. (contribution à l'effort de guerre, reconversion des mutilés de guerre, reconstruction). Elle a été nationalisée de fait à la Libération, sans en avoir jamais la reconnaissance officielle. Selon les circonstances et au gré des idéologies dominantes et des convulsions de l'économie, elle sert prioritairement l'État ou le monde économique. Dans la bouche des dirigeants, l'AFPA est alternativement reconnue membre du service public (en 2008), ou entreprise de formation (en 2009), vouée par principe à la concurrence et appelée à concourir aux efforts de la puissance publique pour endiguer la montée du chômage dans le même laps de temps.

A l'évidence on peut poser deux constats :

- l'État ne sait pas quoi faire de l'AFPA, mais ne sait pas non plus faire sans l'AFPA ;
- Il est presque impossible dans un tel niveau de dépendance à une tutelle de construire une stratégie de long terme.

¹⁵⁸Note du 5 février 1998 cf. B. Dänzer Kantof, op. cit. p. 216

Il est donc pas prévisible dans cette circonstance, que l'AFPA en tant qu'organisation soucieuse de sa survie recherche les voies de sa pérennité et l'envisage par dédouanement de sa tutelle. Pour cela elle doit accomplir une profonde mutation et ce travail s'initiera sous la direction de Pierre Boissier.

2.3.3 – Le changement de culture comme option stratégique

Le morcellement de la gouvernance annoncé par la loi du 13 août 2004 constitue le signe de la fin d'une époque, celle des relations intégrées de l'État et de l'AFPA. Cette révolution annoncée s'établit également sur le plan commercial et comme nous l'avons déjà souligné menace l'économie générale de l'association. Dans ce contexte la question de l'appropriation d'une capacité stratégique devient plus que jamais urgente. Pour cela la réunion d'un certain nombre de conditions est indispensable. La première d'entre elles procède de l'autonomie de décision, mais elle n'est pas suffisante.

2.3.3.1 – L'émergence d'un comportement stratégique

Avant de parler de comportement stratégique, il convient de définir le concept de stratégie et notamment dans le cadre d'une distinction avec un autre concept souvent évoqué dans ces espaces de réflexion, la tactique.

Quelle différence entre tactique et stratégie ? Pour répondre à cette question nous nous en référons à nouveau à la définition établie par Michel de Certeau ¹⁵⁹:

« J'appelle stratégie le calcul des rapports de force qui devient possible dès que l'on peut isoler de son environnement un sujet de vouloir ou de pouvoir (qu'il ait la forme d'une entreprise, d'une cité ou d'une institution scientifique). On dispose alors d'un lieu propre à partir duquel sont calculables des rapports de force avec un extérieur : c'est en fait le modèle machiavélique qui distingue le lieu de l'action [...]. J'appelle au contraire tactique un calcul de forces qui ne peut pas compter sur un propre ni sur une frontière qui distingue l'autre comme totalité visible. Ainsi la tactique n'a pour lieu que celui de l'autre. Elle joue dans le texte ou dans le système de l'autre. Elle s'insinue de façon fragmentaire, sans le saisir dans son entier, c'est - à - dire sans pouvoir le tenir à distance. Elle ne dispose pas de base où capitaliser ses avantages, elle est dans l'instant, alors que la stratégie est toujours une victoire du lieu (le lieu propre) sur le temps. [...] Ces tactiques, si elles gagnent, ne gardent pas leur gain. Il y a là un rapport fondamental à la perte : il faut jouer sans cesse avec les

¹⁵⁹ DE CERTEAU M., *ibid.* p. 32.

événements. Privée de lieu propre, cette position est celle du faible qui doit tirer partie des forces étrangères, à l'instant décisif, en nouant des éléments hétérogènes dont la combinaison prend la forme non d'un discours préalable mais d'un « coup », d'une action ».

Dans son histoire l'AFPA a toujours principalement vécu sous le régime de la subvention et cette modalité de financement démontre sa mission de service public en objectivant a contrario celui de son statut hybride.

La période de lancement de la formation continue (post loi 1971) au sein de l'AFPA, a (selon les gouvernants et leurs croyances idéologiques) été fortement contrariée par l'État, ce dernier craignant de voir l'AFPA se détourner de la mission confiée mais probablement aussi craignant de la voir s'autonomiser. La subvention et la gouvernance de l'AFPA l'ont condamnée à faire sienne la stratégie de l'État quelle qu'elle soit ; et quels que soient les revirement stratégiques dans le temps d'un pouvoir à l'autre. Le transfert aux Régions du Programme d'Actions Subventionnées (PAS) « Formation » signifie la fin de la période tactique et l'avènement de l'époque stratégique.

2.3.3.2 - De la culture de production d'unités d'enseignement à la culture de service à des personnes

Le transfert aux Régions constitue également une rupture dans le management de l'AFPA qui risque désormais de se décentrer (au moins partiellement), de l'univers du politique à celui de l'économie, même si ses principaux clients demeurent des acteurs de droit public, dans la mesure où ces derniers expriment leur demande par l'entremise du recours au marché.

Cette période à venir, engendrera une nécessaire mutation : celle d'une légitimité issue du pouvoir politique, celle de la légitimité intrinsèque (liée à la commande publique) à une légitimité liée à une performance qui reste à conquérir, avec tout ce que ceci peut induire de positif et de douloureux : amaigrissement, rapidité, meilleur service rendu, au meilleur coût, à l'économie, ... Avec la loi du 13 août 2004 l'AFPA est condamnée à relever le défi de la mise en marché, mais sa culture s'y oppose.

Dans un discours à l'encadrement, Pierre Boissier¹⁶⁰ décrit cette mutation sur un registre culturel : « *de la culture de production à celle de service* ».

Comment cette mutation va-t-elle s'accomplir ? Concernant ses modes d'organisation pédagogique, l'AFPA doit poursuivre son travail de reconstruction d'un modèle de production

¹⁶⁰ Discours à l'encadrement à Nantes en mai 2007 (non publié)

de formation centré sur les apprenants et non plus sur les formateurs. Ceci passe par la régression progressive du modèle du stage au profit de celui de l'individualisation (des plates formes à entrées et sorties permanentes) qui assouplit fortement les modes d'administration de la formation, et de fait permet à l'organisation de situer son modèle économique en réponse à une demande procédant à la fois de la demande sociale et de la demande des acteurs économiques publics et privés.

Cette mutation ne pourra s'accomplir sans un minimum d'adhésion du personnel de l'association. Cet assentiment se fera au prix de la sécurité apportée par le statut et de la capacité de l'AFPA d'inscrire son action dans le moyen et long terme, deux conditions qui semblent aller à l'encontre de sa mission de services. C'est dans ce nouveau modèle en tension, que s'inscrit le futur de cette organisation.

Ce modèle sera lui-même contrarié dans sa mise en œuvre par les contradictions et le rythme et les contradictions des réformes en cours.

2.4 – la loi du 13 août 2004 et l'analyse du processus de décentralisation de la commande publique de l'État à l'AFPA

Methodologie

Par défaut de travaux de recherche en nombre suffisant sur ce sujet, nous avons fondé cette réflexion sur un travail de collecte de données sur textes issus pour partie du produit de la recherche, mais également de la « littérature grise » et sur les informations contenues dans les sites internet de l'Assemblée Nationale et du Sénat (notamment concernant les minutes débats jointes en annexe 9). Nous avons mené plusieurs entretiens, certains exploitables au plan scientifique. Sept personnes directement impliquées ont été approchées. Notamment certains des cadres de l'AFPA présents dans l'organisation au moment des prémices de ce vote, mais qui n'ont pas souhaité apporter un témoignage officiel, de même qu'un des conseillers de Matignon et un conseiller de cabinet ministériel. Le devoir de réserve a primé sur le devoir de mémoire, sans doute du fait du caractère récent du vote de ce transfert et de la position de l'auteur. Ceci explique pourquoi certains matériaux collectés restent non sourcés. Leur présence dans le texte a pour objet de permettre de mieux incarner les faits, sans prétention de leur conférer un autre statut.

2.4.1 – Le vote de la loi à l’intersection de contextes dissonants

2.4.1.1 – Un rapport de la Cour des Comptes favorable à un changement de statut de l’AFPA

Le rapport annuel de la Cour des Comptes de 2002 était pour partie consacré à l’AFPA. Concernant cette organisation, les conclusions de la Cour étaient les suivantes :

« Depuis le précédent contrôle de la Cour, l’AFPA a engagé un effort qui doit être souligné et encouragé pour moderniser sa gestion. Elle a notamment assaini sa comptabilité générale, mis en place une comptabilité analytique qui n’existait pas auparavant, rénové son dispositif d’information interne et actualisé les modalités de gestion de ses ressources humaines.

Aucun de ces chantiers n’est encore achevé. Le redressement de la comptabilité générale de l’association doit être complété dans ses aspects patrimoniaux ; sa comptabilité analytique initialement orientée par l’État vers une valorisation très globale de la « commande publique » doit devenir un véritable instrument de gestion et de tarification ; l’informatique pédagogique reste encore largement à définir et à mettre en œuvre ; la gestion des ressources humaines reste affectée par des inerties.

Sans doute la complexité des réformes entreprises explique t’elle le chemin restant à parcourir. Mais il ne faut pas méconnaître non plus certains facteurs culturels internes dont témoignent par exemple les difficultés rencontrées pour fiabiliser les données collectées dans le cadre de la comptabilité analytique.

L’inadaptation du statut associatif de l’AFPA ne favorise pas au surplus, les évolutions souhaitées. Son éventuelle transformation en établissement public, périodiquement évoquée, mérite donc à nouveau réflexion. La justification de la formule associative par la nécessité de sauvegarder le tripartisme (État – employeurs - salariés) de ses organes dirigeants n’apparaît, à la réflexion, guère convaincante. Un tel tripartisme pourrait tout aussi bien être organisé dans le cadre d’un établissement public. L’aménagement des relations de l’AFPA avec les collectivités territoriales dont les responsabilités en matière de formation professionnelle ont été accrues au cours de la dernière période pourrait être l’occasion de cette réflexion.

Pour ce qui est des résultats obtenus par l’association, les taux de réussite aux diplômes restent très en deçà des objectifs fixés. Ce phénomène, assurément complexe, demande une étude approfondie.

Plus fondamentalement encore, les changements de son environnement appellent une réflexion sur la stratégie que poursuit l’association. Dans le cadre de la décentralisation des

responsabilités publiques en matière de formation professionnelle ; l'AFPA n'a pas trouvé la place qui lui était assignée sur le marché des collectivités territoriales et elle a été détournée par l'État de celui des services déconcentrés. Au-delà de problèmes de rentabilité que la comptabilité analytique ne permet pas encore de cerner d'une manière satisfaisante, il y a lieu de s'interroger sur la compatibilité de la mission de formation qualifiante, cœur de métier de l'association que les contrats de progrès ont réaffirmé, avec la nature des prestations qui lui sont demandées par les collectivités territoriales ou, à un moindre degré aujourd'hui, par les services déconcentrés de l'État.

Malgré les progrès constatés, le rapprochement de l'AFPA avec l'ANPE, sur lequel la récente réforme de l'assurance chômage appelle l'attention, et son intégration dans le « service public de l'emploi » ne s'effectuent pas au rythme espéré. Sans doute cette orientation n'a-t-elle été véritablement mise en œuvre que récemment. Il ne faut pas méconnaître assurément les différences de structure, l'inertie de deux organismes de grande taille et le rôle des facteurs culturels. L'enjeu n'a pas non plus la même importance pour les deux parties. Mais les déperditions de flux de stagiaires constatées et le faible débouché trouvé par les demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE dans les dispositifs de formation qualifiante de l'AFPA soulèvent également la question de la cohérence des objectifs et de la mission assignée à l'association, c'est-à-dire, d'une part, un large accueil des demandeurs d'emploi et, d'autre part, une vocation de formation qualifiante qui requiert nécessairement un choix des publics appelés à en bénéficier.

Enfin, la définition d'orientations cohérentes à moyen terme pour l'AFPA, condition d'un bon emploi des fonds publics importants que l'État lui attribue, requiert que celui-ci ait une vision claire de son rôle dans la formation professionnelle qualifiante ».

Ce rapport soulève de nombreuses difficultés et incohérences dans les relations entre l'État et l'association. Il note les difficultés de gestion, les résultats insatisfaisants, les lenteurs du côté de l'AFPA, mais également le caractère insuffisamment structuré des relations entre l'État et l'AFPA et une fois encore la lancinante question de son statut.

Dans un début de mandature propre à susciter les réformes de fond, nul doute que ce texte ait pesé lourd dans l'esprit des décideurs de l'État. L'État se trouve interpellé par ce texte et sommé de choisir entre les deux directions suivantes : soit donner à cette association le statut de droit public qui mettrait en cohérence sa mission et ses moyens, soit de s'en séparer. Le contexte particulier de l'AFPA a rencontré les aspirations politiques décentralisatrices du Gouvernement.

2.4.1.2 – L'arrivée aux affaires d'un Premier Ministre décentralisateur

En 2002 et dès son élection, le Président de la République nomme comme Premier Ministre un Président de Conseil régional qui se définit lui-même comme « *humaniste libéral* »¹⁶¹ et décentralisateur, dont le métier de politique est forgé à « *l'école régionale des projets* » (cf. *ibid.* p. 126), revendiquant une « *République des proximités* » (cf. *ibid.* p. 138) et proposant (avant sa nomination) de conférer aux Régions un pouvoir réglementaire (cf. *ibid.* p. 165).

Cette posture décentralisatrice est attestée par deux textes : le discours de politique générale du Premier Ministre Raffarin ainsi que son allocution en conclusion des Assises de la décentralisation. Dans son discours de politique générale devant l'Assemblée Nationale, le 03/VII/2002 (cf. annexe n°9), le Premier Ministre annonce un nouveau transfert de compétences aux Régions en matière de formation professionnelle, considérant l'organisation de cette dernière inadaptée à un allongement de la vie professionnelle mais aussi inadaptée aux termes de l'accord national interprofessionnel signé par les partenaires sociaux l'année précédente¹⁶². Cette prise de position politique est confirmée lors des Assises des libertés locales à Rouen le 28 février 2003 (cf. annexe n°9). Dans ce deuxième discours, le Premier Ministre annonce que les outils de la formation professionnelle seront transférés dans leur ensemble aux Régions qui deviendront également progressivement, les donneurs d'ordre de l'AFPA.

Il est possible de considérer que la décision de transfert aux Régions de la commande publique de formation de l'État ait été prise aux croisements de ces réflexions : celle des magistrats de la Cour des Comptes qui souligne des efforts mais aussi des lacunes et des incohérences de cette organisation et préconisant son changement de statut au regard de sa mission de service public, et celle d'une mandature nouvelle menée par un premier ministre d'inspiration libérale et décentralisatrice.

2.4.1.3 – La victoire de l'Opposition aux élections régionales

Le résultat des élections régionales qui suivront « l'acte II de la décentralisation », complexifiera largement ce dossier.

Les débats parlementaires qui précéderont le vote de la loi du 13 août 2004 montrent déjà la très forte divergence de points de vue entre majorité et opposition. Les termes de ce débat,

¹⁶¹ RAFFARIN J.P. (2002), *Pour une nouvelle gouvernance*, ed. L'Archipel, Paris, p. 74

¹⁶² Cet argument de l'inadaptation de l'organisation de la formation sera à nouveau employé par l'exécutif national suivant pour légitimer en 2009 le mouvement inverse au nom du même principe.

préfigureront largement le traitement ultérieur de ce dossier entre une majorité nationale d'inspiration néo libérale et une écrasante proportion de Régions gouvernées par des coalitions pilotées par le parti socialiste (20 Régions métropolitaines sur 22).

Cette problématique de majorités divergentes a été observée par le passé. Aux élections régionales du 16 mars 1986, l'opposition UDF – RPR avait conquis un nombre important de régions 14 sur 22, et après celles de 1992, 20 Régions sur 22. Durant toute cette période la gauche est majoritaire au niveau national.

Pendant cette période l'opposition s'emparera du dossier de l'apprentissage pour démontrer la « *capacité des Régions à forger « un contre modèle »* »¹⁶³. Les affrontements entre les Régions et l'État ont durant cette période, et probablement la période actuelle cantonné ces débats à une fonction « tribunitienne ». Les conséquences de cette première période d'opposition sont certainement encore vivaces.

Elles le sont d'autant plus que comme le note Casella (cf. op. cité p.34) :

« Le mouvement a été plus particulièrement sensible lors de la réforme de l'AFPA ; les Conseils régionaux, loin de saluer cette nouvelle étape d'une régionalisation de la formation qu'ils avaient appelée de leurs vœux (Julien, 1996, p. 79 et 90), se sont inquiétés des conséquences financières de cette nouvelle attribution. [...] Désormais le processus de décentralisation est perçu comme par nombre d'élus locaux comme un moyen pour l'État de transférer des charges vers les collectivités locales. Le transfert de compétences a toujours été apprécié à l'aune du transfert de ressources (C. Julien montre que dès les débats parlementaires de 1982, le Sénat s'inquiète de cette question (op.cité, p.58), cependant la sensibilité des élus régionaux à cette question s'est accrue au fil des décentralisations successives ».

La question de la pertinence au fond est soulevée dans ce débat. Elle renvoie au rôle des élus dans la fabrique de l'action publique. Cette problématique a été analysée par Anne Cécile DOUILLET et Cécile ROBERT¹⁶⁴ dans un article paru dans la revue « *Sciences de la Société* » qui établit qu'au regard de cette question la fonction d'élu se caractérise par trois dimensions : la représentation, le caractère généraliste de la fonction et sa multipositionnalité. Le tableau synoptique qui suit illustre cette analyse.

¹⁶³ cf. Philippe Casella, p. 28, Paris 2005, op.cit.

¹⁶⁴ DOUILLET A., C., ROBERT C. (2007), « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la Société* n°71, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.

Tableau synoptique de la fonction d'élus selon Anne Cécile DOUILLET, Cécile ROBERT

<i>Caractéristiques de la fonction d'élus</i>	<i>Modalités d'action</i>
Représentation	Mise à l'agenda (ou non), autorité à trancher les débats
Caractère généraliste de la fonction	Détermination des cadres de l'action publique (création de services, budgets, ..)
Multipositionnalité institutionnelle	Fonctions de courtier (d'une institution auprès d'une autre) ou de généraliste (mise en relation d'acteurs publics, fonction fédérative)

Dans ce contexte le débat du rapport des élus et des experts est également illustré de la façon qui suit.

Problématique particulière : le rapport aux techniciens/experts (internes et externes)

<i>Statut</i>	<i>Elus</i>	<i>Expert</i>
Légitimité	Suffrage Universel	Maîtrise des compétences « techniques »
Stratégie dominante de prise de pouvoir	Agrégation de compétences, redéfinition des cadres de l'action publique	Procédurisation (création de contrats, de plans, de schémas, ...)

Cette dialectique de l'élus et du technicien s'apparente à la célèbre problématique définie par Michel de Certeau (1979, cité in texto), à savoir celle du rapport de la stratégie avec le « territoire propre » de l'acteur. Dans un lieu de pouvoir jouxtant l'action concomitante d'élus et techniciens, il n'est pas étonnant que la question du primat de l'élus se pose au fond, du fait notamment de l'asymétrie dans la maîtrise du fond décrite par Douillet et Robert.

De ce fait et pour asseoir son ascendant sur le technicien l'élus dispose d'outils qui lui sont propres. Sa stratégie consiste donc à les valoriser dans la conduite des projets. Ne pas y recourir procède d'une posture atypique dans cette modélisation et nécessite un éclairage particulier.

Dans le cas du processus de décision de la régionalisation de la commande publique de formation il semble que l'élus ait opéré une appropriation de l'outillage du technicien en imposant une procédurisation. La raison de cette façon de faire reste hypothétique à ce stade, mais il semble logique qu'elle ait été inspirée par une logique de pouvoir, et qu'une des plus

value recherchée soit la réduction du débat à son minimum tolérable dans un processus démocratique. La teneur des débats parlementaires et l'évitement de la confrontation des idées de la majorité en témoignent (cf. annexe n 8).

Autre facteur aggravant, l'influence des lobbies sur les positions des députés. Ce fait a été clairement mis en lumière dans l'ouvrage d'Hélène Constany et de Vincent Nouzille ¹⁶⁵ qui affirment que les parlementaires sont influencés par des lobbies de toutes sortes qui leur inspirent des amendements. Ces députés, souvent correspondants de fait de ces lobbies sont d'autant plus persuasifs auprès de leurs collègues que ces derniers ne maîtrisent pas suffisamment le fond des dossiers traités. Dans le cas des politiques publiques d'éducation et de formation, l'influence des lobbies économiques d'inspiration libérale semble en effet avérée de longue date.

Synthèse des différents contextes d'émergence de la loi du 13 août 2004

- La Cour des comptes prône l'attribution d'un statut public à l'AFPA,
- Le nouveau Premier Ministre est décentralisateur et libéral. Il engage l'acte II de la Décentralisation,
- Selon l'UE les services de formation professionnelle se situent à mi – chemin entre services économiques et services d'intérêt général. Elle laisse aux États – membres le soin de les catégoriser au nom du principe de subsidiarité,
- L'Opposition remporte les élections régionales

2.4.2 - Application à la régionalisation de la commande publique de formation

Nous sommes ici au cœur du problème. Si l'on s'en tient en effet aux termes de cette proposition de modélisation, il apparaît que dans le cadre du dossier du transfert de la commande publique de formation de l'État aux Régions, le processus ait été défini par le Gouvernement en empruntant à titre principal la modalité de l'expert : celle de la procédurisation. Il convenait dès lors que ce recours se fonde également sur une maîtrise du contenu, or il semble que ce ne fut pas le cas.

Dans le cadre de ce projet et sur un plan strictement méthodologique, le Gouvernement aurait dû initier la démarche par un travail d'agrégation de compétences (experts de diverses disciplines et de diverses appartenances). Or il semble a contrario d'un processus

¹⁶⁵ CONSTANY H., NOUZILLE V. (2006), Députés sous influences, le vrai pouvoir des lobbies de l'Assemblée nationale, Fayard, Paris

d'émergence de la pertinence, que le Gouvernement ait eu recours à la mise en œuvre d'un processus en trois étapes : le vote de la loi la période transitoire et la bascule définitive, l'ensemble accompagné (comme par le passé) par la mise en œuvre d'un contrat de progrès visant à contraindre l'AFPA à une restructuration pour se préparer à l'échéance.

Pour autant ce processus d'essence institutionnelle (et non politique) ne s'est pas fondé sur une expertise au fond tel qu'en témoignent des acteurs directement impliqués.

Différentes voix (et voies) d'opposition se sont rapidement faites entendre tant en interne à l'AFPA, que dans le camp de l'opposition (cf. minutes du débat parlementaire en annexe 9).

L'opposition parlementaire a d'emblée positionné ce débat sur le registre de la pertinence au fond, soulevant des nombreuses objections techniques.

Les élus de l'opposition soulèvent successivement les arguments :

- de la forte dépendance de l'AFPA à la commande publique (et le risque engendré à cet égard par une mise en concurrence de ce financement),
- que les conditions financières du transfert ne sont pas connues.

A ces objections majeures, les représentants de la majorité tentent d'évacuer le débat par des réponses dilatoires et expéditives.

D'autres formes d'opposition (non officielles) se sont exprimées au sein des Professionnels de la Formation voire de l'État

Un cadre de la direction générale de l'AFPA a déclaré à l'auteur : « *L'État a toujours reconnu l'intérêt d'avoir l'AFPA comme opérateur « à sa main » pour réguler le marché du travail et assurer son rôle sur l'accès à la qualification et à l'emploi des personnes en difficulté sur le marché du travail. D'ailleurs l'État continue à le dire en regrettant la décision prise à l'époque (Position successive des ministres de l'emploi concernés, l'actuel et le précédent)* ».

Dans les rangs même de l'État il en fût de même. Un haut fonctionnaire directement concerné par ce dossier, déclara à l'auteur :

« *J'étais partisan d'une régionalisation de l'AFPA en vingt deux entités régionales. Il fallait tout transférer ou rien* ». Selon N. Menu (cf. annexe 5) ce scénario a lui-même rencontré l'opposition des partenaires sociaux qui ont cherché a contrario à préserver l'unité nationale de l'organisation.

Ces deux exemples témoignent à coup sûr d'un fort décalage entre l'analyse de praticiens et celle des élus (politiques et professionnels) en charge de ce dossier. Ce déficit de consensus aura vraisemblablement un effet caché mais réel sur la mise en œuvre du processus lui – même.

On le voit ici cette position est le produit du Gouvernement, qui a ignoré la voix des praticiens et a défini en guise politique une procédure en vue de ce transfert, réduisant ainsi le débat à sa seule dimension parlementaire. La stratégie s'est exprimée dans la définition et la mise en œuvre d'un processus et s'est délibérément réduite à cela : ceci a-t-il constitué un processus d'évitement ?. Cette petite décision procédant d'une posture idéologique doublée d'une approximation va engendrer des traductions opérationnelles aux conséquences très lourdes à commencer par la remise en cause des fondements même de l'action publique de l'État en matière d'intervention sur le marché du travail par la voie de la formation et pour poursuivre, par une remise en cause totale des fondements de l'AFPA. Cette conclusion partielle ne vaut pas critique de la réforme en tant que processus nécessaire et ne signifie pas que cette association ne devait pas voir son organisation, son fonctionnement, réformés. Ce sont les conditions de ces réformes engendrées, la nature de la prise de décision qui les déclenche, qui sont ici évaluées.

Ceci confirme la première proposition de recherche. Le choix des termes de cette décentralisation procède d'une vision du Gouvernement inspirée par des valeurs libérales et décentralisatrices mais contient également une dimension opportuniste. Cette position sera poursuivie par le Gouvernement suivant, pour des raisons également idéologiques. Elle est essentiellement inspirée par des convictions libérales et procède dans une moindre mesure de la prise en compte de la position des syndicats partie prenante de la gouvernance de l'AFPA et d'une forme de mise en conformité juridique pour ce qui est de la mise en concurrence de cette commande publique.

2.4.3 – Réflexion sur les contextes historiques et politiques : du volontarisme à l'absurdité

Le contexte européen de la libéralisation des services a clairement ouvert le débat des services d'intérêt général et de l'inclusion des politiques publiques de formation au sein de cette sphère de référence. Parallèlement l'histoire de la décentralisation de la formation professionnelle en France s'est déroulée de façon progressive et linéaire, mais cette linéarité trentenaire semble nettement remise en cause, ce qui n'est pas inédit dans l'histoire de la décentralisation.

Le contexte actuel de réforme de la formation professionnelle inscrit désormais ce processus continu dans un autre cycle, celui de la régression de cette orientation.

Dans ce contexte, l'histoire de l'AFPA nous démontre que cette organisation, en tant qu'auxiliaire de l'État est en train de vivre une rupture sans égale et que cette rupture occasionnera à terme des répercussions majeures dans sa gouvernance. L'AFPA auxiliaire de la chose publique a peut-être fini d'exister en tant que telle, du fait de l'adoption de cette loi du 13 août 2004 qui a elle-même consacré la fin d'une période. La loi de 2009 ne fera que confirmer la posture de l'État au regard de cette association.

Tableau comparatif de la conduite de ce dossier par les trois gouvernements concernés

	<i>Situation de l'emploi</i>	<i>Obéissance gouvernementale</i>	<i>Logique de relation aux opérateurs de formation</i>	<i>Nature effective de cette relation</i>
<i>Gouvernement Raffarin</i>	Chômage décroissant, tensions sur l'emploi	Libérale	Logique de contingence	Subsidiarité
<i>Gouvernements Fillon I et II</i>	Chômage en fort développement dans le cadre d'une crise économique	Néo libérale et « Bonapartiste »* dans la méthode	Affirmation d'une logique de stratégie	Subsidiarité

*cf. A.Duhamel (2009)¹⁶⁶

Ces éléments de contexte démontrent la prégnance voire la surdétermination de l'idéologie et du politique dans la vie des organisations de formation et la difficulté qu'elles rencontrent à structurer une ligne managériale, une politique de développement propre. Elle souligne le paradoxe suivant et actuel :

- Sans auxiliaire du type de l'AFPA, un gouvernement est démuné pour intervenir sur des problématiques lourdes d'emploi. Ces auxiliaires sont donc stratégiques (c'est d'ailleurs ce qu'affirme le Président de la République cf. *ibid*). Ils devraient donc appartenir à la puissance publique, du fait de leur caractère indispensable.
- A contrario cette relation varie selon différents paramètres (cf. tableau ci – avant).
- Dans la situation économique actuelle l'État a besoin de réunir les différents acteurs publics de la relation emploi – formation dans le cadre d'une coopération effective et rassembleuse. Les faits montrent que cette coopération est décrétée, ce qui est porteur de tensions et d'effets indésirables. La logique de cette coopération est soumise à des risques de lutte partisane, eux-mêmes engendrés par des postures et des circonstances.

¹⁶⁶ DUHAMEL A. (2009), *La marche consulaire*, ed. Plon, Paris.

- On retrouve ici les effets d'une décision malencontreuse qui accroît le risque de complexité et de complication au lieu de simplifier.

Au moment où le taux de chômage s'accroît de façon très importante, l'État persiste (s'ingénie) à renvoyer l'AFPA hors de la sphère publique alors qu'il n'a jamais eu autant besoin d'elle depuis une vingtaine d'années. Ces décisions cohérentes entre elles mais qui se retournent contre leurs auteurs sont qualifiées par le sociologue C. Morel de décisions « absurdes ».

Le renvoi de l'AFPA à une logique d'entreprise constitue-t-elle une décision absurde ?

Christian Morel est un sociologue qui a longtemps travaillé dans le secteur industriel et notamment sur les questions de formation des adultes. La situation professionnelle de l'auteur l'a amené à connaître les travaux de C. Morel lui – même acteur connu du monde de la formation professionnelle et qui a notamment essayé de théoriser les décisions absurdes.

Dans son ouvrage intitulé « *Les décisions absurdes* »¹⁶⁷, il analyse les mécanismes d'une erreur « radicale persistante » (cf. résumé de la thèse de C. Morel en annexe n°10). Selon Morel une décision est absurde lorsqu'elle correspond à une « *action radicale et persistante contre le but qu'elle veut atteindre, dans le cadre de la rationalité de référence de cet individu ou de ce groupe* ».

Tout au long de son ouvrage, il illustre sa théorie en ayant recours à des études de cas. Une de ces études présente de fortes analogies avec le sujet de la recherche. Morel analyse le cas d'une université d'entreprise allemande qui faute de parvenir à ses buts dans le cadre qui lui était fixé en interne (le perfectionnement des cadres de l'entreprise) s'est muée en organisme de formation pour des personnes externes à l'entreprise. Au moment crucial où l'entreprise a besoin de son université pour atteindre ses buts, celle – ci est mobilisée par des marchés externes et ne peut répondre à la demande de ses mandants.

L'analogie est ici évidente avec la situation de l'AFPA que les Gouvernements successifs depuis 2003 incitent dans les faits à se détourner de son public initial en lui imposant une mutation. De « bras armé de la puissance publique » l'AFPA doit devenir « une entreprise de formation ». De facto son cadre de référence se décentre d'une mission d'intérêt général à un objectif économique primordialement centré sur sa survie.

¹⁶⁷ MOREL C. (2002), *Les décisions absurdes, Sociologie des erreurs radicales persistantes*, ed. Gallimard, Coll. Bibliothèque des Sciences Humaines, Paris

Morel note que ce processus de décision absurde procède de différents facteurs. Nous allons les analyser et les appliquer à la situation de l'AFPA.

« L'action doit être persistante »

La volonté d'imposer un univers de concurrence à l'AFPA est au cœur de la loi de 2004 et malgré le changement de gouvernement, cette orientation a été poursuivie avec zèle. Il en a été de même dans le cadre de la loi de réforme de la formation professionnelle de 2009. Lorsque le ministre a ignoré les critiques et l'avis largement défavorable du CNFPTLV concernant sa loi, y compris son article 19 portant transfert des personnels de l'AFPA en charge de l'orientation au sein des effectifs de Pôle emploi. Cette décision était fondée sur une mise en conformité de sa politique avec un avis du Conseil de la Concurrence en date du 18 juin 2008. Outre le caractère autoritariste de cette décision, le débat a été alimenté par le fait que d'autres moyens juridiques lui permettaient d'inverser le sens des choses, notamment en donnant corps dans le droit français à une possible mise en œuvre de Services d'Intérêt Général, telle que conseillée par l'IGAS¹⁶⁸ à ce même moment.

« La décision est souvent le produit de l'auto-expertise »

Les conseillers rencontrés par l'auteur ont tous fait part de leurs plus expresses réserves quant à l'option mise en œuvre, y compris des conseillers directs de Matignon. Le Premier Ministre n'a entendu que ceux qui lui servaient le discours qu'il voulait entendre ignorant les autres, pour autant beaucoup plus nombreux.

Les ministres des gouvernements qui ont suivi, ont fait preuve de la même posture d'auto – expertise (cf. supra)

« Le constat de l'erreur fait l'objet d'une impossible immixtion »

Dans un contexte politique tel que celui de la France de 2009 dont la gouvernance est marquée par un très fort volontarisme, de très nombreuses réformes achevées (réformes du marché du travail, de la formation professionnelle, des collectivités territoriales, ...) l'économie frappée par une très grave crise et des rapports tendus entre l'État et les Régions

¹⁶⁸ Rapport de la « Mission relative à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général dans la transposition de la directive « services » et l'application du droit communautaire des aides d'état » établie par Michel THIERRY avec le concours de Alain BODON et de Rémi DUCHENE
source : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000100/0000.pdf>
Une analyse plus détaillée de la contribution de ce rapport au débat sera développée dans le chapitre 3.

elles – mêmes engagées dans une phase pré électorale, il n'est pas étonnant que les experts ne puissent être entendus.

« *La décision est également fondée sur une perte de sens* »

« *Par transfert de la décision à objectif quelconque* »

En l'occurrence, la raison invoquée pour légitimer la mise en concurrence (outre la conformité avec la législation dont nous démontrerons qu'elle est largement contingentée à des partis pris idéologiques) tient à la performance accrue de l'AFPA dans ce contexte. Les détracteurs (parlementaires) de ce projet sont alors qualifiés par le Ministre d'un déficit de confiance dans les compétences de cette institution, en guise de seul élément de débat.

« *Par perte de sens axiologique* »

L'objectif initial de la loi de 2004 n'est pas explicite, clair et encore moins partagé. De ce fait les décideurs ont eu recours à des valeurs pour justifier leur décision. Ceci constitue une mise en cause de la rationalité axiologique de la décision. Morel observe que l'on peut jouer de la rationalité axiologique « *pour justifier une solution déconnectée* ».

« *Perte de sens et rationalité opportuniste* »

Il s'agit de la rationalité de l'individu qui agit avant tout pour servir ses propres intérêts et non pour explorer des possibilités (rationalité incrémentale), ou pour réaliser un but pratique (rationalité téléologique), ou pour une rationalité de valeur (axiologique). On peut considérer que la perte de sens dans ce cas, est en fait comblée par la rationalité opportuniste : les individus et les groupes ne chercheraient qu'à servir leurs propres intérêts, sans se préoccuper de définir des objectifs clairs et précis et les décliner correctement.

Morel souligne que la perte de sens joue un rôle important dans la validation collective d'une décision absurde, car elle autorise chaque acteur à lui donner le sens qu'il veut. Ainsi ce transfert pourra selon le cas être imputé à une contrainte juridique ou une volonté de réformer une organisation ou encore une volonté de libéraliser un marché, « *L'attribution de la solution à une valeur attrape – tout ou à des objectifs de récupération permet à tous de trouver leur compte* ».

Enfin dans sa conclusion Morel qualifie les décisions politiques de « *fragiles* » par définition, car recherchant surtout la mobilisation collective « *pour que chacun y trouve son compte* ». Ce qui est recherché ce n'est pas la bonne solution, mais l'adhésion.

Au regard de l'analyse de Morel et compte tenu de ce revirement de situation de l'emploi, on peut effectivement conclure à l'absurdité de cette décision politique qui illustre à elle seule bon nombre de travers et de dérives dans l'exercice du Pouvoir.

En dehors du jugement que l'on porte sur cette réforme en particulier il paraît également souhaitable à ce stade d'évoquer la thèse défendue par Cahuc et Zylberberg¹⁶⁹.

Ils évoquent dans leurs conclusions que « *la conduite des réformes conditionne totalement le résultat final. Et la conduite des réformes dépend en grande partie de la qualité des institutions du pays* ». Ils signalent que la Banque Mondiale et d'autres institutions internationales publient des indicateurs de la *qualité de la gouvernance* d'un pays. Ces indicateurs portant principalement sur l'efficacité du gouvernement et de l'administration. Pour ces indicateurs « *la France est systématiquement mal classée au sein des pays développés* ».¹⁷⁰

A titre d'exemple concernant la corruption, l'efficacité du gouvernement et de l'administration la France est classée 23^{ème}, et concernant la qualité de sa réglementation elle est en 28^{ème} position « *juste derrière Chypre et Malte* ». Il est également intéressant de noter que les pays qui arrivent en tête sont le Danemark, la Suisse, la Finlande et la Suède. Les bonnes performances de ces pays concilient un niveau de revenu et d'emploi par habitant élevés avec de faibles inégalités. Or ces pays sont profondément enracinés dans l'efficacité de leur gouvernement et de leur réglementation¹⁷¹. C'est parce que les citoyens ont confiance dans leur État (plus transparent et plus efficace qu'ailleurs) qu'ils peuvent réformer.

Selon ces auteurs : « *Il ne peut y avoir de réforme réussie dans le domaine économique sans avoir une vision claire des objectifs et des moyens à utiliser pour les atteindre* ». ¹⁷² Etant donné les circonstances présentes, la question de l'existence d'une telle vision mérite d'être posée.

Il faut à nouveau le souligner, la référence à cette thèse de Morel ne signifie pas en soi l'inopportunité de la réforme. Il est à noter que la plupart des réformes impopulaires aux yeux de l'opinion, mais nécessaires, ne sont pas systématiquement remises en cause lors de changements de majorité.

¹⁶⁹ CAHUC P., ZYLBERBERG A. (2009), *Les réformes ratées du Président Sarkozy*, Ed. Flammarion, Paris

¹⁷⁰ L'étude de la Banque Mondiale est décrite dans l'article de Daniel Kaufman, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi : « Governments matters VII : Aggregate and Individual Governance Indicators 1996 – 2007 », World Bank Policy Research Department Working Paper, 2008, disponible à l'adresse <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata>.

¹⁷¹ Ce point est confirmé par la recherche de Christensen et Laegreid concernant la Norvège (cf. op. cit)

¹⁷² Voir aussi à ce sujet l'article de Thierry de Montbrial, « Réforme, déclin, révolution », dans DE MONTBRIAL T. (2003), *Réformes-Révolutions, le cas de la France*, PUF, Paris

Synthèse du Chapitre 2

Ce chapitre permet de faire le point sur les différents contextes de mise en œuvre de cette réforme.

Le contexte européen de la libéralisation des services et notamment de la libéralisation des services de formation.

Dans ce contexte, il présente et analyse les thèses en présence au regard de la mondialisation de l'économie et de ses effets sur les questions de l'Éducation et de la Formation en posant le constat partagé d'une menace que fait peser l'application des lois du marché sur ces questions. Il démontre les effets positifs de la création d'une Europe de l'éducation.

Il analyse ensuite le processus historique de vote de la Directive Services en montrant le rôle majeur des parlementaires européens dans l'adoption de ce texte, temps fondateur de la création de la notion de Service Social d'Intérêt Général qui constitue le socle politique de l'affrontement des thèses libérales et sociales – démocrates en matière de libéralisation des services de formation, dont le sujet de cette thèse constitue une illustration.

Il fait également le point sur l'histoire de la décentralisation en France et permet de comprendre les liens historiques qu'entretiennent l'État et l'AFPA depuis la Libération, de même que les liens qui unissent l'AFPA et les partenaires sociaux (Patronat et CGT).

Il présente le contexte de vote de la loi du 13 août 2004 en concluant à l'adoption de ce texte sur des fondements idéologiques dissimulés sous une justification juridique insincère. Il met donc en lumière le caractère essentiellement idéologique et opportuniste du transfert aux Régions de la commande publique de formation gérée par l'AFPA, les tensions et le désarroi que cette politique irréfléchie a suscités.

Un transfert dans ces conditions n'était pas souhaité par les Régions, il ne correspondait pas en soi à une nécessité nationale, hormis une justification juridique dont nous allons démontrer les limites dans le chapitre suivant.

Il s'est opéré en dehors de toute concertation et a fortiori de toute expérimentation préalable. Ses conséquences dans une situation de réforme généralisée des questions sociales, interviennent au moment où le chômage atteint des records en France et en Europe.

Ce chapitre démontre enfin que ce transfert correspond à une erreur radicale persistante au sens défini par C. Morel et qu'à ce titre, les effets contreproductifs de ce transfert l'emportent sur les gains supposés par la justification initiale.

Chapitre 3 – L’AFPA dans les turbulences du changement de cadre juridique au premier janvier 2009 et la mise en oeuvre des nouvelles compétences des Régions.

« Nous n’avons le choix qu’entre les changements dans lesquels nous sommes entraînés et ceux que nous avons sur vouloir et accomplir. »

Jean Monnet

Le chapitre 2 a été consacré à l’étude des contextes de cette problématique du point de vue des Gouvernements, le chapitre 3 l’est du point de vue majoritaire des Régions.

Au cours du chapitre 2 nous nous sommes essentiellement attachés à caractériser les contextes idéologiques, historiques et au bout du compte, politiques qui ont conduit à ce transfert, et à situer l’AFPA dans ces contextes, en exposant les ressorts de son histoire.

Mais la résolution du problème posé par ce transfert du financement attribué depuis 60 ans à l’AFPA ne s’inscrit pas uniquement dans cet ensemble de contextes. Elle procède également d’un système de contraintes de plusieurs types. Ce chapitre est essentiellement consacré à l’objectivation des différents systèmes de contraintes qui s’imposent aux Régions. Il a pour objet de permettre de comprendre leur positionnement face aux nouvelles règles du jeu :

- économiques et sociales,
- juridiques,
- politiques.

Rappel : évolution du contexte économique et institutionnel de l’emploi durant le temps de la recherche

Jusqu’au second semestre 2008, la décroissance du taux de chômage constituait une réalité depuis plusieurs années. Cette baisse s’établissait à 18,8% de juillet 2005 à juillet 2007 (cf. source : INSEE). Au delà des appréciations politiques liées aux raisons de cette orientation, un fait contribuait de façon majeure à cette tendance, la baisse de la démographie des actifs. Une récente étude du Conseil d’Analyse Stratégique (CAS) démontrait que les sortants du marché du travail étaient désormais plus nombreux que les entrants¹⁷³.

Cette situation se doublait d’un développement du travail qualifié au détriment de l’emploi non qualifié (cf. CAS *ibid.*).

¹⁷³ O. CHARDON, M. ESTRASSE, Rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications » du CAS « Les métiers en 2015 », p.9 Janvier 2007

Ces deux phénomènes entrecroisés risquaient d'entraîner d'ici 2015 un fort développement du chômage des non qualifiés (le chômage des non qualifiés sortis du système scolaire depuis plus de deux ans, devrait passer de 41% à 56% à cette échéance (cf. CAS *ibid.*). Cet écueil constituait un véritable enjeu de société, un défi lancé aux acteurs publics et aux partenaires sociaux. Seule une convergence des plans d'action stratégique doublée d'une excellente articulation de leurs modalités d'action permettraient de résoudre et à tout le moins de juguler ce problème.

Le contexte change ensuite de façon brutale du fait de la crise économique apparue en 2008. Depuis le troisième trimestre de cette année, la remontée du chômage est importante (+25,08% de juin 2008 à juin 2009 selon la DARES)¹⁷⁴. Elle est directement consécutive aux événements liés à la crise financière internationale (ex : faillite de la société Lehmann Brothers le 15/IX/2008) devenue rapidement une crise économique. Cette situation de retournement rapide et inattendu de la situation du chômage constitue un nouveau défi pour l'action publique en faveur de l'emploi. La résolution du problème du chômage redevient en effet une source majeure d'inquiétude pour les populations. En France cette dégradation de la situation économique intervient en pleine réforme des outils de gestion du marché du travail (fusion ANPE/Assédic) et de la formation professionnelle. Cela se traduit par le fait que les dirigeants s'approprient cette question afin d'asseoir leur gouvernance sur la relation emploi – formation, de façon très différente selon l'institution qu'ils animent. La question de la résolution du problème devient encore plus centrale qu'avant les années 2006, 2007 – 1^{er} semestre 2008, période durant laquelle cette question relevait essentiellement de la performance de l'action publique. À compter de l'été 2008, elle devient un enjeu de pouvoir entre l'État et les Régions dans un contexte annoncé de réforme fiscale (suppression de la taxe professionnelle), de réforme institutionnelle des collectivités territoriales et d'élections régionales à venir.

Sur le plan organisationnel, en plus des questions d'ordre strictement techniques liées aux mesures utiles à adopter pour endiguer le problème, la solution passe par un dialogue entre les différents acteurs au – delà de leurs différences, de telle sorte à articuler et harmoniser l'action de chacun. Dans le contexte économique de crise et de situation politique pré-électorale (cf. élections régionales en mars 2010), cette question devient le centre d'un conflit. Les différences idéologiques, les enjeux de pouvoir liés au bon traitement de la relation emploi – formation peuvent en effet surdéterminer la dimension programmatique des mesures à

¹⁷⁴ http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/xls/ser_nat_CVS-xf45ty.xls

prendre. Dans la lutte pour la prise du pouvoir des Régions, les cultures politiques s'expriment pleinement et nourrissent la réflexion stratégique des protagonistes, ce qui a des conséquences sur le choix des plans d'action.

Pour lui permettre d'agir, l'État est doté depuis de très nombreuses années, d'un double outillage d'intervention sur le marché du travail : d'un côté l'ANPE (devenue en 2008 « Pôle emploi » suite à une fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC) pour la mise en relation des offreurs et demandeurs d'emploi et de l'autre l'AFPA pour la qualification des demandeurs d'emploi. Cette commande publique de formation confiée à l'AFPA est doublée d'une commande publique au titre des actions en faveur de l'emploi également confiée au même opérateur. Concernant la répartition des rôles, l'État a décidé en 2003 et voté en 2004 le transfert aux Régions des fonds de sa commande publique de formation à l'AFPA (c'était encore l'époque de la croissance et du chômage réduit à 7,6%). Le transfert définitif aux Régions a été fixé par la loi du 13 août 2004, à la date du 31 décembre 2008. Cette loi a également prévu la possibilité pour les Régions d'anticiper le transfert dans le cadre de conventions tripartites organisant une période transitoire. Durant la période transitoire, le législateur a prévu le maintien du mode antérieur de financement de l'AFPA, à savoir la subvention. Enfin à compter du 1^{er} janvier 2009, l'actuelle commande publique à l'AFPA doit selon le droit français de la concurrence s'inscrire dans le contexte du code des marchés publics.

Cette dimension juridique du problème est aussi très importante, tant il est vrai que l'AFPA vivait depuis sa naissance, soit près de soixante ans, sous le régime de la subvention d'État. La mise en concurrence, dans un contexte de droit constant, est susceptible à court terme d'être très préjudiciable à l'économie globale de l'AFPA, ce qui la mettrait dans une situation de ne plus pouvoir accomplir sa mission comme par le passé.

Du côté de l'action toujours, mais du point de vue des Conseils régionaux, vingt Régions métropolitaines sur vingt deux ont anticipé ce transfert¹⁷⁵ afin de permettre tant à l'AFPA qu'aux Régions de préparer l'échéance du 1^{er} janvier 2009. Ce travail procède de l'appropriation de l'outil par les Régions et de la mise en œuvre d'une relation nouvelle avec cet opérateur, mais également de la préparation interne de l'association à ce changement radical de mode de financement.

¹⁷⁵ *Seules la Corse et la Lorraine n'ont pas anticipé ce transfert.*

En résumé, le double contexte du transfert de compétence et de la mise en marché ont eux-mêmes évolué de manière imprévue depuis 2003 / 2004 et encore très récemment en 2008 – 2009 :

1 – En 2005 les tendances constantes de hausse du chômage sont en train de s'inverser et c'est au contraire la pénurie de main d'œuvre qui menace. Dans ce contexte, les employeurs habitués à une posture de forte sélectivité de leurs ressources humaines, ont été contraints de changer de point de vue. Ceci est d'autant plus vrai que le chômage des non qualifiés risque fortement d'augmenter compte tenu de la disparition progressive des emplois non qualifiés.

2 – La décroissance du chômage avait poussé l'État à faire baisser son niveau d'intervention sur le marché du travail et ceci est perceptible de multiples façons : transferts aux Régions de politiques publiques de formation, diminutions dans le budget de l'État (cf. loi de Finances 2007 et 2008). Pour autant l'État conscient de sa responsabilité politique tend à organiser l'action publique autour de sa gouvernance. Dans ce contexte, il transfère sa commande publique de formation à un moment où les enjeux sont très forts et où la gouvernance de la formation continue est de plus en plus morcelée.

3 – La nouvelle croissance du chômage (2008 – 2010) aiguise les contradictions et place les Régions et l'AFPA en situation de mobilisation extrême.

3.1 – Contextes économiques et sociaux régionaux au moment du transfert : analyse comparée de trois contextes

Ces contraintes sont abordées au travers du débat du transfert vu du point de vue de trois Régions : Bretagne, Limousin, Lorraine. Cette démarche a pour but de permettre de concrétiser les contraintes économiques et sociales des Régions au moment de l'accomplissement de leur mission en termes d'élaboration de leur politique de formation, à savoir le temps de la constitution du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF).

Le PRDF est l'outil qui permet à la Région de concevoir et mettre en œuvre une politique de formation professionnelle.

Selon l'article L 214-13 du Code de l'Éducation : « *La Région adopte le plan régional de développement des formations professionnelles et s'assure de sa mise en œuvre. Ce plan a pour objet de définir la programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un développement cohérent de*

l'ensemble des filières de formation. Il définit également les priorités relatives à l'information, à l'orientation, et la validation des acquis de l'expérience».

Cette disposition du législateur positionne les Régions au cœur de la question de la conception et de l'articulation de ces politiques publiques sur le territoire régional. Elle pose en permanence la question de son articulation avec les politiques nationales traitant de la relation emploi formation. Car en effet si le législateur a défini de façon constante au travers de plusieurs lois successives, la Région comme pilote de ce sujet, l'État poursuit également son action sur ce registre. La décentralisation de la formation professionnelle n'est pas achevée et le contexte politique garde sa prégnance, voire sa prépondérance dans ce débat.

Pour une bonne part d'entre eux ces PRDF ont été adoptés en 2005 et 2006, par les nouveaux exécutifs régionaux. Ils incarnent à la fois une vision régionale de la formation et le contexte dans lequel la décentralisation de la commande publique de formation à l'AFPA sera mise en œuvre. A ce titre ils méritent une analyse particulière.

Méthodologie

L'analyse comparée de plusieurs PRDF permet de caractériser des typologies du rapport qu'entretiennent les exécutifs régionaux à la formation professionnelle. Pour ce faire nous procéderons par étude de cas. Selon Wacheux (1996)¹⁷⁶ « Cette méthodologie s'emploie, notamment, pour appréhender la réalité des structures organisationnelles, le style de management et les changements qui s'y déroulent. L'étude de cas permet d'intégrer la dimension chronologique, de comprendre les causalités, donc de repérer comment les configurations se forment et se déforment au cours du temps et dans le contexte.

La séquence {stratégie-structure-management-identité-environnement} ne correspond pas à des manifestations empiriques visibles. Le chercheur la reconstruit a posteriori, par l'analyse. L'approche nécessite généralement une présence sur le site pour l'observation du contexte, des acteurs, et un recueil de données par différentes sources, pour permettre la triangulation ».

Cette étude de cas va tenter de le démontrer.

Le choix des trois Régions citées procède de différentes considérations :

La sélection des éléments de l'échantillon procède d'un choix raisonné, au sens où l'entend Thiétard¹⁷⁷, c'est-à-dire répondant à la notion de typicité du caractère (ou atypicité) des Régions choisies, leurs ressemblances et dissemblances. Rappelons le sens du choix de ces

¹⁷⁶ WACHEUX F. (1996), *Méthodes Qualitatives et recherche en Gestion*, ed. Economica, Paris

¹⁷⁷ THIÉTARD R-A. (1999), *Méthodes de recherche en Management*, ed. Dunod, Paris.

critères. Il était déterminant que les Régions sélectionnées présentent des caractères différents au regard de leur configuration économique, de leur démographie mais également de leur contexte politique interne.

L'autre difficulté consistait en une aptitude à collecter des données significatives et suffisantes pour permettre un travail d'analyse comparative, les exécutifs régionaux étant prudents dans la transmission de leurs données propres, compte tenu notamment d'un contexte politique globalement tendu.

Compte tenu de la position particulière de l'auteur, il était inévitable que la Région Bretagne entre dans cet échantillon. L'auteur a toutefois cherché à impliquer une autre Région présentant une population de même dimension, de telle sorte à croiser les données dans un contexte démographique, qui sans être identique, autorisait quelques raisonnements analogiques. Cette Région, en l'occurrence l'Aquitaine, présentait de plus un intérêt au plan politique compte tenu du fait que son Président est également Président de l'Association des Régions de France et Député et qu'à ce titre, il a été amené à jouer un rôle important dans ce débat.

Cette hypothèse n'a toutefois pu se mettre en œuvre pour deux raisons :

- D'une part, le fait que la Région Aquitaine n'avait pas alors adopté de PRDF rendait le socle de la comparaison très difficile et,
- D'autre part le changement de Directeur de la Formation professionnelle et de l'Apprentissage au moment de cette étude.

Pour des raisons de faisabilité et compte tenu de l'ampleur des informations à analyser, la taille de l'échantillonnage a été stabilisée à trois composantes.

Concernant la diversité des contextes, nous avons choisi en plus de la Bretagne, la plus petite des régions de France en nombre d'habitants et une autre Région de taille moyenne ce qui permettait de recouper les raisonnements avec les données bretonnes.

Concernant la typicité des caractères :

La Lorraine a été choisie car il s'agit d'une région au passé très industriel et un territoire au sein duquel l'AFPA a joué un rôle déterminant.

La Région Limousin a également été choisie parce qu'à contrario de la Lorraine elle représentait une région très rurale. Dans cette région très rurale, l'AFPA a également joué un rôle très important en termes d'aménagement du territoire du fait de la présence de deux centres de formation à recrutement national.

Enfin la dimension politique du dossier étant prégnante, le choix s'est également porté sur ces deux Régions pour les raisons suivantes :

- La Lorraine est la seule Région de France à avoir refusé l'anticipation du transfert des fonds de l'AFPA.

- A contrario le Président de la Région Limousin, président de la commission Formation de l'ARF s'est positionné très tôt sur ce dossier comme un défenseur de l'AFPA et de son maintien dans la sphère d'influence du Service Public.

- La Bretagne parce que l'auteur y est impliqué directement, et qu'à ce titre il détient des informations favorisant la collecte et la qualité de l'information,

Au global cet échantillonnage présente l'avantage de sa diversité et de la possibilité qu'il offre de recouper les informations d'une Région à l'autre.

Dans ce contexte l'auteur a valorisé sa position triple pour ce qui est du collectage des données : celle d'acteur, celle de participant aux travaux de l'ARF, mais également celle de membre du Comité d'Evaluation du Contrat de Progrès 2004 / 2008 au nom des Régions, qui lui a permis d'avoir accès à des études de cas diligentées dans ce contexte, auprès de deux cabinets (Deloitte et Arkos) et dont les travaux ont contribué à la réflexion menée dans le cadre de cette recherche. L'échantillonnage de ces études de cas était plus abondant, mais la diversité des Régions sélectionnées était suffisante pour que l'auteur soit en mesure de mener sa recherche. Si, chemin faisant, il avait posé un constat différent, il aurait été en mesure de changer la nature de l'échantillon.

Les différents fondements de cet échantillonnage peuvent se caractériser de la façon suivante :

Critères géographique et économique

Classement par taille de population

Taille de la Région	Grande	Moyenne	Petite
	Néant	Bretagne et Lorraine	Limousin

Economie

Base de l'économie	Rurale	Mixte	Industrielle
	Limousin	Bretagne	Lorraine

Critères politiques

Positionnement général par rapport à l'ARF

Leader	Participatif	Peu participatif
Limousin	Bretagne	Lorraine

Positionnement par rapport à l'anticipation du transfert de la commande publique

Favorable	Hésitante puis favorable	Refus
Limousin	Bretagne	Lorraine

Position au regard de la mise en concurrence de l'AFPA à/c du 1^{er} janvier 2009

Défavorable	Légaliste mais <i>a minima</i>	Favorable
Limousin	Bretagne	Lorraine

Description de l'étude de cas

Dans une première étape cette étude vise à caractériser les contextes socio - économiques des trois Régions au moment de l'élaboration de ces PRDF. La seconde partie vise à caractériser le contenu de ces plans et à objectiver le rapport des exécutifs à la formation professionnelle en tant que source d'explication de la conduite du transfert de cette commande publique.

La méthodologie employée procède de l'analyse de deux sources d'information :

- les ressources statistiques,
- les textes produits par les Régions sur ce sujet de même que divers rapports traitant des PRDF.

La valeur ajoutée de l'auteur est ici de rendre palpable les contextes politiques régionaux, leurs ressemblances mais également leurs diversités au moment du transfert de la commande publique. Pour cela il est procédé à une analyse comparée des PRDF en veillant à la similarité des périmètres. Il s'agit également de mettre ces textes en regard de la situation financière des Régions concernées pour caractériser les liens entre projets politiques, capacités financières et traductions opérationnelles de ces PRDF.

Cette étude permet de démontrer les postures mimétiques à l'œuvre au sein des Régions, le rôle déterminant du conflit avec l'État dans la structuration de champ de l'inter - régionalité (cf. chapitre 4).

3.1.1. – Socio - économie globale de ces trois économies régionales¹⁷⁸

3.1.1.1. – La démographie

Le premier facteur structurant de cette question tient à la démographie de ces trois régions. Entre 1990 et 2005, la Bretagne augmente sa population +9,53 % contre +,02% en Limousin pour la même période et +1, 23 % en Lorraine (*source INSEE*). Pour deux de ces trois Régions la question de la démographie relève de la survie de l'espace régional, pour la troisième la dynamique endémique de croissance du nombre d'habitants amoindrit le niveau de tension au regard de cette problématique.

Cette population est néanmoins très différente dans sa structuration, car comparées à la France, la Bretagne et le Limousin se singularisent par une population plus âgée que la moyenne nationale. Ces données ont également à être rapprochées des flux migratoires : selon l'INSEE, pour la Bretagne, la population croît par afflux de retraités, pour le Limousin la cause essentiellement du vieillissement de la population tient au taux de natalité très bas par rapport à la moyenne nationale. La Lorraine se situe dans une épure moyenne par rapport au niveau national.

3.1.1.2 – La place faite à l'éducation

Selon l'INSEE la Bretagne bénéficie d'un fort taux de réussite aux différents types de baccalauréats en revanche concernant le baccalauréat général, les régions Limousin et Lorraine sont plus en retrait (respectivement -3,6% et 1,1% par rapport à la moyenne nationale).

Le nombre de personnes scolarisées au regard de la population active est également significatif : Le Limousin enregistre un très faible taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire au regard de la moyenne nationale. Son maintien démographique est donc lié à la nécessité d'attirer une population située hors région. Dans ce contexte la formation continue constitue un levier stratégique.

A contrario la Lorraine scolarise fortement sa jeunesse, misant ainsi sur son avenir. La formation continue est ici contingentée à son rôle au regard du fonctionnement du marché du travail. Il en est de même en Bretagne.

Pour autant ces deux situations régionales sont très différentes et le rôle de la formation continue va donc être investi de missions différentes dans ces trois régions.

¹⁷⁸ *Avertissement* : l'analyse qui suit est développée de façon plus importante dans l'annexe n°12

3.1.1.3 - l'Emploi

Durant la période 2003 / 2005, le taux de chômage évolue de façon très différente dans ces trois régions. Il baisse de 6% au niveau national (*source : Unédic*), cette diminution n'est que 3,2% en Bretagne, seulement de 0,5% en Lorraine alors qu'elle s'établit à 4,4% dans le Limousin. L'impact de la dynamique démographique est donc quasiment nul sur l'emploi.

A contrario la dynamique intrinsèque de l'emploi dans ces trois régions est également diverse : l'augmentation s'étale de +0,3% en Lorraine à +2,1% en Bretagne.

Le poids du chômage n'est donc pas le même dans ces trois régions et ceci a un impact sur les fondements de la politique de formation continue mis en œuvre par la Région dans le cadre de son PRDF. Le taux de chômage de la Lorraine est supérieur à celui du Limousin de 37% alors que les deux régions enregistrent une quasi stagnation de leur population.

3.1.1.4 - Synthèse

Les PRDF vont donc s'élaborer dans des contextes économiques et politiques très différents et dans cette construction la question de l'AFPA s'inscrira dans une vision très politique de conception du plan. La formation continue reste un outil d'intervention majeur, mais son caractère stratégique s'établit non pas au regard du fonctionnement intrinsèque de l'économie, mais vraisemblablement de la posture politique des dirigeants régionaux.

La formation continue supplée des dynamiques de développement et la situation s'apprécie au regard des niveaux de développement concomitants de la population et de l'économie.

Position des trois Régions au regard de la formation continue (Source : analyse de l'auteur)

	<i>Bretagne</i>	<i>Limousin</i>	<i>Lorraine</i>
<i>Situation de l'économie</i>	Développement et mutations	Relance	Mutation
<i>Attractivité du territoire</i>	Forte	Atone	Atone
<i>Situation de l'emploi (en 2005)</i>	Bonne mais connaissant tensions et crises	Très bonne	Moyenne
<i>Fonction de la formation au regard de l'emploi</i>	Instrumentale	Vocationnelle	Instrument de promotion sociale
<i>Fonction de la formation dans le développement des territoires</i>	Accompagne les logiques endogènes	Outil fondamental et stratégique du développement territorial	Condition du développement
<i>Posture régionale : la formation est</i>	Indispensable	Culturelle et stratégique	Adaptative et tactique
<i>La formation en tant que telle constitue</i>	Un outil de développement	Un levier majeur de développement	Une condition du développement

3.1.2 – Analyse de cette décision de transfert comparée dans l'évolution des trois PRDF : Bretagne, Limousin, Lorraine

Préambule

Après un bref rappel sur ce qu'est un Plan régional de développement de la formation professionnelle (PDRF), il est procédé à une comparaison des textes votés par ces trois Conseils régionaux et une mise en regard du contenu de ces politiques publiques avec les situations budgétaires de ces trois Régions. Une fois ces bases contextuelles établies la position des trois exécutifs régionaux au regard de la possibilité inscrite dans le texte de la loi du 13 août 2004 est analysée au regard de la question de l'anticipation du transfert de la commande publique de formation.

Puis nous analysons les textes de conventions tripartites régissant le projet de transfert anticipé de la commande publique de formation.

De façon à préserver le caractère constant du périmètre d'étude en lien direct avec la question de l'AFPA, les PRDF étudiés, l'auteur a pris le parti de ne pas évoquer (ou seulement de façon allusive) les questions de la formation initiale sous statut scolaire, de l'apprentissage et des formations sanitaires et sociales transférées.

Cette étude montre que malgré des différences notables de contexte, les PRDF des trois Régions ne sont pas sensiblement différents dans leur traduction opérationnelle. Cette réalité procède d'une donnée précédemment établie, la prégnance du politique dans l'élaboration des dispositifs d'intervention.

3.1.2.1 – L'élaboration des PRDF

Un rapport de juin 2007 élaboré en juin 2007 par Laurence Dubois, Jacques Henry, David Martin, Chantal Moreau, Gilles Pourcher élèves administrateurs territoriaux de l'INET intitulé « *PRDF, entre ardente obligation et mission impossible* », une analyse comparée a été produite au sujet de vingt et un PRDF¹⁷⁹.

Ce rapport rappelle de façon précise l'histoire de ces plans en situant leur genèse à la fin des années 1990. Les lignes qui suivent en résument certains aspects majeurs.

En 1999 et 2000, trois rapports vont ancrer la formation tout au long de la vie comme référence incontournable inspirant les futures réformes de la formation professionnelle : le rapport Péry (1999¹⁸⁰), le rapport Lindeperg (1999) et le rapport du Conseil d'analyse économique (2000).

Le rapport Péry pose clairement les enjeux : *« ce n'est pas seulement l'efficacité de notre système qu'il nous faut interroger mais, plus fondamentalement, la place de la formation dans la recomposition des relations de travail et d'emploi. Les activités de travail se transforment radicalement ; les manières d'apprendre également. La modernisation de notre système doit s'inscrire dans cette mutation et promouvoir la formation tout au long de la vie. (...) S'il importe que la formation continue donne à tous les atouts indispensables pour s'adapter et pour progresser professionnellement, elle est aussi un moteur essentiel pour accroître l'autonomie individuelle et faire émerger des professionnalités nouvelles, des capacités d'innovation individuelles et collectives face à des mutations de plus en plus rapides des produits et des services, des technologies et des marchés ».*

¹⁷⁹(source :http://www.arf.asso.fr/index.php/actualites/articles/un_rapport_de_l_inet_dresse_le_panorama_des_prdf_en_regions)

¹⁸⁰ PÉRY N. (1999), « La formation professionnelle : diagnostic, défis et enjeux », Secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, Paris.

Plusieurs propositions sont alors formulées et notamment celle d'une mobilisation pour permettre à tous l'accès à un premier niveau de qualification, notamment grâce aux formations en alternance,

- la mise en place d'un droit individuel, transférable, garanti collectivement,
- le développement de reconnaissance des acquis de l'expérience,
- l'effort en faveur des formations en alternance (rôle fondamental des l'AIO¹⁸¹ et phase clé des premières années de la vie professionnelle).

Les apports des lois de 2002, 2004 et de l'ANI de 2003

La loi de modernisation sociale adoptée en 2002 instaure la validation des acquis de l'expérience. Mais c'est la période 2003 – 2004 qui va marquer l'inscription de la formation tout au long de la vie dans les politiques de formation professionnelle.

L'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 a été signé par tous les syndicats. Avec la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, c'est une réforme sensible du système de la formation continue qui est opérée :

- création du droit individuel à la formation (DIF), qui est utilisé à l'initiative du salarié et en accord avec l'employeur (co-initiative, rompant avec la dualité plan de formation – Congé Individuel de Formation)
- refonte des formations en alternance avec la mise en place du contrat de professionnalisation (remplaçant les précédents contrats en alternance), ainsi que la création de périodes de professionnalisation ouvertes largement aux salariés. L'alternance est ainsi généralisée comme mode de formation
- relance du dialogue social sur la formation professionnelle
- redéfinition de plan de formation, distinguant désormais trois types d'actions : celles liées au poste de travail, celles liées à l'évolution ou au maintien des emplois et celles liées au développement des compétences.

Le plan de cohésion sociale, adopté en 2005, fixe un objectif de 500 000 apprentis en 2009 (contre 380 000 en 2005) et réforme les modalités de financement et d'incitation concernant l'apprentissage.

¹⁸¹ AIO = Accueil Information Orientation. Ce sigle fréquemment employé par les Professionnels, désigne et réunit les différents acteurs de l'accueil de l'orientation et de l'orientation tels que l'ANPE (devenue depuis Pôle emploi), les missions locales, les Centres d'Information et d'Orientation dépendant de l'Education nationale, le réseau CAP Emploi (dédié à l'insertion professionnelle des personnes handicapées) et plus récemment les maisons de l'emploi.

Les fondements juridiques du PRDF

Le rapport d'évaluation des CCPRA (Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage)¹⁸² 2000 – 2002 : la Région confirmée comme animatrice de la concertation « *Le Conseil régional est désormais reconnu comme animateur de la concertation régionale sur le champ de la formation professionnelle, soit par la compétence et la reconnaissance qu'il a su construire (16 conseils régionaux sont pleinement confirmés à ce titre) soit parce qu'il est seul médiateur régional possible pour assurer cette fonction* »

Ce rapport souligne que « *les méthodes utilisées pour l'élaboration des PRDF ont été sensiblement identiques. Préalablement à son adoption, il y a organisation d'une large phase de concertation dont les principaux outils ont été des assises régionales ou territoriales pilotées par les Régions. Elles regroupaient généralement les acteurs publics, privés et associatifs, les partenaires sociaux et la population. Il est à noter que l'échelon départemental n'a quasiment jamais été utilisé.* »

Le contenu des PRDF

Les objectifs les plus couramment assignés aux PRDF :

- 55% : élever le niveau de formation,
- 55% : développer l'équilibre territorial et l'accès à la formation
- 50% : lutter pour l'égalité des chances
- 40% : développer l'AIO (Accueil Information Orientation) comme enjeu régional
- 25% : créer une offre de formation lisible et cohérente
- 20% : promouvoir et accompagner la formation tout au long de la vie
- 20% : se rapprocher des préoccupations du secteur professionnel, accompagner le développement économique
- 15% : développer une culture de la gouvernance autour de la formation
- 15% : conjuguer demande sociale et demande économique
- 15% : culture de la gouvernance autour de la formation
- 10% : développement durable
- 10% : sécurisation des parcours de formation »

¹⁸² CCPRA = Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Cette instance travaillant sous la tutelle du ministère du travail a existé jusqu'en 2004, date à laquelle elle s'est transformée en Conseil National pour la Formation Professionnelle Tout au Long de La Vie (CNFPTLV).

3.1.2.2 - Approche comparée des PRDF votés dans les trois Régions

La comparaison entre les trois PRDF va s'effectuer de prime abord au regard des priorités votées au niveau de 21 régions.

<i>PRDF : priorités votées par 21 Régions</i>				
<i>Classification établie par l'auteur sur la base des textes votés par les exécutifs régionaux et en référence à la grille établie par Laurence Dubois, Jacques Henry, David Martin, Chantal Moreau, Gilles Pourcher</i>				
<i>source : « PRDF, entre ardente obligation et mission impossible » (juin 2007)</i>				

<i>Hiérarchisation par rang moyen de priorité</i>	<i>Nature des priorités votées</i>	<i>Bretagne</i>	<i>Limousin</i>	<i>Lorraine</i>
1	élever le niveau de formation	1	/	1
1bis	développer l'équilibre territorial et l'accès à la formation	3 et 6	3	3
2	lutter pour l'égalité des chances	4	/	/
3	développer l'AIO comme enjeu régional	5	/	/
4	créer une offre de formation lisible et cohérente	/	/	3
5	promouvoir et accompagner la formation tout au long de la vie	2	1	2
5bis	se rapprocher des préoccupations du secteur professionnel, accompagner le développement économique	3	2	/
6	développer une culture de la gouvernance autour de la formation	7	/	4 et 5
6bis	conjuguer demande sociale et demande économique	/	/	/
7	développement durable	/	/	/
7bis	sécurisation des parcours de formation	/	/	/

Priorité 1 : élever le niveau de formation

Les raisons qui conduisent la Bretagne et la Lorraine à considérer l'élévation du niveau de formation comme priorité première sont de natures différentes. Elles procèdent autant de considérations philosophiques que politiques voire stratégiques. Cette affirmation constitue une réponse politique majeure. Elle situe la formation en tant qu'outil primordial du développement humain.

Les plans bretons et lorrains réaffirment la prégnance de la notion de qualification se référant alors à l'univers des politiques contractuelles et non en stricte réponse aux attentes immédiates de l'économie. Elles réaffirment de fait le primat du politique sur l'économique.

Priorité 1bis (c'est-à-dire souvent citée à égalité avec la première) : développer l'équilibre territorial et l'accès à la formation

Ce critère majeur au niveau national n'a été placé qu'en troisième position par les trois Régions qui lui préfèrent en deuxième position les critères «promouvoir et accompagner la formation tout au long de la vie» (Bretagne et Lorraine) et «se rapprocher des préoccupations du secteur professionnel, accompagner le développement économique» (Limousin)

Cette hiérarchisation confirme les choix opérés pour le critère 1, différenciant ainsi le Limousin des deux autres Régions par une posture apparemment plus adéquationniste. L'accès à la formation prime sur l'équilibre des territoires, probablement parce qu'elle est considérée comme un facteur majeur de la politique territoriale, mais également parce que l'exercice lui-même de l'écriture d'un PRDF conduit à centrer la réflexion sur la formation.

Priorité 2 : lutter pour l'égalité des chances

La question de l'égalité est présente dans les trois PRDF. Elle est classifiée en quatrième position en Bretagne, elle est présente dans la déclinaison du troisième critère limousin mais non dans le libellé des axes prioritaires et n'apparaît pas dans le texte lorrain de façon directe, même si elle transparaît dans de nombreuses formulations de façon implicite.

Priorité 3 : développer l'AIO comme enjeu régional

La Bretagne signale l'orientation tout au long de la vie comme un axe majeur de sa stratégie régionale emploi formation (SREF) et place ce critère en cinquième position. Cette dimension de l'orientation est transversale aux différentes politiques et apparaît également et de façon très explicite dans les textes du Limousin et de la Lorraine, à l'intérieur d'autres axes déjà

cités, comme une condition première de la formation pour le Limousin et comme un élément de la gouvernance en Lorraine.

Priorité 4 : créer une offre de formation lisible et cohérente

Seule la Lorraine formule une priorité du PRDF en ces termes et la hiérarchise en troisième position. Ce fait est assez marquant et démontre l'intérêt de cette Région pour la question de la gouvernance, thème de ses quatrième et cinquième priorités. La Région Lorraine affirme plus que les deux autres la prégnance de la fonction d'administration de la formation et sa volonté de l'assumer. Trois priorités sur les cinq de son PRDF procèdent de cette volonté.

Priorité 5 : promouvoir et accompagner la formation tout au long de la vie

Cette priorité revêt la plus haute pour les trois Régions qui la placent en deuxième place pour la Bretagne et la Lorraine et en première place pour le Limousin. Elle est l'objet même de la constitution de ces PRDF.

Autres faits marquants :

L'absence des concepts de développement durable et de sécurisation des parcours dans la formulation des priorités de ces PRDF, même s'ils apparaissent dans le corps des textes.

En première analyse il est possible d'affirmer que les PRDF traduisent bien les préoccupations des Régions en matière de développement de leurs territoires et il est aisé d'observer la relation qui existe entre des problématiques perceptibles sur le plan externe grâce à l'outil statistique et des actes politiques posés en termes opérationnel au sein de ces plans. Pour une analyse plus approfondie de ces trois PRDF, se référer à l'annexe 12.

3.1.2.3 – Analyse financière

Methodologie

Pour cette partie l'auteur a fondé son analyse sur une collecte de données principalement issues des sites internet de l'INSEE, de la DARES et de la DGCL¹⁸³.

Bon nombre de données sont retraitées en base 100 dans la perspective de mieux comprendre les logiques tendancielle à l'œuvre. Enfin nous mettons en regard des données économiques et budgétaires. Leur confrontation a pour objectif de permettre d'apprécier les marges de manœuvre budgétaires et politiques des exécutifs au moment du processus de transfert.

¹⁸³ Pour une présentation approfondie de la situation des Régions au moment de la constitution de leurs PRDF le lecteur pourra se reporter à l'annexe 13.

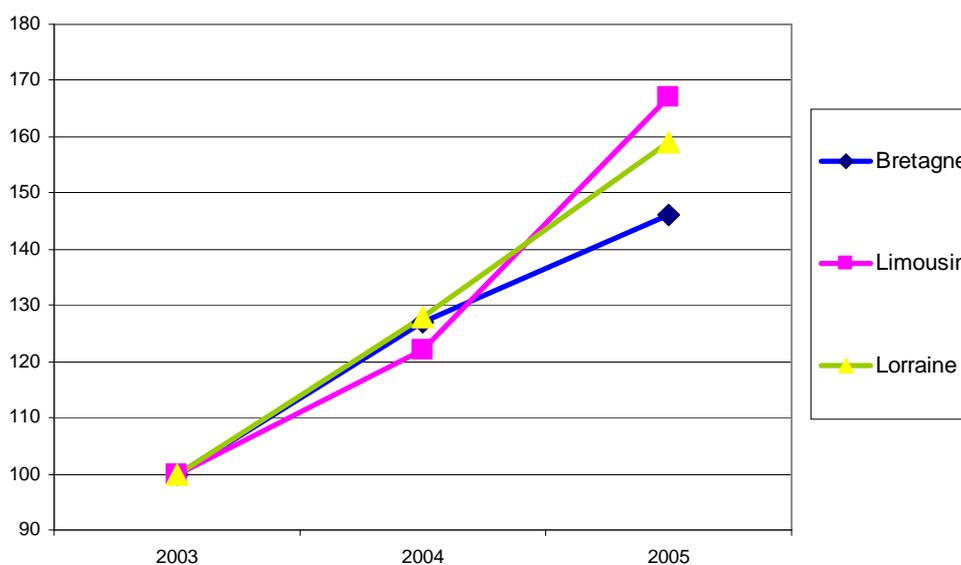
Analyse

Evolution générale des budgets de formation professionnelle continue et d'apprentissage de 2003 à 2005 (source : comptes administratifs des Régions)

	2003		2004		2005	
	Valeur Absolue en €	Base 100	Valeur Absolue en €	Base 100	Valeur Absolue en €	Base 100
Bretagne	104 623	100	133 044	127	152 445	146
Limousin	29 955	100	36 468	122	50 110	167
Lorraine	64 419	100	82 324	128	102 832	159

Ces données sont transcrites dans le graphique suivant :

Evolution des budgets de formation professionnelle continue et d'apprentissage de 2003 à 2005



Les budgets de formation professionnelle continue et d'apprentissage intègrent les transferts de l'État du Sanitaire et du Social ainsi que les contrats d'objectifs et de moyens conclus au titre du développement de l'Apprentissage en 2005.

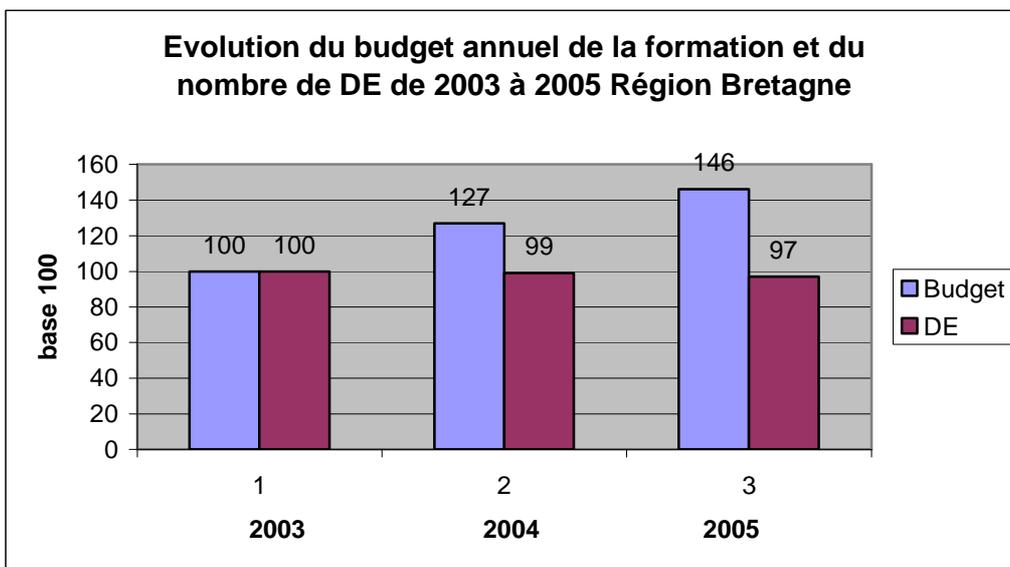
Avec un différentiel de progression de + 7% à +18%, l'évolution d'une Région à l'autre montre que la dynamique est plus forte dans les Régions Limousin et Lorraine qu'en Bretagne.

Pour comprendre cette tendance, il faut rapprocher ces budgets de l'évolution de la demande d'emploi sur ces territoires.

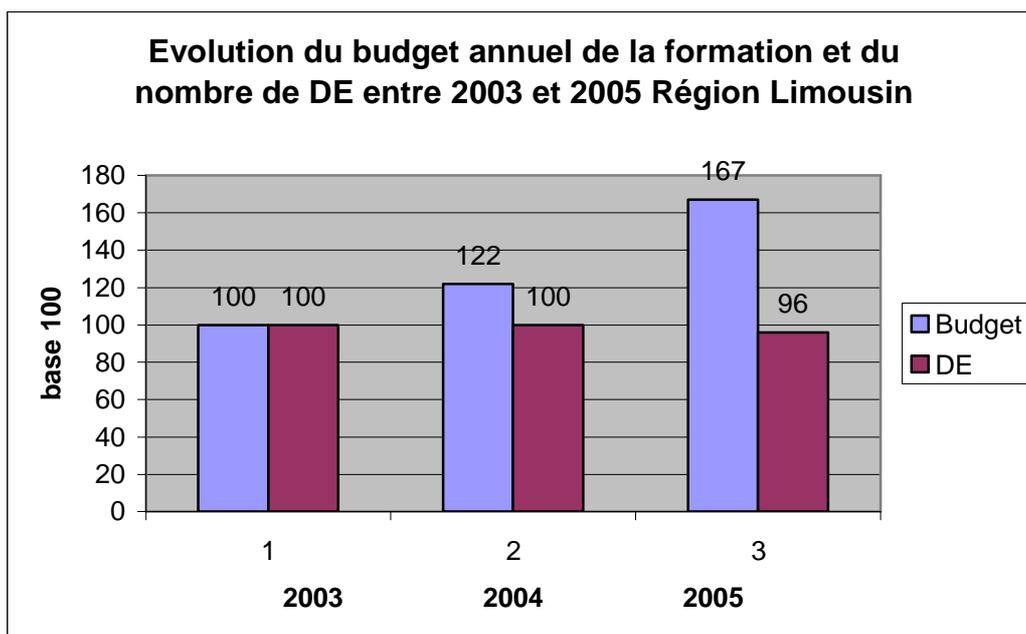
Evolution des budgets de formation professionnelle continue et d'apprentissage au regard de l'évolution du nombre de demandeurs d'emplois par région en 2003, 2004 et 2005 en base

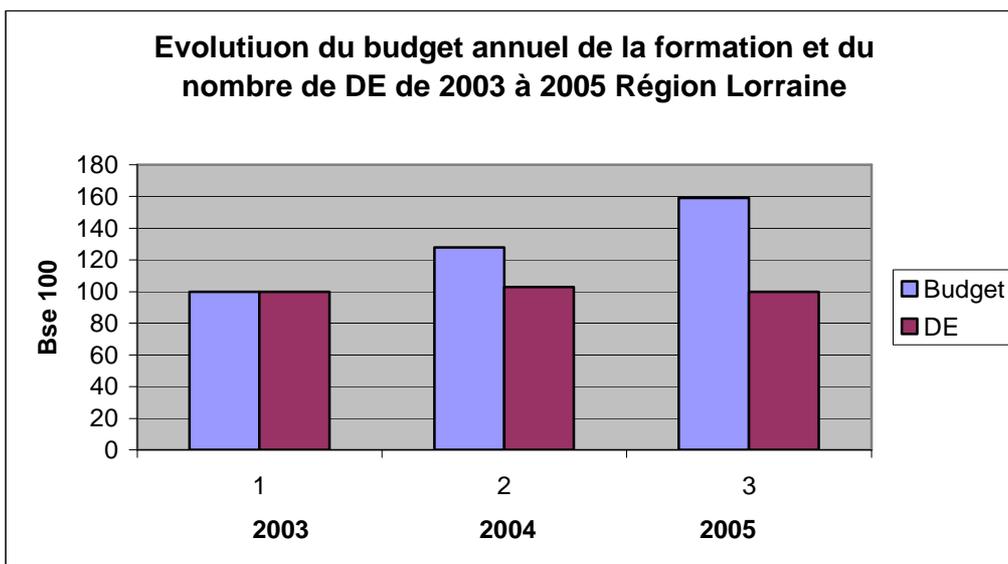
100

(sources : DARES et INSEE)

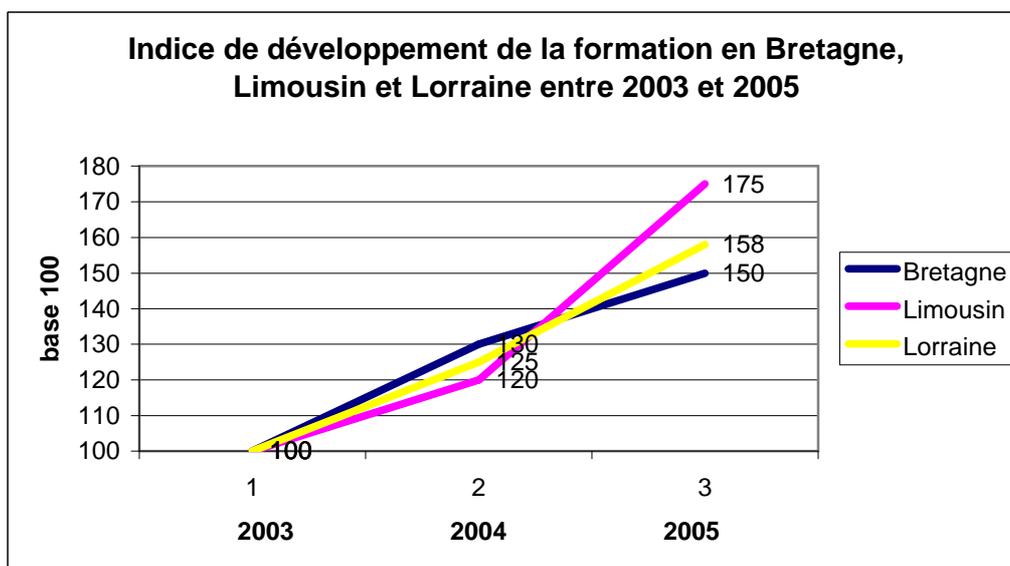


DE = Demandeur d'Emploi





Si l'on traduit cette double dynamique au travers d'un indice de développement de la formation calculée sur le ratio : évolution de la formation / évolution du nombre de demandeurs d'emploi, on obtient les tendances suivantes :



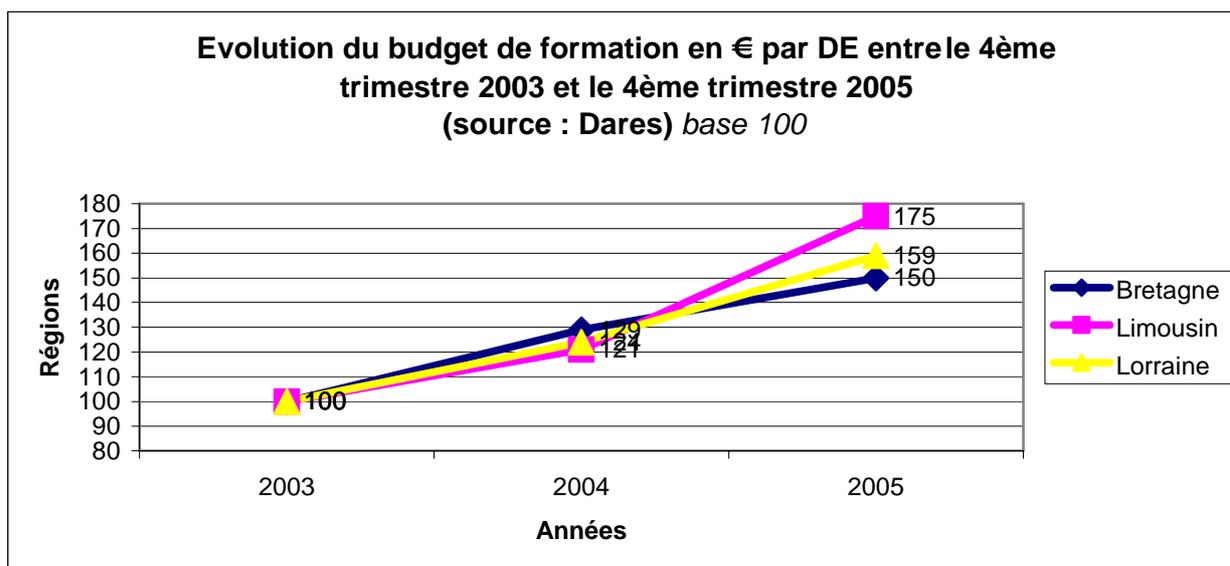
L'impulsion donnée par les PRDF en fonction de la situation de l'emploi apparaît ici nettement. La Bretagne, considérant vraisemblablement la formation professionnelle comme moins stratégique que les deux autres Régions, agit sur la relation emploi formation de façon nettement moins prononcée par l'entremise de ce moyen d'action.

*Evolution du budget de formation en euro par demandeur d'emploi entre le 4^{ème} trimestre 2003
et le 4^{ème} trimestre 2005*

(source DARES)

	<i>Bretagne</i>		<i>Limousin</i>		<i>Lorraine</i>	
	Budget par DE (€)	Base 100	Budget par DE (€)	Base 100	Budget par DE (€)	Base 100
<i>2003</i>	1027	100	1496	100	740	100
<i>2004</i>	1322	129	1818	121	920	124
<i>2005</i>	1546	150	2619	175	1176	159

Soit la traduction suivante en graphique.



Les taux d'évolution de budget par demandeur d'emploi et en euros montrent les différentes postures régionales de même qu'ils intègrent l'histoire de ces budgets et leur évolution suite aux changements d'exécutifs en 2004.

La Région Limousin devance les autres de façon considérable en termes d'effort régional puisque son budget par demandeur d'emploi est supérieur à celui de la Bretagne de 69% et de 122 % supérieur à celui de Lorraine. La tendance haussière nettement amplifiée par les transferts liés à la loi de 2004 démontrent néanmoins la détermination des exécutifs à s'engager dans la voie de la « formation tout au long de la vie ».

Le budget par habitant en 2005 s'élève ainsi à : 49,78 € / habitant en Bretagne, 69,18 € / habitant en Limousin et 44,05 € / habitant en Lorraine avec toutefois un taux de croissance de près de 30% par an dans cette Région, contre 25% pour la Bretagne et 37,5% pour le Limousin qui accroît un effort déjà considérable au regard du nombre de demandeurs d'emploi.

Il est toutefois essentiel de rapprocher cet effort du potentiel fiscal et de la pression fiscale de 2005

	<i>Potentiel fiscal par habitant (en €)</i>	<i>Budget Formation / habitant (en €)</i>	<i>Budget formation / potentiel fiscal</i>
<i>Bretagne</i>	72,1	49,78	0,69
<i>Limousin</i>	74,1	69,18	0,93
<i>Lorraine</i>	90,4	44,05	0,48

(source : DGCL)

Ce ratio met en lumière les marges de manœuvre budgétaire des exécutifs régionaux. En l'occurrence, la Lorraine a de considérables possibilités de progression nées de son très fort potentiel fiscal et du faible budget de formation par habitant. A l'opposé le Limousin est probablement parvenu au bout de ses possibilités d'accroissement budgétaire. La question de l'AFPA peut donc lui paraître comme potentiellement menaçante sur ce registre, du fait d'une part de son poids relatif par rapport au budget de la Région, et de ses capacités fiscales résiduelles.

En revanche les écarts se resserrent lorsque l'on compare les budgets de formation ramenés à la pression fiscale par habitant. Ces ratios démontrent une relative homogénéité vraisemblablement engendrée par une certaine prudence dans la gestion des budgets régionaux. Ce dernier ratio finit de nous renseigner sur la question de potentialités budgétaires des Régions au – delà de leurs orientations politiques.

	<i>Pression fiscale par habitant (en €)</i>	<i>Budget Formation / habitant (en €)</i>	<i>Budget Formation / Pression fiscale</i>
<i>Bretagne</i>	1,1	49,78	45,25
<i>Limousin</i>	1,23	69,18	56,24
<i>Lorraine</i>	0,87	44,05	50,63

(source : DGCL)

Ces données dans leur ensemble attestent de postures marquées des Régions au regard de la formation et confirment les analyses qualitatives présentées précédemment.

En guise de synthèse à ce stade, nous pouvons caractériser la position des Régions par rapport à la formation de la façon suivante.

<i>Région</i>	<i>Posture au regard de la formation : la formation est</i>	<i>Typologie générale de la posture</i>
<i>Bretagne</i>	Un moyen utile pour la promotion des personnes et le développement économique	Adaptative
<i>Limousin</i>	Un moteur du développement régional	Stratégique
<i>Lorraine</i>	Une condition du développement régional	Tactique

La posture de la Bretagne peut être considérée comme adaptative, car les fondements du développement de l'économie bretonne ne sont pas établis sur une forme d'économie de la connaissance. Cela est dû à l'attractivité du territoire et à l'attachement de la diaspora bretonne à sa terre d'origine qui constituent un facteur de développement démographique majeur. Ce premier facteur est à rapprocher de dynamiques économiques endémiques fortes telles celle de la filière agricole et agro alimentaire.

Dans ce contexte la formation professionnelle continue constitue un outil d'adaptation de la ressource humaine aux tendances lourdes de l'économie.

Concernant le Limousin, la problématique d'érosion démographique confère à la formation le statut de secteur professionnel contribuant à l'aménagement du territoire. La faiblesse de démographie, du tissu industriel, et la force du tissu artisanal entraînent cette région dans une stratégie d'attractivité qui passe par la formation. Formation en tant que facteur de production de richesse, formation comme condition d'intégration de nouveaux résidents sur le territoire régional. En ce sens elle peut être considérée comme partie prenante au premier chef de la stratégie de développement de ce territoire.

Concernant la Lorraine, la problématique majeure est celle de la reconversion industrielle. L'émergence d'un nouveau modèle économique actuellement en mutation est soumise à des facteurs de forte contingence : le niveau de l'économie frontalière, l'initiative économique exogène. L'attractivité du territoire est atone et la situation de l'emploi dégradée. Dans ce contexte de nécessaire adaptation, la Lorraine investit dans la formation en tant qu'instrument de promotion sociale de la population. La compétence de la main d'œuvre constitue une condition d'un développement dont la Région ne maîtrise pas le rythme ni les ressorts. C'est en ce sens que l'on peut considérer son rapport à la formation comme tactique.

3.1.2.4 - Que peut – on déduire de la mise en œuvre de ces trois PRDF concernant la question de l'AFPA ?

Le regard que portent les trois Régions face à ce transfert est à la fois convergent et très différent.

Concernant la Bretagne

Le transfert de l'AFPA constitue une opportunité pour développer sa politique de formation. Elle recherchera au travers de son PRDF à lui conférer « une place harmonieuse et dynamisante ». L'AFPA doit intégrer les enjeux de la politique régionale de formation et la renforcer, sans nuire à la diversité de l'offre mais au contraire l'enrichir. La posture est politique et procède d'une affirmation de l'extériorité de l'AFPA par rapport à la Région. Les possibilités budgétaires de la Bretagne sont limitées, il s'agit donc de réussir ce transfert dans une posture de valorisation maximale de la ressource dans un pilotage budgétaire relevant de l'allocation de ressources.

Concernant le Limousin

La question de l'AFPA est perçue à la fois comme une opportunité mais également comme un problème et la réussite de son intégration dans les politiques publiques de la Région constitue donc un enjeu de première importance. En effet la taille de l'appareil AFPA au regard de l'offre de formation régionale est déséquilibrée notamment du fait de la présence en Limousin de deux centres AFPA à très fort recrutement national et de la contribution de l'AFPA à des politiques anciennes d'aménagement du territoire. Ces deux centres en particulier ont contribué activement au développement de l'économie du Limousin ce qui renforce la posture régionale déjà objectivée. Les possibilités budgétaires de la Région Limousin sont déjà très sollicitées au regard du potentiel et de la pression fiscale de la région. La réussite du transfert doit s'accompagner d'une rigueur dans la gestion voire d'une solidarité inter – régionale.

Concernant la Lorraine

L'AFPA est perçue comme « une composante majeure d'une service public régional de formation ». La posture est également politique et laisse supposer une volonté d'appropriation de l'appareil de l'AFPA à l'instar de la posture qui prévalait à l'État. Le dossier de l'AFPA n'est pas globalement menaçant compte tenu des potentialités de la Région, même si cette donnée budgétaire ne semble pas perçue comme telle par l'exécutif régional. Cette position

est probablement liée à l'émergence de grands projets d'infrastructure ferroviaire particulièrement pesant sur ce plan.

	<i>Position de l'AFPA dans le PRDF</i>	<i>L'AFPA constitue ...</i>
<i>Bretagne</i>	« harmonieuse et dynamisante »	une ressource externe
<i>Limousin</i>	A la fois ressource et problème	un enjeu majeur
<i>Lorraine</i>	« Composante majeure du Service public régional de formation »	un outil précieux

Une fois établis les différents contextes d'élaboration des PRDF au sein desquels l'AFPA doit envisager son insertion, il paraît opportun d'analyser les fondements d'une possible relation contractuelle entre les Régions concernées, l'État¹⁸⁴ et l'AFPA. L'histoire de ces conduites de projets et leur aboutissement préfigurent la diversité de la position des Régions au – delà de l'échéance du 31 décembre 2008.

3.1.2.5 – La relation contractuelle avec l'AFPA en vue de l'anticipation du transfert

Examinons de prime abord les différents aspects de ces conventions de façon synthétique dans le cadre de ce tableau récapitulatif.

Méthodologie

L'auteur a ici analysé les textes de conventions ou projet de convention (cf. Lorraine) encadrant le processus d'anticipation du transfert tel que le propose la loi du 13 août 2004

¹⁸⁴ Rappelons que dans le contexte de la loi du 13 août 2004 (article 13) il était donné aux Régions qui le souhaitaient la possibilité d'anticiper le transfert à titre définitif dans le cadre de conventions tripartites établies entre l'Etat, la Région concernée et l'AFPA.

*Les conventions tripartites entre l'État, les Régions et l'AFPA :
analyse comparée du contenu des conventions (ou projet de convention en Lorraine)*

	<i>Bretagne</i>	<i>Limousin</i>	<i>Lorraine (Projet)</i>
<i>Définition des missions et objectifs de l'AFPA</i>	X	X	X
<i>Définition les évolutions du schéma des F° de l'AFPA et le programme d'activité</i>	X	X	X
<i>Précision quant aux modalités de compensation due par l'État</i>	X	X	Sans objet
<i>Définition de l'objet, du montant, des modalités de versement et conditions d'utilisation de la subvention à l'AFPA</i>	X	X	Sans objet
<i>Définition des conditions de prise en charge des actions de f° et prestations annexes</i>	X	X	Sans objet
<i>Détermination des modalités de coordination entre l'État, la Région et l'AFPA</i>	COFIL + Groupe Ad Hoc CCREFP	COFIL+ Groupe Ad Hoc au CCREFP	Comité de suivi
<i>Etude des conditions de mise en œuvre et de financement au – delà du terme de la convention</i>	X	X	Non
<i>Convention additionnelle/ Financement additionnel</i>	Oui : 1,5 M€/ an durant les deux années de la convention tripartite	Néant mais financement de projets innovants (300 K€ en 2008)	Sans objet
<i>Autres spécificités</i>	Eligibilité progressive des publics de la Région aux prestations annexes	Etude d'impact concernant la dimension nationale de formations de l'AFPA Limousin	Projet de convention non financière (non abouti)

Ces textes ont été négociés sur la base d'une trame conçue par l'État et l'AFPA, ce qui explique leur relative homogénéité. Sur le plan financier cela se traduit de la façon suivante.

<p>Transfert du PAS Formation :</p> <p><i>Analyse financière par Région</i></p>

	<i>Bretagne</i>	<i>Limousin</i>	<i>Lorraine</i>
<i>Précision quant aux modalités de compensation due par l'État</i>	25, 854 M€ fonctionnement 6,055 M€ rémunérations	17,800M€ fonctionnement 3,996 M€ rémunérations	<i>Sans Objet</i>
<i>Montant par habitant (source INSEE – estimation population 2005)</i>	Fonctionnement : 8,44 €/h Rémunération : 1,97 €/h	Fonctionnement : 25,59 €/h Rémunération : 5,52 €/h	<i>Sans Objet</i>
<i>Montant par actif total (source INSEE – estimation population 2005)</i>	Fonctionnement : 21,10 €/h Rémunération : 4,93 €/h	Fonctionnement : 65,01€/h Rémunération 14,02 €/h	<i>Sans Objet</i>
<i>Montant par DE (source INSEE – estimation population 2005)</i>	Fonctionnement : 188,69 €/h Rémunération : 44,16 €/h	Fonctionnement : 507,67 €/h Rémunération : 109,48 €/h	<i>Sans Objet</i>
<i>Montant du budget transféré par rapport au budget FC de la Région (hors rémunérations)</i>	47 %	97 %	<i>Sans Objet</i>

Ce tableau démontre l'apport budgétaire considérable lié au transfert des financements de la commande publique nationale à l'AFPA et de ce fait l'impact non moins important que ces apports sont susceptibles d'avoir en tant que levier d'actions politiques.

Il met également en évidence que ces transferts calculés sur des bases historiques (la moyenne des montants totaux apportés par l'État à l'AFPA dans ces trois régions durant les trois années précédentes) sont de fait très différents d'une région à l'autre, toutes choses étant égales par ailleurs.

L'AFPA qui vivait dans une forme d'autarcie vis-à-vis du monde de la formation va devoir désormais intégrer une organisation régionale de la formation et se ménager une place face

aux autres opérateurs. Cette situation est délicate et les prises de position des Régions au regard de cette commande publique font l'objet de nombreuses interprétations de la part des concurrents de l'AFPA qui voient dans ce transfert et la mise en concurrence qu'il induit, une opportunité potentielle de développement de leur activité.

Le tableau qui suit expose les politiques publiques régionales de formation continue et atteste de leur grande proximité dans leurs modalités d'action.

Méthodologie

Il s'agit ici d'une classification des politiques publiques mises en œuvre dans le contexte des PRDF respectifs des trois Régions. La collecte des données s'est fondée sur une consultation des sites internet de ces Régions¹⁸⁵ et sur les relations interpersonnelles de l'auteur qui ont permis l'accès à certains textes permettant de vérifier le sens des informations communiquées au public.

Analyse

Qu'il s'agisse de constructions politiques ex – nihilo ou de produits liés à des attitudes de mimétisme inter – régionales, l'écart entre les dispositifs semble assez mince.

Les constats que nous pouvons poser, montrent que les trois Régions ont mis en œuvre des politiques publiques de formation très proches dans leur conception et leurs modalités d'intervention (soit près de 80% de taux de similitude).

¹⁸⁵ source : sites web des Régions – actions en vigueur dans le cadre du Budget 2007

Tableau synoptique des politiques publiques de formation continue (hors AFPA)

	Bretagne	Limousin	Lorraine
1 - Dispositifs Collectifs			
Amont de la Qualification			
Orientation	X	X	X
Mobilisation	X	X	X
Préqualification	X	X	X
Actions d'Insertion		X	X
Ecole de la 2 ^{ème} chance			X
Bilans de compétences	X		
Promotion Sociale			
Lutte contre l'Illettrisme	X		X
Ateliers de Pédagogie Personnalised	X	X	X
Cnam	X		
Actions de Qualification			
Programme régional qualifiant	X	X	X
AFPA	X		
2 - Mesures Individuelles			
VAE	X		X (y compris des salariés)
Actions courtes d'accès à l'emploi	X	X (langues et informatique)	X
Actions individuelles de formation qualifiantes	X		X
3 - Actions en faveur des entreprises et des territoires			
Actions sectorielles	X		
Aide à la formation des salariés	X (CIF)	X	X (aide aux plans de formation + CIF)
Actions en faveur de la transmission / reprise et création d'entreprise	X	X	X
Actions territoriales	X		X
PIC et mobilité internationale	X		X
Transition Professionnelle	X (sans dispositif ad hoc)		X
Formation de formateurs			X
P@T / Fo@D	X	X (et notamment dans le développement durable)	
Soutien aux Ingénieries pédagogiques des OF°	X		
Aide aux investissements des OF°		X	
4 - Aides périphériques			
Aide aux repas	X		
Transport Hébergement			X
Garde d'enfant			X

(Source : analyse produite par l'auteur au regard des informations directement transmises par les trois Régions)

On peut en conclure que les fondements économiques et politiques de ce transfert sont réunis, du fait d'un intérêt des Régions pour l'outil AFPA, de l'intérêt qu'il présente en tant que moyen d'amplification de l'action politique des exécutifs régionaux et pourtant ces trois Régions vont adopter des postures très différentes face à ce transfert.

	Bretagne	Limousin	Lorraine
Attitude face au transfert	Intérêt	Intérêt et inquiétude	Inquiétude
Anticipation du transfert	Oui	Oui	Non

(source : analyse de l'auteur)

3.1.3 – le positionnement des exécutifs régionaux et leurs conséquences : analyse et comparaison des processus d'anticipation de l'échéance du 1^{er} janvier 2009

Méthodologie

Sur un plan méthodologique, cette étude est fondée sur l'analyse des rapports produits pour le compte du Comité d'Evaluation du Contrat de Progrès 2004 / 2008 par les cabinets Deloitte et Arkos, faute de recherche scientifique menée à ce jour sur cette question. Elle s'inspirera également du rapport produit par le CNFPTLV sur les CCREFP en 2004.

Analyse

Comme nous venons de l'exposer, les exécutifs régionaux ont un rapport à la formation très volontariste et à tout le moins traduisent leur intérêt pour l'outil de façon budgétaire diverse mais positive. L'intégration anticipée de l'outil AFPA dans leur politique publique de formation permet une considérable amplification des moyens mis au service de leur politique et pourtant seulement deux de ces trois Régions vont opter pour cette anticipation. La partie qui suit va tenter d'en élucider les raisons.

Bretagne

La position de la Région Bretagne a été celle d'une application stricte de la convention dans le respect du cadre de la loi. La relation s'est initiée de façon aisée pour ce qui est de l'AFPA et la Région, même si le débat de l'anticipation a été très vif au sein des services régionaux. Les

services opérationnels, à la demande des élus, ont favorisé un processus de rapprochement entre l'AFPA et la Région, considérant l'extraordinaire complexité du sujet de l'intégration de l'outil AFPA au sein des politiques publiques régionales et mettant en avant l'urgence à préparer le transfert définitif afin de bénéficier des effets de cette anticipation pour être en mesure de gérer cette situation plutôt que de la subir.

Les élus globalement sensibles à l'intérêt de ce transfert s'y sont rapidement montrés favorables et ont fini de trancher le débat interne dans ce sens.

Au-delà d'une position bienveillante de la Région, le débat a ressurgi dès que la question du mode de contractualisation de l'après 2009 a été enclenchée. Les services par nature respectueux des lois, ont créé les conditions du lancement d'un appel d'offre à compter de juillet 2008, après un long travail de préparation de cette consultation en concertation avec tous les acteurs concernés au premier rang desquels le CCREFP (Comité de Coordination Régional Emploi Formation)¹⁸⁶.

Au moment du possible lancement de la consultation (mi-juillet 2008), les élus bretons ont interrompu ce processus de mise en marché. Le choix entre cette mise en marché et le maintien de la subvention a été tranché en faveur d'une prorogation unilatérale de la période transitoire, c'est-à-dire du maintien du subventionnement et ce sur la base de deux arguments.

Au cours des échanges qui se sont déroulés au niveau national entre l'État, les partenaires sociaux et les Régions dans le cadre du groupe ad hoc mis en place par la Ministre de l'Economie des Finances et de l'Emploi, pour jeter les bases de cette réforme (dit groupe « Ferracci » du nom de la personnalité qui le présidait), la question de la prorogation de ces conventions tripartites a été à nouveau posée, mais n'a pas trouvé de réponse.

Par ailleurs un rapport de l'Inspection Générale des Finances concernant le patrimoine de l'AFPA a mis en évidence que la loi du 13 août 2004 était imparfaite dans le sens où son auteur considérait que l'État aurait également dû transférer aux Régions le patrimoine mis à disposition de l'AFPA. Sur la menace d'un recours en Conseil d'État annoncé par le Président de l'ARF, la question d'un possible report du terme de ces conventions a été évoquée. L'État devant se prononcer avant la fin de l'été. Le nouveau contexte né de ces débats a donc incité les élus du Conseil régional de Bretagne à reporter le lancement de cette consultation à une

¹⁸⁶ CCREFP = Comité de Coordination Régional Emploi Formation. Instance succédant à la Commission régionale emploi formation (COREF) et rassemblant les différents acteurs publics (Etat, Région) et Professionnels (Organisations syndicales et patronales) de même que quelques personnes qualifiées dans les instances non délibératives). Cette transformation est consécutive à la loi sur la formation professionnelle et le dialogue social du 4 mai 2004 et au décret du 24 février 2005.
source : http://www.cnfptlv.gouv.fr/pdf/Etat_des_lieux_des_CCREFP.pdf

date postérieure à la décision de l'État. Au demeurant le consensus interne quant au lancement de cette procédure de mise en concurrence était très faible.

En effet lors de sa session de février 2008 le Président du Conseil régional a présenté un amendement lors du vote du budget, l'autorisant, le cas échéant à poursuivre le subventionnement de l'AFPA (cf. annexe n°13). Cet amendement a été adopté à l'unanimité. La position de la Région Bretagne qui pouvait ainsi se résumer en une formule « bienveillance dans le cadre du droit », bascule dans le sens du maintien du subventionnement, pour des raisons politiques.

Limousin

Selon l'étude diligentée par le Comité d'Evaluation du Contrat de Progrès 2004 – 2008 intitulée : « *Enquête monographique pour l'évaluation du troisième contrat de progrès entre l'État et l'AFPA* » établie par le cabinet Deloitte et consacrée à la Région Limousin parue en juin 2008, la relation entre la Région et l'AFPA née à l'occasion de l'anticipation du transfert, s'inscrit dans un contexte politique très particulier.

« *La Région Limousin a annoncé la construction d'un « service public de formation » dès 2003, dans le cadre du PRDF. Cet objectif a été réaffirmé par une délibération du 18 mars 2008 relative à l'organisation du service public régional de formation professionnelle en Limousin qui outre la prise de position qu'elle comporte en faveur d'une prorogation de la convention tripartite (rappel : convention permettant l'anticipation du transfert du financement de l'AFPA), rappelle les finalités de ce service public :*

- *répondre à des besoins récurrents en emploi pour les habitants, l'économie et le territoire ;*
- *proposer des parcours personnalisés (modularisation des formations) ;*
- *associer des services et prestations favorisant l'accès à la formation (hébergement, restauration, transport, ...)* ;
- *structurer un réseau permettant de proposer un accès à une offre garantissant l'égalité entre les publics et les territoires. Les organismes pressentis comme piliers de ce réseau sont l'AFPA, les Greta, le Cnam et les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) ».*

Page 7 de son étude (cf. *ibid.*) le cabinet Deloitte titre : « *Une relation étroite entre l'AFPA et la Région : une collaboration approfondie* ».

Ce paragraphe met en lumière l'excellente collaboration qui s'est instaurée entre l'AFPA et la Région et énonce qu'un schéma des formations de l'AFPA a même été élaboré « *en concertation avec la Région, en cohérence avec la carte des formations initiales et les actions de formation existantes et en intégrant la démarche qualité initiée par la Région* ».

Des études stratégiques pour la période 2007 – 2008 ont été menées conjointement sur la sécurisation des parcours, les incidences financières des formations à caractère national, l'ingénierie des formations au service de la région et les modes de financement (subvention, recours aux marchés publics).

L'avenir du mode de financement de la relation avec l'AFPA

La Région Limousin tient une place particulière au sein de l'ARF, le président de son exécutif étant en même temps président de la Commission Formation de l'association. De ce fait les prises de position du Conseil régional du Limousin contribuent activement à déterminer la position des autres Régions. Ceci explique aussi pourquoi, conscient de cet impact, l'exécutif du Limousin s'est-il prononcé de façon volontariste.

« Par sa délibération du 18 mars 2008 et les prises de parole répétées de son Président à l'ARF, le Conseil régional a fermement pris position en faveur d'une prorogation de la convention et se retrouve au premier rang du lobbying pratiqué par les Régions auprès des pouvoirs publics.

Cette position s'appuie sur trois arguments :

- *l'AFPA ne serait pas prête à cette mise en concurrence qui risquerait de remettre en cause les acquis d'une longue démarche collaborative avec les pouvoirs publics dans l'organisation de l'offre de l'AFPA*
- *les spécificités de la formation légitiment son inscription en tant que service social d'intérêt général (SSIG). Dans l'attente d'une prise de position de la Commission européenne sur ce sujet, la période de subventionnement pourrait être prorogée*
- *enfin, la décision de l'État quant au devenir du patrimoine immobilier provoque des incertitudes sur les modalités de gestion des services associés (hébergement, restauration) ».*

... « Il semblerait que le Conseil régional soit prêt à continuer à subventionner l'AFPA en dehors du cadre d'une convention avec l'État au-delà du 1^{er} janvier 2009, jugeant les recours devant les tribunaux de la part des organismes tiers peu probables dans la région »¹⁸⁷.

¹⁸⁷ cf. étude Deloitte

Lorraine

Selon les termes du rapport diligenté par le Comité d'Evaluation du Contrat de Progrès de l'AFPA auprès du cabinet Arkos en mai 2007 au moment de cette possible anticipation, la Région Lorraine fait montre d'appréhension à plus d'un titre. Elle le perçoit cette hypothèse comme problématique et de fait la redoute.

Vision du Conseil régional de Lorraine de l'AFPA

Elle repose sur les actions concrètes confiées par le Conseil régional à l'AFPA (principalement par les directions de l'insertion et de la formation continue). L'AFPA est alors évaluée comme un organisme de formation « *comme un autre* » et comparé à ses concurrents. Mais cette vision relève également du processus de préparation du transfert engagée depuis début 2006, qui connaît de grandes difficultés.

Le prix est le principal élément de différenciation perçu entre l'AFPA et ses concurrents. « *L'AFPA se positionne sur les appels d'offres du Conseil régional mais ils ne sont pas concurrentiels en termes de prix. Et même si les formations de l'Education nationale sont plus longues elles sont moins chères* ». [...] *La position de l'AFPA au sein du SPE (Service Public de l'Emploi) par rapport à ses concurrents est perçue négativement : « Du fait de son action d'orientation, de son partenariat avec l'ANPE, l'AFPA récupère tous les demandeurs d'emploi qui ont un bon niveau, les autres sont renvoyés vers les formations financées par l'Assédic et celles qu'on met en place au niveau du Conseil régional* ». [...] « *On a bien conscience que l'AFPA est un élément essentiel du dispositif de formation des Lorrains* ». [...] *Par ailleurs, les atouts fondamentaux de l'AFPA sont bien identifiés : « Ils sont présents sur tous les territoires, leur capacité d'ingénierie est excellente, leur pédagogie basée sur la mise en situation est très bonne, leur dispositif de rémunération fonctionne bien, ils savent accueillir, héberger y compris les personnes fragilisées ».*

L'appréciation que le Conseil régional peut porter sur l'AFPA semble donc assez mitigée avec la reconnaissance de caractéristiques très positives (formations par le geste, qualité des formateurs) mais aussi des critiques négatives (prix, position privilégiée). Ces divers avis ne semblent pas toujours solidement étayés. On pourrait dire que la vision qu'a le Conseil régional de l'AFPA traduit une ambivalence (L'AFPA : un organisme de formation comme les autres ou pas ?) ainsi qu'une connaissance encore insuffisante de la structure ».

Ce texte démontre l'ambiguïté du discours du Conseil régional de Lorraine. En effet selon ses propres dires, tout porterait à penser que l'anticipation des fonds gérés par l'AFPA a bien un sens dans le cadre de la politique régionale :

« Du fait de son action d'orientation, de son partenariat avec l'ANPE, l'AFPA récupère tous les demandeurs d'emploi qui ont un bon niveau, les autres sont renvoyés vers les formations financées par l'Assédic et celles qu'on met en place au niveau du Conseil régional »

Cette situation ne peut que s'améliorer si la Région prend le contrôle de cette situation. Cet argument milite pour un transfert anticipé et non l'inverse.

« On a bien conscience que l'AFPA est un élément essentiel du dispositif de formation des Lorrains ». Même conclusion. Si l'AFPA est un élément essentiel du dispositif de formation des Lorrains, pour quelle raison ne pas s'en saisir puisque la Région a et revendique (comme les autres Régions) cette compétence de plein exercice.

Dès lors tout porte à penser que cette posture, a priori défavorable à l'anticipation du transfert est fondée sur des considérations non dites (possible impréparation de l'appareil régional du fait du changement d'exécutif ?, difficultés relationnelles interpersonnelles ?, manque de confiance dans la fiabilité de l'appareil régional de l'AFPA ?, difficulté redoutée à maîtriser l'outil AFPA ? ...). Selon les interlocuteurs du cabinet Arkos les raisons sont de trois ordres :

1 – Le point de vue des partenaires de la Région Lorraine permet de contribuer à éclairer une décision paradoxale

À ce titre Arkos écrit :

« Ils citent trois types d'explication :

. la position très prudente voire a priori réticente du Conseil régional sur les financements transférés. « Dans pas mal de domaines, l'impression donnée c'est que le Conseil régional rend un service minimum sur tous les sujets de la décentralisation en repoussant à l'extrême toutes les échéances. Ce qui se passe avec l'AFPA, n'est pas spécifique à l'AFPA ».

. le pilotage de la politique globale de formation par le Conseil régional jugé insuffisamment volontariste

« Le PRDF est un document un peu vide...mais ce n'est pas un problème en soit. Un pilotage actif aurait pu par la suite permettre de définir les priorités, les axes forts d'intervention. Mais rien ne s'est passé. On attendrait un processus plus actif de concertation autour de cette politique ».

« On a l'impression que le Conseil régional ne s'intéresse pas au fond ».

. Une certaine rotation et dispersion des responsabilités sur les questions de formation professionnelle

« 3 élus et 6 directions différentes sont en charge des questions de formation. De plus, le directeur des services a changé plusieurs fois. Tout cela n'a pas aidé le dossier AFPA ».

« La dispersion des responsabilités au niveau du Conseil régional fait que par exemple on n'a pas pu aborder la question des complémentarités en termes d'hébergement et de restauration avec les CFA, les Greta, les lycées professionnels, alors que leurs équipements sont gérés par le Conseil régional ».

2– Le point de vue de la Région Lorraine :

Côté Conseil régional, on met en avant deux types d'éléments, ceux cités ci-dessus liés à un contexte régional difficile mais également ceux liés aux difficultés techniques posées par le dossier AFPA : le risque juridique est identifié comme étant de loin la difficulté principale.

« A l'AFPA, ils ne se rendent pas compte des risques d'inéligibilité qu'encourt un élu et des contraintes du code des marchés publics. Ni la Direction Générale de l'AFPA, ni le Ministère de l'Emploi ne recherchent des solutions qui nous aideraient au niveau du Conseil régional à surmonter cet écueil ». « Nous avons participé aux réunions de l'ARF ... et même si les autres Régions ne se sont pas posées la question au départ, elles vont y venir maintenant »¹⁸⁸.

L'ouverture à la concurrence est clairement jugée comme étant la solution la plus prudente pour le Conseil régional. « A défaut d'une décision favorable au niveau européen sur la notion de service public, le code des marchés publics impose une solution à 100% d'appel d'offres » Même s'il peut regretter le type de structuration sur la forme (et non la qualité) qu'elle implique « ...la mise en marché met en difficulté beaucoup d'organismes. C'est une hérésie du système ». « Si on ouvre 100% à la concurrence le budget AFPA transféré, ce sera la catastrophe. Or personne n'a intérêt à ce que disparaisse une telle structure ». « Les syndicats de l'AFPA ont rencontré le Président du Conseil régional qui leur a dit qu'il ne pouvait rien faire pour eux ».

3 – Le point de vue de la concurrence :

Selon Arkos la « concurrence » (DAFCO (Délégation Académique à la Formation Continue), et la FFP (Fédération de la Formation Professionnelle)]¹⁸⁹, tient une position « claire ». ...

¹⁸⁸ cf. étude Arkos diligentée pour le compte du Comité d'Evaluation du Contrat de Progrès de l'AFPA 2004 – 2008

¹⁸⁹ DAFCO = Délégation Académique à la Formation Continue – structure dont une des missions est de coordonner l'action de l'Education nationale en matière de formation continue et notamment au travers des réseaux de Groupements d'Etablissements ou GRETA.

« ils veulent que l'AFPA joue enfin à jeu égal avec eux. [...] Citant un des concurrents de l'AFPA, Arkos relate : « Le jour où l'AFPA reçoit une subvention du Conseil régional pour des formations qualifiantes, je saisis le Tribunal Administratif ».

Et le cabinet conclut ainsi :

« Notre conviction est que les difficultés rencontrées par le processus de préparation du transfert en Lorraine sont plus liées à un contexte politique régional global qu'aux spécificités du dossier AFPA. À terme, compte tenu de la position de la concurrence, la question juridique risque de se poser de la même manière pour toutes les Régions, ayant anticipé ou non ce transfert. Cependant, en Lorraine, le retard pris dans la préparation de ce transfert (et sa non anticipation) risque de constituer un handicap pour l'AFPA car cette période transitoire identifiée comme plus sécurisée juridiquement aurait été l'occasion pour les deux partenaires d'apprendre à travailler ensemble ».

Au bout du compte cette Région sera la seule (avec la Corse) à ne pas contractualiser avec l'État et l'AFPA avant l'échéance du 1^{er} janvier 2009 et fort logiquement à lancer son appel d'offre de mise en concurrence dès l'été 2008. Ceci est confirmé par le rapport Arkos de juin 2008 :

« La Région prépare actuellement le lancement en juillet 2008 des appels d'offres pour les formations qui seront réalisées en 2009. Ces appels d'offres intègrent les financements transférés. La région confirme donc la volonté affichée en 2007 de passer par les marchés publics, considérant que c'est à l'heure actuelle le seul mode légal de contractualisation ».

3.1.4 - Conclusion

Concernant la façon dont les débats en vue de la conclusion des conventions tripartites se sont conclus, les positions des trois Régions peuvent se résumer ainsi :

Bretagne : débat interne vif, tranché par les élus en faveur de l'anticipation.

Limousin : débat consensuel en faveur d'une anticipation du transfert, piloté par le Président du Conseil régional,

Lorraine : débat consensuel en défaveur d'une anticipation du transfert, porté par les élus.

Concernant les travaux de la période 2007 / 2008, les positions des trois Régions peuvent se résumer ainsi :

FFP = Fédération de la Formation Professionnelle, syndicat patronal de la formation affilié au MEDEF regroupant les différents réseaux et opérateurs privés de formation de forme sociétale commerciale ou du secteur associatif.

Bretagne	Coopération positive dans un contexte légaliste aiguillonné par un certain volontarisme politique
Limousin	Coopération maximale dans un contexte de risque juridique assumé
Lorraine	Coopération minimaliste dans un contexte de droit affirmé

L'ensemble de ces données peut être synthétisé dans le tableau suivant.

Tableau récapitulatif des positionnements des trois Régions

	<i>Débat de l'anticipation</i>	<i>Anticipation</i>	<i>Période transitoire</i>	<i>Mode de relation envisagé au-delà de 2010</i>
<i>Bretagne</i>	Débat interne tendu tranché par les élus	Oui	Consensuelle et coopérative	Marché ?
<i>Limousin</i>	Consensuel	Oui	Consensuelle et intégrative	Subvention ou DSP
<i>Lorraine</i>	Consensuel et porté par les élus	Non	Progressivement coopérative	Marché

* DSP : délégation de service public

Synthèse

La façon dont les conventions tripartites se sont conclues préfigurait la façon dont l'après 2009 se construirait. En effet, les différentes positions adoptées par ces trois Régions montrent que la façon dont la contractualisation à titre définitif était envisagée avec l'AFPA à terme, était déterminée par leur positionnement initial. La conduite de la période 2005/2008 était elle – même en accord avec cette première position.

L'évolution du chômage étant favorable à cette époque, les considérations d'ordre économique ou social semblent avoir peu pesé sur la décision des exécutifs régionaux. Ce constat invite à un rapprochement avec un constat antérieur : celui posé dans le chapitre précédent sur le caractère particulièrement prégnant du politique sur les considérations d'ordre technique.

Pour autant, la variété des contenus des PRDF de ces trois Régions n'a pas mis en œuvre des dispositifs très différents les uns des autres. Au fur et à mesure que l'on se rapproche du « faire », le pragmatisme technique s'impose (la technique reprend le pas sur la politique) et les politiques publiques convergent vers une forme de plus en plus similaire, posture soulignant d'une part des mécanismes mimétiques à l'œuvre et que nous analyserons plus loin dans ce chapitre, et d'autre part une relation dialectique entre élus et techniciens analysée par Douillet et Robert¹⁹⁰ (« les élus dans la fabrique de l'action publique », 2007).

¹⁹⁰ cf. *ibid.* p. 121

3.2 – Les nouvelles règles du jeu au plan juridique : le débat de l'après 31 décembre 2008

Preamble

La partie précédente a bien mis en évidence les termes du débat entre les Régions et l'AFPA, concernant la période transitoire et « l'après 2008 ». Nous avons pu percevoir à quel point la question du mode de contractualisation de cet « après 2008 » pesait dans la décision des exécutifs régionaux, la percevant sous l'angle d'une menace.

Le débat a dès lors pris une tournure juridique voire juriste, la signature de la Région constituant son seul « *territoire propre* » au sens de M. de Certeau¹⁹¹ c'est-à-dire son seul outil stratégique, les Régions ont recherché dans la partie de pouvoir résiduelle, les voies et moyens d'un possible contournement de la contrainte politique (stratégie politique nationale versus stratégie politique régionale *ou le combat d'une tactique régionale pour devenir stratégie*).

La partie qui suit expose les différents arguments juridiques au strict regard du droit français, puis nous en abordons la dimension européenne.

La recherche d'une stratégie alternative européenne a constitué un important axe de travail pour les services régionaux qui ont exploré cette question complexe, mus par l'espoir de mettre les deux législations en opposition, permettant ainsi (par hiérarchie des textes) d'imposer à l'État une solution européenne.

Leurs premières conclusions feront naître un espoir au travers de deux importants débats dont les termes seront ici exposés :

- la création des Services Sociaux d'Intérêt Général et
- la transposition en droit français de la Directive Services dont le terme a été fixé au 31 décembre 2009.

Methodology

La partie qui suit est consacrée à une analyse juridique. Elle s'appuie sur des éléments de « littérature grise » (rapports diligentés tant par l'ARF que l'AFPA), dans le but d'analyser la faisabilité des différents scénarii. Le recours à ce type de source est principalement dû à la précision et à la qualité des analyses qu'ils contiennent y compris au plan de la jurisprudence. Ce choix est également dicté par le déficit de littérature en provenance de la recherche sur ce sujet.

¹⁹¹ cf. DE CERTEAU op.cit. p. 32

La proximité des ressources pour l'auteur et la qualité de leur principale auteure enseignante – chercheuse ont amené à considérer ces textes comme des éléments pertinents à verser au dossier de cette recherche.

Analyse

Au cours de la période 2005/2008 dite « transitoire », les différentes postures des dirigeants régionaux se sont trouvées confrontées à une contrainte imposée par l'État à l'aune de l'échéance du 1^{er} janvier 2009, la mise en marché de la commande publique. Pour autant cette contrainte procède comme nous allons le montrer de la seule volonté de l'État français dont la législation interne en cette matière est plus restrictive que la législation européenne, mais ne s'y oppose pas. Dans son argumentaire politique, l'État évoque souvent cette contrainte européenne, liée notamment à la législation des aides d'État. Cet autre système de contraintes n'est pour autant pas incompatible avec une mise en œuvre différente du seul code des marchés publics français. Les points de vue de l'État français et des Régions sont, sur ce point également, très divergents. Ils prennent en compte et mettent particulièrement en avant, chacun pour ce qui les concerne, un élément particulier du débat. Les deux types de points de vue ont leur cohérence interne et le caractère juridiquement non abouti du débat notamment au plan européen, donne à son fondement politique toute sa prégnance voire sa primauté.

Le choix du seul recours au code des marchés publics par l'État français montre que, dans sa dimension juridique aussi, le dossier du transfert des financements de l'AFPA procède fondamentalement d'un débat politique (et fondamentalement idéologique) qui supprime à lui seul les débats techniques et juridiques.

A ce stade, la question du mode de contractualisation après l'échéance du 1^{er} janvier 2009 n'est pas encore tranchée à ce moment, et les analyses politiques entre l'État et les Régions divergent. Afin de rechercher de nouvelles solutions ou stratégies, les Régions interpellent d'autres secteurs professionnels que celui de la formation, voire d'autres pays de l'Union européenne afin de comprendre comment cette question liée à la libéralisation des services a été traitée chez eux.

Dans la suite de ce chapitre nous allons analyser les différentes modalités de contractualisation possibles au regard du droit français.

Préalablement à l'étude des modalités de contractualisation il convient d'évoquer une hypothèse qui n'a été retenue par aucune Région : la création d'une régie interne de formation.

Cette hypothèse aurait pour objet d'éteindre de fait le débat du recours à des modalités de mandatement, la prestation étant dès lors considérée comme *In House*, elle se situerait de plein droit hors champ du marché.

Cette hypothèse, simple dans sa conception, n'a effectivement été retenue par aucune Région, même si, à un moment donné, une d'entre elles a envisagé cette hypothèse. Les raisons en sont simples :

- Les Régions ont respecté le choix des partenaires sociaux de l'AFPA de préserver le caractère unitaire de l'association. Internaliser les salariés de l'AFPA dans les effectifs de la Région c'était prendre le parti du démantèlement de cette organisation, ce que personne ne souhaitait.
- Elles ont mesuré également de façon rapide le danger de recourir à une telle pratique, du fait de son caractère assez incontrôlable. En effet, si les Régions avaient intégré les salariés de l'AFPA dans leurs effectifs, cela aurait eu trois impacts difficilement maîtrisables :
 1. La Région serait devenu opérateur de formation, ce qui n'est pas sa vocation,
 2. D'autres opérateurs et notamment publics, fragilisés par la précarité économique de ce secteur auraient alors pu légitimement revendiquer à leur tour leur intégration dans les effectifs de la Région.
 3. Enfin cette intégration aurait signifié la fin de ces organisations ce qui constituait une gageure politique et un paradoxe : tuer les organismes de formation professionnelle pour « sauver les politiques publiques de formation professionnelle de la concurrence ».

Cette option de même que celle de la quasi-régie (sensiblement proche) ont donc été écartées du débat qui s'est de fait polarisé sur les modalités contractuelles. Dans la phase de cette partie nous étudierons la question de la contractualisation dans le seul cadre du droit national, puis dans une seconde phase nous étudierons les termes du débat en droit européen.

3.2.1 - Rappels juridiques et modèle économique proposée par le droit français actuel

Afin d'établir les bases d'une réflexion juridique fondée sur le débat du recours au code des marchés publics concernant les achats de formation, l'ARF a consulté le cabinet Matharan en vue de tenter de construire une stratégie collective des Régions visant à éviter cette voie. Dans ce contexte a d'abord été établi un état des lieux de la question sur la base actuelle du droit et

de la jurisprudence. Dans ce texte ici résumé, Sophie Nicinski (2005)¹⁹² fait le point de la question en rappelant quelques aspects fondamentaux au travers d'une note destinée à l'ARF. Le résumé des aspects fondamentaux de cette note est présenté en annexe n°14.

Suite à cette analyse diligentée par l'ARF, on peut affirmer que trois scénarii de contractualisation sont envisageables :

- Le maintien du subventionnement,
- L'application du code des marchés
- La délégation de service public

Il convient de les analyser au regard de leurs avantages et de leurs inconvénients

3.2.1.1- Le maintien de la subvention

1 – la phase transitoire

Cette hypothèse a été rendue également possible par la loi du 13 août 2004 et prévaut dans toutes les Régions qui ont anticipé l'échéance du 1^{er} janvier 2009.

Sa pérennité est-elle envisageable au vu de l'état de la doctrine à ce jour ?

La période transitoire s'organise sur le mode de la subvention du fait que le mode de conventionnement prévu (la convention tripartite État/Région/AFP) se fait sans mise en concurrence. Cette modalité de conventionnement inscrite dans la loi prévaut sur le code des marchés publics (texte adopté par décret) au simple regard de la hiérarchie des textes. Cette position est néanmoins fragile du fait de la compatibilité de la loi du 13 août 2004 avec la directive communautaire relative à la passation des marchés publics de services. « *En effet, si la convention prévue à l'article 13 de la loi du 13 août 2004 pour le transfert de compétences pendant la période transitoire était qualifiée de marché de services au sens de la directive, elle devrait alors respecter les obligations de mise en concurrence prévues par cette directive.* »¹⁹³.

2 – la mise en concurrence de l' AFPA à compter du 31 décembre 2008

Selon l'article 1 du code des marchés publics : « *les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit*

¹⁹² Sophie Nicinski est professeure agrégée de droit public à l'Université de Lyon 2 et auteure de l'ouvrage : NICINSKI S. (2005), *Droit public de la concurrence*, ed. LGDJ, Paris

¹⁹³ cf. rapport du cabinet « Depardieu Brocas Maffei » en date du 27 juillet 2005 à l'intention de l'Association des Régions de France

public mentionnées à l'article 2, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ».

Dès lors que les actions de formation sont considérées comme des prestations, il semble n'y avoir aucun doute quant à l'application du code des marchés publics à la contractualisation qui s'annonce. La Région commande des prestations de formation, elle définit son besoin. De fait, elle inscrit sa commande dans le cadre du code des marchés publics, c'est-à-dire par voie de publicité et de mise en concurrence.

Rappelons qu'une subvention est une aide financière sans contrepartie et qu'elle ne doit de ce fait pas répondre à un besoin de la Région. La doctrine établie en cette matière par le ministère de l'économie et des finances est très claire¹⁹⁴. Selon Bercy : *« Le marché public se différencie de la subvention, qui constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers. Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière. Dans le cas contraire, il s'agira d'un marché public. La notion d'initiative implique non seulement l'impulsion du projet mais aussi sa conception et sa définition ».*

On constatera toutefois que cette doctrine ne relève pas de la loi, ni même d'un décret mais qu'elle se fonde sur une circulaire. C'est-à-dire qu'elle procède du pouvoir exclusif du ministre concerné. Elle traduit la pensée du ministre. De ce fait elle constitue un texte portant témoignage d'une vision politique de ce sujet.

Compte tenu de l'opposition de cette structure au maintien de la subvention (du fait notamment des risques de requalification qui pèse sur elle), et de bon nombre d'élus à cette hypothèse, il convient d'examiner la question de savoir s'il existe des dispositions qui permettent à l'AFPA d'échapper à cette mise en concurrence.

3 – Examen des motifs invocables par l'AFPA

Il pourrait être tenté de démontrer que l'AFPA est en situation d'exclusivité sur tel ou tel domaine et qu'à ce titre elle bénéficierait d'un droit exclusif justifiant de non mise en concurrence (cf. article 35 III 4° du Code des marchés publics).

L'article 35 III 4° du Code des marchés publics autorise le recours à des marchés négociés sans mise en concurrence ni publicité pour *« les marchés qui ne peuvent être confiés qu'à un prestataire déterminé [notamment] pour des raisons techniques ».*

¹⁹⁴ cf. circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics citée in texto ci - après

Dans cette hypothèse l'AFPA devrait prouver que, pour des raisons techniques, elle est le seul organisme à qui les Régions peuvent confier des actions de formation. Or ces raisons techniques sont rarement admises par la jurisprudence. En effet, la jurisprudence exige que le prestataire déterminé à qui l'on confie le marché soit le seul à pouvoir réaliser les actions demandées¹⁹⁵. L'application de l'article 35 III 4 doit donc être considérée comme exceptionnelle. L'AFPA n'étant jamais en situation d'exclusivité et malgré son caractère d'organisme à but non lucratif et d'intérêt général, il est aisé de constater que l'État n'a conféré à l'AFPA aucune mission exclusive. De ce fait, l'hypothèse d'une contractualisation par le moyen d'un marché adapté sera rapidement écartée.

3.2.1.2 – Les termes du choix du mode de contractualisation

1 - La délégation de service public

Quelques remarques liminaires :

- Le cadre juridique d'une DSP est très particulier : l'attribution d'une DSP s'accomplit exclusivement suite à une mise en concurrence des opérateurs potentiels. La DSP n'exclut pas la mise en concurrence, elle la consacre.
- Le secteur de la formation continue est analysé de très près par les services de l'État, tant en ce qui concerne le contrôle de légalité, que la nécessaire mise en concurrence.
- Actuellement le droit tant européen que français est fixé sur ce sujet.

Débat :

Cette hypothèse présente de nombreux avantages tant pour les Régions que les opérateurs.

Avantages :

- La solution est globale et permet de traiter la question posée par le transfert de la commande publique gérée par l'AFPA.
- Le périmètre et la taille du segment de service public délégué sont à définir par la Région en fonction de sa politique de formation.
- La durée de la mise en oeuvre du mandatement est modélisable en fonction du segment délégué,
- Elle incite des opérateurs à créer des organisations de travail en réseau.

¹⁹⁵ cf. CE 1er mars 1998, Département du Pas de Calais n°167764 ; CE du 8 décembre 1995, Préfet de la Haute – Corse, n°1698253 ; CE du 2 avril 1997, Commune de Montgeron, n°924883 ; CAA Bordeaux 17 mars 1997, Département de l'Hérault, n° 96BX02342

Elle reste toutefois contingentée à plusieurs facteurs :

- la définition de l'intérêt général,
- la délégation de la seule mise en œuvre des segments de service public et non du pouvoir réglementaire qui s'y rapporte.
- Le strict respect des contraintes liées aux législations nationales et communautaires.

Inconvénients :

- la DSP se met en œuvre au travers d'une procédure longue (de l'ordre d'une année),
- elle induit donc la nécessité de considérer le financement de l'AFPA comme une entité de services à part entière mettant ainsi l'AFPA « à part » des autres opérateurs et lui déléguant la mise en œuvre de ce financement de façon assez autonome, voire très autonome. Cette dernière hypothèse très favorable à l'AFPA confine le rôle de l'élu à une épure minimaliste.
- enfin que faire d'un service public si on ne souhaite plus le déléguer ? Sur le plan opérationnel, la notion de Délégation du Service Public comprend un engagement dans la durée et le retour à la situation *ante* est très difficile, ne serait – ce que parce que dans les usages, la DSP s'accompagne très souvent d'une clause de reprise du personnel en fin de période. Le choix se réduit alors à un changement d'opérateur ou à d'une internalisation (hypothèse déjà rejetée).

2 - L'application du code des marchés

Dans l'état actuel des textes, il reste comme seule hypothèse plausible celle de l'application du code des marchés publics, dans le cadre de la passation de marchés publics :

- 1 – par voie de l'allotissement des prestations de formation
- 2 – par voie de procédures adaptées pour des conventions de groupement

1 – la voie de l'allotissement est prévue par le CMP dans le cadre de l'application de l'article 30 dès lors que les marchés dépassent 210 000 €. Ce seuil induit en effet la mise en concurrence et la publicité.

Cette hypothèse présente avantages et inconvénients.

Avantages :

- Elle permet de formuler le besoin de la Région de façon très précise, au plus près des attentes des territoires et des secteurs économiques.
- Elle permet une meilleure adéquation de la réponse des prestataires aux attentes de la Région.
- Elle garantit à tous la transparence des décisions.

Inconvénients :

- La durée de la relation contractuelle ne peut excéder trois années (voire quatre années dans le cadre d'accords cadres) ce qui interdit souvent la capacité d'amortissement des investissements. Dans ce contexte, les organisations de grande taille bénéficient à nouveau d'une forme d'avantage. Dans l'état actuel du droit, seule une DSP peut permettre le traitement de cette question.
- la commission d'appels d'offres juge de la qualité de la réponse pour attribuer un lot. Cela ne garantit pas l'exécution du lot. De fait la compétence dans la forme de la réponse prime au moment de la décision sur l'histoire des relations entretenues entre la Région et ses partenaires.
- Elle favorise de fait les opérateurs de grande taille aptes à se doter d'une compétence interne structurée de type « bureau d'études », sur les opérateurs de petite taille qui sont dans l'incapacité de financer cette fonction au sein de leur organisation.
- Compte tenu de la prégnance du niveau de financement de la Région dans les comptes de résultats des organismes de formation, la Région est de fait questionnée sur le plan politique en matière de pérennité des opérateurs. La CAO ne pouvant intégrer des considérations de ce type dans ses décisions, la Région se trouve confrontée à une situation dualiste durablement problématique en l'état.

NB : il convient toutefois de s'intéresser aux procédures d'accord – cadres qui permettent de contractualiser pour quatre années et réduisent le passage en CAO à la sélection première des opérateurs autorisés à concourir

Synthèse des avantages et inconvénients des différentes hypothèses de contractualisation

	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Maintien de la Subvention	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien du statu quo - Evite un risque politique 	<ul style="list-style-type: none"> - Non soutenu par la législation du droit national
Marché	<ul style="list-style-type: none"> - Conforme aux législations nationale et européenne - Transparence dans le processus - La Région se montre impartiale face aux opérateurs de formation 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque de perte de marché pour l'AFPA - Risque politique en période électorale - Durée de la relation contractuelle de 4 ans au plus
DSP	<ul style="list-style-type: none"> - Possible solution « sur mesure » pour l'AFPA - Permet une relation de long terme favorable à l'investissement de l'opérateur 	<ul style="list-style-type: none"> - Procédure longue nécessitant un travail d'anticipation peu compatible avec la gestion des processus de décision à l'œuvre - L'AFPA reste « à part », - Incertitudes sur la situation des salariés en cas de non renouvellement de la DSP

3.2.2 – La mise en marché dans ses dimensions française et européenne : quelle(s) solution(s) juridique(s) pour les contractualisations de l'après 2008 ?

Si le débat en droit français limite très rapidement l'alternative à un choix s'établissant entre la DSP ou le marché (art.30 ou accord – cadre), en revanche la droit européen offre la possibilité d'un montage juridique plus audacieux, mais à ce jour non stabilisé sur le plan juridique.

Cette alternative mise en œuvre par la Région Poitou – Charentes, devrait être adoptée par d'autres Régions (cf. Picardie notamment). La partie qui suit vise à en objectiver les termes.

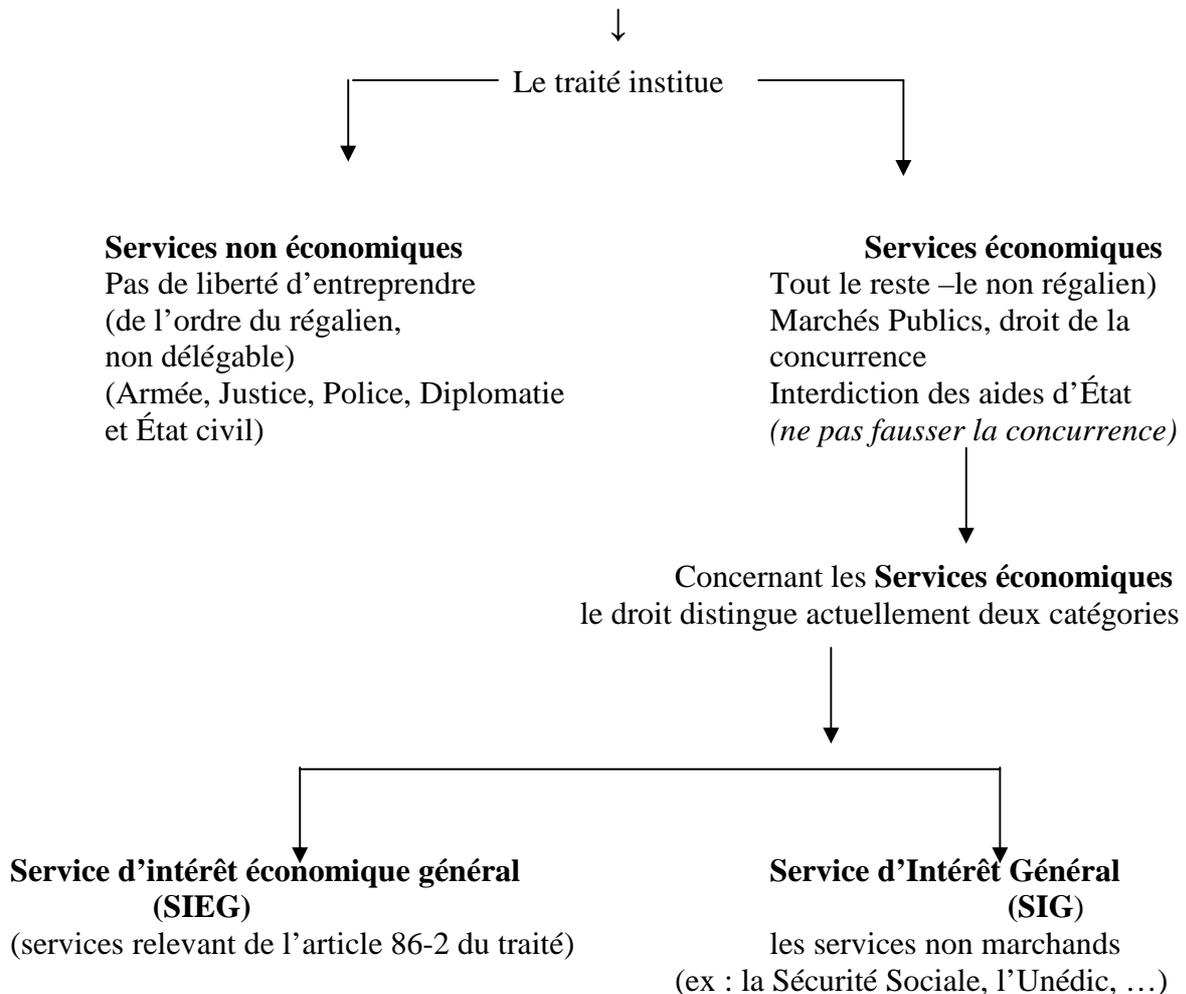
Le débat des modalités de contractualisation entre acteurs publics et opérateurs de formation s'est très rapidement fixé sur la question de la possible création de services sociaux d'intérêt général, option soulevée comme nous avons pu le voir précédemment lors du débat sur la directive services (ex-Bolkestein).

Le paragraphe qui suit a pour objet d'établir les termes du débat de telle sorte à en apprécier la congruence en tant qu'hypothèse alternative à la vision de l'État français. Suite à un rappel des concepts nous aborderons la question au fond.

3.2.2.1 – Rappels : des traités à la directive « services »

Traité de Rome 1957 (puis Maastricht, Amsterdam, Nice, ...)

(création du marché unique, libre circulation des biens et des personnes, liberté d'entreprendre,...)



La Directive « Bolkestein »

La nouvelle « Directive Services » (dite « Bolkestein ») n° 2006 – 123 publiée au JO du 23/XII/2006 a pour objet d'interdire aux États - membres de légiférer et de réglementer dans le but de freiner la liberté de prester des services. Le Parlement européen l'a récusée pour un certain nombre de services relevant de l'expression de droits fondamentaux et en réponse a créé le concept de Service Social d'Intérêt Général (SSIG).

3.2.2.2 - La création des SSIG

Le débat à ce jour consiste à savoir ce que ce concept recouvre. La décision appartient à chaque État – membre. Le Parlement français doit transposer cette directive dans le droit national avant le 31/XII/2009. Ceci contribue également à expliquer le débat en vue du report d'un an de l'échéance du 1^{er} janvier 2009.

Le 26 avril 2006¹⁹⁶: la Commission a produit une communication, donnant son avis sur les SSIG. Elle y évoque le logement social, ... et les services prestés aux demandeurs d'emploi. Par définition un SSIG est d'abord un SIEG, mais par nature un SIEG est lié aux politiques publiques résultant de l'expression de la solidarité du territoire politique concerné. Concernant les questions de Reconversion, d'Insertion et de Qualification professionnelle, elle renvoie les États à leurs responsabilités. Elle a néanmoins interrogé les États quant à leur vision des SSIG. La réponse de l'État français dans le champ de l'emploi nomme l'AFPA (fait rare et elle seule est nommée dans ce texte). L'État dit que les services d'orientation et d'accompagnement délivrés par l'AFPA sont des SSIG¹⁹⁷. Le PAS Emploi n'est donc pas économique¹⁹⁸.

Selon l'État français, la formation professionnelle se situe sans conteste dans le champ de la concurrence, de nombreuses allégations gouvernementales l'attestent. A titre d'exemple citons C. Lagarde : « *Les organismes de formation ne peuvent échapper aux règles définies par le code des marchés publics* »¹⁹⁹. Il y aurait toutefois à distinguer selon l'État les services de formation qui profitent à une entreprise donnée, de ceux qui sont conduits dans le cadre de la Solidarité (cf. *ibid.*). Il n'est pourtant fait aucun cas de cette réflexion dans les constructions législatives du moment, ce qui constitue un paradoxe.

Les propos qui suivent constituent le résumé d'une communication à l'Association des Régions de France le 11 juillet 2008, produite par Laurent Ghekière représentant auprès de l'Union Européenne de Union Sociale pour l'Habitat.

¹⁹⁶ COM (2006) 177 Final, Communication de la Commission, « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union Européenne » {SEC(2006)516}

¹⁹⁷ Ce fait sera plus tard corroboré par le transfert des psychologues de l'AFPA qui, outre sa légitimation par un avis du Conseil de la Concurrence, trouve ici sa source, car en effet reconnaître le statut de SSIG à cette activité c'est également et a contrario ne pas la reconnaître sur la principale activité de l'AFPA, la formation professionnelle.

¹⁹⁸ Cette position à laquelle il est aisé d'adhérer est pourtant en contradiction avec la mise en concurrence en 2009 par Pôle emploi (opérateur public de prestations totalement similaires de sous-traitance de sa propre activité par des Opérateurs Privés de Placement (au nombre desquels figure d'ailleurs l'AFPA).

¹⁹⁹ Dépêche AEF n°98914, Paris, Vendredi 04 juillet 2008, 12:06:47

L'essentiel

Selon L. Ghékière : « *Pour la Commission européenne, la formation professionnelle relève potentiellement d'un service social d'intérêt général (SSIG).*

La Commission reconnaît ainsi explicitement l'importance de la formation professionnelle pour la réalisation d'objectifs fondamentaux de l'UE, tels que la promotion de la cohésion sociale, économique et territoriale, d'un niveau élevé d'emploi, d'inclusion sociale et de croissance économique, de même que son interconnexion étroite avec les réalités locales. Elle y fait également référence explicite en tant que pilier du processus d'inclusion active.

La Commission reconnaît également l'importance du processus de modernisation engagé en termes notamment de transfert accru de compétences vers les niveaux régional et local ainsi que l'externalisation des services jusqu'alors fournis directement pour les autorités publiques ».

Cette « reconnaissance » de SSIG contribue à faire bénéficier la formation professionnelle des dispositions spécifiques du traité visant à « sanctuariser » les services d'intérêt économique général (SIEG) par l'affirmation de la primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général de la formation professionnelle sur l'application des règles du traité, et notamment des règles de concurrence et du marché intérieur.

Cette « reconnaissance » de SSIG contribue concrètement :

- à permettre de bénéficier de la décision communautaire de compatibilité a priori des aides d'État à la formation professionnelle en tant que service d'intérêt général (exemption de notification) ;
- à mettre en place des formes adaptées de contractualisation exclues du champ d'application des directives « marchés publics » telles que les concessions de service public ou de mandatement direct par l'octroi de droit exclusif (monopole) ou de droits spéciaux (régimes de licence, d'agrément ou d'autorisation préalable) sans obligation d'appel d'offre.

Par ailleurs, le droit communautaire des marchés publics de services dispense les services de formation de l'obligation formelle d'appel d'offre (cf. En Espagne et en Italie la procédure d'appel à projets en vigueur en 2009 est considérée comme parfaitement conforme au droit européen par les services de la Commission).

Toutefois, cette reconnaissance du caractère de service social d'intérêt général de la formation professionnelle par la Commission européenne n'induit pas automatiquement cette qualification en droit interne. Conformément aux dispositions du traité, il revient aux autorités publiques compétentes dans les États-membres de qualifier la formation professionnelle de

SSIG afin de pouvoir effectivement bénéficier des dispositions spécifiques du Traité qui leur sont applicables au titre des SIEG. Cette qualification s'accompagne d'une exigence de transparence par le mandatement des prestataires de formation professionnelle chargée de la gestion du SSIG.

Il s'agit donc :

1. de préciser le cadre de définition de la formation professionnelle en tant que SSIG par la Commission européenne ;
2. de présenter le cadre juridique communautaire d'application considérant cette qualification de SSIG ;
3. d'identifier les modalités concrètes de mise en œuvre de ces dispositions en droit interne.

A - Le cadre de définition de la formation professionnelle en tant que SSIG par la Commission européenne.

C'est le livre blanc sur les services d'intérêt général de 2004²⁰⁰ qui a formalisé pour la première fois dans une communication de la Commission européenne le concept de services sociaux d'intérêt général, recouvrant notamment les services de santé, les soins de longue durée, la sécurité sociale, les services de l'emploi et le logement social. Une reconnaissance forgée non pas en tant que catégorie juridique spécifique de services d'intérêt général mais en référence à des particularités qui leurs sont propres. Ces particularités résident selon le livre blanc à la fois dans les missions spécifiques qu'ils assurent dans les États membres et quant à l'intérêt de la Communauté à ce qu'ils se développent et participent pleinement à la réalisation de la stratégie de Lisbonne.

En effet, selon le livre blanc: *"Les services sociaux d'intérêt général ont un rôle particulier à jouer en tant que partie intégrante du modèle européen de société. En vertu du principe de solidarité, les services sociaux et de santé d'intérêt général sont centrés sur la personne, ils assurent aux citoyens la possibilité de bénéficier effectivement de leurs droits fondamentaux, d'un niveau élevé de protection sociale, et renforcent la cohésion sociale et territoriale. Leur fourniture, leur développement et leur modernisation vont tout à fait dans le sens de la réalisation des objectifs fixés par le Conseil européen en mars 2000 à Lisbonne, notamment en ce qui concerne la création d'un lien positif entre les politiques économiques, sociales et en matière d'emploi"* (cf. *ibid.*).

²⁰⁰ COM (2004) 374 final

B - La communication sur les services sociaux d'intérêt général (avril 2006)

Ce n'est qu'en avril 2006 que la communication spécifique fut adoptée par la Commission en référence explicite à la mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne. Elle est intervenue dans un contexte tout à fait particulier, à l'issue du vote en première lecture au Parlement européen sur la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur. Un vote qui avait conduit à l'exclusion par les parlementaires européens des services sociaux de son champ d'application. Justifiée par la responsabilité partagée des États membres et de l'Union européenne quant au bon accomplissement des missions spécifiques d'intérêt général conformément aux dispositions de l'article 16 du traité CE, la communication constituait "*une étape supplémentaire dans la prise en compte des spécificités des services sociaux au niveau européen et une clarification, dans la mesure où ils sont couverts, des règles communautaires applicables à ces services*".

Selon la Commission européenne, les services sociaux couverts par la communication pouvaient se rattacher à l'un des deux grands groupes suivants:

- *"les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les risques fondamentaux de la vie, tels que ceux liés à la santé, la vieillesse, les accidents du travail, le chômage, la retraite, le handicap;*
- *les autres services essentiels prestés directement à la personne. Ces services jouant un rôle de prévention et de cohésion sociale, ils apportent une aide personnalisée pour faciliter l'inclusion des personnes dans la société et garantir l'accomplissement de leurs droits fondamentaux. Ils englobent :*
 - *Premièrement l'aide aux personnes dans la maîtrise des défis immédiats de la vie ou des crises (endettement, chômage, toxicomanie, rupture familiale).*
 - *Deuxièmement, ils contiennent les activités visant à assurer que les personnes concernées ont les compétences nécessaires à leur insertion complète dans la société (réhabilitation, formation linguistique pour les immigrés) et notamment sur le marché du travail (formation et réinsertion professionnelles). Ces services complètent et soutiennent le rôle des familles dans les soins apportés notamment aux plus jeunes et aux plus âgés.*
 - *Troisièmement, font partie de ces services les activités visant l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un handicap ou un problème de santé.*

- *Quatrièmement, est également inclus le logement social, qui procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés".*

Sans pour autant leur reconnaître une catégorie juridique distincte au sein des services d'intérêt général, cette définition des services sociaux d'intérêt général leur confère une place spécifique comme piliers de la société européenne et compte tenu de leur contribution à plusieurs objectifs et valeurs essentiels de la Communauté, tels que:

- un haut niveau d'emploi et de protection sociale,
- un niveau élevé de protection de la santé humaine,
- l'égalité entre hommes et femmes,
- et la cohésion économique, sociale et territoriale.

Selon la Commission européenne, cette spécificité tient aussi au caractère vital des besoins qu'ils sont destinés à satisfaire, garantissant ainsi l'application de droits fondamentaux tels que la dignité et l'intégrité de la personne.

C - L'application des règles communautaires aux services sociaux d'intérêt général

Cette question revêt une grande importance dans ce débat. La question du recours exclusif au Code des Marchés Publics en France et d'une stratégie alternative au regard du droit européen constitue une pomme de discorde entre les différents juristes et le caractère non tranché de ce débat en 2009 laisse espérer aux Régions une issue favorable au problème posé par la mise en marché de la commande publique de formation.

Cette question est de ce fait au centre de la stratégie des Régions et elle influence la conduite du projet d'intégration de l'offre de formation de l'AFPA et plus généralement celle du mode de contractualisation entre acheteurs publics de formation et opérateurs.

Au fur et à mesure de ce débat, et même si le dossier de l'AFPA est resté de première importance dans cette réflexion, cette question a supplanté celle de l'AFPA qui a au fond constitué un point d'entrée dans ce questionnement.

Le paragraphe qui suit a pour objectif de faire le point de cette question sur le fond, de telle sorte à évaluer les points de vue des protagonistes au regard du droit.

La problématique générale du droit communautaire applicable aux services sociaux d'intérêt général y était présentée de la façon suivante:

- d'un côté, un principe de subsidiarité qui reconnaît aux États membres, la liberté de définir des missions d'intérêt général et d'établir les principes d'organisation qui en

découlent pour les services destinés à les accomplir, cette liberté devant s'exercer dans la transparence et sans abuser de la notion d'intérêt général.

- De l'autre, l'exercice de cette liberté s'opère dans le respect du droit communautaire dans les modalités concrètes de mise en œuvre des services et leurs principes généraux de fonctionnement (non discrimination, marchés publics, aides d'État, concessions, fiscalité, liberté d'établissement, liberté de prestation, ...) dès lors que ces services relèvent de la définition "d'activités économiques" en droit communautaire et/ou de "services" et que ces règles ne remettent pas en cause le bon accomplissement de la mission d'intérêt général.

Ces modalités concrètes de mise en œuvre des services sociaux d'intérêt général concernent notamment:

- le choix de la délégation partielle ou complète de la mission sociale ;
- la gestion d'un service social d'intérêt général dans le cadre d'un Partenariat Public Privé (PPP) ou d'une concession ;
- la gestion d'un service social d'intérêt général par un prestataire « *in house* » ;
- le recours à des compensations financières et l'exigence de mandatement ;
- le recours à une régulation du marché, et notamment des structures d'offre face aux libertés d'établissement et de prestation de services.

Spécificités d'organisation des services sociaux d'intérêt général

- un fonctionnement sur la base du principe de solidarité requis notamment par la non sélection des risques ou l'absence d'équivalence à titre individuel entre cotisations et prestations,
- un caractère polyvalent et personnalisé intégrant les réponses aux divers besoins nécessaires pour garantir les droits humains fondamentaux et protéger les personnes les plus vulnérables,
- l'absence de but lucratif²⁰¹, notamment pour aborder les situations les plus difficiles et s'expliquant souvent par des raisons historiques,
- la participation de volontaires et de bénévoles, expression d'une capacité citoyenne,
- un ancrage marqué dans une tradition culturelle (locale). Ceci trouve notamment son expression dans la proximité entre le fournisseur du service et le bénéficiaire permettant de prendre en compte les besoins spécifiques de ce dernier,
- une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires ne pouvant être assimilée à une relation "normale" de type fournisseur consommateur requérant ainsi la participation d'un tiers payant.

²⁰¹ l'arrêt Sodemare (Arrêt CJCE du 17/06/1997 Affaire C70/95) reconnaît que le statut non lucratif paraît le plus adapté à la réalisation d'un objectif social, précisant que « la condition d'absence de but lucratif s'avère être le moyen le plus cohérent au regard de finalités exclusivement sociales».

Le volet de la communication consacré aux services sociaux, qui tient en moins de deux pages, se limite à rappeler le processus d'échanges lancé en 2006, le champ couvert par ces services tel que définis par la communication de 2006 et par conséquent la formation professionnelle. Le texte mentionne la consultation lancée dans le cadre du comité de protection sociale et reprend certaines spécificités mises en avant dans la communication de 2006 au moyen d'un encadré reproduit ci-après :

Objectifs et principes d'organisation des services sociaux

Les services sociaux sont souvent destinés à réaliser un certain nombre d'objectifs spécifiques:

- il s'agit de services à la personne, conçus pour répondre aux besoins vitaux de l'homme, en particulier à ceux des usagers en situation vulnérable; ils offrent une protection contre les risques généraux et spécifiques de la vie et aident les personnes dans la maîtrise des défis de la vie ou des crises; ils constituent des instruments clés pour la protection des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine;
- ils jouent un rôle de prévention et de cohésion sociale, à l'égard de l'ensemble de la population, indépendamment de sa richesse ou de ses revenus;
- ils contribuent à la lutte contre la discrimination, à la protection de la santé, à l'amélioration du niveau et de la qualité de vie ainsi qu'à la garantie de l'égalité des chances pour tous, renforçant ainsi la capacité des individus de participer pleinement à la société.

Ces objectifs se reflètent dans les manières dont ces services sont organisés, fournis et financés :

- les services sociaux doivent être complets et personnalisés, conçus et prestés d'une manière intégrée ;
- la définition et la fourniture d'un service doivent prendre en considération la diversité des usagers ;
- les services sociaux répondant aux besoins d'usagers vulnérables se caractérisent souvent par une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires, différente d'une relation commerciale de type fournisseur / consommateur ;
- ces services sont généralement fondés sur le principe de solidarité et dépendent fortement de financements publics, de manière à garantir l'égalité d'accès, indépendamment des richesses ou des revenus;
- les fournisseurs poursuivant un but non lucratif et les travailleurs bénévoles jouent souvent un rôle important dans la fourniture des services sociaux, à travers lesquels ils expriment leur capacité citoyenne et contribuent à l'inclusion sociale, à la cohésion sociale des communautés locales et à la solidarité entre générations.

²⁰² COM (2007) 725 final Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du 21^{ème} siècle ».

E - Le cadre juridique communautaire d'application considérant cette qualification de SSIG.

La qualification de la formation professionnelle de SSIG permet de bénéficier des dispositions spécifiques du Traité et du droit dérivé relatives aux SIEG, et notamment :

1. de la clause de primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général sur les règles du traité, et notamment les règles de concurrence et du marché intérieur (article 86(2) du Traité) ;
2. de la reconnaissance de valeur commune de l'UE et de l'obligation des États et de l'UE de veiller au bon accomplissement des missions d'intérêt général de la formation professionnelle, notamment quant aux conditions économiques et financières de leur mise en oeuvre (article 16 du Traité) ;
3. de la reconnaissance du droit à l'accès à la formation professionnelle au titre du SIEG en tant que droit fondamental reconnu par l'UE ;
4. de la liberté des États-membres et la large discrétion des États-membres et des autorités régionales et locales à organiser, financer et faire exécuter la formation professionnelle en tant que SSIG ;
5. de bénéficier de la décision de compatibilité des aides d'État sous la forme de compensation de service public et d'exemption de notification ;
6. de pouvoir contractualiser avec les prestataires en dehors des dispositions des directives marchés publics par concessions de service public ou octroi de droits exclusifs ou de droits spéciaux (agrément notamment).

La contrepartie de ces dispositions réside dans l'exigence de transparence des conditions de mandatement des prestataires de la gestion du SSIG de formation professionnelle par un ou plusieurs actes officiels de mandatement.

Ce ou ces actes de mandatement doivent préciser :

- a) la nature et la durée des obligations de service public propres à la formation professionnelle;
- b) les organismes de formation mandatés et le territoire concerné ;
- c) la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés aux organismes de formation;
- d) les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
- e) les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations.

F - Les modalités concrètes de mise en œuvre de ces dispositions en droit interne.

Elles sont de plusieurs ordres :

1. la qualification explicite de la formation professionnelle de SSIG par les autorités publiques régionales compétentes qui en sont chargées. Cette qualification explicite de SSIG est indispensable à l'utilisation des dispositions spécifiques du Traité relatives aux SIEG et du droit dérivé (notamment en matière d'aide d'État et de marché intérieur).
2. la définition par l'autorité régionale du « cahier des charges » du SSIG de formation professionnelle et notamment la nature et les objectifs de la mission particulière d'intérêt général de la formation professionnelle sur son territoire de compétence, le périmètre couvert par le SSIG de formation professionnelle, les exigences spécifiques qui seront imposées aux prestataires de façon à assurer le bon accomplissement de cette mission (notion communautaire d'obligations de service public) et les conditions de leur financement (notion communautaire d'aides d'État sous la forme de compensation de service public).
3. Enfin, un ou plusieurs actes officiels de mandatement, telle qu'une délibération du Conseil Régional, une convention d'objectif ou un contrat, devront formaliser l'acte par lequel la Région va charger le ou les organismes de formation professionnelle de la gestion du SSIG (voir le contenu de l'acte de mandatement en point II) et y définir les conditions de financement (notion communautaire d'aide d'État sous la forme de compensation de service public).
4. Le contrat de mandatement pourra ainsi, en droit communautaire, prendre soit la forme d'un contrat de service public (marchés publics de service mais sans obligation d'appel d'offre), ou d'un contrat de concession de service public (hors champ de la directive marché public), ou encore de l'octroi d'un droit exclusif, ou bien enfin de droits spéciaux sous forme d'agrémentation par exemple.

Cette exigence de qualification explicite de SSIG de la formation professionnelle continue permet ainsi de placer le secteur sous la protection de l'article 86.2 du Traité faisant primer l'accomplissement de la mission d'intérêt général sur l'application des règles de concurrence et du marché intérieur. A titre exemple, l'exclusion des organismes de formation de la directive sur les services dans le marché intérieur (directive Bolkestein) est conditionnée à leur mandatement par une autorité publique.

Au-delà même de la stricte question des marchés publics, cette qualification de SSIG s'avère être incontournable pour la sécurité juridique du secteur au regard du droit communautaire et à son clair positionnement dans le champ des services d'intérêt général.

Cette thèse est défendue par plusieurs Régions de France et notamment par la Région Poitou Charentes qui a décidé de qualifier la formation professionnelle de SSIG pour ce qui la concerne. D'autres Régions de même sensibilité envisagent d'adopter une position analogue. Dans ce contexte, l'analyse de la position des autorités publiques nationales est indispensable. Elle fournit un éclairage radicalement opposé à la position de ces Régions. Elle n'évoque que très partiellement le contexte européen pour en minimiser la portée et fonde son positionnement sur une analyse principalement inspirée par le droit français. »

Synthèse de la question de la création de SIEG de Formation

- Le législateur européen et la Commission reconnaissent la validité du concept de SSIG sans lui conférer de base juridique.
- La Commission refuse de faire adopter une Directive - cadre sur ce sujet renvoyant la décision aux États – membres au nom du principe de subsidiarité.
- Dans ce contexte, les Régions (considérées par l'UE comme des États –membres) peuvent se saisir de ces fondements juridiques pour créer leurs propres Services Publics dès lors que leur démarche s'applique à un domaine transféré par voie législative.
- A ce titre elles peuvent se placer sous la protection de l'article 86-2 du Traité de Rome et s'extraire ainsi des règles de la concurrence du droit interne à la condition de respecter les règles définies par l'UE en matière de liberté de prester.

3.2.2.3 – La position de l'État français

Pour illustrer la position des autorités publiques nationales nous évoquerons deux textes :

- *L'avis de la Direction des Affaires Juridiques du Ministère de l'Economie et de l'Emploi*

Extrait du compte rendu Groupe de travail ARF / DGEFP / DAJ : « *marchés publics de formation professionnelle* » réunion du 21 février 2008 ²⁰³ :

²⁰³ Texte non publié

La Directrice des Affaires Juridiques du Ministère de l'Economie et de l'Emploi « évoque les conclusions auxquelles est parvenu le groupe de travail DAJ-DGEFP consacré aux modalités juridiques d'achat des prestations de formation professionnelle.

Il est apparu que :

- la formation professionnelle est une activité économique ;
- le subventionnement de ce type d'opérateurs ne peut intervenir qu'à titre très subsidiaire ;
- la voie de la délégation de service public semble peu opérationnelle.

En conséquence, la passation de marchés publics doit être le mode principal d'intervention, à compléter, le cas échéant, par l'octroi limité de subventions.

Les membres du GT sont invités à se reporter, s'ils le souhaitent, à la note juridique (ci-jointe) rédigée sur cette question.

Les Régions et l'ARF souhaitent :

- le maintien de la subvention dans le cadre d'un report des conventions tripartites en attendant la clarification du débat sur les SSIG
- le maintien d'une subvention est nécessaire pour articuler la date de décentralisation (01/01/2009) et celle des nouveaux marchés de formation que les régions passeront
- les régions traitent en grande majorité de publics spécifiques et demandent si l'État maintiendra une subvention à l'AFPA pour la formation des détenus, des Travailleurs Handicapés ...

La DGEFP précise que les questions de commande publique qui se posent aux régions, se posent également à l'État.

La DAJ précise que la prorogation des conventions tripartites est juridiquement problématique et que la voie des SSIG n'est pas construite. Cette option n'est pas de nature à offrir aux régions la sécurité juridique qu'elles recherchent. »

Plus tard la position de l'État se trouve confirmée par l'avis du Conseil de la Concurrence en date du 18 juin 2008. Cet avis a été rendu sur la base d'un questionnement de la Fédération de la Formation Professionnelle (FFP) qui rassemble les organismes privés de formation concurrents de l'AFPA

- *l'avis du Conseil de la Concurrence en date du 18 juin 2008*²⁰⁴

« Le Conseil de la concurrence juge que certaines missions de l'AFPA sont sources de distorsion de concurrence »

Le Conseil de la concurrence, dans son avis n° 08-A-10 du 18 juin 2008 qui vient d'être rendu public, réaffirme que l'AFPA exerce une activité économique qui la soumet aux règles de la concurrence. Cet assujettissement de principe n'exclut pas que l'AFPA puisse se voir déléguer une prérogative de puissance publique de nature non économique dont l'exercice pourrait ne pas être soumis aux règles de la concurrence comme, par exemple, son rôle dans l'élaboration des titres professionnels du ministère du Travail. Sur ce point, le Conseil de la concurrence, saisi en décembre 2006 par la FFP (Fédération de la formation professionnelle), estime que "l'égalité de traitement devrait être mieux assurée" entre l'AFPA et les autres organismes de formation dans la possibilité de délivrer les titres.

Si l'AFPA bénéficie d'une habilitation de droit commun pour cette délivrance, les autres organismes de formation doivent se soumettre à une procédure d'agrément. Le Conseil de la concurrence estime que des organismes de formation, autres que l'AFPA et répartis sur le territoire, devraient pouvoir prétendre à un agrément national. "Si les agréments de certains opérateurs sont soumis à des réexamens aléatoires ou périodiques, tous les opérateurs devraient être soumis au même régime".

L'implication de l'AFPA dans l'octroi des agréments des opérateurs habilités à délivrer, comme elle, les titres professionnels "pose un problème de concurrence", estime également le Conseil. Il juge "préférable que l'instruction des demandes d'agrément soit effectuée par les seuls services de l'État ou, à tout le moins (...), que cette instruction soit effectuée par des commissions conduites par l'État et comprenant des membres issus de plusieurs organismes de formation".

Psychologues de l'AFPA

Le Conseil de la concurrence estime, en outre, que les psychologues de l'AFPA devraient être rattachés aux services de l'État. "Même si aucun élément concret ne permet de savoir si les flux de personnes orientées vers les différents opérateurs de la formation professionnelle seraient très différents si les psychologues concernés étaient indépendants de l'AFPA, le système actuel, en dépit de l'affirmation de la neutralité de ses psychologues par l'AFPA et de la mise en place de procédures internes visant à assurer cette neutralité, n'apporte pas de

²⁰⁴ Dépêche de AEF n°98113

véritable garantie que toutes les offres de formation sont concrètement connues et prises en compte sur un pied d'égalité. Il n'élimine donc pas les risques que la concurrence soit faussée au stade de l'orientation de la demande de formation. En tout état de cause, pour des raisons voisines de celles exposées en ce qui concerne la participation à la 'gestion' des titres d'État, le système actuel n'est pas conforme aux exigences découlant de la jurisprudence de la CJCE (Cour de justice des Communautés européennes) visant à assurer une concurrence non faussée", précise le Conseil de la concurrence.

Il en conclut que "les dits psychologues ne devraient donc pas être employés par l'un des organismes chargé d'assurer les prestations de formation. Ces psychologues devraient par conséquent être rattachés aux services de l'État". L'hypothèse du transfert des psychologues de l'AFPA est posée dans la loi relative à la réforme du SPE (service public de l'emploi) adoptée par le Parlement le 31 janvier 2008. Cette loi prévoit que, dans un an, le gouvernement présentera un rapport sur les modalités du transfert éventuel à l'opérateur unique (issu de la fusion ANPE/Assédic) des personnels de l'AFPA chargés de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi.

L'AFPA et la procédure d'appels d'offres

Par ailleurs, le Conseil souligne, comme il a pu le faire dans un avis antérieur, les aspects positifs d'un recours accru aux mécanismes d'appels d'offres. "Ces observations conservent toute leur pertinence, alors que le financement public de la formation professionnelle sera désormais majoritairement le fait des régions." Pour autant, "il n'est pas exclu que, dans certaines circonstances, seule l'AFPA ou seul tel ou tel autre organisme soit manifestement en mesure de répondre à certaines demandes d'une collectivité publique ou que des infrastructures financées sur fonds publics soient significativement sous-utilisées dans un cadre de libre concurrence entre prestataires de services de formation professionnelle. Dans le premier cas, il pourrait être justifié de s'écarter du recours à des appels d'offres et dans le second de confier au bénéficiaire de l'infrastructure les formations qui l'ont justifié pendant une durée assez longue pour que les investissements publics en cause soient 'rentabilisés'. Il n'est a contrario pas non plus exclu de recourir à des mécanismes permettant de remettre en compétition assez régulièrement la gestion (y compris la maintenance) d'infrastructures dont la réalisation a nécessité un soutien public prépondérant".

Le Conseil de la concurrence avait été saisi en décembre 2006 par la FFP (Fédération de la formation professionnelle) au sujet du positionnement de l'AFPA sur le marché de la formation professionnelle. La FFP s'interrogeait en particulier "sur le partage entre celles [des] missions [de l'association] relevant d'une activité de service public et celles relevant

d'activités concurrentielles, sur son intervention dans le processus d'agrément des organismes habilités à délivrer des titres professionnels reconnus par le ministère du travail, sur sa fonction d'orientation et plus généralement sur sa position avantageuse sur le marché de la formation professionnelle". En 2000, le Conseil de la concurrence, suite à une première saisine de la FFP, avait estimé que la position privilégiée de certains organismes publics ou parapublics comme l'AFPA pouvait être source de distorsion de concurrence. »

La position du Conseil de la Concurrence sera prise en compte telle quelle par C. Lagarde qui déclarera à l'AEF : "La formation professionnelle est un secteur économique non réglementé ; dès lors qu'une autorité publique, quelle qu'elle soit, souhaite organiser une prestation de formation confiée à un organisme tiers, le code des marchés publics s'applique et ceci, quelle que soit la structure concernée (entreprise, associations spécialisées)". La ministre précise en outre que, "au sens du droit communautaire, la formation professionnelle est une activité économique soumise au droit de la concurrence, qu'elle soit exercée par une entreprise ou toute autre entité"²⁰⁵.

Cet avis est retracé *in extenso* car d'une importance capitale dans le débat des modes de contractualisation de la formation professionnelle en France. Il inscrit l'acte d'achat dans le strict champ du code des marchés publics d'une part, et remet en cause la compatibilité des missions confiées par l'État à cette association hors du champ de la concurrence et qui représentent des activités annexes à la formation, avec l'activité même de formation.

Ce rapport va légitimer aux yeux du Gouvernement :

- l'inscription des activités de formation continue dans le champ de compétence du code des marchés publics français,
- le transfert des psychologues de l'AFPA aux services de Pôle emploi,
- la mise en concurrence de l'AFPA sur tous les marchés de l'État.

Ce texte vient à point nommé dans un débat qui s'enlise et permet au Gouvernement de confirmer le bien fondé de sa stratégie. Il faut toutefois noter que cet avis n'aborde pas la question de solutions alternatives liées au droit européen telles qu'évoquées précédemment.

²⁰⁵ Dépêche n°98914 du 04 juillet 2008

3.3.3 – La fin de la période transitoire et la création des Services Publics régionaux de Formation (SPRF) (second semestre 2008, 1^{er} semestre 2009)

Méthodologie

Pour cette partie nous avons eu recours à une analyse de la littérature professionnelle ainsi qu'à une analyse personnelle de l'auteur fondée sur sa propre participation au processus.

Analyse

Devant l'imminence de la fin de la période transitoire, les discours se radicalisent :

- *du côté de l'État* la position est claire : pas de report de la période transitoire (position fondée sur une absence de négociation de cette disposition avec la Commission ce qui renforce la présomption de décision improvisée et opportuniste), et dans la logique de la lecture très orthodoxe (pour ne pas dire instrumentalisée à des fins idéologiques) de la législation européenne du droit de la concurrence, mise en marché dès 2009 (disposition s'appliquant à une partie du PAS Emploi)
- *Du côté des Régions* : la volonté de report de l'échéance du 1^{er} janvier 2009 et un engagement des Régions dans un subventionnement total ou partiel de l'année 2009 à cette fin, revendication (molle) du transfert du patrimoine de l'AFPA aux Régions à titre gratuit (cf. article 1321 – du CGCT) et refus du transfert des psychologues du travail de l'AFPA dans les effectifs de l'opérateur unique issu de la fusion ANPE / Unédic « Pôle emploi ».

Dans ce contexte et après plusieurs reports d'échéances, une rencontre entre une délégation de l'ARF et le ministre Wauquiez se déroule le 22/X/08 au MINEFE. Il en ressort les points suivants : (cf. compte rendu interne de l'ARF le 22/X/08)

Relations juridiques AFPA / Régions et AFPA / État au 22/X/08

- Selon l'État, les Régions doivent passer des appels d'offres concernant les prestations dispensées par l'AFPA. Si elles souhaitent maintenir un régime de subvention dans la durée, c'est leur stricte responsabilité.
- Expression d'un accord du ministre pour une période transitoire jusqu'au 31/12/09, mais sans support législatif, renvoyant ainsi les Régions au risque encouru dans le cadre d'un contentieux. Le Ministre s'engage à donner des instructions aux Préfets pour que leurs services en charge du contrôle de légalité ne s'opposent pas au subventionnement de l'AFPA en 2009.

- Pour ce qui concerne les formations destinées aux publics spécifiques (*Note de l'auteur : publics inclus dans le programme d'actions subventionnées par l'État au titre de la solidarité nationale et non transféré dans le cadre de la loi du 13 août 2004*), l'État passera des marchés au début de l'année 2009.
- Accord du ministre pour porter ensemble une réflexion sur les SSIG en matière de formation professionnelle vis-à-vis de l'Europe, tout en sachant que cela prendra beaucoup de temps.

Transfert du patrimoine immobilier

L'État ne peut et ne souhaite pas garder l'immobilier de l'AFPA.

A ce stade, deux solutions sont possibles :

- un transfert à prix coûtant ou non aux Régions
- un transfert à prix coûtant ou non à l'AFPA.

Le Ministre fait savoir qu'il a tranché ce débat en faveur d'une dévolution à l'AFPA à titre gratuit, ce qui permettra de la recapitaliser.

Cela étant, cela suppose un déclassement du patrimoine et une notification d'aide d'État à Bruxelles, ce qui prendra quelque temps.

Il souhaite que l'AFPA reste une structure nationale, comprenant au niveau national un service logistique pour assurer l'entretien et la réhabilitation du patrimoine.

Orientation

Le maintien des services orientation au sein de l'AFPA n'est pas compatible avec le droit de la concurrence (cf. avis du Conseil de la Concurrence du 18 juin 2008).

Trois hypothèses possibles :

- la création d'un établissement public autonome,
- un transfert aux Régions,
- le transfert à Pôle Emploi

Le Ministre exprime clairement sa préférence pour cette 3^{ème} solution qui permet de renforcer le lien orientation - emploi et de prendre en compte les besoins du marché de l'emploi. Ce choix sera confirmé lors de la rédaction de la loi de réforme de la formation professionnelle (cf. article 19 du projet de loi)²⁰⁶

²⁰⁶ Extrait de l'exposé des motifs du projet de loi :

« **L'article 19** organise le transfert de l'ensemble des personnels chargés de missions d'orientation professionnelle de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) à Pôle emploi

Face à l'intervention de F. Bonneau (*Président du Conseil régional de la Région Centre*) demandant à ce que les choses ne soient pas arrêtées avant la remise des conclusions du groupe de travail « orientation » mis en place dans le cadre des travaux préparatoires à la réforme de la formation professionnelle, le Ministre a indiqué que sa position n'était pas totalement fermée et qu'il fallait trouver une cohérence d'ensemble à la politique d'orientation ».

Le départ du Directeur Général de l'AFPA

2h30 après la fin de cette rencontre le Directeur Général de l'AFPA (Pierre BOISSIER) annonçait sa démission « *pour raisons personnelles* » lors d'une réunion de son encadrement à Tours²⁰⁷.

Ces positions et le départ de Pierre Boissier constituent un tournant dans ce volet de la loi du 13 août 2004. L'État finit de basculer d'une position gaullienne à ce que des commentateurs ont qualifié un bonapartisme néo - libéral²⁰⁸.

Au cours du second semestre 2008, 17 Régions s'engagent dans la voie du subventionnement annuel de l'AFPA pour l'exercice 2009, alors que 3 annoncent un subventionnement partiel et une (la Lorraine) franchit le pas de la mise en marché de cette commande publique.

Suite à cette rencontre relativement infructueuse du point de vue des Régions, l'ARF décide d'accompagner un groupe de travail, réuni à l'initiative de la Région Picardie et constitué d'une dizaine de Régions, qui décident d'engager une réflexion sur la création de services publics régionaux de formation.²⁰⁹ Comme nous avons pu le voir précédemment, ce concept de Service Public régional de Formation correspond à une transcription politique du concept communautaire de Service d'Intérêt Economique Général (SIEG).

Sur la question de la légitimité des Régions à créer des SPRF le lecteur pourra se référer à l'annexe n°15 qui analyse cette question en établissant la faisabilité de ce type de création. Cette légitimité repose aux yeux de l'UE sur le fait que la compétence de la formation professionnelle a été transférée aux Régions par voie législative (cf. la loi du 13 août 2004 en dernier ressort) et qu'à ce titre la Région est considérée auprès de l'UE comme un état – membre.

en sécurisant les conditions du transfert au regard des droits collectifs tout en prévoyant que ce transfert devra intervenir au plus tard le 1^{er} avril 2010 ».

²⁰⁷ cf dépêche AEF n°103 442 en date du 23/X/08

²⁰⁸ DUHAMEL A. (2009), *La marche consulaire*, ed. Plon, Paris.

Parallèlement à l'initiation de ce travail, la Région Poitou Charentes s'investit dans la constitution d'un « SSIEG »²¹⁰ de formation. Cette étude aboutira en décembre 2008 à une création originale décrite dans le cadre d'une dépêche de l'AEF²¹¹ :

« Poitou - Charentes : le service public régional de formation s'adressera aux chômeurs sans qualification

La Région Poitou-Charentes définit son service public régional de formation professionnelle comme un SSIEG (service social d'intérêt économique général) au sens du droit communautaire. Ce service englobera désormais toutes les activités d'accueil, d'information et d'orientation, de préparation à la vie professionnelle et de formation qualifiante de son territoire destinées aux demandeurs d'emploi sans qualification, ainsi que les activités d'hébergement et de restauration de ce public, dit "fragile", pendant sa formation.

Dans la délibération adoptée lundi 15 décembre 2008, les élus picto-charentais ont convenu que ce SSIEG s'adresserait à des personnes de plus de seize ans inscrites à l'ANPE. Ces demandeurs d'emploi auront soit une qualification de niveau VI et V bis (c'est-à-dire un équivalent du CAP/BEP ou pas de diplôme), soit une qualification devenue obsolète du fait de l'évolution du marché du travail ou de l'impossibilité d'exercer cette qualification dans un emploi pendant au moins deux ans.

[...]L'opérateur choisi pour exécuter ce service devra [...] répondre à des obligations de continuité, de qualité, d'accessibilité tarifaire et de protection des utilisateurs. [...]

APPEL D'OFFRES, CONCESSION OU MANDATEMENT

[...]La Région procédera au choix de ces opérateurs chargés du service public régional de formation par des procédures de "marché public, de concessions de service, par mandatement direct [l'octroi d'un droit exclusif ou de droits spéciaux] ou par toute autre procédure adaptée après avoir procédé à une publicité préalable adéquate au niveau régional conformément aux principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination" définis par la Commission européenne. La Région se réserve le droit d'attribuer la gestion de ce service public par le biais d'autorisation préalable, d'agrément ou de conventionnement.

²¹⁰ SSIEG = Service Social d'Intérêt Economique Général, appellation strictement picto-charentaise visant à qualifier sa démarche de création d'un SIEG de formation puisant principalement ses sources réglementaires dans le droit européen.

²¹¹ Dépêche n°106524, Mercredi 17 décembre 2008, 17:00:14

COMPENSATION DES SERVICES PUBLICS

Les entreprises ainsi mandatées se verront octroyer une "compensation de service public visant à couvrir tout ou partie des coûts de mise en oeuvre de ce service social d'intérêt général et des obligations de service public qui en découlent", a prévu la collectivité territoriale. Le montant de cette compensation n'excédera pas les coûts d'exécution du service. Par coûts d'exécution, la Région entend "tous les coûts variables occasionnés par la fourniture du dit service, une contribution proportionnelle aux coûts fixes communs au service en cause et à d'autres activités" ainsi que les "coûts liés aux investissements, notamment d'infrastructures" si cela s'avère nécessaire au fonctionnement du SSIEG ».

Ce montage juridique se réfère à la législation européenne en cette matière et opérationnalise les conditions définies par l'arrêt Altmark et le « paquet Monti Kroes » (cf. note en annexe n°17). Sur un plan juridique et opérationnel, il s'apparente à l'octroi de droits spéciaux à des opérateurs, ce qui ne repose pas sur une base en droit national.

Concrètement ce type d'acte juridique est fragile en France, car dans le cas d'une action en justice, le juge du Tribunal Administratif est susceptible de suspendre une telle procédure considérant l'absence de fondement en droit français. La collectivité et l'opérateur risqueraient alors de se trouver dans une situation problématique :

- l'acte n'est pas rejeté, mais,
- il ne peut aboutir.

Cette occurrence entraînerait les parties à envisager la mise en oeuvre d'une procédure plus sécurisée dans un contexte de pression et dans un calendrier peu propices à la mise en oeuvre d'une programmation de formation pertinente.

Pour autant les risques encourus étaient connus de la Région Poitou Charentes et c'est en conscience que la procédure a été engagée. Une fois encore le politique a prévalu sur les considérations strictement techniques, ce qui confirme notre proposition de recherche.

Cette position très visible politiquement a le mérite d'engager le débat et de permettre à terme la création de jurisprudence. Du point de vue des exécutifs concernés, la question du risque va donc s'apprécier à l'aune du projet politique et de la place que la formation continue y tient.

La création de Services Publics régionaux de Formation ne s'identifie pour autant pas à la seule position picto - charentaise.

La création d'un Service Public régional de Formation (SPRF) ne signifie pas nécessairement de se situer en dehors des limites du droit français, mais son fondement sur la définition de missions d'intérêt général et d'obligations de service public, sa revendication de la protection

de fait de l'article 86-2 du Traité CE, constituent une avancée politique importante et de nombreuses Régions vont au cours du 1^{er} semestre 2009 s'engager dans cette voie.

Le tableau qui suit vise à récapituler les différentes modalités de mandatement possible des opérateurs de formation dans le cadre de la création d'un SPRF.

Le contexte juridique de la création de SPRF donne le choix aux Régions qui le souhaitent de se lancer dans l'aventure de l'octroi de droits spéciaux ou bien de créer les conditions d'un basculement futur dans ce contexte, si les textes de loi français venaient à l'autoriser.

Tableau récapitulatif des différentes options de mandatement des opérateurs de formation dans le cadre de SPRF

types de mandatement des organismes de formation	Marchés publics	Délégation de Service Public (DSP)	Mandatement direct avec octroi de droits spéciaux	Subvention	Régie (ou quasi-régie)
descriptif sommaire	achat de prestations de formation, possible sous forme d'accord cadre multi-attributaire (avec plusieurs opérateurs) / logique de paiement intégral de la prestation	délégation à un opérateur de la gestion d'un Service Public / dans une logique de prise de risque économique par l'opérateur	procédure innovante, issue du droit communautaire, qui consiste à confier à des opérateurs une mission de Service Public (avec des Obligations de Service Public ou OSP)	financement d'opérateurs pour la réalisation de prestations d'intérêt général et d'initiative régionale	la Région se dote des moyens matériels et humains pour rendre le service en direct ou par un organisme qu'elle contrôle
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> . plusieurs outils du Code des Marchés Publics mobilisables, en vue d'une meilleure efficacité économique . en phase avec le droit national et communautaire . solution réversible 	<ul style="list-style-type: none"> . possibilité d'exiger le respect d'Obligations de Service Public (OSP) . permet une coopération avec l'opérateur et des évolutions . facilite l'investissement des opérateurs (matériel et humain) . durée modulable 	<ul style="list-style-type: none"> . possibilité d'exiger le respect d'OSP, sans faire peser de risque d'exploitation sur l'opérateur . permet une coopération avec les organismes de formation . en phase avec le droit communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> . liberté d'attribution sans procédure . autant de subvention que d'opérateurs 	<ul style="list-style-type: none"> . maîtrise du SPRF . lisibilité de l'action régionale . supprime les risques liés au mandatement d'un opérateur . contrôle simplifié des OSP
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> . difficulté pour déterminer la pondération des critères (notamment le prix) et pour définir l'allotissement (sectoriel et géographique) . lourdeur de gestion . impossibilité d'exiger le respect d'Obligations de Service Public (logique de critères) avec conséquence possible sur la qualité du service rendu 	<ul style="list-style-type: none"> . longueur de la procédure et complexité si plusieurs DSP à préparer . moindre réversibilité (engagement envisageable de l'ordre de 10 ans) . problème de lisibilité de l'action régionale . question de la reprise du patrimoine et des personnels (à l'issue de la DSP) 	<ul style="list-style-type: none"> . utilisation non prévue en droit français de cette procédure pour les collectivités territoriales . caractère innovant de la passation d'un SIEG . preuve à apporter par la Région que le marché public ou la DSP ne permettent pas la réalisation de la mission d'intérêt général 	<ul style="list-style-type: none"> . contraire au droit communautaire et par conséquent au droit national . ne permet pas d'exigence sur la qualité du service rendu, ni d'intervention régionale dans le service 	<ul style="list-style-type: none"> . faisabilité compte tenu choix État pour l'AFPA (statut national, patrimoine...) . internalisation particulièrement lourde en termes de gestion . choix difficilement réversible . vocation de la Région de devenir opérateur

appréciation du niveau de risque juridique	moyen : en fonction de la définition du besoin et du périmètre de l'allotissement risque d'annulation de la procédure (recours d'un opérateur évincé) + risque pénal / délit favoritisme	moyen à fort : en fonction du périmètre et du montage contractuel risque lié à la qualification de DSP risque annulation procédure (recours d'un opérateur)	élevé risque annulation procédure (recours État ou opérateur) contrôle de la Commission (si erreur manifeste dans la définition du SIEG)	très élevé recours au niveau européen + national + risque pénal	faible
risque lié à la période transitoire (si prolongation de la subvention)	faible (délai de passation réduit, de l'ordre de 4 mois)	fort (délai de passation long, de l'ordre de 10-12 mois)	faible (délai de passation réduit, de l'ordre de 4 mois, selon expérience Poitou Charentes)	sans objet	Moyen
autres risques	risque social / AFPA	risque de qualification d'aides d'État (si DSP > seuil 30M€)			risque social / opérateurs de formation, AFPA en tête

Tableau établi par Nathalie PARE stagiaire INET à la Région Bretagne au mois de mai 2009 + cf. annexe 16

Cette hypothèse de la création d'un possible fondement en droit français est d'ailleurs plausible suite à la parution en janvier 2009²¹² du rapport de Michel Thierry (IGAS) qui préconise page 23 :

« Une solution raisonnable serait d'établir, pour les États membres qui le souhaiteraient, une analyse des activités qui seraient présumées ne pas porter atteinte aux échanges intracommunautaires dans une proportion contraire à l'intérêt commun, à raison d'un faisceau d'indices que l'on peut, à ce stade, ainsi résumer :

- *importance de l'aide, y compris raisonnablement au – delà des seuils de minima qui sont trop rapidement atteints ; on peut aussi réfléchir à un seuil modulable selon les champs ;*
- *situation géographique mal desservie et éloignée des zones frontalières ;*
- *activité sociale peu ou non profitable ;*
- *initiative locale ayant conduit au financement d'un opérateur par la collectivité, sans que puisse être invoquée l'existence préalable d'un marché ;*
- *dans le cas des associations, absence d'assujettissement à l'impôt sur les sociétés [...sur la base de] « règle des 4 P » établie selon la doctrine fiscale française : Population (ciblée sur des objectifs sociaux), Produit (non concurrentiel), Prix (encadré ou aidé pour faciliter l'accès au service), Publicité (inexistante ou strictement non commerciale)». Les préconisations de Michel Thierry renvoient clairement à une solution de consensus possible entre l'État et les Régions. Pour autant cette préconisation ne sera pas suivie d'effet par le Gouvernement. En avril 2009, les élus de toutes appartenances de l'Assemblée Nationale porteront, sur la base de ces travaux, deux propositions de résolution demandant l'adaptation du droit national pour permettre la mise en œuvre de SSIG, mais demandant également à l'Europe d'adopter une directive cadre sur ce sujet. Ces deux propositions ont été étudiées dans le cadre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale, qui adopte la résolution 1575 et rejette la proposition 1698, c'est-à-dire la proposition portée par l'opposition²¹³. Cette commission adopte les propositions d'adaptation du droit national ainsi qu'une exclusion « claire et large » des SSIG du champ de la « directive services », appelle l'UE à une clarification sur ce sujet pour sécuriser leurs*

²¹² Rapport de la « Mission relative à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général dans la transposition de la directive « services » et l'application du droit communautaire des aides d'état » établie par Michel THIERRY avec le concours de Alain BODON et de Rémi DUCHENE.

²¹³ Propositions de Résolution sur les services sociaux d'intérêt général, n°1575 présentée par Mme Valérie ROSSO – DEBORD (UMP) et MM. Christophe CARESCHE (PS), Pierre FORGUES (PS) et Robert LECOUC (UMP) et 1698 de MM. Jean Marc Ayrault, François BROTTES, Christophe CARESCHE, Pierre FORGUES, Régis JUANICO, Jérôme LAMBERT, Pierre MOSCOVICI et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés.

activités « particulièrement pour les associations du tiers secteur bénéficiant de compensation de service public » et propose à l'UE que soit procédé à « un test concerté de subsidiarité par les Parlements nationaux [...] pour s'assurer que cet éventuel instrument législatif respectera bien les compétences des États membres, ... »²¹⁴.

Outre le fait que les propositions émanant de l'opposition aient été rejetées, les résolutions prises par la Commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales de l'Assemblée Nationale le 10 juin 2009 sur la base de ces deux propositions montrent que les parlementaires sont globalement favorables à cette vision de l'action de l'État.

Certes, le chemin est encore long avant que ce cadre soit sécurisé juridiquement, mais au-delà des échéances et de la question posée par cette recherche, ce rapport atteste que la majorité parlementaire ne porte pas une vision monolithique de la question des services. Il faut enfin noter que la récente élection du Parlement européen enregistrant une progression d'une majorité très favorable aux thèses du marché, n'est pas de nature à favoriser un aboutissement rapide et positif de cette question.

Sur un plan opérationnel, la solution mise en œuvre par la Région Poitou Charentes restera précaire du point de vue du droit interne tant que ces clarifications, aussi bien nationale que communautaire, ne seront pas intervenues. La question est donc plus que jamais d'ordre politique (cf. la formule souvent prêtée²¹⁵ à De Gaulle : « *l'intendance suivra...* » ... ou pas).

La question du mode de contractualisation : un consensus mou, provisoire et fragile, fondé sur une tactique d'évitement

La véritable question de fond, celle des modalités de contractualisation, n'aura donc pas avancé (malgré les préconisations de Michel Thierry), si ce n'est dans le cadre d'un rapprochement forcé des positions régionales et nationales. La plupart des Régions qui ont créé des SPRF, ont inscrit leur programmation dans le cadre du Code des Marchés Publics.

Le débat semble donc s'apaiser. Ce qui cause cet apaisement, ce sont les premiers « passages à l'acte » de la mise en concurrence des budgets de l'AFPA et leurs résultats. La Région Lorraine a mis l'AFPA en concurrence (dans le cadre d'une consultation « ad hoc ») et, comme prévu, l'AFPA n'a perdu aucun marché, puis l'État en a fait de même concernant les marchés liés au PAS Emploi (marchés de formation pour les publics spécifiques relevant de la

²¹⁴ cf. rapport n°1730 de la Commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales réunie le 10 juin 2009 (source : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1730.asp>)

²¹⁵ Cette citation est considérée comme apocryphe par Serge Bilstein et Pierre Milza dans leur ouvrage (1999), « Histoire de la France au XXème siècle , tome III : 1945 – 1958 » coll. Historiques, ed. Complexe, Paris.

Solidarité Nationale²¹⁶)²¹⁷. Progressivement d'autres Régions se sont engagées dans cette même voie de la mise en marché, contraintes et forcées par les échéances, par la nécessité d'assurer la pérennité de l'offre et du service rendu à la population, ainsi que la détermination du Gouvernement à les y contraindre (cf. Languedoc - Roussillon), sans que ceci n'occasionne de problème apparent.

Conclusion : le problème a-t-il disparu ? Et si oui comment ?

Le problème n'a pas disparu. La menace que représente une perte de marché pour l'AFPA a conduit tant l'État que les Régions à construire des consultations dont les cahiers des charges s'inspiraient fortement de l'offre de formation de l'AFPA et en formulant leur besoin de telle sorte à ce que la concurrence soit possible mais difficile de mise en œuvre et encore difficilement compétitive.

Sans affirmer que l'on a ici assisté à un détournement des règles du CMP, on peut néanmoins considérer que les auteurs de ces consultations ont suffisamment fait preuve d'habileté pour qu'aucun marché n'échappe au bout du compte à l'AFPA.

A titre d'exemple citons la consultation lancée par la Région France Comté²¹⁸ en juillet 2009 dans le cadre du Code des Marchés publics. Celle ci se caractérise de la façon suivante :

Appel d'offre se situant dans le cadre de la procédure d'accord-cadre avec marchés subséquents, organisés en 3 lots (BTP – Industrie - Tertiaire), chaque lot étant mono – attributaire, sans minimum ni maximum, d'une durée d'un an renouvelable deux fois (soit trois ans au plus),

- indication cependant des volumes : 300 parcours « BTP » - 200 parcours « Industrie » - 200 parcours « Tertiaire »

- paiement sur la base d'un coût de parcours intégré comprenant : un accompagnement psycho-pédagogique, médical et socio-éducatif / la restauration et l'hébergement éventuel / un cursus de formation qualifiant avec :

²¹⁶ Ces publics sont les suivants : Les personnes handicapées, les militaires en reconversion, les résidents des Départements et Territoires d'Outre Mer, les personnes incarcérées, les migrants.

²¹⁷ Cette position paradoxale de vouloir imposer la mise en marché et de construire la consultation pour qu'elle n'échappe pas à son actuel titulaire constitue une adaptation des règles dont le but est d'accomplir la réforme sans crise, en transgressant l'esprit des règles de mises en concurrence, ce qui nous renvoie à la thèse de Cahuc et Zylberberg. Sans doute doit – on se poser la question de savoir s'il y avait une alternative. La réponse nous sera fournie par la Région qui organisera une consultation respectant tant l'esprit que la forme des règles édictées par le Code des Marchés Publics.

²¹⁸ Source : consultation FP15/06/09 de la Région Franche Comté

- phase pré - qualifiante si nécessaire / le suivi de la période d'alternance / la validation de la formation / l'accompagnement du placement à l'emploi / la gestion administrative du parcours

Compte tenu de la spécificité des lots (de leur taille, de l'amplitude de services qui sont requis), compte tenu de l'offre de formation concurrente en présence, seule l'AFPA sera véritablement en mesure de répondre valablement à une telle consultation, aucun de ses concurrents ne pouvant réunir l'ensemble des conditions de recevabilité dans un contexte de réelle compétitivité.

La limite de cette pratique tient à la volonté des concurrents de l'AFPA de s'approprier ce que représente son marché. Cela dit, il est aisé de comprendre que l'entreprise serait délicate pour un organisme de formation privé, dont le premier client serait vraisemblablement la Région (ce qui est le cas de l'immense majorité des organismes de formation en province).

Passage de l'article 30 à l'accord – cadre : ce qui change

	Article 30	Projet d' Accord – Cadre
Durée	1 an (renouvelable 2 fois)	4 ans (ou 2ans renouvelable 1 fois)
Modulable dans le temps	non	oui
Allotissement	fin	large
Nombre d'attributaire(s)	1 lot = 1 attributaire	multi attributaires (au moins 3)
Intervention de la CAO*	Choix du titulaire	Pré sélection

*CAO = Commission d'Appel d'Offre

Le Gouvernement voulait démontrer par l'exemple, que cette mise en concurrence était possible, sans occasionner de difficulté spécifique pour l'AFPA, et les Régions enchâssées dans une situation préélectorale avaient tout à gagner à agir ainsi. Cette pratique qui constitue une dérive dans l'action publique illustre à nouveau la thèse de C. Morel concernant les erreurs radicales persistantes, lorsqu'il évoque la perte de sens et dans ce contexte le changement d'objectif pour justifier le résultat. Nous sommes bien en face d'une décision initiale absurde et ce processus absurde continue de se dérouler implacablement du fait de sa logique politique interne et de « l'impossible immixtion ».

Les partenaires sociaux de l'AFPA ayant compris le caractère inéluctable de ce processus ont concentré leurs revendications sur le non transfert des psychologues à l'AFPA.

Ils ont chaleureusement été soutenus par les Régions ²¹⁹à l'Assemblée nationale dans cette entreprise, soutien qui tenait surtout du « baroud d'honneur ».

Les limites d'une telle pratique de consultation seront atteintes dès lors que la phase électorale sera passée : que restera t'il alors de cette « protection » ?

3.3.4 - Conclusion

Cette dernière partie sera consacrée à une tentative de mise en regard des variables contextuelles de telle sorte à procéder à ce que Pettigrew nomme une « analyse verticale », puis nous procéderons sur ces mêmes bases méthodologiques à une « analyse horizontale » à partir du processus observé. Elle vaudra synthèse des trois premiers chapitres.

3.3.4.1 – Analyse verticale : la mise en regard des contextes externes et internes démontre l'impact de l'idéologie néolibérale sur le management public

Pour procéder à cette analyse, nous produirons une matrice d'impact établie sur la base d'une double entrée et répondant à la question : qu'ont produit les contextes externes sur les contextes internes ?

Comme nous venons de l'observer, la réciproque est également possible dans le sens où le dossier soulevé par le transfert des financements attribués à l'AFPA et surtout leur mise en concurrence vient attiser le débat de la transposition de la « directive services »²²⁰ et celui de la sécurisation juridique des SSIG en France.

²¹⁹ cf. amendement déposé lors du débat parlementaire (annexe n°17)

²²⁰ extrait de la Dépêche AEF n°117459

Paris, Jeudi 16 juillet 2009,

« L'examen de l'article 3 a été l'occasion pour les députés de l'opposition de demander au secrétaire d'État chargé de l'Emploi de faire le point sur la transposition de la directive « services » (AEF n°117407). « L'application de la directive ne changera rien au droit de la formation tel que nous le connaissons aujourd'hui, répond Laurent Wauquiez. Les services de Bruxelles considèrent que la formation est une activité économique et qu'à ce titre, elle est soumise à la concurrence ; cela a été dit et répété, et, honnêtement, je ne crois pas à nos chances d'obtenir une majorité pour changer ce point au niveau européen. La formation restera donc soumise au droit européen - mais c'est déjà le droit existant, et appliqué par Bruxelles. »

Extrait de la dépêche AEF n°117407

Paris, Jeudi 16 juillet 2009, 11:47:32

« DIRECTIVE SERVICES

Il annonce également que le groupe SRC proposera un amendement visant « à exclure la formation professionnelle du champ d'application de [la] directive [services], qui est totalement oubliée dans ce texte alors qu'elle doit être transcrite avant la fin de l'année, et à permettre aux régions de construire de véritables services publics régionaux de la formation ».

La position du représentant du Gouvernement semble néanmoins inchangée quant à ses fondements, ce qui clos le débat pour la question de l'AFPA, compte tenu des impératifs de calendrier.

Matrice d'articulation selon Pettigrew

	<i>Structure</i>	<i>Culture</i>	<i>Technologie</i>	<i>Mode de Management</i>
<i>Idéologie</i>	Passage d'une structure bureaucratique à une structure divisionnalisée*	Passage d'une culture de la Production à une culture de Services	De la formation organisée en stages à la formation « sur mesure »	De l'administration wébérienne au NPM
<i>Politique</i>	L'AFPA devient un enjeu politique	L'AFPA quitte le giron de l'État et sa gouvernance entre dans une profonde mutation	A chaque client ses priorités, l'AFPA doit s'adapter	La connivence entre le personnel politique et la Direction Générale de l'AFPA reste très forte
<i>Economie</i>	Changement de structure de Chiffre d'Affaires	Nécessité de refonder les repères organisationnels et l'échelle des valeurs	Avant : Mission de l'AFPA centrée sur l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi Après : Le salarié devient le client – cible de l'AFPA	Avant : AFPA centrée sur ses missions d'intérêt général Après : AFPA centrée sur son Résultat d'Exploitation
<i>Social</i>	Impact sur les effectifs et transfert de personnel vers Pôle emploi annoncé	Avant : priorité à la dimension sociale de l'acte de formation Après : diversification de l'activité et des publics	Avant : dispositif pédagogique mettant le formateur au centre de l'organisation Après : dispositif pédagogique mettant l'apprenant au centre de l'organisation	Nécessité de recentraliser le management et la ligne hiérarchique pour assurer l'atteinte des objectifs commerciaux

*cf. MINTZBERG, H. (1982), *Structures et dynamique des organisations*, Editions d'Organisation, Paris.

Commentaires :

Cette matrice montre le caractère déterminant de l'idéologie dans ce débat et les très nombreux impacts que l'appropriation de ces idées par les Dirigeants engendre sur la question de ce transfert. Ce transfert n'annonce pas une évolution pour l'AFPA, il consacre une rupture. Cette rupture annoncée se caractérise par un certain nombre de facteurs ici synthétisés et notamment :

- l'abandon de l'AFPA par le secteur public, l'AFPA n'est plus le « bras armé de l'État », elle devient une « entreprise de formation », et par voie de conséquence, cette réforme induit un possible changement de priorité dans le ciblage des publics (le public n'est plus considéré à l'aune d'une mission d'intérêt général, mais à l'aune de l'exploitation de l'entreprise)
- la nécessité pour cette association de s'inscrire dans le marché pour 80% de son activité dès 2010 (contre 20% avant la loi du 13 août 2004)²²¹,
- la nécessité pour accomplir cette mutation de changer de culture (« *de la culture de production à la culture de service* ») et pour cela,
- de changer de mode de production (de la formation qualifiante comme modèle dominant au « sur mesure ») et de mode de management (apparition de délégations inter régionales).

Au bout du compte cette rupture annonce elle – même une révolution interne. Elle annonce également un changement de cap pour l'organisation qui tel que l'a évoqué G. Donnadiou²²², va désormais se centrer sur son efficience au détriment d'une certaine efficacité sociale reléguant potentiellement ainsi au second plan les objectifs à atteindre (problème de pertinence globale du fait d'une moindre contribution au bien commun).

3.3.4.2 – L'interaction contexte- contenu : les trois vies de la réforme

Réforme institutionnelle

Cette réforme initiée dans le climat euphorique d'une nouvelle Présidence, et d'une nouvelle mandature a concerné le transfert d'une partie du financement aux Régions (acte II de la décentralisation « *mère de toutes les réformes* »²²³). Le contexte politique de cette réforme

²²¹ Affirmation de son DG : discours à l'AFPA de Lorient le 8 septembre 2009 (non publié)

²²² cf. op. cit. pp. 229-233

²²³ Ce qui avait été qualifié par le Premier Ministre de « *mère de toutes les réformes* » découlait « *d'un souci de cohérence dans la répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales et de simplification du paysage administratif dans le domaine de l'action sociale* » (cf. exposé des motifs relatifs à la loi du 13 août 2004).

s'est considérablement altéré dès lors que les élections régionales ont globalement été favorables à l'Opposition. Mais en tout état de cause, outre l'objectif affiché, cette réforme visait d'emblée deux objectifs (et peut-être trois) dont seul le premier était assumé. Le deuxième objectif était de transférer le problème de la mise en concurrence du financement de l'AFPA. On peut supposer qu'une des raisons possibles était d'éviter un débat national concernant l'application de la directive services. Cette assertion personnelle est à nuancer à l'aune des travaux de Le Lidec (2007) pour qui l'ambition décentralisatrice de Jean-Pierre Raffarin s'est heurtée aux réticences des grands corps et des syndicats de l'administration²²⁴, à la mobilisation des associations d'élus, puis à la victoire de l'Opposition aux élections régionales et cantonales de mars 2004, le contraignant à des compromis successifs qui ont réduit la portée de ce qui devait être la « mère de toutes les réformes » (Le Lidec, 2007). Si cette thèse peut s'appliquer aux aspects généraux de loi du 13 août 2004, en revanche elle semble inopérante dans le cas de l'AFPA, pour une raison que nous avons déjà évoquée : la bienveillance initiale de l'opposition sur ce sujet, incarnée dans le Rapport Mauroy de 2000²²⁵ qui conseillait cette régionalisation²²⁶. Une régionalisation construite en concertation avec les Régions, fussent – elles dirigées par des représentants de l'opposition nationale, aurait certainement abouti à de toutes autres configurations structurelles. La morsure de la défaite a sans doute rendu ceci impossible. La conception de cette réforme s'est donc finalisée dans un contexte de lendemain de défaite électorale. Hormis la querelle très transversale (aux principales familles politiques) des Régionalistes et des Jacobins qui a également produit son effet dans ce processus législatif, le futur vote de la loi par le moyen de l'article 49.3 ne sera pas étranger à ce contexte.

En imaginant de régionaliser le problème, sans doute le Gouvernement pouvait – il espérer (durant la phase pré – électorale) pouvoir compter sur une certaine solidarité idéologique d'une partie des Régions pour conforter cette solution.

Le revirement électoral a eu un double effet : la détérioration des relations entre le Gouvernement et les Régions d'une part mais aussi l'exacerbation du problème de la mise en marché de ce financement. Le troisième problème qui s'est posé (au moins sur le fond) est

Voir également sur ce sujet LE LIDEC P. (2007), « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 121-122, 1-2.

²²⁴ D'un certain point de vue c'est ce que confirme le témoignage de N. Menu (cf. annexe n°5)

²²⁵ MAUROY P. (2000), *Refonder l'action publique locale*, ed. La Documentation Française, Paris

²²⁶ « Proposition n° 27 :

Tous les crédits de la formation professionnelle, sauf ceux relevant de la solidarité nationale, sont gérés par les régions qui coordonnent la politique de formation en associant les services de l'État, l'ANPE et l'AFPA dans le cadre régional »

celui de la réforme de l'AFPA. Trois thèses se sont affrontées : celle de l'éclatement de l'AFPA en 22 entités régionales, celle du maintien du statut national et celle de la fusion ANPE/Assédic/AFPA à l'image d'autres dispositifs européens (cf. Irlande, Belgique). Compte tenu de la complexité du dossier et du climat politique tendu, la seconde thèse l'a emporté, car arrangeant les uns et les autres pour des raisons à chaque fois différentes.

Pour le Gouvernement cela permettait de ne pas soulever de mouvement social sur ce point. Pour les Régions encore ébahies de l'ampleur de leur victoire et pour certaines d'entre elles impréparées à une telle hypothèse (acceptable de leur point de vue mais prématurée), le maintien du statut national de l'AFPA permettait d'éviter la mise en œuvre d'une charge de gestion qui posait au surplus la question du positionnement même de la Région au regard de la législation de la formation continue, car une régionalisation de l'AFPA dans cette circonstance historique n'aurait pu se concevoir en dehors d'une gouvernance régionale forte. Pour les Partenaires sociaux de l'AFPA, la garantie du maintien du statut pouvait signifier le non démantèlement. Pour les Partenaires Sociaux siégeant à la Gouvernance, cela signifiait en plus, le maintien de leur positionnement.

Enfin pour les concurrents de l'AFPA, cela signifiait que les Régions ne prendraient pas le risque de devenir juge et partie.

Réforme Juridiste

Puis vint l'élection présidentielle de 2007.

La politique mise en œuvre par le Gouvernement suite à l'élection présidentielle a fini d'enkyster le problème. La question de l'emploi est devenue une compétence de Bercy, signifiant ainsi son entrée « par la grande porte » dans l'univers institutionnel de l'économie, mais aussi du budget. La question de la concurrence est alors devenue centrale dans le débat de ce transfert, la nouvelle proximité des directions de la concurrence et de la répression des fraudes d'une part, et de l'emploi et de la formation professionnelle d'autre part, au sein d'un même ministère n'avait rien de fortuit. La Révision Générale des Politiques Publiques s'annonçait.

Le contenu de cette réforme s'est ensuite compliqué du fait de la structuration constante de la stratégie d'opposition des Régions concernant la mise en œuvre de cette mise en marché et de sa confrontation de plus en plus dure avec un volontarisme politique revendiqué.

La parution de l'avis du Conseil de la Concurrence le 18 juin 2008, a engagé le processus dans une seconde phase en le compliquant d'une problématique additionnelle : celle du transfert des personnels de l'AFPA en charge de l'orientation au sein des effectifs de Pôle

emploi. Cette disposition née de l'amendement parlementaire au projet de loi de finances 2008 (déposé par une sénatrice d'obédience libérale), est apparue *ex-abrupto* dans le paysage de ce transfert, en légitimant cette proposition sur le fondement du texte de l'avis du Conseil de la Concurrence.

La question des nouvelles modalités de financement de la programmation régionale a dès lors primé dans le débat, et les Régions se sont essayées au difficile exercice du contournement du pouvoir central en recherchant dans la référence juridique européenne une issue positive. Dans cette recherche d'apparence juridique c'est à nouveau le politique qui était central. Cette recherche, comme tout processus de recherche a eu un effet pédagogique sur les chercheurs, en l'occurrence les services de formation des Régions, en effectuant le difficile apprentissage des contenus et en rencontrant au plus tôt les limites techniques de l'exercice, car nous l'avons déjà démontré, le droit français n'est pas en opposition avec le droit européen sur ce sujet, il est simplement plus contraignant, par choix du législateur et des dirigeants. Progressivement des solutions médianes sont apparues, dégonflant le problème posé par ce transfert aux élus des Régions, leur offrant une sortie politique honorable dans ce débat frontal.

Réforme socio - organisationnelle

Rapidement un autre point de discordance est apparu, déjà évoqué, le transfert des personnels en charge de l'orientation au sein des effectifs de Pôle emploi.

Cette nouvelle question de transfert a eu un effet de morcellement du débat général et a permis aux positionnements syndicaux de se fixer sur une problématique plus visible.

Ce débat dans le débat, au demeurant légitime en tant que tel, a engendré une dispersion de l'expression des mécontentements. Les revendications des Régions et des partenaires sociaux ont dès lors été polarisées de façons différentes, les intérêts vitaux des uns et des autres primant sur le caractère global du problème.

Le contenu de la réforme a muté deux fois : d'un problème général, il est devenu un problème apparemment juridique puis un problème socio – organisationnel. Dans ce contexte de profonde mutation, l'AFPA a changé de management, ce qui a permis ainsi la continuation de la symbiose entre les thèses gouvernementales et la stratégie managériale de l'AFPA, première condition d'une logique de survie (étant donné la place de l'État dans la vie de l'AFPA). Ce processus mimétique sera analysé dans le chapitre cinq. Dans des circonstances analogues il s'est également imposé en Italie concernant l'ENAIP, homologue transalpin de l'AFPA.

Synthèse des interactions Contexte – Contenu

	<i>Contexte historique</i>	<i>Contexte politico - idéologique</i>	<i>Contexte électoral</i>	<i>Contexte législatif</i>	<i>Contexte Economique Contexte Social</i>
<i>Réforme Institutionnelle</i>	X	X	X		
<i>Réforme Juridiste</i>	X	X		X	
<i>Réforme Socio Organisationnelle</i>		X	X	X	X

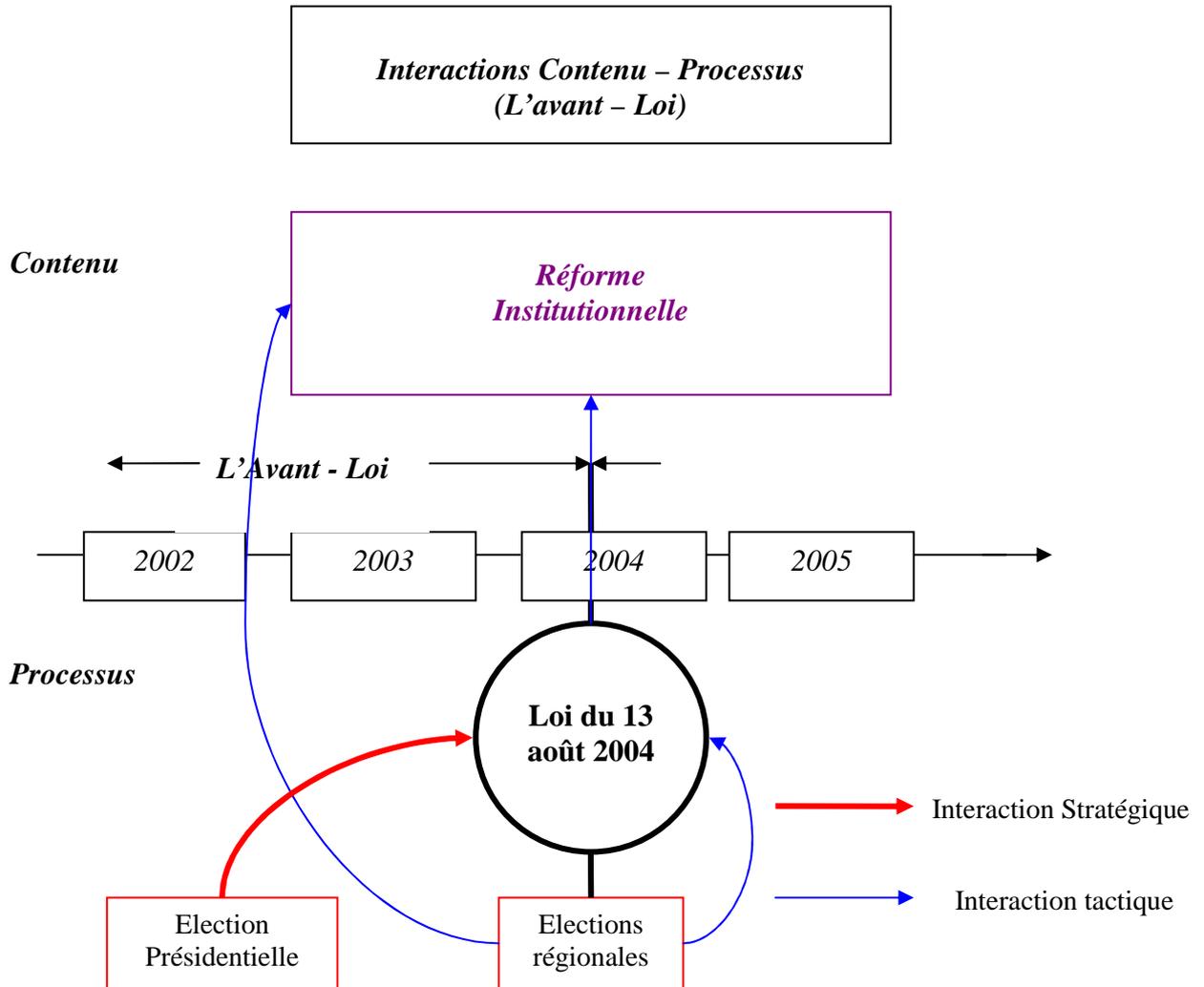
3.3.4.3 – L'analyse horizontale démontre le passage en force de la réforme

Pour faire suite aux travaux de Pettigrew, il s'agit ici de capter les jeux de forces entre acteurs, les actions et interactions qui font évoluer l'organisation dans une période de temps donnée. Cette analyse traduit la manière dont les acteurs à chaque moment du temps cherchent à faire passer l'organisation du présent au futur.

Sur un plan opérationnel nous avons divisé le processus à l'œuvre en trois séquences temporelles : - la phase préparatoire au vote de la loi du 13 août 2004,
- la phase transitoire 2004/2008,
- l' après 2008

Phase n°1 : L' Avant – Loi

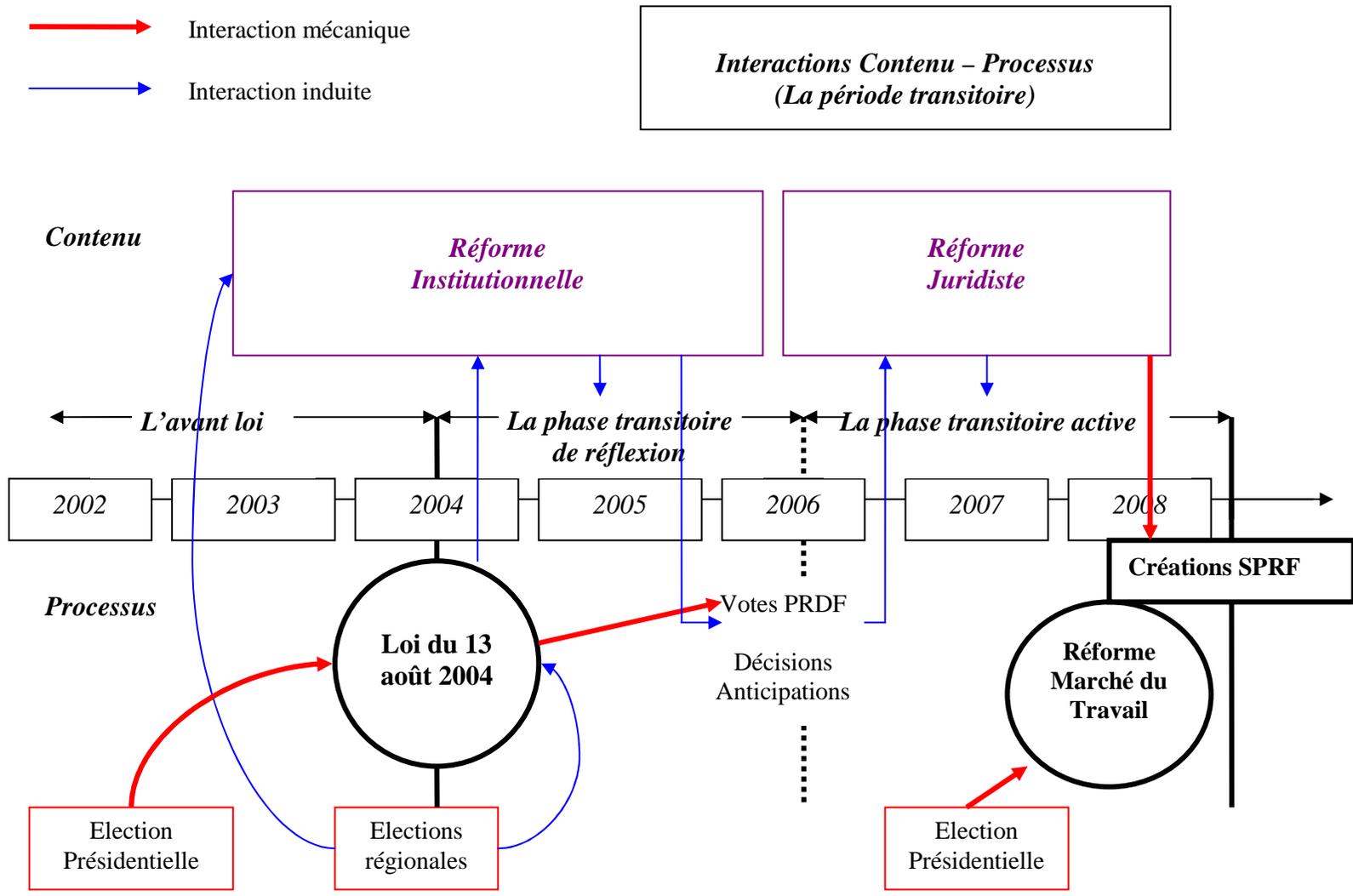
<i>Acteurs</i>	<i>Nature de l'Intervention dans le Processus</i>
Les acteurs économiques	Intervention directe auprès des Dirigeants pour les convertir aux vertus du marché (ex : rôle de l'ERT dans la marchandisation de la formation)
L'Union Européenne	Adoption de thèses d'inspiration néolibérales et leur introduction dans la législation (et « Directive Bolkestein » + rôle avéré dans les négociations de l'OMC en faveur de la libéralisation des services).
Le Gouvernement	Opte pour un transfert aux Régions et évacue la problématique de mise en marché de la commande publique de formation grâce à ce transfert
Les Régions	Après avoir revendiqué une certaine prise sur les affaires de l'AFPA (cf. rapport Mauroy) les Régions s'opposent à ce transfert dans le cadre du débat parlementaire.
L'AFPA	Se prépare en interne à cette échéance par un plan de restructuration
Les Partenaires Sociaux	Les Syndicats font pression contre le projet, Le Patronat est en retrait.
Les Concurrents de l'AFPA	Militent activement pour la mise en marché de ce financement



Phase n°2 : la période transitoire 2004/2008

Préambule : cette période se divise en deux parties distinctes : la phase transitoire consacrée à la gestation du projet politique de formation professionnelle par les exécutifs régionaux issus du scrutin de 2004, et la seconde que l'on peut qualifier de phase transitoire active. Cette seconde phase est réduite aux années 2006/2007/2008, les deux premières années sont de nature différente : d'une part 2004 ne représente qu'une demi – année (vote de la loi en août) et d'autre part 2005 correspond à une prise en main des exécutifs par les nouveaux élus régionaux de 2004.

<i>Acteurs</i>	<i>Nature de l'Intervention dans le Processus</i>
Les acteurs économiques	En retrait
L'Union Européenne	Le Parlement adopte différentes positions en faveur de la création de SSIG sans toutefois que la Commission ne traduise ceci sur le plan opérationnel s'en remettant à la notion de subsidiarité. Deux visions opposées s'affrontent, mais la cause des SSIG progresse.
Le Gouvernement	<p>Le gouvernement Raffarin temporise et cherche à faire appliquer ce transfert dans le cadre d'une concertation qui se déroule au travers du débat de l'anticipation du transfert définitif.</p> <p>Le Gouvernement Fillon diligente plusieurs rapports sur la question de la formation professionnelle en général et se crispe sur la question de la mise en marché de la commande publique. Globalement il tente de reprendre l'ascendant sur la gouvernance de la formation.</p>
Les Régions	Après avoir hésité, les Régions anticipent le transfert de l'échéance du 1 ^{er} janvier 2009, et recherchent des solutions alternatives à la mise en marché, puis prorogent unilatéralement les conventions de subvention d'une année supplémentaire dans l'espoir de trouver une solution différente au mandatement par voie de marché public.
L'AFPA	Recherche également des stratégies alternatives à la stricte mise en marché et poursuit son plan de restructuration. Elle cherche à peser sur le débat en nourrissant la réflexion des décideurs régionaux (voire nationaux).
Les Partenaires Sociaux	<p>Les syndicats ouvriers se manifestent en faveur du maintien de l'AFPA hors des règles du marché, mais sont très peu disponibles pour ce dossier, car très mobilisés par des réformes nationales initiées par le Gouvernement.</p> <p>Le patronat reste en retrait notamment pour les mêmes raisons que les syndicats ouvriers. L'AFPA n'est pas une priorité.</p>
Les Concurrents de l'AFPA	Saisissent le Conseil de la Concurrence pour qu'il émette un avis sur la compatibilité des différentes missions confiées à l'AFPA avec les règles de libre concurrence.



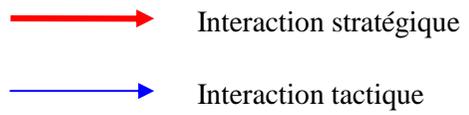
Phase n°3 : l'après 2008

<i>Acteurs</i>	<i>Nature de l'Intervention dans le Processus</i>
Les acteurs économiques	En retrait et mobilisés sur la mise en œuvre de dispositifs visant à atténuer les effets de la crise économique.
L'Union Européenne	L'élection du Parlement européen de mai 2009 conforte la majorité libérale. L'UE tente de faire face aux effets de la crise économique dans un contexte de consensus minimaliste. La question de la libéralisation des services ne constitue plus une priorité
Le Gouvernement	Organise le transfert des psychologues de l'AFPA au sein des effectifs de Pôle emploi dans le cadre de la loi de réforme de la formation professionnelle. Il met l'AFPA en concurrence sur ses marchés historiques et cherche à démontrer la thèse d'une AFPA conquérante, ne perdant aucun des marchés de l'État, donc de la faisabilité voire de l'innocuité de la réforme au regard de cette question.
Les Régions	Créent des SIEG de formation mais se résolvent à une mise en concurrence très maîtrisée de leur commande publique. Elles sont désormais mobilisées sur trois autres dossiers : la réforme de la formation professionnelle qui dans son article 20 remet en cause le primat des Régions sur le PDRF, la réforme des collectivités locales et l'élection de 2010. L'AFPA n'est plus une priorité.
L'AFPA	Change de DG, entame sa révolution interne et cherche à devenir une entreprise de formation, leader national sur son marché.
Les Partenaires Sociaux	Se mobilisent contre les effets de la crise économique et s'impliquent dans la création et la gestion d'outils de lutte contre la crise (ex. FISO ²²⁷), concernant l'AFPA, les syndicats ouvriers se focalisent sur le transfert des psychologues au sein des effectifs de Pôle emploi sans y parvenir. La question de la mise en marché ne constitue plus une priorité, puisque l'AFPA a remporté tous les appels d'offres.
Les Concurrents de l'AFPA	Observent de façon méticuleuse la façon dont les Régions se conforment aux règles du droit et entament des contentieux à chaque fois que cela est possible ²²⁸ , pour instaurer le rapport de force.

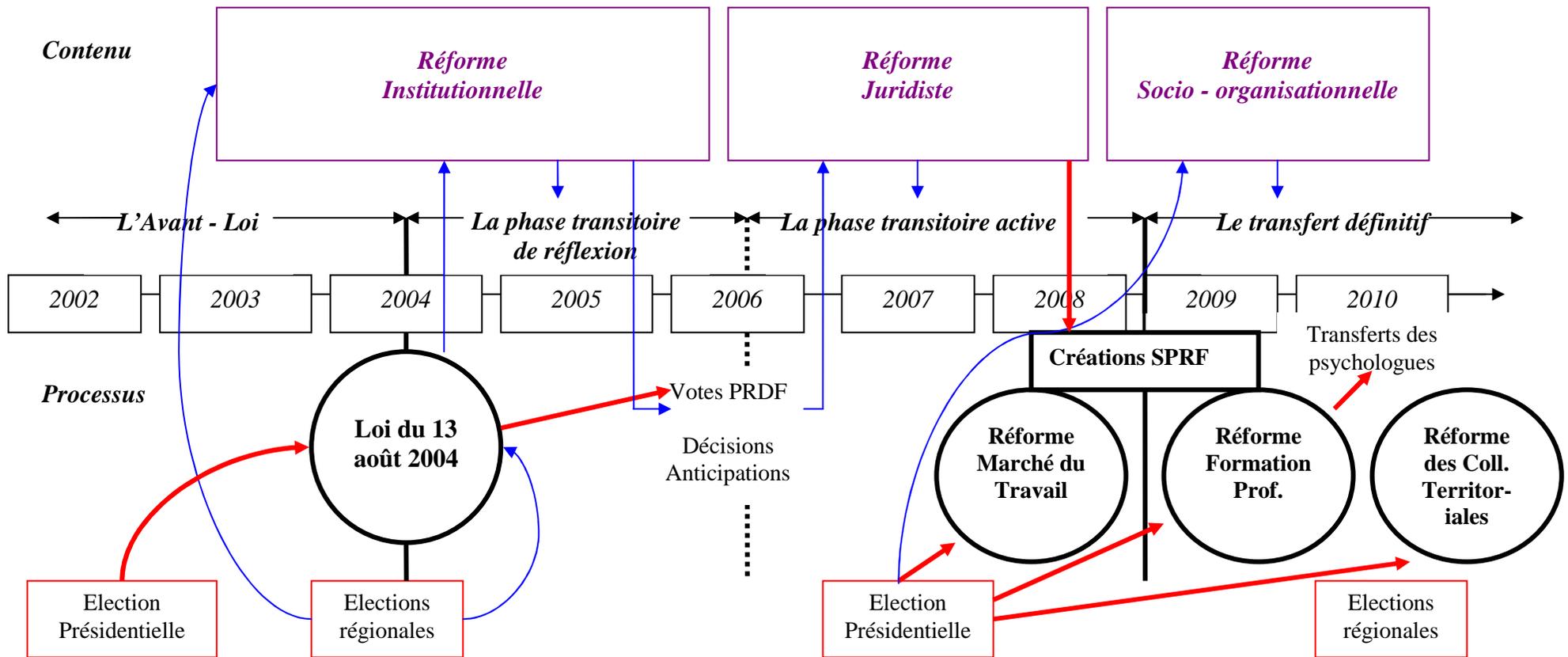
²²⁷ Extrait de l'article du Monde (25/VI/09) intitulé « *Les premiers investissements sociaux du FISO* » :
« *Le fonds d'investissement social entre dans une phase opérationnelle. Imaginé par la CFDT, annoncé par le chef de l'Etat lors du sommet social du 18 février, le FISO est notamment destiné à financer la formation des salariés victimes de la crise. Lors de la troisième réunion du comité de pilotage, jeudi 25 juin, les partenaires sociaux et le gouvernement ont commencé à sélectionner des actions concrètes à financer* ».

(source : http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/06/25/les-premiers-investissements-sociaux-du-fiso_1211326_3224.html)

²²⁸ dépêche AEF n°116304 du 25/VI/2009 intitulée : « *SIEG: recours contentieux des Urof et du Synofdes contre le subventionnement par la région Limousin de quatre organismes de formation* »



*Interactions Contenu – Processus
(Synthèse des trois phases)*



Conclusion générale de la première partie

La conclusion que l'on peut tirer de ce processus dialectique est que la sortie du modèle en tension se profile, mais vers le bas. La réforme est passée en force et l'AFPA qui a symbolisé un temps fût, le débat de la libéralisation des services doit désormais s'adapter, et marcher vers une autre destinée avec un objectif à atteindre : devenir le leader dominant du marché de la formation professionnelle en France. Les séquelles externes de cette réforme « à la hussarde » ne sont pas encore mesurables ni même objectivables à ce stade. Par contre en interne, ils sont déjà perceptibles.

Les conclusions que l'on peut tirer de cette matrice d'impact, de même que de l'analyse du rôle des acteurs seront confirmées par l'analyse qui suit dans la seconde partie. Les conclusions présentées par les outils de l'analyse contextualiste seront validées et détaillées dans le cadre de la mobilisation des outils de Nouveau Management Public Suivi Evaluation.

La partie qui suit va nous permettre d'analyser en interne les effets de cette loi, dont on pourra observer qu'ils bouleversent l'organisation dans un contexte de « maltraitance institutionnelle » déjà objectivé.

Deuxième partie

L'impact de la loi du 13 août sur l'AFPA

Chapitre 4. – Evaluation de l’impact de la loi du 13 août 2004 sur l’autonomie décisionnelle des Régions et la stratégie de l’AFPA

« Ce sont les impératifs de la technologie et de l’organisation qui déterminent la forme de la société économique, non les images de l’idéologie. »

J.K. Galbraith

Introduction

Complémentairement aux chapitres de la première partie qui privilégient une analyse des traces de cette question dans son environnement par le recours à l’analyse contextualiste, ce quatrième chapitre a pour objet d’étudier l’impact²²⁹ du processus de transfert sur l’autonomie des Régions et l’organisation générale de l’AFPA.

Pour cela, nous inscrivons notre recherche dans une double dimension : celle des théories issues du mouvement néo – institutionnaliste et l’instrumentation issue de l’évaluation des politiques publiques.

Ce chapitre démontre la pertinence de cet outillage conceptuel dans le cadre de l’étude de tels processus et notamment des notions d’isomorphisme et de champ qui aident à comprendre les résistances au changement.

Il montre également la prégnance des outils de l’évaluation et notamment le NPM enrichi de la dimension Suivi – Évaluation, pour analyser l’impact de cette loi. Au bout du compte il montre que les travaux des néo-institutionnalistes et ceux de M. Baslé sont d’une très grande opérationnalité pour analyser le changement organisationnel et peuvent constituer un cadre de référence pour la conduite du changement dès lors qu’un consensus sur ce projet peut s’instaurer entre le politique et le technicien.

²²⁹ Rappelons que dans son sens premier le substantif « impact » signifie le fait de venir heurter une chose, au second degré (ici requis), nous signifions le sens d’effet, d’influence sur une action ou un état et en l’occurrence sur une organisation. Au sens où l’entend M. Baslé dans le cadre du Diagramme Logique d’Impact, cette notion évoque « l’atteinte des objectifs stratégiques » cf. BASLE.M. (2008), *Livre blanc – Innover dans les pratiques : le suivi- évaluation pour un pilotage optimisé de l’action publique*, ed. Université de Rennes 1 / MGDIS, Rennes. Dans le même ouvrage il la définit clairement : « L’impact représente un effet conjugué, produit par plusieurs résultats, sur un bénéficiaire direct à long terme ou sur un bénéficiaire indirect à moyen ou long terme ».

4.1 – Les nouvelles règles du jeu politique : la question de la liberté d’action des Régions

Face aux changements induits par la Loi du 13 août 2004 (les Régions en charge du PRDF, le transfert du financement de l’AFPA) et à une mise en cohérence des formes voulue par le Gouvernement, les acteurs gardent –ils une part de liberté, et si oui laquelle ? Existe – t’il des tendances lourdes entravant la liberté des acteurs et prédéterminant leur action ? Et dans quelle mesure le dossier de l’AFPA contribue t’il à structurer le champ de l’inter régionalité ?

Methodologie

Pour répondre à cette question nous établissons le socle théorique de la réponse sur les travaux des « néo – institutionnalistes » américains Di Maggio P. Powell. W²³⁰, Scott W.R.²³¹ qui se sont intéressés aux processus et aux effets de la structuration de champs (*field*) organisationnels, entendant la structuration comme le « *degré d’interaction et la nature des structures inter – organisationnelles* » qui s’y mettent en place.

Christian Maroy et Béatrice Van Haerperen²³² ont analysé cette question, leur travail est ici résumé²³³.

4.1.1 – Le fondement théorique

L’approche néo – institutionnaliste des champs organisationnels

La notion de champ a été largement diffusée par Pierre Bourdieu. Le concept de champ est ainsi d’abord considéré comme un espace relationnel dont les enjeux, les structures se sont construits et autonomisés à des degrés divers au cours d’un parcours historique.

L’approche des auteurs de la notion de champ appliquée à la formation / insertion s’inspirera toutefois moins de Bourdieu que du courant néo – institutionnaliste, courant de la sociologie des organisations qui a également thématiqué et analysé les champs (*field*) organisationnels.

Une des idées essentielles du courant néo – institutionnaliste en sociologie des organisations tient à la nécessité d’appréhender, dans les processus organisés, d’autres moteurs que la tendance croissante de nos sociétés à la rationalisation, dont Weber avait perçu la marque

²³⁰ DI MAGGIO, P., POWELL, W. (1991), *The New Institutionalism in Organization Analysis*. University of Chicago Press

²³¹ SCOTT W.R. (1995), *Institutions and Organizations*. Thousand Oakes, Sage.

²³² MAROY C. VAN HAERPEN B. (2005) “La structuration du champ de l’insertion en Wallonie : un processus inachevé” in GUYOT J.L., MAINGUET C., VAN HAERPEN B., *La formation professionnelle continue – Enjeux sociétaux*, ed. De Boeck Université, Bruxelles.

²³³ chapitre 1 de l’ouvrage de GUYOT J.L., MAINGUET C., VAN HAERPEN B. (2005), *La formation professionnelle continue – Enjeux sociétaux*, ed. De Boeck Université, Bruxelles.

dans l'avènement de la bureaucratie. Les néo - institutionnalistes insistent sur la nécessité de cerner dans les organisations individuelles comme dans les champs organisés, des phénomènes d'institutionnalisation (note des auteurs : on entend par institutionnalisation les processus par lesquels dans les pensées et l'action sociale, les rôles attendus, les réalités ou les processus sociaux prennent un statut de « normes », un statut contraignant). Ces règles peuvent aller de soi (aspect cognitif), être renforcées par l'opinion publique (aspect normatif) ou la loi (aspect réglementaire ou légal). Scott donne la définition générique suivante de l'institution : « *Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior* ». (Scott, 1995 : p. 33). Maroy et Van Haerperen s'inspirent du travail de Paul Di Maggio et Walter Powell, sur la dynamique des champs organisationnels. L'interrogation n'est pas d'abord centrée sur les luttes et conflits dans un champ structuré, mais davantage sur le processus de constitution du champ²³⁴.

Un champ organisationnel est défini comme suit :

- un ensemble d'organisations opérant dans le même domaine, définies par la similarité de leur services, produits et fonctions. De ce point de vue, la notion présente une analogie avec celle de l'industrie des économistes mais la perspective économique insiste surtout sur la compétition et les compétiteurs au sein d'un secteur considéré ;
- le champ inclut aussi les organisations qui influencent de façon importante les premières : par exemple les « fournisseurs » ou les clients cruciaux, les propriétaires, les acteurs régulateurs (État, association professionnelle), les pourvoyeurs de financement.

Les frontières de ces champs ne sont donc pas géographiques mais fonctionnelles ; les acteurs sont considérés pour deux types de raisons :

- soit ils entretiennent entre eux des relations « d'interconnection » : autrement dit, il existe des transactions reliant les organisations sous plusieurs formes – relations contractuelles ou informelles (flux de personnel entre les organisations) ou encore, par exemple, participation de leur personnel à des activités communes de nature professionnelle ou syndicale.
- soit ils présentent une position fonctionnelle similaire face à d'autres organisations ou champs sociaux, quand bien même ils n'ont aucun lien direct entre eux au sein du champ.

²³⁴ Que faut-il entendre par la notion de champ organisationnel ?

« *By organizational field we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life : key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products* ». (DI MAGGIO, P., POWELL, W. (1991), *The New Institutionalism in Organization Analysis*. University of Chicago Press).

Il s'agira donc de considérer tant des relations d'interdépendance que des interactions effectives.

Une des questions clés posées par Di Maggio et Powell est de comprendre les processus au travers desquels un champ organisationnel se structure et surtout comment les organisations qui le composent tendent ipso facto à devenir plus « semblables » l'une à l'autre dans leurs caractéristiques organisationnelles et leurs modes de fonctionnement. Ce processus d'homogénéisation est désigné comme un processus d'isomorphisme, c'est-à-dire « *a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions* »²³⁵

L'isomorphisme institutionnel est lié au processus de structuration, de définition institutionnelle du champ. C'est-à-dire que la structure et les formes d'un champ ne procèdent pas d'une existence « naturelle » liée par exemple à la technologie ou au produit fabriqué mais d'un processus socio – institutionnel. Ce processus de définition institutionnelle du champ se manifeste dans quatre aspects :

- . L'augmentation de l'étendue des interactions entre organisations dans le champ ;
- . L'émergence de structures inter – organisationnelles bien définies de pouvoir ou de coordination et l'apparition de formes de coalition au sein des organisations constitutives ;
- . L'accroissement de la charge d'information à laquelle chaque organisation doit faire face dans le cadre de son activité, dès lors que le champ se structure ;
- . Le développement d'une prise de conscience mutuelle par les participants de leur implication dans une activité de nature commune.

En quelque sorte ces indications peuvent être considérées comme des indicateurs (« factuels » et « représentationnels » ; « objectifs et « subjectifs ») de constitution du champ.

Une des questions de recherche des néo – institutionnalistes (et singulièrement de Powell et Di Maggio) est de comprendre le phénomène d'isomorphisme institutionnel, de comprendre non pas la « diversité » parmi les organisations, mais au contraire leur tendance à se rapprocher de standards et de modèles communs.

Leur hypothèse générale est qu'on ne peut uniquement interpréter ce phénomène comme une pression rationnelle à la pression compétitive, compte tenu d'un contexte (de marché, de technologie, de produit) donné. Cette interprétation promue notamment par une approche concurrente en sociologie des organisations (*population ecology*), implique en effet que les

²³⁵ *ibid.* p. 66

organisations se ressemblent au bout d'un processus de sélection au sein d'une population d'organisations. Les organisations ont des structures et des caractéristiques proches, parce qu'elles ont adopté les formes les plus adaptées à leur environnement alors que les autres ont disparu car elles n'ont pas réussi à « survivre ». Or ce type de raisonnement ne pourrait être valable que lorsque plusieurs conditions sont réunies : existence d'un marché concurrentiel et ouvert (Di Maggio P. et Powell W., 1991), technologie utilisée dans l'activité de base de l'organisation maîtrisée et relativement exempte d'incertitudes, critères d'évaluation « outputs » de l'organisation clairs et aisément évaluables (Meyer J., Scott W., Deal T.)²³⁶.

Ces deux dernières conditions ne peuvent être remplies dans le cadre de la formation où d'une part les objectifs et les critères d'évaluation de l'activité sont multiples et pas toujours l'objet d'un consensus et où, d'autre part, l'évaluation des résultats n'est pas toujours facile.

Le courant néo – institutionnaliste avance que d'autres processus que la « rationalisation » des structures en fonction des fins à atteindre, expliquent la tendance des formes organisationnelles à converger vers des modèles communs au sein d'un champ organisationnel. Trois types de processus de nature institutionnelle sont à l'œuvre et trois processus d'isomorphisme coexistent :

Isomorphisme coercitif

Il résulte de pressions formelles et informelles exercées sur des organisations dont elles sont dépendantes, en particulier par les institutions étatiques. Ainsi par exemple, le comportement et la structure d'une organisation peuvent résulter de diverses pressions qui peuvent être ressenties selon le cas comme une « force », une « persuasion » ou encore une « suggestion ».

Processus mimétique

L'incertitude sur les buts ou les technologies utilisées encourage l'imitation par adoption de « modèles » ou de « standards de référence ». Lorsque les objectifs sont ambigus ou incertains, lorsque l'environnement crée une incertitude dans le mode d'atteinte des objectifs, les organisations peuvent se modeler sur les pratiques d'autres organisations (par exemple : [...] actuellement, adoption dans les entreprises américaines des pratiques de gestion japonaises). On copie les modèles en apparence les plus légitimes ou les plus « *successful* ».

²³⁶ MEYER J., SCOTT W.R., DEAL T. (1983), "Institutional and Technical Environments Sources of Organizational Structure : Explaining the Structure of Educational Organizations", in MEYER J., SCOTT W.R. *Organizational environments. Ritual and Rationality*, Beverly Hills, London, New Dheli, Sage Publications.

Pressions normatives

L'isomorphisme résulte encore de « pressions normatives ». Il prend son origine dans la professionnalisation des groupes professionnels transversaux aux organisations. Ceux-ci diffusent des standards d'action via les structures cognitives partagées de ces professionnels (en raison de leur formation initiale ou continue) ou plus formellement via les activités de réseaux professionnels.

Un champ organisationnel se forme donc au fur et à mesure que les organisations constitutives adoptent des formes organisationnelles qui y sont soit imposées, soit proposées comme modèles légitimes. Les organisations s'y réfèrent dans la mesure où l'adoption de ces formes est cruciale pour garantir ou accentuer la légitimité de l'organisation, pour obtenir les soutiens internes ou externes dont elle a besoin pour exister institutionnellement. Il en résulte l'isomorphisme évoqué.

Nous étudierons donc l'existence d'indicateurs de champ puis les processus de structuration de ce champ

4.1.2 – Les indicateurs de champ

- Interdépendances et interactions entre les organisations

Les débats qui se sont tenus au sein de l'Association des Régions de France avant le transfert et pendant la période transitoire concernant la bonne façon de traiter le dossier de l'AFPA, démontrent que des phénomènes d'interdépendance se sont constitués :

- le débat de l'anticipation a fait considérablement évoluer les positions de bon nombre de Régions. En effet, dès le questionnement posé, les Régions ont commencé à se réunir dans le cadre d'un groupe informel dit « groupe AFPA » qui se réunissait sous la présidence d'un élu. Dans le contexte la position des différentes Régions s'est exprimée et l'analyse progressant, un consensus s'est progressivement dégagé en faveur d'une anticipation de l'échéance du 1^{er} janvier 2009.

Au début les Régions se divisaient en trois blocs : les pro – anticipation, les anti – anticipation et ceux qui considéraient qu'un transfert des fonds n'était pas complètement indispensable et qu'une convention de collaboration était suffisante.

Progressivement les partisans du troisième bloc se sont ralliés aux deux premiers qui au bout du débat furent très inégaux en taille. En effet : 19 Régions sur 22 adoptèrent l'anticipation, les Régions restantes furent :

La Lorraine (cf ci avant), La Corse qui s'estimait trop en retard dans le dossier pour aboutir, la dernière concluant une convention d'anticipation pour la dernière année de la période transitoire.

- *Emergence de structures inter organisationnelles bien définies et formes de coalition*

Le groupe ad hoc, dit « groupe AFPA », en constitue le cœur. De façon encore plus informelle les Régions se sont réunies par affinités pour explorer tel ou tel aspect du dossier, parfois même en présence de représentants de l'AFPA.

L'AFPA participa au plus haut niveau aux rencontres du groupe ad hoc et à de nombreuses reprises, alors même que les représentants de l'État ne participèrent pas plus de deux fois à ces réunions.

- *L'accroissement de la charge d'information*

De nombreuses informations circulèrent via l'ARF qui commandita même des études complémentaires sur le volet juridique de ce dossier et progressivement les Régions de leur propre initiative ont diffusé des informations concernant leurs réflexions et leurs travaux par le moyen d'un intranet. A titre d'exemple les textes des conventions en gestation ont été mutualisés dans le cadre du site Localtis²³⁷.

La charge d'information également a crû de façon importante depuis les techniciens en direction des élus de même que sur le terrain pour ce qui concerne l'étude de l'opportunité de cette anticipation dans le cadre de réunions hebdomadaires des trois signataires éventuels de cette convention d'anticipation.

Il faut toutefois préciser qu'il ne s'agit pas là à proprement parler d'accroissement d'information en direction d'un commanditaire. Ceci s'explique néanmoins du fait du caractère même de cette période et du motif des rencontres principalement centrées sur la réponse à une question : anticiper ou non ?

- *Développement d'une prise de conscience mutuelle par les participants de leur implication dans une entreprise commune*

Progressivement le groupe ad hoc s'est structuré autour de réunions régulières et les participants à ce groupe ont développé des relations de travail voire des échanges plus fournis que par le passé. Ce groupe ad hoc s'est prolongé dans le cadre des échanges qui ont été menés avec la Direction des Affaires Juridiques du MINEFE et a muté en un groupe permanent de rencontre des Directeurs de la Formation Continue.

²³⁷ <http://www.localtis.info>

Il est de fait possible de conclure à l'existence d'indicateurs de constitution du champ de l'inter – régionalité. De la même façon peut-on affirmer le caractère inachevé de ce champ si on examine les degrés du niveau d'information qui accompagne la constitution de ces interdépendances structurelles.

Si l'on se réfère à cette notion de champ et qu'on l'analyse dans le contexte de cette recherche, on peut conclure à l'application de cette notion dans la situation présente.

Comment qualifier les rapports entre l'État et les Régions au regard des thèses de Di Maggio et Powell ?

4.1.3 – Les processus de structuration du champ

Comme on peut le constater la théorie de Powell et Di Maggio s'applique également dans le cadre de la structuration du champ. L'État impose ses vues (isomorphisme coercitif), les Régions tentent de modéliser une position commune face à l'inflexibilité de l'État (isomorphisme mimétique) qui s'opérationnalise au travers de documents de référence communs et d'instances d'élaboration partagées (isomorphisme normatif).

- le degré d'isomorphisme coercitif

La construction institutionnelle du champ puis de l'isomorphisme des formes et des structures procède selon Powell et Di Maggio, d'un processus coercitif, c'est-à-dire des pressions formelles et informelles exercées sur les organisations par d'autres organisations dont elles sont dépendantes et en particulier de l'État.

L'histoire du volet « AFPA » de loi du 13 août 2004, tant dans sa genèse, que dans les débats parlementaires qui s'en sont suivis, puis la mise en œuvre par les services de l'État du texte de cette loi, montrent que le processus est coercitif au sens de Powell et Di Maggio : les Régions n'ont pas revendiqué ce transfert décidé unilatéralement, les Régions récusent même son opportunité, de la même façon récusent – t'elles les modalités prévues de sa mise en pratique et pour autant, l'État reste inflexible. Les financements ont bien été transférés au jour dit et quelles qu'aient été les revendications les Régions.

- le processus mimétique

Ce processus est quant à lui à l'œuvre au sein des Régions. Il se caractérise par la dimension d'incertitude quant à la bonne façon de précéder. Il s'établit notamment au sein de

représentants des exécutifs régionaux qui modélisent leurs positions de façon mutuelle et en fonction d'affinités électives ou de rapports de force.

Le basculement progressif de Régions d'une position de collaboration sans transfert de fonds à une anticipation pure et simple telle que prévue par la loi s'explique en grande partie de cette façon.

- *les processus normatifs*

Il se caractérise par la constitution entre Régions de documents communs de référence (ex : convention – type). Dans ce contexte spécifique les conventions – type ont été au nombre de deux et ont été adoptées à très peu de variantes près par l'ensemble des Régions concernées. Ces textes ont par ailleurs été co construits avec les représentants de l'État en région et ont souvent été inspirés par eux, selon une trame en provenance de la DGEFP (Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle).

Il s'est également constitué autour du rôle important du groupe de travail ad hoc, au sein duquel les techniciens des Régions ont développé une expertise particulière qui a contribué à la conclusion du débat.

Synthèse

- Les acteurs des Régions gardent en effet une part de liberté au sein du débat de l'anticipation du transfert des financements de l'AFPA mais elle est réduite d'abord par les termes de la loi, ensuite par la position de l'État et enfin par les positionnements réciproques des Régions et les jeux d'acteurs qui en résultent.

- Il est également possible d'affirmer que le dossier de l'AFPA contribue activement à structurer le champ de l'inter – régionalité et permet même de renforcer le pouvoir de fédération de l'ARF.

- Au travers de cette instance sont nées ou se sont renforcées des collaborations jusque là plus épisodiques. Ce premier débat de l'anticipation du transfert de la commande publique structurera le deuxième, celui de l'après 2009.

4.2 – Les recours à l'Évaluation des politiques publiques : rappel méthodologique

Afin de caractériser et d'analyser les effets de la loi du 13 août 2004 sur l'AFPA en tant qu'organisation, nous aurons recours à une instrumentation issue de l'évaluation des politiques publiques. Mais avant de recourir à cette analyse il convient de montrer en quoi le NPM affecte bien le dossier de l'AFPA. Pour ce faire nous rappellerons les principales critiques formulées et les rapprocherons de la situation de l'AFPA afin d'en percevoir la concordance.

<i>Critiques du NPM</i>	<i>Application à l'AFPA</i>
Le NPM consacre l'efficacité au détriment de l'efficacités	Le transfert fait primer une logique budgétaire sur l'efficacité sociale de l'AFPA, le budget contre l'intérêt général
Culture de la performance et éthique de service public sont compatibles	Ne constitue pas la légitimation du transfert : valeur plutôt partagée au sein de l'association
Le NPM a produit une aberration : le fonctionnaire devient plus allégeant aux indicateurs de performance qu'à la commande politique	Cette critique ne s'applique pas ici puisque les deux injonctions se confondent
Le NPM constitue une technologie du changement limitée car ne favorisant pas l'apprentissage de la compétence collective et individuelle	Cette critique s'applique, la réforme est descendante et imposée
Le NPM consacre le glissement de la figure du citoyen vers celle du consommateur	Cette critique ne s'applique pas (ou pas encore)
Un NPM purement budgétaire n'oblige pas le politique et le manager à dialoguer	Nous sommes tout à fait dans ce cas de figure
La mise en œuvre de pratiques issues d'un NPM « orthodoxe » engendre stress, et mal vivre au travail, mais aussi culpabilités.	Cette critique s'applique en partie (cf. mouvements sociaux, et transfert des psychologues)
La mise en œuvre du NPM ne réussit que dans le cadre d'un processus d'adaptation organique, par un processus de différenciation culturelle	Cette critique s'applique partiellement
Les modèles NPM ne peuvent faire l'objet d'une appropriation qu'à la condition d'une prise en compte des dimensions fonctionnelles et contextuelles	Cette critique s'applique
L'appropriation du NPM passe par un filtre culturel et un processus transformationnel	Cette critique s'applique

La mise en regard des critiques et de la situation de l'AFPA est éloquent, les principales critiques formulées par la recherche s'appliquent dans ce cas.

4.2.1 – Le lien entre économie institutionnaliste et évaluation des politiques publiques

Les travaux menés par Maurice Baslé sur ce sujet, constituent une voie qui diffère d'une mise en œuvre orthodoxe des concepts du NPM, car d'obédience plus scientifique que politique, mais également qui diffère de la tradition de la pensée étatique française, par son enracinement dans le courant institutionnaliste.

Dans une première étape, il convient donc de resituer ces travaux dans le cadre du développement de l'économie institutionnelle puis dans une deuxième étape, le développement des méthodologies d'évaluation appliquées aux politiques publiques.

L'intérêt porté aux institutions dans le cadre de la recherche économique a été consacré par les prix Nobel de Coase en 1992, de North en 1994 et d'Oliver E. Williamson fondateur du néo-institutionnalisme en 2009, ainsi que par un ensemble croissant de publications.

L'analyse économique des institutions était dévolue jusqu'alors à l'historicisme et aux approches structurales, décriées sur le plan méthodologique par la perspective orthodoxe. Cette dernière s'emploie désormais à intégrer cette notion qui lui était exogène dans un cadre axiologique inchangé. Il apparaît ici qu'il existe une voie entre ces approches irréconciliables dans un courant minoré à tort dans le débat contemporain : l'institutionnalisme américain, qui constitua cependant le premier courant à ériger les institutions comme catégorie cruciale pour l'analyse économique.

Théorie économique et institutions

Selon Thorstein Corei ²³⁸, « *la Nouvelle Economie Institutionnelle représentée par Coase et Williamson, s'est distinguée de l'analyse standard en forgeant un statut théorique à l'entreprise, statut faible ou inexistant dans la théorie néo-classique. Ce courant considère que la firme est une alternative au marché, ce qui se justifie lorsque les coûts de transaction sur ce dernier sont trop élevés. La théorie des coûts de transaction se présente comme un outil d'analyse comparative de l'efficacité économique de différentes méthodes de coordination telles que le marché, la firme ou les formes hybrides, pour un contexte donné. North considère que cette théorie peut – être un outil pertinent pour l'histoire économique et pour l'analyse de la dynamique du changement institutionnel, de la croissance et du développement économique. Selon lui, l'analyse de la croissance ou de la stagnation des systèmes économiques est indissociable de la compréhension de la genèse historique de la*

²³⁸ COREI T. (1995), *L'Economie institutionnaliste - Les Fondateurs*, ed. Economica

base institutionnelle qui leur est spécifique [North, 1990 et 1991] ». La base institutionnelle perdure, à travers un mécanisme d'auto – renforcement favorable ou défavorable, et devient une caractéristique déterminante dans l'histoire ou l'évolution d'un système économique.

Dans ce corpus théorique, les institutions apparaissent ici comme des modalités efficaces de coordination des acteurs qui suppléent ou pallient aux mécanismes du marché. Il s'agit par conséquent d'une approche fonctionnaliste des institutions.

Définition et rôle de l'institution

T. Corei (cf. op. cit.) définit l'institution en la renvoyant « à un état sociétal des individus, à quelque chose qui représente une autorité par rapport à leur intérêt ou leurs préférences. La notion d'institution semble complexe et suggère un ensemble d'éléments a priori aussi divers que, dans un premier registre la famille, l'Eglise, l'État ; [...] Institution est un terme générique en résonance avec les notions d'organisation, de communauté, de groupement, de collectif ; les règles morales ou religieuses, laïques ou juridiques ; des valeurs de conventions ou de normes. Il s'agit encore de conduites, d'activités privées ou collectives, et en amont, de manières de faire, de penser et de percevoir même, qui représentent une grande stabilité sans être pour autant immuables ».

Sur le plan fonctionnel, l'institution n'est pas seulement un mode de coordination ex post des actions mais un système normatif qui intervient en amont même des préférences et des valeurs de ses membres. Si on considère à la suite de Veblen que les institutions sont non seulement des « habitudes de faire », des routines, mais également des « habitudes de pensée établies, communes à la plupart des hommes », on mesure alors leur prégnance sur les processus cognitifs des hommes voire, même leur perception.

L'économie institutionnaliste américaine connaît un destin surprenant. Elle triomphe dans un premier temps au États – Unis, au moment même où le marginalisme autrichien s'affirme en Europe comme un programme de recherche dynamique et novateur, tandis que parallèlement l'école de Lausanne inspire les travaux de reconstruction de la théorie économique en Grande Bretagne, avec notamment les contributions de Hicks. Ces travaux annoncent le développement ultérieur que l'on doit à Samuelson et Lerner, de la théorie économique, aux États – Unis mêmes. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, il se produit un effacement durable de la pensée institutionnaliste y compris dans ses domaines de prédilection que sont l'économie du travail et l'économie du développement. Pourtant des années cinquante aux années soixante dix, C. Ayres, A. Gruchy, et surtout K. Galbraith et A.O Hirschman

sauvegardent la tradition de l'économie institutionnaliste américaine. On assiste aujourd'hui, initié au plus fort de la crise économique des années 80, à un renouveau prometteur de ce courant. Ce renouveau d'une part, prend sa source dans un débat philosophique intense sur l'interprétation et les prolongements récents du pragmatisme, et d'autre part, s'appuie sur le champ de l'analyse économique sur la mise au jour des enjeux cruciaux de l'analyse des institutions. Sur ce dernier plan, le regain d'intérêt porté à l'économie institutionnaliste résulte de l'émergence de nouvelles priorités sociales relatives aux questions ayant trait à la maîtrise sociale des techniques, à l'évaluation des projets qui commandent l'émergence de nouveaux paradigmes technologiques, au rôle enfin des institutions non seulement comme mode de coordination des activités proposant une analyse au marché, mais surtout comme instance légitimatrice de *nouvelles formes du pouvoir*, dévolu aux entreprises *d'exercer un contrôle absolu* sur l'emploi des ressources.

Dans la perspective de l'économie institutionnaliste, le changement institutionnel n'est pas seulement la manifestation d'une dialectique « innovations – conflits », mais l'expression d'une logique d'évolution vers un « capitalisme raisonnable » par ajustement mutuel des valeurs cérémoniales et des valeurs instrumentales. C'est sans doute le grand mérite de J.R. Commons que d'avoir inauguré un type d'analyse économique dans lequel la compréhension du changement institutionnel présuppose une explication des positions initiales des acteurs économiques, alors que dans l'analyse économique conventionnelle, celles – ci étant considérées comme données, l'investigation porte de manière privilégiée sur des choix marginaux entre les alternatives parfaitement définies. Par ailleurs, les préoccupations éthiques, qui conduisent à reconnaître que les individus ne diffèrent pas seulement par leurs préférences relatives à ces biens et services, mais aussi par leurs règles de conduites personnelles, par leurs connaissances, par leurs adhésions à des valeurs communes et par leurs routines liées à la nature de leurs expériences passées, conduisent à un enrichissement de l'analyse des comportements tant individuels que collectifs qui la rend plus apte à répondre aux exigences d'une conception dynamique des phénomènes économiques.

L'identité de l'économie institutionnaliste, en tant que conception alternative majeure à la conception néo-classique de la science économique, s'exprime sur deux plans :

- sur un plan philosophique, elle partage les thèses de l'école historique allemande, qui affirment la spécificité des sciences sociales par opposition aux sciences de la nature ;
- sur un plan épistémologique, elle inscrit l'analyse des comportements humains et plus particulièrement celle des actes d'évaluation dans une logique de l'action collective.

4.2.2 – *Le cadre théorique de l'évaluation des politiques publiques*

Dans l'introduction de l'ouvrage « Economie politique de la coordination des agents en Europe »²³⁹, Maurice Baslé cite les auteurs qui ont inspiré ses travaux. Se référant initialement à l'école de la nouvelle économie institutionnelle (NEI) de North et Williamson, ses travaux ont progressivement évolué en direction du nouveau management public et dans ce contexte se sont particulièrement focalisés sur les questions d'évaluation des politiques publiques. Outre son activité d'enseignant et de chercheur, il faut noter que M. Baslé a été le fondateur et le premier président de la Société Française d'Evaluation. Il est fréquemment sollicité par les plus hautes instances de l'État concernant cette question pour laquelle il fait autorité.

Baslé souligne le lien entre économie des institutions et les questions de la gouvernance et de la régulation économique et sociale. « *Si on a bien les coûts économiques des transactions marchandes (coûts d'organisation des marchés), les coûts de transaction politique sont restés hors du champ de ces néo-institutionnalistes alors même qu'ils étaient décelés par certains (Dixit, 1996) et qu'ils sont, de notre point de vue interdisciplinaire, essentiels à la reconstruction d'une véritable économie politique (Voigt, 1999 ; Buchanan, 1998 ; Atkison, 1999). Il faut donc encore élargir* »²⁴⁰.

Sa réflexion concernant l'économie politique s'appliquera à l'économie des institutions. À ce sujet, il décrit lui – même ses références : « *On peut citer comme premiers chantiers ouverts, par exemple, l'économie des institutions (l'ancien institutionnalisme de Veblen à Ayres et du Journal of Economics Issues et le nouvel institutionnalisme de Williamson) l'analyse du droit (Coase), l'économie évolutionnaire (Hodgson) mais aussi les travaux de ce qui se sont intéressés au changement institutionnel et technologique (Baslé, Dufourt, Héraud, Perrin, 1995) ; mais aussi les travaux des spécialistes des dynamiques non linéaires, de l'auto organisation (Lesourne, Orléan, et., 1998), mais aussi les réflexions sur les proximités spatiales ou autres, liens sociaux, culturels, (par exemple le partage d'une même culture d'entreprise), religieux, les structures de gouvernance, les politiques publiques et leur évaluation, la mise en œuvre des programmes publics, la gestion des biens publics nationaux ou locaux, les marchés politiques, les obédiences morales, les réglementations (North, 1990 ; Baslé, 1997) ».*

²³⁹ BASLE M., (2000), « Economie politique de la coordination des agents en Europe », ed. Economica, Paris

²⁴⁰ BASLE M., (2000), op.cit. p.6

Les travaux menés avec d'autres chercheurs constituent le « collège invisible d'économistes qui travaillent sur un tel projet de recherche que nous appellerons ici « l'Economie Politique de la coordination ».

Cette économie politique doit se fonder sur des « modélisations simples, mais aussi des tests, et pour être « testée », elle devrait faire appel plus encore qu'aux programmes standards, aux études de cas, à l'illustration, à l'histoire, à la simulation ou même encore à l'Economie expérimentale et à des recherches sur l'évolutionnisme ou le caractère évolutionnaire des phénomènes (Baslé, Delorme, Lemoigne, Paulré)²⁴¹ ». *« Nous déplaçons le centre de gravité de la Recherche économique et nous adoptons un point de vue institutionnaliste (au départ il y a les coordinations, les connexions qui font les agents et, ensuite, il est question de liens humains) sans perdre de vue l'individualisme méthodologique et sans éliminer d'emblée une perspective plus holiste. Pour nous, l'économie et la société, en outre, ont une réalité plutôt fractale du point de vue des interdépendances entre agents : à tous les niveaux d'organisation, des questions de coordination entre agents doivent être résolues ».*

« Nous adoptons une posture de doute en adoptant le bien connu paradoxe de la posture de recherche en sciences sociales : nous savons a priori que le système que nous considérons sera en partie non élucidable. La raison en est qu'il est postulé (et veut rester) un système décentralisé d'agents qui sont en même temps, libres, créatifs, actifs et « esprits institutionnalisés » au sens de John Rogers Commons. Nous formulons l'hypothèse d'un système où existent des échanges d'informations, des liens, des structures, des connexions d'actions, de stratégies, donc d'agents de toute nature. [...].

Nous croyons à l'influence des politiques publiques d'ajustement structurel mais sans en faire un « deus ex-machina ». Nous nous plaçons donc, non en rupture, mais en recul, en essayant d'intégrer différentes modélisations en insistant en outre sur les aspects volontaires mais aussi évolutionnaires des processus historiques considérés, dans la double tradition autrichienne (Menger - Hayek) et institutionnaliste (Commons), et en mettant l'accent sur des processus transitionnels systémiques qui n'ont guère de chance, a priori, de conduire à une convergence ou à une homogénéisation des agents ».

Le cadre théorique est ici décrit, il puise sa source dans la tradition institutionnaliste, mais si les aspects épistémologiques en sont préservés, le propos est devenu autre. Une

²⁴¹ BASLE M., DELORME R., LE MOIGNE J.L., PAULRÉ B. (1997), *L'évolutionnisme contemporain en Économie*, Economie Appliquée, n°3.

page nouvelle de l'Economie Politique est en cours d'écriture, fondant son outillage méthodologique sur le sujet majeur de la réforme des institutions publiques. Le processus historique de l'émergence d'un tel corpus a été initié par les grandes institutions internationales telle la Banque Mondiale. Le sujet est désormais contextualisé dans l'univers européen et national. A l'interface de l'écriture de cette nouvelle page et de l'expression d'une demande des institutions, l'Economie Politique de la Coordination tente d'offrir une réponse adaptée aux attentes de son temps.

4.2.3 – L'instrumentation du Suivi - Evaluation

La démarche du Suivi – Evaluation peut-être resituée dans la sphère de pensée du NPM dans le sens où elle vise à permettre de structurer une pédagogie du dialogue entre le politique (management stratégique) et le manager (management basé sur les activités). Elle a permis de construire un outillage précis favorisant l'enrichissement progressif des modèles. En cela elle est qualifiable contribution déterminante à un NPM « enrichi ».

L'enrichissement du NPM par un modèle de type Suivi – Evaluation ne procède pas uniquement d'une forme d'analyse et d'une didactique de la performance publique, mais d'une approche épistémologique différente, celle de la compréhensivité. Dans ce sens elle rejoint la démarche de l'analyse contextualiste de Pettigrew et c'est également pourquoi il y a sens à leur mise en œuvre conjointe dans la présente recherche.

C'est donc le NMPSE que nous retenons en tant que méthodologie pour opérer une analyse interne des conséquences de la décentralisation et de la mise en concurrence sur l'appareil de l'AFPA.

Cette double démarche compréhensive démontre a posteriori l'opportunité voire l'intérêt d'une évaluation ex – ante en de telles circonstances.

Baslé²⁴² atteste lui – même du bien-fondé d'une telle approche : « *Les ambitions deviennent même très élevées avec l'évaluation pré - législative ou évaluation préalable ou analyse d'impact qui sera en amont des nouvelles législations (le processus commençant en mars 2009). Cette initiative très innovante pour la France signifie l'exercice d'analyses préalables de haut niveau débouchant sur des évaluations hypothétiques et des probabilités d'impact.* [...] »

²⁴²BASLE M. 2009, « Révision générale des politiques publiques et activités évaluatives en France : différences, complémentarités ? », (Source : http://perso.univrennes1.fr/maurice.basle/Publications/2009/Revision_generale_politiques_publicques.pdf)

Une des interprétations de la montée en charge de cette activité « prédictive » en probabilité est qu'il s'agit là de la mise en œuvre du principe de précaution. Il vaut mieux en savoir plus avant de « risquer » la politique nouvelle. [...]. Ce faisant, dans ces innovations sociétales et de bonne gouvernance, les évaluateurs ont aussi l'ambition d'être utiles aux quasi – expérimentations. La liaison entre l'expérimentation de nouvelles politiques et les évaluations se précise. Enfin, le lien entre Suivi – Evaluations et Management budgétaire LOLF pour l'État devient très intéressant à considérer ».

Au regard des différentes critiques formulées au sujet du NPM, sa proposition repose sur la responsabilisation des acteurs. Elle s'adresse à leur intelligence, à leur créativité, et est fondée sur un postulat de pédagogie.

Dans son ouvrage « Economie, conseil et gestion publique : suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes »²⁴³ il écrit p.8 et 9 : « *L'Evaluation n'est pas une sanction judiciarisée ni en externe, ni en interne. Elle est génération de sens, de compréhension, alerte, aide au pilotage et à la conception. Elle doit devenir la source d'un dialogue politique constructif, de nouvelles solutions de politiques publiques et de management public.*

Les évaluations en s'émançant chercheront à être meilleures : leur fil conducteur est le souci de douter, de ne pas « croire », ni « adhérer », ni « légitimer », ni « critiquer » sans preuves et démonstrations et d'être bon pédagogue, pour participer utilement au dialogue politique, pour éviter le simplisme des guillotines budgétaires (à l'exemple du Canada après 1994) et la régression vers le marchandage politique individuel (marché politique au sens des économistes) qui est plus souvent une régression vers le bas de la quantité de services publics et de l'impôt ». Selon lui, l'évaluation a une vocation pédagogique et démocratique et ne peut se mettre en œuvre sans des élus « qui veulent en savoir plus et en prendront les risques politiques. Qu'elle ne peut se faire sans des experts créatifs et constructifs ou sans citoyens et bénéficiaires plus ou moins directement associés à la démarche ».

Sur le plan méthodologique, le modèle développé par lui repose sur une mise en dialogue du politique et du managérial à l'aide de trois outils:

²⁴³ BASLE M. (2008), *Economie, conseil et gestion publique : suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes*, Economica, Paris

- L'objectivation des volontés politiques au travers de la caractérisation de l'arbre des objectifs officiels (Management Stratégique – MS) (cf. exemple hors champ en annexe n°18),
- Le sociogramme des acteurs et le recensement des acteurs susceptibles de fabriquer du résultat (dimension inexistante dans l'outillage du NPM)
- Le logigramme c'est-à-dire le processus, le suivi de production des résultats ainsi que leur analyse (Management Basé sur les Activités – MBA)

Sur un plan opérationnel, ce modèle est mis en œuvre au travers d'un travail avec l'AFPA. Il prend la forme d'entretiens semi – directifs (Directeur Général, Directeurs Régionaux, cadres, ...) et d'analyse de documents de gestion à différents moments du processus de régionalisation. Les principaux documents étudiés sont d'une part le contrat de progrès 2004 – 2008, le rapport final du comité d'évaluation de ce contrat et d'autre part le plan stratégique élaboré par la nouvelle direction générale de cette structure, suite au départ de Pierre BOISSIER en 2008 et le projet stratégique développé en 2009 par Philippe CAÏLA Directeur général depuis le 14/1/2009²⁴⁴

En résumé, les raisons de ce choix tiennent principalement à deux facteurs :

- les matériaux recueillis permettent une approche directe, rapide et aisée du sujet, contrairement aux techniques de l'analyse contextualiste, dont Pettigrew lui – même inscrit le déroulement dans un espace de temps peu compatible avec la recherche en cours.
- le caractère opérationnel et accessible de cette technique.

Pour autant et bien que ne puisant pas leurs sources dans la même origine, ces deux approches ont de nombreux points communs à commencer par la pluridisciplinarité et la perspective de causalité. Ces deux univers de recherche se complètent. Ils inscrivent toutefois leur action dans un espace de temps dissemblable, les techniques d'évaluation permettant une opérationnalisation plus immédiate.

Cette étude prend la forme d'une analyse de l'évolution de l'organisation interne de l'AFPA. Elle a pour objet de décrire et d'analyser le processus managérial de changement au sein de l'organisation, sa conduite et ses résultats.

Dans cette perspective nous établissons d'emblée l'arbre des objectifs du management stratégique de l'AFPA, nous étudions le sociogramme des acteurs, ce qui nous permet

²⁴⁴ Dépêche n ° 107 629 « nomination de Philippe Caïla en tant que DG de l'AFPA » ainsi que l'annexe n°19

d'établir un diagramme logique d'impact avec la chaîne réalisations effectives – résultats – impacts potentiels ou présumés.

4.3 - NMPSE croisant Management stratégique et Management basé sur les activités : le dialogue entre le politique et les managers

4.3.1 - Le processus mis en oeuvre

Le processus mis en œuvre s'inspire notamment du livre blanc « *Innover dans les pratiques : le suivi – évaluation pour un pilotage optimisé de l'action publique* »²⁴⁵ puis en 2008 de « *Economie, conseil et gestion publique : suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes* »²⁴⁶.

La méthodologie partenariale entre « expert » et « commanditaire » ne peut ici être à proprement parler mise en œuvre telle quelle, puisque l'auteur n'est pas légitimé dans son positionnement comme expert, mais comme chercheur, et que le commanditaire n'a pas « passé commande ». Toutefois, les deux parties ont un intérêt immédiat à cette réalisation dans la mesure où elle peut être valorisée par elles de façon différente mais cohérente.

Cette étude a pour objectif de caractériser l'impact de cette possible mise en marché sur l'organisation de l'AFPA au travers de l'étude du plan stratégique mis en œuvre à partir de 2004, suite à l'arrivée en octobre 2003 du nouveau Directeur général, Pierre Boissier (ex-directeur de cabinet d'Anne Marie Couderc, Secrétaire d'État à l'Emploi sous le gouvernement Juppé, haut fonctionnaire (IGAS) et ancien cadre de direction du groupe Hachette Filipacchi).

Dans ce contexte, cette étude de cas, se caractérise par l'explicitation des objectifs stratégiques de la DG de l'AFPA en termes de préparation de l'organisation à cette profonde mutation de contexte. Ceci prend la forme d'un arbre des objectifs (en classant les objectifs en objectifs stratégiques, intermédiaires et opérationnels). L'issue de cette première étape est précédée à une analyse du sociogramme des acteurs.

Enfin nous dressons le diagramme logique d'impact qui nous permet de mettre en évidence la théorie de l'action du projet, d'identifier les relations de cause à effet reliant les actions, les réalisations, les résultats et les impacts et enfin de poser des indicateurs sur les réalisations, les résultats et les impacts.

²⁴⁵ BASLE.M. (2008), Livre blanc – Innover dans les pratiques : le suivi- évaluation pour un pilotage optimisé de l'action publique, ed. Université de Rennes 1 / MGDIS, Rennes

²⁴⁶ BASLE M. (2008), *Economie, conseil et gestion publique : suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes*, Economica, Paris

Pour mettre en œuvre cette étude nous fondons nos travaux sur une méthodologie d'étude de cas :

- le « Projet de Plan d'Entreprise » présenté le 8 septembre 2004 aux membres du Comité Central d'Entreprise,
- le protocole de fin de conflit signé le 29 mars 2005,
- deux bilans intermédiaires produits par le Comité d'évaluation du Contrat de Progrès de l'AFPA en 2007 et 2008,
- Afin de mettre en perspective les informations contenues dans ces textes, l'étude se basera également sur des entretiens :
 - o du Directeur Général,
 - o du Directeur Général Adjoint,
 - o du Directeur régional de l'AFPA en Bretagne,
 - o du Directeur régional de l'AFPA en Limousin,
 - o du Directeur régional de l'AFPA en Lorraine.

4.3.1.1 - l'arbre des objectifs

*Définition*²⁴⁷:

L'arbre des objectifs est l'outil de management stratégique dans les établissements publics. Il permet de formaliser la manière par laquelle s'affiche la volonté de cet établissement. Chaque axe majeur, ou prioritaire a son arbre des objectifs qui contribue à structurer la stratégie élaborée en réponse à un diagnostic.

Structurer un arbre des objectifs repose sur une convention établie entre les acteurs. Il doit représenter, sous une forme hiérarchique et verticale, l'ensemble des objectifs par niveau et eux – mêmes formulés simultanément. Un arbre des objectifs ne se construit donc pas en une fois. Il évolue au gré de la formulation des objectifs, dans un contexte d'ensemble. On vise à atteindre un état stabilisé, dans lequel l'ensemble des acteurs puisse se retrouver.

Formuler un objectif c'est formuler ce que l'on veut. C'est une étape qui requiert un sens politique mais aussi le sens de la nuance et du consensus. L'objectif doit être suffisamment ambitieux, puisqu'il traduit une aspiration au mieux, mais également réaliste et partageable. A défaut, l'objectif peut ne pas sembler atteignable et de fait être décourageant. Enfin les nuances apportées dans sa formulation contribuent à positionner l'objectif sur un certain niveau de l'arbre.

²⁴⁷Source : Baslé et Matrimon - 2008

Formuler un objectif :

Les objectifs visés traduisent ce que l'on veut pouvoir apporter à quelqu'un.

Un objectif est décrit par un verbe à l'infinitif + un complément d'objet direct (COD) ou indirect (COI).

Choisir le registre du verbe de l'objectif

L'énoncé de l'objectif s'appuie sur le registre de la volonté (favoriser, privilégier, promouvoir, adapter, garantir, ...)

Hiérarchiser les objectifs

Plus l'objectif est opérationnel, plus il est précis dans son énoncé.

Un objectif de rang inférieur doit contribuer à l'atteinte de l'objectif directement supérieur.

4.3.1.2 - le sociogramme des acteurs

« Le sociogramme des acteurs est l'outil qui permet d'identifier l'ensemble des parties prenantes concernées. On cherche à inscrire leurs contributions individuelles dans un contexte d'un vouloir global. Cet outil permet de représenter les liens fonctionnels, non nécessairement hiérarchiques, qui unissent des parties prenantes réunies par les mêmes volontés. Il présente les acteurs qui contribuent aux résultats et peuvent renseigner sur le processus.

Pour formaliser un sociogramme :

On s'appuie sur un code de couleurs, de taille et d'intersection de sphères pour visualiser rapidement l'ensemble des contributeurs. Les couleurs donnent à voir les rattachements, les proximités de mission, la taille rend compte de l'importance de l'acteur symbolisé dans le dispositif, quant aux intersections (ou superpositions), elles signifient les liens existant entre les acteurs en présence »²⁴⁸.

4.3.1.3 - le logigramme ou « diagramme logique d'impact » (DLI)

*Définition*²⁴⁹:

Le logigramme est l'outil du management stratégique basé sur les activités. Il permet de formaliser la manière par laquelle la volonté des acteurs se traduit sur le terrain. Il contribue à structurer la production de la fabrique des résultats observés. Un plan d'action est conçu en vue d'atteindre les objectifs opérationnels. Sa mise en œuvre conduit à la production de réalisations, qui produisent des effets sur les bénéficiaires directs ou indirects, à plus ou moins long terme, les

²⁴⁸ cf. Baslé, Matrion, 2008 *ibid.*

²⁴⁹ cf. Baslé, Matrion, 2008 *ibid.*

résultats et impacts. Les effets observés ainsi identifiés sont mesurables par une analyse soignée et non exhaustive d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

Formuler une action

La notion d'action utilisée dans cet outil est celle de l'intention d'action, qui se matérialise par une ou plusieurs réalisations. L'action est décrite par un verbe à l'infinitif + un COD.

Le registre du verbe doit être celui de l'action (mettre en œuvre, renforcer, informer, ...). Une action peut être transversale et à ce titre contribuer à l'atteinte de plusieurs objectifs. Par convention, elle sera rattachée à l'axe auquel sa contribution est la plus forte.

Formuler une réalisation

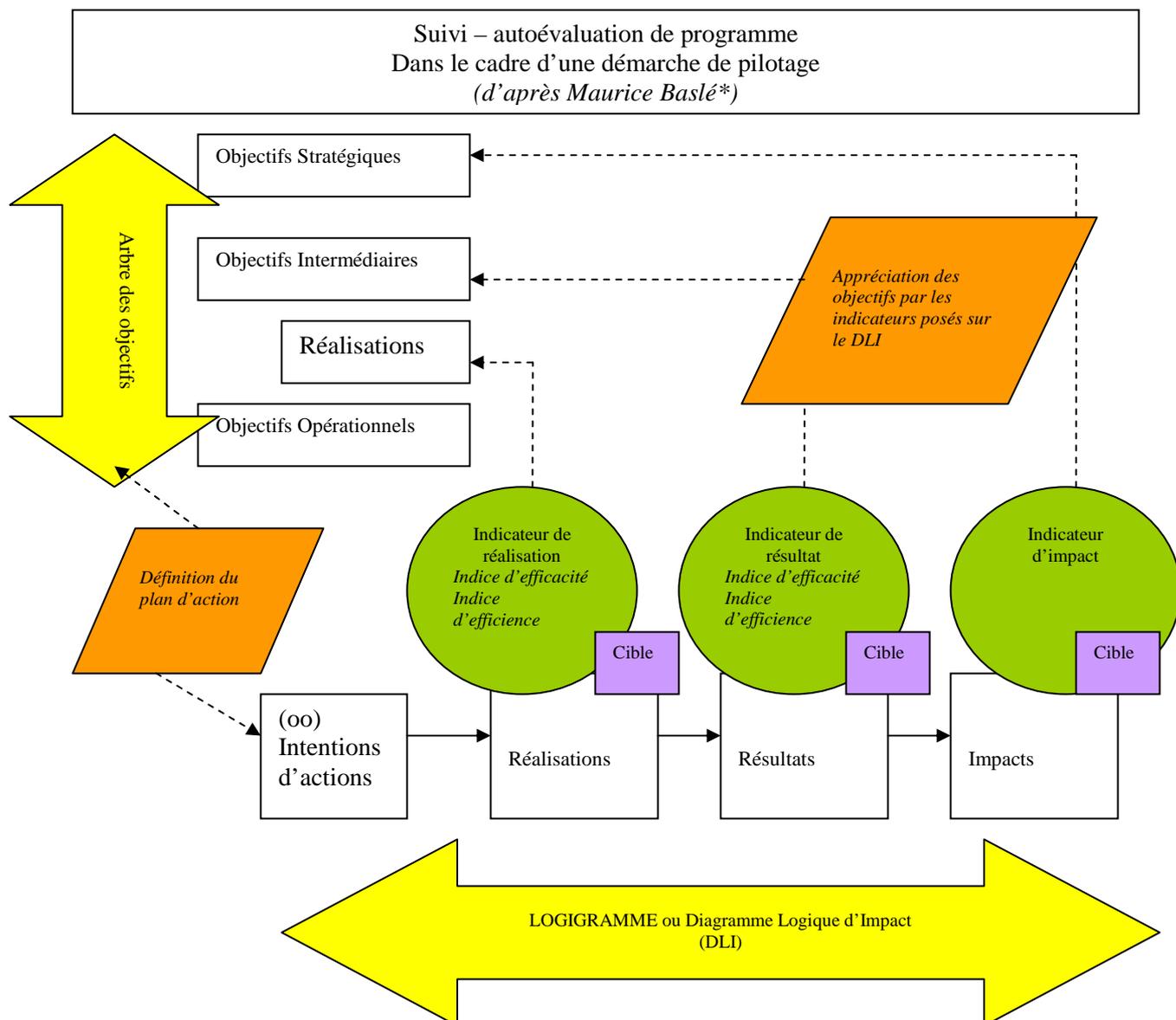
Une réalisation est un élément concret, mesurable, auquel on peut rattacher des ressources de production (humaines, financières, temporelles). On constate ce qui s'est produit par un nom propre (dispositif, plan de formation, ...). Une réalisation n'est pas un catalogue d'activités, mais plutôt une agrégation d'activités.

Formuler un résultat

Le résultat représente un effet conjugué, produit par plusieurs réalisations, sur un bénéficiaire direct, à court ou moyen terme. On constate la modification d'un état. Un résultat est décrit par un sujet + un verbe au passé composé (l'effet a été observé).

Formuler un impact

L'impact représente un effet conjugué, produit par plusieurs résultats, sur un bénéficiaire direct à long terme ou sur un bénéficiaire indirect à moyen ou long terme. Un impact est décrit par un sujet + un verbe au passé composé (l'effet systémique a été observé). Plusieurs effets intermédiaires vont contribuer à un effet sociétal, de type « le stagiaire a obtenu une qualification ».



Cf. Baslé. « Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes » Paris, 2008 ed. Economica p. 106

4.3 2 – Mise en œuvre de l'analyse

La méthodologie mise en œuvre ici est empruntée à la démarche appliquée aux collectivités locales. Le texte qui suit en témoigne fidèlement.

La mise en place d'une démarche de suivi - évaluation peut se décomposer en 7 phases :

1. Mettre en évidence les objectifs politiques de la collectivité et les hiérarchiser en fonction des priorités. Ils seront retranscrits dans un arbre des objectifs.
2. Identifier l'ensemble des acteurs concernés par la politique ou le programme.
3. Mettre en lien les activités des services avec la stratégie politique.
4. Mettre en place le management basé sur les activités qui se traduit par la théorie de l'action, c'est-à-dire décliner l'ensemble des activités des services et identifier les effets

qui doivent être produits. Le tout sera représenté dans un diagramme logique d'impacts.

On opère en deux temps :

- ⇒ Définition des activités et des ressources associées, puis identification des indicateurs pertinents de suivi.
 - ⇒ Recherche des effets directs et indirects des activités des services, auxquels on associe des indicateurs servant à apprécier la réponse politique aux besoins des citoyens.
5. Collecter toute l'information disponible et utile pour renseigner les indicateurs.
 6. Observer la conformité des résultats obtenus par rapport aux résultats attendus dans le cadre des objectifs politiques. Analyser le succès comme l'échec d'une politique ou d'un programme
 7. Suite à l'analyse, relancer la démarche au fil de l'eau, soit en orientant les activités des services, soit en formulant une nouvelle stratégie.

4.3.3 - Application : l'arbre des objectifs de l'AFPA suite à la mise en œuvre de la loi de 2004

Avant toute chose, il convient de construire un arbre des objectifs. Cette étape est nécessaire à la continuité de la démarche de suivi évaluation parce que c'est à partir de là que va découler la suite du processus. Il est donc important de prendre le temps de bien construire l'arbre des objectifs et d'y associer l'ensemble des acteurs concernés.

Cet outil permet de spécifier clairement les orientations visées par la collectivité. Pour cela, on définit trois niveaux distincts : les objectifs stratégiques, les objectifs intermédiaires et les objectifs opérationnels ; et on met en avant les liens existants entre eux par une arborescence. Le but est de pouvoir représenter la stratégie de la collectivité au travers d'un schéma, simple à lire, afin que chacun puisse la comprendre et se situer en son sein.

A. - Du contexte du territoire à la stratégie politique

L'élaboration d'un arbre des objectifs est basée sur un déroulement hiérarchique : on part des élus qui définissent la stratégie politique de la collectivité puis on redescend le long de l'organigramme, les directeurs généraux, les chefs de services. L'arbre des objectifs va permettre de positionner un programme dans l'ensemble de la stratégie.

La construction d'un arbre des objectifs se fait en plusieurs phases :

- On part d'une problématique du territoire qui correspond à un besoin des citoyens ; pour répondre à cette problématique, des choix stratégiques et des priorités vont être développées par les élus.
- On définit les objectifs stratégiques, qui correspondent à la traduction des buts majeurs visés par les décideurs publics.

La construction de l'arbre des objectifs se fait par identification et formalisation des objectifs, sous la forme d'une arborescence, pour faciliter la lisibilité de la stratégie.

B. - De la stratégie politique aux missions des services

La problématique et la réponse politique clairement explicitées, il convient de s'intéresser aux missions des directions et des services

- On décline les objectifs stratégiques en sous objectifs appelés objectifs intermédiaires. Chaque objectif de niveau inférieur contribuant à nourrir le ou les objectif(s) de niveau supérieur.
- Enfin, on décline les objectifs intermédiaires en objectifs opérationnels, qui correspondent aux missions des services.

Ce mode de représentation à trois niveaux n'est cependant pas figé. Il est possible d'ajouter ou d'ôter des niveaux d'objectifs si nécessaire. L'arbre des objectifs met en évidence l'articulation existant entre les différents niveaux. Plusieurs objectifs opérationnels peuvent découler d'un objectif intermédiaire, de même qu'un objectif opérationnel peut être relié à plusieurs objectifs intermédiaires.

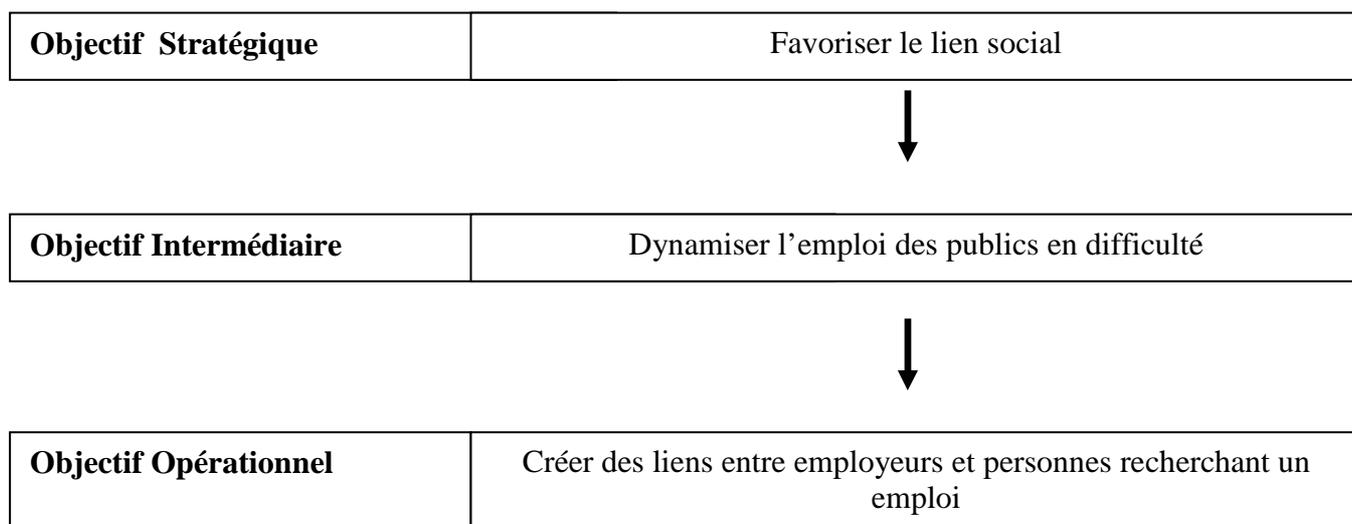
C -. Des avantages à construire l'arbre des objectifs

L'objectif traduit les buts visés par la collectivité. L'arbre des objectifs permet aussi de retranscrire schématiquement la stratégie menée en mettant en évidence l'ensemble des objectifs d'un programme ainsi que les liens qui existent entre eux.

Il est important de bien construire l'arbre, qui permet de visualiser la stratégie sur un support simple. L'approche favorise la compréhension et l'implication de tous les acteurs concernés par la politique ou le programme.

Un arbre des objectifs bien construit va faciliter la définition des activités à mettre en œuvre par les services de la collectivité. Il prépare la continuité du projet en posant le point de départ à la réflexion, qui peut désormais se concentrer sur les moyens à utiliser pour atteindre ces objectifs, par l'intermédiaire des actions découlant des objectifs opérationnels.

Exemple d'Arbre des Objectifs simplifié



D - Identifier les acteurs du suivi – évaluation

Un programme public est une réponse à des besoins exprimés par les résidents d'un territoire. Dans un souci de réponse appropriée, la démarche de suivi - évaluation vise à intégrer toutes les personnes concernées par un programme public. Ces personnes seront identifiées au travers d'un outil appelé le cluster des compétences. Cet outil se présente sous la forme d'une fiche pratique permettant de prendre rapidement connaissance des acteurs concernés par le programme.

D.1. Qui ?

Le Cluster des compétences vise à répertorier l'ensemble des personnes concernées par une politique publique donnée. On pense bien évidemment aux décideurs (élus, directeurs) et aux services de la collectivité. Mais il existe aussi une multitude d'autres tels les citoyens et les partenaires (associations, autres collectivités,...).

Par exemple, le dispositif RMI (revenu minimum d'insertion) concerne tant ses bénéficiaires (personnes isolées de plus de 25 ans), que les élus responsables des questions sociales, le directeur du pôle action sociale, le responsable de la direction de lutte contre l'exclusion, les agents instruisant la demande (services du Conseil Général, Centres communaux d'action sociale ou associations habilitées), les agents gérant le dossier (Caisse d'Allocations familiales), les accompagnateurs des bénéficiaires (ANPE), les personnes aidant à la réinsertion sur le terrain (Animateurs locaux d'insertion).

D.2. Pourquoi ?

Tout programme public vise la satisfaction de l'intérêt général. Un programme public doit répondre à un besoin de la population ou d'une de ses fractions. Il est donc nécessaire de mettre en évidence les destinataires de l'action publique, seuls habilités à caractériser la satisfaction de leurs attentes.

Connaître l'ensemble des acteurs intéressés par un programme peut être d'une grande utilité pour avoir accès à l'information, et prendre des décisions au plus près du terrain. L'expérience des différents acteurs opérationnels peut incontestablement amener des éclaircissements, enrichir les connaissances sur un programme. Cette contribution sera précieuse pour être informé des effets concrets du programme sur ses bénéficiaires et définir les moyens à mettre en œuvre pour rendre la politique ou le programme performant.

D.3. Comment ?

On va identifier l'ensemble des acteurs directs et indirects d'une politique ou d'un programme. Puis on va les agencer dans l'espace, sur un support bureautique, en plaçant au centre les décideurs et les bénéficiaires, et en périphérie les intervenants internes et externes.

E - Concevoir la théorie de l'action, première étape de construction du Diagramme Logique d'Impact (DLI)

Le Diagramme logique d'impact (DLI) est un outil utilisé pour répertorier les ressources à mettre en œuvre pour répondre aux missions des services. Il constitue une transcription visuelle et synthétique de la théorie de l'action mais n'a pas vocation à réorganiser la collectivité. Il permet, à partir des objectifs opérationnels, de visualiser très clairement les ressources utilisées pour répondre aux objectifs ; et de s'intéresser aux effets directs et indirects attendus de l'activité des services. On retrouve ainsi l'articulation : actions – réalisations – résultats – impacts.

La première phase de construction du Diagramme Logique d'Impact consiste à coordonner l'ensemble des actions à l'échelle de la collectivité. C'est pourquoi la théorie de l'action va permettre de s'assurer que les activités mises en place correspondent bien aux objectifs déterminés par le décideur public. Cette théorie de l'action va également permettre de déterminer les activités à mettre en place pour répondre aux objectifs.

F - Le Diagramme Logique d'Impact : des réalisations aux impacts

La seconde phase de construction du Diagramme Logique d'Impact se décompose en deux parties : définir les résultats et les impacts, identifier les indicateurs de résultats et d'impacts. Il s'agit ici d'aller au-delà des questions de fonctionnement et d'activité des services. On va chercher à appréhender ce qui a pu évoluer dans l'environnement interne et externe de la collectivité, suite aux activités mises en œuvre par les services de la collectivité.

L'arbre des objectifs (cf. modèle annexe 19) traduit la stratégie conçue et mise en œuvre à l'issue de la loi du 13 août 2004, pour préparer l'AFPA à une mise en concurrence.

Cette intention procède de l'esprit de cette loi et de l'interprétation gouvernementale en droit français de la directive européenne sur les services (ex- Bolkestein), non contextualisée à ce jour. En effet, la transcription de cette directive dans le droit français, n'interviendra qu'en décembre 2009, ce qui alimente les réticences des Régions en matière de mise en concurrence des actions de formation actuellement confiées à l'AFPA, alors même que ces Régions militent pour une externalisation totale ou partielle des politiques publiques de formation du champ de compétence de cette directive.

L'intention de l'État a été intégrée dans le contenu du Contrat de Progrès 2004 / 2008 conclu entre l'État et l'AFPA.

4.3.4 – Le contrat de progrès 2004 / 2008

Ce contrat succède à deux autres, (1994 – 1998), (1999 – 2003). « Le premier Contrat, orientait, sur des bases négociées, la production, le fonctionnement et les investissements de l'AFPA sur 5 ans. D'autres options stratégiques portaient sur la modernisation de la gestion de l'Association, l'amélioration de ses performances, l'adaptation de son réseau et le renforcement des liens orientation – formation.

Le second Contrat demandait à l'AFPA de centrer principalement sa mission, en complémentarité avec celle dévolue à l'ANPE, sur les services apportés aux demandeurs d'emploi, au sein d'un véritable service intégré d'appui personnalisé pour la construction de leur projet professionnel.

Les conclusions formulées par le comité d'évaluation mis en place pour chacun de ces Contrats attestent que l'AFPA a progressé de façon sensible dans les voies tracées.

Le troisième Contrat conclu pour la période 2004 – 2008, doit permettre de poursuivre et de renforcer les avancées des deux Contrats passés, avec l'enjeu supplémentaire d'accompagner

l'AFPA dans le cadre du transfert progressif aux régions de la formation qualifiante des demandeurs d'emploi. Dans le cadre du Service Public de l'Emploi, l'État mobilisera l'offre de services de l'AFPA pour répondre aux quatre défis socio-économiques majeurs que sont :

- la réduction d'un chômage élevé coexistant avec des difficultés de recrutement persistantes,
- le renouvellement des actifs qualifiés dans les entreprises face au vieillissement de la population active,
- la transformation rapide de la structure et du contenu des emplois et des compétences,
- l'accès à l'emploi des jeunes sortant sans qualification du système éducatif, secondaire ou supérieur.

Pour répondre à ces quatre défis majeurs, l'AFPA adaptera son offre de services pour l'intégrer pleinement aux politiques territoriales des régions et des branches professionnelles pour l'emploi et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des salariés. (cf. 3^{ème} Contrat de progrès 2004/2008 : préambule, page 3).

Cette introduction rappelle les missions majeures de l'AFPA et son intégration à la sphère publique. Elle décrit d'emblée un objectif de « transformation de la structure ».

Les axes de ce contrat sont intitulés :

- « L'AFPA partenaire des politiques de formation des régions,
- L'AFPA partenaire des politiques nationales de l'emploi et du Service Public de l'Emploi,
- L'AFPA, opérateur des branches professionnelles, des organismes interprofessionnels et des entreprises pour le développement des compétences des salariés,
- Le plan d'entreprise et les évolutions de l'AFPA,
- Dispositions diverses ».

Ce contrat a été conclu le 18 février 2005. Il comporte 5 annexes. L'annexe 2 définit les indicateurs de performance au sein desquels figurent en titre III « Les évolutions de l'AFPA : A – Suivi de l'exécution des principaux éléments constitutifs du plan d'économie proposé par la Direction générale et adopté par l'Assemblée générale de l'AFPA :

- taux d'encadrement des formations,
- réduction des effectifs dans les emplois cibles

B - Suivi des éléments constitutifs au développement de l'activité prévu dans le plan d'entreprise.

L'annexe 4 quant à elle est intitulée : « La nécessité d'un plan d'entreprise pour l'AFPA ».

Cette annexe évoque les objectifs et le contexte du plan d'entreprise :

- « augmentation des besoins de compétence liée à la décroissance de la population active, à la pyramide des âges dans les entreprises et aux difficultés de recrutement qui vont en découler,
- évolution législative et sociale avec l'accord national interprofessionnel signé par les partenaires sociaux sur la formation professionnelle tout au long de la vie, la loi sur les libertés et responsabilités locales et plus récemment le plan de cohésion sociale,
- évolution de l'expression des besoins de formation, diversification des publics et individualisation des parcours de formation,
- diversification des commanditaires et des modes de financement : la décentralisation emporte pluralité des commanditaires, absence de fléchage des crédits et application des règles concurrentielles posées par le droit européen dans un cadre permettant l'émergence d'une offre concurrente ».

Cette annexe se conclut par le paragraphe suivant :

« Compte tenu des analyses présentées par la direction dans le cadre du projet de plan d'entreprise et pour garantir l'équilibre économique de l'AFPA, au moins 615 emplois CDI et 100 emplois CDD auront été supprimés avant la fin du contrat de progrès. Les allègements des règles comptables et de contrôle faciliteront l'atteinte de cet objectif ».

Les objectifs du nouveau DG s'inscrivent dans cette direction ²⁵⁰:

²⁵⁰

Les Echos, édition du 23 avril 2004 « Nommé en octobre dernier à la tête de l'AFPA, Pierre Boissier est chargé d'ouvrir l'organisme de formation à la concurrence.

N'est-il pas prématuré de décentraliser l'AFPA, alors que la loi sur les responsabilités locales n'est pas encore votée ?

Non. La décentralisation de l'AFPA est un processus de long terme engagé il y a plusieurs années. Il ne me semble pas que les nouveaux Conseils régionaux aient l'intention de stopper cette évolution qui dépasse les clivages politiques. Nous avons du temps, mais nous devons nous y mettre tout de suite. Le contexte est propice : le marché de la formation est en plein développement, avec notamment la mise en place du droit individuel à la formation et des contrats et périodes de professionnalisation.

Que va changer la décentralisation ?

Aujourd'hui, 80 % de nos ressources viennent de l'Etat. Le reste provient principalement des branches professionnelles, et donc des entreprises, et des collectivités territoriales. La proportion va s'inverser d'ici à 2009, ce qui signifie que nous allons devoir assumer cette ouverture concurrentielle en réduisant nos coûts. Notre différentiel avec le reste du marché est d'en moyenne 20 %. Il faut le réduire à 10 % sachant que nous ne pouvons pas aller plus bas car nous formons des publics fragilisés.

Comment allez-vous faire ?

En termes de personnel, nous allons réduire le nombre des postes administratifs et de gestion. En parallèle, nous allons faire évoluer notre offre de formation dans le sens d'une plus grande individualisation : par exemple, plutôt que d'avoir des formations d'une durée identique pour tous les stagiaires, nous les raccourcirons si la personne est au point.

La recherche de rentabilité ne va-t-elle pas vous inciter à proposer des formations plus courtes à des personnes proches du retour à l'emploi ?

Non. Ce serait absurde de changer notre coeur de métier. Ce qui fait notre force, ce sont les formations qualifiantes destinées aux personnes en difficulté, mais aussi notre méthode pédagogique et notre offre globale (orientation, formation et validation) ».

1 - Réduire les coûts de production de 10% pour que les prix de vente soient plus compétitifs, et pour cela réduire le nombre des postes administratifs et de gestion

2 - Faire évoluer l'offre de formation dans le sens d'une plus grande individualisation.

Dans le droit fil de cette déclaration, le « Projet de Plan d'Entreprise » présenté au Comité Central d'Entreprise le 8 septembre 2004 (texte de référence pour cette étude) sera centré sur trois axes stratégiques :

- Axe 1 : développer l'offre de service de l'AFPA par l'amélioration des prestations offertes au public, dans le cadre d'un marché de la formation professionnelle en potentielle croissance, f
- Axe 2 : moderniser les organisations pédagogiques pour généraliser les bonnes pratiques,
- Axe 3 : garantir la pérennité de l'équilibre économique de l'association.

Les objectifs intermédiaires et opérationnels sont présentés à la suite.

La façon dont ce plan a été conçu montre d'ores et déjà qu'il s'agit d'un plan stratégique de type descendant. Les trois entretiens des directeurs régionaux le décrivent comme tel.

Méthodologie

Ces entretiens ont été réalisés suite à l'envoi préalable d'une grille d'entretien semi – directif permettant aux personnes consultées de pouvoir préparer leurs réponses. Il n'a pas fait l'objet d'enregistrements audio phoniques mais de prise de notes (verbatim) qui ont ensuite été retranscrites et soumises aux intéressés pour avis avant transcription. De telle sorte à ne pas fragiliser la position professionnelle de ces personnes, le rendu compte de ces entretiens restera anonyme.

Les directeurs régionaux et l'élaboration du plan stratégique

- Quelle part avez-vous personnellement pris à cette élaboration ?

Réponse directeur n°1 :

« Pierre Boissier est arrivé à la tête de l'AFPA en venant d'un horizon différent. Il a élaboré son analyse en fonction de ses acquis personnels. Il ne souhaitait pas être otage, de ce fait il n'a pas associé le management à la constitution de ce plan stratégique. La constitution de ce plan est le résultat d'une réflexion de cabinet ».

Réponse directeur n°2 :

« Je n'ai pas pris une part directe à l'élaboration de ce plan. Des objectifs avaient déjà été fixés dans le cadre du contrat de progrès. Pierre Boissier n'avait pas véritablement le choix, c'était juste une question de méthode. Les DR n'étaient pas spécifiquement impliqués.

Ce plan a été conçu dans un cercle restreint. Pierre Boissier a travaillé avec un consultant. Il y avait beaucoup de sujets à traiter, mais le principal était d'anticiper la décentralisation et pour cela de parvenir à maîtriser les coûts. De façon plus secondaire le développement de l'organisation était également visé ».

Réponse directeur n°3 :

« Pierre Boissier est arrivé en Octobre / Novembre 2003 et rapidement nous avons contribué à la mise en place du business plan 2004. La création d'un plan d'entreprise « descendant » a été éclairé par l'avis des DR, au moins partiellement. Ce plan n'a pas été complètement élaboré « en chambre » (Pierre Boissier et des consultants) mais c'était bien un plan « Boissier » ».

- *Quelle part y a pris la Gouvernance ? et selon vous le tripartisme a-t-il joué un rôle dans l'élaboration de ce plan, puis dans sa mise en œuvre ?*

Réponse directeur n°1 :

Elle n'a pas non plus été fortement associée dans la phase initiale. A cela il y a deux raisons : 1 – La loi de 2004 est arrivée comme un cheveu sur la soupe. Elle n'avait pas de sens en tant que telle. On y a embarqué l'AFPA pour faire bon poids. On l'a vendue par appartement.

Les membres de la gouvernance : les membres de la DGEFP n'avaient pas d'opinion, ...pas de stratégie, ils ont lâché prise. La gouvernance en tant que telle, Partenaires Sociaux, ... n'avait pas de raison de s'y opposer.

Très vite le DG a mesuré les conséquences sur l'appareil, la structuration, la capacité à être compétitif, dans un environnement commercial et il s'est centré là-dessus. Nous savons qu'au-delà de la phase transitoire, le code des marchés publics s'appliquera. Donc pour Pierre Boissier la question était « Comment sauver le paquebot AFPA dans un environnement concurrentiel ? ». Là était sa principale clef d'entrée.

La première année de Pierre Boissier (PB) : il a mené une analyse qui a été conduite comme une opération de restructuration industrielle. Le problème a été appréhendé comme si l'AFPA vendait des produits et non des services. La première préoccupation a donc été celle des prix de vente par rapport aux prix de marché. PB a donc lancé une étude des structures de coûts. Le plan stratégique s'est donc focalisé sur cette préoccupation : la réduction des coûts de production.

Pour cela il a agi sur trois leviers :

1 – la productivité des formations par une amélioration des taux de remplissage des actions.

2 – les coûts directs représentent 40% des coûts totaux²⁵¹ et ceci est dû à une technostructure à trois étages. Le directeur rappelle que l'AFPA historiquement est un service de l'État avec une tendance à cloner les structures publiques (comptabilité publique, contrôleur d'État, séparation ordonnateur / comptable, ...) et ceci est très consommateur de ressources humaines.

Par ailleurs l'AFPA rend d'autres services (tels que hébergement, restauration, prestations psycho - pédagogiques, ...) et dans le calcul des coûts tout ceci est noyé dans la masse. Le caractère global de la subvention allait à l'encontre de l'étude de la structure des coûts.

3 – Le Front Office relève d'un modèle qui date de 20 ans. (cf. L'outil, le back – office, le front – office)

Le DG nous a fait faire un gros effort sur la productivité des formations et il a surtout centré son effort sur le back – office (cf. le programme « Fonctions supports »).

Le back – office : il fallait revoir le process et mettre en place des plates formes régionales pour les fonctions supports. Recentrer le centre de formation sur sa fonction de production de formation et concentrer les fonctions transversales au sein des directions régionales (achats, magasins / stocks, ...)

Il fallait faire baisser les effectifs de back office de 700 ETP (cf. ceci était inscrit dans l'annexe du contrat de progrès. L'État y a noté le nombre d'E.T.P. à supprimer). D'où les mouvements sociaux.

L'État a renoncé à un plan de sauvegarde de l'emploi. L'AFPA a dû trouver des accommodements (cf. « suppression par dispense d'activité » : avec cette mesure des salariés en fin de carrière sont restés chez eux pendant trois ans payés à 85% de leur salaire brut antérieur). Le coût social était tel que le DG n'a pas souhaité engager de nouvelles réformes sociales.²⁵²

Par ailleurs, il aurait fallu entreprendre la réforme du Front - Office tout de suite (cf. fonctions commerciales). L'ensemble de l'organisation elle-même n'est pas dans une posture – client. La dynamique de l'entreprise dans une posture - client n'a pas été engagée. Pour

²⁵¹ Note de l'auteur : selon les observations pratiquées par les acheteurs publics et dont l'auteur témoigne directement, aucune étude n'ayant été publiée sur ce sujet, les coûts directs représentent environ 60% chez les concurrents de l'AFPA (contre 40% à l'AFPA selon Pierre Boissier), ce qui dénote un fort taux de charges de structure et qui explique pour partie le différentiel de prix observé entre l'AFPA et ses concurrents, notamment privés.

²⁵² Autre témoignage d'une « absurdité » française, qui contribue à confirmer la pertinence de notre proposition de recherche (axe 2).

réformer le back – office, si vous ne touchez pas au front – office, vous ne traitez qu’une partie du problème. On n’a pas pensé à la relation – client.

Réponse directeur n°2 :

« La gouvernance à l’AFPA n’intervient pas dans la gestion de l’organisation, qui constitue le domaine « réservé » du DG. La gouvernance travaille sur les missions de l’AFPA et les relations avec la tutelle (l’État), ainsi que le suivi du Contrat de Progrès. La gestion de l’organisation, le management c’est l’affaire du DG, et il y a coupure nette entre les deux niveaux ».

Réponse du directeur n°3 :

« Jean François Pillard est arrivé à la Présidence de l’AFPA en 2000. Son premier DG, Gilbert Hyvernats et lui ont collaboré durant trois années avant l’arrivée de Pierre Boissier. Hyvernats parlait du Bureau comme d’une instance à « caresser dans le sens du poil » pour permettre de faire avancer ses options. A cette époque l’influence de l’État était grande. On ne sentait pas le poids du Bureau.

Pierre Boissier par contre cherchait l’assentiment du Bureau pour faire passer ses dossiers. Il a affirmé la puissance paritaire du Bureau (NB : l’État y siège). De ce fait les relations avec l’État étaient plus compliquées et les relations avec les Régions inexistantes (les Régions avaient un siège au Bureau) ».

Approche globale du plan d’entreprise :

Ce plan d’entreprise, décrit une série de mesures visant à recentrer l’organisation de l’AFPA sur l’échelon régional, d’y concentrer les fonctions logistiques et de développement pour finir de conférer à l’organisation régionale une dimension stratégique. Cette mutation constitue sa réponse à la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004.

Si nous référons aux concepts développés par Mintzberg (1982)²⁵³, on pourrait affirmer que ce plan d’entreprise vise à faire passer l’AFPA d’une structure de type « bureaucratie professionnelle » à une structure « divisionnalisée ».

²⁵³ MINTZBERG, H. (1982), *Structures et dynamique des organisations*, Editions d’Organisation, Paris. 4^{ème} partie, chapitres 19 et 20

Tableau descriptif des deux configurations structurelles élaborées par H. Mintzberg et leur application à la situation actuelle de l'AFPA

	Bureaucratie Professionnelle	Structure divisionnalisée	Application à la situation de l'AFPA
Mécanisme de coordination principal	Standardisation des qualifications	Standardisation des résultats	Esprit de la LOLF, développement de la culture de l'évaluation, ...
Partie clé de l'organisation	Centre opérationnel	Ligne hiérarchique	Sens du plan d'entreprise
Principaux paramètres de conception	Formation (du personnel), spécialisation horizontale du travail, décentralisation horizontale et verticale	Regroupement des unités sur la base des marchés, système de contrôle des performances, décentralisation verticale limitée	Assomption de la dimension régionale (sur la base de la régionalisation des marchés), recentrage du pouvoir opérationnel à ce niveau
Facteurs de contingence	Environnement complexe et stable, système technique non sophistiqué	Marchés diversifiés, organisation âgée, de grande taille, besoin de pouvoir des cadres.	Environnement compliqué au plan politique et instable, sophistication croissante du système technique.

(source : auteur sur la base des concepts de Mintzberg)

La mutation d'une configuration structurelle à l'autre s'accompagne selon François Pichault (1996) par :

- un passage de la standardisation des qualifications des opérateurs à une standardisation des résultats,
- un passage de système d'influence centrifuge à un système centripète.

Le système centrifuge se caractérise par une dispersion des pôles de pouvoirs et un niveau de qualification élevé des opérateurs. Le système centripète quant à lui concentre le pouvoir au niveau supérieur de la ligne hiérarchique, n'impose pas une qualification élevée des opérateurs mais lui substitue une surveillance serrée (travail sur les procédures, qui va développer une expertise implicite, source de pouvoir et qui influence les processus de changement organisationnel).

Ce plan d'entreprise, ne constitue pas uniquement une réponse adaptative de l'organisation à une commande externe. Il annonce un changement profond dans sa culture. De tous temps, cette organisation a conféré une place de première importance aux formateurs et leur action qui a elle-même toujours eu un impact profond sur l'histoire de l'organisation. Ce plan d'entreprise cherche à rompre avec cette histoire et consacre un double changement : celui de

la reprise en main de l'organisation par sa hiérarchie supérieure, et celui d'une centration sur l'apprenant.

Compte tenu de ce constat, il n'est pas surprenant que le personnel manifeste de fortes résistances au regard de la mise en œuvre de ce plan et que ses résistances l'aient conduit à un conflit collectif de plusieurs mois en 2004 et 2005, arbitré par un protocole de fin de conflit ouvrant globalement la voie à la mise en œuvre de ce plan.

Au – delà de la description générale de ce plan d'entreprise il convient d'analyser de façon plus précise l'arbre des objectifs de façon à le mettre en regard de l'analyse précédente.

Cet arbre des objectifs se décline en trois objectifs stratégiques, 18 objectifs intermédiaires et 42 objectifs opérationnels. Ce plan est de grande ampleur et témoigne de la complexité de l'entreprise. Il démontre également l'existence d'une vision précise du but à atteindre.

Le nouveau plan stratégique de l'AFPA conçu par Philippe Caïla²⁵⁴, amplifie le premier plan et confirme l'orientation « *centripète* »²⁵⁵ de l'organisation du management, annonçant une décision qui sera présentée au séminaire du 1^{er} juillet 2009, à savoir la création d'un échelon supplémentaire de coordination : les délégués inter – régionaux.

4.3.5. - Analyse de l'arbre des objectifs

Les objectifs décrits dans cette arborescence concourent tous à nourrir un processus de « modernisation » de l'appareil de production de l'AFPA. Cette démarche s'inscrit dans la perspective d'accroître la productivité de l'organisation en termes de coûts de production, en termes de développement de l'accessibilité à l'offre de formation et d'une plus grande souplesse de cette offre, de telle sorte à lui permettre de mieux répondre aux attentes des acheteurs publics, privés mais également des apprenants eux – mêmes.

Ils sont fondamentalement de deux natures (pédagogique et financier), mais tous concourent au but économique. Sans que cela soit affirmé, la dimension pédagogique est ici porteuse d'une valeur nouvelle, celle de la place centrale de l'apprenant dans l'organisation pédagogique de l'AFPA. Elle ne prétend pas pour autant se traduire par un changement des valeurs générales porteuses du sens de l'action de l'association. Ce qui est en jeu ici c'est la place du personnel dans la future organisation. A différentes occasions (réunion des Directions régionales à Nantes, mai 2006) cette stratégie a été décrite par Pierre Boissier comme un passage d'une culture de production à une culture de service.

²⁵⁴ Dont la première épure a été présentée à l'encadrement lors du séminaire du Bureau les 26 et 27 mars 2009, cf. annexe n°20

²⁵⁵ cf. Pichault, *ibid.*

Concernant la dimension pédagogique, l'objectif opérationnel primordial est d'assouplir l'organisation de la production pour l'adapter plus aisément à une demande elle-même en constante mutation dans le sens de la personnalisation de la réponse de formation à la demande sociale, à la demande de l'économie et à la demande des territoires (cf. objectifs stratégiques 1 et 2 et objectifs intermédiaires et opérationnels s'y rapportant).

Concernant la dimension économique (cf. « garantir la pérennité de l'équilibre économique de l'association »), elle est clairement centrée sur la question de la survie de l'organisation suite à sa mise en concurrence. Elle vise à traiter préventivement les effets d'un choc économique. Elle se présente donc comme un plan curatif témoignant ainsi du stress causé à cette organisation par la loi du 13 août 2004.

Comme l'évoque un des directeurs régionaux, ce plan stratégique n'aborde que partiellement la question des fonctions de développement la réduisant à une seule action : créer une force de vente, même si des objectifs en termes de diversification commerciale sont abordés, la question n'est pas prépondérante dans ce plan. Ceci repose sur un habitus qui peut se révéler défaillant à terme, celui de la solidarité de l'État et de ses services envers le développement de l'action de l'AFPA.

En effet, une part très largement majoritaire du flux des personnes adressées aux services psychotechniques de l'AFPA est prescrite par les services de l'ANPE (cf. Contrat de Progrès 1999 – 2003). Ceci constitue une pratique rôdée au moment de la conception de ce plan. Il s'agit de la mise en œuvre du module « S2 », prescrit par les conseillers de l'ANPE (au titre du Programme d'Actions Subventionnées « Emploi ») à toute personne désirant entrer en formation en général et particulièrement à toute personne désirant entrer en formation à l'AFPA en particulier. À noter ici que selon les statistiques régionales en notre possession, le nombre de personnes intégrant les formations de l'AFPA à l'issue de ce module est trois fois plus important que le flux des personnes intégrant tous les autres stages de formation qualifiantes qu'ils soient issus du programme régional des formations de la Région, ou non (cf. annexe n°21). En Bretagne, le nombre de stagiaires formés annuellement par l'AFPA au titre de la commande publique transférée est équivalent au nombre de stagiaires formés dans le cadre du programme régional qualifiant de la Région (4500 stagiaires dans un cas comme dans l'autre). Bien que la Région finance désormais l'AFPA, cette proportion très déséquilibrée en termes de prescription ne s'est pas modifiée. Si demain les psychologues de l'AFPA sont intégrés dans les effectifs de l'opérateur unique Pôle Emploi, qu'advient-il du taux de réalisation des actions de l'AFPA et par voie de conséquence de l'atteinte de l'objectif précité ? Cette question se pose du fait que dans cette circonstance, les personnes

transférées auraient à travailler à l'atteinte des objectifs fixés à Pôle Emploi et non plus aux objectifs internes de l'AFPA.

Cette menace est très clairement perçue tant par les partenaires sociaux que par l'encadrement de l'AFPA et, au-delà de sa dimension symbolique en référence à la crainte du démantèlement, cette menace se traduit par un risque de dévitalisation drastique de l'appareil de production et à une perte massive de rentabilité largement incontrôlable et dont les effets seraient radicaux. En termes de dangerosité, cette menace est beaucoup plus forte que celle que fait peser une éventuelle mise en concurrence de l'AFPA sur ses marchés historiques.

Cette position de prescription prioritaire par les agents de l'ANPE des formations de l'AFPA est inscrite dans l'histoire des contrats de progrès successifs. Elle est donc fort logiquement sous-jacente au moment de la conception du contrat de progrès 2004 - 2008, mais elle est désormais mise à mal par l'avis du conseil de la concurrence du 18 mai 2008, qui affirme la nécessité de déconnecter les services psychotechniques de l'AFPA de son activité de formation.

En ce sens le plan d'entreprise, ne pouvait envisager un changement de position de la part de l'État qui se traduirait par un changement profond de posture vis-à-vis de l'association. Au cours de cette année 2008, l'État est passé d'une posture historique de bienveillance, à une posture de prise de distance progressive et visant une forme d'externalisation.

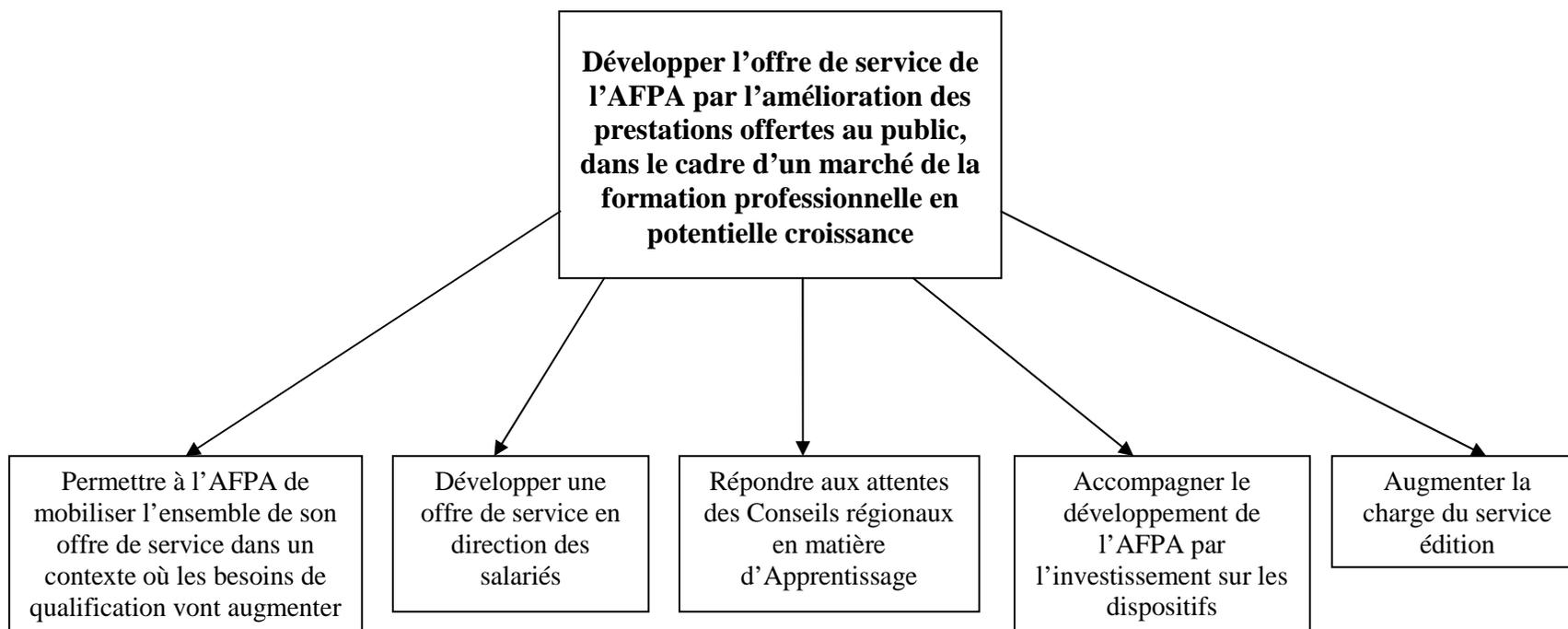
Ce plan stratégique ne prépare pas l'AFPA à cette nouvelle situation qui de fait menace la survie même de l'association et contredit au fond un des objectifs du contrat de progrès retranscrit dans cet arbre des objectifs : « Améliorer la productivité des formations » et notamment « augmenter le taux d'encadrement des formations de 6% entre 2004 et 2009 ».

Globalement ces objectifs ont rencontré l'opposition des partenaires sociaux qui ont entamé un cycle de conflits avec la Direction générale sur différents sujets liés à leurs craintes de voir l'AFPA démantelée et réduite au rang d'un opérateur de formation banalisé.

Certaines craintes sont liées à la place réduite des salariés dans la nouvelle organisation, même si ceci n'est pas affirmé par les instances représentatives du personnel.

Objectif
Stratégique n°1

Objectifs
intermédiaires



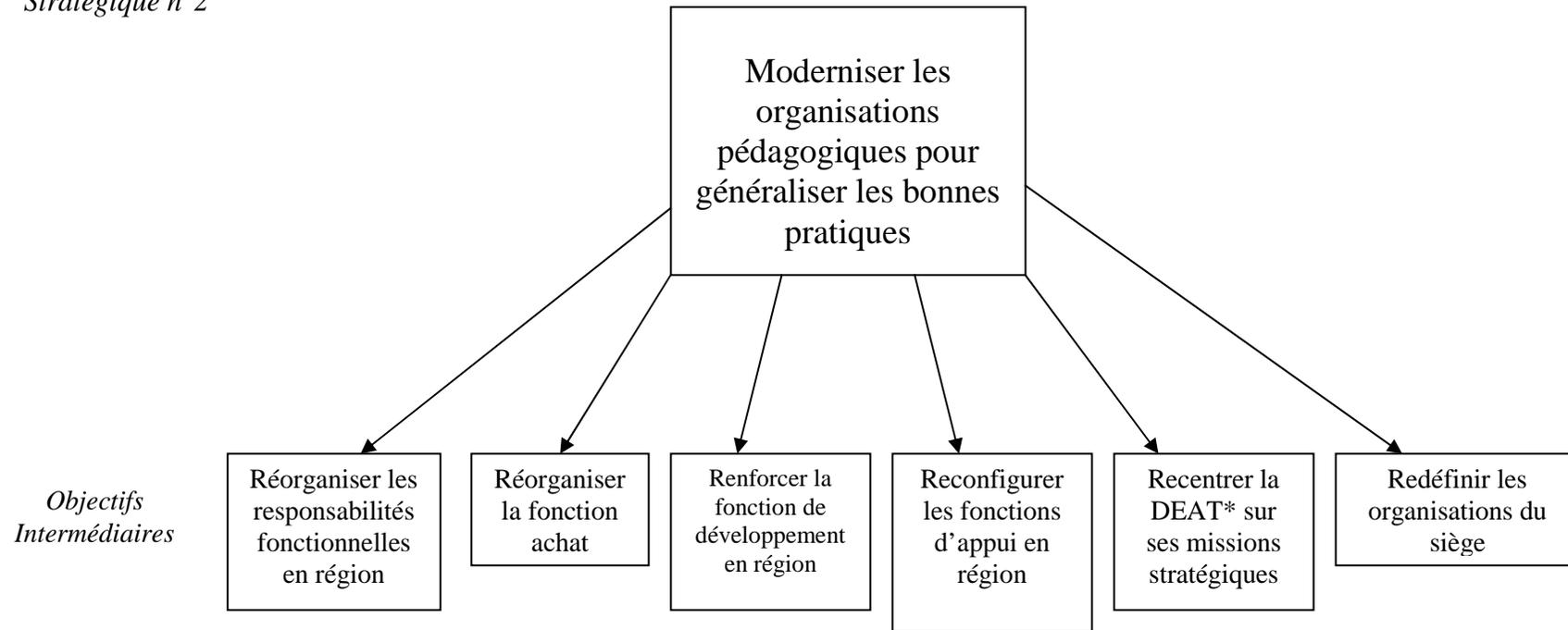
Commentaire

Ce premier objectif stratégique vise le développement de l'activité de l'AFPA en direction de cibles telles que : les Salariés, les centres de formation d'apprentis, les clients du service d'éditions.

Cette orientation sonne comme une défiance envers l'avenir des commandes publiques. En effet, si les commandes publiques avaient été jugées fiables par les dirigeants c'est fort logiquement à un taux de satisfaction optimale que cet objectif serait dédié. Ce fût le cas lors du précédent contrat de progrès.

L'objectif intermédiaire « Accompagner le développement de l'AFPA par l'investissement sur les dispositifs pédagogiques » traduit cette volonté de diversification. Il constitue un mécanisme d'adaptation à une situation jugée potentiellement menaçante et répond en cela à la notion physiologique de stress. Ce premier objectif traduit donc la tension de l'organisation face à la loi du 13 août 2004.

*Objectif
Stratégique n°2*



Commentaire

Le deuxième objectif concerne la réforme interne de la structure dans le sens d'un double recentrage : sur les fonctions stratégiques et sur une organisation territoriale. Elle accompagne la régionalisation de la commande publique de formation par un mouvement convergent de décentralisation, attribuant aux directions régionales une part des fonctions de la direction des centres de formation. Il s'agit du point de vue de la loi de régionaliser la commande, allant ainsi dans le mouvement de décentralisation initié en 1982 par les premiers transferts de l'Etat. Sa traduction au sein des structures de l'AFPA est toute autre.

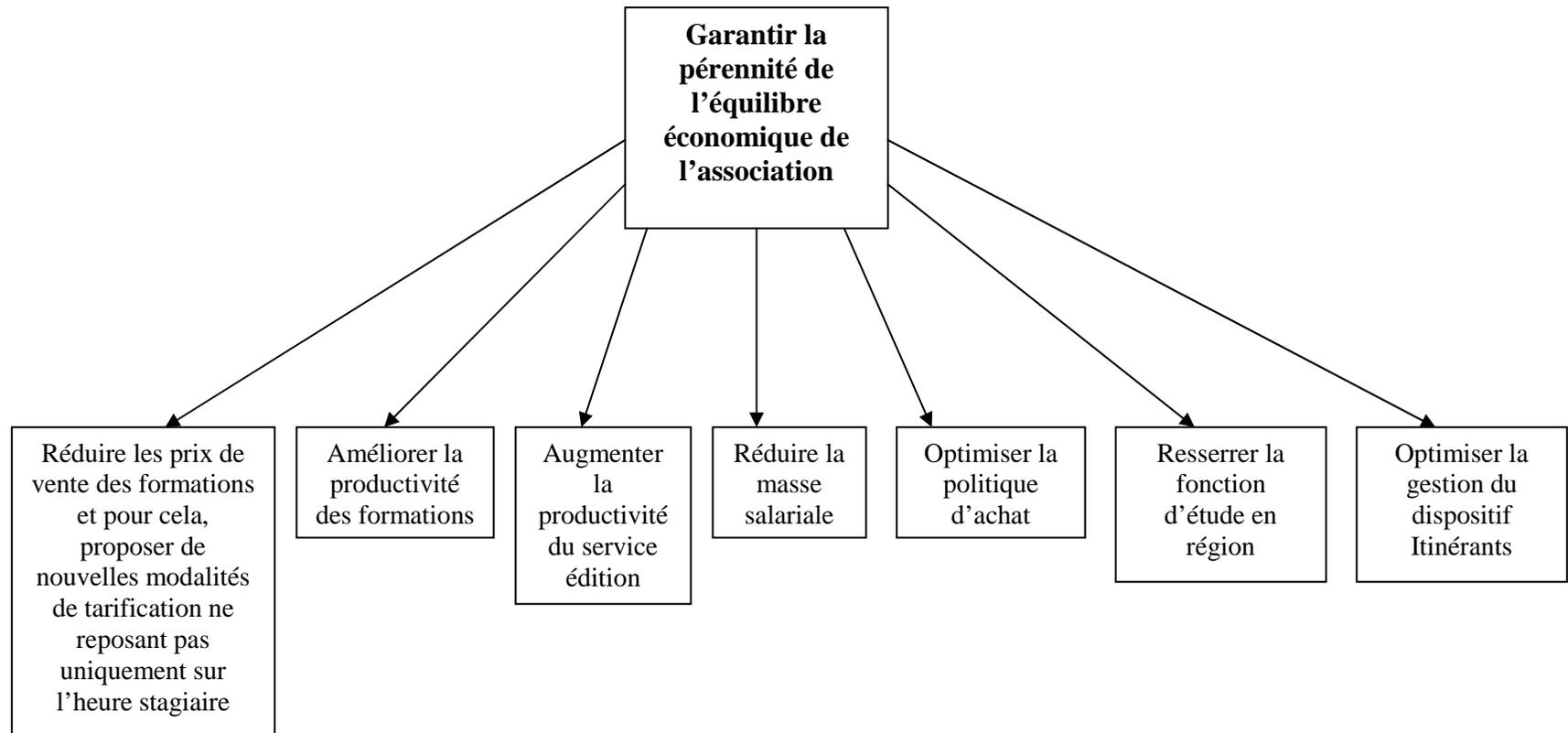
En effet, cette décentralisation est en fait plus une régionalisation de l'AFPA, qu'une pure décentralisation en ce qu'elle ôte de pouvoir aux centres de formation au profit des directions régionales au sein desquelles sont désormais centralisées les fonctions logistiques et de développement réduisant les centres de formation à une fonction exclusive de centre de production.

Les directions régionales sont elles – même liées à la Direction Générale par un contrat annuel d'objectifs (cf. théorie de l'Agence développée ci – après). Il est à noter enfin que le pouvoir de la Direction Générale reste intact, il se recentre toutefois sur un mode de mandatement plus indirect, mettant ainsi les centres de production à une certaine distance.

DEAT = Direction des Etudes et de l'Appui Technique

*Objectif
Stratégique n°3*

*Objectifs
Intermédiaires*

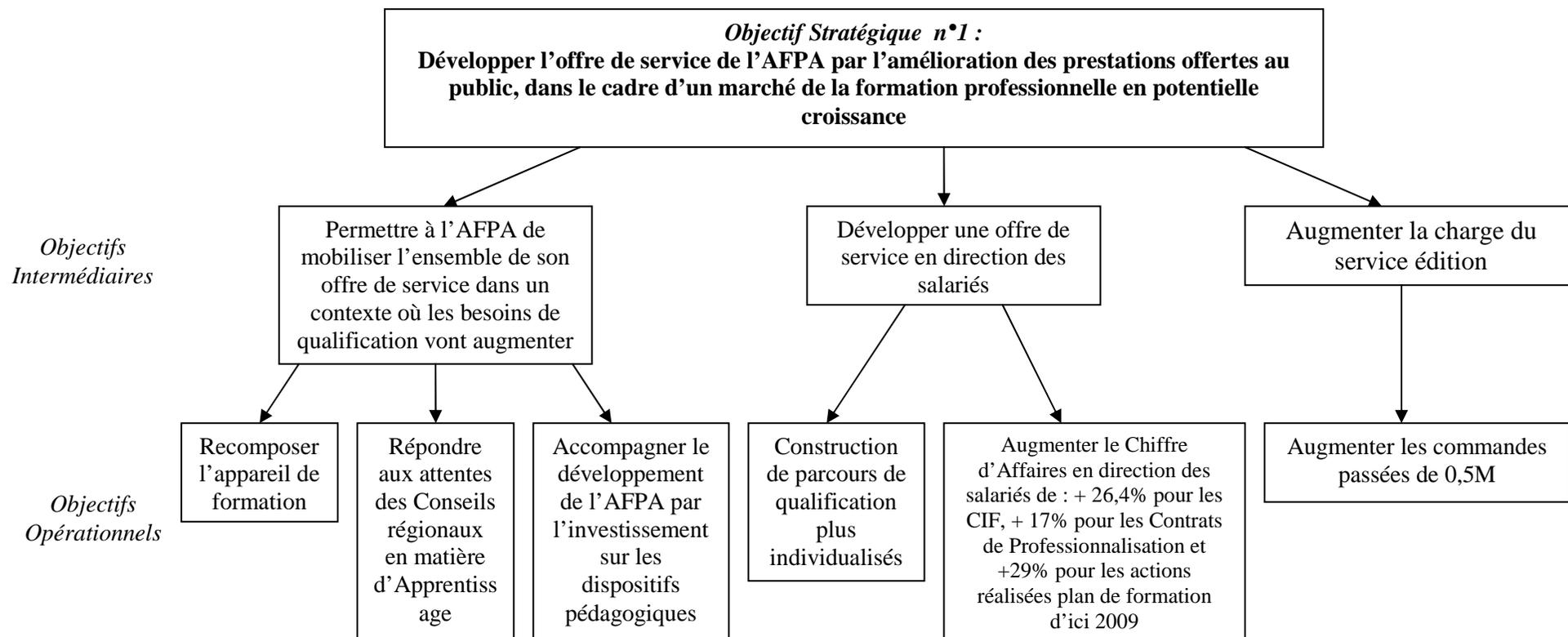


Commentaire

Le troisième objectif stratégique décrit une action de forte diminution des charges fixes de l'organisation et notamment en ce qui concerne les Ressources Humaines non directement en charge de la production de formation. Cette baisse du poste des RH dans le coût de revient de l'heure / stagiaire est ici décliné dans bon nombre de dimensions :

- en tant que résultat attendu,
- en tant que modalité,

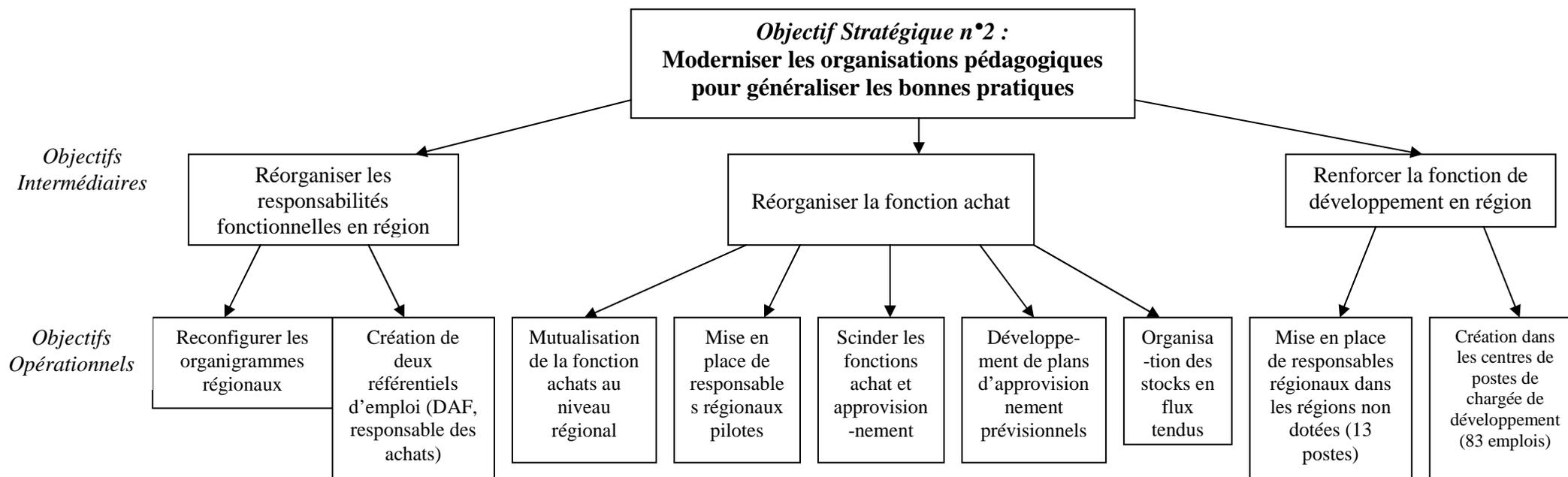
Les objectifs intermédiaires fixés concernent la productivité de l'acte pédagogique et des activités annexes qui y concourent (édition, achats, études, remplacement du personnel absent).



Commentaire

Les objectifs opérationnels fixés traduisent cette volonté triple de développement, de réorganisation des structures supports et de réorganisation du mode de production. Ce plan a été jugé par les directeurs régionaux comme « descendant ». Il témoigne en effet d'une volonté du management, de profonds changements au sein de l'organisation.

À noter toutefois le caractère passif d'un des objectifs : « Répondre aux attentes des Conseils régionaux en matière d'Apprentissage ». Cet objectif qui n'est pas assujéti d'indicateur de performance, n'est pas atteint à ce jour. Il est possible d'émettre l'hypothèse que les Conseils régionaux n'ont pas souhaité recourir aux services des centres de l'AFPA (pourtant bien adaptés à cette tâche) pour développer l'Apprentissage (et financer l'accroissement de l'infrastructure des CFA par ailleurs), du fait du caractère tendu de la relation que les Régions entretiennent tant avec l'Etat qu'avec les concurrents de l'AFPA au regard de la question de la mise en concurrence de la commande publique de formation. Une telle action aurait contribué à brouiller les repères et aurait engendré un risque de déstabilisation supplémentaire de l'offre de formation, ce que les Conseils régionaux ne souhaitaient pas. Une fois cette mutation accomplie cette hypothèse reste toujours nertinente. au sens de l'intérêt collectif.



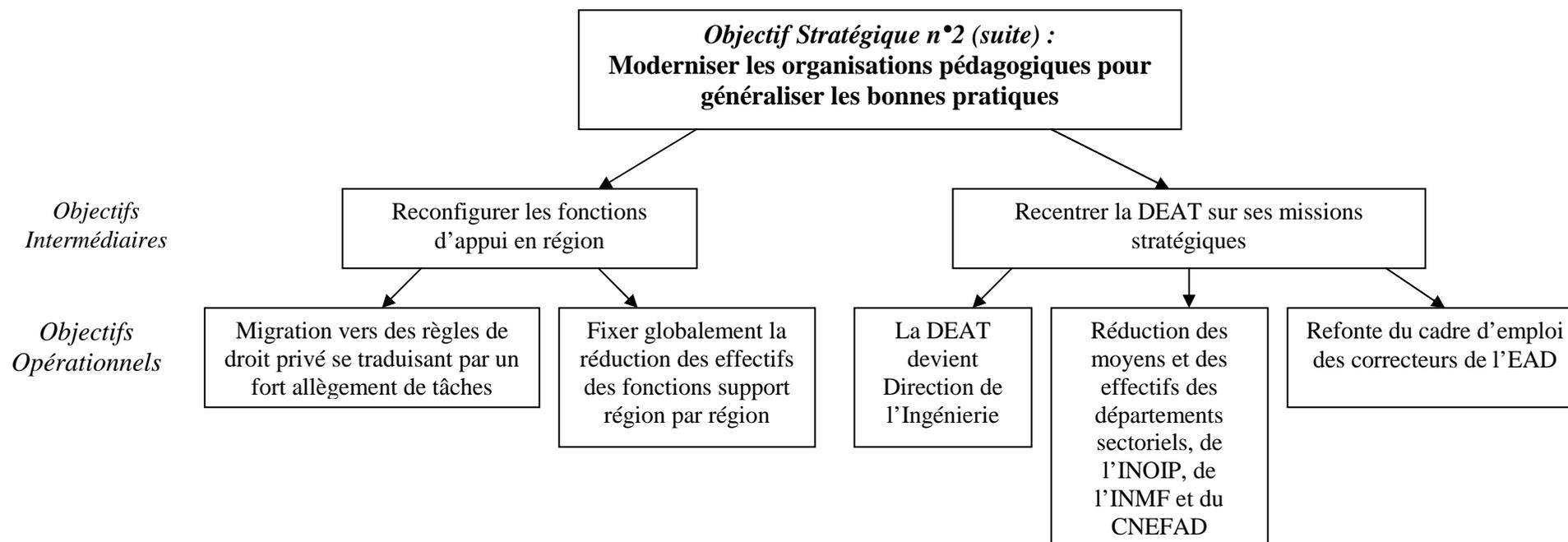
Commentaire

Ici ce sont les aspects de logistique de formation et de développement qui sont concernés. Les concepts de référence sont empruntés aux modes d'organisation de l'industrie : « flux tendus », « approvisionnements », ... Ils ne sont pas issus du langage organisationnel du monde de l'éducation, ce qui s'explique par l'histoire de cette organisation, mais également par son tropisme d'entreprise de formation et par la confirmation de cette orientation dans le cadre du nouveau contexte législatif.

Cette dimension de la réorganisation vise également le recentrage des fonctions supports à l'échelon régional devenu ainsi l'échelon managérial de référence.

Il faut noter toutefois que cette régionalisation du management ne s'accompagne pas d'une régionalisation de la gouvernance, pourtant légitime dans ce contexte compte tenu du fait que 50% du chiffre d'affaires de l'AFPA se décide désormais à l'échelon régional.

Ce fait peut néanmoins trouver sa source dans le contexte de la mise en concurrence de cette commande (prévue dans le contexte de la loi du 13 août 2004) : les Régions ne peuvent directement prendre part à la gouvernance sans devenir partie prenante, ce qui est au minimum inconfortable au regard des concurrents de l'AFPA et du devoir de transparence des décisions. Cette problématique va a contrario causer de réelles difficultés à l'Etat pour ce qui est de sa commande publique au titre de l'Emploi.



Commentaire

Les fonctions d'appui se recentrent au plan géographique mais aussi au plan strictement fonctionnel et changent de dimensionnement. La fonction étude se calibre au plus juste pour ne pas peser sur la structure des coûts. Sur ce point deux hypothèses peuvent expliquer ce mouvement :

- l'AFPA avait laissé cette structure se développer au-delà de ce qui lui était strictement nécessaire, pour satisfaire une commande de sa gouvernance,
- l'Etat entend changer de pied et retirer cette commande pour l'inscrire dans le cadre du marché (les faits le confirmeront par la suite).

Ces deux actions confirment le sens général de ce plan : l'identité de l'AFPA est en mutation, d'organisation de type « service public », elle devient plutôt entreprise de formation. Elle ne vise plus à servir l'intérêt général, elle vise à une performance économique au service d'une acception plus large de l'intérêt collectif, c'est-à-dire l'intérêt des acteurs publics mais également celui des organisations économiques.

Ce changement de métier n'a toutefois pas été abordé en tant que tel dans les attendus du plan, pas plus qu'il ne l'a été dans le texte (ni les débats de la loi du 13 août 2004 qui ne font référence qu'à une nécessaire mise en conformité avec les réglementations européennes et nationale).

Objectif Stratégique n°2 (suite et fin) :
Moderniser les organisations pédagogiques pour généraliser les bonnes pratiques

Objectif Intermédiaire

Redéfinir les organisations
du siège

Objectifs Opérationnels

Recentrage
des missions
du siège sur
l'orientation
et le pilotage
dans une
logique de
accrue de
responsabilité
au niveau
régional

Suppression
des fonctions
de DGA et
SG

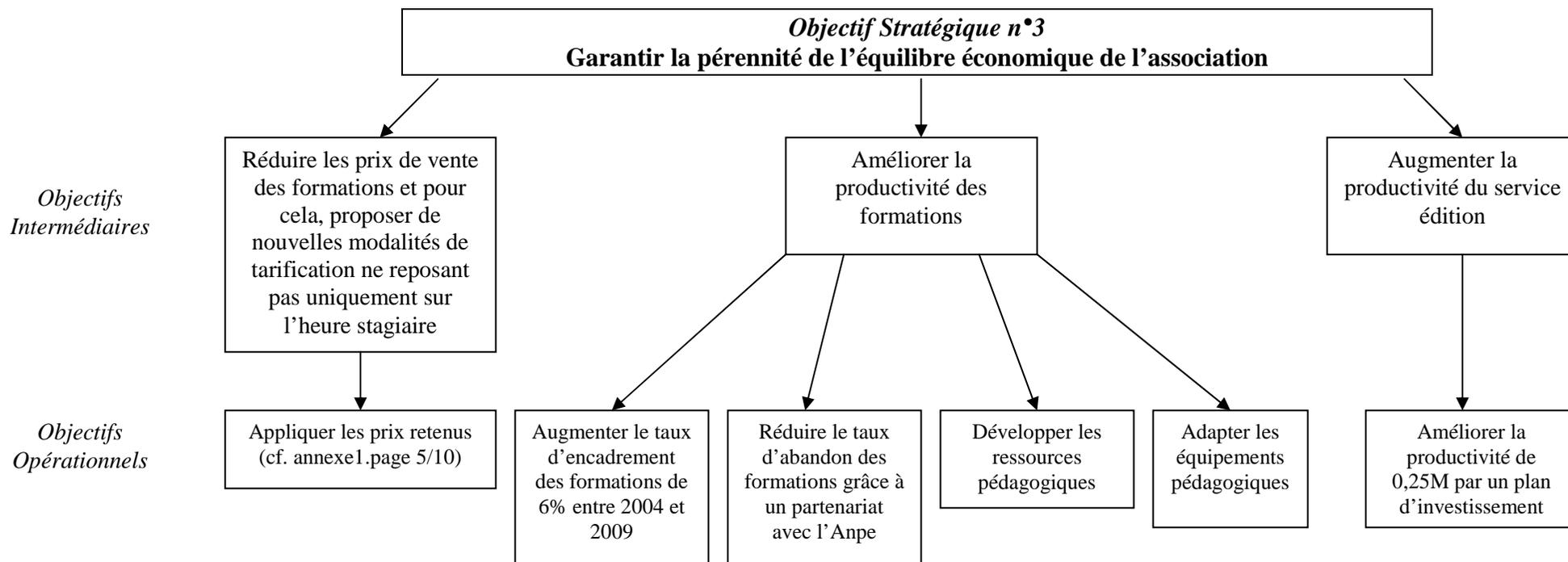
Affectation
des
fonctions
de
communica
tion au sein
des
directions
porteuses
des
préoccupati
-ons

Regroupe-
ment des
fonctions de
développe-
ment

Création
d'une
direction des
systèmes
d'information

Création
d'une
direction de
la qualité

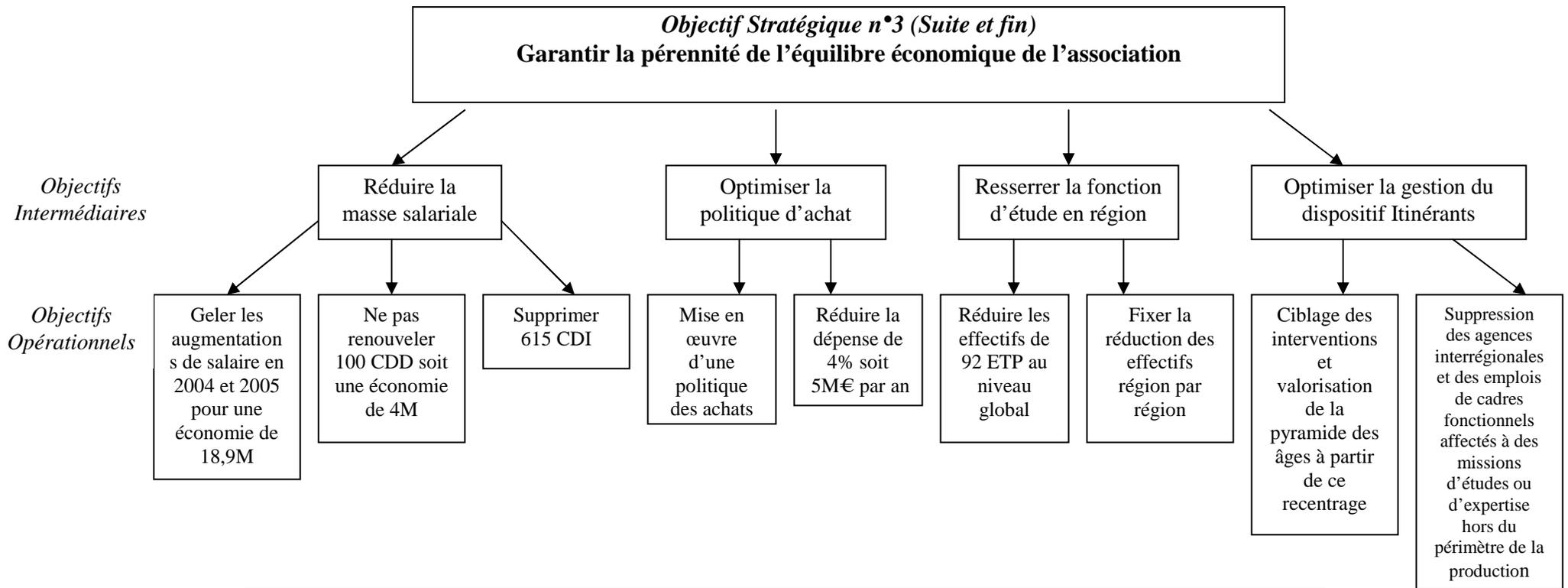
Réaffectation
du personnel
dans les
nouvelles
structures



Commentaire

Ce troisième axe décrit notamment une action destinée à réorganiser l'appareil de formation en fonction du développement de sa capacité à s'adapter tant à la demande sociale qu'à la demande de l'économie ou des territoires en matière de formation. Pour cela l'orientation prise est celle de l'individualisation de la proposition de formation. Ce modèle en forte rupture avec le modèle d'organisation dominant au sein des structures de formation (unité de lieu, de temps et d'action) vise principalement à mettre l'apprenant au centre de l'organisation, en lui permettant de réaliser un projet de formation personnalisé. Pour cela, les contenus de formation sont organisés en modules indépendants les uns des autres et intégrant chacun les trois niveaux d'apprentissage (initiation, perfectionnement, maîtrise). Grâce à cette modularisation l'apprenant peut choisir, le contenu de sa formation, ses temps de formation, voire ses lieux de formation dès lors que l'opérateur a conçu ou intégré des dispositifs de formation ouverts et à distance.

Cette véritable révolution copernicienne du mode de production et des valeurs pédagogiques, nécessite une très grande quantité de travail (réécriture des référentiels, réorganisation du système de production) et repose sur la coopération des acteurs majeurs que sont les formateurs, ce qui ne va pas de soi dans ce contexte. Selon C. Dubar (1991, 1996 et 2001), elle touche à leur identité professionnelle. Elle nécessite donc un accompagnement des personnes sur le long terme, mais également de créer les conditions d'un accompagnement du changement. Elle demande donc du temps, au – delà même de la période visée.

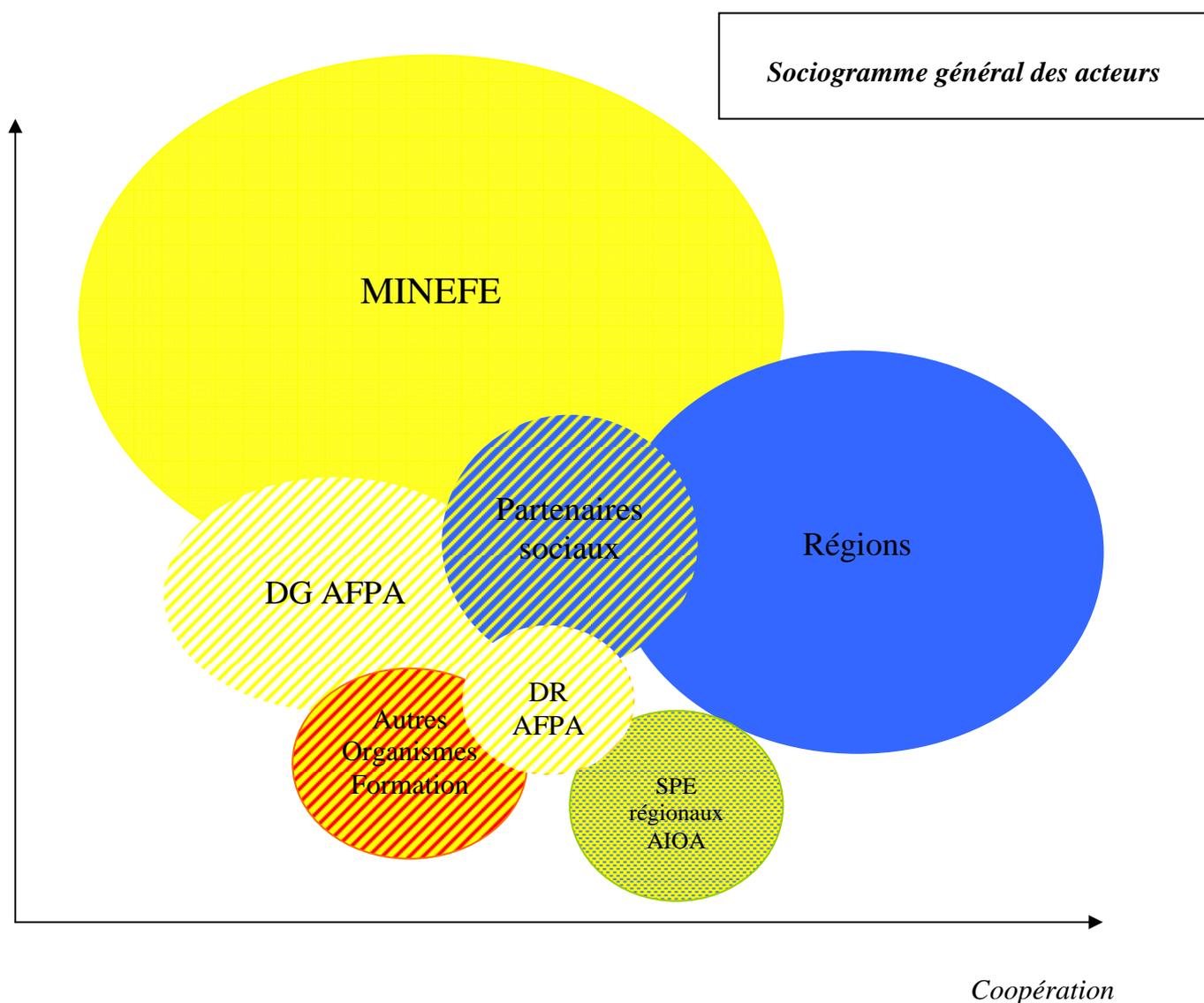


Commentaire

La réduction du coût des RH est ici visé 7 fois sur les 9 objectifs opérationnels, les deux autres concourant également à une baisse générale des coûts de production.

Ces objectifs opérationnels sont donc cohérents avec l'orientation générale du plan.

4.3.6 – Le Sociogramme des acteurs



Avertissement

Ce sociogramme à caractère général démontre la complexité des positions et leur intrication. Il sera donc décliné selon les deux postures en articulation : le pouvoir et les coopérations. Ce sociogramme prend en compte les organisations comme des entités monolithiques (parlant d'une seule voix) ce qui est bien entendu réducteur.

Sociogramme commenté :

MINEFE :

Le MINEFE (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi) : le Minefe est le principal acteur de ce sociogramme, il est appréhendé ici dans sa dimension globale à savoir : le Ministre et le secrétaire d'État en charge de l'emploi, leurs cabinets respectifs, la Direction

des Affaires Juridiques, la Direction Générale de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes, et la Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

Le Minefe impose les règles du jeu du transfert à tous les participants. Son action s'inscrit dans un contexte généralisé de réformes : réforme de la réforme professionnelle, réforme du Service Public de l'Emploi et de l'assurance chômage, réforme de la représentation syndicale, réforme des collectivités territoriales, contextualisation dans le droit français de la directive services. Sa posture incarne l'expression de la gouvernance de l'État sur les sujets évoqués.

Enfin ce dossier s'inscrit également dans un contexte de crise économique et financière, qui donne un relief particulier et inattendu à la question de la relation qu'entretient l'État avec l'AFPA. Selon la teneur des différentes déclarations de ses dirigeants, on peut affirmer que l'État fonde sa démarche sur une posture volontariste, et non de concertation (ex : "Je ne peux plus maintenir au sein de l'AFPA la mission d'orientation", affirme Laurent Wauquiez ²⁵⁶, « Le droit de la concurrence doit s'appliquer à la formation » L. Wauquiez, Centre Inffo, le Quotidien de la formation, 6 novembre 2008). Il tente d'imposer ses vues, fort de son pouvoir réglementaire. Il les impose également au travers de la nomination des acteurs « issus du sérail » à divers postes clés (cf. nomination de B. Martinot, conseiller social de l'Élysée au poste de DGEFP, de même que la nomination de Philippe Caïla Directeur de Cabinet du Ministre de la Fonction Publique et Directeur – Adjoint du Cabinet du Ministre du Budget au poste de DG de l'AFPA à la mi – janvier 2009).

Dans le cadre d'un entretien avec des représentants de l'Association des Régions de France (ARF) au moment de sa prise de fonction, il aurait déclaré avoir comme feuille de route de mettre en œuvre un management fondé sur quatre axes :

- contribuer à préserver la dimension nationale de l'Association,
- préparer et accompagner le transfert à Pôle Emploi des psychologues travaillant au sein des services d'orientation professionnelle de l'AFPA, dès le 1^{er} janvier 2010,
- préparer avec l'État et les services de la Commission européenne le transfert du patrimoine immobilier à l'AFPA,
- gérer l'ensemble en prévenant toute crise sociale majeure.

²⁵⁶Dépêche AEF n°104462

Les Régions :

Les Régions cherchent à faire entendre leur voix et tentent de se réapproprier une capacité stratégique. Pour cela, elles ont décidé de refuser un des termes de la loi du 13 août 2004 et ont demandé à l'État d'organiser par voie législative une prorogation de la période transitoire (2006/2008) pour deux années supplémentaires, durant laquelle elles auraient pu continuer de subventionner l'AFPA. L'État a refusé la proposition des Régions, sans toutefois s'y opposer, les laissant face à un risque potentiel de contentieux diligenté par un des concurrents de l'AFPA.

De ce fait 21 des 22 Régions ont décidé de proroger unilatéralement ce mode de financement pour l'année 2009. Cette prorogation met les Régions en porte à faux vis-à-vis de la loi du 13 août 2004 et le refus de l'État a pour effet de tendre encore plus les rapports entre les deux protagonistes.

La réappropriation stratégique des Régions tente de s'opérer au travers de la possible création de Services Publics régionaux de Formation. Une des caractéristiques de ces services publics régionaux serait de permettre aux Régions de s'extraire de la contrainte du « tout marché » imposée par l'État en application (selon son interprétation) de la directive sur les services et de l'avis du Conseil de la concurrence. Dans le droit fil de la stratégie de Lisbonne et en accord avec l'objectif d'inclusion sociale qu'elle professe, ce montage vise à organiser sur les territoires, des réponses de formation gratuites et permanentes accessibles aux plus démunis. Cette organisation ne peut se confondre selon ses promoteurs avec un service marchand. De facto, un service public régional de formation ne relèverait pas du marché, et les modalités de mandatement des opérateurs qui en découlent ne pourraient procéder du Code des Marchés Publics. Cette tentative dont l'issue n'est pas avérée et encore moins certaine se heurte à la rigueur de la législation nationale, dont nul n'a démontré à ce jour qu'elle s'inscrivait en contradiction avec la directive européenne. Le fait que la législation nationale soit simplement plus restrictive que la législation européenne, empêche les Régions d'opposer l'une à l'autre et de tenter de court-circuiter le niveau national au nom de la hiérarchie des textes.

Par ailleurs, les Régions entretiennent des rapports de clients / fournisseurs avec les autres organismes de formation. Elles tentent actuellement de faire entrer l'AFPA dans ce même jeu, et ce, même si les modalités de contractualisation sont provisoirement différentes. Les Régions entretiennent par ailleurs des relations de coopération avec la DG de l'AFPA et les Services Publics de l'Emploi (SPE) régionaux.

Les Syndicats :

Les syndicats de l'AFPA font pression directement sur l'État, sur la DG de l'AFPA et indirectement sur ses instances régionales de même que sur les Régions pour tenter d'enrayer la mécanique de la décentralisation et de la mise en marché. Dans leur discours, les syndicats assimilent cette décentralisation à un processus de démantèlement de l'AFPA et renvoient la Gouvernance à sa responsabilité politique. Dans ce contexte, les Régions ont beaucoup de difficulté à assumer juridiquement le positionnement politique né (à leur corps défendant) de la loi du 13 août 2004, tant le risque encouru par leurs dirigeants est lourd (risque d'inéligibilité). « Tout bien pesé », les Régions ont obtempéré à la revendication syndicale en différant sine die la mise en concurrence de leur commande publique de formation.

Les Organisations Professionnelles :

Les Organisations Professionnelles se montrent plus discrètes dans la gestion de cette transition. Selon différents témoignages (cf. entretiens des représentants de la hiérarchie de l'AFPA) nous pensons qu'elles n'ont pas pris une part active à la constitution de la loi du 13 août 2004. En revanche, nous savons que dans tous les moments tendus de l'histoire de l'AFPA, elles ont été présentes (cf. chapitre traitant de l'histoire de l'AFPA). Il est important de rappeler que le Président du CA de l'AFPA (Jean François Pillard) était à ce moment le Délégué Général de l'Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie (UIMM). Cette même personne dirigera la délégation patronale lors des négociations de la réforme de la Formation Professionnelle. Il mettra fin à son mandat de Président du CA de l'AFPA à la fin de l'année 2008 et sera remplacé par le DRH de PSA (lui – même représentant de l'UIMM).

La DG de l'AFPA :

La DG de l'AFPA se situe dans des logiques de coopération avec l'État, les Régions et une relation hiérarchique avec la DR AFPA. Tout au long des années qui ont précédé le transfert définitif de la commande publique aux Régions, la DG de l'AFPA a contribué activement au débat, proposant tour à tour différentes hypothèses de travail en vue d'établir la bonne façon de procéder (« *one best way* »). Il n'est pas certain que le Minefe ait toujours validé cette pratique en ce qu'elle rompait avec une histoire de soumission aux commandements de l'État. À noter toutefois la démission du DG de l'AFPA en octobre 2008 « pour raisons personnelles ». Cette démission coïncide avec un durcissement de la position de l'État face à la question de la mise en concurrence de l'AFPA, face à la question du transfert des psychologues à l'opérateur unique né de la fusion ANPE/UNEDIC (cf. supra) et face à la

question de la politique du titre (selon l'AEF ²⁵⁷ « *Délivrance des titres du ministère du travail: retrait de l'habilitation générale de l'AFPA à compter du 1er janvier 2009.*

L'AFPA devrait perdre, à compter du 1er janvier 2009, son habilitation générale et permanente à organiser la formation et, sous l'autorité du DDTEFP (directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), les sessions de validation conduisant à la délivrance des titres professionnels du ministère du travail. Cette décision devrait intervenir par voie de décret en Conseil d'État comme le précise un courrier de Bertrand Martinot, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, daté du 22 octobre 2008, adressé aux préfets de région et aux DRTEFP (directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) ».

En fait cette décision a été reportée à une date ultérieure, compte tenu de la difficulté de sa mise en œuvre. La réforme est annoncée, mais se confronte à la rationalité opérationnelle.

Les Directions Régionales (DR) de l'AFPA :

Les DR AFPA ont joué un rôle indispensable de facilitateur dans le cadre de la négociation des conventions tripartites, et n'ont pas manifesté de singularité au cours de cette période, ni au regard des consignes de la DG, ni au regard des attentes de l'État. Elles ont appliqué sans distorsion mais avec une réelle intelligence tactique les consignes qui leur avaient été adressées, démontrant ainsi le caractère très intégré de la ligne de commandement de l'AFPA.

Les Autres Organismes de Formation :

Les autres organismes de formation entretiennent des relations complexes avec les différents acteurs : ils opèrent une pression constante sur le MINEFE pour l'inciter à orienter son positionnement en faveur de la libéralisation du marché de la formation professionnelle (et par conséquent de la mise sur le marché des financements actuellement attribués à l'AFPA), et font également pression en ce sens auprès des différents instances de l'AFPA et des Régions. Ils laissent constamment planer une menace d'action contentieuse au regard du maintien du subventionnement de l'AFPA. Leur capacité à traduire cette menace dans les faits reste toujours assez hypothétique, eu égard au fait que (hormis en Ile de France) les Régions constituent le client primordial de leurs adhérents. A trop pousser les Régions à s'orienter contre leur gré en direction du Code des Marchés Publics, ces dernières pourraient envisager d'exhumer de très anciennes règles de commerce non écrites et dans ce contexte, les

²⁵⁷ Dépêche AEF n°103752

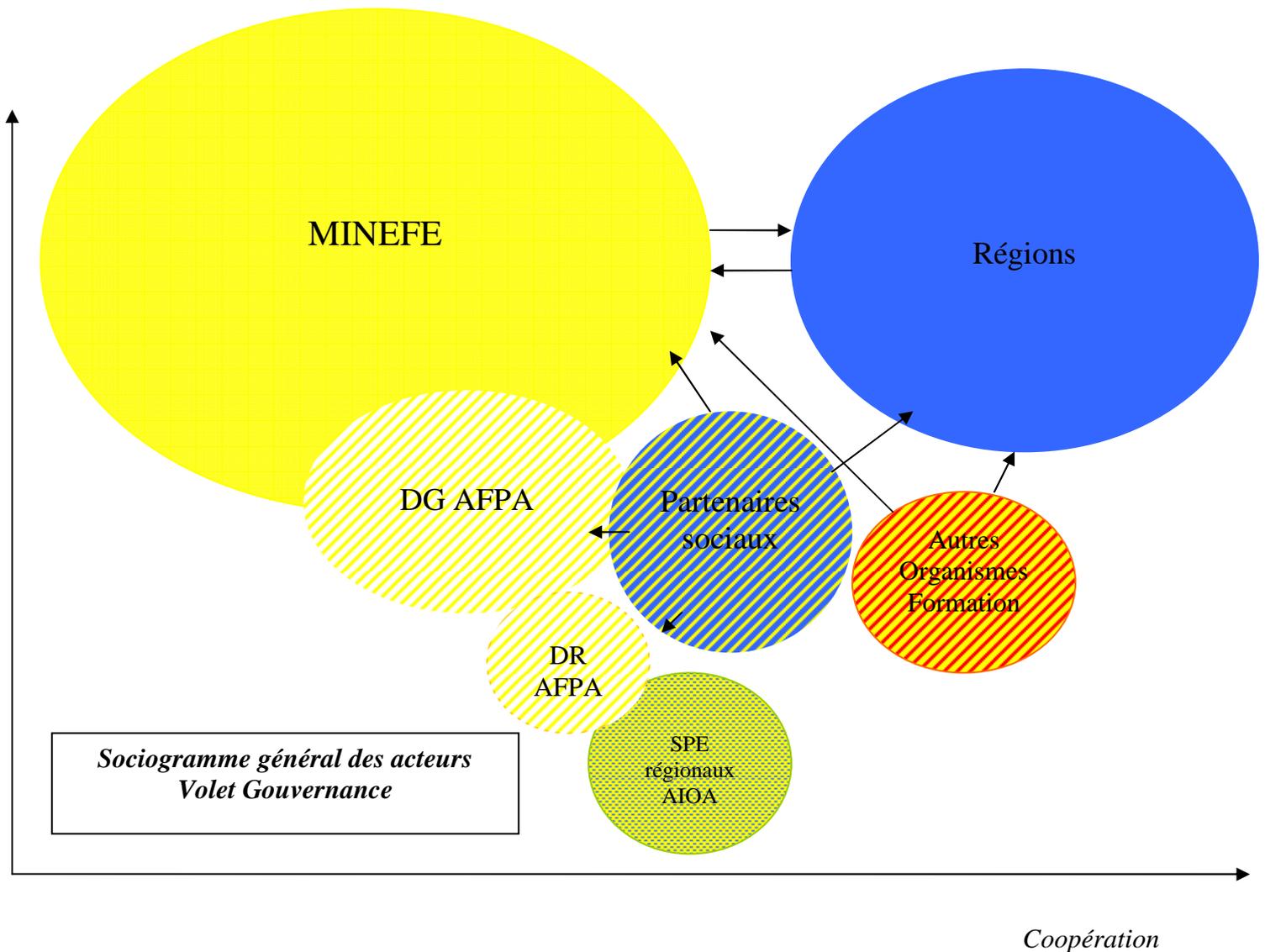
défenseurs du marché pourraient se trouver en porte à faux, en quelque sorte pris à leur propre piège.

Les Services Publics de l'Emploi régionaux :

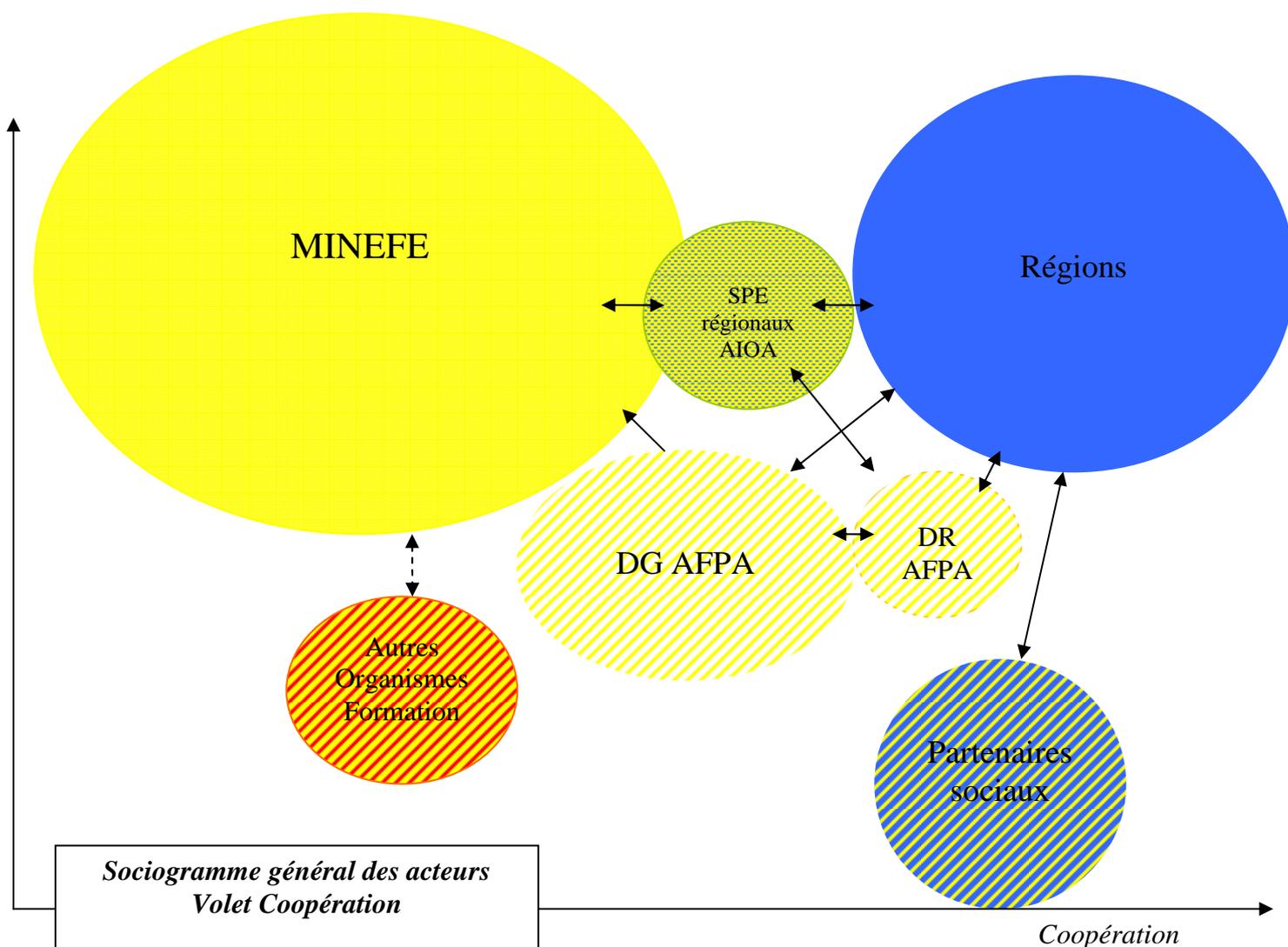
Les Services Publics de l'Emploi régionaux (SPE régional = Direction Régionales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle + Pôle Emploi + AFPA et d'autres représentants de l'État déconcentré ou des acteurs concourant à l'action publique) entretiennent des relations directes avec l'AFPA, qui en est à la fois membre (au titre du Programme d'Actions Subventionnées – PAS – Emploi et vertu de la loi Borloo) et client dans le cadre des actions de Pôle Emploi.

Lors des négociations des conventions tripartites les DRTEFP ont généralement opéré un travail de médiation. Elles ont globalement favorisé ce processus de rapprochement. Les services déconcentrés de l'État inscrivant leur relation avec les deux autres acteurs dans le long terme, elles ont pris spontanément la position d'un retrait bienveillant dans les débats qui se sont déroulés entre l'État, les Régions et les Partenaires Sociaux de l'AFPA. Elles n'ont pas mis en avant un positionnement de gouvernance, mais a contrario elles ont fait œuvre de rapprochement constant des points de vue au quotidien.

Les DRTEFP en tant qu'animatrices et pivots des SPE régionaux entretiennent des rapports avec les opérateurs de formation au sujet des questions du contrôle et de l'agrément des titres professionnels du Ministère du Travail (même si cette fonction jusqu'alors confiée à l'AFPA est appelée désormais à d'autres voies d'organisation).



Dans cette dimension du sociogramme, outre les antagonismes État / Régions apparaît nettement la position centrale des Partenaires sociaux et notamment celle des syndicats ouvriers, opérant une réelle pression sur les trois acteurs du process. Les autres organismes de formation, étaient également dans une posture de pression sur l'État et les Régions. Ces pressions des partenaires sociaux et des autres organismes de formation s'exerçaient pour des raisons opposées, les uns ayant plutôt l'écoute des Régions, les autres celle de l'État. Enfin il convient ici de remarquer la posture de bienveillante neutralité des services extérieurs de l'État.



Concernant la dimension Coopération de ce sociogramme, on perçoit que les coopérations s'établissent à partir de deux polarités opposées. La première est celle de l'État qui coopère avec les SPE, la DG de l'AFPA et les autres organismes de formation. Il s'agit ici des organismes de formation privés réunis au sein de la Fédération de la Formation Professionnelle qui entretiennent des rapports d'échange avec l'État dans le sens où la volonté de l'État d'imposer le Code des Marchés Publics comme seul moyen de passer commande pour les acteurs publics, rencontre l'intérêt supposé des organismes de formation privés. Seul échelon interface, les SPE, dont on a déjà souligné la position de relative neutralité.

4.3.7 - Le Diagramme Logique d'Impact du sujet AFPA (DLI)

Le plan d'action mis en œuvre par la DG de l'AFPA est de très grande ampleur et sa description très détaillée. Dans ce contexte particulier d'étude de cas, il nous faut donc

sélectionner certains aspects de ce plan, de telle sorte à nous permettre d'en extraire une matière propre à nous permettre d'alimenter notre recherche.

Que recherchons nous ?

Nous recherchons à mesurer l'impact de cette réorganisation sur la structure de l'AFPA. Nous tenterons de l'appréhender au plan social, au plan économique et au niveau stratégique.

Nous recherchons également à identifier la capacité de cette organisation à mettre en œuvre ce programme.

Enfin nous tenterons d'en déduire le scénario qui se profile concernant l'après 2009.

4.3.7.1 – La caractérisation de l'impact de cette réorganisation sur la structure de l'AFPA.

Pour tenter cette appréhension nous avons sélectionné un certain nombre d'objectifs opérationnels nous permettant de l'objectiver. Pour ce faire nous examinons les objectifs opérationnels suivants :

1 - Augmenter le Chiffre d'Affaires en direction des salariés de : + 26,4% pour les CIF, + 17% pour les Contrats de Professionnalisation et +29% pour les actions réalisées dans le cadre du plan de formation d'ici 2009.

Le choix de ce premier objectif est fondé sur la capacité à traduire une rupture dans la culture de l'organisation jusque là tournée vers la commande publique.

2 - Augmenter le taux d'encadrement des formations de 6% entre 2004 et 2009

Cet objectif traduit une volonté de modifier l'organisation de la production dans le sens de sa productivité. L'atteinte de cet objectif assez peu ambitieux traduit déjà la prudence de la DG eu égard au caractère très sensible sur le plan social et identitaire de l'impact recherché.

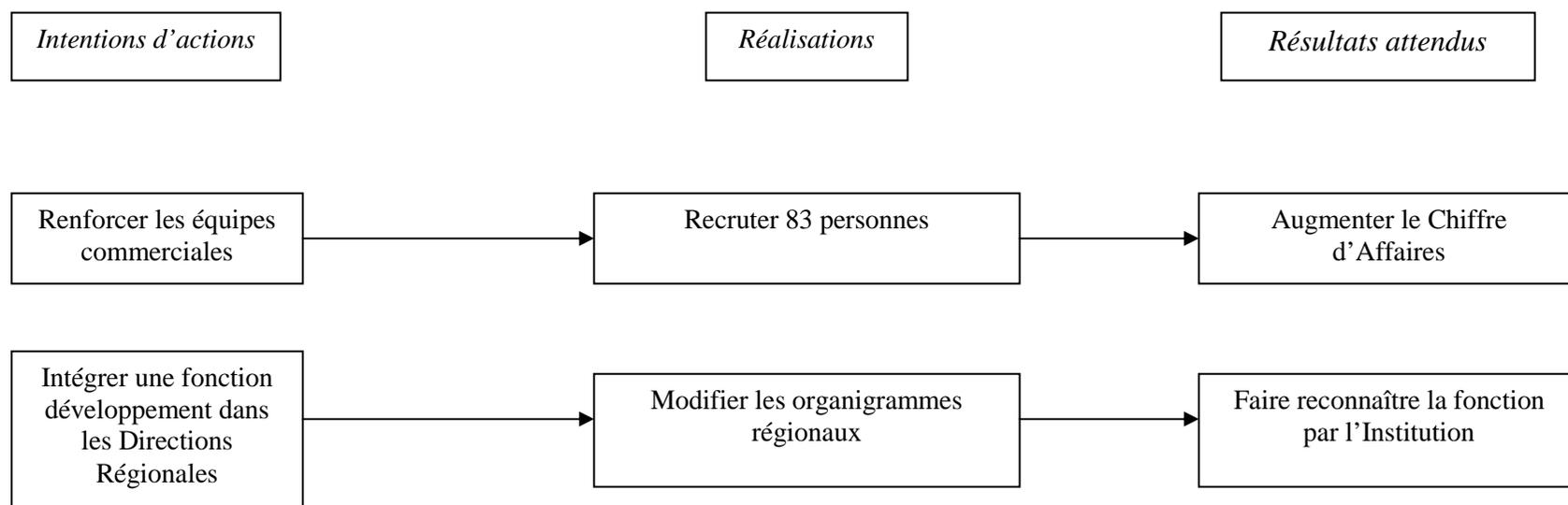
3 - Supprimer 615 CDI soit une économie de 33,1 M

Cet objectif traduit la capacité du management à mettre en œuvre son projet.

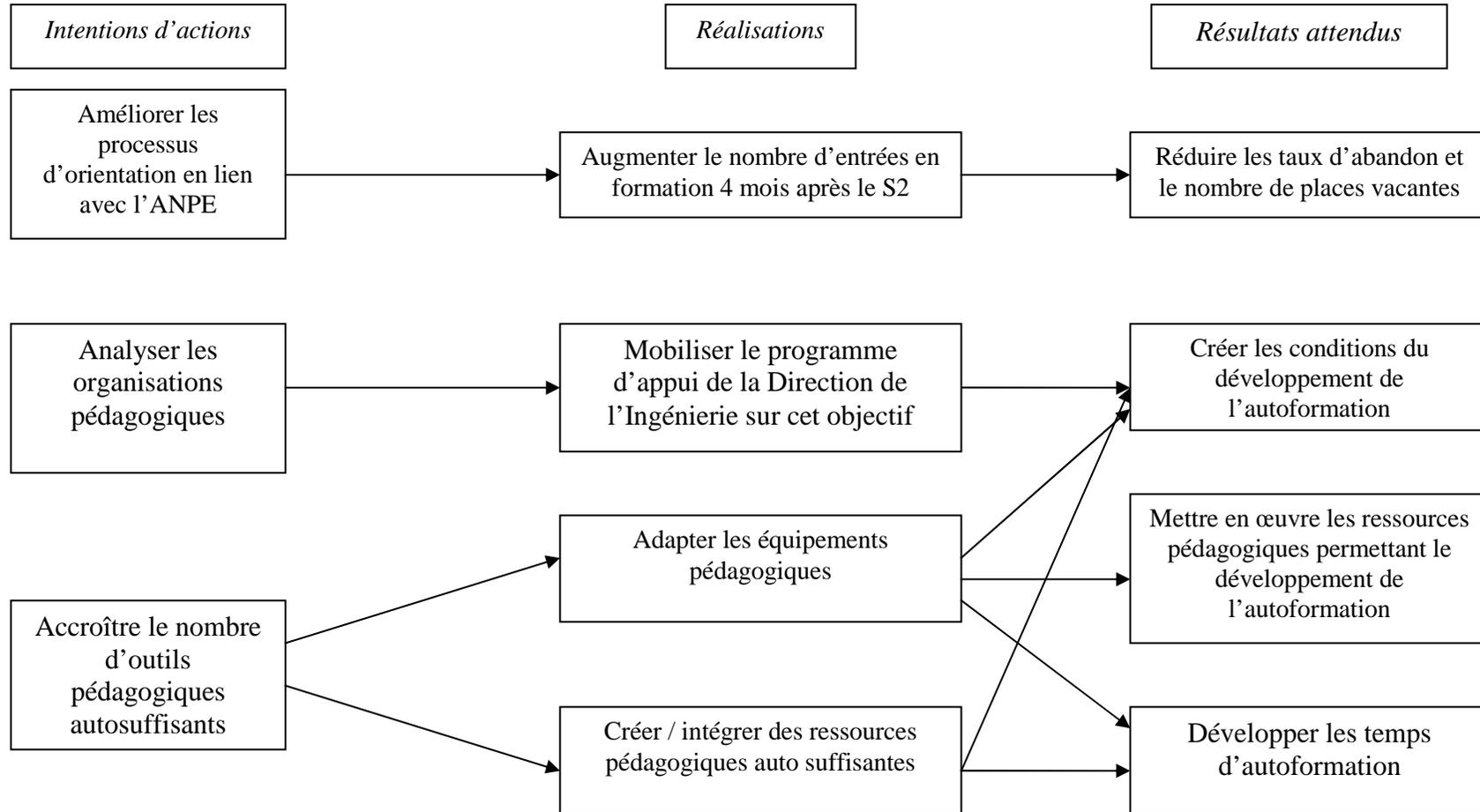
Au bout du compte, l'atteinte de ces trois objectifs opérationnels nous renseignera sur la capacité de l'AFPA à se réformer.

Concernant l'atteinte de ces objectifs nous fonderons nos appréciations sur les travaux du Comité d'Evaluation du Contrat de Progrès. Les informations fournies par cette organisation sont fiables et font l'objet de nombreuses restitutions. Les données présentées font l'objet d'un consensus suffisant pour être valorisées dans le contexte de cette recherche.

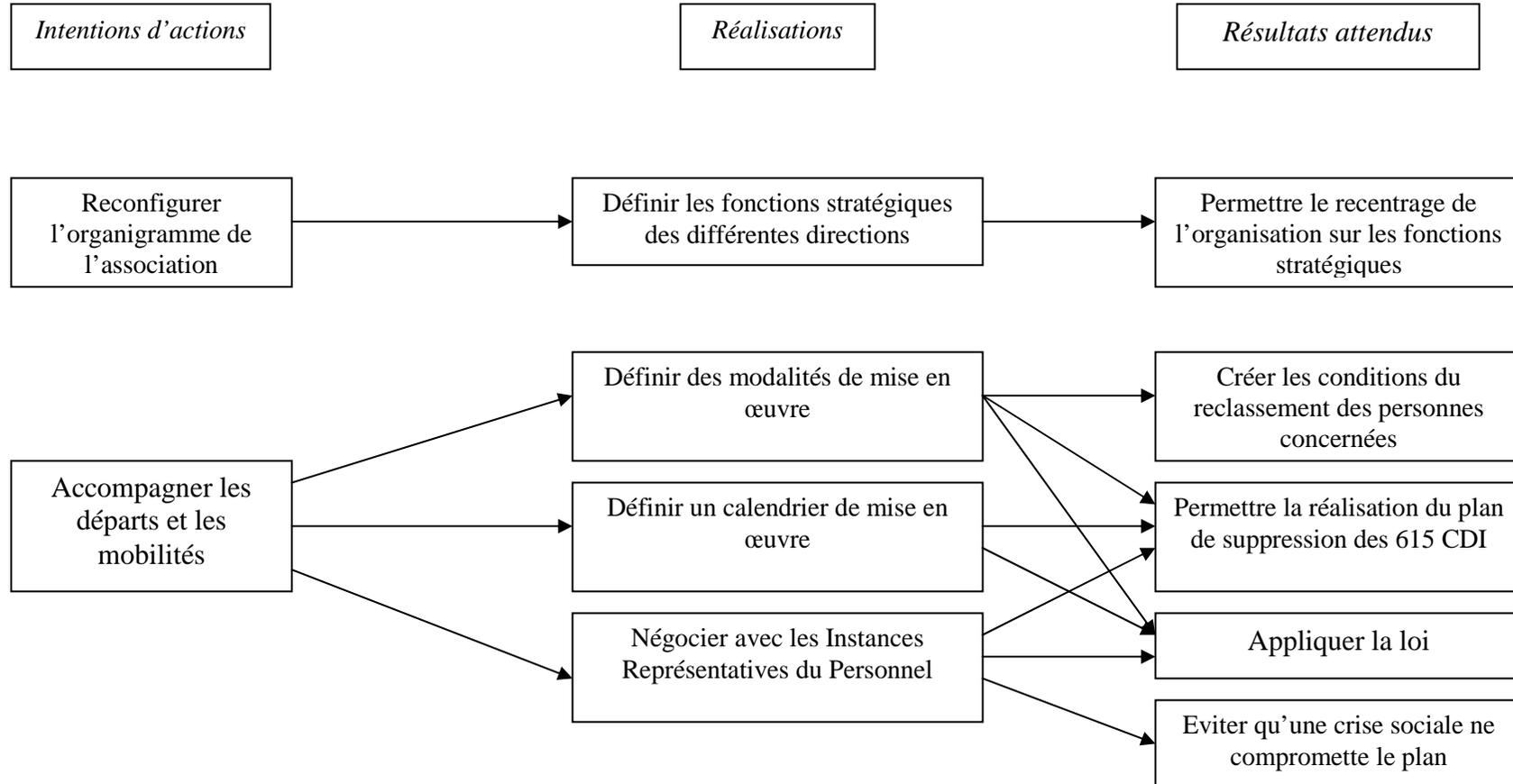
Augmenter le Chiffre d’Affaires en direction des salariés de : + 26,4% pour les CIF + 17% pour les Contrats de Professionnalisation et +29% pour les actions réalisées plan de formation d’ici 2009



Augmenter le taux d'encadrement des formations de 6% entre 2004 et 2009



Supprimer 615 CDI



Méthodologie : les effets ont produit ces réalisations

La présente analyse est fondée sur les travaux du Comité d'évaluation du contrat de progrès, auxquels l'auteur a participé durant les deux dernières années. Pour cela deux textes sont analysés :

- le rapport intermédiaire d'évaluation en date du 30 août 2007 et,
- le projet de rapport final en date du 11/12/2008

L'analyse qui suit s'inspire largement de ces textes en y puisant références et commentaires.

4.3.7.2 - Comité d'Evaluation du Contrat de Progrès (CECP) de l'AFPA

Ce comité constitue un élément de base du Contrat de Progrès lui-même. Voici comment la DARES le décrit dans sa publication « *Premières Informations Synthèses : l'AFPA au seuil de la décentralisation* »²⁵⁸ :

*« Les travaux d'évaluation ont été menés par un comité d'évaluation composé, pour moitié de représentants des parties signataires et, pour moitié, d'experts extérieurs. Celui –ci était présidé, pour la seconde fois, par Pierre Caspar, Professeur au Cnam. Le comité fixe les orientations de l'évaluation et valide le rapport rédigé par une personnalité indépendante. »[...] « La DARES, en lien avec la DGEFP, a assuré le secrétariat ».*²⁵⁹

Le dernier Contrat de Progrès 2004 – 2008 a été présidé par Frank. Bournois, Professeur à l'Université de Paris II et appuyé:

- des données ayant valeur de « traces »
- les résultats des monographies
- la production de données par les membres du comité d'évaluation.

Il fonde son jugement sur trois types de démarches :

- une série d'auditions auprès d'acteurs clés,
- organisation de rencontres décentralisées (Alsace, Bretagne),
- ateliers de prospective animés par les membres du comité d'évaluation et associant différents acteurs de l'AFPA.

Les indicateurs retenus par le Comité d'Evaluation sont au nombre de douze :

- 1 – Le taux de certifiés à l'issue d'une formation,
- 2 – Le taux de réussite à l'examen
- 3 – Taux d'accès à la certification pour les candidats à la VAE

²⁵⁸ n°22.1 de juin 2005

²⁵⁹ Le dernier Contrat de Progrès (2004/2008) a été présidé par F. Bournois, professeur d'université (Paris II – Assas)

- 4 - Taux de placement dans l'emploi,
- 5 - Part des entrées en formation pendant les quatre mois qui suivent le service d'appui à la définition d'un parcours de formation,
- 6 - Taux d'abandon en cours de formation,
- 7 - Taux de demandeurs d'emploi orientés par l'ANPE vers l'AFPA pour construire un projet de formation ciblé sur un métier en tension,
- 8 - Taux d'accès à un parcours qualifiant des demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE à l'AFPA,
- 9 - Taux d'encadrement des formations
- 10 - Réduction des effectifs dans les emplois – cibles
- 11 - Progression du Chiffre d'Affaires annuel de l'AFPA correspondant à des formations de salariés
- 12 - Progression du Chiffre d'Affaires annuel de l'AFPA correspondant à des formations financées par l'Union Européenne, l'État déconcentré, les CPER et les Collectivités Territoriales.

Quels sont les résultats observés au regard des résultats attendus décrits dans le cadre du DLI ?²⁶⁰

1 - OO : Augmenter le Chiffre d'Affaires en direction des salariés²⁶¹

- Résultats attendus : - Augmenter le Chiffre d'Affaires
- Faire reconnaître la fonction par l'Institution

Constats produits dans le cadre du rapport du CECP (rapport intermédiaire) :

Financeurs	2004	2005	2006	Evolution
CIF	33,10	36,70	41,03	+11,8%
Alternance	13,64	10,03	16,21	+61,6%
PFE	41,25	45,71	52,18	+13,8%
Autres	1,68	0,63	0,88	
Total	89,67	93,07	110,31	+18,5%

Hors contribution du FUP au programme de préparation aux contrats en alternance

²⁶⁰ **Avertissement : les éléments qui suivent sont directement inspirés par les travaux du Comité d'évaluation du Contrat de Progrès de l'AFPA**

²⁶¹ de : + 26,4% pour les CIF + 17% pour les Contrats de Professionnalisation et +29% pour les actions réalisées dans le cadre du plan de formation des entreprises d'ici 2009.

Les résultats montrent une augmentation de 18,5% par rapport à 2005 :

- ✓ Augmentation de 11,8% sur le marché du congé individuel de formation, selon la même tendance qu'en 2005
- ✓ Hausse importante de 61,6% des contrats en alternance, liée à la montée en charge du dispositif des contrats de professionnalisation et à la mise en œuvre du plan d'action national AFPA
- ✓ Hausse de 13,8% sur le marché du plan de formation».

Selon le bilan provisoire du 3^{ème} Contrat de Progrès :

Indicateur 11- Progression du chiffre d'affaires annuel de l'AFPA correspondant à des formations de salariés (source AFPA)

Le chiffre d'affaires consolidé relatif aux actions proposées aux salariés a augmenté de **+4,9%** entre 2004 et 2005. C'est au titre du congé individuel de formation (CIF) et du plan de formation entreprise (PFE) que l'augmentation du chiffre d'affaires est la plus forte.

	2003	2004	2005	Evolution 2005/2004
Financiers				
Congé Individuel de Formation	31,99	33,10	36,68	+10,8%
Alternance	6,80	13,65	10,02	-26,6%
Plan de Formation Entreprise	38,27	41,25	45,62	+10,6%
Total	77,06	87,99	92,32	+4,9%

On note un résultat positif consolidé en 2005 après l'année 2004 qui a connu une hausse particulièrement importante (+14,2%) :

- Augmentation de +10% sur les marchés du congé individuel de formation et du plan de formation des entreprises.
- Baisse des contrats en alternance (-26,6%), liée à la montée en charge progressive des contrats de professionnalisation.

Pour 2006, l'AFPA met en place un important plan d'actions pour un développement sur ce marché.

Le taux d'augmentation s'est accru en 2006 de 18,5% et en 2007 de 20,9% ».

2 - OO : Augmenter le taux d'encadrement des formations de 6% entre 2004 et 2009

Résultats attendus :

- Réduire les taux d'abandon et le nombre de places vacantes
- Créer les conditions du développement de l'autoformation
- Mettre en œuvre les ressources pédagogiques permettant le développement de l'autoformation
- Développer les temps d'autoformation

Constats produits dans le cadre du rapport du CECF

Nombre de sorties anticipées de formation hors placement dans l'emploi ou maladie sur le nombre total de sorties de formation.

Ce taux doit être de 7% en 2008. Le taux d'abandon (hors motif de placement et de santé) s'établit à 8,3% contre 8,1% en 2005 (+0,2 point). Cette légère augmentation porte sur les motifs d'abandon volontaire (+0,2 point), de désintérêt et de rémunération insuffisante (+0,1 point). Les abandons pour cause de réorientation baissent de 0,1 point.

motifs	2004		2005		2006	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%
santé	1 715		1 786		1 767	
placement	3 255		3 267		3 864	
abandon volontaire	3 071	2,9%	3 324	3,0%	3 603	3,2%
rémunération insuffisante	311	0,3%	385	0,3%	422	0,4%
inintérêt	1 234	1,1%	1 312	1,2%	1 475	1,3%
mesure disciplinaire	647	0,6%	686	0,6%	728	0,6%
réorientation	2 270	2,1%	2 507	2,3%	2 415	2,2%
autres	682	0,6%	700	0,6%	686	0,6%
fin normale	94 268		96 214		97 159	
Total	107 453	7,6%	110 181	8,1%	112 119	8,3%

Dans la majorité des secteurs et des niveaux de formation, on constate une très légère augmentation du taux d'abandon (entre +0,1 et +0,8 points par rapport à 2005). Parmi les secteurs, seule l'industrie baisse (-0,3 points), et parmi les niveaux de formation, seul le niveau technicien connaît une très légère baisse de 0,1 point.

Secteurs	Taux d'abandon			
	2004	2005	2006	évolution 05-06
BTP	8,1%	8,5%	8,6%	0,1 pt(s)
Industrie	8,4%	10,5%	10,2%	-0,3 pt(s)
Tertiaire	5,4%	5,6%	5,8%	0,2 pt(s)
Préparatoire	9,9%	10,1%	10,9%	0,8 pt(s)
Total	7,6%	8,1%	8,3%	0,2 pt(s)

Niveaux	Taux d'abandon			
	2004	2005	2006	évolution 05-06
II et III	5,3%	6,8%	7,1%	0,3 pt(s)
IV	5,2%	5,8%	5,7%	-0,1 pt(s)
V	7,5%	7,9%	8,0%	0,1 pt(s)
Préparatoire	9,9%	10,1%	10,9%	0,8 pt(s)
Total	7,6%	8,1%	8,3%	0,2 pt(s)

Commentaire du comité d'évaluation

« Ces abandons semblent être le fait des publics en grande difficulté. L'évaluation du contrat de progrès précédent soulignait les difficultés des formateurs de l'AFPA face à ces publics. Il semble que le problème persiste.

Il conviendrait aussi d'analyser les variations régionales et d'en rechercher les causes ».

Concernant la mise en œuvre des démarches d'autoformation, nous ne disposons pas d'informations chiffrées. Toutefois l'indicateur 9 nous fournit une vision globale de l'atteinte de l'objectif :

Indicateur 6 : Taux d'abandon en cours de formation

Nombre de sorties anticipées de formation hors placement dans l'emploi ou maladie sur le nombre total de sorties de formation. Ce taux doit être de 7% en 2008.

Le taux d'abandon s'établit à **8,1%** contre 7,6% en 2004 (+0,5 point). Cette augmentation porte surtout sur les motifs d'abandon volontaire (+0,1 point), inintérêt (+0,1 point) et de réorientation (+0,2 point).

Ce taux est de 8,4% pour le premier semestre 2006. Compte tenu des effets de saisonnalité, une baisse devrait être constatée au second semestre pour se stabiliser autour de 7,9% pour 2006.

<i>motifs</i>	<i>2004</i>		<i>2005</i>	
	effectif	%	effectif	%
santé	1 715		1 786	
placement	3 255		3 267	
abandon volontaire	3 071	2,9%	3 324	3,0%
rémunération insuffisante	311	0,3%	385	0,3%
inintérêt	1 234	1,1%	1 312	1,2%
mesure disciplinaire	647	0,6%	686	0,6%
réorientation	2 270	2,1%	2 507	2,3%
Autres	682	0,6%	700	0,6%
fin normale	94 268		96 214	
Total	107 453	7,6%	110 181	8,1%

L'augmentation du taux d'abandon en 2005 concerne l'ensemble des secteurs et des niveaux de formation. Elle est plus forte sur les formations de l'industrie (+2,1 points) et sur les formations de niveau technicien ou technicien supérieur avec respectivement +0,6 point et +1,5 points.

<i>Secteurs</i>	<i>Taux d'abandon</i>		
	2004	2005	évolution
BTP	8,1%	8,5%	0,4 pt(s)
Industrie	8,4%	10,5%	2,1 pt(s)
Tertiaire	5,4%	5,6%	0,3 pt(s)
Préparatoire	9,9%	10,1%	0,3 pt(s)
Total	7,6%	8,1%	0,4 pt(s)

<i>Niveaux</i>	<i>Taux d'abandon</i>		
	2004	2005	évolution
II et III	5,3%	6,8%	1,5 pt(s)
IV	5,2%	5,8%	0,6 pt(s)
V	7,5%	7,9%	0,4 pt(s)
Préparatoire	9,9%	10,1%	0,3 pt(s)
Total	7,6%	8,1%	0,4 pt(s)

Treize régions sont concernées par cette augmentation du taux d'abandon. Parmi celles-ci, deux ont toutefois déjà atteint l'objectif fixé pour 2008 à savoir 7%. Neuf régions améliorent leur résultat, quatre d'entre elles ayant déjà dépassé l'objectif de 2008.

Eléments d'éclairage sur les résultats

- l'accueil de publics plus à risques dans les formations du BTP entraîne des abandons plus fréquents, notamment dans les chantiers écoles,
- Le nombre plus important d'abandons dans le dispositif Préparatoire qui peut, selon les centres, concerner 50 % des départs de l'établissement ».

Indicateur 9 - taux d'encadrement des formations

✓ Pour 2006, le taux d'encadrement est de 10,71 stagiaires par formateur, soit +2,5% par rapport à 2005, le taux d'encadrement se situait alors à 10,45.

L'objectif 2008 de 10,6 stagiaires par formateur est atteint. 4 CFPA sur 10 ont un taux d'encadrement supérieur à 11 stagiaires par formateur.

Le taux d'encadrement prend sa plus forte valeur pour les formations du bâtiment avec 13,42.

A l'inverse, les formations de l'industrie ont le plus faible taux avec 9,52.

Secteurs	Taux d'encadrement
BTP	13,42
Industrie	9,52
Tertiaire	11,56
Préqualifiant	9,75
Total	10,71

Commentaire du comité d'évaluation

« Cet indicateur est une mesure du coût des formations et non de productivité. Cette mesure permet effectivement de préparer à une concurrence sur les tarifs. Mais il serait intéressant d'en examiner l'impact sur l'organisation des formations.

Les options des régions dans le domaine de la qualité sont à prendre en considération d'autant qu'elles ne sont pas homogènes ».

Le taux d'encadrement des formations s'établit actuellement à 11,54, ce qui signifie que l'objectif initial (10,6) a été atteint.

3 – OO : Supprimer 615 CDI

Résultats attendus

- Permettre le recentrage de l'organisation sur les fonctions stratégiques
- Créer les conditions du reclassement des personnes concernées
- Permettre la réalisation du plan de suppression des 615 CDI
- Appliquer la loi
- Eviter qu'une crise sociale ne compromette le plan

Indicateur 10 – Réduction des emplois dans les effectifs cibles

Cet indicateur est l'un des éléments constitutifs du plan d'économie de l'AFPA et concerne la mise en œuvre du plan d'entreprise.

Le dispositif de dispense d'activité permettant aux salariés qui le souhaitent de cesser leur activité professionnelle avant la date de leur départ en retraite doit contribuer au rééquilibrage des effectifs dans les catégories visées par le plan d'entreprise :

- Directions centrales
- Emplois d'études en région
- Emplois d'appui en région
- Itinérants.

Ce dispositif a été lancé le 1er juillet 2005. L'objectif à atteindre est de moins 615 salariés en 2008. Selon les projections, il sera atteint.

	1er Janvier 2004	1er Janvier 2006	1er Janvier 2007	Variations période du 01/01/04 au 01/01/07
Directions centrales	1009	961	937	- 72
Emplois études en région	337	305	248	- 89
Emplois d'appui en région	2 380	2 206	2 107	- 273
Itinérants	48	33	21	- 27
Total	3 774	3 505	3 313	- 461

Commentaire du comité d'évaluation

« Ces chiffres sont à rapprocher de la création de postes dans le développement commercial : la réduction des charges de structures qu'ils mesurent est accompagnée d'une réorientation fonctionnelle de cette structure ».

Enfin le bilan du Comité d'évaluation du dernier contrat de progrès pose un certain nombre de conclusions ici résumées. Outre certaines avancées, ce sont les questions de l'identité de l'AFPA et de sa gouvernance qui sont pointées ici par les membres du Comité.

4.3.7.3 - Bilan final du Contrat de Progrès (extraits)²⁶²

« 1- Alors que tous les objectifs définis dans le contrat de progrès, objectifs quantifiés dans les 12 indicateurs, ne sont que partiellement atteints, on peut constater des avancées importantes en plusieurs domaines :

- La préparation de la régionalisation, par la négociation des conventions tripartites, a été conduite comme prévue. Elle a accompagné la prise en charge des financements par les conseils régionaux et a favorisé la création d'un cadre et d'habitudes de travail communs. Précédemment, l'Afpa et les Conseils régionaux se connaissaient peu.

- Les activités en direction des entreprises et des branches ont progressé sensiblement.

- L'effort de complémentarité Anpe / Afpa engagé depuis 1996 et au coeur du contrat précédent, a été maintenu. Il est indispensable pour sécuriser les parcours professionnels.

- La modernisation de l'appareil est manifeste : plan d'économie, création de la fonction commerciale, souplesse et réactivité accrue (modularisation, certification partielle).

2- Au terme des conventions tripartites, les incertitudes persistent sur la suite des opérations. Elles reposent largement sur l'existence de visions différentes, de la part de l'État et des Conseils régionaux, sur les conditions de pilotage de la formation professionnelle (projet de service public régional de la formation professionnelle) et des conditions pratiques du passage aux règles du code des marchés publics pour le financement des programmes de formation de l'Afpa.

L'Afpa a contribué à développer ces incertitudes en recherchant les voies qui lui permettraient d'échapper au code des marchés publics.

3 - La complémentarité ANPE/AFPA (étendue à l'Unedic) repose surtout sur les psychologues et les services d'orientation professionnelle. Le changement de paysage avec la décentralisation et la fusion ANPE / Assedic (et le rattachement éventuel des Services d'Orientation Professionnelle ou SOP au nouvel opérateur « unique »), alors que l'on veut

²⁶² Rapport du « Comité d'Evaluation du 3^{ème} contrat de progrès entre l'Etat et l'AFPA – 2004/2008 » (2009), mai.

« sécuriser les parcours professionnels », oblige à repenser et à élargir ce dispositif. Les Conseils régionaux et les formateurs « hors Afpa » doivent y être associés».

Selon ce rapport, trois questions méritent un examen sans tarder :

« - L'identité. Service de l'État au sein du SPE ou organisme de formation sur le marché ? Organisme de formation ou organisme d'insertion ou encore, société de conseil en ressources humaines ? La volonté interne de rester sous la tutelle de l'État et de remplir des missions d'intérêt général semble forte. Est-ce compatible avec la décentralisation et la nécessité d'agir dans le cadre du marché ?

- La gouvernance. L'Afpa est une association pilotée par des instances tripartites : collectivités publiques (État et régions) et partenaires sociaux. L'État a un rôle prépondérant mais, après la décentralisation, il ne représentera guère plus de 20% des financements. Le statut et les structures de l'Afpa sont hérités d'un contexte très différent de celui qui prévaut aujourd'hui : décentralisation des financements publics, règles du marché, commanditaires multiples, partenariats opérationnels. La gouvernance de l'institution doit être reconstruite.

- L'organisation. La diversification des activités, la mise en place de fonctions nouvelles (comptabilité analytique, systèmes d'information, développement/marketing...) conduisent à concevoir un nouveau modèle organisationnel (l'articulation national/régional en particulier)... »

4.3.8 – Diagramme Logique d'Impact commenté

Le plan d'entreprise a-t-il atteint ses objectifs initiaux ? Ce que nous apprennent les travaux du CECP, c'est que les objectifs fixés à ce contrat ont partiellement été atteints. En effet, la dimension sociale et les conséquences politiques de sa mise en œuvre ont entraîné des répercussions considérables.

4.3.8.1 - La dimension sociale de ce plan est primordiale

Cette dimension est sous-jacente dans l'écriture du plan. La capacité de nuisance du personnel de l'AFPA au regard de sa mise en œuvre est certaine. De ce fait, certains aspects ont délibérément été sous – dimensionnés dans la perspective de ne pas amplifier les causes de rejet. A titre d'exemple citons l'objectif d'augmentation de 6% en 4 ans du taux d'encadrement des formations.

Cet objectif touche à l'identité du métier des formateurs et à leur quotidien. L'introduction de stratégies pédagogiques centrées sur l'autoformation des apprenants est toujours vécue de façon ambiguë : soupçon d'instrumentalisation à des fins économiques vu du point de vue des

formateurs, soupçon de conservatisme des formateurs face au refus de mettre l'apprenant au centre du dispositif, vu du point de vue des dirigeants. Dès lors l'objectif de 6 % en 4 ans, doit être interprété de façon nuancée : peu ambitieux dans son ampleur, son atteinte n'en constitue pas moins une réussite pour la direction qui a ainsi amplifié le recours à une pratique vécue comme socialement négative du point de vue de certains syndicats. En d'autres circonstances, cet objectif aurait pu être beaucoup plus important, mais ici son établissement à un niveau de 6% traduit clairement une volonté de la gouvernance de miser sur le long terme.

Globalement ce plan a été mal accepté par les partenaires sociaux qui ont déclenché un conflit de longue durée pour tenter de faire reculer la Direction Générale et la Gouvernance. Ce conflit a pris fin par la signature d'un protocole de fin de conflit le 29 mars 2005. Le conflit aura duré plus de 6 mois. Ce protocole porte essentiellement sur la mise en place de la nouvelle organisation, le retrait du projet de licenciement collectif et la mise en place d'un dispositif de dispense d'activité. L'établissement de ce compromis a permis la mise en oeuvre du plan d'entreprise.

Durant les quatre années qui ont suivi, des mouvements sociaux locaux ont existé, mais n'ont jamais atteint l'ampleur de ce conflit initial.

4.3.8.2 - Une dimension politique sous – jacente

La dimension politique de ce plan n'est jamais clairement apparue dans sa conception hormis l'échéance de la décentralisation et de la mise en concurrence de la commande publique s'y rapportant.

En revanche tout ce plan a pour objectif de préparer l'organisation à cette échéance. La principale figure de la gouvernance de l'AFPA à savoir l'État a imposé ce plan, mais n'a en rien associé les Régions ni pour ce qui est de sa conception, ni de sa mise en oeuvre.

Le texte du Contrat de Progrès en atteste, puisque les principaux objectifs de ce plan interne (postérieur dans son adoption à la signature du Contrat de Progrès) se retrouvent dans l'un et l'autre de ces deux textes.

Nous sommes ici dans une situation qui a été décrite par Jensen et Meckling en 1976 et connue depuis sous l'appellation de théorie de l'Agence. Cette théorie est considérée comme un des piliers du libéralisme actuel. Comme nous avons pu le constater cette idéologie a eu un impact de premier ordre dans la genèse de ce dossier. Il convient de se ressourcer et de se rappeler les fondamentaux de cette théorie afin de mieux éclairer la situation de l'AFPA au regard de son devenir.

4.3.8.3 – Une parfaite illustration de la théorie de l'Agence

La relation d'agence

Jensen et Meckling (1976) définissent une relation d'agence comme « un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (*principal*) engage une autre personne (*agent*) pour exécuter à son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent »²⁶³. Le concept de « *principal* » doit ici être compris dans le sens de « mandant ».

Cette relation met en jeu des droits de propriété, repose sur la relation d'autorité. Elle pose le problème d'une maîtrise égale de l'information pour chacun des contractants. Enfin, elle repose sur deux hypothèses comportementales :

- la première suppose que les individus cherchent à maximiser leur utilité,
- la deuxième postule que les individus sont susceptibles de tirer profit de l'incomplétude des contrats (G. Charreaux, A. Couret, P. Joffre et alii)²⁶⁴

Les intérêts des deux parties peuvent diverger. Entre eux se jouent des stratégies faites d'informations imparfaites et asymétriques.

Jensen et Meckling notent que dans un contexte d'asymétrie d'information et d'impossibilité de rédiger des contrats complets, des conflits d'intérêts surviennent. Ils en identifient deux types :

- les conflits entre actionnaires et dirigeants
- les conflits entre actionnaires - dirigeants et créanciers.

Selon eux, cette relation d'agence a également un coût. En effet, l'assurance du principal que l'agent prendra des décisions optimales comporte elle-même un coût.

Jensen et Meckling distinguent trois types de coûts:

- Les coûts de surveillance et d'incitation : engagés par le principal pour orienter le compte de l'agent.
- Les coûts d'obligation : engagés par l'agent afin de mettre le principal en confiance.
- La perte résiduelle.

La question centrale est de déterminer le type de la structure contractuelle qui minimise les coûts. Pour résoudre le problème de la divergence des intérêts sont signés des contrats formels

²⁶³ JENSEN M, MECKLING W. (1976), « Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure » *Journal of Financial Economic* pp.305-360.

²⁶⁴ CHARREAUX, G., COURTET, A., JOFFRE, P. et alii (1987), *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise*, Economica, Paris.

qui tendent à faire converger les intérêts du principal avec ceux des agents ainsi que la mise en œuvre des systèmes de contrôle.

La théorie d'agence vise soit à :

Expliquer les formes organisationnelles comme mode de réduction des coûts d'agence (la théorie positive).

Proposer des mécanismes de contrôle et d'incitation visant à réduire des coûts (la théorie normative).

Elle repose sur les hypothèses suivantes:

Chaque partie cherche à maximiser son utilité.

Chaque partie anticipe rationnellement l'effet d'une relation d'agence sur ses résultats futurs.

De fait les intérêts des parties sont souvent divergents.

La théorie positive

La théorie positive fondée par Jensen et Meckling démontre que les systèmes de rapports contractuels libres conduisent spontanément à la sélection des formes organisationnelles les plus efficaces.

Il existe des relations entre complexité, processus de décision et développement du risque. Selon Fama²⁶⁵, elles s'articulent autour de deux propositions :

- La séparation entre le développement des risques et la fonction de gestion conduit à des systèmes de décision où il y a séparation des fonctions de gestion et de contrôle de la décision.
- La combinaison de la fonction de gestion et de la fonction de contrôle sur un petit nombre d'agents conduit à une concentration des créances résiduelles chez ces mêmes agents.

La théorie normative

Elle repose sur l'élaboration des mécanismes de contrôle et d'incitation visant à réduire les coûts. Les différentes stratégies de contrôle sont les suivantes :

- concevoir un emploi simple, de sorte que les comportements puissent être facilement observés et rémunérés en conséquence,

²⁶⁵ FAMA.E. (1980), « Agency Problems and the Theory of the Firm » *Journal of Political Economy*, n°88, pp.288-307

- concevoir un emploi plus complexe et plus intéressant, investir dans le système d'information, mettre en œuvre le principe de contractualisation budgétaire et les audits afin de mieux caractériser les comportements.

- concevoir un emploi complexe mais fonder l'évaluation des résultats sur des notions simples telles que le résultat d'exploitation

Pour résumer, on parle de relation principal - agent lorsqu'un principal cherche à obtenir d'un agent qu'il maximise sa satisfaction alors qu'on se trouve dans une situation d'asymétrie d'information au détriment du principal. Ce problème se résout grâce à la contractualisation.

Cette théorie s'applique - t'elle à la situation présente ?

Si l'on considère que l'État s'apparente ici au « principal » et la DG de l'AFPA à « l'agent », la théorie de l'agence semble en effet s'appliquer. Les différents éléments constitutifs de cette situation d'agence sont en effet réunis :

- un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (principal) engage une autre personne (agent) pour exécuter à son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent » : le contrat de progrès État / AFPA.
- La mise en jeu des droits de propriété : la question du patrimoine de l'État géré par l'AFPA est en effet en questionnement dans la situation présente,
- cette relation repose sur l'autorité de l'État envers l'AFPA (dans un contexte de droit privé on aurait parlé de « lien de subordination ») : le DG de l'AFPA est nommé par l'État,

La théorie de l'agence ici permet bien :

- d'expliquer les formes organisationnelles comme mode de réduction des coûts d'agence (la théorie positive) : (cf. objectifs du Contrat de Progrès),
- de proposer des mécanismes de contrôle et d'incitation visant à réduire des coûts (la théorie normative) : (cf. la mise en place d'un comité d'évaluation du Contrat de Progrès).

Même si la théorie de l'agence est critiquée car elle ne permet pas de prendre en compte les aspects culturels et institutionnels et repose sur une étroite vision de l'intérêt (pour une critique de cette théorie, nous allons nous référer aux travaux de S. Ghoshal²⁶⁶), elle permet de rendre compte de la complexité de la relation entre l'État et l'AFPA.

²⁶⁶ GHOSHAL S. (2005) « Bad Management Theories Are Destroying Good Management Practices » in *Academy of Management Learning and Education*, vol. 4, N°1, 75-81

La critique formulée par Sumantra Ghoshal tient en quelques arguments de fond ici exposés. La théorie de l'Agence de Jensen et Meckling fait partie selon lui des théories dangereuses. Citant Keynes il écrit : *« Indeed the world is run by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences are usually the slaves of some defunct economist... It is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil »*²⁶⁷

Il écrit *« Dans nos cours sur la gouvernance d'entreprise fondés sur la théorie de l'agence, nous avons appris à nos élèves que les gestionnaires ne peuvent faire confiance pour faire leur travail - qui, bien sûr, est de maximiser la valeur pour les actionnaires - et que pour surmonter les « problèmes d'agence », les intérêts des gestionnaires et leurs systèmes d'intéressement doivent être alignés sur ceux des actionnaires, par exemple, les stock options qui constituent une partie importante de leur salaire. Dans les cours sur la conception organisationnelle, fondés sur l'économie de coûts de transaction, nous avons prêché la nécessité d'un suivi rigoureux et d'un contrôle des personnes de telle sorte prévenir « ses comportements opportunistes ». Dans les cours de stratégie, nous avons présenté le système des « cinq forces » de pour suggérer que les entreprises doivent non seulement rivaliser avec leurs concurrents, mais aussi avec leurs fournisseurs, clients, employés et organismes de réglementation »*. Ceci démontre à la fois la toute puissance de l'actionnaire mais aussi la responsabilité des écoles de management dans la diffusion des mauvaises pratiques qui en découlent :

- L'augmentation du nombre et de l'influence des administrateurs indépendants au sein des conseils d'administration afin qu'ils puissent efficacement pratiquer une forme de contrôle très poussé,
- La scission des rôles du président du conseil et de directeur général de manière à réduire le pouvoir de ce dernier,
- Les OPA hostiles permettant de se débarrasser des sources de gaspillage et
- La rémunération des gestionnaires de stock-options pour s'assurer qu'ils poursuivent implacablement les objectifs économiques des actionnaires.

Pour autant Ghoshal soutient que ces pratiques managériales issues de la « Théorie de l'Agence » n'ont aucune pertinence en termes de prospective ou de performances des entreprises. Il cite comme illustration de sa propre théorie le contre exemple qu'a constitué le

²⁶⁷ KEYNES J.M. (1953), *The general theory of employment, interest and money*, ed. Harcourt Brace Jovanovic, New York.

devenir d'entreprises telles que ENRON, dont pourtant 80% des membres du Conseil d'Administration était « indépendants », qui distribuait généreusement les stocks – options. Selon lui la combinaison de la Théorie de l'Agence, avec celle des « Coûts de Transaction », la « Théorie des Jeux » font que l'image actuelle du manager se symbolise par une conduite impitoyablement dure, autoritariste et descendante, fondée sur un binôme ordre / contrôle, une obsession pour la valeur de l'action et la réussite à n'importe quel prix. Il en conclut que la « Théorie de l'Agence », en pratique, conduit à la déshumanisation des rapports en entreprise. Si l'aphorisme de Lewin « *rien n'est plus pratique qu'une bonne théorie* »²⁶⁸ est toujours pertinent, a contrario Ghoshal affirme que « rien n'est plus dangereux qu'une mauvaise théorie ». O. Williamson (1996)²⁶⁹ a répondu à Ghoshal dans la revue *Academy of Management Review* en critiquant la "candeur" et "l'innocence" de Ghoshal. Postuler l'opportunisme des acteurs est utile pour prédire les comportements, même si - en ce sens Ghoshal a raison -, cela peut conduire à généraliser ce type de comportement en le considérant comme ancré dans la nature humaine (c'est le principe des prophéties auto-réalisatrices : je deviens opportuniste et préoccupé uniquement par mon intérêt parce que je considère que tous les autres le sont. En réaction à mon propre opportunisme, tous les autres adoptent effectivement un comportement opportuniste. La prophétie s'est auto-réalisée).

En dehors des dérives sur le plan de la gestion des relations en entreprise démontrées par Ghoshal qui en constitue la face sombre, cette théorie ne peut être réduite à ce travers fût-il très négatif.

Elle permet également d'éclairer le fait que l'État se comporte en propriétaire de l'AFPA, même si la gouvernance emprunte des voies apparemment plus participatives. La question politique qui se pose aujourd'hui est la suivante : dès lors que l'État envisage de transférer à l'AFPA le patrimoine gérée par elle depuis plus de cinquante ans et si par transfert de sa commande publique aux Régions, il ne représente plus que 20% à peine de son chiffre d'affaires : qu'est-ce qui fonde désormais sa légitimité de membre « principal » de sa gouvernance ?

Cette question se double d'une autre question. Si la gouvernance n'est pas modifiée, les Régions pourraient envisager d'adopter une autre figure que celle de l'actionnaire ? Dans ce cas, envisageront-elles de continuer de se considérer comme partie prenante (*cf. stakeholder*)

²⁶⁸ LEWIN K. (1945) "The Research Centre for Group Dynamics at Massachusetts Institute of Technology", *Sociometry*, 8:126 – 135.

²⁶⁹ WILLIAMSON O.E. (1996), "Economic organization: the case for candor", *Academy of Management Review*, Vol. 21 pp.48-57

ou bien envisageront – elles de se cantonner dès lors dans une posture de donneur d'ordre, passant ainsi de la figure de l'actionnaire à celle du client ?

Synthèse de l'évaluation du Contrat de Progrès 2004 / 2008

Ce plan d'entreprise a démontré l'aptitude du management de l'AFPA à réformer l'organisation en application d'une commande externe.

Au moment de sa finalisation, il faut toutefois noter que, même si le plan d'entreprise voulu par l'État a partiellement atteint les objectifs fixés, il n'a pas permis à l'AFPA de faire face au transfert dans de bonnes conditions :

- la problématique sociale reste vive (cf. grève nationale du 13/XI/2008),
- la question de la mise en marché de la commande publique n'est pas véritablement stabilisée (l'État cherche à imposer une application stricte des règles du Code des Marchés Publics et a contrario, certaines Régions cherchent à s'y soustraire en créant de la jurisprudence, faute d'être entendues), et enfin comme nous venons de l'identifier, la question de la légitimité de la gouvernance actuelle va se poser sans délai.

Au-delà des objectifs contenus dans ce plan, d'autres questions majeures (non abordées par le Contrat de Progrès) restent non traitées à cette date :

- celle du transfert de la propriété du patrimoine à l'AFPA (liée à un accord de la Commission européenne) et avec elle celle de la légitimité de l'actuelle gouvernance (tripartisme à la représentation très déséquilibrée avec des représentants publics très divisés),
- celle de la place et du rôle de l'AFPA dans le nouveau paysage du service public de l'emploi.

Dans ce contexte à la fois complexe et compliqué, l'avenir de l'organisation va se jouer dans sa capacité à gérer une double relation de tutelles publiques dont les postures sont divergentes.

Dans cette situation le positionnement des partenaires sociaux sera également prégnant. Si l'AFPA sait trouver les voies d'une collaboration accrue, la légitimité de la gouvernance actuelle pourrait à terme s'en trouver considérablement remise en question. A ce jour, seule la question du patrimoine permet à l'État de préserver sa position dominante.

4.3.9 – Une nouvelle étape : la mise en place d'une nouvelle démarche stratégique

Le départ de Pierre Boissier de la Direction Générale de l'AFPA à la fin de l'année 2008 coïncide avec l'affirmation du gouvernement de mener le transfert de l'AFPA à son terme tel que prévu dans le cadre de la loi du 13 août 2004.

L'arrivée de Philippe Caïla à la tête de l'organisation se déroule dans un contexte de crise économique naissante. L'impact sur l'emploi est déjà pressenti et le choix par l'État de ce nouveau directeur général est signifiant de la relation qu'il entend structurer avec l'AFPA.

En effet, avant son arrivée à la direction générale de l'AFPA, Philippe Caïla était directeur du cabinet d'André Santini (Ministre de la Fonction Publique) et directeur adjoint du cabinet d'Eric Woerth Ministre du Budget. Philippe Caïla est un ancien élève de l'ENA, de la promotion Victor Schoelcher, de même que B. Martinot nouveau DGEFP lui-même issu du cabinet du Président de la République.

Dans cette circonstance multiple :

- de montée en puissance des effets de la crise économique sur l'Emploi,
- de volonté de l'État de parachever la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 notamment par le basculement généralisé de l'achat public de formation en procédure de marché public,
- de volonté de réforme de l'AFPA afin de l'autonomiser dans le but vraisemblable de s'en détacher à court terme, le Gouvernement nomme un de ses affidés à la tête de cette organisation de telle sorte à ce que sa stratégie fasse corps avec la sienne.

Dès son arrivée à la Direction générale de l'AFPA, Philippe Caïla entreprend la mise en place d'une nouvelle démarche stratégique.

4.3.9.1 – Le diagnostic de la situation de l'AFPA par son nouveau DG

Méthodologie

Cette partie est centrée sur l'analyse du projet de démarche stratégique de l'AFPA au travers de l'étude du texte intitulé « Point d'étape sur la démarche stratégique de l'AFPA – séminaire du bureau des 26 et 27 mars 2009 » (cf. joint en annexe n 21)

Analyse

Selon les termes de ce texte le changement de cap s'annonce. Ce plan stratégique est inspiré par quatre orientations de fond :

- le passage d'une structure d'organisation para - publique à celle d'une entreprise de service centrée sur ses clients,
- l'émancipation à terme de la tutelle de l'État et l'autonomisation de l'AFPA,
- la recentralisation de la ligne de commandement autour d'une organisation de la hiérarchie plus pyramidale,
- l'adoption d'une posture de groupe de pression : l'AFPA entend désormais peser sur le débat public et va tenter d'imposer sa vision de l'intérêt général.

L'économie générale du texte repose sur un rappel de la démarche stratégique initiée, les enseignements de cette phase préparatoire et débouche sur la caractérisation des principaux axes de travail en vue de la construction du projet stratégique. L'analyse détaillée de ce texte nous instruit quant à la direction qu'entend prendre la direction de cette organisation dans un avenir proche qui sera marqué par une volonté de rupture, ce qui n'est pas sans rappeler une autre profession de foi précédemment exprimée par le candidat Sarkozy.

1 – Rappel de la démarche

Elle se déroule en trois phases :

Phase 1 : Bilans et enjeux

Phase 2 : Définition de la stratégie et des valeurs

Phase 3 : Lancement du projet stratégique

Selon les termes de la Direction générale les enseignements de la phase préparatoire se résument comme suit²⁷⁰ :

A – une appétence au changement des cadres et de l'ensemble des collaborateurs et des managers qui ont manifesté pendant les conventions une certaine défiance vis-à-vis des parties prenantes de l'AFPA. *« Il leur apparaît que ni l'État, ni les conseils régionaux, ni les partenaires sociaux ne sécuriseront l'activité à l'avenir. Ils s'alignent sur l'idée que l'autonomie de développement assurera la pérennité de l'association. Dès lors, ils attendent une stabilisation de leur environnement institutionnel. Ils attendent aussi des signes forts d'attachement des parties prenantes à la pérennité et au développement de l'Association ».*

²⁷⁰ Ce texte constitue un document de communication interne reflétant l'analyse de la Direction générale suite à diverses consultations internes.

« Une entreprise qui réclame sa chance sur un marché impur

Si tous les effets de la crise institutionnelle ne sont pas clairement mesurés par le corps social, la prise de conscience de la mise en concurrence est acquise...

L'entreprise a besoin d'un soutien ... Elle attend que soient levées les entraves à la diversification de ses activités afin qu'elle puisse assurer ses missions de sécurisation des parcours professionnels, particulièrement dans la période de crise actuelle.

Par ailleurs l'AFPA attend clairement la pleine maîtrise de ses décisions économiques, notamment sur la question du patrimoine. Elle souhaite enfin développer de nouveaux partenariats avec les pouvoirs publics, dans un contexte clarifié. Elle pourra alors offrir des prestations qui permettront aux régions de jouer clairement leur rôle de pilote des politiques régionales de formation, et appuieront l'État et les partenaires sociaux dans l'anticipation des mutations économiques ».

Note de l'auteur : la rupture annoncée entre une association de type para public et une entreprise de service est déjà présente dans la sémantique employée dans ce texte qui fait directement référence à des terminologies telles que « entreprise », « maîtrise de ses décisions économiques ».

Concernant l'organisation de l'AFPA ce plan s'énonce comme suit :

« B – Une entreprise qui doit surmonter de grands paradoxes

Un fonctionnement d'entreprise avec une organisation d'institution publique »

« L'AFPA [...] n'est pas allée au terme d'une mutation essentielle : l'orientation vers les clients de son organisation et de son activité ».

Le DG pose les constats d'une « culture de la subvention », et d'« un pilotage par les moyens plus que par les résultats », encore très présents, mais aussi celui d'une grande rigidité, « d'une production subventionnée » qui « s'avère difficilement compatible avec celle plus souple qui doit être mise en place pour répondre aux commandes obtenues sur le marché ».

Il pose également le constat d'une « entreprise qui n'a pas son idée propre de l'intérêt général ». Selon lui, « la confusion est assez grande et met les collaborateurs en porte à faux, entre le souhait d'un retour en arrière et l'affirmation de réels atouts quant au positionnement de l'entreprise ».

L'encadrement a pris conscience que ces missions d'intérêt général lui étaient assignées par l'extérieur et que la réflexion interne sur la spécificité de l'Association était encore

embryonnaire. L'idée introduite à l'occasion de nos débats d'une AFPA qui définit elle – même sa vision de l'intérêt général est apparue comme novatrice et stimulante ».

Note de l'auteur : L'idée d'une AFPA cherchant à faire valoir son idée de l'intérêt général face aux élus de la République, montre sans fard le rôle que le DG entend lui faire jouer : celui d'un acteur économique pesant sur les décisions des politiques. Cette entreprise est efficace à moyen et long terme, les temporalités étant distinctes et en faveur de l'économie (cf. rôle de l'ERT dans le processus de libéralisation des services).

Premier constat : l'AFPA n'est pas ni assez coordonnée, ni assez efficace dans son organisation décentralisée et ceci nuit à sa performance globale

« L'Association s'est organisée pour gérer ses clients et capter du chiffre d'affaires au plus près des centres de décision régionaux, ce qui l'a amenée à doter l'échelon régional d'un large éventail de compétences et d'une autonomie de décision certaine.

Cette évolution s'est accompagnée d'un affaiblissement notable des fonctions centralisées de coordination. Elle a provoqué une carence préoccupante en termes de contrôle des résultats et des coûts, d'anticipation des risques, de suivi de la qualité et de la conformité des prestations ».

Selon le DG, *« l'entreprise souffre aussi de l'absence d'un cadre national de cohérence »* qui se traduit par des disparités fortes dans le traitement des clients (cf. sémantique et logique d'entreprise). La rhétorique de l'échec comme légitimation de la recentralisation constitue également la base du discours présidentiel pour reprendre en main et au même moment, les leviers de la formation professionnelle.

Deuxième constat : le DG pose également le constat d'un *« décalage de perception d'une entreprise qui se vit comme industrielle alors qu'une analyse objective de sa réalité montre qu'elle est une entreprise de services »*

Note de l'auteur : au-delà de la problématique générale d'appartenance de cette organisation, cette question de la confusion culturelle entre deux univers de référence semble pertinente au vu de constats empiriques, mais sont le fruit de l'histoire et des fondements culturels de cette organisation dont la pédagogie a été initiée sur des bases empruntées à la culture industrielle et à l'organisation rationnelle du travail. Pour autant et pour dépasser le paradoxe, il faut également ici éviter de confondre les concepts de complexité et d'industrie. L'univers du service est à ce jour largement aussi complexe que celui de l'industrie, mobilisant des technologies analogues. Le distinguo doit certainement être appliqué au primat dans

l'organisation de la fonction de production ou de la fonction commerciale. A l'évidence, le choix est ici posé et va dans le sens de l'histoire de ce métier qui se réfère plus à l'univers du monde du travail qu'à celui de l'éducation.

Le DG confirme « *Il en résulte que l'entreprise est plus préoccupée de la qualité de ses propres produits que de la satisfaction de ses clients* ».

Troisième constat : l'identification des atouts

- « *Réaffirmer le rôle de l'Association dans l'accompagnement des mutations économiques,*
- *Développer de nouvelles offres de formation et de nouvelles modalités pédagogiques centrées sur l'adaptation rapide aux changements plus que sur la certification,*
- *Repositionner l'AFPA vis - à - vis des Branches et des entreprises,*
- *Développer à l'opposé des nouveaux partenariats sur le champ de l'accompagnement par la formation des publics les plus en difficulté* »

Note de l'auteur : la réflexion menée ici s'apparente aux techniques du marketing et notamment à celle de la segmentation des marchés.

Quatrième constat : le système de production n'est plus adapté

Selon le DG le système actuel n'est pas adapté pour :

- « *« tirer » la production en partant de l'activité commerciale,*
- *développer une approche coordonnée des filières professionnelles,*
- *rendre possible la diversification des activités par la segmentation de l'offre* ».

Cinquième constat : l'organisation est trop décentralisée et trop hétérogène

En rupture avec son prédécesseur, Philippe Caïla estime que « *le modèle de déconcentration décidé le 24 septembre 2002 a provoqué un affaiblissement notable des fonctions de centralité et une décentralisation des décisions. La confusion entre déconcentration et décentralisation a mis l'Association dans une situation de fragilité globale* ». [...] « *Cette insuffisance a nécessairement des répercussions sur le modèle économique* ».

Sixième constat : la gestion des ressources humaines ne permet pas de faire face aux nouveaux impératifs du marché

« *L'ensemble des acteurs s'accorde sur la faiblesse des relations sociales et sur la nécessité de repositionner le dialogue social* ».

Face à ce diagnostic en six constats, le DG propose un projet de développement articulé autour de quatre axes :

4.3.9.2 – Le nouveau projet stratégique

La philosophie générale de ce projet est ainsi présentée par le DG : « *Le projet stratégique de l'AFPA va permettre de réorienter toute l'organisation vers ses clients et ses marchés. Il doit permettre de passer d'une institution de production subventionnée à une entreprise de service capable de s'imposer sur un marché concurrentiel.*

Il met la performance et l'innovation au cœur de son développement économique et vise à rénover en profondeur son modèle économique.

Les axes suivants vont servir de lignes directrices générales aux travaux qui vont se conduire dans les mois à venir.

A – L'AFPA met la performance comme condition de sa pérennité

B -. L'AFPA assure son avenir en affirmant son autonomie d'action et de développement sur le marché

C - L'AFPA met l'innovation au cœur de son développement

D - L'AFPA assume et conforte son leadership sur le marché de la formation professionnelle »

Ce projet sera présenté au Comité Central d'Entreprise (CCE) le 8 juillet 2009 après avoir été soumis aux membres du Bureau le 1er juillet et à l'encadrement, les 29 et 30 juin 2009 (un millier de cadres réunis à Lyon)..

Ce projet de développement est présenté sous forme de quatre axes : « *Développer un nouveau modèle économique et notre performance, créer un contrat social, organiser notre chaîne de valeur et ouvrir un espace dédié à l'innovation* »²⁷¹. L'ambition affichée est de « *faire de l'afpa 'LE' service public de la formation professionnelle et de l'orientation des actifs, de tous les actifs, c'est-à-dire des demandeurs d'emploi comme des salariés* ». *L'objectif est de permettre à l'afpa de faire « partie des grandes entreprises françaises de service public, comme EDF, comme la SNCF ».*²⁷²

Sur le plan rhétorique, ce « *plan stratégique doit permettre à l'afpa de « transformer les contraintes générées par les mutations de [son] environnement depuis le 1er janvier 2009 en opportunités, et de [s'] organiser pour en tirer bénéfice* ».

²⁷¹ Dépêche AEF n°117099, Paris, Mercredi 08 juillet 2009, 19:38:32

« URGENT. Les « quatre grands volets » du projet stratégique 2009-2011 de l'afpa »

²⁷² On notera ici le paradoxe de ce discours qui entend faire d'une association dont l'Etat s'éloigne « *LE service public de la formation* », comparant le destin de l'AFPA avec celui d'entreprises publiques ou « à capitaux publics ». La question du statut de l'AFPA n'est donc pas réglée. Une fois la question du transfert du patrimoine traitée sans doute cette problématique réapparaîtra t'elle.

Les quatre axes du plan

Axe n°1 : LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT ET DE PERFORMANCE

L'objectif est de « *sécuriser un chiffre d'affaires qui corresponde - a minima - au montant de nos charges, explique la direction générale, et d'engager un cercle vertueux : c'est-à-dire, d'agir simultanément sur les charges (en maîtrisant mieux nos coûts, en pilotant notre gestion) et sur les recettes (en adoptant une organisation plus performante) ».*

« Le développement de l'Afpa doit répondre aux quatre priorités suivantes :

- Conforter son rôle de leader sur le marché de la commande publique (Conseils régionaux, Pôle emploi et État) ;

- Lancer des plans de développement sectoriels qui répondent aux besoins de formation des salariés des entreprises et des branches : « des secteurs où nous sommes forts (travaux publics, bâtiment et construction) et des secteurs porteurs sur lesquels nous devons nous développer (tourisme/hôtellerie/restaurant, énergie, environnement, déconstruction,...) »,

- Cibler l'action de l'Afpa en fonction des grandes catégories de clients « (les grands comptes publics ET privés, les comptes TPE-PME, les clients stagiaires) » et les associer davantage à son action ;

- La quatrième priorité du projet stratégique consiste à « construire [les] relais de croissance externe [de l'AFPA] sur des secteurs porteurs et démultiplier [sa] présence en [s']appuyant sur des partenariats ambitieux à échelle nationale, notamment avec d'autres organismes de formation ».

- « Améliorer la rentabilité de l'action commerciale et de l'exploitation, notamment en optimisant l'utilisation [des] plateaux techniques [de l'AFPA] ;

- "Déployer une nouvelle politique d'investissement en identifiant plus finement [les] besoins [de l'AFPA] en la matière ;

- "Améliorer [la] gestion courante, par exemple en pilotant nationalement [les offres « hébergement et restauration » et les fonctions administratives telles que la paie, la comptabilité, ou encore les achats à travers une Centrale nationale d'achat et d'approvisionnement ;

- "Établir un schéma directeur de valorisation [du] patrimoine immobilier dans l'hypothèse d'une dévolution de l'État à l'Afpa. » Le plan de développement sera défini au niveau national et décliné en région. « La région devient le pivot de notre développement », précise le document de la direction générale. « Déchargées des contraintes logistiques et

administratives, les régions deviennent garantes de la qualité de la production, du développement et de la satisfaction clients. »

Axe n°2 : LE NOUVEAU CONTRAT SOCIAL

La direction générale souhaite également que la politique salariale « *reconnaisse à la fois l'engagement individuel de chacun et l'engagement collectif des équipes* ». « *La négociation d'un accord d'intéressement est donc au programme, et cela dans les meilleurs délais* », précise le document de synthèse.

Axe n°3 : UNE ORGANISATION AU SERVICE DE LA CHAÎNE DE VALEUR

« *Qu'il soit salarié, demandeur d'emploi ou entreprise, le client, sera au centre de notre nouvelle organisation* », affirme la direction générale.

En outre, « *les centres Afpa seront réorganisés en 'Campus Afpa'* ». Le Campus sera « *un lieu d'accueil et une plate-forme de travail organisé autour de collectifs de formateurs* ». Ces Campus pourront être spécialisés par activité (par exemple, les travaux publics).

Parmi les autres moyens à mettre en oeuvre, la direction générale cite « *la création de marques commerciales (bâtiment et construction, environnement et énergie, aéronautique et espace...) pour répondre aux besoins spécifiques d'un marché* ».

La Région devenant « *la base de l'organisation « de l'Afpa, une « région capitale » sera créée ainsi que « cinq inter régions* ».). Il n'y aura plus que deux niveaux de centres de profits : l'inter - région et la région.

Ces orientations ont pour objet de fonder le projet de la recentralisation de la ligne hiérarchique annoncée à l'encadrement lors du séminaire de Lyon les 29 et 30 juin 2009 au travers de la création de la fonction de délégué inter régional.

Cette création n'est pas originale et prévaut déjà au sein d'organismes de formation nationaux (notamment de la branche du Transport et de la Logistique). La re - concentration du pouvoir en cinq inter - régions accompagne les autres recentrages : sur le résultat d'exploitation d'une part et sur la notion de client d'autre part. La direction régionale de l'AFPA perd sa réelle dimension stratégique et se réduit à une mission de « *business unit* ».

Axe n°4 : UN ESPACE DÉDIÉ À L'INNOVATION

Installé à Montreuil et pour l'instant baptisé « C6 », un espace permettra notamment de « *capitaliser et de diffuser les innovations qui émergent du terrain pour en faire des atouts partagés par l'ensemble des équipes* ».

Ce lieu sera constitué de quatre laboratoires et de deux campus. Les laboratoires se consacreront « *à la veille et à la capitalisation des initiatives locales, aux études et à la recherche, aux innovations pédagogique, marketing et technologique* ».

Hormis la création des délégations inter – régionales, ce plan n'est pas fondamentalement en rupture avec le précédent, il en amplifie les aspects entrepreneuriaux et consacre la révolution qui s'annonce : l'AFPA ne sera plus un pivot du service public, mais une entreprise associative, vouée à un destin de leader du marché de la formation (annoncé comme tel dans ce plan), visant à le devenir même par croissance externe, ce qui est sans précédent dans son histoire et illustre ce qui fonde cette stratégie : la mutation de l'AFPA en entreprise de formation autonome et performante.

Alors que le plan précédent n'affirmait pas ces orientations de façon aussi claires (les circonstances, historiques et politiques ne s'y prêtaient pas) celui – ci expose une véritable rupture.

Ce plan stratégique sera peu après confirmé par les termes de la « convention d'objectifs, de moyens et de performance État / AFPA 2009 / 2013 » (dont le texte intégral figure en annexe 23).

Analogies entre CP 2004/2008 et COMP 2009/2013

<i>Indicateurs</i>	<i>CP 2004/2008</i>	<i>COMP 2009/2013</i>
Taux de certifiés à l'issue d'une formation	X	X Nbre de candidats titrés
Taux de réussite à l'examen	X	
Taux d'accès à la certification pour les candidats à la VAE	X	X nombre de prestations SAVAE
Taux de placement dans l'emploi	X	X taux de placement à 6 mois
Part des entrées en formation pendant les quatre mois qui suivent le service d'appui à la définition d'un parcours de formation	X	X
Taux d'abandon en cours de formation	X	X
Taux de demandeurs d'emploi orientés par l'ANPE vers l'AFPA pour construire un projet de formation ciblé sur un métier en tension	X	
Taux d'accès à un parcours qualifiant des demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE à l'AFPA	X	
Taux d'encadrement des formations	X	
Réduction des effectifs dans les emplois – cibles	X	X ETP producteur/ETP totaux (%)
Progression du Chiffre d'Affaires annuel de l'AFPA correspondant à des formations de salariés	X	Part de marché de l'AFPA sur les différents segments de son activité (CIF ; alternance ; PFE ...) (en %)
Progression du Chiffre d'Affaires annuel de l'AFPA correspondant à des formations financées par l'Union Européenne, l'État déconcentré, les CPER et les Collectivités Territoriales	X	
Evolution du chiffre d'affaires (en € et %) :		X
Taux d'EBE/chiffre d'affaires (%)		X
Evolution de la capacité d'autofinancement (en € et%)		X
Evolution du fonds de Roulement à fin d'année (en €)		X
Découvert moyen sur la période (en €)		X
Résultat net (en €)		X
Taux de masse salariale / chiffre d'affaires (%)		X
Chiffre d'affaires / ETP totaux (en €)		X
Taux de satisfaction		X

Ce tableau rassemble les Indicateurs de Performance des deux textes encadrant la relation entre l'État et l'AFPA entre 2004 et 2008 d'une part et 2009 et 2013 d'autre part. Au total ce sont 28 indicateurs de performance, dont 2 sont identiques et 5 présentent des similitudes plus ou moins marquées. Pour la commodité du raisonnement nous considérerons ces niveaux de similarité comme équivalents à ce stade ce qui ne reflète pas la stricte réalité. Dans une analyse précédente concernant les PDRF nous avons déjà utilisé le concept de taux de similarité avec comme objectif de repérer le niveau de continuité dans l'action.

Concernant les deux textes cités en référence, le taux de similarité est ici de 7/28 soit de 25%. Les indicateurs de performance du COMP sont pour une bonne part centrés sur des objectifs de gestion financière de l'organisation (EBE, résultat net, ...). Au total 8 indicateurs sont concernés par des considérations de gestion sur 15, soit plus de 50%. Concernant les 50% restants : 4 concernent le développement commercial, 2 la qualité du service rendu et 2 concernent l'accès à la certification des compétences.

La logique de développement et de rupture sont ici démontrées.

4. 10 – En quoi le modèle enrichi présenté ici répond – il aux critiques du NPM ?

Cette réflexion est indispensable pour permettre d'appréhender tant les limites du modèle NMPSE que d'en imaginer de possibles futures déclinaisons. Pour ce faire nous reprendrons le tableau des critiques du NPM et tenterons une mise en regard au vu des apports du NMPSE.

<i>Auteur</i>	<i>Nature de la critique</i>	<i>Critiques du NPM</i>	<i>Apports NMPSE</i>
S. Trosa	Evaluative	Le NPM consacre l'efficacité au détriment de l'efficacité	Permet de mettre en lumière la dérive par le Diagramme logique d'Impact
J. Etienne	Epistémologique et éthique	Culture de la performance et éthique de service public sont compatibles	La compatibilité peut être envisagée par le dialogue suscité entre politique et technicien enchâssé dans la procédure, mais reste conditionné à la volonté du politique (<i>limite</i>)
M. Power	Epistémologique et managériale	Le NPM a produit une aberration : le fonctionnaire devient plus allégent aux indicateurs de performance qu'à la commande politique	Objectivation de la dérive par le regard externe de l'évaluateur : levier pour le politique
P. Knoepfel	Epistémologique et socio organisationnelle	Le NPM constitue une technologie du changement limitée car ne favorisant pas l'apprentissage de la compétence collective et individuelle	L'apprentissage peut être engagé dans le cadre du dialogue découlant de la procédure, mais reste conditionné à la volonté du politique (<i>limite</i>)
A.M. Sindane	Politique	Le NPM accroît la pauvreté et l'exclusion dans les pays à faible taux de développement économique. Seule une adaptation lente et intégrant la culture du pays peut permettre une appropriation.	Relève d'une analyse macro et induit une réponse de type politique : reste donc conditionné à la volonté du politique (<i>limite</i>)
F. Piron	Politique	Le NMP consacre le glissement de la figure du citoyen vers celle du consommateur	Relève d'une analyse macro et induit une réponse de type politique : reste donc conditionné à la volonté du politique (<i>limite</i>)
M. Baslé	Politique et Managériale	Un NPM purement budgétaire n'oblige pas le politique et le manager à dialoguer	<i>Sans objet</i>
J.Chandler, J.Barry et H. Clark	Managériale et « GRH »	La mise en œuvre de pratiques issues d'un NPM « orthodoxe » engendre stress, et mal vivre au travail, mais aussi culpabilités.	Le NMPSE permet d'objectiver les dérives et impose le dialogue des parties. Il permet <i>de facto</i> l'émergence de stratégies politiques d'externalisation, voire de communication prenant l'opinion à témoin.

T. Hernes	Socio-organisationnelle et « GRH »	La mise en œuvre du NPM ne réussit que dans le cadre d'un processus d'adaptation organique, par un processus de différenciation culturelle	Le NMPSE fondé sur la compréhension des contextes intègre cette dimension.
C. Talbot	Managériale et Psychologique	Paradoxes et polarités en tension	Le NMPSE permet de mieux comprendre les phénomènes paradoxaux par une compréhension des stratégies d'acteurs
C. Pollitt, et G. Currie	Méthodologique	Les modèles NPM ne peuvent faire l'objet d'une appropriation qu'à la condition d'une prise en compte des dimensions fonctionnelle et contextuelles	Le NMPSE prend en compte ces logiques comme fondatrices de son processus d'analyse
Christensen et Laegreid	Epistémologique et culturelle	L'appropriation du NPM passe par un filtre culturel et un processus transformationnel	Cette appropriation peut être engagée dans le cadre du dialogue découlant de la procédure, mais reste conditionnée à la volonté du politique (<i>limite</i>)

Synthèse

Le NMPSE permet de répondre à bon nombre de critiques formulées par la recherche mais trouve ses limites dans la volonté du politique de coopérer au processus, de s'en approprier les résultats et de vouloir *in fine* changer les choses.

Plus la critique formulée s'inscrit dans un contexte macro et plus le pouvoir du politique est fort. De la même façon plus on se situe au niveau macro et plus la capacité de résistance au changement du politique est prégnante parce que fondée sur une légitimation idéologique.

Il est donc possible de conclure que la principale limite du NMPSE réside dans son combat inégal avec l'idéologie. A contrario il affirme plus aisément son efficacité aux niveaux méso et micro compte tenu d'un consensus plus aisé quant à la prégnance des impératifs économiques à ces strates d'analyse et d'action.

Synthèse du Chapitre 4

Sur le plan méthodologique ce chapitre démontre la très grande pertinence des théories institutionnalistes et néo-institutionnalistes ainsi que l'opérationnalité des outils du NMPSE pour évaluer, analyser et caractériser les politiques publiques. Le concept d'isomorphisme s'applique ici tant à l'action des Régions face aux injonctions de l'exécutif national qu'à l'action de l'AFPA, les deux cas illustrant également la pertinence de la théorie de l'Agence.

Cette réflexion pose aussi les bases d'un NPM enrichi d'une dimension qualitative comme complément indispensable à la compréhension des logiques d'acteurs et des résultats.

Ce chapitre démontre l'apport du NMPSE face aux critiques du NPM tout en soulignant ses limites face aux décisions du politique lorsqu'elles sont inspirées par des considérations idéologiques.

Concernant plus directement l'AFPA, ce chapitre a démontré l'impact des orientations de l'État sur l'organisation de l'association, mais aussi que cette organisation est apte à réformer ses propres structures, au moins partiellement du fait de la qualité de son encadrement.

Il a démontré que le devenir de l'AFPA s'inscrit dans une démarche d'entreprise et qu'il s'agit là d'une forme de rupture dans son identité. Il a également démontré que cette stratégie s'initie sous forme d'un mimétisme avec les thèses du Gouvernement, le chapitre suivant démontrera ce point de façon plus manifeste.

Mais ce chapitre annonce également de profonds bouleversements au sein de l'organisation de l'AFPA, y compris en ce qui concerne le devenir de son statut.

Chapitre 5 – Les ressorts, le mode de survie d’un acteur central : l’AFPA comme « organisation amont de la formation professionnelle des adultes »

« Ce que l’esprit comprend, il le comprend par assimilation, ou par comparaison, ou par analogie. »

Diderot

La recherche que nous avons menée jusqu’à présent a permis de montrer la prégnance de l’analyse contextualiste pour comprendre les phénomènes de changement dans les organisations. Elle a également démontré l’apport des néo – institutionnalistes dans la compréhension des résistances au changement. Elle a mis en évidence qu’une instrumentation de type suivi – évaluation est indispensable pour appréhender l’impact des politiques publiques sur les organisations.

Le contexte européen a maintes fois été évoqué dans ce texte pour expliquer les rapports complexes des acteurs aux trois niveaux : européen, national et régional. Le contexte européen étant par définition commun à tous les pays de l’UE il est apparu indispensable de rechercher des situations analogues à celle de l’AFPA en Europe et qui se seraient déjà produites, de telle sorte à en retirer quelques enseignements au regard du devenir de cette organisation. La pertinence d’une telle démarche est attestée par Wacheux²⁷³:

« La méthode comparative est d’essence sociologique (cf. Montesquieu, Tocqueville, Weber ou Marx).[...] Les études de cas ou les histoires de vie analysent les différences. Mais les comparaisons sont un prétexte pour un mode d’analyse particulier, et non une finalité du travail de recherche. [...] La méthode se définit donc, comme une stratégie d’accès au réel pour mettre en évidence et expliquer les similitudes et les différences entre des environnements, des logiques d’action ou des configurations. Elle sert des problématiques autour de différentes explications ».

Suite à diverses recherches une seule organisation a été repérée comme telle et le présent chapitre vise à analyser les effets de la régionalisation et de la mise en marché des financements de cette organisation.

Ce chapitre montre que les valeurs prévalant dans la classe politique en charge du gouvernement et celles de l’organisation des organismes de formation de taille nationale

²⁷³ Wacheux F. op. cit. p. 99

s'inscrivent dans un rapport d'isomorphisme mimétique. Pour survivre, les organismes de formation sont condamnés à adapter leur organisation aux pratiques organisationnelles de l'exécutif.

Leur marge de manœuvre est étroite : non seulement ils subissent des conditions d'exercice souvent chaotiques (cf. précarité des marchés *versus* permanence des moyens humains de l'organisation), mais qui plus est, ils sont réduits à la contingence, c'est-à-dire à la tactique, sauf à se dédouaner d'une forte emprise de l'État dans leur activité en multipliant les sources de revenus, première condition de leur capacité stratégique.

Une analyse comparée de l'histoire et de l'organisation de l'ENAIIP (Ente Nazionale Acli di Istruzione Professionale – ou Institut National ACLI de formation professionnelle) en Italie, va nous offrir l'occasion de démontrer cette thèse.

5.1 - Méthodologie

5.1.1 – Rappels méthodologiques

Selon Anne Labit et Jens Thoemmes²⁷⁴, les chercheurs comparatistes, inspirés par les modèles fonctionnalistes et attachés au principe de rationalité économique, n'étaient pas en mesure d'expliquer les différences existant dans la réalité entre les organisations bureaucratiques ou industrielles de par le monde et qu'ils finissent par découvrir en menant des recherches de terrain. J. Child (1981) note que si la « culture » est généralement avancée pour expliquer les différences constatées de fait entre les pays, ce qu'elle recouvre n'est pas défini et encore moins problématisé par rapport à la démarche d'ensemble. Afin d'éviter de traiter la culture comme une « *pure boîte noire résiduelle* », J. Child propose de l'intégrer comme une variable contextuelle à part entière dans les recherches sur les organisations, dont le schéma fonctionnaliste lui semble pertinent.

M. Maurice quant à lui, adopte deux critères permettant de caractériser les approches comparatives :

- la relation entre les niveaux d'analyse « macro », c'est-à-dire le contexte national ou sociétal dans lequel les objets sont observés, et « micro », correspondant au niveau où ces objets sont étudiés,
- la continuité ou discontinuité entre les phénomènes étudiés d'un pays à l'autre.

²⁷⁴ LABIT A. et THOEMMES J. (2003) « Vingt ans de comparaison France – Allemagne : de l'effet sociétal à l'analyse de l'articulation des régulations globales et locales » in *Stratégies de la comparaison internationale*, Ouvr. coll. dir. par LALLEMENT M. et SPURK J, CNRS éditions, Paris

La comparabilité s'applique à des ensembles de phénomènes dont les interactions constituent des cohérences nationales (ou sociétales). Pour nous permettre de structurer notre démarche nous prendrons appui sur ces acquis méthodologiques.

Les chercheurs comparatistes revendiquant *l'Analyse Sociétale* comme cadre possible de référence, ont souvent utilisé la question de l'éducation et de la formation, ce qui dans la circonstance nous offre une sécurité dans le choix de cette méthodologie. Au-delà de cette sécurité, *l'Analyse Sociétale* semble bien s'appliquer à cette entreprise, du fait de sa focalisation sur l'analyse du rapport « macro/micro » qui semble ici tout à fait adaptée.

Une alternative décrite ici par Wacheux aurait pu nous conduire à opter pour une analyse de type culturaliste.

<i>Démarche</i>	<i>Problémation</i>	<i>Application</i>
<i>Fonctionnaliste</i>	Repérer le déterminisme des contextes situationnels et des logiques d'action, mesurer les effets	Introduction de technologies dans différents contextes (national, sectoriel)
<i>Culturaliste</i>	Repérer les déterminants de l'environnement culturel sur les pratiques et les comportements, mesurer les effets	Influence de la culture nationale sur la gestion
<i>Configurationnelle</i>	Mettre en évidence la cohérence de systèmes complexes (« fit », congruence)	Gestion de l'emploi dans différents contextes, design organisationnel
<i>Universaliste/Evolutionniste</i>	Rechercher un nombre fini de configuration, mettre en évidence les convergences situationnelles	Contingence en théorie des organisations

Toutefois selon Lanciano – Morandat et Verdier²⁷⁵ celle – ci peut être soumise à deux critiques majeures:

- une excessive fermeture sur la dimension nationale au détriment de la prise en compte des transformations économiques et sociales majeures,
- une minoration du rôle des règles qui fondent les coordinations et soutiennent les médiations entre les structures et les acteurs,

²⁷⁵ LANCIANO – MOANDAT C. et VERDIER E. (2004) « Dynamiques des régimes sociétaux d'enseignement supérieur et d'innovation » in *Revue Internationale de Politique comparée*, Vol 11, n°3, p.370

5.1.2 - La démarche

Cette recherche se focalise principalement sur une approche diachronique. La méthodologie d'appréhension du réel s'accomplit de façon empirique. Selon Lallement²⁷⁶ :

« *L'investigation empirique révèle tout l'intérêt d'emprunter les chemins de traverse institutionnalistes. L'on peut y observer en effet une multiplicité de combinaisons entre famille, système productif, école, protection sociale, etc. La comparaison conduit alors à évaluer l'efficace des synergies sociétales ainsi produites, mais aussi les tensions entre des institutions qui savent trouver en elles – mêmes leur propre centre de gravité* ».

Cette démarche s'efforce de révéler les constructions sociales spécifiques qui ont fondé l'insertion de ces deux organisations au sein d'un espace économique national par une prise en compte explicite des contextes spécifiques de l'action collective.

La collecte des matériaux

La collecte des matériaux s'est faite en deux temps : elle a d'abord fait l'objet de quatre rencontres à Rome au siège de l'ENAIIP avec différents cadres supérieurs de l'organisation, ainsi qu'une rencontre avec la cellule interrégionale de coordination de leur action auprès du Fonds Social Européen : structure assimilable à une *task force* partagée (Tecnostruttura dei Regioni per il FSE), l'ISFOL (Istituto Sviluppo Formazione Lavori) structure publique qui se définit comme homologue du CEREQ en France et enfin la Région Toscane avec laquelle la Région Bretagne a conclu un accord de partenariat. Cette double homologie était susceptible de faire émerger quelques aspects de sens. Ces entretiens non directifs n'ont pas fait l'objet d'enregistrements, mais de prises de notes au verbatim par l'auteur, soumises a posteriori aux personnes interrogées de telle sorte à vérifier la bonne compréhension mutuelle des éléments échangés. Ces entretiens ont été centrés sur deux questions de fond :

- quel a été selon vous l'impact de la régionalisation sur l'ENAIIP ?
- quel a été selon vous l'impact de la mise en concurrence des financements publics sur l'ENAIIP et son développement ?

L'auteur a volontairement laissé ses interlocuteurs s'exprimer sans guidance particulièrement ni questionnement direct en référence aux sujets visés, si ce n'est en fin d'entretien, les laissant expliquer l'histoire et les contextes de cette problématique générale présentée en référence à la recherche menée, de telle sorte à ce que l'auteur ne se focalise pas lui-même sur

²⁷⁶ LALLEMENT M. (2003), « Pragmatique de la comparaison », in *Stratégies de la comparaison internationale*, Ouvr.coll. dir. Par LALLEMENT M. et SPURK J, CNRS éditions, Paris

un questionnement possiblement inapproprié dans le contexte culturel cherchant de façon excessive dans ce cas à « *comparer l'incomparable* ».

Grâce à ces rencontres in situ, l'auteur a également pu se procurer des données textuelles et notamment une histoire de l'ENAIP pour partie traduite ici, ainsi que divers documents statistiques.

Pour finaliser un bon niveau de compréhension une seconde série d'entretien s'est déroulée deux mois plus tard à nouveau sur place.

Le choix de l'Italie et de l'ENAIP

Le choix de l'Italie tient à deux facteurs déterminants :

- la régionalisation est plus ancienne en Italie qu'en France. Son impact sur l'organisation des opérateurs de formation nous offre de ce fait une source de réflexion plus distanciée et aux effets plus marqués,

- l'Italie a également eu recours au marché dans le cadre de la mise en œuvre de ses politiques de formation, de façon plus ancienne. La distance plus prononcée permet d'appréhender des phénomènes plus stabilisés et les impacts des effets de ce recours au marché étant plus anciens, ils sont aussi plus typés.

L'ENAIP est le premier organisme de formation continue d'Italie et sa taille représente la moitié de celle de l'AFPA, ce qui est déjà considérable. Son histoire, quoi que différente de celle de l'AFPA, présente de nombreuses analogies avec elle. Ces deux organisations sont membres de l'Association Européenne de Formation Professionnelle et se reconnaissent mutuellement comme des homologues au niveau national et européen.

5.2 – Les fondements de l'analyse : France et Italie deux modèles comparés

Dans le cadre de travaux comparatistes, Claude Dubar, Charles Gadea, Christiane Rolle²⁷⁷ ont produit deux modèles tétrachoriques qui caractérisent les systèmes de formation continue en Europe.

Pour initier cette comparaison et dans une perspective diachronique, ils établissent les fondements respectifs de ces construits en analysant les « modèles européens de formation

²⁷⁷ DUBAR C., GADEA C., ROLLE C. (2003), "Vingt ans de comparaison France – Allemagne : de l'effet sociétal à l'analyse de l'articulation des régulations globales et locales", in *Stratégies de la comparaison internationale*, Ouvr. coll. dir. Par LALLEMENT M. et SPURK J, CNRS éditions, Paris

ouvrière » élaborés par M. Campinos et J.M. Grando²⁷⁸ qui reposent sur l’hypothèse de la stabilisation des systèmes d’apprentissage en France, Italie, Allemagne et Grande Bretagne à la fin des années 1970, du moins dans le secteur du bâtiment.

Les auteurs opposent d’abord le couple Grande – Bretagne – RFA au couple France – Italie : les premiers privilégient la formation en entreprise, l’expérience professionnelle, la socialisation ouvrière, la qualification des individus et la négociation salariale des places d’apprentissage pour les jeunes ; les seconds pratiquent l’enclavement des formations techniques dans le système scolaire, l’orientation par l’échec, la dévalorisation de l’apprentissage, la qualification des postes et la gestion par les entreprises. Une seconde opposition sépare le couple France – RFA pour qui l’institutionnalisation de l’apprentissage repose sur des normes communes, une législation contraignante et des exigences de compétences reconnues au couple Grande Bretagne – Italie où règnent la concurrence sur le marché externe et l’absence d’institutionnalisation des formations quelles qu’elles soient.

On retrouve partiellement dans cette construction l’opposition des « modèles sociétaux » de la recherche du LEST entre « la force du statut ouvrier en RFA » et la « logique scolaire et administrative à la française » (Maurice, Sellier, Silvestre, 1982), mais elle est combinée à une autre où la France et l’Allemagne se trouvent réunies par la notion d’institutionnalisation qui traduit une conception « éducative » et « diplômante » de l’apprentissage par opposition à une conception de la formation *on the job* et de la valeur de la concurrence (tout au moins en Grande Bretagne)

Modèle tétrachorique des types « sociétaux » de formation ouvrière

	<i>Modèle scolaire</i>	<i>Modèle professionnel</i>
<i>Institutionnalisé</i>	France	RFA
<i>Concurrentiel</i>	Italie	Grande - Bretagne

Une figure tétrachorique du même type peut être obtenue si l’on synthétise le jeu des similitudes et différences entre les dispositifs nationaux de formation professionnelle. Prenant principalement appui sur les analyses de P. Auer (1995)²⁷⁹, mais aussi de J.P. Géhin et P. Méhaut²⁸⁰ (1993) et d’A. Felstead (1995)²⁸¹, nous pourrions selon un premier axe rapprocher

²⁷⁸ CAMPINOS – DUBERNET M., GRANDO J.M. (1988), « Formation professionnelle ouvrière : trois modèles européens », Formation et Emploi, n°22, avril-juin, p.5-29

²⁷⁹ AUER P. (1995), « Adaptation aux changements structurels et formation continue des travailleurs en Europe », in Sociologie du Travail, vol.XXXVII, n°4, pp. 623-642

²⁸⁰ GEHIN J.P. et MEHAUT P. (1993), *Apprentissage ou formation continue – Stratégie éducative des entreprises en France et en Allemagne*, ed. L’Harmattan, Paris

les cas de l'Allemagne et de la France, qui ont en commun de disposer d'un système de formation organisé par des institutions fortes exprimant soit un rôle majeur de l'État (France), soit une régulation associant les partenaires sociaux (Allemagne). Ce couple s'oppose à celui que formeraient l'Angleterre et l'Italie, dans lequel la régulation est assurée par le jeu du marché. Un deuxième axe mettrait en relation d'un côté l'Allemagne et la Grande – Bretagne, dont les dispositifs sont centrés sur les actions individuelles de formation, et de l'autre, la France et l'Italie où priment la satisfaction des besoins des entreprises

Modèle tétrachorique des dispositifs de formation professionnelle continue

	<i>Centré sur les individus</i>	<i>Centré sur les entreprise</i>
<i>Régulation par l'État et/ou les partenaires sociaux</i>	Allemagne	France
<i>Régulation par le marché</i>	Grande Bretagne	Italie

5. 3 – *L'histoire de l'ENAIP*

5.3.1 - *Histoire et identité de l'ENAIP*²⁸²

Les ACLI (associazioni cristiane lavoratori italiani / associations chrétiennes des travailleurs italiens) naissent dans le contexte de la fin de la deuxième guerre mondiale, période durant laquelle se définissent les fondements de la démocratie républicaine naissante, se créent les conditions de la reconstruction et s'établissent les bases d'une participation du peuple à la vie sociale, économique, civile et institutionnelle du pays.

Déjà dans les premières années d'activité des ACLI, apparaissent de façon spontanée de nombreuses initiatives de formation professionnelle des travailleurs, organisées sur tous les territoires, si bien que la Direction nationale a ressenti le besoin de mettre de l'ordre dans les multiples activités pour constituer en 1948 le CNAIP (Centre National ACLI pour la formation professionnelle).

Il se crée aussi un lien étroit entre le Ministère du Travail occupé dans l'immédiate après guerre à combattre l'étendue immense du chômage au travers d'interventions de

²⁸¹ FELSTEAD A. (1995), « Financement des programmes de formation par le gouvernement britannique. Les résultats d'une politique de contrats » in *Formation et Emploi*, n°50, pp. 49-61

²⁸² extraits de l'ouvrage ENAIP (2001), *ENAIP50 anni di storia*, éd. ENAIP, Rome (traduction de D. LOZAC'H assisté par l'auteur)

requalification professionnelle. A la suite du développement notable de ce type d'activités (qui remonte à 1951), il est décidé de mettre en place l'ENAIIP.

Au démarrage, les activités se développent dans des conditions difficiles soutenues pratiquement en totalité par l'enthousiasme des dirigeants et des travailleurs qui s'investissent presque toujours de façon bénévole. Ces activités se divisent en deux domaines : la formation professionnelle et l'aide spécifique aux chômeurs. Avec la lente transition de la période de l'après - guerre apparaît plus fortement la nécessité de perfectionner le projet de formation en affirmant la volonté de mettre en place un type de formation professionnelle adaptée aux exigences de la production et organisée aux moyens de structures permanentes et qualifiées. Un tel développement se structure dans le projet de formation des mouvements des ACLI.

Au congrès de Milan de 1955 a été approuvée une motion qui confiait à la Présidence la tâche urgente de « perfectionner l'école centrale, la rendant permanente ».

Il s'agit d'un outil créé dans le but de faire naître une obligation de formation destinée non seulement aux cadres de l'association mais aussi en direction des travailleurs.

Cette croissance débordante de l'activité de formation se fonde sur une claire vision du devoir de formation qui émane directement de la doctrine sociale de l'Eglise, qui soutient le caractère central de la personne humaine dans la société.

5.3.2 - Les raisons qui suscitérent la naissance de l'ENAIIP

Les premiers cours se déroulent dans le milieu des Acli, ou dans les entreprises. Ils datent de 1946. Le développement de l'activité et l'expérience acquises arrivent à maturité avec la réalisation des formations obligatoires (mises en place par le gouvernement de l'époque) encourageant à structurer un développement de l'offre de services.

Ce furent les mêmes causes qui suscitérent à la création de l'office central de l'instruction professionnelle auprès de la Présidence centrale avec comme devoir de coordonner au plan national, les initiatives qui émanent des différentes régions.

Il faut se rappeler que nous sommes dans l'immédiate après - guerre et que le Ministre du Travail a le devoir de combattre le développement du chômage par la rapide requalification de la main d'œuvre disponible. Bien vite les Acli se trouvèrent à l'avant-garde de ceux qui se joignirent à ce projet du Ministère du Travail.

A la fin des années 1940 avec l'initiative du Ministère du Travail, se développèrent les cours de qualification pour les chômeurs. De la même façon se mit en œuvre une initiative du Ministère de l'Instruction Publique qui développa les écoles populaires contre l'analphabétisme et l'encouragement aux études élémentaires. Cela donna de l'impulsion à

l'activité des Acli dans le domaine de l'instruction professionnelle, comme le démontrent les quatre premières années de l'Institut ».

La présentation du statut de 1952, montre que dans l'année 1946 – 1947 l'activité avait rassemblé 174 cours avec 7000 élèves. L'année suivante l'activité a doublé avec 398 cours et 14 000 élèves. Dans l'année 1948 – 1949, 481 cours furent réalisés avec 16 000 élèves.

5.3.3 – L'avant – ENAIP : la constitution du CNAIP (Centre national Acli pour l'instruction professionnelle)

Ce progrès notable de l'activité des antennes de l'ENAIP entraîna la Présidence centrale à réorganiser le travail accompli par elles et à permettre un développement autonome de cette mission de formation professionnelle en mettant en place un organisme : le CNAIP qui s'était donné pour objectif de créer des liens entre les différentes activités périphériques.

Les cours de qualification pour les chômeurs suscitèrent une puissante impulsion en faveur du développement des activités, de même la mise en œuvre de moyens mit en relief la nécessité d'initiatives adjacentes, telles que les cours d'éducation populaire et d'éducation des adultes. En fait apparaissait que le principal obstacle à la réussite pédagogique des apprenants était le déficit des savoirs de base.

Le 7 avril 1949 fut décidée la constitution du centre avec pour but de coordonner les activités développées par les Acli dans le secteur de la formation professionnelle. L'objectif du centre était d'améliorer l'organisation de telle sorte à donner un caractère organique et permanent aux écoles et aux cours de formation professionnelle avec comme souhait de s'engager le plus vite possible aux côtés des autorités compétentes de l'État, dans le but de les aider à améliorer leur action en fonction des différents problèmes.

5.3.4 - Le 16 Novembre 1951 : naissance de l'ENAIP

Le 16 novembre 1951 création de l'ENAIP, doté de son propre statut et d'objectifs spécifiques fixés par l'article 2 :

« La formation professionnelle des forces du travail (jeunes et adultes) pour tous les secteurs de l'activité productive : l'élévation morale, culturelle et civique des travailleurs dans le cadre d'un programme d'éducation permanente ».

Durant plusieurs années l'Institut (*L'Ente*) œuvre dans des conditions difficiles, dans un contexte législatif et bureaucratique qui n'était pas toujours clair, tout en réussissant à développer des activités de formation professionnelle structurées.

Cependant cette action reposait avant tout sur l'ardeur des initiatives et le volontarisme plutôt que sur des orientations précises du mouvement et des compétences adaptées.

En accord avec la période précédente, le 6^{ème} Congrès (1957) met en évidence dans son rapport général un accroissement substantiel de l'activité. L'ENAIP sort de la phase d'entraînement pour se diriger vers la mise en œuvre d'initiatives permanentes visant la préparation professionnelle.

Le rapport au Congrès fait référence de façon explicite au rôle propulsif du siège central de l'ENAIP dans le développement et la qualification de l'activité. Il met en évidence la nécessité d'amplifier le soutien aux études, à la préparation des cadres, à la consultation technico – didactique aussi au travers de la parution des publications (bulletins, textes, manuels, programmes).

Le rapport du 7^{ème} Congrès de 1959 donne des pistes concernant l'expansion future de l'activité et son accroissement dans le secteur de l'Industrie, des Services et surtout affirme la place de l'ENAIP dans un vaste réseau articulé de formation professionnelle : on recensait 103 lieux de formation sur 43 régions²⁸³

Cela conduit le mouvement à demander formellement au Ministre du Travail et de la Sécurité Sociale la reconnaissance juridique qui « mettrait l'ENAIP à un niveau de dignité et de prestige majeurs garantissant en fait sa participation effective et justifiée à toutes les formes d'activité ; il s'agit là d'un acte pour le futur dans le domaine de la formation professionnelle. Sur le plan de l'organisation et de l'administration la reconnaissance accélérera le processus de rationalisation déjà réalisé avec des effets sans nul doute positifs sur le développement ultérieur de l'activité. Le rapport insiste sur la nécessité qu'un tel processus ne sépare pas l'activité du service des projets de l'ACLI : mais dans le rapport n'apparaissent pas les modalités (organisation, formation) d'un tel lien »²⁸⁴.

5.3.5 - La reconnaissance juridique de l'ENAIP (5 avril 1961)

La reconnaissance de la personnalité juridique de l'ENAIP est établie le 5 avril 1961 par décret du Président de la République. La nouvelle forme juridique impose à l'ENAIP d'adopter une structure ainsi qu'un siège central. En 1962, l'ENAIP se dote de son propre Conseil d'Administration, d'un Comité Exécutif à savoir des organes capables de diriger,

²⁸³ (note du traducteur : le concept de région ne doit pas ici être entendu en tant que collectivité régionale de plein exercice, mais plus probablement en tant que zone de référence dans l'organisation de l'ENAIP voire des ACLI).

²⁸⁴ cf. op. cité.

coordonner, contrôler la vie et la politique technico – administrative de l’Institut. Au début de 1963, apparaît le règlement des sièges provinciaux et naissent les organes périphériques.

L’Institut tend ainsi à renforcer ses rapports avec ses antennes, multipliant les collaborations entre les sièges provinciaux et le siège central au travers de la constitution d’instruments spécifiques tels que la commission centrale, les commissions spécialisées, les colloques, les visites in situ et la publication d’un bulletin périodique de l’ENAIIP.

5.3.6 – Les années 1970 : l’obligation pour les Italiens émigrés et le perfectionnement de la formation professionnelle

Avec la fin des années soixante se profile un tournant dont l’origine se trouve dans le fléchissement des activités d’apprentissage, certainement du fait du contexte culturel et politique du moment, et à une contestation générale pas toujours pertinente de l’Institut de l’Apprentissage.

L’ENAIIP dans les années qui suivent et dans le cadre d’un développement constant de ses activités, étend son action à la CEE (Communauté Economique Européenne), développant des projets pilotes et des actions cofinancées par le FSE (Fonds Social Européen). En outre, elle participe activement à la définition de la loi- cadre de la formation professionnelle²⁸⁵, sur la base d’une plateforme intitulée : « *la réforme de la formation professionnelle dans la perspective du plein emploi et du nouveau système de formation* ».

À partir de 1972, de fait, les Régions assument de nouvelles et larges responsabilités dans ce secteur. Et cela pose de vastes et délicats problèmes de développement, eu égard aux capacités des Régions à y faire face de manière rationnelle et finalisée. Dans cette phase culturellement significative et institutionnellement délicate, l’ENAIIP élabore un document organique dénommé « *plateforme revendicative des travailleurs pour la formation professionnelle* » signée par les ACLI et les confédérations syndicales et qui vise à constituer un front uni pour la réforme du secteur.

Le 5 janvier 1972 a été signé le décret présidentiel de transfert aux Régions à statut ordinaire des compétences de l’État en matière de formation professionnelle, et ce dans un contexte d’éducation permanente développant un rôle d’interface entre le système scolaire d’un côté et le monde du travail de l’autre.

Dans le même temps la croissance interne de l’ENAIIP se poursuit et à partir de 1971, pour la première fois un rapport rend public le vaste volume d’activité produite par l’ENAIIP à

²⁸⁵ Loi 845 de 1978

l'étranger (Allemagne, Suisse, Belgique) pour le développement des compétences professionnelles des travailleurs italiens, de même qu'une meilleure insertion dans le pays hôte (formations linguistiques, information sur le pays accueillant, etc, ...). Un aspect particulièrement significatif qui caractérisera l'activité de l'Institut dans les années futures est la mise en œuvre d'une programmation triennale de formation financée par le FSE, par l'intermédiaire de quelques Régions intéressées ; sont présentés quelques projets inhérents à la requalification professionnelle des Demandeurs d'Emploi, une recherche, une expérimentation pilote dans le domaine des disciplines scientifiques, l'organisation d'activités de formation pour les handicapés civils, le placement et la réadaptation des handicapés physiques adultes, la formation continue des ouvriers, et la promotion socio – culturelle des travailleurs migrants.

Au niveau communautaire signalons que l'ENAIP participe au Comité Consultatif pour les affaires sociales de la CEE et au Comité Consultatif pour le FSE auprès du Ministère du Travail.

5.3.7 - Les années 1980 : le processus de régionalisation de la formation professionnelle

Cette décennie voit véritablement s'ouvrir la période de la régionalisation de la formation professionnelle en tant qu'instrument favorisant le lien entre formation et territoire, la rencontre entre la demande et l'offre de travail et la planification des activités, afin de permettre à tous l'accès à la formation.

L'ENAIP accède rapidement à une complète régionalisation de ses propres activités dans un contexte de croissance des ENAIP – établissements régionaux. Cela se traduit par une réduction des pouvoirs de l'ENAIP nationale à laquelle est réservé un rôle important de promotion, de prospective et d'innovation. La croissante autonomie et la responsabilité des structures régionales, introduit dans le système ENAIP une forte différenciation territoriale à cause des différentes politiques régionales qui souvent sont inspirées par des finalités très hétérogènes. C'est pourquoi se créent dans le pays des aires territoriales marquées d'un côté par une forte impulsion d'innovation et de l'autre par une tendance à faire de la formation un amortisseur social du chômage (surtout des jeunes).

Dans son nouveau rôle, le siège national donne vie à d'importantes initiatives qui se font écho à travers lui :

- la proposition de formation pour le domaine de l'exclusion sociale,
- les projets sur le thème du travail de bureau (NTIC),

- l'élaboration d'un modèle général d'évaluation,
- la création du centre des services de formation et la stratégie de qualité.

A côté de telles initiatives, se développent et s'élaborent des actions importantes dans des Régions et des Provinces autonomes. La première initiative de régionalisation s'est produite au début des années 1970, c'est-à-dire au moment de la naissance des Régions à statut ordinaire. Elle a eu comme principal effet de conférer à l'ENAIIP une structure d'organisation régionale, conçue et mise en œuvre dans un cadre unitaire de référence dépendant du siège national.

Une seconde période a coïncidé avec la modification statutaire réalisée au milieu des années 1970 qui a donné leur autonomie aux sièges périphériques de l'ENAIIP, personnalisant les responsabilités de gestion directe et les responsabilités hiérarchiques dans les activités déléguées par le siège central.²⁸⁶

Un troisième mouvement de décentralisation interne consista dans la décision de régionalisation des activités de l'ENAIIP à travers la constitution d'instituts de pleine autonomie et à personnalité juridique autonome. Ceci s'est produit sous l'impulsion des organes nationaux des ACLI au milieu de l'année 1978. La mise en œuvre ne s'effectua pas avant le début des années 1980. Les instituts Acli pour la formation professionnelle avaient obligation de se doter de statuts homogènes fondés sur les bases d'un statut – type élaboré par la présidence des ACLI et par le Conseil d'Administration de l'ENAIIP, afin de garantir les liens unitaires essentiels de l'activité complexe de l'Institut.

Approuvé en mai 1979 par la Présidence Nationale des ACLI, le texte des statuts types initie un processus rapide de constitution formelle des instituts régionaux.

La régionalisation des structures engendre une réduction importante des pouvoirs de l'ENAIIP nationale sur son propre réseau. Il lui est néanmoins réservé un important rôle de promotion et d'innovation qui s'explique essentiellement dans le but d'assumer une responsabilité à visée politico – culturelle et pédagogique, tout en définissant les critères pour contribuer à l'élaboration des lois et des normes régionales, dans le développement de la recherche des études et des expérimentations, et dans la coordination et la promotion des activités.

Les domaines principaux de service et d'impulsion dans lesquels le Siège National s'est aussitôt engagé, furent ceux de l'expérimentation et de la recherche, de la formation de

²⁸⁶ Ce fait est majeur dans la comparaison ENAIIP /AFPA dans le sens où ses conséquences seront considérables en Italie mais également dans le sens où ceci ne s'est pas produit en France. La Régionalisation de la formation en Italie s'est accompagnée de la régionalisation des services de l'emploi et ceci s'est produit « à titre définitif ». Les gestionnaires de l'ENAIIP ont certainement considéré à cette époque, opportun d'aligner les structures de l'organisation sur celle de la géographie politique du pays.

formateurs de cadres, du FSE et des activités internationales ainsi que la validation socio – formative et de l’assistance technico – organisationnelle.

Par rapport à ces nouvelles missions du Siège National, s’est développée une vaste activité de contact avec les autres instituts, impliqués directement dans la formation professionnelle, syndicale, d’inspiration chrétienne et en outre avec des institutions publiques de formation et de recherche.

- Par-dessus tout c’est dans les échanges avec le Ministère du Travail (impliquant aussi l’ISFOL – Institut pour le développement de la Formation Professionnelle)²⁸⁷, que l’Institut a assumé une série d’initiatives de prospective, d’évaluation et de proposition pour contribuer à l’exercice de compétences institutionnelles prévues par la loi n°845/78.

[...]

Un autre front dans lequel l’ENAIIP s’est engagé cette décennie, a été la bataille pour une gestion pluraliste, selon l’esprit et la forme de la loi – cadre, du fonds de financement de la formation, de la compétence du Ministre du Travail. Ce fonds a été institué pour « *favoriser l’accès au FSE et au FEDER* »²⁸⁸.

Et de cette manière « *finaliser les interventions de formation dans des occasions spécifiques à mettre en œuvre dans les PME, en contribuant ainsi à élever le standard de qualité des projets de formation à présenter aux organismes européens* » ; et « *à créer quelques automatismes qui garantissent la couverture financière des projets* ».

[...]

Dans les rapports bilatéraux avec les institutions régionales (les Régions), confiés aux ENAIIP régionales et gérés par elles, l’intervention de l’ENAIIP nationale est fréquente, soit pour les évaluations, les observations et les propositions d’élaboration de projets de modification des normes régionales, soit lors de la programmation des interventions de formation.

5.3.8 - Les années 1990 : la période des réformes et le futur de l’ENAIIP

La période de la réforme de la loi - cadre et de la redéfinition générale des tâches et des fonctions du système de formation italien, est celle de l’implication de toute l’ENAIIP dans le processus. A côté du redimensionnement de la formation initiale (de base et post – diplôme), on

²⁸⁷Note de l’auteur : selon le directeur de l’ISFOL, cette organisation peut être considérée comme l’homologue du CEREQ en France

²⁸⁸ Article 25 loi 845/78

remarque la prise en compte croissante de la formation supérieure, de l'apprentissage et des initiatives liées aux politiques actives du travail.

Dans les textes de loi, mais plus encore dans les pratiques régionales émerge en outre la tendance à redimensionner les instituts décentralisés de l'ENAIP dont la seule activité est celle de la formation. La croissance importante de la formation professionnelle dans le contexte économique et social conduit à l'apparition de nouveaux acteurs. La pratique de la mise en concurrence et des appels d'offres publics, finit par favoriser des organismes extrêmement légers et flexibles qui ne voient dans la formation qu'un revenu complémentaire et non un investissement culturel social, consistant et continu.

Dans ce cadre s'approfondit la crise d'identité de la formation professionnelle ; du fait de la responsabilité de gestion émerge dans les organismes de formation « historiques », l'action de se porter candidat dans toutes occasions, avec le risque de perdre sa propre spécificité et caractéristique au profit d'un profil général de type « agence de formation ».

Synthèse de l'histoire de l'ENAIP

- 1949 : création du CNAIP et des activités de formation
- 1951 : création de l'organisme de formation ENAIP
- 1955 : création d'une école centrale permanente des cadres de l'ENAIP
- 1959 : développement de l'offre de formation en direction de l'Industrie et des Services
- 1961 / 1962 : reconnaissance juridique de l'ENAIP et création d'instance de direction
- 1970 et suivantes : développement d'activités en direction de la CEE et du FSE
- 1971 : développement d'antennes de l'ENAIP à l'étranger (Allemagne, Suisse, Belgique)
- 1972 : Les Régions assument des responsabilités de gestion de la formation, l'ENAIP prend en charge des dispositifs de formation dédiés aux demandeurs d'emploi
- 1976 : Réforme de la formation professionnelle « dans la perspective du plein emploi »
- 1978 : Régionalisation compète de la formation et des services de l'emploi (Loi, n° 845/78)
- 1978 : Régionalisation des structures de l'ENAIP et sa transformation en une fédération nationale d'organisations autonomes
- 1990 : développement par les Régions (sous la férule du FSE) des pratiques de mise en concurrence des opérateurs de formation.

Commentaire : Décentralisation + mise en concurrence ont entraîné ici une atomisation croissante de l'organisation faisant primer l'adaptation à la loi du marché. L'ENAIP suscite la création d'organisations à faible structure (ENAIP provinciales), aptes à concourir avec les opérateurs privés de la formation du secteur marchand et permettant la subsidiarisation du risque : l'ENAIP se divisionnalise selon Mintzberg, dans une logique administrative et politique, voire s'atomise. La logique est centrifuge. Nous sommes également ici face à une forme d'isomorphisme mimétique engendré par un isomorphisme coercitif (la mise en concurrence)

5.4 – L'analyse comparée du processus de décentralisation de l'ENAIIP en Italie et de l'AFPA en France et de l'impact sur ces deux organisations

5.4.1 – ENAIIP et AFPA sont – elles comparables en tant qu'organisations ?

Ces deux organisations sont membres du réseau AEFP/EVTA²⁸⁹ qui compte 18 membres (un par pays). De fait ces deux organisations se reconnaissent entre elles comme analogues. Les différentes données extraites de leurs propres sites web démontrent que ces organisations, sans être tout à fait de même taille se correspondent en termes de dimensionnement et de métier.

Leur origine historique (le contexte de la reconstruction de l'après – guerre) est également analogue et fondatrice.

Caractérisation des deux organisations²⁹⁰

	<i>AFPA</i>	<i>ENAIIP</i>
Année de création	1949 *	1951
Place dans le paysage de la formation nationale	1 ^{er} organisme de formation de France	1 ^{er} organisme de formation d'Italie
Typologie centrale de formation	La formation professionnelle des actifs	La formation professionnelle des actifs
Nombre d'heures de formation produites / an	57 600 000	35 000 000
Nombre de personnes formées / an	160 000	80 000
Nombre de salariés	12 000	7000

* en tant qu'ANIFRMO puis AFPA en 1965

5.4.2 - Les situations politiques sont – elles analogues ?

La France décentralisée n'est pas identique à l'Italie en termes d'organisation. Afin d'établir une réflexion sur des bases comparables il paraît indispensable de définir quelques notions.

²⁸⁹ AEFP = Association Européenne de Formation Professionnelle, EVTA = European Vocational Training Association

²⁹⁰ (Sources : http://www.AFPA.fr/AFPA/mobilise_chiffres.html
<http://www.aclifrance.com/francese/enaip.htm>)

et

Dans leur ouvrage « *La décentralisation dans les États de l'Union européenne* »²⁹¹, Delcamp et Loughlin distinguent les différents niveaux de collectivité territoriale décentralisée.

Préalablement il distingue France et Italie en qualifiant le premier de « pays unitaire » et le second de « pays à structure fortement régionalisée ».

« On a choisi de privilégier la notion de « collectivité territoriale décentralisée », définition qui regroupe les principaux éléments de l'autonomie institutionnelle et démocratique et, surtout, qui est susceptible de s'appliquer à l'ensemble des situations qui se rencontrent au niveau infra – étatique dans les différents pays d'Europe. Les études menées au sein du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ont montré avec évidence que le plus grand degré de décentralisation ne se rencontrait pas dans les pays fédéraux et « régionaux ». ²⁹²

Les éléments constitutifs de la collectivité territoriale décentralisée retenus ont été, outre l'existence d'un territoire, celle d'un groupe d'habitants appelé à désigner par élection les personnes habilitées à gérer leurs intérêts communs.

Dans ce contexte les auteurs distinguent trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées : la commune, en tant que cellule de base de l'organisation territoriale, le niveau juste en dessous de celui de l'État souvent nommé avec ambiguïté « région » et le troisième niveau dit intermédiaire entre la commune et la région et dont les dénominations varient : département en France, Province en Italie, ...

Les auteurs introduisent une autre distinction, celle liée au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales décentralisées : « *Leur [...] singularité réside dans la possession d'un pouvoir législatif (et pas seulement réglementaire) parfois exclusif, parfois concurrent avec celui de l'« État central ». [...] Dans la forme la plus achevée des États non unitaires, ce sont précisément les collectivités fédérées ou autonomiques qui jouent vis-à-vis des collectivités décentralisées le rôle que joue vis – à vis de ces mêmes collectivités l'État central dans l'État unitaire (statut et contrôle, octroi partiel de la ressource, etc.)* ».

Ainsi l'organisation de collectivités décentralisées en France et en Italie peuvent se décrire comme suit : (classification issue de l'ouvrage précité)

²⁹¹ Ouvrage collectif dirigé par DELCAMP A. et LOUGHLIN J. (2003), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Paris, ed. La Documentation Française.

²⁹² Note des auteurs : « *on se reportera en particulier au rapport rendant compte de l'application dans les différents États de l'article 4 (compétences) et de l'article 9 (finances) de la Charte européenne de l'autonomie locale. Si l'on doit mesurer en particulier le degré de décentralisation à l'importance des ressources fiscales propres à la disposition réelle des conseils locaux, ce sont les États unitaires qui arrivent en tête et, plus particulièrement, les États du Nord de l'Europe* ».

	<i>niveau communal</i>	<i>deuxième niveau</i>	<i>troisième niveau</i>
France	36 779 communes	100 départements	22 régions
Italie	8 074 communes	103 provinces	20 régions

De prime abord cette organisation semble comparable, en fait les différences fondamentales sont au nombre de trois :

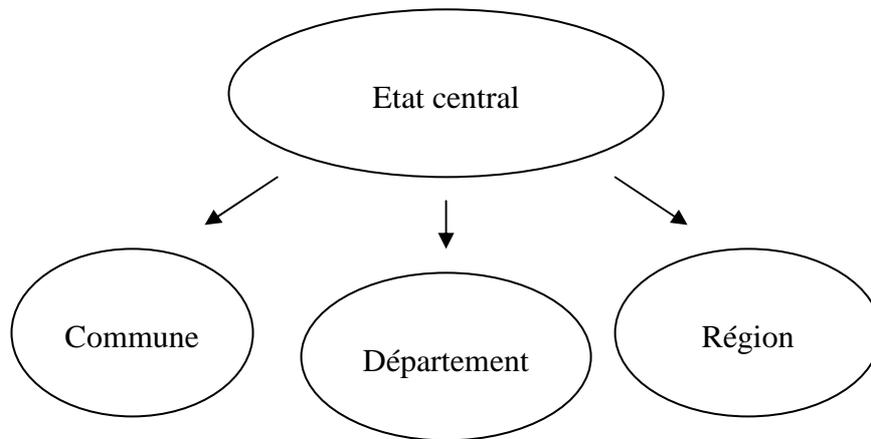
	France	Italie
Pouvoir législatif du troisième niveau	Non	Oui
Relation de subsidiarité entre troisième et deuxième niveau	Non	Oui
Nature des compétences par niveau	Différentes	Déclinées

En Italie la Région est la véritable figure centrale de l'organisation du territoire qui constitue le cœur de l'administration. Ses compétences sont très étendues de même que son pouvoir législatif. Selon sa propre politique elle délègue (ou non) tout ou partie de ses compétences sans jamais les transférer au sens français du terme. En ce sens elle agit à l'image de l'État central. S'il n'existe pas à proprement parler de pouvoir hiérarchique entre les différents niveaux, selon Francesco Merloni²⁹³ : « *il subsiste cependant à la disposition des niveaux supérieurs de gouvernement, quelques instruments d'orientation et de coordination ou de planification qui peuvent influencer dans les faits sur les comportements des niveaux inférieurs* ». A titre d'exemple, le territoire des communes italiennes est délimité par la Région.

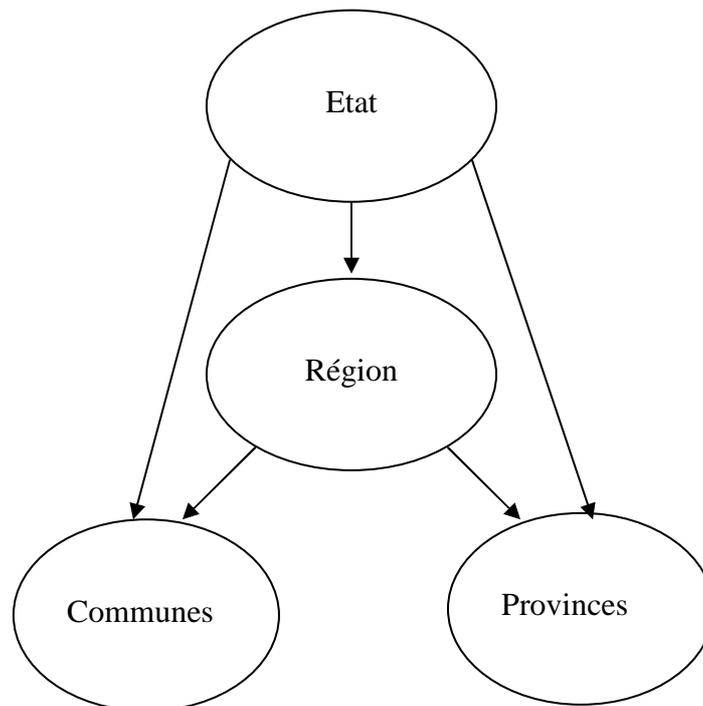
²⁹³ cf Delcamp et Loughlin op. cit. p 222

Ceci nous conduit à décrire les deux organisations de la façon suivante

L'organisation française



L'organisation italienne :



Dans le contexte italien le pouvoir régional est plus fort et la compétence acquise en matière de formation plus ancienne que dans le système français. « *A partir de 1972, de fait, les Régions assument de nouvelles et larges responsabilités dans ce secteur* » Cette même compétence ne sera décentralisée en France qu'à compter de 1983, pour l'acte I et 2004 pour l'acte II, même si entre temps divers dispositifs ont été régionalisés (cf. Crédit Formation Individualisé, ...).

Comme nous avons pu l'établir précédemment, il est possible d'affirmer que cette décentralisation a eu un impact sur l'organisation de l'ENAIIP. D'une structure unitaire l'ENAIIP va devenir une fédération de centres autonomes.

5.4.3 – L'ENAIIP et la décentralisation

Extraits d'un échange entre la Directrice générale de l'ENAIIP Mme Maria Domenica Giaccari le 14 juillet 2008 au siège de l'ENAIIP:

« Le budget de la formation professionnelle était centralisé jusqu'en 1995. [...] L'ENAIIP a réalisé une politique de décentralisation administrative et de sa gestion. Les budgets sont désormais gérés au niveau régional. Le niveau régional est désormais autonome et bénéficie de ses propres financements. Il ne reçoit de financement du niveau national qu'en cas de difficulté financière.

L'ENAIIP est une organisation reconnue du ministère du travail et bénéficie d'un financement annuel pour sa mission de coordination des ENAIIP régionales. Le budget du ministère du travail est alloué par voie de subvention.

La décentralisation a été formalisée par l'État italien via les lois de 2001 (titre V de la constitution).

Les raisons de l'anticipation de la décentralisation de l'ENAIIP

Principalement pour des raisons administratives et patrimoniales Le FSE était déjà décentralisé. La loi de 2001 n'a fait que reconnaître un fonctionnement antérieur. De fait le processus de décentralisation a commencé après la seconde guerre mondiale.

Le niveau régional de l'ENAIIP cherchait sa propre autonomie de gestion et il réunissait toutes les conditions pour le faire car chaque niveau régional est propriétaire de son patrimoine et est autonome budgétairement.

La répartition des rôles entre le niveau national et les vingt centres régionaux se fait de la façon suivante :

- *le niveau national fixe les lignes politiques, gère les relations avec les institutions publiques de même que les partenaires sociaux. Elle gère aussi les relations internationales (NB : l'ENAIIP a constitué un réseau de centres au niveau international depuis 1960 dont les missions sont de plusieurs ordres tels que l'aide aux immigrés italiens, la formation professionnelle et linguistique).*
- *le niveau régional coordonne la mise en œuvre des actions de formation et d'accompagnement à l'échelon provincial,*

- le niveau provincial réalise les actions de formation.

Le niveau international a été créé au début des années 1960 des suites de la seconde guerre mondiale et de ses conséquences sur la population ».

Selon Domenico Petrera (Responsable de la Formation pour les demandeurs d'emploi à l'ENAIIP) lors d'un entretien en date du 14 juillet 2008 au siège de l'ENAIIP:

« Les ENAIIP régionales ont fortement revendiqué leur autonomie. Le processus de décentralisation n'est donc pas venu de l'ENAIIP nationale en direction des ENAIIP régionales. Il a donc été à double sens.

La raison de leur revendication : la structure nationale suite à la décentralisation était devenue inadaptée, car trop complexe, trop bureaucratique.

Les ENAIIP régionales les plus fortes ont donc demandé leur autonomie financière. Une de leurs motivations était de ne plus financer les ENAIIP régionales les plus pauvres (par effet de mutualisation).

Les ENAIIP régionales « pauvres » n'acceptent pas cela aisément ». Selon Domenico Petrera, « elles sont pauvres du fait d'un déficit de structuration, mais également pour des raisons culturelles. Ces ENAIIP régionales ont une culture de métier ancrée dans celle de la subvention (anecdote : le Président de l'ENAIIP des Pouilles était conduit par son chauffeur pour venir aux réunions nationales à Rome, et celui de la Vénétie venait en train). Elles n'ont pas profité de la période de subventionnement²⁹⁴ pour se développer et construire une organisation pertinente.

Au terme de l'application des procédures de mise en concurrence (1995/1996) ces structures ne s'étaient pas suffisamment préparées, progressivement elles ont dû faire face à des crises financières.

Les Régions du Nord ont appliqué les procédures de mise en concurrence dès 1995 concernant leurs achats de formation, alors qu'il semble que la mise en œuvre dans le Sud ait été plus progressive. Par voie de conséquence les ENAIIP régionales du Nord ont souhaité faire cesser les effets de mutualisation budgétaire²⁹⁵.

²⁹⁴ Note de l'auteur : subventions d'Etat alors redistribuées par l'ENAIIP nationale

²⁹⁵ A cette époque le gouvernement Berlusconi I est aux affaires (1994 à début 1995) il comprend des ministres issus de la Ligua Norte dont le projet politique consiste en une séparation entre les Régions du Nord et celles du Sud.

Description du changement d'organisation (selon Mme Giaccari)

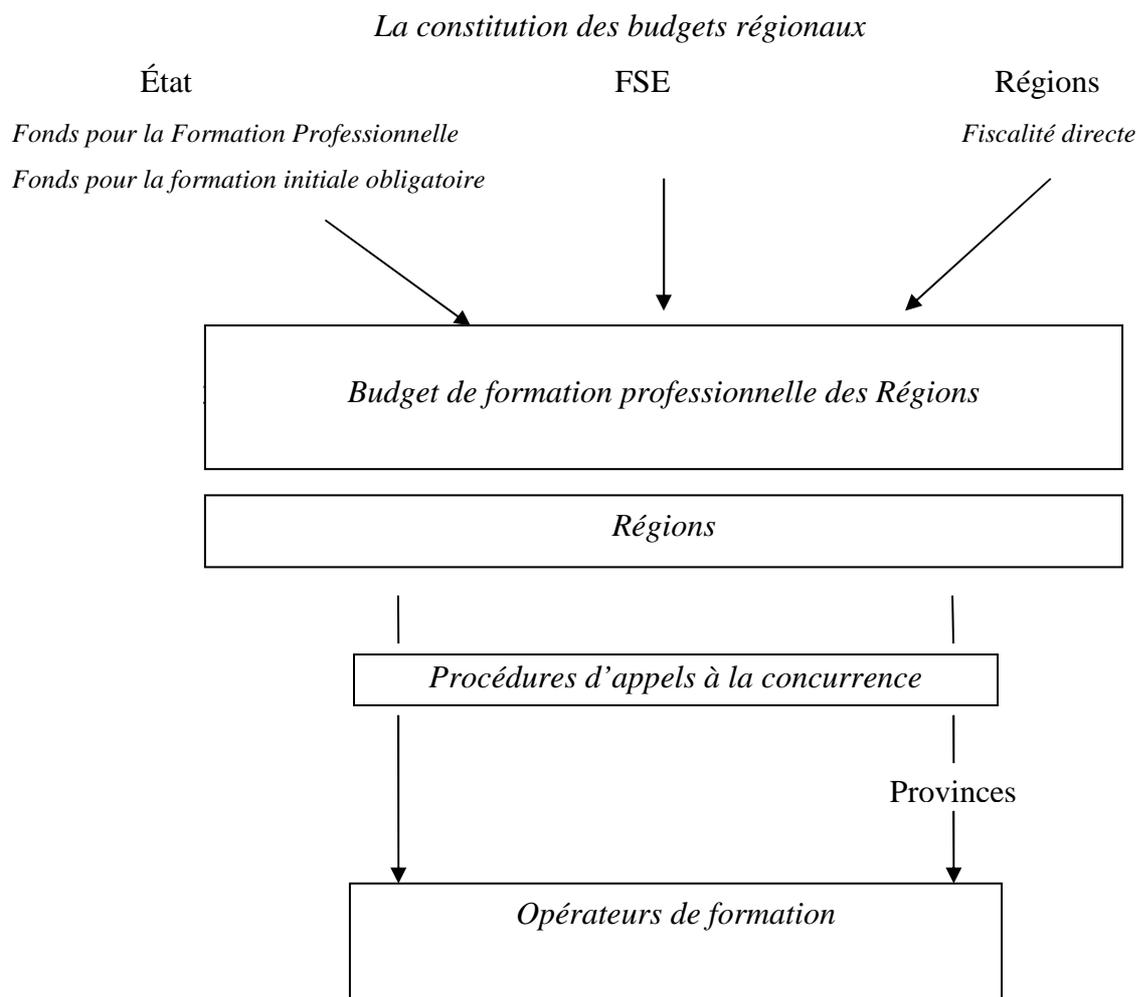
« De 1960 à 1995 la cause de la décentralisation a progressé au sein de l'organisation. Durant cette période les centres régionaux se sont structurés au long des années et en 1995, les uns et les autres étaient prêts et disposés à ce basculement. Bon nombre de centres régionaux ont traversé des périodes de crises financières (difficultés à faire face à la concurrence, insuffisante structuration de l'organisation régionale, ...). Ces difficultés avaient un impact sur l'ENAIP centrale qui finançait les pertes d'exploitation des niveaux régionaux. La décentralisation a fait cesser cette situation.

Cette échéance a accompagné le financement direct aux Régions des actions de formation.

A partir de 1987 l'ENAIP a pu bénéficier des financements attribués dans le cadre de la loi 40. Avant le FSE, les financements du Ministère du Travail étaient attribués sous forme de subvention. L'ENAIP nationale recevait les fonds et les répartissaient au niveau régional. La loi 40 a donné une compétence et une qualification à l'ENAIP de même qu'un budget pour mener à bien sa mission. Ces financements continuent d'être attribués, mais à compter de 1995 l'argent de la loi 40 a été utilisé pour intervenir auprès des ENAIP régionales en difficulté et pour jouer un rôle de coordination générale de l'association ».

A l'image du niveau national l'articulation des compétences de l'ENAIP s'établit désormais comme suit :

<i>Niveau</i>	<i>Missions</i>	<i>Domaine de référence</i>
National	stratégie, qualification, coordination	stratégie
Régional	développement (réponses aux appels d'offres), réalisation de quelques actions de formation	tactique
Provincial	réalisation des actions de formation	opérationnel



Ce schéma pointe la très grande importance du financement du FSE et de ses règles propres dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques de formation puisque selon les dires de mes différents interlocuteurs (ENAI/ISFOL/Tecnostruttura du Regioni per il FSE) le FSE finance de 80 à 90% des politiques publiques de formation (qui elles mêmes constituent 90% du budget de l'ENAI– selon l'ISFOL). Il est surtout à noter que le FSE a imposé une pratique de gestion des fonds publics à laquelle les acteurs de formation professionnelle étaient peu habitués : la mise en concurrence. Selon M. D. Giacciari :

« A cette époque »²⁹⁶ « la concurrence entre les organismes de formation était trop forte et l'État italien a créé un système d'accréditation des opérateurs afin de tenter de freiner les effets de cette concurrence. Désormais pour candidater aux appels d'offres il faut être accrédité. Toutefois et selon l'ENAI, cette accréditation ne freine pas la concurrence dans

²⁹⁶ note de l'auteur : avant 1995, date de la mise en concurrence obligatoire imposée par le FSE

les faits, elle ne constitue pas un avantage, encore moins un privilège et l'ENAIP vit la concurrence comme une vraie difficulté. Tous ses budgets de formation sont acquis sur la base de la mise en concurrence ». L'ouvrage retraçant l'histoire de l'ENAIP le confirme (cf. ci - avant).

De la même façon M. Alessandro Ferrucci (Directeur de la Tecnostruttura di Regioni per il FSE) confirme cette thèse : *« Depuis 1946 la constitution italienne confère aux Régions une compétence en matière de formation professionnelle. Pour autant la formation était totalement centralisée jusqu'en 1976. En 1978 a été voté la loi – cadre en matière de formation professionnelle. Jusqu'alors le ministère du travail italien avait des agences de formation pour l'Artisanat, les Services et le Commerce, l'Industrie et c'est l'organisation de ces agences qui a été transférée aux Régions en 1978.*

Il y avait également les agences liées aux partenaires sociaux et celles liées à l'Eglise catholique. Par suite de quoi ces systèmes ont été gérés par voie de convention pendant de nombreuses années. Les nouvelles règles de gestion du FSE se sont imposées et ont-elles mêmes engendré de nouvelles pratiques de gestion des achats publics de formation.

Dans la programmation 94/99 : le FSE a imposé la mise en place d'appels à projets. Ceci a profondément changé les modalités de relation entre les Régions et ces agences.

Du fait de leur autonomie, les Régions ont commencé à légiférer de façon très différente d'une région à l'autre. De ce fait « on a construit un système qui n'était pas un système. Le problème est que le ministère du travail n'a pas organisé les choses, ne les a pas structurées, n'a pas donné de ligne d'orientation ». L'idée d'un système coordonné s'est de fait imposée. Un des aspects de cette coordination est la mise en œuvre d'un système d'accréditation. Le personnel des agences publiques est devenu personnel des Régions qui ont dès lors acheté de la formation dans le secteur privé. Il reste des structures publiques de formation (dans le Sud) qui participent aux appels d'offres au même titre que les opérateurs du privé. Dans le Nord il n'en reste plus.

Le processus de décentralisation s'est lui prolongé des régions aux provinces. Chaque Région a décidé de garder (ou de ne pas garder) la gestion directe de la formation. Dans la plupart des Régions la gestion des actions de formation a été transférée aux Provinces. »

Comment l'Italie en est venue à une mise en concurrence systématique des opérateurs de formation ?

Alessandro Ferrucci : *« Le choix de la mise en concurrence des opérateurs provient de l'UE qui impose cette pratique dans le but de développer la qualité des formations. Dès ces règles*

édictees nous sommes passés en l'espace de 3 à 4 années de la subvention au marché. Le basculement s'est opéré de 2000 à 2003.

A ce jour le FSE cofinance 90% des fonds de la formation. Ceci induit un effet levier maximum de ses règles. Les choses s'établissent de la façon suivante : pour la période 2007/2013 l'Italie et l'Europe ont arrêté un programme opérationnel national, qui lui-même a été décliné en programmes opérationnels régionaux. La Commission a interdit d'attribuer des ressources du FSE à des actions qui n'auraient pas été achetées dans le cadre de procédures de mise en concurrence. Mais il existe quand même quelques situations spécifiques. Concernant les procédures d'appel d'offres, nous en distinguons deux :

- *la procédure « APALTO » : il s'agit de marchés publics conclus suite à une mise en concurrence dans le cadre d'un appel d'offres. Cette procédure est réservée aux activités non formatives telles que l'assistance technique, la publicité,...*
- *l'appel à projets : qui fait l'objet d'un financement par voie de convention et qui est réservé aux activités de formation. »*

Comme nous pouvons le constater ici la procédure imposée par l'Europe pour les achats publics de formation s'inscrit dans une posture moins radicale de mise en concurrence que celle imposée par l'État français, arguant pourtant d'une nécessaire mise en conformité avec les règles européennes (cf. déclaration de la directrice des affaires juridiques du MINEFE français²⁹⁷).

5.4.4 – Analyse Macro (État) / Micro (organisations de formation)

Pour percevoir la situation dans sa dimension longitudinale, nous proposons d'établir deux schématisations diachroniques.

La première expose une vision générale du devenir de ces deux organisations dans une perspective historique. La seconde schématisation montre les rapports dans le temps entre les exécutifs politiques et l'évolution de la structure de ces organisations.

1^{ère} schématisation : un long chemin parallèle puis une divergence organisationnelle totale

Cette première schématisation permet de percevoir le rôle des processus de décentralisation dans la vie de ces deux organisations. Elles se sont constamment adaptées au contexte politique pour permettre leur développement et à tout le moins leur pérennité.

²⁹⁷ cf in texto

Nées dans un contexte historique identique, nées de la vie économique, ces deux organisations, même si leurs fondements idéologiques étaient différents, ont su devenir de précieux auxiliaires de la chose publique nationale. La régionalisation a constitué pour elles un changement radical de cadre de référence, auquel elles étaient diversement préparées. Au vu des témoignages recueillis et des formes de décentralisation décidées dans chacun des deux pays, la notion même de décentralisation n'a pas eu le même sens initial au sein de ces organisations. La décentralisation française est conçue comme celle d'un partenariat des Régions avec l'État, c'est l'idée d'une déconcentration opérationnelle qui a prévalu. A contrario en Italie, c'est bien à un transfert de pouvoir que l'État a procédé dans une vision néo – fédéraliste.

Dans son article sur le management public, G. Orange²⁹⁸ écrit qu'en France, la réforme de l'administration tarde à se mettre en place. « *Les trois D – délégation, déconcentration, décentralisation – ont fait des avancées significatives pour bon nombre de compétences* », mais qu'à ce jour, il conviendrait comme au Pays de Galles ou dans les Länder allemands l'État rajoute le D de « dévolution ». « *La dévolution se distingue de la décentralisation selon lui puisqu'elle consiste à octroyer à une entité territoriale une forme prononcée d'autonomie signifiant pour l'État l'abandon de quelques – unes de ses fonctions régaliennes. Des objets comme la santé, l'éducation ou le monopole fiscal peuvent ainsi être dévolus à la démocratie locale* ».

C'est bien l'absence de cette quatrième voie de la régionalisation qui est discriminante ici. L'Italie l'a pratiquée, la France non.

L'histoire des mouvements ACLI et de l'AFPA ont également eu une influence dans la configuration de ces organisations : ainsi la question de la propriété des infrastructures a-t-elle été différemment considérée et traitée dans les deux pays : en France, la propriété des immeubles de l'AFPA est devenue celle de l'État suite à la création de l'ANIFRMO en 1949 par une forme de spoliation des biens des propriétaires antérieurs. Selon les termes de la loi du 14 octobre 2009 elle devrait être désormais transférée à l'AFPA (sous réserve de l'accord de la Commission européenne). A contrario, cette question du patrimoine est traitée depuis 1978. La vision d'une organisation unitaire ne s'exprime plus selon les mêmes termes pour ces deux organisations depuis bientôt trente années : selon le vœu exprimé par ses salariés l'AFPA,

²⁹⁸ cf. op. cit. p. 746

telle la République doit rester une et indivisible : ce point est d'ailleurs régulièrement confirmé par les représentants des différents exécutifs concernés. En Italie la vision d'une ENAIP unitaire repose sur des valeurs partagées, un lien très puissant au syndicalisme et à la l'Eglise de même qu'une vision de l'unité nationale sans rapport avec la vision française.

2^{nde} schématisation : un mimétisme de survie

Cette seconde schématisation met en évidence les liens entre les décisions politiques et le changement dans ces deux organisations : leur synchronisme constituant presque la règle. Ces deux organisations adoptent une forme d'organisation permettant une adaptation à la structure et aux idées dominantes au sein de l'exécutif.

En ce sens et même si les orientations organisationnelles de ces deux associations prennent des chemins radicalement opposés (concentration de la ligne de management en France contre une atomisation de l'organisation en Italie), le fait saillant de la comparaison n'est pas national, ni même européen, il relève d'un processus d'isomorphisme mimétique induit par une injonction que l'on peut qualifier comme relevant à la fois de la théorie de l'Agence et d'un isomorphisme coercitif : « nous passons un contrat et pour le mettre en oeuvre ton fonctionnement doit s'aligner sur le mieux (ou les valeurs) ».

Ce qui explique néanmoins cette divergence radicale entre les deux situations, tient au fait que dans un cas (l'Italie) les services de l'Emploi ont été régionalisés alors qu'en France ils restent l'affaire de l'État.

L'instrumentalisation des politiques de formation par rapport aux problématiques d'emploi n'étant plus à démontrer, on peut avancer l'hypothèse que la régionalisation - dévolution des services de l'emploi a conféré aux Régions italiennes un leadership incontestable aux yeux des organismes de formation, concernant les questions du traitement de la relation emploi formation et des marchés qui en découlent. La situation inverse en France démontre *en creux* la pertinence de cette hypothèse.

Le processus d'atomisation doit également être lu comme une résultante des logiques de mises en concurrence de l'ENAIP. La divisionnalisation territoriale, outre le fait d'accompagner le mouvement de l'administration du pouvoir politique, a le mérite de cloisonner le risque et de le contenir, en imposant aux structures de production un affaiblissement des charges indirectes. Cette technique permet également de rendre compétitifs des coûts qui ne l'étaient plus. A contrario il devient de plus en plus difficile de préserver la cohérence et les valeurs fondatrices de l'organisation, mais cette problématique semble à ce stade secondaire, compte tenu de la prégnance de cette dimension dans la culture

de cette organisation. A contrario une atomisation de l'AFPA en France aurait plus difficilement permis la préservation d'une cohérence nationale, du fait de la genèse de l'organisation qui ne peut être considérée comme le fruit d'un mouvement d'idées. L'AFPA a toujours été un instrument économique servant des intérêts économiques, alors que le catalyseur de la création de l'ENAIP procède de valeurs.

Schéma diachronique général d'évolution des configurations de la création à nos jours

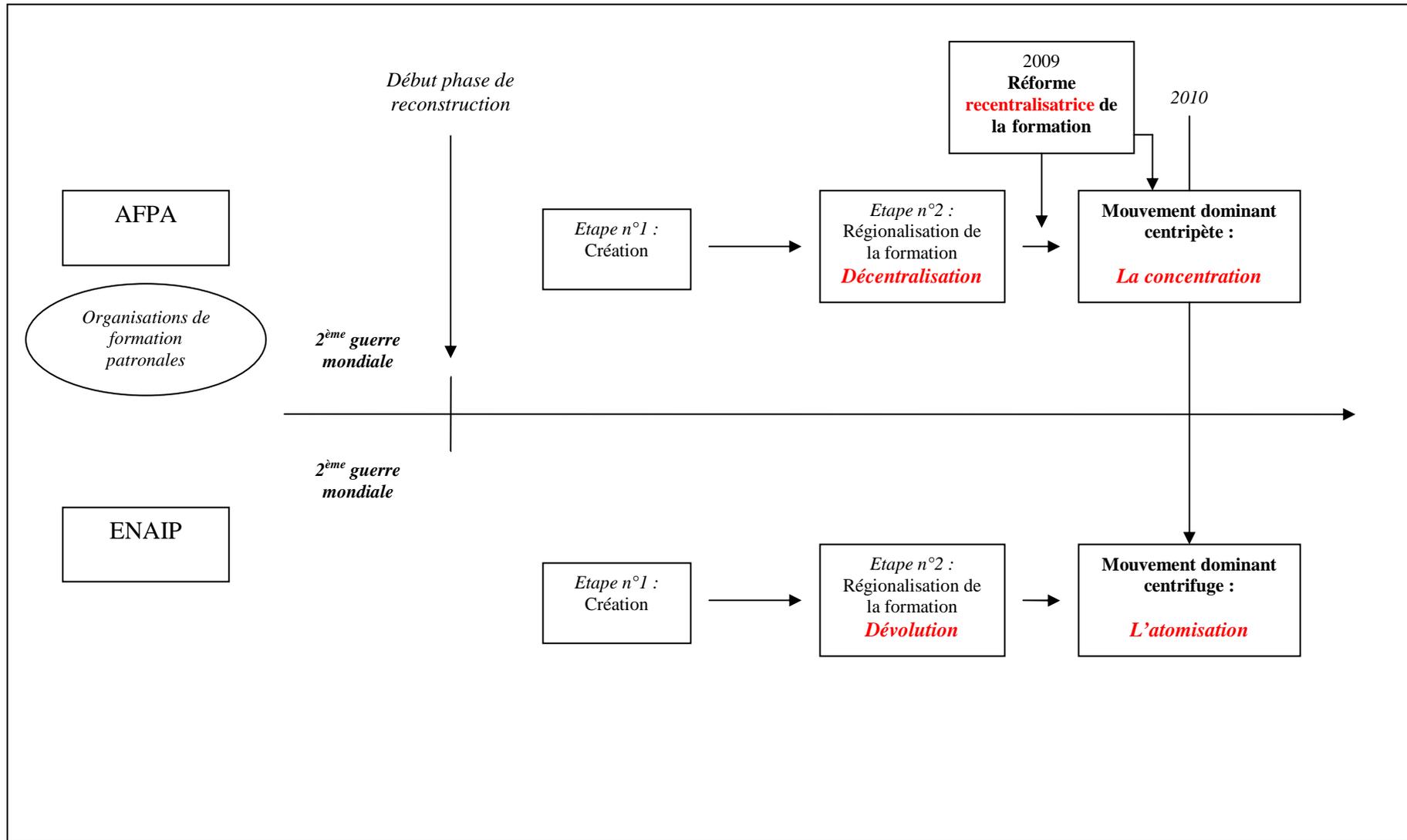
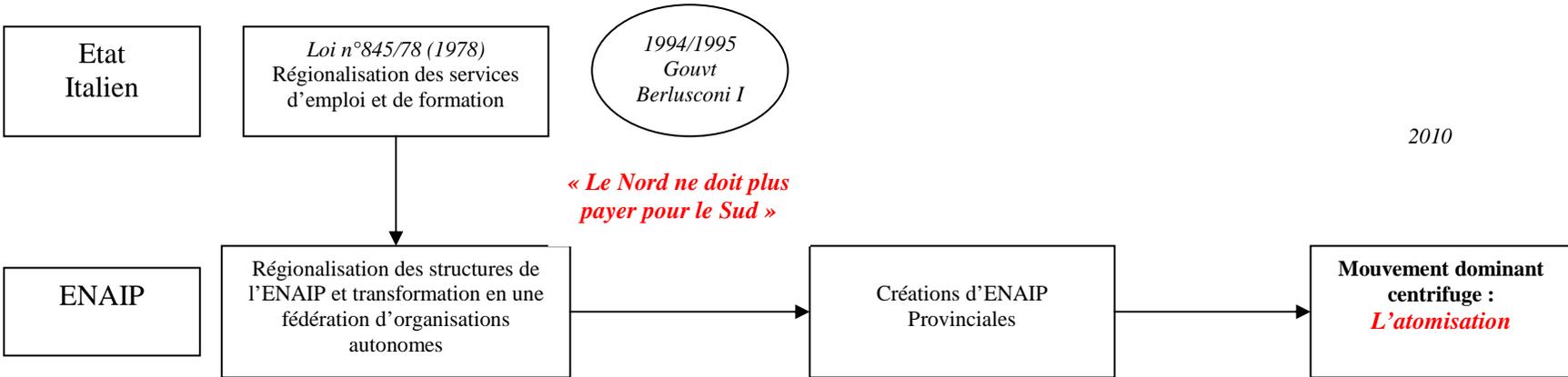
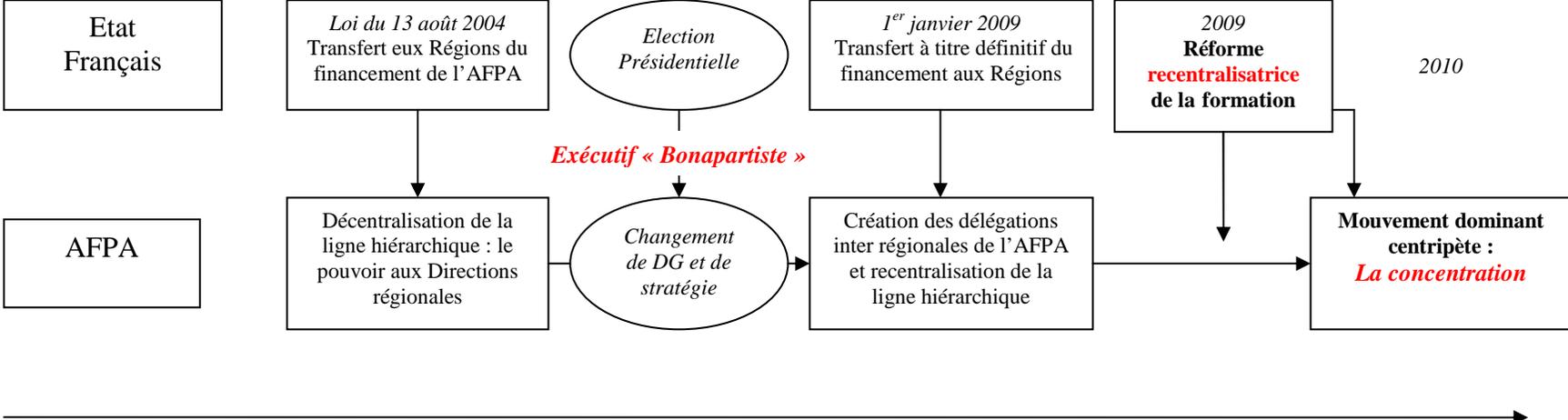


Schéma diachronique du rapport des deux organisations au regard des pouvoirs politiques



5.4.5 - L'impact de la décentralisation et de la mise en concurrence sur l'organisation de l'ENAIIP

Selon les dirigeants de l'ENAIIP, dans les Régions du Nord la décentralisation est très forte et cela a eu des effets négatifs. Mme Giaccari affirme :

« La territorialisation engendre le développement de la bureaucratie et des procédures administratives. Par ailleurs on constate un déficit d'articulation entre les politiques d'emploi et celles de formation. Cela s'illustre par la multiplication des postes d'élus référents au sein des Régions : un élu a en charge les questions d'emploi, un autre celles de formation et ils ne se coordonnent pas assez.

Pour quelle(s) raison(s) ?

Pour une simple raison de visibilité politique et de gestion des ressources financières. Cette séparation des pouvoirs n'a toutefois rien d'obligatoire, mais procède d'un choix des exécutifs.

Par ailleurs, en Italie le système d'accréditation ne fait pas de différence entre un opérateur historique et un opérateur lambda. De ce fait se sont constitués de nombreux petits organismes de formation. Les Régions sont devenues un marché à part entière et leurs budgets intéressent de fait l'initiative privée. Ce phénomène attise les logiques de concurrence. Les organismes de formation ne sont plus les seuls opérateurs de ce marché. De nombreuses sociétés de services sont entrées en lice, notamment dans le secteur informatique. Pour ces sociétés, la formation constitue un marché d'appoint. Il en est de même dans la téléphonie.

« A donc quoi sert vraiment le système d'accréditation (surtout si tout le monde peut être accrédité) ? »

La qualité de même que les résultats des formations ne sont pas évalués au niveau régional. Le sens de la démarche est sacrifié à sa visibilité (une prime est de fait accordée à la compétence en termes de gestion des politiques régionales sur la qualité des résultats obtenus) ».

Solution préconisée par la Directrice générale de l'ENAIIP pour l'AFPA : *« développer une expertise dans la relation emploi – formation de telle sorte à faire reconnaître l'expertise de l'AFPA ».*

L'avis de l'ENAIIP sur la décentralisation en Italie ?

Selon Mme Giaccari, « *la décentralisation ne fonctionne pas bien : on légifère d'abord et puis on crée les règles, on crée le contenant puis le contenu* », et selon elle on devrait procéder de façon inverse. La Région a la compétence de la formation professionnelle mais le gouvernement central n'a pas construit de cadre ni édicté les règles de mise en oeuvre de cette compétence, de fait « *les Régions ont fait ce qu'elles ont voulu : il n'y a pas de règle budgétaire, il n'y a pas de système commun d'évaluation et d'accréditation, il n'y a pas de mutualisation de la réflexion, ... de ce fait règne une assez grande confusion. A titre d'exemple la qualification obtenue en Sicile ne l'est pas en Toscane.* » La qualification vient du répertoire régional de certification et non de la convention collective (note de l'auteur : formations de courte durée sanctionnées par des attestations de formation). Elle peut également être attribuée par l'Université pour ce qui la concerne, ou par l'État concernant les formations initiales. La seule compétence résiduelle du niveau national concerne l'enseignement supérieur. Elle est standardisée et s'impose à tous. Les contenus de formation y sont standards. Les institutions cherchent à limiter cette confusion (rôle de l'ISFOL) et en ce moment des négociations sont ouvertes sur la certification des compétences. Ces négociations sont ouvertes aux Régions et aux partenaires sociaux.

A. Jobert fait un constat encore plus critique : « *le système de formation géré par les Régions n'a aucun effet correcteur par rapport au marché du travail et ne paraît pas favoriser l'employabilité des jeunes du sud de l'Italie* »²⁹⁹(Jobert, 2000, p. 145)

5.5 - Que peut-on en déduire pour ce qui concerne le futur de l'AFPA ?

La décentralisation de la formation a eu un impact radical sur l'organisation de l'ENAIIP qui s'est transformée en une fédération de structures régionales autonomes épousant ainsi la géographie politique. Le modèle d'organisation des opérateurs de formation accompagne donc l'organisation de la commande publique.

²⁹⁹ JOBERT A. (2000, 2ème édition 2002), *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, ed. Octarès, Toulouse

La mise en concurrence imposée par le FSE dès 1995 a accéléré ce mouvement puisque l'autonomisation financière des structures de l'ENAIP date de la même période que celle de la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence. Entre ces deux facteurs, la prégnance du second est caractéristique en ce qu'elle constitue une menace imminente pour une organisation.

L'autonomie financière des ENAIP régionales a été revendiquée par les ENAIP du Nord, contre celles du Sud épousant ainsi certaines thèses politiques nationales du moment (cf. Gouvernement Berlusconi I et thèses de la Ligua Norte) et l'autonomie de gestion a réduit la notion de solidarité à son acception la plus réduite, s'incarnant dans la dimension de la réflexion stratégique, voire dans la mutualisation des bonnes pratiques.

La situation italienne n'est pas transposable dans le contexte français. De nombreux facteurs différencient ces deux situations :

- l'organisation administrative
- l'histoire des deux processus de décentralisation,
- ..

Pour autant ces deux situations présentent aussi des similitudes :

- le contexte réglementaire européen est identique,
- les deux pays concernés ont décentralisé leur compétence de formation,
- la mise en concurrence est devenue la règle.

Nous sommes donc dans une problématique analogue : celle du devenir d'une structure nationale contingente dans un contexte politique paradoxal en ce qu'il constitue l'essentiel de ses moyens de subsistance et en ce qu'il menace son existence même du fait d'un changement très profond des règles du jeu.

De ceci on peut imaginer trois typologies de scénarii pour l'AFPA : l'éclatement, la difficile survie, le changement de modèle économique et donc de raison d'être.

5.5.1 - Les éléments de contexte de cette prospective

		<i>Interne</i>	
		<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
<i>Externe</i>	<i>Opportunités</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Une prépondérance dans le paysage de la formation - Une bienveillance des Régions quant à son avenir - La volonté partagée entre l'État et les Régions de soutenir l'emploi - Un fort ancrage dans le milieu socio- professionnel - Une compétence reconnue 	<ul style="list-style-type: none"> - Une rentabilité assez faible - Une grande divergence dans la gouvernance publique (État/ Régions) concernant les politiques d'emploi et les actions de formation qui en découlent - Une grande dépendance économique à la question de l'immobilier (aggravée par le transfert voté en 2009)
	<i>Menaces</i>	<ul style="list-style-type: none"> - La mise en concurrence d'un chiffre d'affaires jusque là garanti - 22 commandes régionales différentes <p>Un contexte institutionnel instable (élections régionales en 2010, nouvelles règles du jeu en matière de formation professionnelle et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, transfert des personnels de l'AFPA en charge de l'orientation et perte du financement correspondant</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Un contexte juridique instable - Une concurrence disposée à en découdre juridiquement avec les Régions « novatrices » sur le plan du mandatement (5 Régions concernées au moins) - Un État sensible aux thèses du marché et décidé à mettre l'achat public dans un univers de stricte concurrence - Un contexte budgétaire régional en possible dégradation du fait de la disparition de certaines recettes et donc une sensibilité au facteur prix.

5.5.2 - Trois scénarii

La scénarisation ici envisagée est essentiellement fondée sur l'idée que se fait l'auteur d'un futur spontané. Nous avons pu observer au cours de cette étude la caractère contingent de la stratégie des organismes de formation. La caractérisation de scénarii s'écartant par trop d'une certaine rationalité historique, serait hasardeuse et l'auteur a fait le choix de s'en tenir aux éléments tangibles que cette réflexion pouvait mobiliser.

Les scénarii présentés s'inscrivent de ce fait dans une chronologie dont la fiabilité à moyen terme n'est pas démontrable mais simplement probable compte tenu des éléments d'histoire récente qui ont jalonné ce paysage.

Il paraît néanmoins indispensable d'envisager l'application d'un scénario de type « ENAIP », c'est-à-dire celui d'une atomisation de l'organisation, de telle sorte à finir de bien percevoir la prégnance des contextes nationaux dans ce type de prévision.

5.5.2.1 - Scénario n°1 : la fin de l'AFPA unitaire

Pour survivre face à l'hétérogénéité des commandes régionales l'AFPA, à l'image de l'ENAIP, devient une fédération de centres de formation regroupés dans une organisation nationale. Cette option est-elle plausible ?

Ce scénario est peu probable pour plusieurs raisons, qui s'imposent d'emblée.

Une raison d'ordre stratégique :

La Gouvernance dans toutes ses composantes est attachée à une AFPA unitaire. Les Régions ne veulent pas prendre le risque d'être accusées de contribuer au démantèlement de l'AFPA alors qu'elles mêmes contestent la pertinence du transfert des psychologues de l'AFPA au sein des effectifs de Pôle emploi.

Une raison d'ordre statutaire :

Les AFPA régionales n'ont ni personnalité juridique, ni patrimoine propre, ni autonomie financière. La seule analogie tient dans la place très importante des Régions dans la vie de l'AFPA.

Mais plus encore pour des raisons d'ordre politique :

La formation professionnelle en France n'est pas décentralisée de la même façon que la formation en Italie. L'État en France garde un rôle très actif en cette matière et impose une part des règles du jeu. Avec la réforme de la formation professionnelle de 2009, il se donne même les moyens d'une gouvernance accrue contestant le processus historique de décentralisation (mouvement sous-jacent dans la loi du 14 octobre 2009, mais mouvement déjà observé en 1962 suite à un scrutin très favorable au Général de Gaulle).³⁰⁰

³⁰⁰ Cet épisode est rappelé dans l'ouvrage de - PHILIPPONNEAU M. (1967), *La gauche et les régions*, ed. Calmann – Lévy coll. Questions d'actualité, Paris. Il écrit page 8 : « Jusqu'en 1962 tous les hommes politiques que rassemblait le Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB) jouaient parfaitement le jeu régional et défendaient les solutions mises au point par les techniciens régionaux. Les élections de novembre 1962 modifient radicalement cette situation [...] Cette victoire électorale incite le pouvoir à faire entrer l'aménagement du territoire dans le domaine réservé, à réduire les initiatives régionales qui avaient pu mettre en cause son absolutisme, constituaient un dangereux ferment d'esprit démocratique et inquiétaient les puissances financières à qui il n'avait rien à refuser ».

A noter également que contrairement à l'Italie, la question de l'emploi n'a pas non plus fait l'objet de décentralisations or cette dimension est déterminante aux yeux des dirigeants. En France on a coutume de dire que l'Emploi est de la responsabilité de l'État (cf. discours d'Alixan³⁰¹) et la Formation l'affaire des Régions, même si cette thèse est actuellement battue en brèche. En Italie cela n'est pas le cas, les deux questions relevant de la compétence des exécutifs régionaux.

Les deux scénarii qui suivent s'inscrivent dans une logique de futur spontané et se déclinent de façon strictement chronologique.

5.5.2.2.- Scénario n°2 : Le statu quo relatif (court terme)

La persistance de l'AFPA unitaire dans un contexte de commande publique éclatée. L'AFPA tente de faire face à l'hétérogénéité de la commande publique en cherchant à préserver avant tout sa dimension nationale.

Le contexte et les fondements de ce scénario

Malgré sa volonté de faire évoluer la configuration structurelle de son organisation et sur la pression des événements, le DG de l'AFPA doit s'en tenir à un relatif statu quo. Les raisons de cet état de chose :

- La crise impose de ne pas s'écarter de la mission initiale et les Régions s'y opposent nettement,
- La tension sociale interne impose de donner des gages de stabilité alors que tout bouge autour de l'AFPA,
- La gouvernance interne est divisée et à court terme, ne soutient pas complètement le projet d'un changement profond d'organisation, compte tenu notamment du départ des psychologues, clairement désapprouvé par une partie de la gouvernance, les syndicats ouvriers et les Régions.
- Compte tenu de la crise économique le marché de l'alternance n'est pas suffisant pour constituer un modèle de développement alternatif et la commande de formation des entreprises plutôt atone.

Est-ce pour autant l'immobilisme ?

³⁰¹ cf. in texto ch. 2.2.3

Les fondamentaux d'un nouveau *business model* se mettent en place (recentralisation de la ligne de commandement, création de marques, ...). Le processus de divisionnalisation sectoriel (Mintzberg, 1982) est en marche.

Description du scénario

Au niveau du Management

L'organisation se recentre sur une direction resserrée autour du DG qui met en place ses fidèles pour assurer son ascendant sur l'association. Le DG fait remonter au niveau central des éléments de pouvoir qui avaient été transférés aux DR par son prédécesseur et met en œuvre son projet d'organisation jusqu'à son terme. Pour parvenir à mieux maîtriser les DR, le DG crée des Directions Inter – régionales fédérant ainsi des grandes régions.

Une part des DR désapprouve cette initiative ce qui occasionne des changements dans la hiérarchie intermédiaire et l'assomption d'une nouvelle génération de cadres, plus allégeante et moins « autonomiste ». De ce fait la régulation sociale s'accomplit moins à l'échelon régional, elle tend à se radicaliser, ce qui suscite un ralentissement du processus envisagé par le DG.

Ce dispositif hiérarchique est assis sur la notion de performance économique de l'organisation et affaiblit le poids des Conseils régionaux dans l'élaboration de la stratégie de l'AFPA. Les Directeurs Inter Régionaux (DIR) assoient leur pouvoir sur les DR en faisant à leur tour remonter à leur niveau, tous les attributs de la hiérarchie, à commencer par la gestion des instances représentatives du personnel. Les Comités d'établissement fusionnent au niveau inter – régional et contre leur voeu.

Dans ce contexte la mission des DR se centre sur le développement commercial et le management quotidien de la production. Les notions de mutualisation des moyens seront poussées à leur maximum par la centralisation inter – régionale (voire nationale) des moyens humains et matériels de production.

La hiérarchie intermédiaire sera stimulée par une rémunération pour partie proportionnelle et les promotions internes seront centrées sur la performance économique et sociale des individus.

Au niveau du marché de la formation et de son impact sur l'organisation

Compte tenu des effets de la crise économique, le marché privé de la formation change de nature profonde : l'alternance baisse, les plans de formation des entreprises également, les

formations achetées visent principalement l'accompagnement des plans de départs volontaires et de sauvegarde de l'emploi. Dans ce contexte l'achat de formation est centré sur le projet des personnes, il devient très « *court – termiste* », centré sur les formations obligatoires et non maîtrisable. De ce fait ce sont surtout les opérateurs privés qui profitent de ce marché.

L'AFPA au travers de sa filiale « *Transitio – CTP* » bénéficie a minima des effets de l'extension du Contrat de Transition Professionnelle (CTP).

Le marché public a contrario est florissant pour ce qui est de la commande de l'État (cf. mesures anti – crise annoncées par le Gouvernement³⁰², même si la difficile mise en marche de l'organisation de Pôle emploi peine à favoriser la mise en œuvre de ces dispositifs nouveaux). Par contre le marché des Régions est stable au mieux et nécessite une montée en compétence pour être maîtrisé. De 22 subventions ce segment du chiffre d'affaire se recentre (à court terme) sur au moins 22 commandes différemment contractualisées (certaines Régions lançant plusieurs consultations par segmentation du financement, d'autre persistant dans leur volonté de financer l'AFPA directement), ce qui induit dans certains cas la nécessité de construire des dizaines de réponses là où un échange entre les services de l'État et la DR permettait naguère d'assurer ce financement pour l'année à venir.

Dans ce contexte de financement régional non garanti, la période pré électorale plaide pour une certaine stabilité qui n'est pas acquise à terme. Le risque n'est pas immédiat mais potentiel et différé.

L'autre aspect de cette modification de contexte tient à la nature de la commande régionale. Si la commande publique de l'État s'apparentait à un financement du plan de charge de l'organisation de l'AFPA en région, en revanche la commande des Conseils régionaux va généralement se différencier du passé par une territorialisation différente et des volumétries qui ne procéderont plus du financement de l'association, mais de l'expression des besoins de la demande sociale, des besoins de l'économie et des territoires. Ceci peut également avoir un impact important sur la vie de l'organisation régionale, la mobilisant sur une nécessaire et longue adaptation à la nouvelle commande publique. La fongibilité propre au financement global et subventionné a vécu, l'ère de la segmentation commence.

Ces bouleversements vont également ralentir la mise en place du nouveau « *business model* » envisagé par le DG, la stratégie aura moins d'importance dans ce scénario que la gestion. De façon primordiale, l'AFPA va devoir consolider ses positions dans un contexte en fort

³⁰² AEF Dépêche n°111815 « *Le gouvernement travaille à un dispositif de formation spécifique pour les licenciés économiques (Nicolas Sarkozy)* »

mouvement. A contrario ce système de contrainte accru pourra être mis à profit par la DG, pour remettre en cause un certain ordre établi au plan social.

Dans ce contexte marqué du sceau du chômage, le recours aux techniques de *coaching* des demandeurs d'emploi et la guidance de leurs démarches rend chaque jour un peu plus floue la frontière entre accompagnement et formation. Les Opérateurs Privés de Placement (OPP) sont de plus en plus reconnus par la Direction Général de Pôle emploi comme des partenaires, et les Organismes de formation sont amenés (notamment du fait des commandes publiques régionales) à se professionnaliser sur ce registre.

Soucieux d'une atteinte rapide d'objectifs et de la visibilité de son action l'État se tourne vers des OPP de taille nationale. De ce fait sur les territoires, il se détourne des organismes de formation qui constituaient originellement son premier réseau de partenariat. Sa commande publique de prestations avait d'ailleurs permis la création de nombreux opérateurs de petite taille, irriguant ainsi le territoire de compétences contribuant à une forme d'égalité d'accès au service public pour les demandeurs d'emploi. La commande publique formulée en des termes politiques nationaux, et opérationnalisée par une consultation *ad hoc*, exclut de fait les opérateurs de petite taille isolés et non fédérés.

Enfin dans ce contexte, la concurrence de l'AFPA est au mieux stable : souvent elle-même déstabilisée par la forme de la commande publique nationale et les Organismes Privés de Placement qui commencent à investir le champ de la formation.

La stratégie de filialisation du risque du groupe ADECCO

A la suite de la consultation lancée par Pôle Emploi pour sous - traiter ces prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi, le groupe Adecco s'est vu attribuer un marché important. La réalisation des prestations d'accompagnement est constituée autour d'un marché dont les résultats économiques sont aléatoires.

Parallèlement au développement de cette nouvelle activité, le groupe Adecco a créé le 1^{er} décembre 2008 une filiale dénommée « Adecco Parcours et Emploi ». Cette nouvelle entité constitue une filiale à 100% du groupe Adecco et est animée par une équipe de 150 personnes. Sa vocation est « *d'accompagner vers l'emploi les publics en difficulté* ».

Cette création d'une filiale particulière liée aux marchés publics représente une stratégie particulière dont une des motivations possibles, outre la professionnalisation des acteurs, serait d'isoler un risque industriel au sein de cette filiale. Cette stratégie de sécurisation des groupes est connue et maintes fois mise en œuvre dans le cadre de la création de marchés nouveaux.

(Cf. *Goold et Campbell « Parenting Styles »*)

Il s'agit d'un mécanisme décrit par Mintzberg dans « *Structure et dynamique des organisations* » sous le terme de création de structure divisionnalisée. Dans ce cas, Mintzberg lie la création de ces divisions (ou filiale) à la création de nouveaux marchés : « Il existe un facteur de contingence qui, plus que tous les autres, pousse à l'organisation de la Structure Divisionnalisée : la diversité des marchés.

Au niveau de la gouvernance de l'AFPA

Les Régions maintiennent leur participation au sein de la gouvernance de l'AFPA, dans un dimensionnement minimal et peut-être provisoire. Cette position est à la fois voulue par l'État et la Direction Générale, les partenaires sociaux approuvant tacitement ce statu quo.

Pour autant le positionnement des Régions se caractérise par de fortes divergences avec les options défendues par l'État et le déséquilibre de représentativité au regard des poids respectifs dans la constitution du Chiffre d'Affaires tend les rapports.

Après d'âpres discussions concernant les financements attribués au titre de la maintenance du patrimoine (cf. annexe 23)³⁰³, l'État et l'AFPA concluent une convention d'objectifs de moyens et de performance (COMP), qui succède au contrat de progrès. Les Régions n'y sont plus associées et la COMP est dédiée à l'atteinte des seuls objectifs de l'État. De leur côté les Régions concluent un contrat analogue avec l'AFPA, dédié à l'évaluation de l'atteinte d'objectifs régionaux et ces deux contrats divergent dans leur structure et leurs orientations. L'existence de ces deux contrats cristallise la division de la gouvernance et fractionne la commande publique. Ceci a inévitablement un impact sur le management de l'organisation.

Les partenaires sociaux veillent à mobiliser l'AFPA afin d'aider les salariés dans le traitement des problèmes posés par la crise économique et de fait appuient le projet de l'État. Leurs rapports se tendent avec les Régions qui à terme sont amenées à prendre des positions plus radicales.

Le contexte naguère complexe devient compliqué et la direction générale de l'AFPA est fortement mobilisée par la gestion de ces complications. Dans cette circonstance, la gestion interne s'en trouve également impactée, la feuille de route devient plus floue, la commande publique diverge, le malaise s'installe dans l'organisation et les rapports sociaux continuent de se radicaliser.

Au niveau de la technostucture de l'AFPA

La technostucture est divisée au regard de la direction générale. La DG se concentre autour du DG et la fonction des DR mute profondément. Les DR deviennent surtout des responsables de centres de profit. Les plus récalcitrants sont écartés au profit de cadres plus jeunes, au profil de développeur et par définition fidèles aux options développées par la DG. Dans ce

³⁰³ Cf. Le Quotidien de la Formation du 2 novembre 2009
« Le Comité central d'entreprise de l'AFPA estime à 350 millions d'euros le coût de la maintenance et de la rénovation de son patrimoine, récemment cédé par l'Etat »
Source : <http://www.actualite-de-la-formation.fr/>

contexte la transmission de savoir s'accomplit néanmoins du fait de la forte standardisation des processus mais les rapports se tendent avec les Régions et en interne.

Conclusion

L'accomplissement de la mutation ne pouvant se dérouler à très court terme (mise en marché, élections, ...), la finalisation de ce mouvement est fixée à 2011. Jusqu'à 2012 l'association gère sa mutation et en 2012 d'autres échéances politiques réinterpellent la problématique. Au-delà de cette échéance les Régions sortent de la gouvernance et un scénario différent se construit.

5.5.2.3 - Scénario n°3 : L'AFPA bras armé des Acteurs économiques et des Partenaires Sociaux (moyen terme)

L'AFPA se détourne progressivement de sa mission historique auprès des demandeurs d'emploi pour (re)devenir un acteur économique à part entière en se tournant en priorité vers les marchés les plus générateurs de profit.

Le contexte et les fondements de ce scénario

Pour des raisons politiques et juridiques l'État a imposé une mise en concurrence de la commande publique de formation tant pour sa propre commande que celle des Régions. Après une période de relatif statu quo (scénario 2), l'État et les Régions ne peuvent continuer à être présents au sein de la gouvernance de l'AFPA faute de quoi leurs actes de mandatement pourraient être considérés comme entachés de partialité et comme faussant les notions d'égalité de traitement des opérateurs face à cette commande publique. Les partenaires sociaux prennent en main la destinée de l'AFPA, la situation institutionnelle permet la finalisation d'un cycle qui aura duré presque un siècle : l'AFPA lointaine héritière des fédérations de l'Industrie réintègre progressivement son cadre de référence initial.

Nous sommes en 2012, les effets de la crise économique commencent de s'estomper mais le redémarrage de l'économie n'est pas aussi fulgurant que souhaité et le chômage s'est considérablement développé.

Le marché privé reprend vie car la nécessité de sortir de la crise passe par la création de nouveaux produits, notamment issus des concepts de développement durable (cf. « *la croissance verte* »). Le besoin de formation est fort et la demande des entreprises se développe à nouveau, la commande publique est au plus haut et les fonds mutualisés sont captés par les organisations créées pour ce faire dans le but de mener de grands programmes au profit des demandeurs d'emploi.

Dans ce contexte, les rapports se rééquilibrent entre les différents clients de l'AFPA, et les partenaires sociaux veillent à faciliter les rapports entre l'État et les Régions en jouant habilement un rôle de médiateur.

La mutation qui s'annonce est pourtant profonde et irréversible.

Description du scénario

Au niveau du Management

Du fait de la création des Directions Inter – régionales, la recentralisation du pouvoir est devenue une réalité et le management opérationnel est centré sur la gestion de la production, l'optimisation des moyens alloués et le développement commercial. Son efficacité se mesure à l'aune de son propre résultat d'exploitation. La commande publique n'est plus le centre de la vie de l'organisation, elle constitue un marché au même titre que les autres sources de financement, priorité donc à un management de l'efficacité.

Globalement les métiers au sein de l'AFPA subissent un double mouvement antagoniste : appauvrissement des tâches de production et enrichissement des tâches au niveau de hiérarchie supérieure. Ce mouvement est appuyé par un système d'intéressement *ad hoc*.

Au niveau du marché de la formation et de son impact sur l'organisation

Le marché public reste fort pendant quelques années, le temps que les effets de la crise cèdent à nouveau le pas aux problématiques démographiques. La relance de l'emploi dure, les résultats positifs sont plus lents à se faire sentir que prévu et dans cette lente ascension, la notion de « *compétence* » joue un rôle déterminant. Le niveau de la commande publique de formation est proportionnel à la tension engendrée par le malaise social résultant du taux de chômage.

La phase précédente ayant affaibli la concurrence de l'AFPA au moins pour ce qui concerne la commande publique nationale, la tension sur les prix de vente est moins vive. Elle reste cependant prégnante pour la commande publique régionale dont l'ampleur est affaiblie suite à diverses réformes de fond. Elle l'est d'autant plus que les opérateurs de formation de petite taille écartés des marchés nationaux, doivent réussir à préserver leurs parts de marché sur la commande publique régionale. La question du prix devient de plus en plus déterminante.

Par ailleurs les phases électorales régionale et nationale étant passées, les freins politiques à la mise en place de véritables règles de concurrence seront levés. Les finances publiques locales

tendues (du fait de la politique fiscale de l'État et notamment en ce qui concerne l'encadrement de l'action des collectivités territoriales), contribueront activement à cette levée des freins.

Dans ce contexte la question de l'économie globale de l'organisation va se poser rapidement et avec acuité : elle sera amplifiée par la charge liée à la maintenance des locaux jadis financée par l'État.

La moindre solvabilité de la commande publique régionale et son caractère de plus en plus aléatoire, vont amener l'AFPA à privilégier d'autres sources de financement, plus stables, moins concurrentielles (hors des procédures d'appels d'offres), et surtout mieux rémunérées (ex : développement d'accords nationaux AFPA / entreprises, AFPA / OPCA concernant la Professionnalisation).

Pour permettre la mise en œuvre d'une commande exprimée à court terme et très variable dans sa formulation, les logiques d'individualisation vont de plus en plus marquer leur empreinte dans le système de production. Ces logiques induisent des changements profonds tant au niveau de l'organisation du travail que du rôle du formateur. Jadis au centre de l'organisation pédagogique, dans ce contexte le formateur devient une ressource experte accompagnant le parcours de formation de l'apprenant. La centration s'est déplacée du formateur vers l'apprenant et ceci n'est pas sans questionner l'identité professionnelle de ces acteurs³⁰⁴. Ce questionnement lui – même s'inscrira dans un cadre social tendu, formulé en termes de revendications.

Au niveau de la gouvernance de l'AFPA

Elle se résume désormais aux partenaires sociaux auxquels auront pu être associées des structures expertes et quelques personnes qualifiées. Dans ce contexte un débat va naître entre les différentes organisations. Ce débat prendra deux dimensions :

- celui du rapport de forces entre patronat et syndicats,
- celui du rapport de force entre centrales syndicales nationales et instances représentatives du personnel de l'AFPA.

³⁰⁴ Concernant la notion d'identité au travail le lecteur pourra très valablement se référer aux travaux de Claude Dubar :

- DUBAR C. (1991), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris.

- DUBAR C. (1996), *Usages sociaux et sociologiques de la notion d'identité*, in Education permanente, n°128/1996-3, pp.37-44.

- DUBAR C. (2001), *La crise des identités : l'interprétation d'une mutation*, PUF, Paris.

Ces débats seront centrés sur l'appareil AFPA, son développement et les conditions de ce développement. Les priorités de l'AFPA se centreront également sur la vie des entreprises, au détriment du traitement de la question du chômage.

Au niveau de la technostucture de l'AFPA

Une fois la question de la hiérarchie intermédiaire traitée, reste celle des services centraux. Ces services vont continuer d'exister dans une forme réduite à la pertinence de leur contribution au développement de l'AFPA.

5.6 - Conclusion

Preamble

Compte tenu des fortes divergences d'analyse entre le Gouvernement et l'Opposition, le résultat de l'élection présidentielle aura un impact sur le devenir de l'AFPA et notamment dans le cas de figure d'une victoire de l'Opposition. Le scénario de cette victoire serait radicalement différent de celui qui suit, construit dans une perspective de futur spontané.

La perspective de la conquête du pouvoir par l'Opposition se traduirait possiblement par des changements importants à la tête de l'exécutif de l'AFPA et à un recentrage sur sa mission de service public, ce scénario s'est d'ailleurs déroulé par le passé lorsque Martine Aubry devint Ministre des Affaires Sociales.

Les différents actes politiques posés par les Régions sont susceptibles de préfigurer les orientations de l'Opposition. Si l'Opposition est menée à la victoire par une personnalité d'obédience régionaliste, cela se traduira par la mise en œuvre d'un service public renforcé centré sur deux piliers, à savoir Pôle emploi et l'AFPA, dans le cadre d'un transfert aux Régions des deux missions de l'emploi et de la formation³⁰⁵. A contrario si l'Opposition est dirigée par une personnalité de sensibilité plus centralisatrice, l'AFPA pourrait cette fois être officiellement intégrée à la sphère publique, la commande publique régionale s'exprimant dans le cadre de services publics régionaux de formation construits dans le cadre d'une coopération avancée entre l'État et les Régions.

³⁰⁵ Note de l'auteur : cette disposition était intégrée au programme présidentiel de Ségolène Royal lors de l'élection de 2007 elle a été récemment reprise par le Sénat (à titre expérimental) dans le cadre du projet de réforme des Collectivités territoriales (source : Centre INFFO revue « *L'Inffo formation* » n°750 du 1^{er} au 31 août 2009 p. 32 et 33.

Au-delà de la dimension strictement liée à la couleur de l'Exécutif et de son rapport à la décentralisation, les autres aspects du contexte présentés dans le scénario qui suit restent identiques.

Conclusion s'inscrivant dans un contexte de « futur spontané »

La mutation est accomplie, l'AFPA est (re) devenue l'outil des partenaires sociaux consacrant ainsi la dimension économique de projet de développement au détriment de sa dimension de service public. La modification du contexte juridique imposée pour des raisons essentiellement idéologiques a conduit mécaniquement cet opérateur à changer d'identité. Il incarnait depuis sa création le « bras armé » de l'État en matière de formation et est devenu un opérateur majeur du marché.

Ce bouleversement identitaire aura des conséquences en termes de qualité de service public et le phénomène de changement de priorité au regard des demandeurs d'emploi au profit des salariés, aura des répercussions sur le bon fonctionnement du marché du travail. Cette posture voulue et initiée par l'État incitera les Régions à se faire les championnes de la défense des demandeurs d'emploi. Cette orientation contribuera ainsi à la clarification demandée par les Conseils régionaux et les partenaires sociaux. Cette mutation ne sera pas le fruit d'une concertation mais d'une radicalisation qui s'accomplira au détriment des plus démunis.

Conclusion générale : suggestion d'une modélisation du changement, de la transition, présentation d'une solution plus adaptée

« Il est aussi noble de tendre à l'équilibre qu'à la perfection ; car c'est la perfection que de garder l'équilibre. »
Jean Grenier

L'impact de l'idéologie libérale sur les modes de gestion de la formation et la marchandisation qui en découle dans le cadre de la création d'une économie de la connaissance, ont constitué une évolution décisive, voire radicale des modes de représentation et de gouvernance de la formation. L'avancée de ces thèses a ouvert la porte à une nouvelle ère de la formation, celle de la privatisation d'un bien commun.

Les temporalités à l'œuvre du côté des industriels et des politiques étant asymétriques, les uns ont accédé à une capacité stratégique alors que les autres ont été relégués à la seule capacité tactique (accompagner les thèses libérales ou s'en accommoder).

L'avancée de ces thèses en matière d'éducation et de formation a eu plusieurs effets : le premier est celui d'une double assimilation. D'une part les champs de l'éducation et de la formation ne font plus qu'un dans le cadre des traités internationaux (cf. AGCS), d'autre part concernant la formation continue, l'investissement dans les compétences des salariés et la « 2^{ème} chance » offerte aux demandeurs d'emploi sont soumis aux mêmes règles.

Le deuxième effet est celui de la centration de la formation sur la notion de compétence et non plus de savoir. Le résultat de cette révolution fait que la formation n'est plus un moyen majeur de se promouvoir, mais plutôt une condition pour accéder à un emploi ou le garder.

Enfin le troisième effet est celui de la référence unique au marché, à la mise en concurrence des acteurs.

Concernant les politiques de formation de la sphère publique, les relations entre projets des exécutifs et teneur des politiques publiques sont à ce jour, bijectives. Pour autant la mise en œuvre de ces politiques ne traduit pas nécessairement l'intention des élus dans les faits. Ceci s'explique notamment par l'opposition des intérêts des cocontractants.

Au travers de ces travaux de recherche nous avons démontré l'impact majeur des considérations idéologiques et de leur traduction en décisions politiques sur la vie des structures qui les mettent en œuvre. Nous avons également démontré que ces décisions se

prennent sans concertation avec les principaux opérateurs de la mise en œuvre et que ceci peut se retourner contre l'objectif poursuivi.

Nous avons mis en lumière les postures mimétiques adoptées par les organisations de formation au regard de la conduite des affaires du pays (cf. l'atomisation de l'ENAIIP et la désolidarisation des ENAIIP du Nord avec celles du Sud ou le nouveau projet stratégique de l'AFPA). On peut à cet égard avancer la conclusion d'un isomorphisme des grandes structures nationales de formation du fait de leur soumission directe aux aléas du pouvoir politique. En analysant les devenir respectifs de l'ENAIIP et de l'AFPA, on observe un grand parallélisme entre les thèses politiques et administratives dominantes et les évolutions structurelles des organisations de formation. Alors que l'Italie se décentralise et que son unité nationale est en question, les ENAIIP régionales prennent leur autonomie et subsidiarisent de façon croissante d'acte de production (de la Région à la Province). L'ENAIIP n'est plus unitaire, et à peine fédérée, elle devient un réseau structuré autour d'une histoire et d'affinités électives.

A contrario, alors que l'État français lance une grande réforme de ses structures en concentrant le pouvoir au niveau régional au détriment des départements, en créant des super – directions régionales regroupant plusieurs anciennes directions régionales (ex : création des Dirrecte)³⁰⁶, l'AFPA reconcentre sa ligne hiérarchique. L'État revient sur la décentralisation de la formation dans une posture qualifiée de « *néo – libérale et bonapartiste* ».

On peut en effet affirmer que nous sommes en présence d'une forme d'isomorphisme. Comment la qualifier ? Cet isomorphisme n'est pas véritablement coercitif, car il vient de l'organisation elle – même et non de l'État, même si cette évolution organisationnelle relève d'un système de contrainte procédant des décisions de l'État. Il relève assurément d'une

³⁰⁶ Direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi.
A compter du second semestre 2009, la DIRECCTE va naître en Languedoc-Roussillon, de la fusion des :

- directions régionales et départementales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (DDTEFP et DRTEFP),
- division développement industriel (DDI) de la DRIRE,
- mission concurrence de la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF),
- délégation régionale du tourisme (DRT),
- direction régionale du commerce et artisanat (DRCA),
- direction régionale du commerce extérieur (DRCE),
- chargés de mission régionaux d'intelligence économique (CRIE)

La nouvelle "superstructure" sera organisée autour de 4 pôles :

- Pôle Economie - entreprises - emploi (3E)
- Pôle Politique du travail (T)
- Pôle Concurrence, consommation, répression des fraudes (C)
- et un pôle "centralisateur" intitulé "Performance et ressources stratégiques", auquel sont rattachés les services études, statistiques, évaluation et intelligence économique.

Le maillage territorial sera assuré par la biais d'UT : Unités territoriales, à l'échelle des départements.

posture mimétique liée à la contingence des opérateurs de formation et par là, à une certaine aptitude à créer des contacts privilégiés entre les décideurs publics et ces organisations. Ce processus d'isomorphisme pourrait plus simplement être qualifié d'adaptation, renvoyant ainsi ce constat à l'affirmation de la prégnance des idées d'inspiration libérale dans ce contexte.

Tous ces faits démontrent en effet, l'impact très important des croyances idéologiques des gouvernants sur la pérennité et l'organisation des appareils de formation et la très grande asymétrie entre ces trois univers (économique, politique et pédagogique) dans l'autonomie des décideurs en vue de l'élaboration de leurs stratégies. La formation est considérée comme un service au même titre qu'une prestation intellectuelle de conseil, alors même que ce secteur mobilise des infrastructures immobilières et technologiques lourdes souvent comparables à celle de l'industrie. A titre de comparaison on parle souvent « d'industrie hôtelière », alors qu'il s'agit également d'un service. Cette expression n'est jamais employée concernant la formation.

Nous avons démontré que les postures par trop idéologiques produisent des effets contre productifs et qu'à ce jour le déséquilibre en faveur des gouvernants en matière de conception des politiques publiques nuit aux bénéficiaires de ces politiques et, de façon réflexive, aux décideurs eux – mêmes par voie de conséquence.

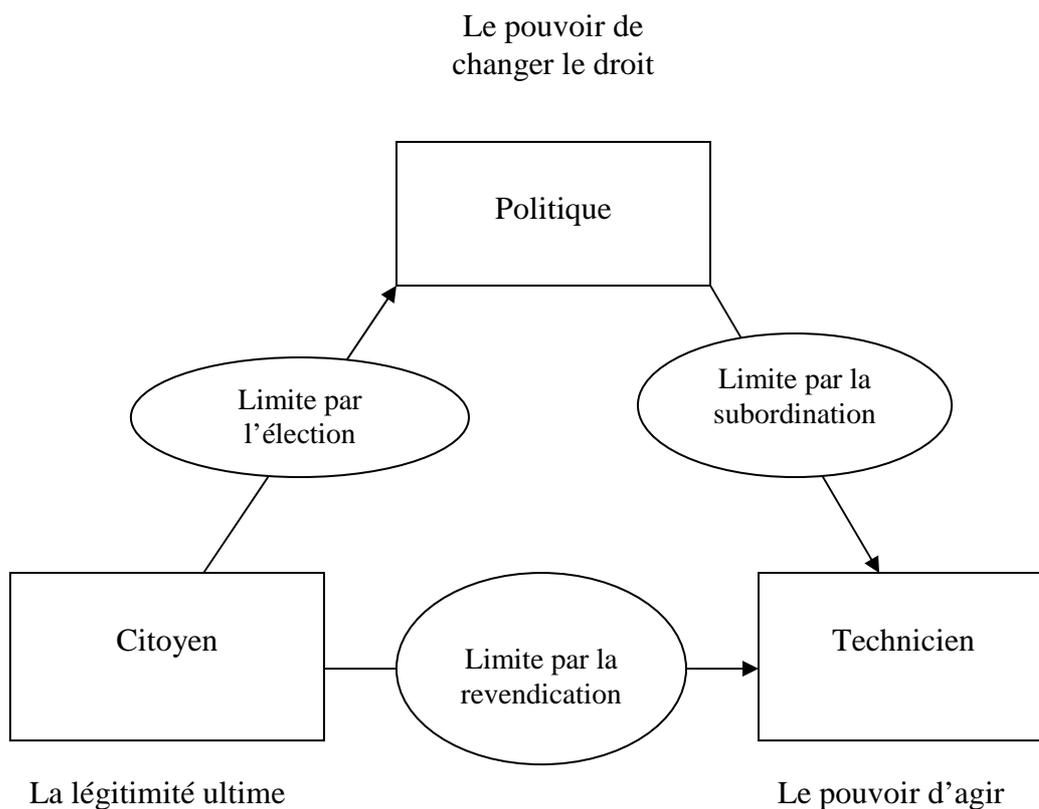
Au-delà de ces conclusions et pour contribuer à l'élaboration d'une gouvernance plus aboutie de la relation emploi – formation il nous appartient désormais de proposer des solutions alternatives.

Cette thèse et ses apports théoriques et empiriques au travers de l'étude de cas de l'AFPA, illustre, par les décisions absurdes qui ont jalonné la conduite de ce transfert de financement, les limites d'un management public mal pensé voire aveuglé par l'idéologie. Cette thèse montre aussi qu'une telle difficulté peut – être dépassée par l'enrichissement du modèle NPM, d'une dimension « Suivi – Evaluation », dont l'instrumentation proposée par les travaux de Maurice Baslé constitue une illustration pertinente. Plus encore, cette instrumentation à la suite du modèle compréhensif de l'analyse contextualiste et de l'apport des néo - institutionnalistes, a le mérite de proposer un outillage opérationnel permettant de construire

rapidement le dialogue entre le politique et le manager, et de faire entrer les deux dans un processus d'apprentissage fécond.

Cette thèse montre également que le modèle peut être enrichi par des approches comparatives permettant de penser le changement dans les services publics.

La limite majeure d'un NPM enrichi de la dimension « Suivi – Evaluation » (que nous appelons désormais NMPSE), tient toutefois à la volonté de coopération du politique. Rien à l'évidence ne peut se faire contre son gré. Ainsi avons-nous pu établir que plus le niveau territorial de la décision s'approche du niveau national et plus le poids de la décision politique est prégnant. La limite de cette limite réside elle – même dans l'exigence croissante de démocratie et de nécessité de démontrer la pertinence de l'action publique. Le modèle est donc ternaire, mais pas circulaire. Contrairement aux apparences, c'est bien le citoyen ici qui exerce le pouvoir de limite, ce qui est conforme à l'esprit et la lettre des institutions républicaines.



A contrario le technicien, dont l'action est soumise à la double limite du citoyen et du politique est contingenté à la mise en oeuvre de systèmes de contraintes multiples et complexes. Les enjeux des uns et des autres ne sont pas non plus identiques et c'est ce qui fonde la légitimité de ces pouvoirs de limite.

Pour autant ces divers systèmes de pression au regard d'une représentation chiffrée de la réalité ont engendré de nombreuses stratégies de contournement, fondées sur l'insincérité ou l'aveuglement. C'est ce que démontre abondamment et de façon très documenté l'ouvrage de Maya Beauvallet « Les stratégies absurdes »³⁰⁷.

Cette thèse montre également que ces limites officielles peuvent être contournées par une instrumentalisation de la performance, au travers d'outils ou de pratiques qui cherchent à fausser le jugement de celui qui exerce le pouvoir de limite. Selon elle³⁰⁸ « *Les indicateurs de performance sont souvent efficaces « mais leurs applications peuvent se révéler absurdes. Leur utilité véritable consiste en réalité dans le dépistage des problèmes ».*

Pourquoi donc est – ce que cela ne fonctionne pas ?

« Les difficultés surgissent en général lorsqu'on commence à croire que ces outils de management peuvent dispenser de manager et d'observer directement. Les instruments de pilotage ne remplacent jamais le pilote. La mode actuelle des indicateurs et la doxa managériale qui la colporte reposent malheureusement en grande partie sur le fantasme d'un pilotage automatique ou semi – automatique, version contemporaine du vieux rêve mécaniste du système parfait qui éliminerait toute forme d'arbitraire humain³⁰⁹ et qui dispenserait même de se parler. C'est en général à ce stade que les choses commencent à dérapier ».

On comprend aisément au regard de ce raisonnement pertinent que la solution réside dans l'enrichissement du modèle par la voie de la coopération, du qualitatif, indispensable complémentaire du quantitatif, de la logique de compréhension pour permettre d'interpréter pertinemment le fait brut.

C'est en ce sens que l'apport du Suivi – Evaluation crée le cadre d'un changement radical dans la conduite de la construction de la performance collective qui passe ainsi du stade incantatoire de l'injonction à celle de l'action partagée. Pour réussir, il faut réussir ensemble, faire mieux ensemble que séparément, et substituer à une logique descendante, celle de l'ajustement, sous contrôle du citoyen.

³⁰⁷ BEAUVALLET M. (2009) *Les stratégies absurdes – Comment faire pire en croyant faire mieux*, ed. Le Seuil, Paris

³⁰⁸ cf. op.cit. p. 146 et 147

³⁰⁹ Fantasme également dénoncé par Ghoshal (2005)

Pour avancer sur ce chemin difficile il convient sans doute de faire progresser la technicité, mais aussi la cause de l'évaluation des politiques publiques auprès des politiques eux – mêmes. Les voies et moyens de cette appropriation passent par différents chemins dont tous ne relèvent pas de l'apport scientifique. Il reste néanmoins à œuvrer sur un plan stratégique pour y parvenir et cette conclusion vise à contribuer à cette construction.

Propositions pour une bonne gouvernance de la relation emploi - formation

Les politiques publiques de formation professionnelle destinées aux demandeurs d'emploi et aux salariés menacés dans leur emploi s'inscrivent de plein droit dans le champ de l'expression de la solidarité nationale. A ce titre elles ne constituent pas un service à la population, mais un véritable service public. Ces politiques incarnent la traduction opérationnelle des orientations prises par les élus et opérationnalisent leur vision du bien commun.

Les organisations qui mettent en oeuvre les politiques publiques de formation ne peuvent être considérées comme de simples fournisseurs de service, mais comme des acteurs à part entière du service public, quel que soit leur statut.

La pertinence de leur action est contingentée par la mise en oeuvre de conditions d'action et d'interactions qui s'accommodent plutôt mal d'un univers de concurrence « pure et parfaite ». Les résultats de l'action produite par ces opérateurs influencent directement la pertinence de l'action publique, sans que le mandant ne soit jamais en mesure de maîtriser le processus qu'il engage, du simple fait de sa complexité et de son externalité. Le lien construit à cet effet, par la voie du marché, induit un biais dans la relation de nature économique et inscrit la divergence des intérêts au cœur de cette relation.

Pourquoi donc choisir cette qualification de service ?

Nous avons démontré que la réponse à cette question procède de plusieurs facteurs. Ils sont d'ordre idéologique (l'avancée des thèses libérales et leur appropriation progressive par les décideurs publics) et d'ordre culturel (le rapport du personnel politique à la question de la formation continue).

Le métier de formateur n'est pas pris en compte par le personnel politique comme une discipline à part entière qui n'en perçoit pas les ressorts techniques. On note que les questions de la formation professionnelle n'ont pas fait l'objet de la création d'institutions de régulation, comme cela peut – être le cas par exemple dans le secteur de l'audiovisuel. Les enjeux pour

les élus sont pourtant d'importance quand on perçoit le poids des questions de chômage aux yeux de l'opinion publique dans les enquêtes d'opinion.

L'intérêt des élus pour la formation professionnelle est proportionnel aux difficultés économiques ou démographiques qu'il révèle. D'un point de vue politique largement majoritaire (transcendant les clivages), la formation professionnelle n'a de vertu qu'instrumentale. Elle constitue une « école de la deuxième chance » dont les « bénéficiaires » sont perçus à l'aune de leur passé d'échec scolaire ou d'un licenciement. A contrario la formation professionnelle devrait constituer le pivot d'une relation efficiente au travail et à la connaissance, dédouanée de la menace économique dans une perspective de sécurisation des parcours professionnels.

Autre facteur de dissonance analysé au cours de cette recherche, celle des temporalités. De la même façon que le temps de l'industriel n'est pas celui du politique, le temps du politique n'est pas celui de l'acteur social ; il n'est pas non plus celui du formateur. Dans cette problématique, le temps politique prime. Les élus, sous le poids de cette contrainte, considèrent les faits à l'aune de leurs propres échéances. Cette problématique de gouvernance a été largement commentée dans le cadre des critiques formulées à l'encontre du Nouveau Management Public. Elle occupe une position centrale dans cette problématique.

Que faire alors pour que les acteurs économiques, les élus et les techniciens puissent respectivement accomplir la mission qui leur échoit ?

Les pays de l'Europe du Nord sont parvenus à concilier sécurité pour les actifs et flexibilité pour les entreprises et ont ainsi démontré dans une perspective articulant de façon réussie une vision de l'intérêt général et de la solidarité nationale ainsi qu'une très grande subsidiarité, que ce mariage est possible. Pour qu'il le soit en France, cela nécessite de réunir un certain nombre de conditions qui sont présentées ci-après.

La solution prend en compte plusieurs facteurs exposés précédemment :

- sur un plan général : les politiques publiques de formation continue ne peuvent se réduire à sa fonction de détente du marché du travail elles doivent véritablement viser l'enrichissement du capital humain,
- sur un plan technique : les politiques publiques de formation continue ne peuvent résoudre de façon magique le problème posé par la difficile relation au travail de certaines personnes. La formation n'invente pas l'emploi : les politiques publiques de

formation ne peuvent être investies d'injonctions miraculeuses. Les temporalités propres aux personnes doivent être respectées.

- sur un plan juridique : les politiques publiques de formation continue ne peuvent pas être considérées comme un service mais comme une prestation intellectuelle de type particulier nécessitant souvent des investissements lourds au regard desquels la puissance publique a des devoirs.

Les conditions d'une réussite collective

La solution passe donc par un équilibre entre les décideurs économiques, politiques et les praticiens et bénéficiaires. En effet, à ce jour, la forme de cette relation est nettement déséquilibrée, les gouvernants précarisant les opérateurs, parfois à l'extrême et par « effet boomerang », au détriment même de leurs propres intérêts, les premiers faisant sommes toutes trop peu de cas des bénéficiaires.

De la même façon qu'il est admis par le politique que l'éducation est affaire de temps, la question de l'insertion professionnelle est également affaire de temps.

La solution passe donc aussi par la création d'un véritable service public de l'emploi et de la formation professionnelle, socle majeur de la sécurisation des parcours professionnels et corollaire d'un droit du travail différemment protecteur. En effet, le respect de la règle commune au plan national ne constitue un cadre de référence admissible pour les employeurs et les salariés que si les règles du jeu qui s'imposent aux employeurs relèvent du cadre national, or cela n'est pas le cas. De ce fait il nous faut désormais accepter de faire relever cette cause de l'intérêt national, c'est-à-dire de faire porter la charge de la sécurité des travailleurs sur la solidarité nationale en ajustant notre fiscalité à cet enjeu. L'alternative consisterait comme le propose G. Orange en une dévolution des compétences du travail, de l'emploi et de la formation aux Régions, mais l'histoire de la décentralisation en France montre que cette orientation n'est pas envisageable sans changement radical de posture politique.

Ce service public de l'emploi et de la formation unifié (qu'il soit national ou régional) peut constituer une chance de rassemblement des différents opérateurs économiques, publics et professionnels concernés. Le cadre articulé de leur action serait celui du traitement de la question de la mobilité professionnelle des demandeurs d'emploi, ce concept intégrant la dimension verticale de la mobilité à savoir la promotion sociale. Dans cette perspective, tous

les outils ont leur place et l'immensité du chantier doit inciter plus à l'unification des efforts qu'à toute autre posture.

Autre condition de la réussite déjà évoquée : permettre de concilier les temporalités du politique, du technicien et du bénéficiaire en rompant le lien qui existe de façon exclusive entre les enjeux personnels des élus et la conception ainsi que la gestion des politiques publiques de formation. Ce désaccouplement a été mis en œuvre pour des questions monétaires (indépendance des banques centrales), judiciaires (Conseil Supérieur de la Magistrature) et de communication (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), dans des acceptations différentes et à des niveaux différents, mais ces séparations ont permis à chaque fois de rééquilibrer les rapports entre politiques et praticiens. Il semble à ce jour opportun d'envisager la création d'une autorité de régulation dédiée aux politiques publiques de l'emploi formation : un Conseil Supérieur de la Mobilité Professionnelle, qui aurait pour mission d'orienter et d'évaluer les politiques publiques de l'emploi et de la formation à destination des demandeurs d'emploi ainsi que leurs évolutions. Cette instance serait multipartite et sa composition s'établirait sur la base de la représentation des financeurs, des opérateurs et des usagers.

Il existe déjà un le « Haut Comité Education - Economie – Emploi » qui se définit lui – même comme « *une instance placée auprès du ministre de l'Education Nationale. Il est chargé d'établir une concertation permanente entre l'éducation nationale et ses partenaires économiques afin d'assurer une réflexion prospective sur les liens entre l'ensemble du système éducatif, l'économie et l'emploi et d'éclairer les prises de décisions des différents acteurs en charge de ces domaines* ». Ce Haut Comité constitue un organe interne de consultation et de « *concertation permanente* » mais n'est pas externe à la sphère gouvernementale.

Il existe certes un Conseil National pour la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie (CNFPTLV) dont les travaux sont unanimement salués pour leur qualité et leur intégrité, qui remplit pour partie cette mission, mais qui n'est pas doté à ce jour des moyens juridiques d'une telle ambition, ce qui est regrettable. Il est à noter aussi que la place des praticiens de la formation y est statutairement très réduite et que les avis rendus par cette instance à seul titre consultatif, sont nécessairement plus dictés par les gouvernants que par les praticiens, compte tenu de leurs poids respectifs au sein de ce conseil. Quant aux usagers leur représentation est assurée de façon indirecte par les syndicats, eux – mêmes co-gestionnaires d'une part importante des fonds de la formation. Au demeurant, si la formation professionnelle devait être durablement considérée comme un marché, il deviendrait légitime que les représentants des bénéficiaires siègent de façon plus que symbolique au sein de cette instance.

Une mutation du CNFPTLV en Conseil Supérieur de la Mobilité Professionnelle constituerait un signal majeur en termes de mise en œuvre de politiques publiques plus pertinentes.

Grâce à ce rééquilibrage peut-être aurons-nous permis à une question majeure de notre temps de trouver une issue positive au bénéfice de tous.

Les conditions sont – elles réunies ?

Si l'on s'en réfère aux travaux de Vincent Vandenberghe³¹⁰, l'apparition d'autorité de régulation ces trente dernières années, procèdent de deux mouvements : la décentralisation et celui de la mise en concurrence. Cette assertion va dans le sens des travaux de Marie-Anne Frison - Roche³¹¹ qui considère que le droit de la régulation économique se met en place sur « *les cendres de l'organisation économique construite autour de monopoles d'État en charge des services publics et dans la perspective de la mondialisation* » (cf. op.cit. p. 7). Elle considère également (cf. op.cit.p.8) que la régulation constitue une limite « *imposée dans l'exercice des pouvoirs comme rééquilibrage des rapports de forces* ».

Il semble donc que les conditions historiques et de contexte soient réunies.

La création d'une autorité de régulation est-elle susceptible d'apporter de l'équilibre dans ce contexte chaotique ?

Le débat est ici plus ouvert. Marie – Anne Frison – Roche oppose légitimité et efficacité dans les systèmes actuels de régulation³¹², mais Pierre Alain Jeanneney³¹³ affirme quant à lui que « *en pratique, le pouvoir de création de droit effectivement exercé par les régulateurs déborde largement leurs compétences formelles* ». Cette assertion est fondée sur le fait que « *le point de vue du praticien est parfois plus pertinent que celui du juriste* » (entendu ici au sens du législateur). Selon Jeanneney, « *ce qui est essentiel dans l'action du régulateur, ce qui peut faire sa force, c'est son rapport au temps. Le régulateur n'existe que s'il s'inscrit dans un rapport au temps qui est celui de l'entreprise. [...] Ce qui peut également faire la force*

³¹⁰ VANDENBERGHE V. (2001), « Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement ; origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité » in *Education et Sociétés*, n°8 2001/2, p. 111 à 123, ed. De Boeck Université, Louvain

³¹¹ FRISON – ROCHE M.A., (2004) « Définition du droit de la régulation économique », in Recueil Dalloz, Paris (source : http://www.regulation.sciences-po.fr/fr/documentation/DER_1/Frison1.pdf)

³¹² FRISON – ROCHE M.A., (2004) « Réversibilité entre légitimité et efficacité dans les systèmes de régulation », In « Les régulations économiques : légitimité et efficacité, Ed. Presses Sciences Po et Dalloz, pp. 195 - 198

³¹³ JEANNENEY P.A., (2004), « Le régulateur producteur de droit », chapitre de l'ouvrage, « Règles et pouvoirs dans les systèmes de régulation » ouvrage collectif sous la direction de Marie Anne Frison Roche, pp.44 à 51, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris

d'une autorité de régulation, et donc sa capacité à créer du droit, ce sont davantage que les textes qui la régissent, sa compétence et sa fermeté, qui fondent sa crédibilité et qui rendent acceptables les décisions qu'elle prend ».

La participation active des praticiens et des usagers de ce service public à la création d'une autorité de régulation, constituerait très vraisemblablement le gage de cette crédibilité. La chose est donc techniquement possible. Les conditions de la réussite sont connues, pour autant le contexte politique ne semble pas susceptible de fonder une telle création.

Malheureusement cette proposition relève à ce stade d'une pure hypothèse...

Il en est ainsi car deux réformes préalables et indispensables concernant les institutions de notre pays n'ont pas été menées à leur terme: la réforme de la représentation nationale et le non cumul des mandats, et la réforme de la représentativité syndicale, entamée mais non aboutie telle que cela a été démontré dans l'ouvrage de Cahuc et Zylberberg (cf. op. cit)³¹⁴. Ces auteurs affirment au sujet des réformes menées par l'actuel Président de la République que *« la conduite des réformes conditionne totalement le résultat final »* (cf. op. cit. p.202). Ils affirment que *« le manque de transparence, la faible crédibilité du gouvernement [...] sont les pires ennemis de la réforme. Or, c'est essentiellement le manque de transparence et le manque de crédibilité dans la maîtrise du processus qui sont à l'origine des échecs »* du président de la République.

Selon eux, il *« a sous-estimé les intérêts et les capacités de ses interlocuteurs. L'hypervolontarisme, fût-il celui d'un hyperprésident, ne peut convaincre des individus d'agir pour le bien collectif à l'encontre de leurs propres intérêts. [...] Nous devons prioritairement améliorer la qualité de notre démocratie sociale et de notre démocratie politique »*.

Cela signifie pour Cahuc et Zylberberg deux changements profonds qui auraient pu intervenir dans un passé très récent et ont constitués ce qu'ils nomment des « réformes ratées » :

- Le Comité sur la *« réforme et le rééquilibrage des institutions »* chargé de préparer la réforme constitutionnelle votée le 21 juillet 2008 soulignait que le *« rééquilibrage des institutions passe d'abord, dans le cadre du régime tel qu'il fonctionne aujourd'hui, par un accroissement des attributions et du rôle du Parlement »*³¹⁵. Il émet un jugement sur le cumul des mandats : *« L'activité parlementaire de législation et de contrôle constitue, par elle – même, une activité à temps plein. Aussi le comité est-il d'avis que l'interdiction du cumul des*

³¹⁴ P. CAHUC, A. ZYLBERBERG « Les réformes ratées du Président Sarkozy », Ed. Flammarion, Paris, 2009

³¹⁵ BALLADUR.E., « Une cinquième République plus démocratique. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la cinquième République », La Documentation française, 2007, p. 4.

mandats et des fonctions est la seule mesure qui corresponde vraiment aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne ». Cette thèse est également défendue par Guy Carcassone, spécialiste du droit constitutionnel qui voit en elle, « *la mère de toutes les autres* »³¹⁶ réformes institutionnelles

- Concernant les syndicats, ces mêmes auteurs proposent de réformer en profondeur le rôle et la représentativité syndicale. Selon eux et du fait d'un manque d'adhérents, les syndicats ne survivent que grâce aux positions qu'ils occupent dans la gestion de certains services collectifs (cf. gestion de l'assurance chômage ou des fonds de la formation). L'usager et le contribuable financent ainsi de manière « *opaque, et souvent à la limite de la légalité, l'équivalent d'au moins 40 000 postes à temps plein mis à disposition des syndicats* »³¹⁷. Pour les syndicats tout changement est d'abord apprécié à l'aune de ses conséquences sur l'appareil et non à celles des besoins du monde du travail. Dans ces conditions, la stratégie du gouvernement demandant aux partenaires sociaux de s'auto - réformer³¹⁸, en leur proposant de transformer leur accord en loi ne pouvait qu'aboutir à des réformes en trompe l'œil renforçant les positions de quelques uns au détriment du plus grand nombre ». Les auteurs invitent à une réforme permettant de rendre plus « *massive* » la présence des syndicats dans l'entreprise, et transparent leur mode de financement. Sans cela ils considèrent et l'auteur avec eux, « *illusoire de penser que l'on pourra résoudre le problème des retraites, améliorer le fonctionnement de la formation professionnelle et la gestion de l'assurance chômage si les syndicats ont toujours aussi peu d'adhérents avec une pléthore de permanents payés par le contribuable...* ».

La réforme de ces deux piliers de notre démocratie constituant à nos yeux une condition préalable de notre aptitude à réformer notre société, gageons hélas, que cette occurrence ne devrait pas intervenir à court terme et que seul un changement profond dans l'échelle des valeurs fondatrices d'une vision partagée de l'intérêt général, sera de nature à rendre plus équilibré le fonctionnement des institutions de ce pays.

³¹⁶ « *Comment mettre fin au cumul des mandats* » Libération, 17 janvier 2007.

³¹⁷ Voir ANDOLFATTO D. , « Les mises à disposition : une subvention cachée pour les syndicats », (source : <http://www.ifrap.org/les-mises-a-disposition-une-subvention-cachee-pour-les-syndicats>, 0127.html.

³¹⁸ Cahuc et Zylberberg font directement allusion ici aux réformes de la modernisation du marché du travail et de la représentativité syndicale, menées à la hussarde en 2008.

Qu'en est-il donc à court et moyen termes ?

Le développement des pratiques d'évaluation dans ce secteur durant les cinq dernières années, sous l'effet au moins partiel des changements de majorité dans les exécutifs régionaux, constitue un fait majeur. Le vote de la loi de réforme de la formation professionnelle le 14 octobre 2009 va également dans ce sens, preuve d'une certaine prise de conscience au niveau politique.

Sans se substituer à un nécessaire rééquilibrage des pouvoirs entre les différents acteurs impliqués dans la relation emploi - formation, l'évaluation et notamment dans sa dimension pédagogique, représente une avancée considérable dans la pratique publique en ce qu'elle caractérise, explique et met en débat les dysfonctionnements nés de l'action, tout en proposant aux acteurs un cadre de concertation propre à faire progresser la qualité de leurs dispositifs.

Si la création d'une autorité de régulation ne semble pas à l'ordre du jour, en revanche la révolution silencieuse de l'évaluation est en marche.

Bibliographie générale

- ALLEGRE C. (2001), *Les audaces de la vérité*, ed. Robert Laffont Pocket, Paris, pp. 299-300
- AMAR A., BERTHIER L. (2006), «Le nouveau management public : avantages et limites » W.P. n°773 CEROG Université Paul Cézanne Aix Marseille
<http://www.cerog.org/fileadmin/files/cerog/wp/773.pdf>
- ANDOLFATTO D. « Les mises à disposition : une subvention cachée pour les syndicats », (source : [http:// www.ifrap.org/les-mises-a-disposition-une-subvention-cachee-pour-les-syndicats](http://www.ifrap.org/les-mises-a-disposition-une-subvention-cachee-pour-les-syndicats), 0127.html)
- ARKOS (2007), rapport « Evaluation du contrat de progrès 2004 – 2008 – Région Lorraine », mai.
- ARPIN R. (1990), « Discours ou réalité ? Problématique globale du service à la clientèle dans le secteur public » : 4-21, *In Adenap, Le service à la clientèle, Discours ou réalité ? Colloque Adénap-Enap*, Québec.
- Article 1 du décret du 11 janvier 1949 : « Cesseront d’être subventionnés sur des crédits ouverts au Ministère du Travail les centres de FPA autres que ceux reconnus prioritaires après avis, ... »
- Article L311-1 Modifié par la Loi n°2008 – 126 du 13 février 2008
- ATKINSON G. (1999), *Developping Global Institutions : Lessons to be Learned from Regional Integration Experiences*, *Journal of Economic Issues*, vol. XXXIII, n°2, pp.35-341
- ATTALI J. (1998), *Pour un modèle européen d’enseignement supérieur*, rapport au Ministre de l’Education Nationale, ed Stock, Paris.
- AUER P. (1995), « Adaptation aux changements structurels et formation continue des travailleurs en Europe », in *Sociologie du Travail*, vol.XXXVII, n°4, pp. 623-642
- AYRES C.E. (1961), *Toward a Reasonable Society*, Austin University of Texas Press.
- AZEMA J.P. (1979), *De Munich à la Libération*, ed. du Seuil, Paris
- BACON P. (1951), *Revue Française du Travail*.
- BALLADUR.E. (2007), « *Une cinquième République plus démocratique. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la cinquième République* », La Documentation française.
- BALME R. (dir.) (1996), *Les politiques du néo – régionalisme*, Economica, Paris,
- BARTOLI A. (2005), *Le Management dans les organisations publiques*, Dunod, Collection

Management public, 2^{ème} édition, Paris

- BASLE M., DUFOUT D., HERAUD J.A., PERRIN J. éd (1995), *Changement institutionnel et changement technologique*, Paris, Edition du CNRS.
- BASLE M. (1997), *Le changement institutionnel et organisationnel : y – a – t’il quelques voies ouvertes par l’approche évolutionnaire du droit et de la réglementation ?*, Economie appliquée, tome L, n°3, pp.151-174.
- BASLE M., DELORME R., LE MOIGNE J.L., PAULRÉ B. (1997), *L’évolutionnisme contemporain en Économie*, Economie Appliquée, n°3.
- BASLE M., MAZIER J., VIDAL JF. (1999), *When economic crisis endure*, Sharp
- BASLE. M. (2000), *Economie politique de la coordination des agents en Europe*, ed. Economica, Paris
- BASLE M. (2008), *Economie, conseil et gestion publique : suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes*, Economica, Paris
- BASLE.M. (2008), *Livre blanc – Innover dans les pratiques : le suivi- évaluation pour un pilotage optimisé de l’action publique*, ed. Université de Rennes 1 / MGDIS, Rennes
- BASLE, M., et MATRION C. (2008), *Accompagner l’auto-évaluation des établissements scolaires. Guide méthodologique à l’intention des équipes des établissements publics du 2nd degré de l’académie de Rennes*, Rapport pour le rectorat de Rennes, Centre associé CEREQ Bretagne.
- BASLE M. 2009, « Révision générale des politiques publiques et activités évaluatives en France : différences, complémentarités ? », (Source : http://perso.univrennes1.fr/maurice.basle/Publications/2009/Revision_generale_politiques_publics.pdf)
- BEAUVALLET M. (2009) *Les stratégies absurdes - Comment faire pire en croyant faire mieux*, ed. Seuil, Paris
- BEL M., DUBOUCHET L. (dir.) (2004), *Décentralisation de la formation professionnelle, un processus en voie d’achèvement ?*, La Tour d’Aigues, édition de l’Aube, collection essai.
- BEL M., MEHAUT P., MERIAUX O. (2003), *La décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l’action publique ?*, L’Harmattan, Collection Logiques politiques Paris.
- BENSON J.K. (1977), *Organizations : a Dialectical View*, Administrative Science Quarterly, vol.22, pp.1-19
- BERTHET Th. (dir.) (1999), *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, Editions LGDJ.

- BIRNER J., Van ZIP R. eds (1994), *Hayek, co-ordination and evolution : his legacy in philosophy, politics, economics and history of ideas*, Routledge.
- BONNET B (1999), *La formation Professionnelle des Adultes – Une institution et ses formateurs*, ed. L’Harmattan, Paris
- BORNOIS F., LIVIAN Y.F et THOMAS J. (1993) *Les nouvelles perspectives de la recherche, Repenser la Gestion des Ressources Humaines*, ouvrage coll. Dirigé par Julienne BARBET, ed. Economica, Paris.
- BOURDIEU P. (2004), *Esquisse pour une auto – analyse*, Editions Raisons d’agir, Paris
- BOURGEOIS L. (1947), *Le travailleur de l’Enseignement Technique*, n°10, avril.
- .BOYER R. (1986), *La théorie de la régulation. Une analyse critique*, La Découverte.
- BRIAND J.P.(1989), « L’apparition de préapprentissage dans les grandes villes au début du XXème siècle », *Formation-emploi*, n°27-28, juil/décembre.
- BROUWERS I., CORNET A., GUTIERREZ L., PICHAULT F., ROUSSEAU A., WARNOTTE G. (1997), *Management humain et contexte de changement : pour une approche constructiviste*, De Boeck université, Bruxelles
- .BUCHANAN J. (1998), *Politics by Principle, not by Interest*, Cambridge University Press
- CAHUC P., ZYLBERBERG A. (2009), *Les réformes ratées du Président Sarkozy*, Ed. Flammarion, Paris
- CAMPINOS – DUBERNET M., GRANDO J.M. (1988), « Formation professionnelle ouvrière : trois modèles européens », *Formation et Emploi*, n°22, avril-juin, p.5-29
- CAMUS A. (1942), *Le mythe de Sisyphe*, ed. Gallimard, 1942, et coll. « Folio essais », Paris 1999. p. 50
- CANONGE F. (1949), in *Techniques, Arts et Sciences*, n°23.
- CASELLA P. (2005), «Décentralisation de la formation professionnelle – débats sur les principes et analyse de la mise en oeuvre», *Revue Savoirs*, dossier « *Territoires et Formation* », ed. L’Harmattan, Paris
- CHANDLER J., BARRY J. and CLARK H. (2002) « Stressing Academe : the Wear and Tear of the New Public Management” in *Humans Relations* ed. Sage (source : <http://hum.sagepub.com/cgi/content/abstract/55/9/1051>
- CHARDON O, M. ESTRADE (2007), Rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications » du CAS « Les métiers en 2015 », p.9 Janvier.
- .CHARREAUX, G. (1987), « Structure de propriété, relation d’agence et performance financière », *Revue économique*, pp.521-552.

- CHARREAUX, G., COURTET, A., JOFFRE, P. et alii (1987), *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise*, Economica, Paris.
- CHEVALIER J., LOCHAK D. 1982, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*.
- CHILD J. (1972), « Organization Structure, Environment and Performance : the Role of Strategic choice », *Sociology*, vol.6, pp.1-22.
- CHILD J.; BATE P. (1987), *Organization of Innovation : East-West Perspectives*, Berlin and New York, ed. W. de Gruyter.
- CHRISTENSEN T. et LAEGREID P. (1999) « New Public Management : Design, Resistance or Transformation ? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System », *Public productivity and Management Review*, vol. 23, N°2, (Dec., 1999) pp; 169 – 193, ed. M.E.Sharpe , Inc
- Circulaire MO/177/47, du 19.12.1947, Ministère du Travail
- Collectif « Education populaire et Jeunesse dans la France de Vichy » (1985), « Actes du Colloque de l'Institut National de l'Education Populaire », in *Les Cahiers de l'Animation*, n°49-50, avril
- Commission Européenne (1990), *L'Education et la formation à distance*, Sec(90) 479, 7 mars.
- [Commission c. Italie \(2002\), C-439/99](#) du 15 juillet.
- [Commission c. Luxembourg \(2003\), C-478/01](#) du 6 mars.
- [COM \(2004\) 374](#) final
- COM (2006) 177 Final, Communication de la Commission, « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union Européenne » {SEC(2006)516}
- COM (2007) 725 final Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du 21^{ème} siècle ».
- CONSEIL DE L'EUROPE : « Qu'est-ce que le Processus de Bologne ? »
(Source : http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/EHEA2010/BolognaPedestrians_fr.asp)
- CONSTANY H., NOUZILLE V. (2006), *Députés sous influences, le vrai pouvoir des lobbies de l'Assemblée nationale*, Fayard, Paris
- Constitution de la Cinquième République (1958), (Source : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html>)

- CORIAT, B., et WEINSTEIN, O. (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, ed. Librairie Générale Française, Paris.
- COREI T. (1995), *L'Economie institutionnaliste - Les Fondateurs*, ed. Economica.
- CORNU R. (1989), « Changements techniques, changements de mentalités »: une enquête à Nantes en 1938 », *Formation-emploi*, n°27-28, juil/dec.
- COURTY P., MARSCHKE G. (1997), « Measuring Governemnt Performance : Lessons from a Fedderal Job-Training Programm », *The American Economic Review*, vol. 87, 2, pp. 383 - 388
- CROCHE S. et CHARLIER J.E. (2008), « AGCS et Processus de Bologne : des modalités différentes d'un même projet de commercialisation de l'enseignement supérieur », in *Revue Distances et Savoirs*, pp.13-41
- COUR DES COMPTES (2002), - Rapport public annuel - 01 Février pp.135, 136, 158, 161 source : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/AFP.A.pdf>
- COUR DES COMPTES (2009), La conduite par l'Etat de la Décentralisation » source : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport-decentralisation-271009.pdf>
- CURRIE G. (1999), “Resistance around Management Development Programme – Negotiated Order in a Hospital Trust” *Management Learning*, vol. 30 (1), pp. 43-61, ed. Sage, Londres
- DÄNZER – KANTOFF B. (1999), *Former pour l'emploi – l'AFPA : 50 ans de formation professionnelle des adultes*, ed. AFPA, Montreuil sous Bois
- DARES : *Descriptif du fichier mensuel « Séries nationales corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables » sur les offres et demandes d'emploi.* (Source : http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/xls/ser_nat_CVS-xf45ty.xls)
- DAVID M. (1974), *L'individuel et le collectif dans la formation des travailleurs*, ISST, Université Paris I.
- DE BANDT J. (1996), « Coopération, accords interentreprises, concurrence », in J.-L. RAVIX, *Coopération entre les entreprises et organisation industrielle*, ed. CNRS, Paris p. 212
- DE CERTEAU M. (1979), « Pratiques quotidiennes », in *Les cultures populaires* – Institut National d'Enseignement Populaire, Coll. Sciences de l'Homme, Ed. Privat.
- Décret 49-39 du 11 janvier 1949 et la création de l'ANIFRMO – Association Nationale Interprofessionnelle pour la Formation Rationnelle de la Main d'œuvre
- DELCAMP A., LOUGHLIN J. (2003), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Paris, ed. La documentation française.

- DELEAU M., NIOCHE J.P., PENZ J.P., POINSARD R. (1986), *Evaluer les politiques publiques. Méthode, déontologie, organisation*, La Documentation Française, Paris.
- DELOITTE (2007), « Enquête monographique pour l'évaluation du troisième contrat de progrès entre l'État et l'AFPA », mai.
- DE MONTLIBERT C. (2004), *Savoir à vendre – L'enseignement supérieur et la recherche en danger*, ed. Raisons d'Agir, Paris.
- DE MONTBRIAL T. (2003), *Réformes-Révolutions, le cas de la France*, PUF, Paris
- DE QUATRE-BARBES B. (1996) *Usagers ou clients, marketing et qualité dans les services publics*. Les éditions d'Organisation, Paris.
- DESMARET J. (1946), *La politique de main d'œuvre en France*, Paris, PUF, op. cit., p113
- DEVEREUX G. (1980), *De l'angoisse à la méthode dans les sciences du comportement*, Paris, Flammarion, [1967 pour l'édition originale en anglais], Ed.: Aubier Montaigne, 1998, p.30
- DI MAGGIO, P., POWELL, W. (1983), *The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective rationality in Organization Field.*, American Sociology Review, 48, Avril, pp.147-160.
- DI MAGGIO, P., POWELL, W. (1991), *The New Institutionalism in Organization Analysis*. University of Chicago Press
- Directive [2006/123/CE](#), du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur [Journal officiel L 376 du 27.12.2006].
- DONNADIEU G. (1999), « La performance globale : quels déterminants, quelle mesure ? », in WEISS D. et al., *Les Ressources Humaines*, ed. d'Organisations, Paris,
- DOUILLET A., C., ROBERT C. (2007), « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la Société* n°71, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.
- DRUCKER P. (1974), *L'efficacité objectif n°1 des cadres*, Les Editions d'organisation, Paris
- DUBAR C. (1991), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris.
- DUBAR C. (1996), *Usages sociaux et sociologiques de la notion d'identité*, in Education permanente, n°128/1996-3, pp.37-44.
- DUBAR C. (2001), *La crise des identités : l'interprétation d'une mutation*, PUF, Paris
- DUBAR C., GADEA C., ROLLE C. (2003), «Vingt ans de comparaison France – Allemagne : de l'effet sociétal à la analyse de l'articulation des régulations globales et

- locales », in *Stratégies de la comparaison internationale*, Ouvr.coll. dir. Par LALLEMENT M. et SPURK J., CNRS éditions, Paris
- DUBOIS L., HENRY J., MARTIN D., MOREAU C., POURCHER G. (2007), Rapport « *PRDF, entre ardente obligation et mission impossible* », INET, Strasbourg
(Source :http://www.arf.asso.fr/index.php/actualites/articles/un_rapport_de_l_inet_dresse_le_panorama_des_prdf_en_regions)
 - DUHAMEL A. (200ç), *La marche consulaire*, ed. Plon, Paris
 - DUNRISE A. *et al* (1988), *Organizational Status and Performance : A Conceptual Framework for Testing Public Choice Theories*, *Public Administration*, 66 (4), pp.363-388
 - DUPOIRIER E. (dir.) (1998), *Région, la croisée des chemins : perspectives françaises et enjeux européens*, Paris : Presse de Sciences Po.
 - EMERY Y.(2005), « La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation » in *Telescope*, automne.
 - EMERY, Y. (2006), « Réformes de la gestion publique, nouvelles pratiques de GRH et motivation des agents publics. Personalpolitik im Spannungsfeld von Veränderung und Wissens-Management. A. Hofmeister », *Société Suisse des Sciences Administratives*. 48: Berne, pp. 71-87
 - ENAIP (2001), *ENAIP50 anni di storia*, éd. ENAIP, Rome (traduction de D. LOZAC'H assisté par l'auteur)
 - ETIENNE J. (2009), « Culture de la performance et éthique du service public », in *Futuribles* n° 356 pp. 41-49
 - EUROPEAN ROUND TABLE – ERT : rapport (1989), « *Education et Compétence en Europe* » (cf. p.73)
 - EZZAMEL M. et WILLMOTT H. (1993), « Corporate Governance and Financial Accountability : Recent Reforms in the UK Public Sector », *Accounting and Accountability Journal*, 6(3), pp.109-132
 - FAMA.E. (1980), « Agency Problems and the Theory of the Firm » *Journal of Political Economy*, n°88, pp.288-307
 - FELSTEAD A. (1995), « Financement des programmes de formation par le gouvernement britannique. Les résultats d'une politique de contrats » in *Formation et Emploi*, n°50, pp. 49-61
 - FILIPPINI P., (Année universitaire 2000/2001), « Nouvelles technologies de l'Information pour le Développement des Entreprises : les NTIC pour l'école primaire » Mémoire de

maîtrise, Faculté des Sciences et techniques de Saint Jérôme – Université d’Aix – Marseille
III

- FLEETWOOD S. (1994), *Critical Realism in Economics - Development and Debate*, eds Routledge, London.
- FOUCAULT M (2004) « Naissance de la biopolitique ». *Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard/Le Seuil, coll. « Hautes Études », p. 136-137.
- FRACHON B. (1944), « Rapport à l’assemblée des cadres syndicaux de la région parisienne », Archives de la CGT, septembre.
- FRISON – ROCHE M.A. (2004) « Définition du droit de la régulation économique », *Recueil Dalloz, Paris*
- FRISON – ROCHE M.A. (2004), « Réversibilité entre légitimité et efficacité dans les systèmes de régulation », *Les régulations économiques : légitimité et efficacité*, Ed. Presses Sciences Po et Dalloz, pp. 195 – 198
- GARCIA S. (2003), « Croyance Pédagogique et innovation technologique » in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°149, pp. 42-60, ed. Le Seuil, Paris, pp. 89-91
- GEHIN J.P. et MEHAUT P. (1993), *Apprentissage ou formation continue – Stratégie éducative des entreprises en France et en Allemagne*, ed. L’Harmattan, Paris
- GIDDENS A. (1979), *Central Problems in Social Theory : Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Londres, Mc Millan
- GIRARD R. (1944), *Vie Ouvrière*, 13 novembre.
- GIRARD R. (1946), *Intervention au Congrès de la CGT*, op.cit.p227, archives de la CGT
- GIRARD R. (1947), « Servir la France », n°11.
- GIRET J.F. et MOULLET S. (2008) « Une analyse de la professionnalisation des formations de l’enseignement supérieur à partir de l’insertion de leurs diplômés », *Net.Doc.* 35, ed. CEREQ, Paris (source : <http://www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-35.pdf>)
- GLAIS M. (1992), *Economie industrielle. Les stratégies concurrentielles des firmes*, Litec.
- GODEFRIDI D. (2007), « Directive services : libéralisation zéro », *Le Figaro* (Source : http://www.lefigaro.fr/debats/2006/05/31/01005-20060531ARTFIG90250-directive_services_liberalisation_zero.ph)
- GOMEZ, P.Y. (1996), *Le gouvernement de l’entreprise*, ed. Interéditions, Paris.
- GHOSHAL S. (2005) « Bad Management Theories Are Destroying Good Management Practices » in *Academy of Management Learning and Education*, vol. 4, N°1, 75-81
- GREFFE X. (1992), *La décentralisation*, ed. La Découverte, collection Repères, Paris.
- GREMION P. (1976), *Le Pouvoir Périphérique*, ed. du Seuil, collection sociologie, Paris.

- Groupe de Recherche sur l'Education et l'Emploi (1990), « La reconversion de la main d'œuvre : bilan des problématiques, 1950 – 1988 », La Documentation Française, Paris.
- GRUENING G. (2001), «Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, SAGE Publications
- GUINOT J.P. (1945), *Formation professionnelle et travailleurs qualifiés*, ed. Domat, Paris.
- GUYOT J.L., MAINGUET C., VAN HAERPEN B. (2005), *La formation professionnelle continue – Enjeux sociétaux*, ed. De Boeck Université, Bruxelles.
- HATCHUEL A. (1995) « Les paradoxes du management public », in *Colloque de Cérisy « Le service public ? La voie moderne »*, ed. L'Harmattan, Paris
- HELLER R. (1972), *Naked Manager*, Barrie and Jenkins, London
- HENRY N. (1999), *Public Administration and Public Affairs*, eds. Prentice Hall, Upper Saddle River (N.J.).
- HERNES T. (2005), “Four Ideal-Type Organizational Responses to the New Public Management Reforms and Consequences”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, n°1, pp. 5-17
- HILLAU B. et RICHARD A. (2003), « Le renouvellement de l'expertise emploi formation : une exigence pour la conduite de l'action publique territorialisée », in BEL M, MEHAUT P., MERIAUX O., pp.207 – 227.
- HIRSCHMAN A.O (1991), *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, ed. Fayard, Paris
- HOOD C. (1991), « A Public Management for All Seasons », *Public Administration*, vol. 69, n°1, pp. 3-19
- HOOD C. (1996), « Beyond “progressivism”: a new “global paradigm” », *Public Management /International Journal of Public Administration/*, 1532-4265, Volume 19, Issue 2, pp.151-177
- INSEE (2006), Focal n°28, juillet.
- INSEE (2006), Focal n°26, mai.
- INSEE (2007), Octant n°126, mai.
- INSEE (1991), Problèmes économiques n°2.228, juin.
- INSEE (1987), « Population active emploi et chômage depuis 30 ans », série D, n°123.
- JACHIET N. (1981) « La planification française et l'emploi », *Travail et emploi* n°7, janvier.
- JEANNENEY P.A. (2004), « Le régulateur producteur de droit », in *Règles et pouvoirs dans les systèmes de régulation*, ouvr. Coll. sous la direction de FRISON – ROCHE M.A., pp.44-51, ed. [Presses de Sciences Po et Dalloz](#), Paris

- JENSEN M, MECKLING W. (1976), « Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure » *Journal of Financial Economic*, pp.305-360
- JOBERT A. (2000, 2ème édition 2002), *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, ed. Octarès, Toulouse
- JONES C. (1993), «Auditing criminal justice», *British Journal of Criminology*, 33 (2), pp.187-202
- JULIEN Ch. (1998), *Les politiques régionales de formation professionnelle continue*, ed. L'Harmattan, collection Logiques politiques, Paris.
- KEARNEY R.C. and HAYS S. (1998) “Reinventing Government and Civil Service Systems in International Perspective”, *Review of Public Personnel Administration*, vol. 18, n° 4, pp. 38-54
- KERAUDREN P. (1993), «Le nouveau management public en Grande Bretagne depuis 1979», *Revue Française de Science Politique*, vol. XVIII, pp.655-672
- KEYNES J.M. (1953), *The general theory of employment, interest and money*, ed. Harcourt Brace Jovanovic, New York
- KHALIL E.L., BOULDING K.E., eds (1996), *Evolution, order and complexity*, eds. Routledge, Londres.
- KIRMAN A. (1999), « Quelques réflexions à propos du point de vue des économistes sur le rôle de la structure organisationnelle dans l'économie », *Revue d'Economie industrielle*, n°88, pp.91-110.
- KNOEPFEL P. « Le New Public Management : attentes insatisfaites ou échecs préprogrammés – Une critique à la lumière de l'analyse des politiques publiques »
(source :
[http://www.idheap.ch/idheap.nsf/ed6f7e242e9019a7c12569ff0038e8f9/dabc061c6987027bc1256b450061eb0d/\\$FILE/NPM-ST.pdf](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/ed6f7e242e9019a7c12569ff0038e8f9/dabc061c6987027bc1256b450061eb0d/$FILE/NPM-ST.pdf))
- LABIT A. et THOEMMES J. (2003) « Vingt ans de comparaison France – Allemagne : de l'effet sociétal à l'analyse de l'articulation des régulations globales et locales » in *Stratégies de la comparaison internationale*, Ouvr. coll. dir. par LALLEMENT M. et SPURK J, CNRS éditions, Paris
- LALLEMENT M. (2003), « Pragmatique de la comparaison », in *Stratégies de la comparaison internationale*, Ouvr.coll. dir. Par LALLEMENT M. et SPURK J, CNRS éditions, Paris
- LANCENEUX A. (1997), *Mécanisme de décision et contexte local. L'offre de formation professionnelle initiale*, Formation – Emploi, 59.

- LANCIANO – MOANDAT C. et VERDIER E. (2004) « Dynamiques des régimes sociétaux d’enseignement supérieur et d’innovation » in *Revue Internationale de Politique comparée*, Vol 11, n°3, p.370
- LAUFER R., BURLAUD A. (1980), *Management public gestion et légitimité*, Dalloz Gestion, Systèmes et stratégies, Éditions Dalloz, Paris
- LAUGHLIN R.C. et BRAODBENT J. (1995), *Evaluating the new public management in the UK : a constitutional possibility*, Sheffield University Management School
- LE LIDEC P. (2007), « Le jeu du compromis : l’État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », in *Revue française d’administration publique*, 121-122, 1-2.
- LEON A. (1968), *Histoire de l’éducation technique*; ed. PUF, Paris.
- LEWIN K. (1945) “The Research Centre for Group Dynamics at Massachusetts Institute of Technology”, *Sociometry*, 8:126 – 135
- LEWIS N. (1993), «The citizen’s charter and next steps : a way of governing ?», *The Political Quarterly*, 64(3), pp.316-326
- LINDEPERG G. (1999), « Les acteurs de la formation professionnelle », Rapport au 1^{er} Ministre
- LOI n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- LOI n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- LOI n°2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007,
- MAROY C. VAN HAERPEN B. (2005) “La structuration du champ de l’insertion en Wallonie : un processus inachevé” in GUYOT JL., MAINGUET C., VAN HAERPEN B., *La formation professionnelle continue – Enjeux sociétaux*, ed. De Boeck Université, Bruxelles
- MAUROY P. (2000), *Refonder l’action publique locale*, ed. La Documentation Française, Paris
- MERRIEN F.-X. (1999), «La Nouvelle gestion publique : un concept mythique», *Lien Social et Politique* 41 :pp.95-104
- MERTON R.K. (1957), *Social Theory and Social Structure*, eds. Free Press of Glencoe, New York,
- MEYER J., SCOTT W.R., DEAL T. (1983), “Institutional and Technical Environments Sources of Organizational Structure : Explaining the Structure of Educational Organizations”, in MEYER J., SCOTT W.R. *Organizational environments. Ritual and Rationality*, Beverly Hills, London, New Delhi, Sage Publications.
- MINTZBERG, H. (1982), *Structures et dynamique des organisations*, Editions d’Organisation, Paris.

- MOREAU D. (2005), *Les marchés de service public*, Editions du Moniteur, Paris
- MOREL C. (2002), *Les décisions absurdes, Sociologie des erreurs radicales persistantes*, ed. Gallimard, Coll. Bibliothèque des Sciences Humaines, Paris
- NEAVE G. (1988), « On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise : an Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986 – 1988 », *European Journal of Education*, 23 (1/2) pp.7-23
- NICINSKI S. (2005), *Droit public de la concurrence*, ed. LGDJ, Paris
- NOIRIEL G. (1948), *Le creuset français. Histoire de l'immigration*, Paris, ed. Le Seuil.
- ORANGE G. (1999), « Management Public », in *Encyclopédie de la Gestion et du Management*, ouvrage collectif dirigé par LE DUFF R. ed. Dalloz, Paris, pp. 743 - 746
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publ. Co, Reading MA.
- OSBORNE D., GAEBLER T., (1993) *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, ed. Plume Book, New York
- PAXTON R.O. (1973), *La France de Vichy, 1940 – 1944*, Paris, ed. Le Seuil.
- PEPPER S.C. (1942), *Ressources Humaines*, 4^{ème} édition, Paris, Vuibert.
- PERY N. (1999), « La formation professionnelle : diagnostic, défis et enjeux », Secrétariat d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle, Paris.
- PETTIGREW A.M. (1985a), *The Awagkening Giant. Continuity and Change in ICI*, Oxford, Basil Blackwell.
- PETTIGREW A.M.. (1985b), “Contextualist Research : A Natural Way to Link Theory and Practice”, in LAWER III E.E., *Doing Research that is useful for Theory and Practice*, San Francisco, Jossey – Bass, pp.222-249.
- PETTIGREW A.M. (1990), *Longitudinal Field Research on Change : Theory and Practice*, Organization Science, vol.1, n°3, pp.267-291.
- PHILIPPONNEAU M. (1967), *La gauche et les régions*, ed. Calmann – Lévy coll. Questions d'actualité, Paris
- PICHULT, F. (1996), *Ressources Humaines et changement stratégique*, Louvain, De Boeck Universités
- PICHULT F. et NIZET J. (2000), *Les pratiques de gestion des ressources humaines*, coll. Points/Inédit/Essais, Editions du Seuil, Paris
- PICHULT F. (2003), « Andrew PETTIGREW : « Le cadre de l'analyse contextualiste », *Encyclopédie des Ressources Humaines*, Ed. Vuibert, Paris, pp.1755-1768

- PIRON F. (2003), « La production politique de l'indifférence dans le nouveau management public », *Anthropologie et Sociétés*, vol.27, n°3, pp.47-71
- POLLITT C. (1995), « Justifications by works or by faith ?Evaluating the new public managment”, *Evaluation*, 1(2), pp.133-154
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford
- POLLITT C. (2003) “Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale” *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* – volume 3 – n°3, OCDE
- POWER M. (2005), *La Société de l'audit : l'obsession du contrôle*, éd. La découverte, collection Entreprise et Société, Paris
- Projet de Loi de Finances 2008 (source : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl0189.asp>)
- Projet de loi relatif à l'Orientation et à la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie (Source :http://www.aef.info/public/fr/medias/docutheque/document/aef/2009/2063_projet_de_loi_formation_09-04-09.pdf)
- QUINN R.E., et CAMERON K.S. (1988), *Toward a theory of change in organization and management*, Ballinger Pub.Co, Cambridge
- RAFFARIN J.P. (2002), *Pour une nouvelle gouvernance*, ed. L'Archipel, Paris, p. 74
- Rapport du cabinet « Depardieu / Brocas / Maffei » en date du 27 juillet 2005 à l'intention de l'Association des Régions de France
- Rapport final du « groupe de travail sur l'organisation de la FPA » (1965), Direction Générale du Travail et de l'Emploi.
(source : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000100/0000.pdf>)
- Rapport d'information n°365 (2006-2007) de M. Bernard SEILLIER, fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle, déposé le 4 juillet 2007 (source : http://www.senat.fr/rap/r06-365-1/r06-365-1_mono.html)
- Rapport n°1730 de la « Commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales réunie le 10 juin 2009 » (source : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1730.asp>)
- Rapport du « Conseil d'analyse économique » (2000),
- Rapport du « Comité d'Evaluation du 3^{ème} contrat de progrès entre l'État et l'AFPA – 2004/2008 » (2009), mai.

- RAYMUNDIE R., MATHARAN X., NOEL M., NICINSKI S. (2007) « Note juridique relative aux relations contractuelles entretenues entre les régions et les organismes de formation professionnelle » : Association des Régions de France, 26 septembre.
- REMOND B. (1993), *La région*, Montchrestien, collection Clefs Politiques, Paris.
- REVAULT d'ALLONNES M. (1995), *Ce que l'homme fait à l'homme. Essai sur le mal politique*, ed. Le Seuil, Réédition Champs - Flammarion, Paris.
- REVAULT d'ALLONNES M. (1999), *Le dépérissement de la politique*, Edition Aubier, Paris
- ROSE J. (1984), *En quête d'emploi*, ed. Economica, Paris
- ROSE J. (2001), *La relation emploi – formation : éléments pour une analyse*, proposition au Haut Comité Education – Economie – Emploi
- ROSE J. (2002), « L'Université entre concurrence et coopération : que devient le service public ? » in *Concurrence et Services publics ; enjeux et perspectives* ouvrage collectif dirigé par HENAFF G., ed. PUR, Rennes
- ROSE N. et MILLER P. (1992), « Political Power Beyond the State : Problematics of Government », *British Journal of Sociology*, 43(2), pp.173-205
- ROUX J.P. (1980), *La France de la Quatrième République*, Tome 1, 1944 – 1952, Paris, ed. Le Seuil
- SAUVY A. (1967), *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Fayard, Paris.
- SCHEDLER K. (1995), *New Public Management*, ed. Haupt, Berne.
- SCHÖN D.A. (1983), *The reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*, Londres, Temple Smith.(Traduction française par HEYNEMAND J., GAGNON D., (1994) *Le praticien réflexif : A la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*, Coll. Formation des Maîtres, Ed. Logiques, Montréal
- SCOTT W.R. (1995), *Institutions and Organizations*. Thousand Oakes, Sage.
- SELF P. (1993), *Government by the Market ? The Politics of Public Choice*, Mac Millan Press, Londres
- TALBOT C. (2003), « La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique » (source : [http://www. CAIRN.INFO/REVUE-FRANCAISE-D-ADMINISTRATION-PUBLIQUE-1-P-11.HTM](http://www.CAIRN.INFO/REVUE-FRANCAISE-D-ADMINISTRATION-PUBLIQUE-1-P-11.HTM))
- THELOT C. et MARCHAND O. (1991), « *Deux siècles de travail en France* » INSEE, Collection Etudes
- THIERRY M.,et al. (2009), Rapport de la « Mission relative à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général dans la transposition de la directive « services » et

l'application du droit communautaire des aides d'état » (Source :

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000100/0000.pdf>)

- THIETARD R-A. (1999), *Méthodes de recherche en Management*, ed. Dunod, Paris.
- THOENIG JC. (2000), « L'aventure des réformes administratives est aussi une affaire de professionnalisme », *L'administration dans tous ses états*, Y. Emery, Ed. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 163 – 173.
- THOMPSON (1967), *Organizations in Action*, ed. Mac Graw Hill, New York
- TOWNLEY B., COOPER D.J. and OAKES L. (2003), « Performances Measures and Rationalization of Organizations » *Organization Studies* 24(7) ; pp. 1045 – 1071, ed. Sage, Londres
- Traité de Rome (1957), (Source : JOCE « Version Consolidée du traité instituant la Communauté Européenne » http://www.traitederome.fr/fileadmin/CIE/pdf_traites/tce.pdf), 25mars.
- TRIPIER (1990), *L'immigration dans la classe ouvrière française*, Ed. L'Harmattan, Paris.
- TROGER V. (1990), *Histoire des centres d'apprentissage 1939 – 1959*, thèse de doctorat Université de Paris IV, UFR d'Histoire
- TROSA. S. (2007), *Vers un management post bureaucratique : la réforme de l'État, une réforme de la société*, Collection « Questions contemporaines », ed. L'Harmattan, Paris
- URIO P. (1998), « La gestion publique au service du marché », in M. Hufty (éds), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF et les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève
- VANDENBERGHE V. (2001), « Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement ; origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité », *Education et Sociétés*, n°8 2001/2, pp.111-123, ed. De Boeck Université, Louvain
- VARONE F. (1998), «Nouvelle gestion publique : enjeux pour l'enseignement spécialisé», *Pédagogie Spécialisée*, 4(4), pp.7-13
- VILLEY O. (1993), *La mobilisation professionnelle des jeunes par la formation en alternance*, Paris, La Documentation Française.
- WACHEUX F. (1996), *Méthodes Qualitatives et recherche en Gestion*, ed. Economica, Paris
- .WEBER M. (1971/1995), *Economie et société*, ed. Plon, t.1, Paris, p.301
- WEBER M. (1991) *Economie et société. Les catégories de la sociologie*, livre I, ed. Agora, Paris, pp. 55 à 61

- WHIPP R., ROSENFELD R. et PETTIGREW A.M. (1988), "Understanding Strategic Change Processes : Somme Preliminary Findings", in PETTIGREW A.M. (1988), *The Management Of Strategic Change*, Oxford, Basil Blackwell, pp.13-55.
- WHITLEY R. (1989), *Knowledge and Practice in the Management and Policy Sciences*, Manchester Business School, Working Paper
- WILLIAMSON O.E. (1996), "Economic organization: the case for candor", *Academy of Management Review*, Vol. 21 pp.48-57

ANNEXES

« Brève présentation de la théorie de l'Agence »

Depuis la fin du siècle dernier, le système capitaliste a connu plusieurs évolutions. Parmi ces évolutions il y a le développement d'entreprises du type managérial caractérisées par la diffusion de l'actionnariat et la séparation des fonctions de propriété et de décision.

La relation d'agence

Jensen et Meckling (1976) définissent une relation d'agence comme « un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (principal) engage une autre personne (agent) pour exécuter à son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent ».

Cette relation :

- met en jeu des droits de propriété.
 - repose sur la relation d'autorité.
 - pose le problème d'information imparfaite des contractants (notion d'asymétrie d'information).
 - est asymétrique.
 - elle repose sur deux hypothèses comportementales :
 - la première suppose que les individus cherchent à maximiser leur utilité,
 - la deuxième postule que les individus sont susceptibles de tirer profit de l'incomplétude des contrats (G. Charreaux, A. Couret, P. Joffre et alii, 1987)
- Les intérêts des deux parties peuvent diverger.
Il y a information imparfaite et asymétrie d'information entre les parties ; il y a risque d'opportunisme.

Jensen et Meckling notent que dans un contexte d'asymétrie d'information et d'impossibilité de rédiger des contrats complets, des conflits d'intérêts peuvent survenir. Ils en identifient deux types :

- les conflits entre actionnaires et dirigeants
- les conflits entre actionnaires - dirigeants et créanciers.

Selon eux, cette relation d'agence a un coût : en effet, l'assurance du principal que l'agent prendra des décisions optimales comporte elle-même un coût.

Jensen et Meckling distinguent trois types de coûts:

- Les coûts de surveillance et d'incitation : engagés par le principal pour orienter le compte de l'agent.
- Les coûts d'obligation : engagés par l'agent afin de mettre le principal en confiance.
- La perte résiduelle.

La question centrale est de déterminer le type de la structure contractuelle qui minimise les coûts. Pour résoudre le problème de la divergence des intérêts, sont signés des contrats formels qui tendent à faire converger les intérêts du principal avec ceux des agents ainsi que la mise en œuvre des systèmes de contrôle.

La théorie d'agence vise soit à :

Expliquer les formes organisationnelles comme mode de réduction des coûts d'agence (la théorie positive).

Proposer des mécanismes de contrôle et d'incitation visant à réduire des coûts (la théorie normative).

Elle repose sur les hypothèses suivantes:

Chaque partie cherche à maximiser son utilité.

Chaque partie anticipe rationnellement l'effet d'une relation d'agence sur ses résultats futurs.

De fait les intérêts des parties sont souvent divergents.

La théorie positive

La théorie positive fondée par Jensen et Meckling démontre que les systèmes de rapports contractuels libres conduisent spontanément à la sélection des formes organisationnelles les plus efficaces.

Il existe des relations entre complexité, processus de décision et développement du risque.

A cet égard, Fama et Jensen avancent deux propositions :

- La séparation entre développement des risques et fonction de gestion conduit à des systèmes de décision où il y a séparation des fonctions de gestion et de contrôle de décision.
- La combinaison de la fonction de gestion et de la fonction de contrôle sur un petit nombre d'agent conduit à une concentration des créances résiduelles chez ces mêmes agents.

2- Théorie normative

Elle repose sur l'élaboration des mécanismes de contrôle et d'incitation visant à réduire les coûts. Les différentes stratégies de contrôle sont les suivantes :

- concevoir un emploi simple, de sorte que les comportements puissent être facilement observés et rémunérés en conséquence,
- concevoir un emploi plus complexe et plus intéressant, investir dans le système d'information, au principe de contractualisation budgétaire et aux audits afin de mieux caractériser les comportements.
- concevoir un emploi complexe mais fonder l'évaluation des résultats sur des notions simples telles que le résultat d'exploitation

Principaux ouvrages et sites :

CORIAT B. et WEINSTEIN O., (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, ed. Librairie Générale Française, Paris.

CHARREAUX G, (1987), « Structure de propriété, relation « agence et performance financière » *Revue économique*. Pp521-552.

Site :<http://ungaro.u-bourgogne.fr/wp/0991201.pdf>

Déclaration de la Sorbonne (25 mai 1998)
**« Harmoniser l'architecture du système européen
d'enseignement supérieur »**

A l'occasion du 800^{ème} anniversaire de l'Université de Paris, déclaration conjointe des quatre ministres en charge de l'enseignement supérieur en Allemagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. lundi 25 mai 1998

Paris, en Sorbonne, le 25 mai 1998

La construction européenne a tout récemment effectué des progrès très importants. Mais si pertinents que soient ces progrès, ils ne doivent pas nous faire oublier que l'Europe que nous bâtissons n'est pas seulement celle de l'Euro, des banques et de l'économie ; elle doit être aussi une Europe du savoir. Nous devons renforcer et utiliser dans notre construction les dimensions intellectuelles, culturelles, sociales et techniques de notre continent. Elles ont été, dans une large mesure, modelées par ses universités, qui continuent à jouer un rôle central dans leur développement.

Les universités sont nées en Europe, pour certaines depuis environ trois quarts de millénaire. Nos quatre pays sont fiers de posséder quelques unes des plus anciennes, qui célèbrent en ce moment d'importants anniversaires, comme le fait aujourd'hui l'université de Paris. Autrefois, étudiants et professeurs circulaient librement et disséminaient rapidement leur savoir à travers le continent. Aujourd'hui, il existe encore un trop grand nombre de nos étudiants qui obtiennent leurs diplômes sans avoir bénéficié d'une période d'études en dehors des frontières nationales.

Nous abordons une période de changements majeurs dans l'éducation, dans les conditions de travail, une période de diversification du déroulement des carrières professionnelles ; l'éducation et la formation tout au long de la vie deviennent une évidente obligation. Nous devons à nos étudiants et à notre société dans son ensemble un système d'enseignement supérieur qui leur offre les meilleures chances de trouver leur propre domaine d'excellence.

Un espace européen ouvert de l'enseignement supérieur offre d'abondantes perspectives positives, tout en respectant, bien sûr, nos diversités, mais exige par ailleurs des efforts vigoureux pour abolir les barrières et développer un cadre d'enseignement, afin de promouvoir la mobilité et une coopération toujours plus étroite.

La reconnaissance internationale et le potentiel attractif de nos systèmes sont directement liés à leur lisibilité en interne et à l'extérieur. Un système semble émerger, dans lequel deux cycles principaux - pré-licence et post-licence - devraient être reconnus pour faciliter comparaisons et équivalences au niveau international.

Une grande part de l'originalité et de la souplesse d'un tel système passeront, dans une large mesure, par l'utilisation de "crédits" (comme dans le schéma ECTS) et de semestres. Cela

permettra la validation des crédits acquis par ceux qui choisiraient de conduire leur éducation, initiale ou continue, dans différentes universités européennes et souhaiteraient acquérir leurs diplômes à leur rythme, tout au long de leur vie. En fait, les étudiants devraient pouvoir avoir accès au monde universitaire à n'importe quel moment de leur vie professionnelle, en venant des milieux les plus divers.

Dans le cycle conduisant à la licence, les étudiants devraient se voir offrir des programmes suffisamment diversifiés, comprenant notamment la possibilité de suivre des études pluridisciplinaires, d'acquérir une compétence en langues vivantes et d'utiliser les nouvelles technologies de l'information.

La reconnaissance internationale du diplôme couronnant le cycle pré-licence comme niveau pertinent de qualification est importante pour le succès de ce projet, par lequel nous souhaitons rendre transparents nos systèmes d'enseignement supérieur.

Dans le cycle postérieur à la licence, il y aurait le choix entre un diplôme plus court de "master" et un doctorat plus long, en ménageant les passerelles entre l'un et l'autre. Dans les deux diplômes, on mettrait l'accent, comme il convient, sur la recherche et le travail individuel.

Aux deux niveaux - pré-licence et post-licence - les étudiants seraient encouragés à passer un semestre au moins dans des universités étrangères. En même temps, un plus grand nombre d'enseignants et de chercheurs devraient travailler dans des pays européens autres que le leur. Le soutien croissant de l'Union européenne à la mobilité des étudiants et des professeurs devrait être pleinement utilisé.

La plupart des pays, et pas seulement à l'intérieur de l'Europe, ont désormais pleinement conscience du besoin de promouvoir cette évolution. Les Conférences de recteurs européens, des présidents d'universités, des groupes d'experts et d'universitaires, dans nos pays respectifs, se sont engagées dans une vaste réflexion en ce sens.

Une convention sur la reconnaissance des qualifications universitaires en Europe a été signée l'an dernier à Lisbonne. Cette convention établit un certain nombre de conditions de base, tout en reconnaissant que les pays, de leur côté, pouvaient s'engager dans des projets encore plus constructifs. Partant de ces conclusions, nous pouvons les utiliser pour aller plus loin. Il existe déjà beaucoup de points communs pour cette reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur à des fins professionnelles, à travers les directives de l'Union européenne.

Nos gouvernements, cependant, continuent à avoir un rôle significatif à jouer en ce sens, en encourageant tous les moyens de valider les connaissances acquises et de mieux reconnaître nos diplômes respectifs. Nous comptons promouvoir ainsi des accords interuniversitaires allant dans ce sens. L'harmonisation progressive des structures d'ensemble de nos diplômes et de nos cycles d'études sera rendue possible par un renforcement de l'expérience existante, par des diplômes conjoints, des projets-pilotes et par un dialogue avec toutes les parties concernées.

Nous nous engageons ici à encourager l'émergence d'un cadre commun de référence, visant à améliorer la lisibilité des diplômes, à faciliter la mobilité des étudiants ainsi que leur employabilité. L'anniversaire de l'université de Paris, qui se déroule aujourd'hui en Sorbonne,

nous offre l'occasion solennelle de nous engager dans cet effort de création d'un espace européen de l'enseignement supérieur, où puissent entrer en interaction nos identités nationales et nos intérêts communs, où nous nous renforçons les uns les autres pour le profit de l'Europe, de ses étudiants, et plus généralement de ses citoyens. Nous lançons un appel aux autres États-membres de l'Union, aux autres pays de l'Europe pour nous rejoindre dans cet objectif, à toutes les universités européennes pour consolider la place de l'Europe dans le monde en améliorant et en remettant sans cesse à jour l'éducation offerte à ses citoyens.

Claude Allègre, Ministre de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie (France)

Luigi Berlinguer Ministre de l'Instruction Publique de l'Université et de la Recherche (Italie)

Tessa Blackstone Ministre de l'Enseignement Supérieur (Royaume Uni)

Jürgen Rüttgers Ministre de l'Éducation, des Sciences, de la Recherche et de la Technologie (Allemagne)

Source : http://www.paris-lavillette.archi.fr/limado/Declaration_de_la_Sorbonne.htm

Annexe n° 3

Extrait du débat à l'élection présidentielle S. Royal et N. Sarkozy (verbatim)

N. Sarkozy :

« L'État a transféré la compétence de la formation professionnelle aux régions. Entre temps, tenez-vous bien, Monsieur Poivre d'Arvor, les effectifs de la formation professionnelle dans l'État ont augmenté de 60 %. »....

« Bien sûr, on peut améliorer l'efficacité du service public, on peut l'évaluer. Mais il faut dire très clairement aux Français, lorsque vous leur dites qu'il y aura 225 000 fonctionnaires en moins, où vous allez les retirer. Moi, je crois tout le contraire de ce que vous venez de dire, que ce sont des services publics efficaces qui garantissent aussi la compétitivité économique d'une entreprise, la compétitivité économique de l'économie française. »....

« En revanche, comme je réformerai la décentralisation, comme je veux faire une nouvelle étape, mais une vraie cette fois de régionalisation, au lieu d'avoir des doublons, des chevauchements, de l'augmentation de la fiscalité locale (car, avec votre loi, l'État a transféré des compétences sans transférer les ressources et sans clarifier la répartition des responsabilités), ce que je propose, c'est de lutter contre toutes les formes de gaspillage d'argent public car chacun sera au clair sur ses responsabilités. La région saura ce qu'elle a à faire, en particulier les aides économiques. Les départements seront au clair sur leurs responsabilités. Les communautés d'agglomération, les communes également. Il n'y aura plus ces chevauchements et ces gaspillages. Donc une véritable réforme de l'État pour qu'il soit plus rapide, plus efficace et plus économe en fonds publics. »

source :

tempsreel.nouvelobs.com/speciales/politique/elysee_2007/20070503.OBS5263/verbatim.html

Extraits du chapitre II de l'ouvrage de Boris Dänzer Kantof concernant le corpus pédagogique de l'AFPA et sa genèse :

« D'Alfred Carrard à la « méthode Darreau »

À L'HEURE DE LA RATIONALISATION ET DU TAYLORISME

D'une croissance spectaculaire à une crise brutale

Entre 1913 et 1930 on assiste à une augmentation de la production industrielle de plus de 40% marquée surtout par l'essor des industries électrochimiques, mécaniques et automobiles. Les gains de productivité sont de + 5,8% par an de 1920 à 1930, ce qui est sans équivalent dans l'histoire économique du siècle.

Cette évolution entraîne un véritable bouleversement des processus de production et parallèlement, la mise en œuvre d'une rationalisation et la diffusion en France de « L'Organisation Scientifique du Travail ».

La rationalisation au service des industries françaises

La diminution de la durée du temps de travail à 8h par jour et la faible croissance démographique, poussent les industriels français à rationaliser le travail ouvrier afin d'en obtenir un meilleur rendement.

Les promoteurs et des diffuseurs de la rationalisation sont, dans un premier temps, les associations d'ingénieurs.

Ses premières applications naissent durant la Première Guerre mondiale, dans l'industrie de la Défense nationale. Les premières chaînes « civiles » sont implantées chez Citroën en 1919, puis chez Renault en 1922. Créé en 1921, le Comité national de l'Organisation Française (CNOF) entend promouvoir la rationalisation de la production industrielle en favorisant « le développement de méthodes d'organisation scientifique en tant que facteur essentiel du progrès économique et social par l'obtention du prix de revient minimum des produits et du rendement maximum de l'entreprise ». Son Vice – Président Henri Fayol entreprend de dépasser les limites de l'organisation taylorienne en accordant une place centrale au facteur humain.

A partir de 1926-1927, ce sont les organisations patronales qui mènent le mouvement et non plus les ingénieurs d'organisation. En 1929, la CEGOST (Commission Générale de l'Organisation Scientifique du Travail) est créée avec pour mission d'orienter l'industrie vers ces formules nouvelles d'organisation.

L'apprentissage en crise

Pour répondre à la pénurie d'ouvriers qualifiés, les centres patronaux d'apprentissage mettent en place une formation professionnelle d'un type nouveau. En réduisant la durée des apprentissages, son organisation se veut rationnelle. Deux notions étayent cette organisation : la rationalisation et la psychotechnique. La rationalisation du déroulement et de l'organisation de la formation de l'apprenti rompt avec l'empirisme des apprentissages sur le tas. La création en 1926 d'une commission « enseignement » au sein du CNOF favorise le rapprochement entre les notions de rationalisation et d'apprentissage des adultes. Le modèle organisationnel du travail est appliqué au process de formation des ouvriers qualifiés.

S'élabore alors une pédagogie qui emprunte à la démarche scientifique ses principes fondamentaux tels l'observation, la déduction, l'expérimentation.

La psychotechnique est un complément de l'organisation rationnelle de la formation professionnelle, qui elles sont fondées sur la mesure des aptitudes et n'ont d'autre objectif que la sélection de la main d'œuvre.

LA « MÉTHODE CARRARD » : UNE MÉTHODE ACTIVE, POSITIVE ET PROGRESSIVE

Cette méthode rend indissociables pédagogie et sélection

Une pédagogie originale de l'apprentissage

La pensée d'Alfred Carrard s'est nourrie du « Discours de la méthode » de Descartes, des travaux de Claude Bernard de même que ceux de Karstensteiner, actif à Munich avant 1914, comme ceux du français Charles Frémont (né en 1855). Ce dernier avec les règles du limage exprime déjà les règles essentielles d'une pédagogie originale de l'apprentissage qui s'appuie sur une analyse des opérations professionnelles, l'importance de la recombinaison progressive de l'attitude du professionnel par séries successives d'exercices, l'alliance continue de la technologie à la pratique et l'intérêt de l'éducateur à s'appuyer sur la personnalité de l'élève pour donner une plus grande efficacité à l'apprentissage.

Cette méthode s'articule autour de deux principes majeurs :

- il existe à la base de chaque métier une série d'habitudes que celui qui l'exerce a assimilées avec le temps et que l'on appelle « automatismes ». Ce sont ces automatismes que l'apprenti devra acquérir au cours de sa formation.*
- La nécessité de libérer l'apprenti de son angoisse et de la crainte de ne jamais y arriver. Pour cela il faut réduire le plus possible la durée de la phase d'acquisition des notions de base du métier.*

Pour réduire la distance entre théorie et pratique, Carrard insiste sur le rôle du moniteur.

Cette méthode se veut active, positive et progressive. Active, car l'apprentissage est une « auto – expérimentation dirigée ». L'apprenti doit contrôler ses résultats, trouver et préciser les corrections, déterminer les règles à suivre après en avoir découvert les raisons et les avoir expliquées.

Positive car le moniteur profite de toutes les erreurs commises pour en tirer des enseignements. Il souligne les progrès de l'apprenti et lui indique la direction.

Progressive car chaque nouvel exercice repose sur l'exécution correcte de l'exercice précédent. L'intérêt est maintenu en éveil et le moniteur fait naître en lui le besoin d'apprendre de nouveau.

On peut résumer les idées forces d'enseignement par trois grands principes :

- éveiller l'intérêt de l'apprenti,*
- ne pas le laisser prendre de mauvaises habitudes,*
- rendre progressifs les exercices.*

L'étape fondamentale du préapprentissage

Pour favoriser la régularité des progrès A. Carrard distingue deux étapes dans les plans d'enseignement : le préapprentissage et l'apprentissage proprement dit.

Le préapprentissage est une période au cours de laquelle l'apprenti s'attache à l'acquisition réfléchie du « geste de base » qui, à force d'exercices, doit devenir un automatisme gestuel voire un réflexe. Les gestes et les opérations fondamentales, passés au crible d'une analyse sont progressivement exécutés et conduisent à la « reconstitution », donc à la synthèse des gestes et des opérations de base découpées auparavant. L'apprentissage réside, quant à lui, dans l'utilisation de cet acquis en vue de la réalisation d'ouvrages plus complexes.

Le rôle clé du moniteur

La méthode Carrard accorde également un rôle important au moniteur. Celui-ci doit être conscient de sa responsabilité et préparé à sa fonction de chef. Pour ce faire il doit connaître personnellement ses apprentis et ne doit s'adresser qu'à un petit nombre (6 apprentis débutants au plus). Le moniteur doit être préparé à la compréhension de la méthode pédagogique préconisée et à concevoir et utiliser les programmes d'enseignement inspirés de celle – ci.

De la psychotechnique à la formation des adultes

A. Carrard préconise l'emploi de tests psychotechniques par des psychologues ayant étudié le métier vers l'apprentissage duquel on dirige le candidat pour en tracer le profil « psycho - professionnel » complet. Les conclusions de l'examen devront compléter de façons habituelles de procéder pour le recrutement des apprentis.

La méthode préconisée par Carrard, si elle est d'abord destinée à l'apprentissage des jeunes, peut néanmoins être appliquée à la formation des adultes.

En 1939 – 1940, A. Carrard est sollicité par le ministère du Travail français dans le cadre de « l'instruction pédagogique des moniteurs aux méthodes de formation professionnelle accélérée » pour les industries d'armement. Il rédige à cette occasion une « Méthode de formation professionnelle pour la spécialisation rapide des manoeuvres à former pour des travaux définis d'ajustage, de fraisage et de tournage ».

LE CENTRE DE FORMATION DES CADRES PROFESSIONNELS OU L'ÉLABORATION D'UNE PÉDAGOGIE AUTONOME (1940 – 1944)

Dès son installation en juillet 1940, le gouvernement de Vichy est confronté au problème des jeunes sans emploi dans une France désorganisée et occupée. On compte 400 000 chômeurs au 31 août 1940, qui seront plus d'un million deux mois plus tard.

Dans la doctrine de la Révolution Nationale, l'Education occupe une place centrale, si l'on veut opérer « le redressement intellectuel et moral de la Jeunesse ». La loi du 28 novembre 1940 charge le Secrétariat Général à la Jeunesse (SGJ) d'organiser l'utilisation et l'éducation des jeunes et de les préparer « par une éducation professionnelle, physique et civique à mettre dès que possible leurs activités au service du Pays ».

Du chômage à la guerre, de nouvelles organisations

Les structures créées à cet effet sous l'égide du SGJ, essentiellement entre 1940 et 1942, prolongent les centres de reclassement d'adultes ayant participé à la formation accélérée au début de la guerre. Ils sont rouverts à partir de décembre 1940 sous le nom de « Centres de Formation Professionnelle », de « Centres pour jeunes inoccupés », ou encore de « Centres de jeunesse » au bénéfice des jeunes de 16 à 20 ans « non susceptibles d'être réemployés prochainement dans leur profession ou dirigés vers l'agriculture ».

L'enseignement à donner dans ces centres doit avoir pour programme, selon une instruction du 9 août 1940, l'initiation sommaire à différents métiers et en particulier à la menuiserie, la maçonnerie, la forge, l'ajustage et l'électricité. La scolarité y est d'une durée de trois ans comme pour un CAP. À la Libération le nombre de ces centres de formation professionnelle s'élève à 887. Il regroupe environ 56 000 jeunes en 1943. A partir d'août 1944, ils seront intégrés dans l'Enseignement technique de l' Education Nationale.

La formation accélérée au ministère de l'Armement cesse avec l'Armistice. C'est l'époque des bilans. Ceux – ci montrent que les méthodes employées sont adaptables à des adolescents, car elles facilitent chez l'apprenti l'acquisition de notions fondamentales d'un métier. En outre, l'expérience de formation préalable des moniteurs et la mise au point de documents nécessaires à leur enseignement faite pendant la première phase de la guerre se sont révélés très efficaces.

En septembre 1940 il est suggéré au ministère du Travail de prendre en compte directement, pour le développer, le système embryonnaire et occasionnel de formation pédagogique et le bureau d'études qui avait été mis au point pour la publication des cours de formation professionnelle.

Robert Trocmé ancien chef de service de la FPA au ministère de l'Armement, crée un centre de formation des moniteurs qui organise les premiers stages de formation pédagogique de moniteurs d'enseignement professionnel sur une échelle jusqu'ici inconnue. Entre janvier 1941 et juillet 1944, 2800 moniteurs seront formés au cours de 34 stages.

Des hommes aux sources de la formation professionnelle

Ouvert officiellement le 16 décembre 1940, le Centre de Formation des Cadres Professionnels (CFCP) se veut à la fois une école de formation des moniteurs professionnels et un bureau d'étude chargé d'élaborer des progressions d'exercices, des programmes de

cycles d'éducation professionnelle et d'apprentissage et de mettre à disposition des instructeurs les documents pédagogiques nécessaires à leur enseignement. Une formation de sélectionneur est également dispensée.

Le CFCP fait partie de la centaine d'écoles de cadres, créées par Vichy dans pratiquement tous les secteurs de la vie sociale, dont la plus connue est l'école de cadres d'Uriage. Il est sous la double tutelle du SGJ et du secrétariat d'État au Travail. Sa gestion administrative est confiée fin 1941, à un organisme neutre l'Institut National des Métiers. Un fonctionnaire de l'administration du Travail est nommé directeur technique adjoint puis directeur de l'institut. Le CFCP s'installe rue Dareau. Comme le souligne B. Bonnet dans sa thèse, le souci du CFCP d'inscrire les activités au sein d'une logique exclusivement professionnelle, aucune charge ne sera retenue contre eux à la Libération. La nomination du directeur de l'institut à la direction de la Formation Professionnelle au ministère du Travail « témoignera de la réalité de leur résistance implicite à la diffusion des idéaux de la Révolution Nationale ».

Quand naît la « méthode Dareau »

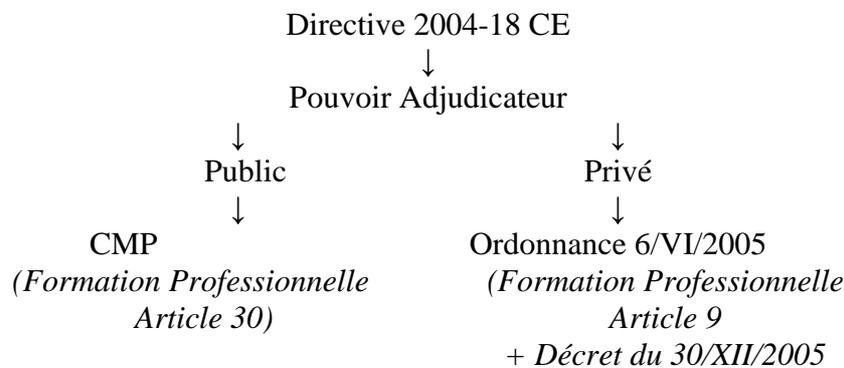
Parallèlement à la formation des moniteurs, le CFCP commence l'étude de progressions d'exercices. Il participe à l'élaboration des programmes de cycles d'éducation pré-professionnelle et d'apprentissage. La première progression d'exercices du CFCP, intitulée « Une méthode de formation pour les métiers urbains ou ruraux », paraît en 1941 sous le double patronage du ministère du Travail et du Secrétariat d'État à la Jeunesse du ministère de l'Éducation Nationale. Cette brochure est produite par Jean Chadourne constitue la doctrine pédagogique du SGJ en matière d'apprentissage. Mais il n'y a pas fusion entre la doctrine du SGJ et celle que CFCP élabore sous sa tutelle. « Les responsables du CFCP ne sauraient en aucun cas être assimilés aux idéologues de leurs institutions » (cf. B. Bonnet) « Ils sont le noyau dur autour duquel se construiront successivement après la Libération, l'INCP, le CNFM et l'INFP, institutions qui assureront la continuité doctrinale du CFCP. ». Cette doctrine élaborée sous Vichy deviendra la Formation Professionnelle Accélérée (FPA), ancêtre de l'AFPA.

Jouissant d'une grande autonomie due à une absence totale de prescription quant aux pratiques pédagogiques, les responsables du CFCP vont ancrer leur discours « au sein de l'univers professionnel en général et celui du métier en particulier ».

Rencontre avec Nicole MENU Directrice des Affaires Juridiques de l'AFPA
Montreuil le 28 / VI / 2007

Préambule

L'AFPA est un Pouvoir Adjudicateur (PA). Ses achats sont soumis à une ordonnance du 6/VI/2005 qui transpose pour les PA privés, la directive 2004-18 du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation de marchés publics.



I - Histoire :

L'AFPA trouve son origine dans les années 1930 Sa pédagogie était fondée sur la mise en situation de poste de travail des stagiaires : l'apprentissage par le geste comme le préconise la méthode Carrard, utilisée avant – guerre par le patronat qui créa alors de centres de formation liés aux branches. Les organisations syndicales quant à elles créèrent des centres de formation inter professionnels.

Après la 2nde guerre mondiale et compte tenu de la nécessité de reconstruire le pays sans délai, l'État élabore une politique de Formation Professionnelle Accélérée (FPA). C'est le fameux décret fondateur du 9 novembre 1946. Les bénéficiaires de la FPA étaient alors considérés à l'image des Salariés comme des travailleurs à temps plein ce qui justifiait qu'ils puissent percevoir une rémunération durant leur formation.

Pour autant l'État n'avait pas les moyens de cette politique et il proposa aux Partenaires Sociaux une forme d'adhésion il serait présent au côté des partenaires sociaux. C'est ainsi que naît l'ANIFRMO qui deviendra l'AFPA en 1966 et le principe du tripartisme qui constitue encore le socle des valeurs de l'institution. Le 11 janvier 1949 consacre l'AFPA comme gestionnaire unique de tous les centres collectifs de formation professionnelle accélérée qui lui sont transférés en pleine jouissance.

En 1966 l'État décide de réformer les services de la main d'œuvre et de créer un établissement public administratif, l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE). Cette restructuration pose la question de la fusion des services de l'Anpe avec ceux l'AFPA, comme

cela a été fait dans d'autres pays. La fusion aurait signifié la fin du tripartisme et l'AFPA et l'ANPE seraient devenues un seul établissement public.

Le débat fût tranché au plus haut niveau de l'État par le Général de Gaulle qui considéra que le progrès de l'homme n'était pas la seule affaire de l'État, mais également celle des Partenaires Sociaux.

L'AFPA resta donc une association de loi 1901. Pour autant et compte tenu de sa mission d'intérêt général l'État lui impose dès lors un règlement financier et comptable par un arrêté du 18 février 1966 qui en fait virtuellement un établissement public obligeant l'association à respecter à la fois les règles de la comptabilité privée et celle d'une comptabilité publique avec soumission de ses achats au Code des Marchés Publics. Un autre arrêté du 1^{er} février 1966 décrit les actes de gestion qui sont soumis à un visa préalable du Contrôleur Général économique et financier de l'État

II – La situation récente

Le contexte historique est d'abord un procédé didactique très lié au métier et une très forte implication des branches du haut en bas du processus pédagogique jusque dans l'ingénierie du titre et la constitution jurys eux – mêmes.

L'État est omniprésent dans la vie de l'association, gestionnaire de fait et peu sensible à son environnement ainsi qu'à l'évolution du droit. C'est ainsi que l'État en 1994 demande à l'AFPA de diversifier ses activités pour conquérir au moins 30% de ses recettes sur le marché privé, ce qui naturellement l'expose à la concurrence. En revanche en 1998, l'État se ravise et ordonne à l'AFPA de se consacrer à la « commande publique », c'est-à-dire à sa propre commande.

Cependant, le monde de la formation professionnelle évolue et trois évènements sont susceptibles d'impacter l'évolution de l'AFPA.

Il s'agit tout d'abord de la loi de 1971 sur le droit à la formation professionnelle continue des salariés qui crée un véritable marché de la formation et donc une certaine concurrence avec l'émergence d'une myriade d'organismes de formation.

Il s'agit ensuite des lois de décentralisation de 1982/1983 qui transfèrent aux Conseils régionaux la formation professionnelle des jeunes.

Il s'agit enfin de la directive 92/50 du 18 juin 1992 qui fait de la formation professionnelle dans son ensemble une activité économique soumise aux marchés publics.

Dès octobre 1990, l'Inspection générale des Finances et l'Inspection générale des Affaires Sociales alertent l'État sur les conséquences opérationnelles et institutionnelles de ces évènements. Ces alertes ne font pas pour autant bouger l'État.

En 2001, après plusieurs condamnations, la France ne peut plus ignorer le droit communautaire et doit se résoudre à transposer la directive 92-50 le 18/VI/1992 et à introduire dans le code des marchés publics le fameux article 30 qui implique que les services de placement et les services d'insertion et de qualification professionnelle soient soumis à des règles de publicité et de mise en concurrence.

S'il ne fait aucun doute pour l'État que les Conseils régionaux doivent désormais s'y conformer, il va chercher à y échapper pour sa commande à l'AFPA.

La recherche de l'exception :

On recherche dans le droit communautaire de même que dans le droit français ce qui pourrait permettre de prévenir la mise en concurrence. Voici deux exemples d'exception : les contrats « in house » passés entre un PA et une structure dite « transparente » car dépendante majoritairement de fonds publics. La relation État / AFPA relève t'elle du contrat « in house » ?

L'avis du Conseil d'État est négatif quant à cette hypothèse car l'État n'était pas majoritaire dans le CA de l'AFPA (cf. tripartisme).

Autre exception procédant du fait que l'Afpa est un pouvoir adjudicateur (PA) : les contrats passés entre PA échappent ils à la mise en concurrence ? Deux communes qui partageaient la même station d'épuration et souhaitaient régler leurs relations financières hors du CMP ont vu leurs dispositions attaquées par un opérateur de droit privé (cf. arrêt Piémont de Barr).

Finalement, l'État va retenir une autre hypothèse, l'État n'a plus de commande. S'appuyant sur l'instruction d'application du code des marchés publics selon laquelle lorsqu'un organisme à but non lucratif élabore de lui-même un programme relevant de l'intérêt général qu'il se propose de mettre en œuvre sous sa propre responsabilité, l'État peut y apporter son concours en le subventionnant. Il s'agit donc d'inverser les facteurs : l'AFPA propose, l'État dispose.

La décentralisation de la commande publique :

En 1983, la formation professionnelle des adultes n'avait pas été transférée aux Régions. Tout au plus en 2002, les Régions reçoivent le pouvoir d'élaborer un programme régional des formations pour les jeunes et les adultes et en cette occasion d'arrêter le schéma des formations de l'AFPA.

Le 23 février 2003, François Fillon alors ministre en charge de l'emploi et de la formation professionnelle adresse à l'AFPA une lettre dans laquelle il affirme l'attachement de l'État à une AFPA tripartite, nationale, une et indivisible, que l'État aidera dans le cadre de la décentralisation de ses crédits et de la concurrence en abrogeant les contraintes de tutelle et de comptabilité publique. Il promet en outre de trouver les moyens juridiques du transfert en pleine propriété du patrimoine immobilier qu'elle utilise et qui appartient à l'État.

Entre février et mai 2003, le spectre du tripartisme s'est manifesté. Comment l'État pouvait-il décider seul sans le consensus des partenaires sociaux de démembrer l'AFPA en vingt – deux entités régionales ? En définitive, l'État ne va, par la loi du 13 août 2004, que transférer aux Conseils régionaux que les crédits de fonctionnement qu'il allouait chaque année à l'AFPA dans le cadre de la Loi de Finances.

Ce revirement loin de sécuriser l'avenir de l'AFPA est un véritable séisme. La voici condamnée à reconquérir l'essentiel de ses ressources dans le cadre des appels d'offre que devront lancer les Conseils régionaux au terme d'une période transitoire fixée au 31 décembre 2008.

La stratégie de l'État concernant l'AFPA est floue :

A peine la décentralisation annoncée, l'État affirme que l'Afpa fait partie intégrante du Service Public de l'Emploi (cf. loi de cohésion sociale de janvier 2005).

Or en 2006 : forte dégradation du budget de l'AFPA en imposant à l'AFPA l'autofinancement d'un vaste plan d'intervention sur le marché du travail en direction des publics fragiles. Les réserves de trésorerie sont anéanties.

En 2007 pour la première fois depuis l'existence de l'AFPA, le PAS Emploi est financé de façon extra budgétaire. Les 200 M€ nécessaires au financement de cette politique sont alloués au 7/8èmes soit 175 sur 200 M€ par les fonds des partenaires sociaux du Fonds Unique de

Péréquation. Les 25 M€ manquants sont financés par l'État au titre de reports du budget 2006 rendus possibles par la mise en œuvre de la LOLF.

Pour le budget 2008, à ce jour, aucune lisibilité.

Parallèlement nous constatons une certaine prise de conscience des Conseils régionaux à des degrés divers et à des rythmes différents d'une Région à l'autre, de l'utilité sociale de l'AFPA.

En revanche le droit s'imisce partout. Et il faut trouver une solution juridique sécurisée à l'après 2008.

III - Quelle(s) solution(s) juridique(s) pour les contractualisations de l'après 2008 ?

31 – *Débat sur les textes européens : la création des Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG)*

311 - *Rappel*

Traité de Rome 1957 (puis Maastricht, Amsterdam, Nice, ...)
(*création du marché unique, libre circulation des biens et des personnes, liberté d'entreprendre, liberté de prester,...*)

↓
Services non économiques
Pas de liberté d'entreprendre
(de l'ordre du régalién,
non délégable)
(Armée, Justice, Police, Diplomatie
et État civil)

↓
Services économiques
Tout le reste –le non régalién)
Marchés Publics, droit de la
concurrence
Interdiction des aides d'État
(*ne pas fausser la concurrence*)

Concernant les Services économiques le droit distingue actuellement deux catégories

↓
Service d'intérêt économique général
(SIEG)
(services relevant de l'article 86-2 du traité)

↓
Service d'Intérêt Général
(SIG)
les services non marchands
(exp : la Sécurité Sociale, l'Unédic, ...)

lobbying pour obtenir une directive – cadre
définissant le SIEG en droit positif

312 – *La Directive ex -Bolkestein*

La nouvelle directive Services (dite « Bolkestein ») n° 2006 – 123 publiée au JO du 23 / XII : 2006) a pour objet d'interdire aux États - membres de légiférer et de réglementer dans le but de freiner la liberté de prester des services à l'intérieur de l'Union. Le parlement européen l'a récusée pour un certain nombre de services relevant de l'expression de droits fondamentaux et en réponse a créé les Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG) (cf. JOCE du 2 décembre 2006)

313 – La création des SSIG

Tout le débat à ce jour consiste à savoir ce que ce concept recouvre. Les services sociaux d'intérêt général sont-ils des services non économiques ou bien sont-ils des services économiques que les Pouvoirs Publics peuvent se procurer selon un régime dérogatoire, l'intérêt général primant sur les règles de la concurrence et du marché ? La décision appartient à chaque État – membre. Le parlement français doit transposer cette directive dans le droit national avant le 31 / XII / 2009. Ceci explique le débat engagé entre l'État et les Conseils régionaux en vue du reporter d'un an ou de deux ans, l'échéance du 1^{er} janvier 2009 pour la mise en concurrence des prestations de l'AFPA.

Le 26 avril 2006 : la Commission a produit une communication, donnant son avis sur les SSIG. Elle y évoque le logement social, et l'ensemble des services prestés aux personnes temporairement ou durablement dans le besoin dont les services prestés aux demandeurs d'emploi. Concernant les questions de Reconversion, Insertion et Qualification professionnelle, elle renvoie les États à leurs responsabilités. Elle a néanmoins interrogé les États quant à leur vision des SSIG. La réponse de l'État français dans le champ de l'emploi nomme l'Afpa (fait rare et elle seule est nommée dans ce texte). L'État dit que les services d'orientation et d'accompagnement délivrés par l'Afpa sont des SSIG. Le PAS Emploi pourrait donc ne pas être de nature économique.

Concernant la formation professionnelle, la réponse de l'État note que celle-ci se situe « *sans conteste dans le champ de la concurrence* ». Il y aurait toutefois à distinguer selon l'État les services de formation qui profitent à une entreprise donnée de ceux qui sont conduits dans le cadre de la Solidarité.

32 – La Délégation de Service Public (DSP)

Elle procède d'une approche quasi - esthétique :

Nature de l'action publique	Répondre à un besoin	Soutenir l'action d'un tiers	Organiser l'action d'intérêt général
Nature de la réponse	Achat / CMP	Subvention	DSP

Selon l'AFPA, c'est moins le principe de la mise en concurrence qui est problématique mais la technique d'achats de prestations portée par le CMP. Or, l'offre de l'AFPA ne se limite pas à une somme de prestations sécables. C'est une offre globale et intégrée qui a pour objectif de donner aux stagiaires les meilleures chances de réussir leur parcours de formation. En ce sens la DSP qui porte sur l'exploitation d'un système ou d'un dispositif paraît plus adaptée pour préserver cette offre singulière.

En sus, l'offre de l'AFPA est continue. Elle permet à tout moment à un demandeur d'emploi ou à un salarié d'entrer dans la formation désirée quelque part sur le territoire d'où l'utilité des services d'hébergement et de restauration. La logique d'un service en continu porté par la DSP permet de préserver ce schéma de fonctionnement pour une meilleure gestion des flux alors que la logique des marchés publics d'achat de place de formation pour une période donnée et une territoire donné renvoie à la gestion de cohortes qui rentrent toutes en formation en même temps et sortent en même temps avec des files d'attente jusqu'au prochain marché.

Enfin l'offre de l'AFPA est adaptable en fonction des besoins des territoires et des bénéficiaires. Elle est flexible. La logique portée par la délégation de service public qui consiste à confier à un opérateur l'exploitation d'un dispositif permet de préserver cette flexibilité alors que la logique des marchés publics fige un besoin pour une période donnée sans possibilité d'en modifier l'objet ni de rendre fongibles les marchés entre eux.

Nicole MENU
30/VI/2007

Annexe n 6

Liste des directeurs généraux successifs			
Période	Identité	Parti	Qualité précédente
1966	1970 Robert Bailet	-	Inspecteur Général du Travail
1971	1973 Gabriel Oheix	-	Directeur Général du Travail
1973	1977 Maurice Villaret	-	
1977	1979 Jean Chazal	-	Secrétaire Général de l'ANPE
1979	1985 Guy Métais	-	Directeur Général de l'ANPE
1985	1992 Guy Matteudi	-	
1992	1994 Michel Praderie	-	
1994	1998 Didier Guibert	-	Directeur RH Schneider
1998	2003 Gilbert Hyvernats	-	Directeur Général délégué de l'ANPE
2003	2008 Pierre Boissier	-	Conseiller d'État et ancien directeur du Cabinet de Cabinet de la secrétaire d'État pour l'emploi (A.M. Couderc)
Fin 2008	Janvier 2009 Vincent Destival	-	Directeur général par intérim
Janvier 2009	- Philippe Caïla	-	Directeur – adjoint du Ministre de la fonction publique (A. Santini)

Annexe n° 7
Statuts de l'AFPA

STATUTS DE L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

TITRE 1 Principes Généraux

Article 1 :

L'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main- d'œuvre, créée sous le régime de la loi du 1er juillet 1901, a pris le nom d'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) par déclaration du 18 février 1966 publiée au Journal officiel de la République française du 3 mars 1966 (page 1848).

Son siège est à Montreuil (Seine Saint Denis), 13 place du Général de Gaulle.

Article 2 :

L'Association a pour buts :

- 1- de participer à la réalisation d'une politique active de l'emploi et aux initiatives de toute nature que le Ministère chargé de l'emploi peut prendre pour accroître l'efficacité des services de l'emploi,
- 2- d'animer et de développer la promotion et plus spécialement la formation professionnelle des adultes,
- 3- d'étudier les problèmes de l'adaptation de l'homme à son travail et du travail à l'homme, ainsi que les aspects scientifiques et administratifs de l'utilisation des méthodes de sélection psychotechnique.

Article 3 :

Les moyens d'action de l'Association sont :

- 1- la constitution, la direction et la gestion administrative et technique des services chargés d'exécuter le programme de travail adopté par l'Association,
- 2- l'organisation de centres et d'actions de formation et d'orientation professionnelles,
- 3- la publication et l'édition de tous documents découlant des activités de l'association,
- 4- tout autre moyen correspondant aux buts de l'Association.

Article 4 :

L'Association se compose de membres d'honneur et de membres titulaires.

Les membres d'honneur sont membres de l'Association en raison des services qu'ils lui ont rendus ou de l'intérêt qu'ils portent à ses activités. Ils sont élus par l'Assemblée générale.

Les membres titulaires sont exclusivement des personnes morales représentées par un ou plusieurs représentants qu'elles désignent selon les modalités prévues au règlement intérieur.

Les membres titulaires sont au nombre de 39 incluant dans le premier collège, 13 représentants de l'Etat et de l'Association des Régions de France (ARF), dans le second collège, 13 représentants des organisations professionnelles patronales à caractère national et dans le troisième collège, 13 représentants des organisations syndicales de travailleurs les plus représentatives sur le plan national.

Leurs fonctions sont gratuites.

Article 5 :

La qualité de membres de l'Association se perd :

- 1- par démission,
- 2- par retrait du mandat que le représentant détenait de l'Association des Régions de France, de l'administration de l'Etat ou de l'organisation représentée,
- 3- par radiation prononcée pour motifs graves par l'Assemblée générale, le membre intéressé ayant été préalablement appelé à fournir des explications.

TITRE II Assemblée Générale

Article 6 :

L'Assemblée générale se compose de 39 membres titulaires visés à l'article 4.

Le commissaire du gouvernement, ainsi que le contrôleur général économique et financier auprès de l'Association participent aux travaux. En cas d'empêchement, ils peuvent se faire représenter par un mandataire.

L'Assemblée générale se réunit deux fois par an au moins et sur convocation de son président, de son Bureau ou à la demande du tiers de ses membres.

Elle a compétence de principe pour toutes questions relatives à l'administration et au fonctionnement de l'Association ainsi qu'aux diverses activités que celle-ci s'est assignée.

Quatre représentants du personnel de l'Association, désignés par le comité central d'entreprise, siègent également à l'Assemblée générale, avec voix consultative.

Les membres d'honneur peuvent aussi assister avec voix consultative à l'Assemblée générale.

Article 7 :

L'ordre du jour de l'assemblée générale est arrêté par le Bureau. Elle ne peut traiter que les questions portées à son ordre du jour. L'inscription d'une question à l'ordre du jour est de droit si elle est demandée par la majorité simple des membres titulaires composant l'Assemblée.

L'Assemblée générale ne peut valablement délibérer que si le tiers des membres titulaires sont présents ou représentés et qu'au moins un membre titulaire par collège est présent.

Si le quorum n'est pas atteint, une nouvelle Assemblée générale est convoquée sur le même ordre du jour dans le délai de quinze jours et peut valablement délibérer quel que soit le nombre de membres titulaires présents ou représentés.

Les délibérations sont prises à la majorité des voix des membres titulaires présents ou représentés.

En aucun cas, une décision de l'Assemblée générale ne pourra être valable si elle n'est pas approuvée par au moins quatre voix.

Il est tenu procès verbal des séances et des décisions prises. Ces procès verbaux sont transcrits sans blanc ni rature non approuvée sur un registre spécial et signé par le président et le secrétaire.

Article 8 :

L'Assemblée générale se réunit spécialement chaque année pour entendre le rapport sur la gestion du Bureau et sur la situation morale et financière de l'Association.

Cette Assemblée approuve les comptes de l'exercice clos après avoir entendu le commissaire aux comptes ayant dressé les rapports légaux, vote le budget de l'exercice suivant, autorise les acquisitions, échanges et aliénations des immeubles constituant son patrimoine propre et nécessaires aux buts visés par l'Association, les constitutions d'hypothèque sur lesdits immeubles.

A l'expiration du mandat de deux ans, prévu à l'article 11, l'Assemblée Générale pourvoit au renouvellement des membres du Bureau

TITRE III Bureau

Article 9 :

L'Assemblée générale choisit lors de la session prévue à l'article 8 parmi ses membres titulaires personnes morales représentées par une personne physique désignée représentant permanent et à la majorité absolue des suffrages exprimés, un président, deux vice-présidents, un trésorier, un secrétaire et six autres membres qui avec trois représentants de l'Etat et de l'Association des régions de France, constituent le Bureau de l'Association.

Chaque membre du Bureau désigne un suppléant à son représentant permanent destiné à remplacer ce dernier à titre exceptionnel en cas d'empêchement. Les fonctions de Président et de vice-président ne donnent pas lieu à désignation d'un suppléant.

En cas de vacance, à l'exception du poste de Président, le Bureau pourvoit provisoirement par cooptation au remplacement de ses membres jusqu'à la fin du mandat de ceux à remplacer, les nouveaux membres devant appartenir à la même organisation que ceux à remplacer.

En cas de vacance du poste de Président, une Assemblée générale est spécialement convoquée par le Vice Président le plus âgé pour procéder à son remplacement.

Article 10 :

La compétence du Bureau est une compétence d'exception. Il connaît de l'administration de l'Association.

Il est chargé de l'application des statuts et de l'exécution des décisions de l'Assemblée générale.

Il est investi, à cet effet, des pouvoirs les plus étendus pour faire et autoriser tous actes et opérations permis à l'Association et notamment de donner capacité au directeur général, avec faculté de subdélégation à un seul niveau, à engager l'AFPA dans des groupements ou organismes à but non lucratif (GIP, associations loi 1901) exerçant une mission d'intérêt général en rapport avec les missions de l'AFPA. Cette autorisation est donnée au vu d'une liste indicative des structures concernées.

La direction générale fournit une information annuelle sur la participation de l'AFPA à ces structures juridiques autonomes à dimension nationale ou internationale.

Il peut instituer toutes commissions spécialisées chargées d'étudier et de rapporter devant lui toutes questions relatives à l'objet de l'Association, de surveiller, d'orienter l'activité technique des centres et de contrôler le fonctionnement des services créés par lui.

L'Assemblée générale conserve sur les matières relevant de la compétence du Bureau un droit absolu d'évocation.

Article 11 :

Le Bureau est élu pour deux ans.

Il se réunit sur convocation de son président ou à la demande de la moitié de ses membres.

Le contrôleur général économique et financier participe à ses travaux.

Article 12 :

Le président assure l'exécution des décisions du Bureau et le fonctionnement régulier de l'Association. Il a la capacité d'ester en justice au nom de l'Association et de la représenter en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Il peut déléguer avec faculté de subdélégation au directeur général de l'Association cette capacité d'action et de représentation en justice et dans tous les actes de la vie civile ainsi que tout ou partie de ses pouvoirs de gestion courante.

Le directeur général peut sous sa responsabilité, subdéléguer avec faculté de subdélégation aux niveaux des directeurs centraux et des directeurs régionaux lesquels peuvent, à leur tour, subdéléguer avec faculté de subdélégation et sous leur propre responsabilité une partie de leurs pouvoirs, aux chefs de service ou aux directeurs d'établissement qui relèvent de leur autorité.

Les chefs d'établissement peuvent enfin, sous leur propre responsabilité, subdéléguer tout ou partie de leurs pouvoirs en cas d'indisponibilité ou d'absence.

La délégation et les subdélégations subséquentes précitées doivent être formalisées par écrit et établir une répartition claire des fonctions déléguées à chaque niveau de subdélégation afin que leur contenu soit en adéquation avec les pouvoirs conférés à chacun d'entre eux.

Le président peut se faire suppléer par un mandataire pour un ou plusieurs objets déterminés avec l'approbation du Bureau.

Les vice-présidents remplacent le président en cas d'empêchement de ce dernier.

Le secrétaire est chargé des convocations, de la rédaction des procès-verbaux et de la correspondance.

Le trésorier rend un avis préalablement à la présentation à l'Assemblée générale du rapport du Bureau sur la situation financière de l'Association.

Article 13 :

Un commissaire aux comptes titulaire, désigné par l'Assemblée générale en application des dispositions légales et réglementaires en vigueur, procède au contrôle légal des comptes et en rend compte annuellement à l'Assemblée générale lors de la session prévue à l'article 8. Il dispose à ce titre de toutes les prérogatives prévues par les textes en vigueur.

TITRE IV Commissaire du gouvernement

Article 14 :

Le ministre chargé de l'emploi désigne, soit parmi ses représentants à l'Assemblée générale, soit en dehors d'eux, un fonctionnaire qui joue auprès de l'Association le rôle de commissaire du gouvernement.

Si le commissaire du gouvernement n'est pas choisi parmi les administrateurs de l'Association, il a le droit d'assister à toutes les réunions de son Assemblée générale, de son Bureau et de toute commission constituée auprès de ces organismes.

Dans ce dernier cas, il n'a cependant dans ces diverses assemblées que voix consultative. Les décisions du Bureau et de l'Assemblée générale sont exécutoires immédiatement sauf opposition formulée par le commissaire du gouvernement qui dispose d'un délai de cinq jours francs à compter du jour de la réunion de l'Assemblée générale ou du Bureau où la décision a été prise, pour exercer son droit de veto. Ce délai peut toutefois être prorogé de dix jours francs sur simple avis du commissaire du gouvernement.

En cas d'empêchement du commissaire du gouvernement d'assister à une réunion, il pourra se faire représenter par un mandataire désigné par lui.

TITRE V

Fonctionnement financier

Article 15 :

Les ressources de l'Association se composent de toutes les ressources autorisées par la loi, en particulier :

- des subventions et contributions de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'Union Européenne,
- des produits tirés de la vente de ses prestations,
- de toutes autres contributions éventuelles provenant d'organisations professionnelles ou syndicales.

Article 16 :

Il est tenu une comptabilité établie suivant les règles du droit privé.

Les directions régionales de l'Association devront tenir une comptabilité unique pour l'ensemble des centres et établissements relevant de leur responsabilité.

Pour ce faire, l'Association leur fera ouvrir les comptes nécessaires.

TITRE VI

Personnel de l'Association

Article 17 :

L'Assemblée générale procède à la désignation du directeur général de l'Association.

Cette désignation est subordonnée à l'agrément du ministre chargé de l'emploi.

Des fonctionnaires peuvent être détachés à l'AFPA sur les emplois suivants: un directeur financier, un responsable budgétaire, un responsable de la comptabilité au niveau national, six responsables d'établissements aux niveaux régional ou local, huit enseignants, huit responsables d'études.

Les instances délibérantes sont informées par le directeur général sur les choix organisationnels retenus et sur les personnes désignées pour occuper les fonctions centrales les plus importantes.

TITRE VII

Modification des statuts - Dissolution - Liquidation

Article 18 :

Les statuts ne peuvent être modifiés que sur proposition du Bureau, par la majorité des deux tiers des membres titulaires présents ou représentés à l'Assemblée générale convoquée extraordinairement.

Les règles de quorum sont celles définies à l'article 7 alinéa 2.

Article 19 :

La dissolution de l'Association ne peut être décidée que sur proposition du Bureau et par une Assemblée générale convoquée spécialement à cet effet et qui doit comprendre la présence de la moitié plus un des membres titulaires en exercice.

Si cette condition n'est pas remplie, l'Assemblée générale est convoquée de nouveau, au moins à quinze jours après la première convocation. Elle peut alors décider valablement quel que soit le nombre des membres titulaires présents ou représentés.

Les convocations sont envoyées dix jours au moins à l'avance par lettre individuelle indiquant l'objet de la réunion.

Dans tous les cas, la dissolution ne peut être votée qu'à la majorité des deux tiers des membres titulaires présents ou représentés.

Article 20 :

En cas de dissolution, la liquidation et la dévolution des biens s'effectuent dans les conditions que fixe l'Assemblée générale de dissolution avec l'accord du ministre chargé de l'emploi.

TITRE VIII Règlement intérieur et surveillance

Article 21 :

Le Bureau établit un règlement intérieur qui est soumis à l'approbation de l'Assemblée générale.

Article 22 :

Tous les changements survenus dans l'Administration et la direction de l'Association, ainsi que dans la direction des différents services et centres gérés par elle, sont portés à la connaissance du ministre chargé de l'emploi.

Article 23 :

Les registres de l'Association et ses pièces de comptabilité sont soumis à la vérification, sur place ou sur pièces, du ministre chargé de l'emploi.

Article 24 :

L'Association adresse chaque année au ministre chargé de l'emploi à l'issue de l'Assemblée générale prévue à l'article 8, un compte rendu de son activité.

TITRE IX

Dispositions transitoires

Article 25 :

Les modifications apportées aux statuts de l'Association par délibération de l'Assemblée générale convoquée extraordinairement le 20 décembre 2007, entreront en vigueur à la date de la première réunion de l'Assemblée générale qui suit celle qui a modifié lesdits statuts.

Ce texte a été adopté par l'Assemblée générale extraordinaire de l'AFPA, le 20 décembre 2007.

Jean-François Pilliard

Président de l'AFPA



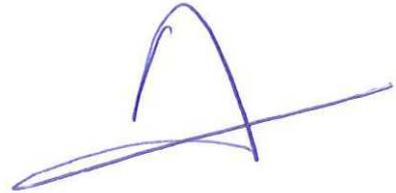
Alain Lecanu

Vice-président de l'AFPA



Olivier Robert de Massy

Vice-président de l'AFPA



Extraits des débats à l'Assemblée Nationale (25/II/2004) concernant la question du transfert aux Régions de la commande publique de formation confiée à l'AFPA
(source : site de l'Assemblée nationale)

M. Christian Paul. J'évoquerai, pour conclure, les perspectives dramatiques de l'AFPA.

Monsieur le ministre, au Sénat, vous avez déclaré que « l'AFPA n'est pas un service public. »

M. le ministre délégué aux libertés locales. C'est une association !

M. Christian Paul. Comme vous ne savez sans doute pas très bien ce qu'est l'AFPA, je vais vous donner deux exemples de faits récents à l'occasion desquels votre gouvernement a été bien heureux de trouver l'AFPA au rendez-vous : en 2003, le Gouvernement, qui prétend favoriser la formation et l'emploi des personnes en situation de handicap, demande le secours de l'AFPA ; et quand M. Fillon, dix-huit mois après son arrivée aux responsabilités, souhaite mettre en route un plan pour l'emploi, il appelle l'AFPA à la rescousse.

M. le ministre délégué aux libertés locales. L'AFPA a beau être pleine de qualités, cela n'en fait pas un service public !

M. Christian Paul. Mais demain, l'AFPA n'existera plus, puisqu'elle sera soumise aux seules règles du marché.

Mme Marylise Lebranchu. Exactement !

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois.* Quel ringard ! (*Rires sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Christian Paul. Le texte que j'ai cité le confirme, non seulement les crédits de l'AFPA diminuent encore cette année, mais vous ne donnez aucune indication concernant la prise en charge future des formations qualifiantes proposées jusqu'à présent par l'AFPA, ni sur la gestion de son patrimoine. Nous souhaitons, bien sûr, qu'une commande publique continue à être passée à l'AFPA. (*Exclamations sur divers bancs.*)

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur.* Vous voulez donc soustraire l'AFPA au code des marchés publics ?

M. Christian Paul. Pas du tout !

M. le président. Cessez d'interrompre M. Paul, qui s'appête à conclure.

M. Christian Paul. Nous souhaitons que l'AFPA continue à bénéficier d'une commande publique.

M. Dominique Tian, *rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.* Sans concurrence !

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur.* Exactement !

M. Christian Paul. La logique qui vous anime est des plus risquées : l'AFPA ne sera plus soumise aux appels d'offres, ce qui signifie qu'elle pourra faire l'objet de marchés négociés avec les régions, dans des conditions identiques à celles que connaissent les autres entreprises de formation professionnelle.

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur.* Comme vous le préconisiez il y a une minute !

M. Christian Paul. Pas du tout !

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur.* Mais si !

M. le président. Monsieur le rapporteur, laissez parler M. Paul. Et vous, monsieur Paul, veuillez conclure, maintenant.

M. Christian Paul. Je joue les arrêts de jeu - mais pas encore les prolongations, monsieur le président - car j'ai été interrompu à plusieurs reprises. (*Sourires et exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

L'AFPA, monsieur le rapporteur, disparaîtra des régions qui ne voudront plus travailler avec elles.

M. Dominique Tian, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Non !

M. Christian Paul. Tel est le risque auquel nous sommes exposés. Vous le niez, mais nous y reviendrons peut-être demain, dans le débat après l'article 8.

M. le ministre délégué aux libertés locales. Je n'ai toujours pas compris pourquoi l'AFPA serait un service public.

M. le président. Monsieur le ministre, je vous en prie ! Si tout le monde s'en mêle, M. Paul ne pourra pas conclure !

M. Christian Paul. Si M. le président l'accepte, je vais vous répondre, monsieur le ministre : je serai heureux de pouvoir enfin débattre de l'AFPA avec le Gouvernement.

M. le président. Vous en aurez l'occasion lors de l'examen des amendements, monsieur Paul. Veuillez poursuivre.

M. Christian Paul. M. Fillon, pendant des mois, a nié le risque, mais si M. Devedjian souhaite intervenir, j'en serai ravi.

M. le président. S'il me demande la parole, je la lui donne...

M. le ministre délégué aux libertés locales. J'ai juste une question à poser à M. Paul, si vous me le permettez, monsieur le président.

M. Paul affirme que l'AFPA est un service public. Je voudrais qu'il m'explique pourquoi. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Christian Paul. Mais enfin, l'AFPA a une mission de service public ! (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Bien sûr !

M. Dominique Tian, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Et alors ? Ce n'est pas pour autant un service public !

M. Christian Paul. L'activité de l'AFPA, pour 90 %, dépend d'une commande publique de l'État et fait l'objet d'une subvention annuelle.

M. Arnaud Montebourg. Et il y a un cahier des charges !

M. Christian Paul. En effet.

M. le président. Poursuivez, monsieur Paul !

M. Christian Paul. Je vais conclure, monsieur le président, mais la question est grave. Si une commande publique de l'État, voire des conseils régionaux, n'est pas préservée, l'AFPA disparaîtra de certaines régions françaises. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Dominique Tian, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Et la concurrence ? Et les appels d'offres ?

M. Christian Paul. C'est grave. Nous ne souhaitons pas que l'AFPA soit livrée au seul jeu du marché. Nous considérons que l'enjeu de la formation professionnelle est suffisamment important pour que celle-ci relève d'un véritable service public. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

Je sais que ce dossier vous dérange. (*Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. Quel culot !

M. le président. Monsieur le rapporteur !

M. Christian Paul. Je sais que vous avez mauvaise conscience devant les 12 000 salariés de l'AFPA, que vous allez condamner à brève échéance. Ne soyez pas fiers de votre action dans ce domaine. (*Vifs applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois*. C'est ridicule !

Rappel au règlement

M. Jean-Marc Ayrault. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à **M. Jean-Marc Ayrault**, pour un rappel au règlement.

M. Jean-Marc Ayrault. Pardonnez-moi, mesdames, messieurs de la majorité, mais il convient tout de même de continuer, au fil du débat, à donner les raisons pour lesquelles nous demandons que la loi organique passe avant les lois ordinaires.

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois*. Le disque est rayé !

M. Jean-Marc Ayrault. Il est essentiel que les conditions financières soient connues, mais vous continuez à le refuser, car beaucoup de choses vous gênent et vous réservez leur annonce pour le lendemain des élections. Voilà la vérité.

M. Christian Paul vous a, monsieur le ministre, interpellé sur la disparition de l'AFPA,...

M. Dominique Tian, *rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles*. Allons ! Il n'est pas question de supprimer l'AFPA !

M. Jean-Marc Ayrault. ...que n'ait, jusqu'à présent, le ministre des affaires sociales. Mais en faisant mine de vous étonner que l'AFPA soit un service public, vous avez fait un aveu.

M. le ministre délégué aux libertés locales. C'est une question purement juridique !

M. Jean-Marc Ayrault. Merci de cette information, monsieur Devedjian. Au moins, les choses sont claires, et on progresse.

Je voudrais évoquer, monsieur le président, la réunion de la commission des lois de cet après-midi.

M. Christian Paul. J'évoquerai, pour conclure, les perspectives dramatiques de l'AFPA.

Monsieur le ministre, au Sénat, vous avez déclaré que « l'AFPA n'est pas un service public. »

M. le ministre délégué aux libertés locales. C'est une association !

M. Christian Paul. Comme vous ne savez sans doute pas très bien ce qu'est l'AFPA, je vais vous donner deux exemples de faits récents à l'occasion desquels votre gouvernement a été bien heureux de trouver l'AFPA au rendez-vous : en 2003, le Gouvernement, qui prétend favoriser la formation et l'emploi des personnes en situation de handicap, demande le secours de l'AFPA ; et quand M. Fillon, dix-huit mois après son arrivée aux responsabilités, souhaite mettre en route un plan pour l'emploi, il appelle l'AFPA à la rescousse.

M. le ministre délégué aux libertés locales. L'AFPA a beau être pleine de qualités, cela n'en fait pas un service public !

M. Christian Paul. Mais demain, l'AFPA n'existera plus, puisqu'elle sera soumise aux seules règles du marché.

Mme Marylise Lebranchu. Exactement !

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois*. Quel ringard ! (*Rires sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Christian Paul. Le texte que j'ai cité le confirme, non seulement les crédits de l'AFPA diminuent encore cette année, mais vous ne donnez aucune indication concernant la prise en charge future des formations qualifiantes proposées jusqu'à présent par l'AFPA, ni sur la

gestion de son patrimoine. Nous souhaitons, bien sûr, qu'une commande publique continue à être passée à l'AFPA. (*Exclamations sur divers bancs.*)

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur*. Vous voulez donc soustraire l'AFPA au code des marchés publics ?

M. Christian Paul. Pas du tout !

M. le président. Cessez d'interrompre M. Paul, qui s'apprête à conclure.

M. Christian Paul. Nous souhaitons que l'AFPA continue à bénéficier d'une commande publique.

M. Dominique Tian, *rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales*. Sans concurrence !

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur*. Exactement !

M. Christian Paul. La logique qui vous anime est des plus risquées : l'AFPA ne sera plus soumise aux appels d'offres, ce qui signifie qu'elle pourra faire l'objet de marchés négociés avec les régions, dans des conditions identiques à celles que connaissent les autres entreprises de formation professionnelle.

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur*. Comme vous le préconisiez il y a une minute !

M. Christian Paul. Pas du tout !

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur*. Mais si !

M. le président. Monsieur le rapporteur, laissez parler M. Paul. Et vous, monsieur Paul, veuillez conclure, maintenant.

M. Christian Paul. Je joue les arrêts de jeu - mais pas encore les prolongations, monsieur le président - car j'ai été interrompu à plusieurs reprises. (*Sourires et exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

L'AFPA, monsieur le rapporteur, disparaîtra des régions qui ne voudront plus travailler avec elles.

M. Dominique Tian, *rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles*. Non !

M. Christian Paul. Tel est le risque auquel nous sommes exposés. Vous le niez, mais nous y reviendrons peut-être demain, dans le débat après l'article 8.

M. le ministre délégué aux libertés locales. Je n'ai toujours pas compris pourquoi l'AFPA serait un service public.

M. le président. Monsieur le ministre, je vous en prie ! Si tout le monde s'en mêle, M. Paul ne pourra pas conclure !

M. Christian Paul. Si M. le président l'accepte, je vais vous répondre, monsieur le ministre : je serai heureux de pouvoir enfin débattre de l'AFPA avec le Gouvernement.

M. le président. Vous en aurez l'occasion lors de l'examen des amendements, monsieur Paul. Veuillez poursuivre.

M. Christian Paul. M. Fillon, pendant des mois, a nié le risque, mais si M. Devedjian souhaite intervenir, j'en serai ravi.

M. le président. S'il me demande la parole, je la lui donne...

M. le ministre délégué aux libertés locales. J'ai juste une question à poser à M. Paul, si vous me le permettez, monsieur le président.

M. Paul affirme que l'AFPA est un service public. Je voudrais qu'il m'explique pourquoi. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Christian Paul. Mais enfin, l'AFPA a une mission de service public ! *(Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Bien sûr !

M. Dominique Tian, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Et alors ? Ce n'est pas pour autant un service public !

M. Christian Paul. L'activité de l'AFPA, pour 90 %, dépend d'une commande publique de l'État et fait l'objet d'une subvention annuelle.

M. Arnaud Montebourg. Et il y a un cahier des charges !

M. Christian Paul. En effet.

M. le président. Poursuivez, monsieur Paul !

M. Christian Paul. Je vais conclure, monsieur le président, mais la question est grave. Si une commande publique de l'État, voire des conseils régionaux, n'est pas préservée, l'AFPA disparaîtra de certaines régions françaises. *(Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

M. Dominique Tian, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Et la concurrence ? Et les appels d'offres ?

M. Christian Paul. C'est grave. Nous ne souhaitons pas que l'AFPA soit livrée au seul jeu du marché. Nous considérons que l'enjeu de la formation professionnelle est suffisamment important pour que celle-ci relève d'un véritable service public. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)*

Je sais que ce dossier vous dérange. *(Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur*. Quel culot !

M. le président. Monsieur le rapporteur !

M. Christian Paul. Je sais que vous avez mauvaise conscience devant les 12 000 salariés de l'AFPA, que vous allez condamner à brève échéance. Ne soyez pas fiers de votre action dans ce domaine. (*Vifs applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois*. C'est ridicule !

Rappel au règlement

M. Jean-Marc Ayrault. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marc Ayrault, pour un rappel au règlement.

M. Jean-Marc Ayrault. Pardonnez-moi, mesdames, messieurs de la majorité, mais il convient tout de même de continuer, au fil du débat, à donner les raisons pour lesquelles nous demandons que la loi organique passe avant les lois ordinaires.

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois*. Le disque est rayé !

M. Jean-Marc Ayrault. Il est essentiel que les conditions financières soient connues, mais vous continuez à le refuser, car beaucoup de choses vous gênent et vous réservez leur annonce pour le lendemain des élections. Voilà la vérité.

M. Christian Paul vous a, monsieur le ministre, interpellé sur la disparition de l'AFPA,...

M. Dominique Tian, *rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles*. Allons ! Il n'est pas question de supprimer l'AFPA !

M. Jean-Marc Ayrault. ...que n'ait, jusqu'à présent, le ministre des affaires sociales. Mais en faisant mine de vous étonner que l'AFPA soit un service public, vous avez fait un aveu.

M. le ministre délégué aux libertés locales. C'est une question purement juridique !

M. Jean-Marc Ayrault. Merci de cette information, monsieur Devedjian. Au moins, les choses sont claires, et on progresse.

Je voudrais évoquer, monsieur le président, la réunion de la commission des lois de cet après-midi.

Annexe n° 9

Discours de politique générale de JP Raffarin devant l'Assemblée Nationale, le 03/VII/2002

(source : <http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr>)

« Je souhaite vous parler en priorité de la formation professionnelle parce qu'elle détermine largement l'emploi de demain et que nous ne pouvons être satisfaits de la manière dont les choses fonctionnent aujourd'hui.

La formation professionnelle est la condition indispensable à l'accès d'un grand nombre de jeunes à la vie active. Elle est aussi la seconde chance donnée à ceux qui veulent compléter leur formation initiale. Elle est enfin nécessaire à chacun pour s'adapter tout au long de la vie aux transformations des métiers, dont l'évidence apparaît à tous.

Les conditions de l'activité changent. Si nous voulons travailler plus longtemps, nous devons nous former plus souvent. Les partenaires sociaux ont déjà pris conscience de cette exigence, en s'engageant dans une vaste négociation sur ce sujet. La réforme de notre système de formation est nécessaire pour une meilleure efficacité et plus de simplicité. Les régions en seront le pivot ».

Discours lors de la synthèse des Assises des libertés locales à Rouen le 28 février 2003

(source : <http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr>) - Version prononcée

« Parce que l'emploi est une grande cause nationale, il faut également que la région s'adresse aux demandeurs d'emplois, aux chômeurs, en leur proposant de nouvelles formations qualifiantes. Mais l'emploi restera de la compétence de l'État.

Localement, avec ses outils de formation et d'action économique, les régions doivent s'investir aux côtés des services de l'État et je pense notamment aux côtés de l'ANPE.

Pour la mise en œuvre de cette politique, l'ensemble des outils de la formation professionnelle sera transféré aux régions qui deviendront également progressivement, les donneurs d'ordre de l'AFPA ».

Théorie des décisions absurdes selon C. Morel

(cf. *op.cit*)

« J'appellerai décision absurde d'un individu ou d'un groupe son action radicale et persistance contre le but qu'il veut atteindre, dans le cadre de la rationalité de référence de cet individu ou de ce groupe. » [...]

« Une action radicale et persistante contre le but poursuivi....

Dans la décision absurde il existe un décalage, une contradiction, une déconnexion considérable entre l'action menée et le but poursuivi. Albert Camus insiste sur l'intensité du décalage entre l'action et le but : « Dans tous les cas, du plus simple au plus complexe, l'absurdité sera d'autant plus grande que l'écart croîtra entre les termes de la comparaison ³¹⁹ ».

« La persévérance dans les cas observés...

Le second groupe de termes important de la définition est « action persistante contre le but ». Ce n'est pas de se tromper qui compte mais de persévérer, un effort prolongé, une répétition insistante des erreurs pour se diriger vers l'accident absurde ou la solution absurde.

« Dans le cas de l'Université d'entreprise allemande qui s'est transformée en organisme de formation en 1986, l'inversion de l'objectif (stages banalisés et externes se substituant à une éducation d'entreprise) n'a pas été un bref épisode. La solution contraire a été imposée de façon insistante et durable en mobilisant beaucoup de ressources humaines et matérielles ».

Que se passe-t-il dans la tête des managers professionnels qui s'obstinent à créer un organisme de formation externe alors qu'ils voulaient un institut de formation maison ? Il est possible ici d'identifier selon Morel un processus intellectuel, une constante qu'il nomme « bricolage cognitif rudimentaire ».

« Le Bricolage managérial : le raisonnement de la cible conçue comme une plaque photographique

Les acteurs non professionnels jouent un rôle très important dans le processus de formation. La plupart du temps, ce sont eux qui décident des actions. [...] Contrairement à ce qu'on pourrait penser la formation ne constitue pas la chasse gardée d'un noyau de spécialistes. [...] Or les acteurs non professionnels décident, conçoivent et diffusent les actions de formation à partir de l'idée ordinaire qu'ils se font de ce que doit être un processus de formation. Autrement dit, ils mobilisent *a priori*, des conjectures implicites qui constituent une théorie non savante de la formation.

L'étanchéité des erreurs

L'auto expertise

Sur un nombre important de questions, les acteurs considèrent que ce sont des sujets sur lesquels ils sont capables d'agir sans expert³²⁰. Ils croient en savoir suffisamment alors que

³¹⁹CAMUS A. (1942), *Le mythe de Sisyphe*, ed. Gallimard, 1942, et coll. « Folio essais », Paris 1999. p. 50

³²⁰ Sur la croyance qu'on sait sur les sujets non techniques, voir Raymond Boudon « Local versus general ideologies : a normal ingredient of modern political life », *Journal of Political Ideologies*, juin , 1999, 4, 2, pp. 141 - 161

sur des sujets voisins ils n'envisageront pas un instant d'agir sans l'aide d'un expert. J'appellerai auto – expertise le fait de croire qu'on peut traiter un sujet sans expert et de traiter ce sujet bien qu'il se situe en dehors de ses attributions (même enrichies) et qu'on n'ait pas acquis la connaissance et/ou le savoir-faire nécessaires ; bien que l'expertise existe dans l'organisation ou à proximité à un coût raisonnable. [...]

La difficile traduction

En sociologie de l'innovation Michel Callon et Bruno Latour ont développé l'idée qu'il ne suffisait pas qu'une innovation existe pour s'implanter. Il faut que l'innovation traverse un processus de traduction, c'est-à-dire une explicitation dans la rationalité des différents acteurs concernés et une prise en compte de leur problématique.

Ce principe s'applique aussi aux erreurs. Dans une organisation, il ne suffit pas qu'une erreur soit détectée par un type d'acteurs pour être corrigée. Il faut l'expliquer de façon qu'elle soit comprise par les autres types d'acteurs, et que la correction de l'erreur s'intègre dans leur logique. Autrement dit, l'erreur doit faire l'objet, comme les innovations, d'un processus de traduction. [...]

La traduction des erreurs présente une (autre) difficulté. Il est pratiquement impossible de révéler une erreur sans nommer les personnes qui peuvent alors être injustement considérées comme responsables.

Dans le cas de l'université allemande transformée en moulin à discours, les responsables de l'université n'ont jamais compris que l'opposition des stagiaires était un refus de leur pédagogie incantatoire. Ils n'ont pas écouté non plus l'avis des spécialistes de la formation qui ont essayé de leur faire comprendre le problème pédagogique. Les responsables de l'université mettaient leurs difficultés sur le compte de la mauvaise volonté des stagiaires et de leur esprit archaïque. Il s'agissait d'un sujet pour lequel il n'existait pas de langage commun aux responsables de l'université, aux stagiaires et aux spécialistes de la formation permettant de traduire l'erreur.

L'impossible immixtion

Si l'expert compétent n'a pu intervenir (auto-expertise) ou n'a pu se faire entendre (problème de traduction), il reste une voie possible pour corriger l'erreur : c'est l'immixtion, c'est-à-dire l'intervention d'acteurs qui ne sont pas officiellement dotés par l'organisation d'un rôle de correction, mais qui, compte tenu de leur position, extérieure et/ou de leurs enjeux différents, voient mieux l'erreur et peuvent plus facilement agir. Ces intrus peuvent être des candides, des experts compétents sur le sujet, mais appartenant à une structure autre que celle où se produit l'erreur. (Ils ne sont donc pas en mesure d'agir.) [...]

L'auto-expertise, la difficile traduction et l'impossible immixtion édifient autour de l'erreur un blindage d'une remarquable étanchéité.

LA PERTE DE SENS

La définition de la décision absurde est celle d'un processus par lequel un individu ou un groupe agit de façon persistante contre un but qu'il cherche à atteindre. (...) Si le but est incertain ou absent, ou impossible à suivre, nous n'avons plus de but pour juger l'action et nous ne pouvons plus déclarer que l'action est contraire au but, qu'elle est absurde. (...) Quand l'objectif est incertain, absent, non contrôlable ou inconsistant (il engendre) une perte de sens. Les décisions absurdes peuvent aussi être des décisions victimes de perte de sens.

Morel évoque un facteur d'autolégitimation de la solution : la doctrine du management par le processus (par opposition au management par le résultat). L'idée du management orienté vers le processus est que la qualité d'un processus finit par produire de bons résultats, et de surcroît leur régularité.

Par transfert de la décision à un objectif quelconque

Quand une solution est dénuée de sens véritable, soit parce qu'un dysfonctionnement s'est produit au moment de la définition de l'objectif, soit parce que cette solution a pour seul objectif elle – même, soit parce que le contrôle de conformité n'est pas effectué, ou pour ces trois raisons réunies, cette solution déconnectée possède plusieurs destins possibles.

Son destin premier est de rester telle qu'elle est. Le deuxième est son rattachement, non à un objectif, mais à une valeur très générale. La valeur est tellement générale qu'il est impossible de démontrer que la solution n'est pas conforme à l'objectif. La généralité attrape-tout de la valeur permet de masquer la perte de sens. L'université allemande qui avait été détournée totalement de son objectif et qui n'avait donc pas de sens restait théoriquement l'expression de la valeur très générale du management efficace et gardait ainsi apparemment du sens.

Quand une solution trouve son sens dans une valeur très générale, il s'agit le plus souvent d'une valeur socialement intouchable. La valeur de l'action étant intouchable il est impossible de critiquer l'action, car critiquer l'action signifie critiquer la valeur. (...) si vous contestez l'action il vous sera répondu : « Vous n'allez quand même pas remettre en cause (cette valeur) !!! »

Le troisième destin d'une solution déconnectée est son transfert à un objectif quelconque, très éloigné de l'objectif initial. Par exemple, on se tourne vers des clients qui sont à l'opposé du public prévu à l'origine. Ce fut le cas de l'université allemande qui se tourne vers des clients externes, en devenant un organisme de formation banalisé. Ou l'on tente de justifier l'absurde en inventant un but extravagant, mais il s'agit d'une justification pour sauver la face, car le problème ne se posait pas.

LA PERTE DE SENS ET LES AUTRES RATIONALITES

Max Weber a défini deux types de rationalité de la relation entre la fin et les moyens : la rationalité téléologique des actions adaptées à des objectifs et la rationalité axiologique des actions adaptées à des valeurs au-dessus des objectifs.

La perte de sens axiologique

L'utilisation de valeurs pour justifier une action parce qu'elle n'a pas d'objectifs clairs et précis est une mise en cause de la rationalité axiologique.[...] notre observation est qu'on peut jouer de la rationalité axiologique pour justifier une solution déconnectée.

La perte de sens et la rationalité opportuniste

Il s'agit de la rationalité de l'individu qui agit avant tout pour servir ses propres intérêts et non pour explorer des possibilités (rationalité incrémentale), ou pour réaliser un but pratique (rationalité téléologique), ou pour respecter une rationalité de valeur (axiologique).

On pourrait considérer que la perte de sens est en fait comblée par la rationalité opportuniste : les individus et les groupes ne chercheraient qu'à servir leurs propres intérêts, sans se préoccuper de définir des objectifs clairs et précis et les décliner correctement. C'est vrai que la perte de sens rencontre toujours des individus ou des groupes qui y trouvent un intérêt personnel. Telle solution inutile [...] permet à tel ou tel de manifester son pouvoir.

Mais à mon sens, la rationalité opportuniste, joue dans la perte de sens, un rôle de substitution. Elle ne fait que compenser tant bien que mal la perte de sens. Elle ne redonne pas du sens.

La perte de sens favorise la validation collective

La perte de sens joue un rôle très important dans la validation collective d'une décision absurde, car elle autorise chaque acteur à lui donner le sens qu'il veut. Les objectifs incertains permettent à chacun de voir l'objectif qu'il souhaite. [...] L'attribution de la solution à une valeur vitrine attrape-tout ou à des objectifs de récupération permet à tous de trouver leur compte.

La perte de sens, parce qu'elle laisse ouverts tous les sens possibles, est un puissant facteur de validation collective. La perte de sens produit de l'ambiguïté et l'ambiguïté rend possibles de nombreux modes d'acceptation.

Des décisions absurdes apparemment normales

Conséquence majeure des mécanismes de perte de sens [...], les solutions les plus absurdes peuvent vivre sous une apparence de parfaite normalité. Comme la conformité d'une solution absurde est évaluée non par rapport à l'objectif initial, mais par rapport à des buts secondaires, et que ces buts secondaires sont généralement parfaitement observés, la solution absurde paraît pleinement satisfaisante. Par ailleurs, comme la solution absurde se donne un objectif quelconque (rattachement à une valeur attrape – tout, « vente » à des clients à l'opposé de ceux prévus, usage personnel sans rapport avec l'objectif), elle donne l'impression d'être parfaitement finalisée et donc non absurde. Cela peut être accentué par le fait que les acteurs qui ne sont pas directement les auteurs de la solution ou qui arrivent après sa conception ont tendance à perdre de vue la finalité initiale.

Le cas de l'université allemande transformée en organisme de formation externe est exemplaire de ce point de vue. Les critiques de stagiaires ont disparu derrière des évaluations positives des stages qui portaient sur des buts secondaires, le fonctionnement de l'université en tant qu'organisation de formation externe est devenu très efficace et l'intention initiale est passée à l'arrière - plan. Par conséquent cette institution a fini par donner une image de parfaite conformité, de totale cohérence. Les personnes qui sont entrées dans l'entreprise bien après sa création ne se sont pas doutées qu'il s'agissait là de la survivance d'un électron libre errant loin de son objectif initial.

Les différents types de décisions absurdes

[...]

L'université d'entreprise allemande transformée en organisme de formation externe est une décision absurde à dominante téléologique, car la perte de sens a joué au fond, ce qui ne veut pas dire que le processus cognitif et collectif n'ont pas joué leur rôle. [...]

Décision politique, décision composite et décision intersubjective

On peut considérer qu'il existe trois types de décisions collectives fragiles : politiques, composites et intersubjectives. Les décisions politiques recherchent la mobilisation collective. On est prêt à payer un prix élevé pour assurer la mobilisation, pour que chacun y trouve son compte. Ce qui est recherché n'est pas la bonne solution mais l'adhésion. Leur fragilité vient de cet objectif de mobilisation.

Les décisions composites sont les décisions prises dans des contextes de division du travail. La fragilité de ces décisions est que le partage des tâches est une source d'efficacité, mais aussi d'erreur. Personne ne possède une connaissance complète du sujet. La combinaison de bonnes décisions d'expert peut être désastreuse. Le manager est par moments obligé de

trancher sans possibilité de considérer tous les éléments. Le caractère composite de la décision peut conduire à l'erreur profonde et durable. [...]

Enfin les décisions intersubjectives sont celles où les acteurs se mettent d'accord sur un raisonnement, même si celui – ci n'a pas de sens pour un observateur extérieur.

[...]Dans la réalité, chaque décision comporte généralement, à des degrés divers, ces différents types. [...]

Il faut ici souligner l'importance du temps dans la formation d'une acceptation collective de la décision absurde. Avec le temps, on oublie l'absence d'objectifs ou l'erreur initiale ; on s'habitue progressivement à la solution considérablement déconnectée ; on lui trouve une justification de façade ; de nouveaux entrants ne connaissent pas l'histoire, pensent que cette solution absurde a de bonnes raisons d'exister et deviennent un soutien.

NB : les passages en italique constituent un résumé qui se veut très fidèle de la pensée et du texte de Morel, aussi l'auteur a – t'il jugé légitime de les présenter comme tels sans pour autant enfermer la forme dans les guillemets ce qui aurait pu gêner la lecture.

Résumés des PRDF de Bretagne, du Limousin et de Lorraine

I – Bretagne

11 – Synthèse des aspects généraux

Au terme d'un an de travail de diagnostic et de concertation avec tous les acteurs de la formation, le Conseil régional a adopté une nouvelle stratégie régionale emploi – formation (SREF) pour la période 2006 – 2010. Elle définit les grandes orientations d'une politique de formation tout au long de la vie en Bretagne. Elle est déclinée à travers des plans d'actions concrets.

La Région Bretagne a souhaité se doter d'une stratégie globale pour la formation en Bretagne. Il s'agit de prévoir les besoins de la Bretagne pour organiser les formations qui y répondront (du collège aux formations professionnelles). La nouvelle stratégie emploi - formation tient en sept grands objectifs, déclinés en plans d'actions concrets, dont le PRDF mais également le schéma des collèges et des lycées.

Quels que soient les plans développés les axes qui suivent en constituent l'ossature politique.

La SREF s'articule au tour de trois axes majeurs et de quatre axes transversaux

Trois axes majeurs

- Axe 1. Pour une élévation générale du niveau de formation et de qualification des jeunes
- Axe 2. Pour la promotion sociale par le développement de la formation et la qualification tout au long de la vie
- Axe 3. Pour un enseignement et une formation qui soient les facteurs déterminants du développement durable du territoire, de l'emploi de qualité et de la dynamique des entreprises

Quatre orientations transversales

- Orientation 1. Promouvoir l'égalité de toutes et de tous face à l'emploi et la formation
- Orientation 2. Développer l'orientation tout au long de la vie
- Orientation 3. Assurer un développement équilibré et complémentaire des Territoires
- Orientation 4. Affirmer une gouvernance régionale claire

12 – Déclinaison de ces axes au sein du PRDF

Le volet formation continue du PRDF comprend neuf grands objectifs :

- 1 Favoriser l'accès à la formation
- 2 Optimiser les parcours de formation
- 3 Développer l'accès à la validation des acquis de l'expérience
- 4 Favoriser le maintien dans l'emploi
- 5 Réussir le transfert de la commande publique de l'AFPA
- 6 Accompagner la mutation de la formation professionnelle
- 7 Evaluer les dispositifs de formation

- 8 Développer, par l'éducation permanente, la maîtrise des savoirs fondamentaux
- 9 Développer la formation permanente des acteurs de l'économie sociale et solidaire

Présentation de leur contenu :

Objectif n°1 Favoriser l'accès à la formation

- Rendre la formation plus accessible dans le temps.
 - o La réduction des délais d'accès à la formation sera organisée dans le cadre d'une convention conclue entre la Région, l'ANPE et l'ASSEDIC
 - o Le développement des dispositifs de formation à entrées/sorties régulières et par la création de plates formes de formations qualifiantes
- Rendre la formation plus accessible dans l'espace
 - o Par la création du réseau des maisons de la formation professionnelle (MFP).
 - o Par le développement d'une offre de locaux dans les territoires les plus éloignés de l'offre de formation.
 - o Par des services de formation plus proches des personnes
 - une réponse de proximité (VAE),
 - le développement des réseaux ateliers de pédagogie personnalisée (APP)/ateliers de savoirs fondamentaux (ASF) (1 atelier ou antenne par pays),
 - le développement des Points d'accès à la Téléformation (P@T)
 - o Par des expérimentations territoriales.
- Favoriser l'accès des personnes handicapées à la formation Dans le cadre de la convention État – Région - Agefiph, la Région proposera une adaptation de la politique régionale de formation des personnes handicapées pour intégrer plus fortement les personnes handicapées dans le cadre de dispositifs de droit commun.
- Faciliter les parcours de formation des femmes, en favorisant une culture de l'égalité.
- Rendre la formation plus accessible.
 - o Par des aides à la restauration
 - o Par des aides à la mobilité.
 - o Par une offre de services en matière de logement.

Objectif n°2 Optimiser les parcours de formation

- Favoriser la cohérence des parcours de formation.
- Faciliter un accès accru au travail d'orientation et de capitalisation des compétences.
- Optimiser la "prescription" vers les actions de formation.
- Développer l'individualisation des parcours de formation.
- Susciter l'innovation pédagogique.
- Elargir les publics éligibles dans le cadre d'un partenariat avec les Conseils généraux
- Décloisonner les modalités d'intervention dans le contexte des mutations économiques
 - o à l'échelon du territoire de référence dans le cadre des mutations économiques
 - o à l'échelon de la Région pour la contractualisation de plans d'actions concertés sectoriels

Objectif n°3 Développer l'accès à la validation des acquis de l'expérience par la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État visant d'une part à multiplier par trois le nombre de parcours de VAE et d'autre part de diviser par trois le délai de mise en œuvre de la procédure globale.

Objectif n°4 Favoriser le maintien dans l'emploi des salariés menacés par des crises sociales en les rendant éligibles aux différents dispositifs de droit commun de la Région avant même la rupture éventuelle de leur contrat de travail

Objectif n°5 Réussir le transfert de la commande publique de l'AFPA en préparant ce transfert dans la perspective de voir l'AFPA acquérir un positionnement harmonieux et dynamisant dans le paysage de la formation continue en Bretagne.

Objectif n°6 Accompagner la mutation de la formation professionnelle

La Région organisera des partenariats avec :

- Les acteurs institutionnels.
 - o Entre la Région, l'État et les partenaires pour le développement de la VAE
 - o Entre la Région et les Départements pour mieux articuler les dispositifs d'insertion et de formation.
 - o Entre la Région, les pays et les collectivités locales, dans une logique de contractualisation
- Les acteurs économiques.
 - o Entre la Région, les branches et l'État dans le cadre des contrats d'objectifs emploi formation de deuxième génération.
 - o Entre la Région, les chambres consulaires, les organisations professionnelles et l'État, en faveur de la transmission et de la création d'entreprises
- Les opérateurs de formation.
 - o La Région mettra en œuvre une conférence des organismes de formation, associant les représentants des différents réseaux de formation

Objectif n°7 Evaluer les dispositifs de formation de formation continue pour les adapter aux objectifs de la SREF

Objectif n°8 Développer, par l'éducation permanente, la maîtrise des savoirs fondamentaux en dotant chaque territoire d'un APP, d'un atelier de lutte contre l'illettrisme et d'un Point d'@accès à la Téléformation (P@T).

Objectif n°9 Développer la formation permanente des acteurs de l'économie sociale et solidaire et notamment la formation des bénévoles

II - Limousin

- construit sur la base d'une large concertation
- concept de « service public inter – institutionnel »
- coordonner les moyens d'action pour construire un service public de l'Accueil de l'Information et de l'Orientation (AIO) et de la Formation Tout au Long de la Vie (FTLV)

21 – Synthèse des aspects généraux

Les trois grandes priorités

- permettre à la formation d'assumer sa vocation première : celle de levier pour l'épanouissement des femmes et des hommes, de permettre d'acquérir un socle de savoirs fondamentaux et se former tout au long de la vie, accéder à l'insertion et l'orientation professionnelles. Qualité, diversité et accessibilité de la formation au cœur du PRDF ainsi qu'objectif de plus grande égalité des chances.
- Dans une société de la connaissance la Formation constitue un facteur clé pour la compétitivité de l'économie régionale, le PRDF vise un effet d'entraînement sur le dynamisme de l'économie : capacité à anticiper les besoins en emplois et qualifications, contribution à la formation des salariés et notamment ceux des très petites entreprises (TPE)
- La formation est un vecteur de cohésion du territoire régional. Développement d'une démarche territoriale. Concilier deux logiques : irriguer le territoire par un service public de formation et regrouper des moyens pour constituer des pôles de spécialité et d'excellence offrant des services de « la plus haute qualité » en tant qu'outil de l'attractivité territoriale.

Condition de la réussite : le rôle prépondérant du SP

- le PRDF est fondé sur l'idée que la formation est une activité d'intérêt général dans laquelle les acteurs publics doivent jouer un rôle prépondérant.

Outils et méthodes

- la Région se donne l'ambition de réunir les acteurs pour inventer les méthodes d'une gouvernance.
 - o Renforcement des capacités d'observation et de prévision,
 - o Développement des fonctions de suivi et d'évaluation
 - o Démarches contractuelles et soutien aux initiatives des acteurs de terrain (formation et AIO)
- L'application du PRDF
 - o La méthode de concertation initiée pour l'élaboration du PRDF doit devenir un mode de fonctionnement
 - o Prendre appui sur l'action de l'État (moyens mis en œuvre dans le cadre de la FI, mobilisation des grands réseaux de formation continue (FC))
 - o Le PRDF est un outil de définition de règles du jeu partagées

22 – Déclinaison des trois grands objectifs :

221 - La formation au service des hommes et des femmes de la Région

- o *L'information et l'orientation au service du choix de la formation, de l'insertion et de l'évolution professionnelles*
 - Coordination des interventions des acteurs de l'Accueil Information Orientation (AIO)
 - Donner à chacun les moyens de se placer aux commandes de son parcours (acquisition d'une compétence Orientation durant la formation initiale (FI), relance de la Promotion Sociale, Orientation tout au long du parcours)
- o *La Formation au service de la réussite des projets professionnels*
 - Travail sur la cohérence de l'offre de formation

- Le développement de l'accès à la FTLV
- L'action à moyen terme
- *La formation au service de l'épanouissement des individus*
 - Education à la citoyenneté au cœur du système éducatif et TLV,
 - Le développement de la qualité des conditions d'accès à la F° (coordination des actions des institutions en charge de l'insertion sur cette question)
 - Formation, vecteur de cohésion sociale (égalité femmes/hommes, seconde chance, action dans le contexte des programmes européens)

222 - La formation au service du développement économique de la région

- L'anticipation et la concertation au service d'un pilotage partagé de l'offre de formation
 - Développement d'une capacité collective à anticiper les besoins de l'économie en emplois et qualifications
 - Favoriser la cohérence entre offre de formation et besoins de l'économie
 - Appréhension de l'offre de formation dans sa globalité
- La formation au service des entreprises et de ses acteurs
 - Action de la Région pour la Formation des salariés dans le contexte de l'ANI
 - Soutien aux actions de renforcement de la compétitivité des entreprises et de l'employabilité durable des personnes
 - Articulation des politiques régionales de développement économique et de formation
 - Action partenariale et complémentaire des dispositifs déjà existants de l'État et des Partenaires Sociaux
- La formation au service de l'économie et l'économie au service de la formation
 - Optimisation des apports de l'appareil de formation régional à la compétitivité de l'économie (investissement dans les infrastructures de formation notamment au service de la recherche)
 - Développement qualitatif et quantitatif de l'Alternance
 - Mettre les plates formes technologiques au service de la F°

223 - La Formation au service de la cohésion territoriale de la région

- *La formation au service d'un développement territorial équilibré*
 - Irriguer le territoire par l'offre de formation initiale et continue
 - Analyse territoriale de la demande sociale et économique de F°
 - Accessibilité accrue aux savoirs fondamentaux
 - Développement des TIC
 - Décloisonnement de l'offre de formation
 - la recherche de la cohésion territoriale dans un environnement ouvert et largement concurrentiel
 - concentration de moyens (pôles de spécialités et d'excellence)
 - répartition des moyens sur le territoire régional

- La Formation au service de l'accueil et du maintien de la population en Limousin
 - La formation doit contribuer à une politique d'accueil de nouveaux habitants (la Formation doit contribuer au développement démographique des territoires)
 - Réaffirmation du rôle de l'État dans la réussite de ce projet
- La Formation au service du développement de la ressource humaine des territoires
 - Favoriser l'élaboration de diagnostics territoriaux emploi – formation
 - La coordination de la mise en réseau des acteurs locaux par la Région
 - Croisement des analyses territoriales par des analyses sectorielles
- Les moyens pour y parvenir
 - La création d'un SP de AIO
 - L'accès pour chacun à un socle de savoirs fondamentaux
 - Relance de la Promotion Sociale
 - Développement de la VAE
 - Développement de l'innovation pédagogique et de la FO@D (plates formes ESP)
- Promouvoir activement l'égalité des chances en facilitant l'accès à la formation des publics les plus fragiles et pour cela faire de la formation un moyen privilégié d'insertion sociale et d'épanouissement personnel.
 - Développement de la citoyenneté,
 - Faciliter la mobilité

III – Lorraine

Concertation régionale d'une durée de 2 ans sur la base des propositions et contributions recueillies auprès de chacun des partenaires régionaux.

Les déclinaisons annuelles du PRDF en plans d'actions soumises au Comité de Coordination Régional Emploi Formation (CCREFP) auront un caractère prescriptif. Les conventions annuelles ou pluri annuelles seront proposées aux représentants de l'État, aux quatre Départements aux structures inter – communales et aux partenaires sociaux, co- acteurs des politiques de formation.

31 - Synthèse des aspects généraux

Le PRDF a été élaboré autour de cinq grandes priorités :

A – Favoriser l'accès de tous les lorrains à une première qualification ou à une nouvelle qualification et de nouvelles compétences, quand elles sont nécessaires.

B – Permettre l'accès de chacun à la formation tout au long de la vie

C – Aider à l'organisation d'une offre de formation équilibrée sur l'ensemble du territoire régional.

D – Mettre en place les moyens de pilotage, de suivi et d'évaluation de la politique régionale et de ses déclinaisons contractuelles

E – Prévoir les moyens de pilotage, de suivi et d'évaluation du PRDFP, ainsi que ses déclinaisons annuelles et contractuelles

Il a été surtout créé en fonction d'une préoccupation majeure : permettre à chacun de trouver un emploi grâce à la formation. Quelques extraits du texte du PRDF en témoignent :

« En 30 ans d'une économie de plein emploi, qui offrait à chacun, quel que soit son niveau de qualification, une possibilité d'insertion, nous sommes passés à une situation où il faut se battre pour créer de l'emploi et le pérenniser ». ... « Si l'adéquation parfaite entre la formation et l'emploi est impossible, si la formation n'est pas, en elle – même, créatrice d'emploi, son premier objectif est bien de favoriser l'accès à l'emploi, le maintien et le retour dans l'emploi ».

32 – Déclinaison des cinq grands objectifs

A – Favoriser l'accès de tous les lorrains à une première qualification ou à une nouvelle qualification et de nouvelles compétences, quand elles sont nécessaires.

1 – L'évolution de la carte des FI en concertation avec l'État et les partenaires socio – économiques régionaux. Recherche de complémentarité entre FI et contrats de travail en alternance.

2 – L'accès à une première qualification pour les jeunes les plus en difficulté (dispositifs de soutien). Convention de partenariat avec le rectorat pour l'aide aux jeunes scolarisés ou ceux qui sont pris en charge par les dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle (DAIP)

3 – Aides aux équipements d'apprentis et élèves de l'enseignement professionnel, aide au déroulement de l'alternance en lycée professionnel (aides de déplacement, amélioration des pratiques pédagogiques).

4 – Modulation des aides à l'emploi des apprentis,

5 – Programmes de formation continue qualifiants et pré qualifiants

- Augmentation de 25% dès 2005.

- Recherche d'une plus grande réactivité aux besoins des entreprises, accroissement des niveaux de qualification.

- Coopération avec l'Assédic pour favoriser la complémentarité des actions, le cofinancement.

- Priorité d'accès aux stages des publics : ASS, RMI, TH, femmes désirant retravailler et aux jeunes sans qualification. Accès de ces formations aux bénéficiaires de RMA, CA, CAE sur les temps non travaillés.

- Effort particulier pour les TH : contrat d'objectif signé avec l'Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph).

- Mise en place d'un dispositif particulier pour aider les entreprises à recruter

- Financement en heures groupes maintenu.

6 – Aides au Transport, à l'Hébergement, à la Restauration et à la garde d'enfants en complément du Fonds de cohésion sociale et suite à évaluation. Complémentarité avec FAJ recherchée par voie contractuelle, avec les départements pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes. La modulation des rémunérations sera mise à l'étude en 2006 pour favoriser l'accès à la formation dans certains secteurs d'activité.

7 – Programmes de formation aux niveaux III et II maintenus notamment pour favoriser le retour à l'emploi des seniors. La Région encouragera l'intervention coordonnée des universités aux côtés des autres organismes de formation compétents.

8 – Pilotage régional du développement des réseaux de l'AIO, en lien avec les politiques de développement économique et d'aménagement du territoire.

9 – la Région + présente dans les dispositifs d'accompagnement des publics les plus éloignés de la qualification et de l'emploi (chantiers d'insertion, lutte contre l'illettrisme, dispositifs de dynamisation, ...)

10 – La Région interviendra pour le maintien et le retour à l'emploi, en appui des entreprises et de l'État dans les plans de formation internes des entreprises, aides au

remplacement des salariés en formation, aides à la reconversion (en appui de l'Assédic et de l'État)

B – Permettre l'accès de chacun à la formation tout au long de la vie

1 – développement d'une offre de formation modulaire et individualisée afin de maintenir l'ambition de la promotion sociale

- Elargissement du rôle des Ateliers de Pédagogie Personnalisée (APP) à l'ensemble des demandeurs d'emploi (DE) et des salariés en reconversion
- Développement des plates formes de formation professionnelles et techniques ouvertes aux salariés (Droit Individuel à la Formation), aux salariés en reconversion et aux DE.
- Expérimentation de dispositifs de formation individualisés en langue

2 – Consolidation du Fonds pour la Formation en Accès Individuel Régional (FFAIR) et des aides individuelles à la formation. L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) se verra confier le rôle de validation du projet professionnel de la personne sollicitant cette aide.

3 – Maintien du dispositif de promotion supérieure du travail

4 – Aide aux organismes mutualisateurs du DIF et du Congé Individuel de Formation (CIF)

5 – Soutien aux dispositifs de formation à la création d'entreprise

6 – Contribution au développement de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) : organisation du réseau des Points d'Information Conseil (PIC). Aide individuelle à la VAE accessible à tous. Incitation au développement de la VAE au niveau V.

C – Aider à l'organisation d'une offre de formation équilibrée sur l'ensemble du territoire régional.

- l'AFPA est une composante majeure d'un service public régional de formation. Elle fera l'objet d'une réflexion spécifique pour parvenir avant le 1^{er} juin 2006 à une décision de calendrier et de modalités de transfert des formations de l'AFPA à la Région.
- Les orientations
 - o Favoriser la prise en compte des besoins territoriaux (création de comité locaux consultatifs)
 - o Favoriser une offre de formation de proximité (FI Scolaire et Apprentissage et FC) jusqu'au niveau IV inclus au sein de chaque bassin de vie.
 - o Consolider des pôles régionaux de formation par filière de formation (Agriculture, Bâtiment et Travaux Publics, Hôtellerie Restauration, Transport, ...). Soutien aux lycées des métiers.
 - o Faciliter l'accès aux pôles régionaux et infra régionaux de formation (action en complémentarité avec les Départements, aides au transport, à l'hébergement, à la restauration et à la garde d'enfants)
 - o Favoriser les accords inter – régionaux pour l'accès aux formations au – delà du territoire régional

D – Mettre en place les moyens de pilotage, de suivi et d'évaluation de la politique régionale et de ses déclinaisons contractuelles

1 – Développement de l'expérimentation et de l'innovation intégrant le développement de la Formation Ouverte et @ Distance (FO@D)

2 – Aide au développement de la qualité des formations par apprentissage et professionnalisation de formateurs

3 – Professionnalisation des formateurs de la formation continue et mutualisation des ressources pédagogiques

4 – Aides aux investissements FI et Apprentissage et FC

5 – développement du rôle du CARIF – Inffolor notamment en direction de l’AIO

E – Prévoir les moyens de pilotage, de suivi et d’évaluation du PRDFP, ainsi que ses déclinaisons annuelles et contractuelles

1 – Pilotage et coordination de la politique régionale de formation, son suivi et son évaluation

Le lieu du pilotage, de la coordination et du suivi du PRDF pourra être le CCREFP (en complémentarité avec le Conseil Académique de l’Education Nationale - CAEN)

L’évaluation du PRDF sera confiée à un organisme extérieur à la Région

2 – Renforcer les capacités d’analyse des besoins, d’animation et de suivi des projets au niveau des territoires. Renforcement du rôle des Délégués Territoriaux.

3 – Renforcer le rôle de l’Observatoire Régional Emploi Formation et des Qualifications (OREFQ)

4 – PRDF décliné annuellement en plans d’actions et contrats d’objectifs ou de partenariats

Analyse comparée des contextes économiques de la Bretagne, du Limousin et de la Lorraine
au moment du transfert de l'élaboration de leurs PRDF

1. – Bretagne

Données générales

La Bretagne compte plus de 3 millions d'habitants, ce qui représente environ 5% de la population nationale métropolitaine. Au cours des 30 dernières années, la population a progressé à un rythme supérieur à la moyenne nationale. La densité de population est aujourd'hui supérieure à la moyenne nationale.

Sur la même période, le taux de natalité est passé légèrement en dessous de la moyenne française, signifiant que le surplus de croissance démographique par rapport à l'hexagone résulte d'un solde migratoire plus favorable. Elle attire particulièrement les actifs de plus de 35 ans, les familles et les jeunes retraités.

(source : Gref Bretagne – Stratégie régionale emploi formation – diagnostic général mai 2005)

Production de richesses (source : CRCI Bretagne)

Avec un produit intérieur brut (PIB) de 73.5 milliards d'euros en 2005, la Bretagne se situe au 7ème rang des régions françaises et contribue pour 4,4% à la création de la richesse nationale. Depuis plus de 10 ans, le PIB breton connaît une croissance moyenne supérieure à celle de la France.

La structure du produit intérieur brut régional (PIB) diffère de la moyenne hexagonale, essentiellement en raison du poids de l'agriculture. Elle s'en rapproche toutefois progressivement pour l'industrie, notamment avec le développement de l'agroalimentaire et des télécommunications. Le poids des services est sensiblement comparable aux statistiques nationales (74% contre 77% au niveau national).

Emploi

Au cours des 10 dernières années, l'évolution de l'emploi en Bretagne a connu de meilleurs résultats que le niveau national. Le recul de l'emploi agricole a été plus que compensé par la montée en puissance du tertiaire au sein de l'économie régionale. Alors que l'emploi industriel a fortement chuté au niveau national, il s'est quasiment maintenu en Bretagne. La Bretagne compte plus d'un million d'emplois (1 212 474) début 2005. La répartition selon les secteurs d'activité traduit l'importance du complexe agricole et agroalimentaire de la région. Elle révèle également une économie de plus en plus tournée vers le tertiaire. Le taux de chômage breton se situe à 7.2 % au 1er janvier 2007, soit en deçà du niveau national (8.6 %).

La situation de l'économie et de l'emploi en 2005

L'économie bretonne en 2005

« Après le regain de 2004, l'économie bretonne offre une bonne résistance dans un climat industriel fragile. L'agriculture affiche une situation plus sereine et l'activité dans le bâtiment atteint des sommets. Dans le secteur tertiaire, les services restent vigoureux mais le commerce se révèle maussade. Malgré des signes encourageants, l'activité touristique ne redémarre pas. Les créations d'entreprises n'augmentent plus mais gardent un très bon niveau. Enfin l'emploi progresse modérément et le chômage diminue un peu plus. » (source : Insee : Octant n°105 – avril 2006)

En 2005 l'économie bretonne présente des signes de fléchissement en matière de dynamique de renouvellement de son parc d'entreprises.

12 361 établissements ont été immatriculés (créés ou repris) au cours de l'année et 9 426 radiés, soit un solde permettant à la région de s'étoffer de 2 935 unités supplémentaires. Ce solde 2005, bien que situé à un niveau élevé sur les dix années précédentes, se présente en retrait marqué par rapport à 2004 (baisse de 15%, soit 513 établissements supplémentaires de moins) et rompt avec la dynamique de hausse continue. (source : *CRCI Bretagne*)

Situation des principaux secteurs économiques

Pêche et agriculture (source : INSEE)

L'agriculture bretonne représente une superficie agricole utilisée de 1 794 720 ha soit 6 % de terres emblavées au niveau national et pèse 11% de la production nationale : la Bretagne est la première région agricole française. L'élevage (porcs, bovins, volailles), le lait et les légumes constituent les orientations dominantes de l'agriculture régionale. Elle rassemble 60 937 Unités de Travail Annuel (UTA = quantité de travail fourni par une personne à temps plein pendant une année), soit un ratio de 29,45 ha / UTA, contre 42,03 ha/UTA dans le Limousin et 63,67 ha / UTA en Lorraine.

L'agriculture bretonne est à la fois intense et productive. En effet selon l'INSEE l'agriculture en Bretagne produit une valeur ajoutée de 2 613 M € contre 583 M€ pour le Limousin et 780 M€ pour la Lorraine.

Côté mer, les 18 ports de pêche bretons concentrent près de la moitié du tonnage national de poissons et de crustacés. L'abondance de la production régionale en matières premières agricoles et halieutiques a permis le développement d'une puissante industrie agroalimentaire.

Agroalimentaire

Avec ses 57 352 emplois l'agroalimentaire représente le tiers de l'emploi industriel régional. Cette industrie s'est diversifiée, notamment dans la transformation des protéines animales (viandes, poisson et lait), l'industrie légumière et l'alimentation animale. La Bretagne occupe dans ces secteurs une place majeure sur les marchés nationaux et internationaux. La transformation bretonne réalise le tiers du chiffre d'affaires national de l'industrie des viandes, du poisson et des aliments pour animaux. A l'international, l'industrie agroalimentaire bretonne contribue à près de la moitié des exportations nationales des industries de la viande et au tiers de celles du poisson. Le poids du complexe agroalimentaire breton dans l'ensemble national n'a cessé de se renforcer depuis 30 ans.

A l'international, l'industrie agroalimentaire bretonne contribue à près de la moitié des exportations nationales des industries de la viande et au tiers de celles du poisson. Le poids du complexe agroalimentaire breton dans l'ensemble national n'a cessé de se renforcer depuis 25 ans.

Automobile

L'industrie automobile bretonne s'est considérablement développée à partir des années soixante avec l'implantation de Citroën. Depuis, l'activité s'est renforcée par un important réseau d'équipementiers et de sous-traitants issus des secteurs de la mécanique, du travail des métaux, de la fonderie, de la plasturgie, du caoutchouc, de l'électronique, du verre et du textile. Au total, la filière industrie automobile représente aujourd'hui 24 000 emplois en Bretagne. La restructuration récente de PSA Peugeot - Citroën et la concentration sur le site de Rennes de la production de véhicules de moyenne et haute gamme pour l'ensemble du groupe conforte cette dynamique.

Cette filière connaît toutefois des cycles convulsifs en matière d'emploi qui tendent à désorganiser le marché du travail notamment en Ile et Vilaine.

Construction navale

La Bretagne est historiquement liée à la construction navale civile et militaire. Les récentes restructurations de la Défense nationale ont entamé la capacité productive régionale dans le

domaine militaire. Toutefois, les arsenaux bretons de Brest et de Lorient ainsi que leurs sous-traitants demeurent des fers de lance de l'économie régionale et occupent une place prépondérante au sein de la production nationale. Dans le domaine de la construction navale civile, la Bretagne dispose de chantiers de renommée internationale et occupe avec Brest la première place nationale pour les activités de réparation.

Cette filière est elle-même en voie de restructuration avec une polarisation progressive de la construction navale sur Lorient au détriment de Brest.

Électronique et télécommunications

2ème pôle national dans les télécommunications, 5ème région française pour l'électronique, disposant d'un environnement de formation - recherche de qualité, l'industrie bretonne s'est bâtie une réputation mondiale dans ces secteurs. Les grands groupes français, japonais, américains ou allemands y côtoient sur les technopoles de Rennes - Atalante, Lannion - Anticipa et de Brest - Iroise de nombreuses start up.

Cette filière a fait évoluer son modèle industriel au cours des années passant d'une production de masse employant très majoritairement une main d'œuvre peu qualifiée ou de qualification de niveau V à une forme de tertiarisation industrielle essentiellement dédiée aux métiers de la recherche et du développement, privilégiant voire ciblant une main d'œuvre d'ingénieurs.

Services aux entreprises

Au cours de ces dernières années, le développement des services aux entreprises a progressé en Bretagne au même rythme qu'au niveau national. L'attractivité de la Bretagne notamment auprès des retraités et le développement de l'économie résidentielle augurent d'un fort accroissement de ces métiers. L'enjeu de la qualification y est toutefois prégnant. Ce secteur constitue une source intéressante d'emplois pour ce qui est de la reconversion de la main d'œuvre industrielle ouvrière lors de licenciements collectifs.

L'emploi en Bretagne en 2005

En 2005, l'emploi total augmente de 0,8% (cf. Insee Octant n°126). Cette croissance modeste correspond à un gain de 9500 emplois. L'emploi salarié s'accroît de 1,2% et les effectifs salariés évoluent peu.

L'industrie perd 2200 salariés. L'emploi total tertiaire progresse à nouveau mais de façon ralentie tandis que la croissance s'accroît dans la construction.

Au cours des dix dernières années, la Bretagne a connu des taux de chômage toujours inférieurs (compris entre 1 et 2 points) à la moyenne nationale.

A l'instar de toutes les régions hors Ile-de-France, la Bretagne n'échappe pas à un taux d'encadrement (poids des fonctions d'encadrement - chefs d'entreprises et cadres - dans l'ensemble des emplois) inférieur à la moyenne nationale. La proportion d'ouvriers qualifiés dans l'emploi ouvrier traduit le niveau de compétences des ressources humaines régionales.

2 – Limousin

Données générales

La population

Avec 724 243 habitants recensés par l'Insee en 2005, le Limousin se place au vingtième rang des régions françaises en terme de population.

Dès 2005 la population du Limousin confirme sa remontée. Cette hausse, est de l'ordre de 2 100 personnes par an en moyenne depuis 1999 et fait suite à la baisse de 1 300 personnes par an constatée dans la décennie 90. L'évolution démographique favorable est d'abord due aux arrivées de population. L'excédent migratoire (arrivées moins départs) s'est fortement accru, il atteint en moyenne 4 300 personnes par an sur la période récente. De 1999 à 2005,

l'évolution annuelle de population due aux migrations (+ 0,61 %) place le Limousin au sixième rang des régions françaises en termes d'attractivité démographique, juste derrière les régions du sud.

Dans le même temps, le déficit des naissances sur les décès s'améliore mais perdure et contribue toujours de façon négative à la croissance démographique, pour plus de 2 200 personnes par an depuis 1999. Le Limousin et l'Auvergne restent les seules régions françaises à connaître un solde naturel (naissances moins décès) négatif.

L'économie

Données générales

L'économie du limousin est composée de PMI/PME avec un fort secteur artisanal, quelques groupes exportateurs mais également un secteur public d'importance (près d'un emploi sur trois relève de la sphère publique selon l'Insee – Focal n°28 – juillet 2006). Le poids de l'agriculture est supérieur au niveau national. Son industrie est celle des biens intermédiaires. Elle connaît le taux de chômage le plus bas de France. Elle possède deux filières d'excellence structurées autour de pôles de compétitivité (électricité/électronique et IAA)

L'économie limousine présente des faiblesses structurelles, notamment en ce qui concerne la démographie des chefs d'entreprises.

Le Limousin est un territoire concurrencé car situé au carrefour de grandes régions attractives (Aquitaine, Midi – Pyrénées, Centre, Poitou – Charentes).

Les secteurs

Tertiaire

- en croissance régulière malgré un poids inférieur à la moyenne nationale
- forte représentation des services à la personne et des services non marchands

Industrie

- 1% de la production française,
- 18,6% de la population active

Artisanat

- 12 800 entreprises,
- 29 000 salariés et 12% de l'emploi régional

La situation de l'économie et de l'emploi en 2005

Les industriels limousins ont enregistré des résultats mitigés en matière d'exportation du fait d'un mauvais positionnement sectoriel et géographique (cf. Insee : Focal n°26 mai 2006). Néanmoins la production industrielle se consolide (cf. enquête de tendance de la Banque de France, citée par l'Insee – ibid.) Les biens intermédiaires se développent à l'inverse des biens de consommation qui régressent. Dans le secteur des transports l'activité reste soutenue ce qui témoigne du bon niveau de l'activité économique en général. Le bâtiment connaît une activité soutenue portée par la demande des ménages. De fait le rythme de création d'emploi s'est encore accéléré dans ce secteur +4% d'accroissement des effectifs cette année, soit 1% de plus qu'au niveau national).

L'emploi salarié croît de façon modérée (+0,4% contre + 0,2% pour la France). Le secteur tertiaire continue de créer des emplois et notamment dans les services (+1,7% en 2005 contre 1,1 % en France) et le commerce (+1,1% contre +0,3% pour la France).

Par contre l'emploi industriel est en baisse (-0,6% contre -1,2% pour la France) et ceci est particulièrement vrai pour l'industrie agro alimentaire (IAA).

Globalement la baisse du chômage se confirme. Le taux de chômage régional s'établit à 7,5% de la population active contre 9,6% pour la France. En un an le taux de chômage a baissé de

0,4 point en Limousin et de 0,5 point en France. Cette baisse est la résultante de plusieurs facteurs : la reprise limitée de l'emploi salarié, la montée en charge du plan de cohésion sociale, et le ralentissement de la croissance de la population active, conséquence du vieillissement de la population et des départs à la retraite des enfants du baby – boom. Cette baisse du chômage est particulièrement sensible chez les jeunes (-6,4% en un an). Cette baisse se vérifie aussi pour le chômage de longue durée.

3 – Lorraine

Données générales

La population

Avec ses 2 334 245 habitants, la Lorraine se situe au 11^{ème} rang des régions en terme de population. Sa population active est de 921 630 personnes (estimation selon l'INSEE) dont 93% de salariés. La croissance de sa population est constante depuis 1999 avec une augmentation moyenne de 3720 personnes par an. En 2004 la croissance s'est accélérée avec + 9000 personnes, cette tendance a quelque peu ralenti en 2005 avec une hausse de 5566 habitants ce qui reste supérieur à la moyenne précédente.

Cette croissance de population est endogène à 75% donc due à une natalité supérieure à la mortalité et à une attractivité réduite mais réelle. Cette attractivité touche toutefois plus des personnes venant de l'étranger que du territoire national. En effet le solde migratoire reste négatif avec les autres régions françaises, notamment pour les 20/29 ans.

L'économie

Données générales (source : rapport du CESR de Lorraine...)

Si la Lorraine a beaucoup contribué au PIB national avec une part de 4,2% en 1975, son apport actuel a considérablement régressé (3,15% en 2003 selon le rapport du CESR lorrain de octobre 2004). Cette régression est donc de 25% et place la région Lorraine au 17^{ème} rang de ce point de vue, alors qu'elle est au 11^{ème} rang pour la population. Cette baisse s'est accomplie de façon régulière sur la période avec toutefois une amplification du phénomène de régression en 1996, période marquée par de lourdes restructurations industrielles (notamment dans le secteur métallurgique).

Il en va de même pour la valeur ajoutée qui est de 8 points inférieure au reste de la France (Insee cité dans le rapport du CESR – ibid). La régression de l'industrie automobile et des biens intermédiaires a beaucoup contribué à cette situation.

L'économie lorraine est progressivement passée d'une prédominance de l'industrie à une économie tirée par le secteur tertiaire.

Elle se caractérise également par une forte présence de l'emploi frontalier : 82 468 lorrains en 2004 et une augmentation de 1600 par rapport à l'année précédente. Le phénomène est en pleine intensification puisqu'en 2000, 43 421 personnes travaillaient à l'étranger et très principalement au Luxembourg et ce nombre est passé à 57 576 en 2005 (soit une augmentation de 32% en cinq ans). Il est possible de dire qu'à l'instar du Limousin la Lorraine constitue un territoire concurrencé.

La Lorraine accueille également des groupes internationaux du secteur marchand, mais dont les sièges sont implantés hors région.

Elle est considérée comme attractive pour les investissements extérieurs (556 entreprises de Lorraine ont leurs capitaux détenus par des investisseurs non lorrains). De ce point de vue elle se situe au 4^{ème} rang national en termes d'emplois.

La Lorraine est une région exportatrice avec un taux de couverture de 129 % que confirment sans discontinuité des résultats supérieurs au niveau national depuis 1993. L'automobile et les

produits intermédiaires constituent le socle de cette force d'exportation. Au total la Lorraine représente 5,5% des exportations françaises.

L'année 2004 est marquée par une amélioration de la croissance de l'activité et de la rentabilité des entreprises. Pour autant cela n'a que peu d'impact sur l'emploi.

La Lorraine compte 47 600 établissements dont 90% ont moins de 20 salariés. Enfin la création d'entreprises s'y développe (+13,1% en 2004).

Les secteurs (source : PRDF Lorraine)

- L'automobile (22 000 emplois et 62% des investissements industriels en Lorraine) et les biens intermédiaires représentent les deux premiers secteurs
- L'IAA et les biens de consommation courante sont également très présents mais les principaux créateurs d'emploi sont le BTP (très fort besoin de main d'œuvre compte tenu du besoin de logements neufs) et l'Hôtellerie Restauration.

La situation de l'économie et de l'emploi en 2005

Le passé récent et la situation actuelle

- Société en profonde mutation (crise des secteurs textile et automobile)
- Diminution du volume des emplois jusqu'en 1990, puis stabilisation et hausse « trop modeste » : 796 000 emplois en 1990, 850 000 en 2005 soit une augmentation de 6,7% des emplois en 15 ans
- Tertiairisation de l'activité (61,7% de la population active *selon Arkos dans son rapport « Evaluation du contrat de progrès 2004 – 2008 », monographie réalisée sur la Région Lorraine en mai 2007, page 3*) et recul constant de l'emploi industriel,
- Développement de l'emploi frontalier (80 000 en 2003) aux niveaux V et infra
- Seul l'emploi précaire progresse

Contexte en devenir

- consolidation progressive du secteur productif (PME – PMI)
- consolidation des services à haute valeur ajoutée soumis à la concurrence internationale
- maintien de l'artisanat
- développement des services à la personne (des emplois de plus en plus qualifiés)
- un accroissement du nombre d'actifs supérieur à la création d'emplois (malgré l'apport important de l'emploi frontalier)

Le chômage

- Nombre d'affiliés au Régime d'Assurance Chômage (RAC) : 533 000 assurés dont 61,7% travaillent dans le secteur tertiaire et 29,6% dans l'industrie (contre 23,2% en France)
- 111 601 offres d'emploi enregistrées en 2006 par l'ANPE et +3,5% par rapport à 2005 (dont 50% de CDI ou CDD de plus de 6 mois).
- L'augmentation du taux de chômage est plus rapide qu'au niveau national mais il se réduit
- Selon Arkos (cf. rapport cité) le nombre de demandeurs d'emploi en Lorraine est en 2006 de 78 895 qui signale que la diminution du chômage dans cette région doit plus aux départs en retraite et au travail transfrontalier qu'à la création nette d'emplois.
- Les DE TH sont DELD à 44% contre 28% pour les non TH
- DE +35 ans = 84% de niveau IV et moins
- DE – 35 ans = 54% de niveau IV et moins

Le chômage des jeunes

- Entre 1800 et 2500 jeunes sortant du système scolaire sans qualification tous les ans et cette tendance ne devrait pas faiblir.

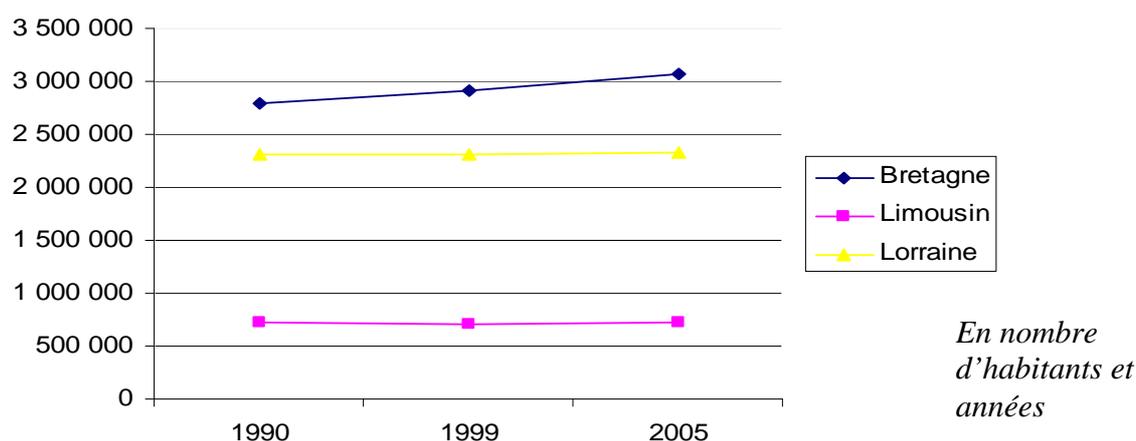
- 40% des jeunes en contact avec ML/PAIO sont sans qualification et 40% de niveau V
- Régression des taux d'insertion des jeunes apprentis entre 2001 et 2003.

4 – Synthèse et tableaux comparatifs (source des données : INSEE)

La situation de l'économie de ces trois régions au moment de l'élaboration de leur PRDF constitue un facteur déterminant dans le fondement de cette planification. Dans ce contexte, le facteur démographique revêt une dimension de première importance.

Evolution de la population globale de 1990 à 2005 (source INSEE)

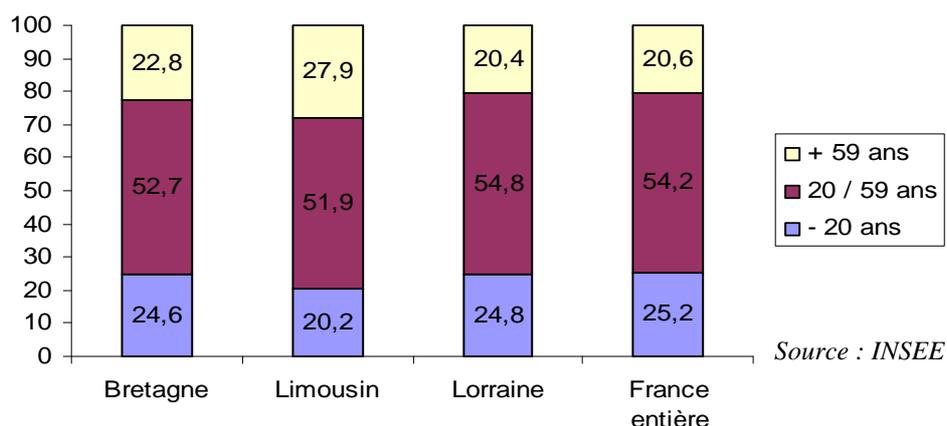
	Bretagne		Limousin		Lorraine	
	valeur absolue	base 100	valeur absolue	base 100	valeur absolue	base 100
1990	2 795 638	100,00	722 850	100,00	2 305 726	100,00
1999	2 906 197	103,95	710 939	98,35	2 310 376	100,20
2005	3 062 117	109,53	724 243	100,2	2 334 245	101,23



Au-delà des disparités en terme de nombre d'habitants, ces statistiques pointent surtout des dynamiques territoriales très différentes : la Bretagne augmente sa population au contraire des deux autres régions qui augmentent très faiblement voire stagnent. Cette donnée à elle seule contribue de façon très forte à structurer des postures politiques, au regard des enjeux du territoire et des efforts à consentir pour alimenter sa croissance économique notamment par le moyen de la formation.

Population par tranche d'âges et par région en 2005 en base 100 (source : INSEE)

	Bretagne	Limousin	Lorraine	France entière
- 20 ans	24,6	20,2	24,8	25,2
20 / 59 ans	52,7	51,9	54,8	54,2
+ 59 ans	22,8	27,9	20,4	20,6
Total	100	100	100	100



La population des trois régions est là également très différente dans sa structuration. Comparées à la France entière la Bretagne et le Limousin se caractérisent par une population plus âgée. Ces données doivent également être rapprochées de l'évolution des flux migratoires. Ainsi il est possible d'affirmer que : la Bretagne est attractive et que sa population vieillit par accroissement de la population des retraités alors que celle du Limousin vieillit du fait d'un taux de naissance très bas par rapport la moyenne nationale. La lorraine se situant dans une épure très proche de la moyenne nationale.

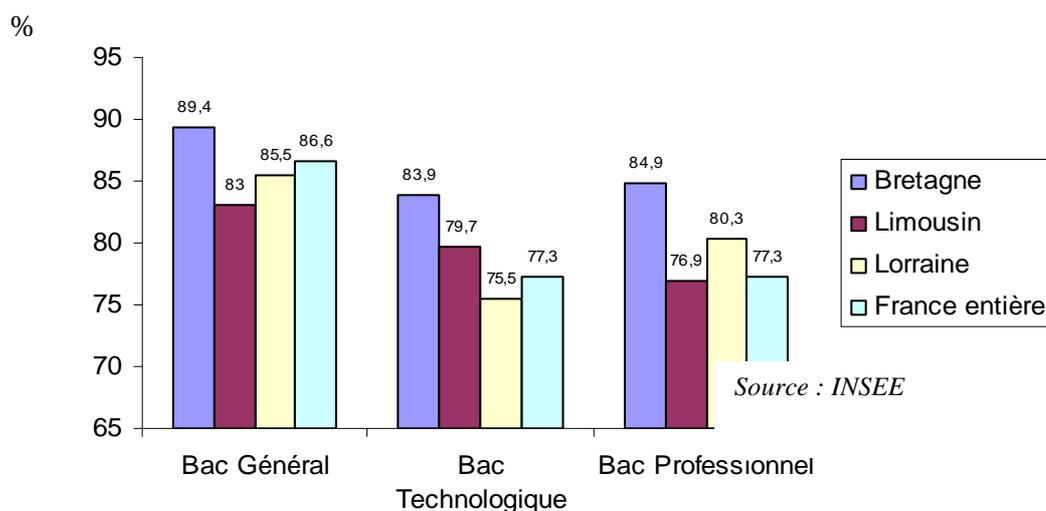
La place faite à l'éducation

Nombre de personnes scolarisées dans l'enseignement secondaire en 2005 (source : INSEE)

	Bretagne	Limousin	Lorraine	France entière
<i>Nbre de personnes scolarisées dans le 2ndaire 05/06</i>	257 333	52 142	207 501	5 540 300
<i>Population Totale des - 20 ans</i>	747 574	146 085	576 874	15 775 450
<i>% scolarisation population totale des -20 ans</i>	34,42	35,69	35,96	35,12
<i>Population active totale</i>	1 321 824	305 475	921 630	27 637 000
<i>% scolarisation / population active</i>	19,46	17,06	22,51	20,04

Taux de réussite aux baccalauréats en 2005 (source : INSEE)

	<i>Bretagne</i>	<i>Limousin</i>	<i>Lorraine</i>	<i>France entière</i>
<i>Bac Général</i>	89,4	83,0	85,5	86,6
<i>Bac Technologique</i>	83,9	79,7	75,5	77,3
<i>Bac Professionnel</i>	84,9	76,9	80,3	77,3



Ce tableau vise à mettre en lumière les taux de réussite à l'examen - phare du secondaire, le baccalauréat, appréhendé ici dans ses trois composantes majeures : le baccalauréat général, le baccalauréat technologique, le baccalauréat professionnel.

Sur ce sujet la Bretagne enregistre des taux de réussite à ces examens témoignant de la très bonne santé de son enseignement secondaire.

Si le Limousin réussit mieux que la Lorraine en matière de baccalauréat technologique, en revanche la tendance s'inverse pour le baccalauréat professionnel.

En guise de synthèse des deux précédents tableaux, on peut dire que le nombre de personnes scolarisées reflète la structure de la population. Par contre une fois ces données rapprochées de la population active, on perçoit de fortes disparités :

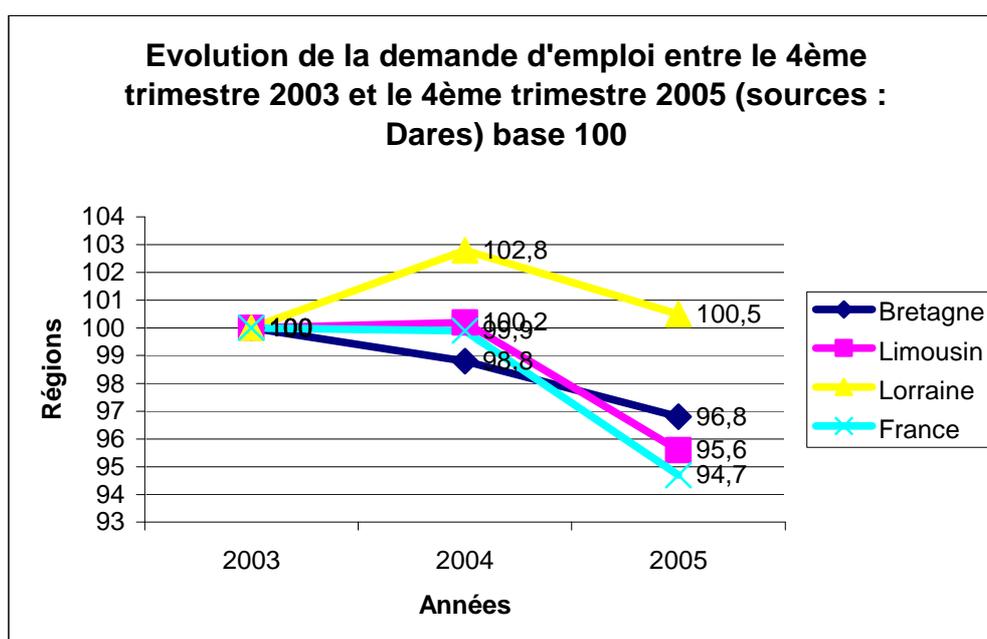
- le Limousin enregistre un très faible taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire au regard de la moyenne nationale. Ce qui peut attester de la typologie de son attractivité, très liée à « l'importation » de population active. La formation continue constitue donc le levier primordial de l'attractivité voire du maintien de la population compte tenu de sa dynamique démographique particulière.

- A contrario la Lorraine scolarise fortement sa jeunesse tirant ainsi parti de sa pyramide des âges en misant sur le futur. La formation initiale ne résout pas tous les problèmes et doit être compensée par un investissement de formation continue.

Dans la situation de la Bretagne la formation continue représente un outil essentiel de fluidification du marché du travail et de la promotion sociale.

Evolution de la demande d'emploi ente le 4^{ème} trimestre 2003 et le 4^{ème} trimestre 2005
(source DARES)

	<i>Bretagne</i>		<i>Limousin</i>		<i>Lorraine</i>		<i>France entière</i>	
	Valeur absolue	Base 100	Valeur absolue	Base 100	Valeur absolue	Base 100	Valeur absolue	Base 100
<i>2003</i>	101 827	100	20 016	100	86 977	100	2 514 044	100
<i>2004</i>	100 619	98,8	20 055	100,2	89 447	102,8	2 513 221	99,9
<i>2005</i>	98 594	96,8	19 134	95,6	87 422	100,5	2 381 768	94,7



Le taux de chômage des trois régions évolue de façon très différente, alors qu'il baisse de façon tendancielle au niveau national de près de 6%, on constate un moindre rythme de baisse en Bretagne (3,2%) et dans le Limousin (4,4%) et une remontée en Lorraine (0,5%).

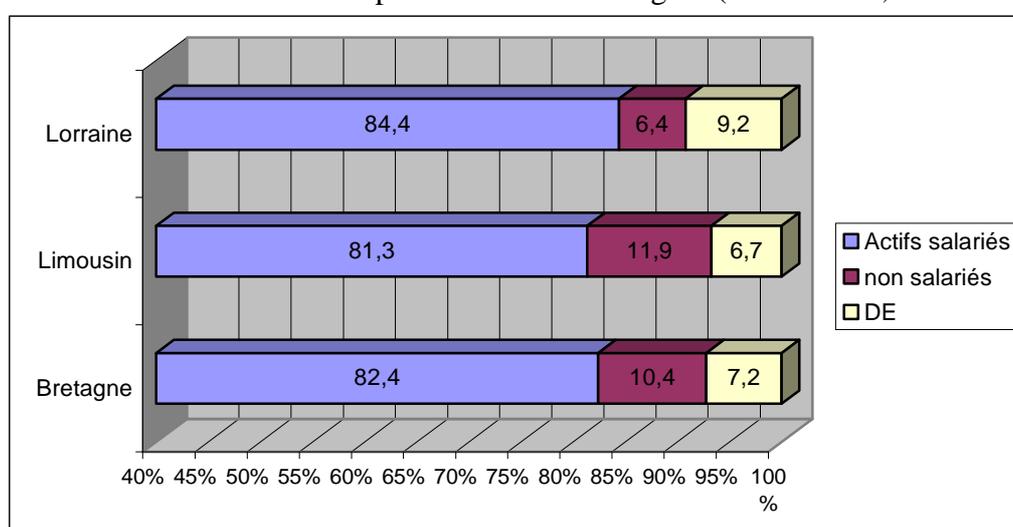
En se rapprochant des tendances observées en matière de dynamique démographique, il est possible d'affirmer que cette dernière est relativement sans effet sur le niveau de l'emploi. Elle masque néanmoins des réalités très différentes, en effet une région très attractive peut connaître un taux de chômage élevé si la croissance de l'emploi est inférieure à celle de sa population, les deux pouvant procéder d'une dynamique très forte.

Nombres d'emplois salariés et non salariés au 31 / XII / 2005

	<i>Bretagne</i>		<i>Limousin</i>		<i>Lorraine</i>	
	<i>Valeur Absolue</i>	<i>% actifs totaux</i>	<i>Valeur Absolue</i>	<i>% actifs totaux</i>	<i>Valeur Absolue</i>	<i>% actifs totaux</i>
<i>Actifs salariés</i>	1 088 980	82,4	248 430	81,3	777 632	84,4
<i>Non salariés</i>	137 068	10,4	36 524	11,9	59 399	6,4
<i>Demandeurs d'emploi</i>	95 776	7,2	20 521	6,7	84 599	9,2
<i>Total</i>	1 321 824	100	305 475	100	921 630	100
<i>Evolution de l'emploi salarié (secteur privé) de 05/06* en %</i>	+2,1		+1,5		+0,3	

* source Unédic

Structure de l'Emploi entre les trois Région (source Unédic)



Cette comparaison nous enseigne que la dynamique de l'emploi est différente dans les trois régions (de +0,3 à +2,1%). Elle confirme en cela les analyses économiques qui précèdent. Seul fait remarquable, la forte présence de l'emploi salarié (d'origine industrielle) en Lorraine et a contrario la faiblesse des emplois non salariés : proportion inférieure de moitié à celle du Limousin et de 40% par rapport à la Bretagne.

Situation de l'emploi dans les trois régions en 2005 (source : INSEE)

	<i>Bretagne</i>		<i>Limousin</i>		<i>Lorraine</i>	
	<i>valeur absolue</i>	<i>% population totale</i>	<i>valeur absolue</i>	<i>% population totale</i>	<i>valeur absolue</i>	<i>% population totale</i>
<i>Population totale</i>	3 062 117	100	724 243	100	2 334 245	100
<i>Nombre d'emplois</i>	1 226 048	40,03	284 954	39,34	837 031	35,85
<i>Nombre de demandeurs d'emploi</i>	95 776	3,12 (7,24)*	20 521	2,83 (6,71)*	84 599	3,62 (9,17)*

* en pourcentage de la population active totale

Le poids du chômage n'est pas du tout le même dans ces trois régions et ceci constitue également un des fondements de la politique régionale en matière de formation continue. Le taux de chômage de Lorraine est supérieur de 37% à celui du Limousin alors que ces deux régions enregistrent une certaine stabilisation de leur population.

Le taux de chômage de la région Bretagne reste inférieur à celui de la France. Le niveau de tension lié à cette question est dans ces trois régions très disparate :

- en Lorraine, le chômage reste une véritable préoccupation et le choc produit par les restructurations industrielles est encore en résorption,
- en Limousin le taux de chômage est le plus bas de France, la question est ici de stabiliser la population sur le territoire et de le rendre à nouveau attractif pour lutter contre sa désertification potentielle,
- en Bretagne la question de l'attractivité territoriale semble réglée, le taux de chômage ne constitue pas un problème politique majeur, les enjeux du territoire se déplacent vers d'autres sphères.

Les PRDF vont donc s'élaborer dans des contextes économiques et politiques très différents et dans cette construction la question de l'AFPA s'inscrit dans une vision très politique de conception du plan. La formation continue reste un outil d'intervention majeur, mais son caractère stratégique s'établit non pas au regard du fonctionnement intrinsèque de l'économie, mais vraisemblablement de la posture politique des dirigeants régionaux.

La formation continue supplée des dynamiques de développement et la situation s'apprécie au regard des niveaux de développement concomitants de la population et de l'économie.

Position des trois régions au regard de la formation continue

	<i>Bretagne</i>	<i>Limousin</i>	<i>Lorraine</i>
<i>Situation de l'économie</i>	Développement et mutations	Relance	Mutation
<i>Attractivité du territoire</i>	Forte	Atone	Atone
<i>Situation de l'emploi</i>	Bonne mais avec tensions et des crises	Très bonne	Moyenne
<i>Fonction de la formation au regard de l'emploi</i>	Instrumentale	Vocationnelle	Instrument de promotion sociale
<i>Fonction de la formation dans le développement des territoires</i>	Accompagne les logiques endogènes	Outil fondamental et stratégique du développement territorial	Condition du développement
<i>Posture régionale : la formation est</i>	Indispensable	Culturelle et stratégique	Adaptative et tactique
<i>La formation en tant que telle constitue</i>	Un outil de développement	Un levier majeur de développement	Une condition du développement

(Source : analyse de l'auteur)

Amendement du Président au
Programme 312
Paragraphe I.3

Exposé des motifs :

Depuis le 1^{er} janvier 2007 et conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004, la Région gère la commande publique de formation mise en œuvre par l'Afpa par voie de subventionnement. Cette modalité de financement particulière prévaut dans le cadre d'une période dite transitoire dont le terme est fixé au 31 décembre 2008. A l'issue de ce terme l'ensemble des achats de formation de la Région, a vocation à s'inscrire dans le cadre du code des marchés public.

Par un courrier en date du 14 novembre j'ai demandé à Mme Lagarde, Ministre en charge des questions de l'emploi, de proroger au 1^{er} janvier 2011 la fin de cette période transitoire, rejoignant en cela les autres Régions et l'Association des Régions de France.

Les raisons de cette demande sont les suivantes :

- la volonté de préparer le transfert définitif de cette commande publique avec les services de l'État,
- l'existence de débats au niveau européen concernant la mise en place de services sociaux d'intérêt général non économiques (SSIGNE) non aboutis à ce jour,
- un contexte de droit encore instable du fait de la transposition dans le droit français de la directive 2006/123 sur les services qui devrait intervenir à la fin de l'année 2009.

Le Conseil régional de Bretagne s'interroge fortement sur le rôle que le gouvernement souhaite lui faire jouer vis-à-vis de l'Afpa. Plusieurs éléments laissent à penser que l'avenir de l'Afpa tel que le voit le gouvernement ne correspond plus à notre vision d'un organisme central dans la formation continue : financement, bâtiments, personnels, tout concorde pour malheureusement confirmer que l'État ne compte plus sur l'Afpa.

Dans ce contexte, très incertain, le Conseil régional de Bretagne, comme l'ensemble des Régions au sein de l'ARF ont souhaité voir prolonger la période transitoire, ce qui permettrait de préparer plus longuement ce transfert, laisser le temps aux actuels débats européens sur les services d'intérêt général non économiques ou encore la transposition de la directive service 2006/123 sur les services en droit français mais aussi et surtout obtenir des réponses du gouvernement sur la volonté de voir l'Afpa exister.

Des débats ont eu lieu devant le Parlement concernant la prolongation de la période transitoire, ils se sont heurtés à l'opposition du gouvernement. Mme Lagarde renvoyant même le débat à fin 2008.

La prochaine réforme de formation professionnelle doit également être l'occasion d'obtenir des réponses quant à l'avenir de l'Afpa. Selon la Ministre, la commission quadripartite qui va être mise en place pour préparer la réforme doit rendre ses conclusions à la fin du mois d'avril, le vote de la loi intervenant quant à lui à la fin de l'année. Aussi en l'absence de réponse aux questions posées mais aussi dans l'attente des débats à venir en 2008, cette prorogation de la période transitoire paraît indispensable.

Ces deux amendements ont été refusés. Pourtant, lors du débat de la loi de finances initiale M. Woerth, Ministre du budget avait donné son accord pour proposer cet amendement dans le cadre de la loi portant réforme du Service Public de l'Emploi (SPE). Dans le cadre de ce second débat, Mme Lagarde a émis l'hypothèse d'un réexamen de cette question d'ici la fin de l'année 2008, ce qui est incompatible avec l'échéancier que son refus impose. La Région doit lancer avant l'été le travail de mise au point de ses marchés de formation pour l'année 2009.

Le refus de cet amendement crée une situation inacceptable tant pour la Région que pour les opérateurs de formation et par voie de conséquence pour tous les bénéficiaires de ces politiques publiques de formation continue.

En conclusion, je vous propose de donner délégation à la Commission Permanente pour décider le moment venu des dispositions les plus adéquates, y compris la poursuite du subventionnement de la commande publique jusqu'à fin 2010.

Texte voté lors de la session du Conseil régional du 7/II/2008 à l'unanimité.

Résumé de la note du cabinet Matharan
Sophie Nicinski

1 – Le régime juridique gouvernant les relations contractuelles qu’entreprendront les Régions avec les organismes de formation professionnelle

*1.1 - Qualification du contrat confiant une mission de service public :
l’objet du contrat*

On peut résumer l’état du droit de la manière suivante :

1. il faut déterminer si le contrat a pour objet une véritable délégation de service public, c’est - à - dire si le contrat révèle la prise en charge effective d'un service public ;
2. si tel est le cas, le critère de l’origine de la rémunération (collectivité publique ou tiers) n’est plus pertinent. Seule compte la nature de la rémunération (substantiellement liée aux résultats de l’exploitation ou révélatrice d’un prix). En fonction de la nature de la prestation, le contrat pourra être un marché ou une délégation ;
3. si tel n’est pas le cas, il ne peut y avoir délégation de service public. Il n’y aura marché public que si le contrat est conclu en vue de satisfaire un besoin de la collectivité publique et est conclu à titre onéreux.

Un contrat confiant à un opérateur économique une mission de service public peut aussi bien être un marché public qu’une délégation de service public.

En effet, il existe des marchés publics de services publics ³²¹(cf. Moreau), hypothèse confirmée par la jurisprudence.

CAA Lyon 3 novembre 2005, Commune de Montluçon, n° 00LY01015 : le contrat passé entre une collectivité publique et une association en vue de l’organisation de séjours en centre de vacances par l’association contre un prix est un marché public

³²¹ Moreau D., (2005), « Les marchés de service public », Editions du Moniteur, Paris

TA Lyon 15 décembre 2005, Association Oser, n° 0507970 : la gestion du 115 (n° d'appel pour l'assistance aux sans abris) peut faire l'objet d'un marché public.

L'origine de la rémunération importe peu. Alors que jusqu'ici on considérait que la rémunération par des tiers n'était compatible avec la qualification comme marché public que dans le cas où le marché ne confie pas la gestion d'un service public, le Conseil d'État n'exclut pas qu'un contrat qui confie l'exécution d'un service public avec rémunération par des tiers puisse être un marché public³²².

Dès lors, il faut s'intéresser à l'objet du contrat, dont l'intérêt a été rappelé par les arrêts Sté Jean-Claude Decaux³²³. Ainsi que le confirme le Commissaire du gouvernement D. Casas sur ces arrêts, « *pour qualifier un contrat de délégation de service public, vous vérifiez d'abord que ce contrat porte sur un service public lequel est effectivement confié au cocontractant. Ce n'est qu'après avoir répondu positivement, de façon explicite ou implicite, à cette première série de questions relative à l'objet du contrat que vous vous interrogez sur les mécanismes de rémunération* ».

Avant même de s'intéresser au critère de la rémunération, il convient de déterminer si l'objet du contrat est de confier effectivement ou pas un service public à un cocontractant.

Mais il n'est absolument plus envisageable d'affirmer aujourd'hui que l'on est en présence d'une délégation de service public si l'on a vaguement identifié une mission de service public et des usagers susceptibles d'en financer l'exploitation par un opérateur. L'identification d'une délégation passe en premier lieu par l'examen minutieux de l'objet du contrat.

Dans le cas d'espèce ce qui pourrait donc être qualifié de service public relève précisément du travail des services de la Région à savoir : l'élaboration des programmes et de leur gestion. La mise en œuvre de ces programmes semble ne pas être qualifiable comme telle.

1.2. Hypothèse d'une délégation de service public eu égard à l'objet du contrat

La loi du 11 décembre 2001, dite MURCEF, définit la délégation de service public (DSP) en son article art. 3-I :

"Une DSP est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du

³²² Apport de l'arrêt CE 28 juin 2006, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau de la moyenne vallée du Gier, AJDA 2006, p.1781

³²³ CE Ass. 4 novembre 2005, Sté Jean-Claude Decaux, n°247298

service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service".

Les arrêts Decaux (préc.) sont venus affiner ces caractéristiques :

CE Ass. 4 novembre 2005, Sté Jean-Claude Decaux, n°247298 « qu'enfin, par un motif non contesté, la cour a jugé que le contrat n'était pas une délégation de service public faute notamment de prise en charge effective d'un service public par la société contractante ».

Il résulte de ces précisions qu'une délégation de service public doit présenter certaines caractéristiques qu'il convient d'examiner une à une.

1°) Le degré d'autonomie du délégataire

Le législateur pose comme critère de l'objet de la délégation qu'il doit *confier*, la gestion d'un service public, ce qui implique un certain degré d'autonomie du cocontractant.

Le Conseil d'État (arrêts Decaux) insiste sur le fait que l'activité doit réellement être déléguée à un exploitant qui bénéficiera d'une certaine autonomie dans sa gestion, faute de quoi on ne saurait parler de « prise en charge », qui s'oppose à la simple association ou à l'exercice de l'activité sous la direction étroite de la collectivité. L'adjectif « effectif » renvoie à l'idée que les termes du contrat ne doivent pas masquer une réalité différente. Le Commissaire du gouvernement Casas (préc.) précise que « pour qualifier un contrat de délégation de service public, vous vérifiez d'abord que ce contrat porte sur un service public lequel est effectivement confié au cocontractant (...) C'est pourquoi, dès lors qu'un contrat a été conclu, non pour déléguer la gestion d'un service public, mais pour acquérir une prestation, la circonstance que la rémunération du cocontractant soit soumise pour une part à un certain aléa économique a une portée très limitée pour la qualification du contrat »

Une DSP confie l'exploitation d'un service public à un délégataire et pas uniquement une vague participation à une mission de service public. Le délégataire doit être impliqué au niveau de la définition des règles de fonctionnement du service, dans les relations avec les usagers.

Dès lors, si une Région décide de passer une délégation, elle devra réellement lui confier ses missions en matière de formation professionnelle, en lui accordant une certaine autonomie de gestion. L'autonomie du délégataire n'implique pas un dessaisissement entier de la collectivité (ce qui serait d'ailleurs irrégulier, la collectivité devant conserver une prérogative

d'organisation), mais celle-ci doit véritablement « déléguer » une mission. C'est au délégataire de définir ses conditions de fonctionnement et ses rapports avec les usagers.

Dans le cadre des missions de formation professionnelle, les Régions doivent déléguer ce que la loi leur confie (sauf les activités qu'elles ne peuvent déléguer, voir 2°). S'adresser à l'AFPA uniquement pour commander des formations pour les futurs usagers ne revient pas à lui déléguer le service public de la formation professionnelle. Pour qualifier une relation de DSP il faudrait que la Région confie par exemple l'élaboration du programme régional des formations qualifiantes à l'AFPA ce qui ne semble pas politiquement envisageable.

Si la Région choisissait de déléguer le service public de formation professionnelle, elles devrait « trier » parmi les missions qui lui sont confiées par le législateur celles qui relèvent de l'exercice de compétences, de l'organisation même du service public (production de réglementation) celles, plus « matérielles », qui peuvent être déléguées.

2°) *Le caractère global de la délégation et la segmentation de l'activité*

Normalement, une délégation d'une mission de service public présente un caractère de globalité :

CAA Nancy 23 mars 2000, Sté Ceotto, n°96NC00556 : à propos d'un contrat relatif au service extérieur des pompes funèbres qui « *confie à la partenaire de la collectivité des missions limitativement énumérées* », et qui « par son objet très limité, (...) ne peut être regardé comme ayant délégué (...) la mission du service extérieur des pompes funèbres ».

Néanmoins, certains segments peuvent être isolés et faire l'objet de délégations particulières.

CE 28 juin 2006 Syndicat intercommunal d'alimentation en eau de la moyenne vallée du Gier³²⁴: la production d'eau potable peut être érigée en un service public géré séparément de la distribution aux usagers.

Dans le domaine concurrentiel, c'est - à - dire dans les domaines où des activités de service public côtoient des activités privées de même nature (domaines artistique, touristique, culturel, etc.) le juge administratif se montre plus souple quant à l'admission de délégation sur des missions ponctuelles³²⁵ .

³²⁴ AJDA 2006, p.1781

³²⁵ CAA Marseille 4 juillet 2005, M et Mme Jean-Louis Armand, AJDA 2006, p.369 : requalification du contrat de subventionnement du festival d'Aix en DSP

Dès lors, la Région pourrait choisir d'isoler un segment de la mission globale du service public de la formation professionnelle et de le confier à un délégataire, tout en choisissant d'organiser différemment les autres segments. Toutefois, cette solution doit réellement être justifiée. Il ne s'agit pas de confier à un délégataire un *volume* d'activités (défini par le choix des usagers de s'adresser à lui), mais un segment de la mission de service public (comme la production d'eau est un segment du service de distribution d'eau potable au sens large). Il ne s'agit pas non plus de confier à un délégataire l'exclusivité des formations dans tel ou tel domaine (il ne s'agit pas d'un segment), mais d'isoler, parmi les missions confiées aux régions par le législateur, celle ou celles qui pourraient faire l'objet d'une délégation (par exemple l'organisation d'actions destinées à répondre aux besoins).

Si les trois caractéristiques portant sur l'objet du contrat de délégation sont susceptibles d'être réunies dans un contrat que pourraient conclure les régions avec un opérateur, ce contrat est susceptible d'être qualifié de délégation de service public, si et seulement si la condition de la rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation est satisfaite. Comme on peut le constater, ce n'est pas ce dernier critère qui constitue une objection à l'hypothèse de la création d'une délégation de service public mais bien l'objet même de la délégation qui ne peut en l'état se résumer à la seule réalisation d'actions de formation.

Dans le cas contraire, il s'agit d'un marché public dont il convient de vérifier les critères (raisonnement issu de la jurisprudence Decaux).

1.3 - Hypothèse d'un marché public eu égard à l'objet du contrat

L'article 1^{er}-I du code 2006 définit le marché public comme le contrat conclu par les personnes morales de droit public mentionnées à l'article 2 pour « *répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* ».

Le marché public s'identifie par une maîtrise complète de la demande par la personne publique, ce qui est le cas et ne semble pas remis en cause. La prestation doit répondre à ses besoins et correspondre à ses spécifications.

Ainsi, si la Région s'adresse à des opérateurs pour leur commander des formations dont elle détermine la nature, la fréquence et les spécifications, l'objet du contrat est un marché.

Le fait que les besoins à satisfaire sont ceux des usagers et non des collectivités publiques elles-mêmes importe peu dans la mesure où comme on l'a précisé plus haut, c'est le propre des marchés publics de services publics réputés conclus pour satisfaire l'intérêt général qui s'attache à la satisfaction de la population dont les collectivités ont la charge.

Si la Région n'a d'autre choix que de « commander » des actions de formation à un ensemble de prestataires et plus particulièrement à l'un d'eux en conservant la détermination du nombre de formations et de leurs spécificités, l'objet des contrats conclus sera celui des marchés publics.

1.4 - Hypothèse d'une coexistence d'une délégation de service public et de marchés publics

Il pourrait être envisagé pour la Région de choisir un délégataire privilégié qui aurait le plus gros volume d'activités et de conclure des marchés avec d'autres prestataires si le recours à leurs services devait revêtir un caractère ponctuel, en laissant à l'usager le libre choix quant à l'organisme de formation auquel il souhaite s'adresser, le tout reposant sur un mécanisme de financement passant par une aide aux usagers.

Cette solution présente certains risques juridiques non négligeables.

Il pourrait être extrêmement difficile pour la Région de justifier l'existence de ce double système. Tous les opérateurs auraient peu ou prou la même activité, mais l'un d'eux serait délégataire. Dès lors, il faudra que la Région s'explique sur son degré d'implication dans l'organisation et le fonctionnement de chaque formation, qui varierait d'un prestataire à un autre.

L'obstacle le plus important tient au caractère global de la délégation. Même si un segment devait être isolé, le délégataire doit en avoir entièrement la charge. Le segment ne peut pas consister en un volume d'activités, mais doit être défini par une catégorie d'activités. Par exemple, on décide qu'un délégataire X est chargé des « actions de formation ». Comment expliquer alors que pour une action de formation, la collectivité puisse s'adresser à un autre opérateur sous la forme d'un marché public ? C'est plutôt au délégataire en titre qu'il incombe éventuellement de « sous-traiter » ou de trouver un prestataire pour fournir la prestation. On imagine ensuite les problèmes suscités en droit de la concurrence.

Il convient à cet effet de rappeler l'affaire Corsica Ferries, dans laquelle a été considéré comme un abus de position dominante le fait pour un opérateur en position dominante de déposer une offre globale dans le cadre d'une procédure d'attribution de délégation de service public dès lors qu'elle était seule à pouvoir déposer une telle offre³²⁶. On rappellera aussi que

³²⁶ Cconc déc. n°06-MC-03 du 11 décembre 2006

l'autorité publique en passant une procédure de délégation ne doit pas placer un opérateur en position dominante en situation d'en abuser.

On conclut de ce qui précède que l'objet du contrat conclu avec un organisme de formation professionnelle peut révéler soit un marché public, soit une délégation. C'est alors dans un second temps, et seulement dans un second temps, qu'il faut s'intéresser au critère de la rémunération.

2. – Le modèle économique. Hypothèses de rémunération des organismes de formation professionnelle

Là encore, une délégation de service public en droit français ne saurait être déduite de l'existence d'un financement par les usagers (surtout si ceux-ci reçoivent une aide d'une collectivité publique) ou de l'existence d'un risque économique.

En droit français, le critère financier de la délégation de service public est la « rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation ».

L'état de la jurisprudence et de la doctrine sur ce point révèlent que :

1. l'origine de la rémunération est indifférente. Il existe des marchés publics financés par des tiers (mobilier urbain) ou par des usagers (gérance). Il existe des délégations financées par les collectivités publiques (apport de l'arrêt CE 28 juin 2006, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau de la moyenne vallée du Gier) ou par des usagers.
2. le critère du risque est d'un maniement délicat. Longtemps considéré comme synonyme de « rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation », il s'en éloigne. En effet, en droit français, le Conseil d'État a qualifié de DSP une régie intéressée au motif qu'une part substantielle de la rémunération du cocontractant était assurée par les résultats de l'exploitation³²⁷, alors que le propre de la régie intéressée est de ne pas faire peser sur le gestionnaire le risque de l'exploitation. Pour le juge administratif, il suffit que le montant de la rémunération du titulaire du contrat soit susceptible de varier de façon substantielle en fonction d'éléments liés à l'exploitation du service. Si le critère du risque devait être retenu, ce serait le risque de moindre gain et l'incertitude pesant sur le montant de la rémunération.
3. Le critère du risque tel qu'il est utilisé en droit français ne correspond pas au critère du risque du droit communautaire. En droit communautaire, la concession se caractérise par le fait qu'elle est conclue aux risques et périls du cocontractant, ce qui implique un risque de

³²⁷ CE 30 juin 1999, SMITOM Centre Ouest Seine-et-Marnais, Rec. p.230

perte également. Ainsi, les contrats français assurant au cocontractant une rémunération « positive » et le garantissant contre les pertes sont normalement des marchés publics en droit communautaire.

2.1 – Le modèle économique. Hypothèses de rémunération caractérisant une délégation de service public

Ces hypothèses ne sont à envisager que si l'objet du contrat est susceptible d'entraîner la qualification de délégation.

2.1.1. - Financement par la Région en fonction du nombre d'utilisateurs

Le cocontractant recevrait une rémunération variant en fonction du nombre d'utilisateurs et donc en fonction de la consommation. Est désormais considérée comme une rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation la rémunération versée directement par la collectivité et comportant une partie fixe et une partie variable qui dépend de la consommation³²⁸.

Il ne faut toutefois pas que la partie fixe soit trop importante (il s'agissait d'un abonnement dans l'arrêt précité). Plus précisément, il ne faut pas que la partie fixe puisse faire considérer que la rémunération ne varie plus substantiellement en fonction d'éléments liés à l'exploitation.

Si les Régions décident de choisir un délégataire fournissant des activités de formation et de le rémunérer en fonction de la fréquentation des utilisateurs et donc en fonction de la consommation des prestations, aucun obstacle ne viendra empêcher la qualification de délégation.

Il ne faut cependant pas que le contrat comporte une clause de couverture du risque d'exploitation par les régions (de type remboursement des coûts, remboursement du déficit, subvention d'équilibre, etc.)

2.1.2. - Financement direct par les utilisateurs à partir d'aides versées par les Régions

L'arrêt précité du 28 juin 2006 ôte tout son intérêt à une telle solution dans la mesure où il n'est pas indispensable que la rémunération soit versée par les utilisateurs pour que le contrat soit une délégation.

³²⁸ CE 28 juin 2006, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau de la moyenne vallée du Gier, AJDA 2006, p.1781

Cette solution présenterait en outre un inconvénient d'ordre fiscal car les aides versées entrent dans le revenu de l'utilisateur. Par ailleurs, les contrôles des régions sur l'emploi des fonds pourraient s'avérer délicats. Sans avoir approfondi ce point, les critères de la gestion de fait³²⁹ mériteraient aussi d'être confrontés à cette solution.

2.1.3 – Le modèle économique. Hypothèses de rémunération caractérisant un marché

Si les régions passent commande d'un volume de prestations à un ou plusieurs opérateurs, la rémunération sera caractéristique du prix d'un marché public.

Si le paiement est effectué en fonction de la consommation des usagers mais que le contrat comporte une clause de couverture des risques, là encore le financement caractérisera un marché.

L'hypothèse la plus délicate est celle dans laquelle chaque usager pourrait choisir n'importe quel organisme de formation (y compris en dehors du territoire de la Région), à charge ensuite pour la Région de lui « commander » une formation. Les procédures de passation des marchés publics sont parfaitement inadaptées à cette situation. On souligne toutefois que peut être utilisée la procédure des marchés inférieurs à 20 000 euros (si toutefois les règles de calcul des seuils n'obligent pas les collectivités publiques à additionner les montants estimatifs de l'ensemble des formations commandées sur la période de référence, ce qui est le cas dans le cas précis), les marchés à bons de commande, ou les accords-cadres.

Il convient aussi d'attirer l'attention sur une nouvelle disposition du code des marchés publics. L'article 28 al. 4 du CMP 2006 dispose que le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera attribué sans publicité ni mise en concurrence préalables si « *les circonstances le justifient* ». La formule d'un « *ticket formation professionnelle* » octroyé à chaque usager, impliquant que ce n'est pas la collectivité publique qui choisit le prestataire, pourrait peut-être entrer dans cette exception.

³²⁹ Les critères de la gestion de fait sont définis par l'article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 qui prévoit que :

" Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou des valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

" Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou des valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public, et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou des valeurs n'appartenant pas aux organismes publics mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

La question de la légitimité des Régions à créer un Service Public régional de Formation

Selon l'analyse de Sophie Nicinski

La définition de la notion de service public

Le Conseil d'État a dégagé trois critères d'identification d'une activité de service public qui se caractérise par une mission d'intérêt général, un contrôle de l'exécution de l'activité par une personne publique et la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique³³⁰. Mais il peut y avoir service public sans mise en œuvre de prérogatives de puissance publique³³¹

Mais ce n'est pas parce que le législateur attribue une *compétence* à une collectivité territoriale que cette *compétence* est automatiquement qualifiée de *service public*. Si cela est vrai dans de nombreux cas (organisation de la distribution d'eau, ordures ménagères, transports, etc.), il existe des compétences qui ne sont pas qualifiables de services publics (gestion du domaine privé, réalisation de travaux d'entretien, etc.). Dès lors, ce n'est pas parce que le législateur a attribué une compétence en matière de formation professionnelle aux Régions que cette compétence doit être automatiquement érigée en service public.

Seul un examen attentif des textes permet de qualifier l'activité de formation professionnelle. S'agissant plus particulièrement de la formation professionnelle, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que « *le service public de l'apprentissage et de la formation professionnelle* » a été confié aux Régions dès les lois du 5 juillet 1972 et 7 janvier 1983, soit bien avant le transfert total des compétences opéré par la loi du 13 août 2004³³².

Le Conseil d'État a d'ailleurs expressément jugé que l'AFPA, en tant que gestionnaire d'un centre de formation « *assume sous le contrôle de l'État une mission d'intérêt général* »³³³. De même, le Tribunal des conflits a considéré que les GRETA gèrent « *un service public de la formation professionnelle* »³³⁴. Après avoir affirmé que la « *formation professionnelle ne constituait pas un service public* »³³⁵, une décision récente du Conseil de la

³³⁰ CE, Sect., 28 juin 1963, *Narcy*, Rec., P. 401

³³¹ CE, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour handicapés*, req. N°264541, AJDA 2007, P.793 ; CE, 20 juillet 1990, *Ville de Melun*, req. n°69867 et 72160, Rec., p. 220, AJDA 1990, p.820, note Vlachos.

³³² CAA Bordeaux, 17 juillet 2000, *CERVERA*, req. n° 97BX00626; TA Lyon, 28 janvier 1997, *ARTEMIP* (req. n° 94/1280, DA, mai 1997, p. 12, n° 157

³³³ CE, 23 juin 2000, *Adam*, req. n° 193191 ; CE, 13 février 1987, *Nehal*, req. n° 73345, Rec., p. 54 ; CE, 3 juillet 1981, *Syndicat FO des ouvriers coiffeurs du Puy-de-Dôme*, req. n° 14477, Rec., p. 302

³³⁴ TC, 16 janvier 1995, *M. Marques-Rodrigues*, req. n° 02944

³³⁵ Cons. Conc. Avis n°00-A-31 du 12 décembre 2000 relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la formation professionnelle (FFP)

concurrence confirme que la formation professionnelle a été qualifiée de service public tant par la jurisprudence du Conseil d'État que du Tribunal des conflits³³⁶.

En tout état de cause, la loi du 13 août 2004 ayant transféré définitivement la compétence en matière de formation professionnelle aux Régions, la combinaison du principe de libre administration des collectivités territoriales, tel que reconnu par l'article 72, alinéa 3, de la Constitution, et des dispositions de l'article L. 4221-1 du CGCT³³⁷ leur confère une compétence générale dans la création, la gestion et l'organisation des services publics locaux. Ceci permet naturellement aux Régions, par simple délibération, d'ériger la formation professionnelle en un service public local³³⁸.

Les compétences des Régions en matière de formation professionnelle

Le service public de l'éducation est défini à l'article L. 211-1 du code de l'éducation :

« L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public. »

Le périmètre du service public semble se limiter aux missions d'éducation, à l'exclusion des missions touchant à la construction ou à la réhabilitation des infrastructures (cf. les articles suivants du code de l'éducation).

La lecture de l'article L.211-1 indique que les collectivités territoriales ne sont *qu'associées* au développement du service public de l'éducation et n'en sont pas les collectivités *responsables* en premier titre. Dans ce contexte il convient de se questionner sur la possibilité même de transférer une compétence à laquelle les Régions ne sont qu'associées.

Toutefois, il en ressort aussi que les missions qui sont confiées aux régions par les articles suivants relèvent d'un service public par qualification du législateur.

³³⁶ Cons. Conc., Décision n° 07-D27 du 31 juillet 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la formation professionnelle continue à destination des demandeurs d'emploi en région Picardie, point 62

³³⁷ CGCT = Code Général des Collectivités Territoriales

³³⁸ Par exemple, le Conseil d'État a jugé à propos de la délégation d'un service départemental à une entreprise privée que : « il appartient au seul conseil général de décider de créer ou de supprimer des services publics, d'en fixer les règles générales d'organisation et, de façon générale, de prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies par les services du département ; que, dans ces conditions, la décision de confier les missions assumées par un service du département à une entreprise privée relève de la seule compétence du conseil général » : CE, Sect., 6 janv. 1995, *Synd. Nat. Des personnels techniques, administratifs et de service de l'équipement*, Rec., p. 5. La possibilité pour une région d'ériger la formation professionnelle en service public et d'en confier la gestion par voie de délégation de service public semble alors peu contestable.

C'est l'article L. 214-1 du code de l'éducation qui détermine les missions de régions :

« La région définit et met en oeuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Elle organise sur son territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience et contribue à assurer l'assistance aux candidats à la validation des acquis de l'expérience.

Elle organise des actions destinées à répondre aux besoins d'apprentissage et de formation en favorisant un accès équilibré des femmes et des hommes aux différentes filières de formation. Elle veille en particulier à organiser des formations permettant d'acquérir une des qualifications mentionnées à l'article L. 900-3 du code du travail.

Elle assure l'accueil en formation de la population résidant sur son territoire, ou dans une autre région si la formation désirée n'y est pas accessible. Dans ce dernier cas, une convention fixe les conditions de prise en charge de la formation par les régions concernées ».

Les missions de la Région sont multiples :

- elle définit et met en œuvre la politique de formation ;
- elle organise le conseil et l'information ;
- elle organise des actions destinées à répondre aux besoins de formation ;
- elle assure l'accueil en formation.

Ces missions englobent à la fois *l'organisation* et la *détermination* de politiques et des activités plus matérielles d'apprentissage. Il semble que le législateur ait mêlé ce que l'on peut appeler des « compétences réglementaires » (définir des principes et des règles) et des activités matérielles.

Une première difficulté tient donc à la détermination des activités qui pourraient être déléguées à des opérateurs économiques.

Deux états des lieux concernant les positions des Régions face à la question de la contractualisation des actions de formation
--

1 – Enquête réalisée par la Région Rhône Alpes en mai 2009 :

Ce tableau est un premier tour d’horizon des projets de Service Publics Régionaux de Formation dans les Régions ayant répondu à notre proposition de questionnaire. L’enquête, qui s’est essentiellement déroulée via des rendez-vous téléphoniques, a eu lieu de fin mars à mi-mai 2009.

Cette synthèse a pour objectif de faire un premier point sur l’état d’avancement des différentes démarches de SPRF et de proposer une mise en réseaux des personnes en charge de ce dossier, afin de pouvoir échanger par la suite.

N’hésitez pas à nous faire part de vos suggestions, si vous remarquez des erreurs, suite aux entretiens téléphoniques.

REGIONS LANCEES DANS UNE DEMARCHE SPRF					
	Date de commencement	Champ couvert	Concertation	Modes de contractualisation	Perception de la plus-value du SPRF
Auvergne	Première délibération en juin 2007. Attente d'un nouveau texte plus précis en juin 2009.	FP des DE ; Apprentissage ; Formations sanitaires et sociales. Tous les outils de la Région inclue l'AIO. Pas la VAE.	Pas de concertation	Approche sous l'angle du SIEG, qui permettrait de définir ce qui reste en subvention et ce qui passe en marché.	Permettre à un maximum de personnes de disposer d'un niveau de qualification de niveau 5= objectif politique
Centre	Réflexion engagée en 2008. Attente d'une délibération en juin 2009	Formation qualification/certification ; formation d'insertion ; savoirs de base. Pas la VAE. L'orientation pour les AOF. Public : DE et salariés. Envisage des conventions avec Pôle Emploi	Concertation mise en œuvre dans le cadre du PRDF	Approche via le SIEG qui permettra 3 modes : l'achat ; la convention de mandatement ; la subvention	-Développer l'orientation et la FTLV pour tous les citoyens. -Projet de création d'une plate-forme d'accueil/d'orientation
Franche-Comté	Première délibération prévue en octobre 2009.	Toutes les missions AIO, la formation (apprentissage ; formations qualifiantes ; formations sanitaires et sociales). Pas la VAE. Public : pas les salariés.	Pas de concertation prévue mais création d'un comité ad-hoc avec les autres partenaires.	<i>A priori</i> plusieurs modes de contractualisations.	-Lisibilité -Labellisation des OF travaillant avec la Région= amélioration de la qualité.
Ile-de-France	Première délibération en juin 2008 indiquant d'aller	Seulement formations qualifiantes et d'insertion (pas l'apprentissage ni formations pour salariés)	Pas de concertation.	Non renseigné	-Continuité des parcours -Individualisation des parcours -Transparence accrue

REGIONS LANCEES DANS UNE DEMARCHE SPRF					
	Date de commencement	Champ couvert	Concertation	Modes de contractualisation	Perception de la plus-value du SPRF
	« vers un SPRF ». Attente d'une délibération d'ici la fin de l'année plus précise.	Pas l'orientation. Tous les dispositifs régionaux, hors aides individuelles.			
Nord-Pas-de-Calais	Premier texte en juin 2007. Projet en cours.	Les compétences clé, l'accès à la certification, l'orientation, la VAE, l'accès à la certification en parcours accompagné. Publics : DE et salariés précaires		Non renseigné	Visibilité
Pays-de-la-Loire	Délibération devant être votée le 15 mai 2009	Tous les dispositifs de FC, sauf apprentissage et formations sanitaires et sociales Public : DE et salariés	Menée dans le cadre du PRDF.	Marché pour tout.	-Opportunité pour travailler sur les questions connexes de la formation (hébergement) -Faire monter en qualité les OF via la logique de marché -Veiller à ce que les OF restent sur les publics cibles de la Région
Poitou-Charentes	Octobre 2008 : première délibération (problématique de l'AFPA). Deuxième délibération plus précise prévue fin mai. Logique de labellisation corrélée à la démarche SPRF.	1) volonté d'un parcours intégré : la personne a deux ans pour accéder à une certification professionnelle 2) pas de sélection à l'entrée = principe d'égalité d'accès 3) SPRF centré sur la qualification de niveau 5 4) VAE pour les DE	Les OF sont associés. Les partenaires institutionnels ont été consultés en amont.	Le mandatement. Cela amène à choisir les OF en fonction de critères.	-qualité car les OF ont des contraintes plus lourdes. -SIEG : le marché ne permet pas tout ce que permet le SPRF sous forme de SIEG. -On garantit au DE pendant deux ans d'accéder au SP 24h/24 (8 jours de fermeture/an).
Picardie	1 ^{ère} délibération le 12 décembre 2008, sur grandes lignes SPRF. Définition du périmètre et des possibilités	FC qualifiante jusqu'au niveau 5 ; Apprentissage ; Formations sanitaires et sociales ; Orientation ; Accompagnement à l'emploi ; VAE.	Pas de concertation prévue.	Réflexion sur un SIEG pour les niveaux inférieurs au niveau V (option du mandatement type Poitou	Répondre à un enjeu de pérennisation de l'offre

REGIONS LANCEES DANS UNE DEMARCHE SPRF					
	Date de commencement	Champ couvert	Concertation	Modes de contractualisation	Perception de la plus-value du SPRF
	juridiques. Prochaine délibération le 3 juillet 2009 sur modalités SPRF			Charentes) Au-dessus du niveau 5, la modalité envisagée est le marché.	
Rhône-Alpes	Première délibération en décembre 2008 lançant la démarche de concertation. Deuxième délibération prévue fin 2009 devant préciser les contours du SPRF : périmètre, publics, etc.	-Formation (FC uniquement) -AIO -Accompagnement à l'emploi -VAE	Concertation large menée avec les partenaires sociaux, l'État, l'Education Nationale, Pôle Emploi, les OF, les réseaux AIO, les chambres consulaires, les réseaux de l'économie sociale et solidaire etc....	Réfléchit à différentes modalités juridiques	-Réflexion autour de la dimension prospective et évaluation du SPRF. - garantir un premier niveau de qualification -enjeu de visibilité et de lisibilité pour les citoyens - Améliorer l'offre de service au regard des d'un cahier des charges initial (proximité, individualisation et gratuité)
Bretagne	Délibération en mars 2009 « vers un SPRF » Nouvelle délibération le 25 juin 2009 précisant le périmètre, les OSP et les modalités envisagées	Périmètre : FC . savoirs fondamentaux . pré qualifiantes . qualifiantes niveau V et IV . promotion sociale; . hébergement, restauration, accompagnement psycho pédagogique Public : DE non qualifiés ou déqualifiés avec priorités.	A débuté avec les OF sur périmètre SPRF et modalités de mandatement	différentes modalités prévues : principalement marchés publics sous forme d'accord cadre	Lisibilité de l'action régionale Priorité donnée aux publics les plus éloignés de l'emploi Sécurisation de la subvention 2009

REGIONS AU TOUT DEBUT D'UNE REFLEXION SPRF		
	Date prévue pour une délibération sur un SPRF	Détails
Aquitaine	juin 2009	SPRF prévu sur une partie seulement de l'offre de formation régionale. Pas de concertation
Champagne-Ardenne	Probablement en juin 2009	
Haute-Normandie	Octobre 2009	Réflexion abordée sous l'angle des SIEG
Languedoc-Roussillon	Pas de précision	

2 – Même sondage établi en juillet 2009, également par les services de la Région Rhône Alpes

2009	Gestion de la rémunération	Gestion des services associés	Position sur la propriété du patrimoine	Articulation avec les autres dispositifs de formation	2010
<p>Subvention : Aquitaine, Auvergne, Basse Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Corse, Champagne Ardenne, Franche Comté, Haute Normandie, Ile de France, Languedoc Roussillon, Limousin, Midi Pyrénées, Pays de la Loire, Picardie, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône Alpes</p> <p>Marché : Alsace, Lorraine (<i>offre AFPA complètement intégrée depuis Juillet 08</i>)</p> <p>Autres : Alsace (suites de parcours/accord-cadre et marché public)</p>	<p>Incluse dans la subvention globale : Aquitaine, Basse Normandie, Bretagne, Champagne Ardenne, Franche Comté, Ile de France, Languedoc Roussillon, Nord Pas de Calais, Picardie, Provence Alpes Côte d'Azur</p> <p>Subvention seule : Lorraine</p> <p>Gérée par l'AFPA (convention de mandat) : Alsace, Centre, Haute Normandie, Limousin, Midi Pyrénées (en 2009), Pays de la Loire, Picardie, Rhône Alpes</p> <p>Gérée par un opérateur externe (en</p>	<p>Inclus dans la subvention globale : Aquitaine, Basse Normandie, Bourgogne, Bretagne, Champagne Ardenne, Franche Comté, Haute Normandie, Ile de France, Languedoc Roussillon, Limousin, Midi Pyrénées, Pays de la Loire, Picardie, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône Alpes</p> <p>Subvention seule : Lorraine</p> <p>Ouverture des services associés (notamment hébergement et restauration) à d'autres stagiaires : Basse Normandie (restauration), Midi Pyrénées, Nord Pas de Calais (hébergement en</p>	<p>En débat : Champagne Ardenne, Bretagne, Corse, Franche Comté, Ile de France, Languedoc Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi Pyrénées, Nord pas de Calais</p> <p>Dévolution du patrimoine aux régions : Alsace, Aquitaine, Centre, Pays de la Loire, Picardie, Provence Alpes Côte d'Azur</p> <p>Opposés au transfert du patrimoine aux régions : Basse Normandie, Haute Normandie, Bourgogne, Rhône Alpes</p>	<p>Intégration dans la programmation qualifiante : Bretagne, Ile de France, Languedoc Roussillon, Midi Pyrénées</p> <p>En cours de réflexion : Aquitaine, Basse Normandie, Bourgogne, Franche Comté, Haute Normandie, Pays de la Loire, Rhône Alpes</p> <p>Etudes menées par l'ORM (Observatoire Régional des Métiers) : Provence Alpes Côte d'Azur</p>	<p>Subvention : Corse, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône Alpes</p> <p>Marché public : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Languedoc Roussillon, Lorraine, Midi Pyrénées, Pays de la Loire</p> <p>Solution mixte subvention/marché public : Bretagne, Ile de France (intégration de l'AFPA dans la cde publique <i>sur plusieurs années</i>)</p> <p>En réflexion : Basse Normandie, Bourgogne (<i>pas de poursuite de la subvention - réflexion SIEG</i>), Centre (<i>réflexion SIEG</i>), Champagne Ardenne, Franche Comté (<i>pas de poursuite de la</i></p>

	marché public) : Bourgogne (en 2009), Champagne Ardenne (en 2010), Languedoc Roussillon (en 2009), Midi Pyrénées (en 2010), Nord pas de Calais (en 2010)	2010), Pays de la Loire (ouverture de la restauration et de l'hébergement en 2009)			<i>subvention</i>), Haute Normandie, Nord Pas de Calais, Picardie (<i>réflexion SIEG</i>)
--	--	---	--	--	---

ASSEMBLÉE NATIONALE

*Projet de loi relatif à l'orientation
et à la formation professionnelle tout au long de la vie - (n°1628)*

AMENDEMENT N°4

présenté par Alain Rousset, Jean-Jack Queyranne, Michel Vauzelle,

ARTICLE 19

Supprimer l'article 19.

EXPOSÉ SOMMAIRE

La spécificité et le professionnalisme de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) repose sur sa capacité à accompagner les demandeurs d'emplois vers la formation et à les prendre en charge de façon globale.

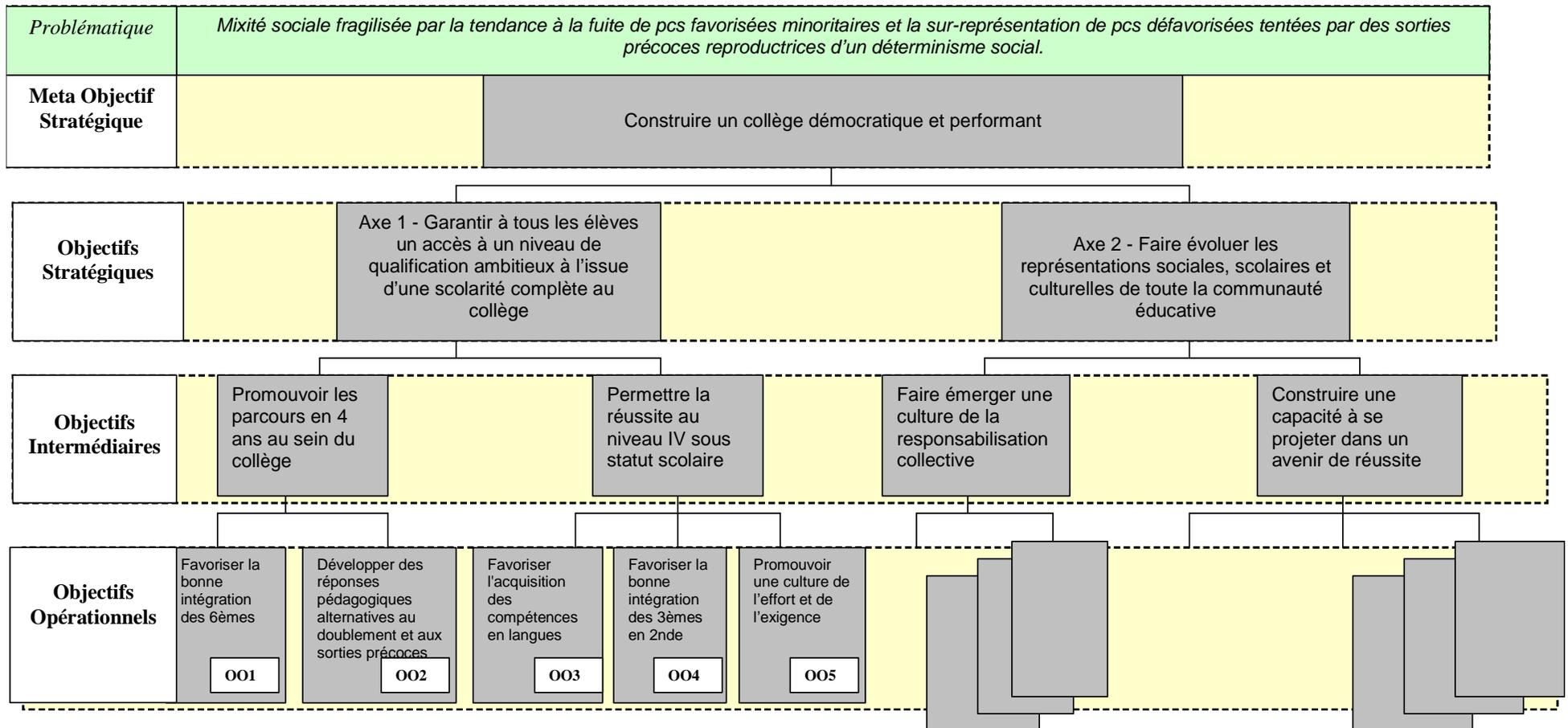
Le transfert des salariés qui participent à l'accomplissement des missions d'orientation professionnelle des demandeurs d'emplois vers la formation à Pôle Emploi constitue un premier pas dans le démantèlement de cet opérateur de formation, pourtant indispensable au service public de la formation, et risque de le déstabiliser très fortement.

Des adaptations de fonctionnement au sein de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) étaient possibles pour respecter le contexte de concurrence.

Compte tenu des grandes difficultés de fonctionnement rencontrées par la nouvelle institution à la suite de la fusion et de la période économique particulièrement difficile qui engendre un afflux de demandeurs d'emplois, le transfert à marche forcée de ces personnels vers Pôle Emploi paraît totalement contreproductif.

Annexe n° 18

L'arbre des objectifs (exemple hors champ)



Nomination de Philippe Caïla en tant que Directeur général de l'AFPA

La nomination de Philippe Caïla comme directeur général de l'AFPA s'inscrit dans un climat particulièrement tendu

15 janvier 2009 (source : Centre INFFO)

L'Assemblée générale extraordinaire de l'AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes) a nommé Philippe Caïla directeur général de l'AFPA, mercredi 13 janvier, sur fond de tensions sociales.

Philippe Caïla succède à ce poste à Pierre Boissier. « *Philippe Caïla aura pour mission de faire de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) l'opérateur national de référence sur le secteur de la Formation professionnelle aux côtés de Pôle Emploi. Il devrait établir, dans les prochains jours, avec l'État le futur contrat d'objectifs, de moyens et de performance de l'AFPA* », a indiqué son service de communication.

Ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion Victor Schœlcher), diplômé de l'École normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud et de l'Institut d'Études Politiques de Paris, Philippe Caïla (41 ans) était depuis 2007, directeur de cabinet adjoint d'Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction Publique et directeur de cabinet d'André Santini, secrétaire d'État chargé de la Fonction Publique. Il a notamment dirigé l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) et instauré le régime de Retraite Additionnelle de la Fonction Publique (RAFP), entre 2004 à 2006.

Précédemment, le nouveau directeur de l'AFPA avait été conseiller budgétaire, en charge de la réforme des retraites et de la politique de rémunération dans la fonction publique auprès de Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire entre 2002 et 2004, et Préfet de la région Bretagne et Préfet d'Ille-et-Vilaine, entre 1998 et 2000.

Sa nomination s'inscrit dans un climat tendu, l'intersyndicale redoute une vague de suppressions d'emplois et un « *démantèlement* » de l'AFPA. En décembre, la CFDT a invité le personnel de l'AFPA à envoyer une lettre de pétition au Président de la République, dans laquelle Nicolas Sarkozy était interpellé en ces termes : « *Comment comprendre, Monsieur le Président de la République, que votre gouvernement s'acharne à asphyxier et à démanteler l'AFPA ?* ». Tentant de rassurer le personnel, le nouveau président de l'AFPA Jean-Luc Vergne, ancien DRH de Peugeot, avait affirmé le 8 janvier dernier qu'il « *n'y a pas de licenciements massifs prévus. Les départs seront remplacés selon les besoins de l'activité* ».

Cela ne semble pas avoir rassuré tout à fait les syndicats : « *Les partenaires sociaux viennent de fixer un objectif d'accès à la formation certifiante pour 700 000 salariés peu qualifiés ou demandeurs d'emploi. Comment l'AFPA pourra-t-elle contribuer à cette mission si la seule perspective est celle de la réduction de sa voilure ?* », s'interroge la CGT-AFPA, dans un communiqué diffusé peu avant l'assemblée générale extraordinaire.

Hier, Laurent Wauquiez, secrétaire d'État à l'emploi, a annoncé que Le personnel chargé de l'orientation des demandeurs d'emploi au sein de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) va être transféré à Pôle emploi d'ici au 1er janvier 2011. Concernant le transfert des quelque 750 psychologues du service d'orientation de l'AFPA vers Pôle emploi (qui remplace l'ANPE et les Assedic), Laurent Wauquiez a souligné que et les contrats de travail de ces personnels seront "*pleinement sécurisés*". "*Un article de loi*" sera inséré dans le futur projet de loi sur la réforme de la formation professionnelle, a-t-il ajouté.

Interrogé hier par Le Monde.fr, Jacques Coudsi, secrétaire général de la CGT AFPA estimait qu'« *il n'est pas question d'accepter ce choix qui va à l'encontre du renforcement du rôle de l'AFPA avec la réforme de la formation professionnelle et la décision d'étendre le contrat de transition professionnelle (CTP)* ».

L'intersyndicale de l'AFPA (CGT, CFDT, FO, Sud, CGC, CFTC) a appelé à la grève le 29 janvier contre ce transfert de personnel, mais aussi contre la fin de l'habilitation permanente de l'AFPA à délivrer des titres professionnels

Point d'étape sur la démarche stratégique de l'AFPA

Séminaire du Bureau des 26 et 27 mars 2009



Point d'étape sur la démarche stratégique de l'AFPA Séminaire du bureau des 26 et 27 mars 2009

1. Le cadre de la démarche stratégique 2009 - 2011

L'AFPA traverse une crise institutionnelle sans précédent. Pour prévenir une crise de son modèle économique, l'Association prépare sa démarche stratégique qui sera lancée au second semestre 2009 et parachevée à la fin du premier semestre 2011.

C'est à partir de cette démarche stratégique que l'AFPA déclinera son plan d'entreprise.

2. Rappel de la démarche

La démarche stratégique de l'AFPA est organisée en trois temps :

Phase 1 : Bilans et enjeux (fin janvier à fin mars 2009)

- Bilan partagé sur la base d'un travail réalisé avec l'ensemble des cadres : bilan des PMT, analyse des projets en cours, travail avec l'ensemble des CRD, la DI et le siège (24 réunions, analyses documentaires, synthèses régionales) sur les enjeux de la période nouvelle, rencontre et travail avec l'ensemble des cadres à l'occasion de cinq réunions interrégionales (environ 1200 encadrants réunis autour de thèmes de travail structurants).
- Consultations : enquêtes qualitatives et écoute de l'ensemble des personnels au travers d'un questionnaire en ligne.
- Réunions thématiques autour du DG (dialogue social, formateur, développement commercial, immobilier...).
- **Au final, de premiers diagnostics et une formulation des enjeux de la démarche stratégique.**

Phase 2 : Définition de la stratégie et des valeurs (avril à juin 2009)

- Finalisation du diagnostic partagé au travers de groupes de travail thématiques ; approfondissement des axes stratégiques du projet.
- Production et analyse de scénarios d'évolution de l'organisation et des processus de travail.
- Formulation du projet stratégique de l'AFPA, présentation au bureau, aux managers et aux collaborateurs.

Phase 3 : Lancement du projet stratégique de l'AFPA (Juillet 2009)

- Finalisation du projet stratégique : plan d'actions opérationnel, évolution de l'organisation, schéma managérial, etc.
- Plan de déploiement du projet stratégique

3. Les grands enseignements de la phase préparatoire

A. Une appétence au changement des cadres et de l'ensemble des collaborateurs

Le travail engagé au cours des mois de février et mars 2009 a mobilisé à plusieurs reprises l'ensemble de la ligne hiérarchique et les partenaires sociaux et aura permis une première expression de l'ensemble des salariés.

L'implication forte des cadres de l'Association dans les travaux, ainsi que la réponse d'environ deux tiers des collaborateurs à l'enquête interne sont révélatrices de l'attachement à l'entreprise et d'un intérêt pour la démarche et pour une communication managériale nouvelle.

Il est frappant de constater que le diagnostic sur l'entreprise posé par les managers est partagé par les collaborateurs. Le corps social est lucide, n'est pas opposé aux changements et les appelle de ses vœux. Il faudra en tirer tous les enseignements et cultiver ce mouvement en donnant rapidement des signes concrets d'évolution.

Des managers qui ont manifesté pendant les conventions une certaine défiance vis-à-vis des parties prenantes de l'AFPA

Les travaux ont démontré que les managers de l'AFPA vivent l'Association comme une entreprise à part entière. Ils ont clairement conscience qu'elle est actuellement en danger et soumise à l'aléa économique. Ils réalisent que l'ensemble du chiffre d'affaires est à reconquérir. Il leur apparaît de plus en plus que ni l'État, ni les conseils régionaux, ni les partenaires sociaux ne sécuriseront l'activité, à l'avenir.

Ils s'alignent sur l'idée que l'autonomie de développement assurera la pérennité de l'Association. Dès lors, ils attendent une stabilisation de leur environnement institutionnel.

Ils attendent aussi des signes forts d'attachement des parties prenantes à la pérennité et au développement de l'Association. A titre d'exemple, le fait que l'AFPA ne soit pas citée dans l'Accord National Interprofessionnel, alors que le Pôle emploi l'est, a marqué les esprits.

Une entreprise qui réclame sa chance sur un marché impur

Si tous les effets économiques de la crise institutionnelle ne sont pas encore clairement mesurés par le corps social, la prise de conscience de la mise en concurrence est acquise.

Elle soulève nombre de questions chez les cadres sur les mécanismes du marché sur lequel évolue l'entreprise.

Les exemples de barrières à l'entrée de l'AFPA sur le marché se multiplient. Nos cadres constatent que l'AFPA est écartée par principe de certaines consultations. Le lien entre OPCA et organismes de formation de Branche est souvent cité (et d'autant plus interrogé que les partenaires sociaux en discussion sur le FSPP ne donnent aucun signe à l'AFPA).

L'entreprise a besoin de soutien pour lever ces barrières. Elle attend que soient levées les entraves à la diversification de ses activités afin qu'elle puisse assurer ses missions de sécurisation des parcours professionnels, particulièrement dans la période de crise actuelle.

Par ailleurs l'AFPA attend clairement la pleine maîtrise de ses décisions économiques, notamment sur la question du patrimoine.

Elle souhaite enfin développer de nouveaux partenariats avec les pouvoirs publics, dans un contexte clarifié. Elle pourra alors offrir des prestations qui permettront aux régions de jouer clairement leur rôle de pilote des politiques régionales de formation, et appuieront l'État et les partenaires sociaux dans l'anticipation des mutations économiques.

B. Une entreprise qui doit surmonter ses grands paradoxes

Un fonctionnement d'entreprise avec une organisation d'institution publique

Si l'AFPA s'est dotée de fonctions de développement et a déployé des dispositifs de suivi des résultats, elle n'est pas allée au terme d'une mutation essentielle : l'orientation vers les clients de son organisation et de son activité.

Les marques de la culture de la subvention, notamment un pilotage par les moyens plus que par les résultats, sont encore très présentes. Plus inquiétant, l'organisation très rigide d'une production subventionnée s'avère très difficilement compatible avec celle plus souple qui doit être mise en place pour répondre aux commandes obtenues sur le marché.

Le changement du mode de fonctionnement de l'AFPA est très attendu par les cadres, y compris par ceux attachés au modèle ancien, mais qui mesurent son inadaptation aux nouveaux enjeux.

Une entreprise qui n'a pas son idée propre de l'intérêt général

Les collaborateurs de l'AFPA sont très attachés à ses missions d'intérêt général. Ce sujet suscite de nombreux débats en interne. La confusion est assez grande et met les collaborateurs en porte-à-faux, entre le souhait d'un retour en arrière et l'affirmation de réels atouts quant au positionnement de l'entreprise.

L'encadrement a pris conscience que ces missions d'intérêt général lui étaient assignées par l'extérieur et que la réflexion interne sur la spécificité de l'Association était encore embryonnaire. L'idée introduite à l'occasion de nos débats, d'une AFPA qui définit elle-même sa vision de l'intérêt général est apparue comme novatrice et stimulante.

Les cadres ont notamment amené l'idée de reformuler la mission d'intérêt général au regard de sa vocation historique. Au-delà d'une vision restreinte limitée à l'insertion sociale par l'emploi, il a été suggéré de se référer au rôle d'accompagnement des grandes mutations sociales et économiques, par la formation. Des lectures plus prospectives ont été risquées,

inscrivant l'Association comme opérateur participant des objectifs communautaires pour une Europe de la connaissance.

Une entreprise nationale ou une fédération de 22 entreprises régionales ? 186 centres ou une entreprise intégrée ?

L'Association s'est organisée pour gérer ses clients et capter du chiffre d'affaires au plus près des centres de décision régionaux, ce qui l'a amenée à doter l'échelon régional d'un large éventail de compétences et d'une autonomie de décision certaine.

Cette évolution s'est accompagnée d'un affaiblissement notable des fonctions centralisées de coordination. Elle a provoqué une carence préoccupante en termes de contrôle des résultats et des coûts, d'anticipation des risques, de suivi de la qualité et de la conformité des prestations.

L'entreprise souffre aussi de l'absence d'un cadre national de cohérence qui se traduit par un manque de cohésion et des disparités fortes dans le traitement des clients. On relève particulièrement l'absence d'homogénéité de la réponse aux appels d'offres ou la variabilité des tarifs, parfois pour le même service et auprès du même commanditaire. Ces événements sont les symptômes d'un dysfonctionnement global qui rend vains les efforts de développement.

Plus préoccupante encore est l'atomisation du système de production. La solidarité entre les centres est assez faible et peu organisée par l'échelon régional. Elle se traduit par une utilisation insatisfaisante des capacités de production. Des cas sporadiques, mais répétés, de concurrence inter-centres ont été signalés, et ce, à l'intérieur même d'une région.

Une entreprise dont les collaborateurs oscillent entre un sentiment de supériorité lié à la culture du produit et un sentiment d'infériorité sur le marché de la formation

Ce phénomène est la résultante des craintes liées aux mutations de l'Association, en particulier l'éloignement de la sphère publique. Une autosatisfaction compréhensible sur la qualité du geste professionnel et sur le rôle social de l'AFPA s'accompagne d'une forme de défiance vis-à-vis du changement et des efforts d'adaptation qu'il impose.

Ce paradoxe se cristallise sur les prix, qui traduisent les doutes de l'Association sur sa propre valeur quand ils sont anormalement bas, ou une confiance excessive dans la sur-qualité des prestations quand ils sont anormalement élevés.

Le décalage de perception d'une entreprise qui se vit comme industrielle alors qu'une analyse objective de sa réalité montre qu'elle est une entreprise de services

La culture technique de l'Association, mais aussi une certaine forme d'industrialisation de l'activité, orientée vers l'obtention d'un taux élevé de certification ont entretenu l'entreprise dans une fiction d'appartenance à l'univers industriel. Ceci se traduit notamment dans les termes utilisés pour décrire les activités : ingénierie, système de production, plateaux techniques, etc.

Il en résulte que l'entreprise est plus préoccupée de la qualité de ses propres produits que de la satisfaction de ses clients.

C. Si l'AFPA est fortement interrogée dans son rôle par la crise, elle identifie clairement ses atouts dans la période actuelle.

Au-delà des sollicitations des pouvoirs publics, le réseau AFPA recueille de nombreuses demandes des entreprises et des partenaires sociaux en région pour faire face aux situations engendrées par la crise.

Ces demandes se démarquent nettement des commandes traditionnelles car elles se traduisent souvent par des formations courtes ou parce qu'elles touchent des publics très différents des publics traditionnellement dévolus à l'AFPA (maintien en emploi de niveaux II, par exemple).

Les managers de l'entreprise voient clairement dans la période actuelle une opportunité pour :

- réaffirmer le rôle de l'Association dans l'accompagnement des mutations économiques tant en mode curatif qu'en anticipation de la sortie de crise,
- démontrer le savoir-faire de l'Association dans la reconversion profonde de certains actifs,
- développer de nouvelles offres de formation et des nouvelles modalités pédagogiques centrées sur l'adaptation rapide aux changements plus que sur la certification,
- repositionner l'Association vis-à-vis des Branches et des entreprises,
- développer, à l'opposé, des nouveaux partenariats sur le champ de l'accompagnement par la formation des publics les plus en difficultés.

Les pistes de travail envisagées :

- des plans d'action en direction des secteurs les plus en difficulté (automobile, travaux publics, vente à distance...), en appui aux secteurs qui continuent à recruter (services aux entreprises, maintenance industrielle...), en appui aux secteurs qui se développent (ex : installation thermique avec les ITS, métiers de l'environnement)
- des réponses ciblées au chômage partiel : accompagnement des entreprises dans la définition et le pilotage des plans de formation, formation de tuteurs et de formateurs ; formation sur des compétences transverses ; approches individualisées (bilan, conseil, VAE...) ; développement de formations courtes,
- un appui au SPE dans le repérage des risques sectoriels et territoriaux et dans l'appui à des projets économiques et industriels (nouvelles implantations, reprises d'entreprises...)

D. Un modèle de production qui ne répond pas aux exigences actuelles du marché de la formation

La programmation globale des activités est défailante et révèle l'absence de fonction de pilotage des opérations.

Le système de pilotage et de responsabilisation de chaque unité de production, empêche de tirer le meilleur parti de l'appareil de production. La planification des activités, par trop rigide, rend difficile la réponse optimale aux demandes diversifiées : actions courtes, actions longues à l'organisation spécifique, dispositifs ne visant pas la qualification, etc.

Au final le système actuel montre ses limites pour :

- « tirer » la production en partant de l'activité commerciale,
- développer une approche coordonnée des filières professionnelles,
- rendre possible la diversification des activités, la segmentation des offres.

E. Un modèle d'organisation qui traverse une période critique et qui n'est pas orienté autour du développement

Le mouvement de déconcentration décidé le 24 septembre 2002 a provoqué un affaiblissement notable des fonctions de centralité et une décentralisation des décisions. La confusion entre déconcentration et décentralisation a mis l'Association dans une situation de fragilité globale.

La régionalisation ne s'est pas pour autant traduite par une prise de pouvoir des régions sur les centres, et la coordination locale de la production apparaît encore fragile, voire très fragile dans certains endroits (programmation inter-centre absente, arbitrages qualité/coûts/délais problématiques, absence de direction commerciale régionale, etc.)

Par ailleurs, l'AFPA ne fonctionne pas comme un réseau suprarégional. Les mécanismes de mutualisation et de mise en synergies sont très insuffisants. Cette insuffisance a nécessairement des répercussions sur le modèle économique.

L'analyse montre l'opposition de deux logiques d'organisation qui ne se rencontrent pas encore :

- d'un côté une ligne de relations avec les financeurs et les prescripteurs de formation,
- de l'autre, une ligne de production « industrialisée », dont l'activité est essentiellement structurée autour de processus définis par la direction de l'ingénierie.

Enfin il est remarquable de constater les difficultés de l'AFPA à organiser de façon coordonnée son développement. Ceci se traduit notamment par :

- une absence de politique de prix,
- une faiblesse à coordonner les efforts commerciaux, notamment dans le cadre des réponses aux appels d'offres.

F. Une gestion des ressources humaines qui ne permet pas de faire face aux nouveaux impératifs du marché ; des pratiques managériales et des relations sociales de qualité très inégales

Les managers déplorent les difficultés constantes de gestion des personnels. Ils y voient un des obstacles majeurs rencontrés pour faire évoluer l'offre de l'AFPA, pour assurer la qualité de service et pour répondre aux mieux aux demandes des clients.

On regrette notamment :

- l'absence de dispositif de facilitation des mobilités professionnelles et géographiques durables,
- l'absence d'outils permettant une gestion plus flexible des ressources humaines, de l'appel aux CDD et aux vacataires,
- un processus de recrutement et de prise de poste qui doit évoluer dans l'optique d'une meilleure prise en compte de la dimension « client »,
- des difficultés à requalifier les personnels et à les repositionner sur des missions nouvelles,
- l'absence de politique de reconnaissance des efforts, en particulier du management.

On constate aussi la nécessité de faire évoluer les pratiques managériales, notamment dans une optique de prévention des risques psychosociaux.

L'ensemble des acteurs s'accorde sur la faiblesse des relations sociales et sur la nécessité de repositionner le dialogue social.

4. Les principaux axes de travail qui vont permettre de construire projet stratégique

Le projet stratégique de l'AFPA va permettre de réorienter toute l'organisation vers ses clients et ses marchés. Il doit permettre de passer d'une institution de production subventionnée à une entreprise de service capable de s'imposer sur un marché concurrentiel.

Il met la performance et l'innovation au cœur de son développement économique et vise à rénover en profondeur, son modèle économique.

Les axes suivants vont servir de lignes directrices générales aux travaux qui vont se conduire dans les mois à venir.

a. L'AFPA met la performance comme condition de sa pérennité

- i. La nécessité de développement de la performance économique est une priorité : le développement du chiffre d'affaires et la diminution des coûts au service du développement de l'entreprise
- ii. Le développement de la performance commerciale : développement de notre capacité de réponses aux appels d'offres et définition d'une politique tarifaire et commerciale unifiée et offensive
- iii. La qualité de service au cœur de nos processus
- iv. Une gestion performante de ses ressources humaines
 1. Autour des principales lignes : formation, management, développement
 2. Avec un dialogue social rénové
 3. Un management repositionné : évaluation, mobilité...
 4. Une politique contractuelle et salariale repensée
- v. La performance des activités périphériques de la formation

b. L'AFPA assure son avenir en affirmant son autonomie d'action et de développement sur le marché

- i. Une entreprise qui reformule ses valeurs et qui réaffirme sa capacité à relever les défis économiques et sociaux de la France depuis 1949, la sécurisation des parcours professionnels tout au long de la vie, la promotion sociale des personnes...
- ii. Un réseau structuré non pas en fonction de logiques administratives mais en fonction des nécessités des marchés
- iii. Une organisation tournée vers le marché et les clients
- iv. Une entreprise qui affirme sa marque

c. L'AFPA met l'innovation au cœur de son développement

- i. L'AFPA démontre sa capacité à apporter de nouvelles solutions face à la crise
- ii. A initier partenariats innovants avec les Conseils Régionaux, l'État, le Pôle emploi (et l'ensemble des « sources »), les OPCA, etc.
- iii. L'AFPA réinvente son modèle d'entreprise socialement responsable
- iv. L'AFPA développe de nouveaux modes d'organisation pour répondre aux mieux aux besoins du marché
- v. Une organisation de la production qui permet de relever les défis de la diversification, de la prise en charge optimale des commandes, de la montée en charge des capacités de production

d. L'AFPA assume et conforte son leadership sur le marché de la formation professionnelle en France

- i. Une entreprise qui réaffirme ses fondamentaux : la formation professionnelle des adultes qu'ils soient demandeurs d'emploi, jeunes entrants sur le marché du travail ou salariés en entreprise
- ii. Le N°1 de la formation professionnelle en France
- iii. Un organisme de formation qui diversifie ses clients et ses marchés, proposant tant des formations courtes que des cursus qualifiants plus longs
- iv. Un réseau national, capable de coordonner ses actions sur l'ensemble du territoire sur les filières et les métiers d'avenir
- v. Un réseau national capable de mobiliser un panel d'activités complémentaires nécessaires à la formation : montage de projet et de partenariats, services aux stagiaires (hébergement, restauration, accompagnement...)

Annexe n° 21

Statistiques des sorties du module « S2 » réalisé par l'AFPA en Bretagne
 AFPA/Région Bretagne du 10 mars 2008
Bilan de réalisation au 31/12/2008
 Page 19

7 - Communication sur les prescriptions du service psycho de l'AFPA vers l'AFPA ou vers d'autres organismes de formation.

Service d'appui à la définition d'un projet de formation -S2-

SUIVI DES REALISATIONS DU 01/01/08 AU 31/12/2008 hors salariés

	S2	Résultat S2 réalisés							
	réalisés	Format° AFPA	F° autres dispositifs	parcours VAE	Contrats de professionnalisation	offre de services ANPE	Reprise d'emploi	en cours	abandons
Rennes N	1668	699	331	25	35	320	15	36	207
Rennes S	1728	763	328	12	39	267	27	165	127
St Malo	739	380	93	1	7	119	6	59	74
St Brieuc	2413	1111	352	18	18	444	40	205	225
Loudéac	484	237	36	0	19	103	12	18	59
Morlaix	442	206	62	3	27	68	4	6	66
Brest	1600	635	210	11	34	412	18	160	120
Quimper	1957	815	426	18	49	290	77	158	124

	S2	Résultat S2 réalisés (suite et fin)							
	réalisés	Format° AFPA	F°autres dispositifs	parcours VAE	Contrats de professionnalisation	offre de services ANPE	Reprise d'emploi	en cours	abandons
Lorient	2191	1543	162	27	44	199	12	52	152
Vannes	1563	665	237	8	41	272	33	76	231
Total	14785	7054	2237	123	313	2494	244	935	1385
%		47,71%	15,13%	0,83%	2,12%	16,87%	3,46%	6,32%	9,37%

Commentaire :

Le pourcentage de personnes orientées vers les formations de l'AFPA à l'issue de ce module d'orientation (47,71% est à mettre en regard avec le pourcentage de personnes orientées vers les autres dispositifs à savoir 15,13%). Ces 15,13% regroupent tous les stages qualifiants autres que ceux dispensés par l'AFPA. Or la seule programmation de la Région représente un ensemble de plus de 5000 places de stages, contre un ensemble de 3500 places pour l'AFPA. A « décharge », il convient de noter que chaque demandeur d'emploi souhaitant spontanément suivre une formation de l'AFPA était à cette époque systématiquement orienté par les agents de l'ANPE vers ce module, qui constitue également une forme de persistance de la mission antérieure des services psychotechniques de l'AFPA dont la mission de sélection a déjà été exposée in textu.

Projet de convention d'objectifs, de moyens et de performance État/AFPA 2009/2013

Version 18/08/09

Préambule

Fortement attaché au principe d'une AFPA nationale, par ailleurs acteur essentiel de la formation professionnelle en France, et à sa gouvernance tripartite associant l'État, les régions et les partenaires sociaux, l'État entend tirer toutes les conséquences de l'évolution du contexte dans lequel l'AFPA déploie son activité.

Ainsi, le Président de la République a eu l'occasion d'affirmer, dans son discours de Valence, le 3 mars 2009, l'attachement de l'État au maintien de l'AFPA comme « entreprise nationale de formation professionnelle des adultes, la plus importante en Europe ».

Sur la période 2009/2013, l'État accompagnera l'AFPA, dans le cadre de la présente convention d'objectifs, de moyens et de performance, pour mener à bien les nécessaires évolutions inhérentes à l'impact du droit de la concurrence, présenté dans l'avis du Conseil de la concurrence du 18 juin 2008 – selon lequel les règles communautaires et nationales imposent à l'AFPA de se soumettre aux règles de concurrence pour une large partie de ses activités – de la création de l'institution Pôle Emploi et de la décentralisation de la formation des demandeurs d'emploi effective au 1^{er} janvier 2009.

La présente convention a pour objet d'assurer à l'AFPA une période de transition nécessaire à son adaptation à ce nouvel environnement juridique et socio-économique et à sa modernisation. L'État apporte à l'AFPA les moyens nécessaires pour assurer dans les meilleures conditions cette transition, et garantir l'exécution des missions de service public qui lui sont confiées. Elle a également pour objet de définir le périmètre et les modalités de cet accompagnement de l'AFPA par l'État au cours d'une période de transition de cinq années s'achevant à la fin de 2013. Dans ce cadre, elle s'inscrit en cohérence avec le projet stratégique de l'AFPA dont il constitue l'un des volets.

Au terme de la convention, l'AFPA devra être en mesure d'évoluer en toute autonomie dans le champ de la formation. L'État l'y aidera en faisant adopter les mesures législatives et réglementaires que cette évolution implique.

La présente convention comporte deux volets : le premier en éclaire les orientations stratégiques et les engagements ; le deuxième en précise les conditions de suivi.

I – Orientations stratégiques

1. présentation des cibles à atteindre en 2014 :

- adapter les activités de l'AFPA à la fois aux contextes concurrentiel et institutionnel.

Au terme de la présente convention, l'AFPA devra être en mesure d'intervenir pleinement sur un marché concurrentiel en affirmant et consolidant sa position d'opérateur performant, compétitif et réactif en réponse aux politiques d'emploi et de formation.

La rénovation du service public de l'emploi et la normalisation de l'intervention de l'AFPA au regard du droit de la concurrence amènent l'État à préciser les missions de service public confiées à l'AFPA en termes de contenu et de financement.

L'AFPA apportera son concours à la mise en œuvre des politiques d'emploi et de formation professionnelles conduites par les pouvoirs publics, tout en poursuivant son développement sur le marché privé, ceci dans le strict respect des règles de concurrence.

- assurer son autonomie et sa viabilité économique :

L'AFPA doit se fixer un objectif de résultat notamment en termes d'équilibre économique à atteindre au terme de la présente convention. Cet objectif de résultat prendra en compte différents éléments de gestion interne de l'AFPA (personnel, patrimoine, diversification des ressources, maîtrise des charges, ...), qui relèvent d'une stratégie d'entreprise devant au terme du contrat se traduire par sa capacité à évoluer de manière autonome sur un marché concurrentiel

- affirmer son positionnement d'opérateur de formation de premier plan.

Compte tenu des objectifs stratégiques à atteindre, l'État entend accompagner l'AFPA durant une période transitoire de 5 ans (2009/2013).

2. les engagements de l'État et de l'AFPA pendant la période transitoire :

2.1 l'État

L'engagement de l'État prend la forme de dotations financières sur la durée de la présente convention et se traduit par l'octroi de missions de service public pour les activités suivantes :

- orientation professionnelle des demandeurs d'emploi vers la formation, jusqu'à la date du transfert prévu par la loi. L'État garantit le transfert à Pôle Emploi des contrats de travail des personnels des services d'orientation de l'AFPA, ainsi que le maintien de leurs avantages individuels et collectifs. Par ailleurs, il compense, de manière dégressive, les coûts associés à l'opération de transfert de l'activité d'orientation à Pôle Emploi (annexe 1).
- la certification, couvrant l'ingénierie et les prestations individuelles (annexe 2),
- participation au service public de l'emploi et atténuation des effets des licenciements économiques pour anticiper et accompagner les mutations économiques (annexe 3).

Chaque année, un programme d'activité de service public fixe les engagements de l'État au regard des missions de service public en termes d'orientation, de contenu, de financement et de suivi. Il indique notamment les activités pour lesquelles l'État apporte sa contribution financière dans le cadre de la présente convention.

Par ailleurs, l'État s'engage à :

- maintenir ses aides au titre de la maintenance du patrimoine jusqu'à la prise d'effet de la dévolution ;
- proposer au Parlement les dispositifs législatifs et adopter les mesures réglementaires visant à assurer la dévolution à l'AFPA du patrimoine qui lui a jusqu'alors été loué, sous réserve de l'autorisation de la Commission européenne ;
- maintenir de façon transitoire et dégressive sa subvention au titre de sa présence territoriale : maillage territorial des implantations de l'AFPA, hébergement et restauration des demandeurs d'emploi en formation (annexe 3).

Enfin, l'État abrogera au terme de la présente convention toutes les dispositions législatives ou réglementaires qui apparaîtraient contradictoires avec l'objectif d'autonomie de l'AFPA énoncé en préambule.

2.2 l'AFPA :

Durant la période transitoire, l'AFPA s'engage à :

- l'exécution performante et transparente des missions de service public qui lui sont confiées par l'État ;
- la mise en œuvre d'un plan d'entreprise dont l'objet sera de l'adapter à l'ensemble des contraintes de compétitivité qui s'imposeront à elle dès lors que la part de subventions publiques doit passer de 80 % à 20 % environ ;
- la mise en place ou le développement des outils nécessaires à une gestion rigoureuse (politique d'achat, politique des investissements, contrôle de gestion, gestion de projets ...) destinée à faire évoluer les charges de l'entreprise en cohérence avec le chiffre d'affaires ;
- l'adaptation permanente de son service rendu aux besoins des demandeurs d'emploi, des salariés et des entreprises ;
- l'adoption de l'ensemble des mesures justifiées par le transfert à Pôle Emploi, à dater du 1^{er} avril 2010 au plus tard, de la mission d'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi vers la formation et du financement public y afférent ;
- la mise en œuvre, dans le respect des pratiques de dialogue social, des réorganisations qui lui apparaîtront nécessaires pour assurer son équilibre économique.

II – Suivi de la convention

1/ Indicateurs de suivi

Chaque année, les signataires de la présente convention fixeront des objectifs de résultat à atteindre au terme de la présente convention.

Ces objectifs prendront en compte les contraintes de gestion de l'AFPA (investissement, patrimoine, diversification des ressources, effectif, maîtrise des charges, notamment) ; ils devront être suffisamment ambitieux pour témoigner de sa capacité, au terme de l'exécution de la convention, à évoluer sur un marché concurrentiel.

Les indicateurs, sur lesquels l'AFPA devra rendre compte chaque année au ministre chargé de l'emploi, figurent en annexe 4.

2/ Durée

La présente convention est conclue pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2013.

3/ Révision

En cas d'évènement dont l'importance serait de nature à affecter de façon très notable l'exécution de la présente convention, l'une ou l'autre des parties pourra demander sa révision par avenant.

La présente convention pourra faire l'objet, à mi-parcours, d'un avenant destiné à prendre en compte les orientations des finances publiques dans le cadre de l'exécution du budget pluriannuel de l'État pour la période 2009/2011.

4/ Suivi de l'exécution de la convention

Le directeur général de l'AFPA remettra chaque année aux ministres chargés de l'emploi et du budget un rapport sur l'exécution de la présente convention. Dans le cas où certains objectifs ne seraient pas atteints, l'AFPA en communiquerait l'explication circonstanciée. Le directeur général de l'AFPA proposera à cette occasion un plan d'actions visant à corriger les écarts constatés.

Le ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle diligentera, en tant que de besoin, des audits portant sur l'exécution de la présente convention.

Fait à Paris, le

Le ministre de l'économie,
de l'industrie et de l'emploi

Le secrétaire d'État
chargé de l'emploi

Le ministre du budget,
des comptes publics et
de la fonction publique

Christine Lagarde

Laurent Wauquiez

Eric Woerth

Le président de l'AFPA

Le directeur général de l'AFPA

Jean-Luc Vergne

Philippe Caïla

**Compte rendu réunion du
Bureau de l'AFPA
15/09/09**

1) Prévisions fin 2009

L'AFPA anticipe un résultat négatif en fin d'année de -15M€, malgré les réductions de coûts opérées depuis le début de l'année.

Les raisons : fort retard dans la prescription de formations par Pôle Emploi (-17% par rapport à 2008 malgré un contexte fort d'accroissement du nombre de demandeurs d'emplois), chute importante de l'alternance (-26%). Le chiffre d'affaires réalisé avec les régions sera équivalent à celui de 2008.

Vigilance sur le fait de ne pas opérer un rééquilibrage par la seule réduction des coûts, afin de ne pas affaiblir le capital humain de l'AFPA, nécessité de trouver de nouveaux marchés pour compenser la mise en concurrence.

L'AFPA jusqu'à présent opérait des reprises sur subventions d'investissement pour que les dotations aux amortissements ne pèsent pas trop dans les résultats. La perspective de dévolution du patrimoine à l'AFPA a remis en cause cette pratique (résultat exceptionnel de 25M€ au lieu de 55M€ l'année dernière), avec une incidence de 30M€ sur le résultat net.

2) Futur contrat d'objectif et de moyens avec l'Etat (COMP)

Les négociations sont difficiles et non abouties avec l'Etat sur le futur contrat de progrès et de performance.

Les subventions de l'Etat se montent à 160 M€ en 2009 et passeront progressivement à 70M€ en 2014 sur la seule mission de certification.

L'AFPA chiffre à 330 à 350 M€ l'écart sur les 5 ans entre les propositions actuelles de l'Etat (non encore figées) et les besoins d'accompagnement chiffrés par l'AFPA pour la période de transition vers le désengagement de l'Etat.

- Sur l'activité orientation : non prise en compte par l'Etat des coûts de recrutement des stagiaires suite au transfert des psychos à Pôle Emploi
- Mutations économiques : maintien des financements Etat jusqu'en 2011 seulement
- Maillage territorial : diminution très rapide des financements (impact évident à prévoir sur la présence territoriale en relation avec la notion de service public)
- Patrimoine : l'écart est particulièrement important sur l'immobilier (106M€ sur la remise aux normes du patrimoine formation et 117 M€ sur le patrimoine hébergement).

3) Patrimoine immobilier

Le gouvernement va faire passer au Sénat la semaine prochaine dans le cadre de la loi formation professionnelle, un amendement sur le transfert du patrimoine à l'AFPA.

La démarche engagée vis-à-vis de Bruxelles au titre des aides d'Etat n'est pas complètement achevée mais il y a prénotification.

Vigilance sur deux points :

- Que la dévolution soit faite en pleine propriété, c'est-à-dire avec la capacité pour l'AFPA de valoriser ou aliéner son patrimoine
- Que les moyens financiers adéquats lui soient donnés pour la remise en état et la réhabilitation du patrimoine. Très grosses inquiétudes sur ce point compte tenu de la négociation du COMP

Pour mémoire, un amendement avait été déposé par l'ARF sur la question du transfert du patrimoine aux régions qui le souhaitent. Cet amendement n'a pas été repris.

4) Plan stratégique

L'AFPA estime son risque d'exploitation à moyen terme à 200M€.

Le DG estime qu'il n'y a pas incompatibilité entre les orientations stratégiques qu'il a présentées à son encadrement et les orientations stratégiques de la gouvernance.

Il oriente sa stratégie sur « produire mieux et vendre plus », avec une logique de recentrage sur les territoires, sur les publics (essentiellement non cadres) et un développement sur les marchés privés (en n'escomptant pas de développement sur les financements publics)

Anne Wintrebert

***Les organismes de formation continue membres de l'AEFP et leurs évolutions structurelles
à l'aune des processus de décentralisation et de mise en concurrence : la décentralisation
de la formation professionnelle en Europe***

Ce texte résume une note interne à l'AFPA rédigée par G. Bogard (responsable des relations européennes au sein de cette organisation). Il a pour objet de procéder à une comparaison entre les modalités de mise en place de la décentralisation et les formes de la conduite du changement dans les différentes organisations. Il est structuré en deux parties. La première aura pour objet de décrire et de tenter de caractériser des processus de décentralisation mis en œuvre au niveau européen. La seconde sera d'en évaluer l'impact sur les organisations.

L'entreprise est complexe et cela tient naturellement aux différences de construction des systèmes de formation (cf. la singularité française quant à l'obligation de financement et l'articulation accord / loi), l'histoire constitutionnelle (l'État n'a nulle part la même prégnance qu'en France), à l'implication différenciée des acteurs, au degré d'organisation de la formation continue dans chaque pays et aux rapports que celle-ci entretient avec le système éducatif et le marché du travail, mais aussi aux différentes cultures d'entreprise qui se manifestent entre les membres de l'Association Européenne de Formation Professionnelle (AEFP).

Si l'on examine toutes les initiatives légales prises au sein des États membres, force est de constater qu'il subsiste des différences considérables en ce qui concerne le degré de réglementation et de structuration des systèmes de formation professionnelle continue.

Les systèmes grec, italien et britannique sont moins réglementés ou moins structurés, mais pour des motifs à chaque fois spécifiques : en Grèce, la formation professionnelle continue a tardé à se développer, tandis qu'en Italie, la responsabilité de la formation professionnelle continue incombe aux Régions, enfin, au Royaume-Uni, la formation professionnelle continue est décentralisée et fortement orientée vers le marché. Même si le gouvernement encourage la création et la préservation d'une structure nationale, régionale et sectorielle (notamment par le biais des NVQ), l'offre actuelle de formation professionnelle continue est réglementée et structurée à l'échelle sectorielle ou à l'échelle régionale ou locale. Des organismes tels que les

TEC, les "Industrial Training Organisations" ou encore les "Industrial Lead Bodies", autant d'émanations des employeurs – en sont les principaux moteurs.

Les autres États membres se situent entre ces deux extrémités sur l'échelle de la structuration des systèmes de formation professionnelle continue.

1. Le poids premier de la diversité des situations institutionnelles

A l'exception de la France, le droit commun, en Europe, est celui de la démarche locale et des autorités régionales. Avec des variations institutionnelles et des variantes conceptuelles, des États fédéraux (l'Allemagne et la Belgique), des nations unitaires (l'Italie et l'Espagne), et un royaume multinational (le Royaume-Uni) connaissent des pratiques semblables, malgré les dissemblances de leurs structures politiques.

On constate que l'autonomie territoriale témoigne d'une grande variété en matière normative, législative et réglementaire, ces deux derniers domaines recouvrant des réalités différentes selon les pays.

1.1. La décentralisation française constitue bien une exception

Institutionnelle et politique, la décentralisation, en tant que délégation de la puissance publique consentie aux collectivités territoriales (régions, départements, communes), y préserve le caractère unitaire de l'État qui reste souverain. Ce principe a plusieurs conséquences :

- ◆ même si la décentralisation encourage par la voie législative l'expression de la diversité locale dans des domaines limités, elle ne porte pas atteinte à l'intégrité du territoire national ;
- ◆ dans le cadre de la décentralisation, la délégation du pouvoir normatif aux collectivités territoriales n'est pas possible : il revient au seul législateur national de déterminer l'étendue des compétences des collectivités territoriales, d'encadrer la fixation des taux des impôts décidés par les assemblées locales et de définir les catégories de dépenses qui révèlent un caractère obligatoire pour telle ou telle collectivité territoriale ;
- ◆ « Une collectivité territoriale s'administre, elle ne se gouverne pas » : les règles concernant le fonctionnement des assemblées locales sont définies par le législateur national ;
- ◆ le législateur français a clairement posé l'interdiction d'exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit d'une collectivité sur une autre : la libre administration s'affirme ainsi non seulement par rapport à l'État mais aussi par rapport aux autres personnes publiques.

1.2. Dans les cas de l'Italie et de l'Espagne, la régionalisation est conceptuellement différente de la décentralisation, même si elle peut en constituer une étape ultérieure.

Si la décentralisation est un mode d'organisation du pouvoir exécutif, la Régionalisation procède d'une répartition du pouvoir : elle organise l'autonomie dont jouissent les diverses entités d'un État composé. Dans un État Régionalisé, les Régions disposent d'une capacité normative qui n'est soumise à aucun contrôle de l'État central et d'une large zone de compétences exclusives. Par ailleurs, elles disposent d'une autonomie d'action pour organiser leurs pouvoirs et de la compétence fiscale nécessaire au financement desdites compétences.

Le principe de l'autonomie des Régions italiennes, reconnu par la Constitution, a été réalisé

◆ La Constitution attribue à cinq Régions une compétence exclusive sur un grand nombre de matières, même si cette compétence varie d'une Région à l'autre : Sicile, Sardaigne, Trentin - Haut-Adige, Frioul - Vénétie julienne et Val d'Aoste.

◆ La création effective à partir de 1972 de 15 Régions dotées d'un statut ordinaire et seulement d'une compétence « complémentaire » du pouvoir législatif national et, parfois, uniquement d'une compétence d'application.

Les Régions ont un rôle prééminent par rapport aux collectivités inférieures : les provinces et les communes exercent des fonctions exclusivement administratives ; elles ne peuvent émettre que des règlements soumis aux lois régionales ; d'autre part, la Région exerce un pouvoir de tutelle sur les collectivités inférieures, en contrôlant la légalité et l'opportunité de leurs actes administratifs. On a donc affaire, en Italie, à un véritable polycentrisme juridique : d'une part, les normes de niveau législatif relèvent tantôt de l'État central et tantôt des régions ; d'autre part, les textes législatifs de niveau régional ou bien doivent respecter les normes déterminées par le pouvoir central, ou bien peuvent s'en écarter.

Par voie de conséquence, il n'est pas rare de constater des exemples d'incompatibilité entre les législations nationale et régionale, question qu'il appartient au Tribunal constitutionnel de trancher en dernier ressort.

Les communautés autonomes disposent d'un pouvoir d'administration et d'exécution leur permettant d'aller jusqu'à l'adoption de dispositions spécifiques : celles faisant l'objet d'un partage entre l'État et les communautés autonomes et, enfin, celles qui relèvent de la compétence exclusive de ces dernières.

1.3. Le Fédéralisme (ex. cas de l'Allemagne et de la Belgique) est une notion juridique qui repose sur trois principes :

- ◆ principe de l'autonomie des entités fédérées par rapport au pouvoir fédéral,
- ◆ principe de la participation de ces entités à la Fédération et enfin,
- ◆ principe d'un rapport d'égalité entre les entités fédérées et le pouvoir fédéral.

En Allemagne, sous le contrôle de la Cour constitutionnelle fédérale, chacun des Länder est libre de rédiger sa Constitution comme il l'entend, même si cette dernière doit s'inscrire dans le cadre de la Loi fondamentale adoptée en 1949, et se conformer à ses principes en respectant simultanément les règles de droit fédérales. De par le partage du pouvoir normatif qu'elle opère entre l'État fédéral et les États fédérés, la Constitution confie aux Länder le soin d'élaborer et d'appliquer la législation locale - qui peut largement différer d'un Land à l'autre -, c'est-à-dire l'essentiel des normes à adopter en matière de police et d'administration de la justice, ainsi que les textes régissant les domaines éducatifs (enseignements primaire, secondaire et universitaire) et culturels.

La Belgique comprend deux types de collectivités publiques régionales : d'une part, les communautés - flamande, d'expression française et germanophone -, d'autre part, les régions : flamande, wallonne et Bruxelles-capitale. Ce schéma, qui n'est déjà pas simple, se complique du fait de la fusion, en 1980, de la communauté et de la région flamandes, qui a abouti à la mise en place d'organes conjoints. C'est sur cet ensemble complexe, et en tenant compte des différences communautaires qui marquent fondamentalement la vie du royaume, que s'organise le pouvoir législatif fédéral collectivement exercé par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. Au niveau fédéré, on ne retrouve pas le même dispositif qu'en Allemagne : les Régions répondent essentiellement à des aspirations à l'autonomie socio-économique, tandis que les communautés, elles, sont le produit d'aspirations à l'autonomie culturelle. Ces différentes institutions jouissent d'un pouvoir normatif qui, sauf exception, a la même force juridique que celui dont est investi l'État fédéral.

2. La diversité des responsabilités en matière de formation

Les responsabilités de la formation professionnelle continue sont aussi différenciées et variées selon les États membres que le sont les dispositions légales.

Au plus haut niveau, c'est essentiellement le ministère de l'Emploi et du Travail qui se charge de la planification et de l'organisation de la formation professionnelle continue.

Au niveau intermédiaire, on observe l'existence d'un certain nombre d'organismes et

d'institutions ayant des compétences régionales, sectorielles ou spécifiques. Généralement, ces responsabilités sont enracinées dans des traditions historiques ou de grandes évolutions politiques.

Les autorités centrales décident des objectifs de formation, de l'accréditation des normes de qualifications professionnelles, des critères de qualité en matière d'évaluation et des ressources destinées aux organismes de formation publics et privés.

Il existe toutefois certaines différences entre l'Angleterre, le pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord. L'affectation des ressources et le contrôle de leur utilisation s'effectuent au niveau régional. Les programmes de formation professionnelle pour les jeunes (*Youth Training Schemes*) sont régulés par les *Training Enterprise Councils* (TEC - Conseils pour la formation et l'entreprise) et, en Écosse, par les *Local Enterprise Companies* (LEC - Sociétés locales d'entreprises).

Les TEC / LEC ont été créés pour adapter davantage l'offre de formation aux souhaits et aux demandes des entreprises.

L'intérêt dont témoignent les travailleurs, les demandeurs d'emploi et les entreprises à l'égard de la formation professionnelle continue se reflète par ailleurs dans l'engagement des partenaires sociaux dans ce domaine. Celui-ci peut se manifester à plusieurs niveaux : à l'échelon national, dans la signature de conventions collectives et la conception de plans de formation (Espagne), à l'échelon régional ou sectoriel, dans la planification du contenu et/ou du volume de la formation (Danemark, Pays-Bas, Italie et Royaume-Uni), à l'échelon local ou à celui de l'entreprise, dans des conceptions plus détaillées de la formation ou la constitution de plans de formation (Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Danemark).

Des tendances régionales davantage influencées par des considérations politiques que par des motivations éducatives se dégagent également dans certains États membres. Ainsi, les principales modifications apportées à la législation sur la formation professionnelle continue émanant de la Communauté flamande de Belgique, semblent devoir être attribuées à la réforme institutionnelle de la Belgique (transfert des compétences de l'éducation et de la formation du niveau fédéral aux Communautés et Régions – Flandre, Wallonie et Bruxelles). Les deux agences de placement, le FOREM pour la Wallonie et le VDAB pour la Flandre, sont devenues les principaux organismes publics de formation au sein de leurs régions respectives.

En Espagne, des Régions comme le pays Basque, la Catalogne, Valence, la Galice et l'Andalousie ont obtenu d'importantes responsabilités en matière de formation professionnelle continue, tandis que le ministère espagnol de l'Emploi et du Travail demeure

responsable des matières relatives au contenu de la formation professionnelle continue et des mesures fiscales destinées à financer les plans nationaux de formation professionnelle initiale et continue.

En Italie, la formation professionnelle continue est du ressort des Régions depuis très longtemps déjà, bien qu'il existe certaines limitations à cette décentralisation. Les profils d'emplois (éducation de la deuxième chance) et la définition de critères de reconnaissance des qualifications restent du ressort du gouvernement national. Cependant, l'importance du rôle des Régions dans la formation professionnelle continue se voit notamment au fait que 50 % de l'offre publique de formation est imputable à des centres régionaux de formation. L'intention du législateur italien était de créer un système flexible capable de répondre aux besoins spécifiques des différentes Régions. Celles-ci sont ainsi considérées comme les principales instances en matière de conception, d'administration, d'organisation et de suivi de la formation professionnelle initiale et continue, dans le respect des priorités définies à l'échelle nationale.

En Allemagne, la répartition des responsabilités est déterminée par la structure fédérale du pays.

Les *Länder* sont responsables de la partie scolaire de la formation, et les régions décident des dépenses d'équipement et des investissements. Cette répartition des responsabilités exige une coordination étroite entre les autorités aux niveaux de l'État et des *Länder* et les partenaires sociaux à tous les niveaux régionaux. Les diverses Chambres jouent un rôle important : elles sont investies de fonctions publiques (par exemple l'organisation des examens) et doivent également exercer une influence sur l'offre de formation des entreprises qui en sont membres par le biais d'informations et de recommandations. De plus, elles gèrent des centres de formation interentreprises.

Les *Länder* de l'ancienne RDA constituent un exemple spécifique : la réunification a modifié du tout au tout le marché de l'emploi et les structures professionnelles et de formation, En l'espace de quatre ans, le nombre de travailleurs est passé de 10 millions à 5,5 millions, et 11.000 des 12.000 entreprises étatiques existantes ont été privatisées. Conséquence du manque relatif de compétitivité des entreprises et des licenciements massifs, la formation professionnelle en entreprise, auparavant répandue, s'est vue réduite à une peau de chagrin.

3 -. Deux études de cas

3.1. La Suède.

La compétence de l'État se limite, en matière de formation continue, à la mise en oeuvre de programmes destinés aux chômeurs, tandis que l'essentiel des règles régissant ce secteur résulte des négociations menées par les partenaires sociaux.

La formation des chômeurs revient à l'État. L'État ne fixe que les grandes orientations de cette politique dont la mise en oeuvre est assurée par l'Agence nationale du travail. Cette gestion est non seulement déléguée mais aussi largement déconcentrée : le niveau national définit les mesures de réinsertion à mettre en oeuvre et le niveau régional passe des marchés avec les prestataires de formation publics ou privés. L'essentiel de la compétence d'organisation de la formation continue revient aux communes qui ont l'obligation de proposer des cours pour les adultes de plus de 20 ans.

L'évaluation des prestataires par les commissions départementales avant renouvellement d'un contrat.

Bien que la compétence directe de l'État ne concerne jusqu'ici que les chômeurs, le Gouvernement suédois a mis en place et financé un programme expérimental au développement duquel contribuent les branches, et permettant aux salariés d'acquérir une qualification afin d'exercer un métier pour lequel des pénuries de main-d'oeuvre ont pu être observées.

Partant du constat que l'accès à l'université était impossible à bon nombre de salariés ayant abandonné leurs études secondaires, l'État a mis en place un programme national d'« élévation des connaissances » permettant aux salariés d'obtenir le baccalauréat et de pouvoir poursuivre des études supérieures. 500.000 personnes en ont bénéficié.

La responsabilité de la formation des salariés incombe aux employeurs.

L'essentiel des accords de branches contient des dispositions relatives au développement des compétences des salariés.

Afin de valoriser certains de ces lycées, une société «Maison des formations SA. » a été constituée avec comme partenaires ABB (entreprise de mécanique industrielle), Skandia (société financière), le syndicat des travailleurs LO (les syndicats de salariés disposent de leurs propres programmes de formation) et Lernia en tant que prestataire de formation continue.

3.2. La Finlande

L'association des centres professionnels d'enseignement pour adultes en Finlande (AIKE) est l'organisation de liaison des centres d'enseignement pour adultes. Il y a 46 centres professionnels d'enseignement pour adultes en Finlande. Ils offrent à des adultes l'opportunité d'acquérir des qualifications professionnelles de niveau secondaires à différentes étapes de leur carrière. De même que la formation des salariés concerne les entreprises, des centres d'enseignement organisent la formation pour l'emploi et l'éducation individualisée. Ils organisent également l'enseignement théorique pour l'apprentissage et l'entraînement (coaching) pour les examens de certification des compétences. Chaque année environ 180 000 adultes participent à la formation en Finlande.

Les centres professionnels d'enseignement pour adultes ont été créés dans les années 70 pour satisfaire les besoins du marché du travail et des chômeurs sans qualifications ou avec des qualifications professionnelles inadéquates. La formation pour le marché du travail était un outil de la politique de marché du travail visant à améliorer les qualifications de la main d'oeuvre et pour prévenir les pénuries. La formation professionnelle était financée et organisée par le ministère du travail.

La nouvelle législation des années 90 a organisé la décentralisation de la responsabilité aux autorités locales et la privatisation. L'enseignement et la formation professionnels pour adultes sont partiellement devenus un marché du fait de la concurrence instaurée entre les établissements éducatifs et de la déréglementation. La majeure partie du financement des centres professionnels d'enseignement pour adultes provient du budget public. Ils bénéficient d'une pleine autonomie en ce qui concerne les programmes et leur développement et peuvent les adapter au marché local. Le résultat est que les centres professionnels d'enseignement pour adultes et beaucoup d'autres types d'établissements tels que les écoles d'enseignement technique pour adultes et dans une certaine mesure les universités, peuvent entrer en concurrence pour fournir le meilleur service à leurs clients (municipalités, autorités de marché du travail, employeurs et individus). Si les différents types d'instituts dépendant de la même municipalité ou du même groupe de municipalités, ils peuvent coopérer pour l'organisation de la formation professionnelle et l'utilisation des ressources. Une partie de la formation peut être organisée au plan national, seulement en cas d'une demande de formation très spécifique et limitée.

La formation pour le marché du travail est planifiée régionalement afin de répondre aux besoins des marchés du travail locaux. Elle est administrée par le ministère du travail et son

exécution est décentralisée, confiée aux 15 centres de l'emploi et du développement économique (« centres TE »). Ces centres rassemblent les données et préparent des plans régionaux de formation avec l'aide des entreprises régionales et l'information issue des registres des demandeurs d'emploi. L'évaluation de l'impact de la formation sur le marché du travail est suivi par le ministère du travail d'une part, par comparaison des effectifs ayant suivi une formation et des ré-inscriptions au chômage 3 mois après la fin de celle-ci, d'autre part, avec les réponses que tous les participants donnent au questionnaire informatique national après la fin de leur formation. La formation pour le marché du travail est conçue pour servir les besoins de la vie active et inclut normalement la formation sur le tas. Les employeurs ont l'occasion d'influencer la planification et l'exécution de la formation et de participer au choix des stagiaires.

Dans le cas de la formation de recrutement (et de reconversion professionnelle en cas de licenciement), conjointement achetée par l'employeur et le centre TE, l'employeur participe à la formation des participants, car ils sont ensuite recrutés comme salariés de la même compagnie.

L'objectif est également d'inclure des sections de formation sur le tas.

Le ministère du travail est plus proche des besoins d'entreprise, alors que le ministère de l'éducation a des objectifs plus universels. Après l'introduction du modèle de client - fournisseur, la division des tâches et les rôles des deux ministères ont commencé à se recouvrir parce qu'elles payent les mêmes acteurs les mêmes services et cours pour des adultes. La seule différence est que le ministère du travail est responsable des seuls chômeurs. Dans le cadre du plan d'action national pour l'emploi, les divers ministères coopèrent efficacement avec le ministère du travail à mettre en application les directives européennes annuelles pour l'emploi.

Des standards de qualité sont basés sur l'évaluation des étudiants.

À l'avenir le système de financement en formation professionnelle secondaire sera complété par un système du financement fondé sur la performance.

La plus grande partie des données est fournie par Statistics Finland et par le Conseil national de l'Éducation.

L'apprentissage est la troisième voie de formation professionnelle

Dans le système de qualifications professionnelles « basé sur la compétence », les mêmes normes sont appliquées aux jeunes et aux adultes. Les candidats de l'ensemble des voies de formation peuvent acquérir cette qualification. Les établissements organisant la formation

préparatoire décident du contenu de la formation pour des qualifications « basées sur la compétence ».

Des tests de qualifications sont réalisés après chaque module et pour des adultes le temps de formation peut être réduit d'un tiers à la moitié. Les étudiants, avec l'aide des professeurs, élaborent leurs propres programmes personnels d'étude, qui tiennent compte des études précédentes et de l'expérience professionnelle.

La quatrième source de financement de l'enseignement professionnel pour adultes provient des employeurs. Ceux-ci entretiennent des liens étroits avec les centres professionnels d'enseignement pour adultes.

Les partenaires sociaux ont des liens étroits avec beaucoup de centres professionnels d'enseignement pour adultes. Ils sont représentés dans les conseils d'administration. Les syndicats peuvent également financer ou cofinancer de la formation pour leurs membres par les centres professionnels d'enseignement pour adultes.

Les professeurs sont recrutés principalement dans la vie active et beaucoup travaillent toujours à temps partiel dans les services et l'industrie locale. Ils sont évalués annuellement en fonction de leurs programmes de développement personnels. La plupart des professeurs ont accompli leur formation pédagogique. L'utilisation d'experts comme conférenciers est également très commune et en progression. La plupart des centres professionnels d'enseignement pour adultes reconnaissent que les professeurs à temps plein doivent également retourner en entreprises : des programmes viennent soutenir ce genre d'activité.