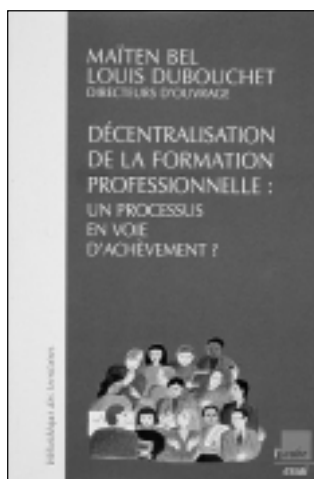


Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement

Par Olivier Mériaux*

Le mouvement de décentralisation de la formation professionnelle a profondément redéfini les processus de production de l'action publique. Dans un environnement institutionnel complexe et peu stabilisé, l'inégale capacité d'apprentissage collectif des acteurs régionaux dessine alors des trajectoires de décentralisation singulières.



En conférant aux régions la responsabilité de mettre en cohérence les différentes voies de formation professionnelle dans l'espace régional, le processus de décentralisation, entamé en 1983, a fait de la formation le fer de lance de l'affirmation du pouvoir régional. Pour autant, l'exercice de la compétence régionale en la matière – qui mobilise une fraction conséquente des budgets, certes relativement

minces, dont disposent les conseils régionaux – reste étrangement peu débattu. Les dernières élections régionales l'ont encore confirmé : dans le peu d'espace consacré aux enjeux proprement « locaux », la formation professionnelle n'est jamais ou presque apparue comme un objet de débats électoraux mobili-

sateurs. Complexité et technicité d'un domaine de spécialistes disent les uns pour expliquer cette disparition ; objet trop consensuel ajoutent les autres, comme si ces constats ne pouvaient pas s'appliquer à la plupart des domaines de l'action publique locale. Et pourtant des stratégies sont déterminées, des choix sont opérés qui engagent lourdement les collectivités régionales.

Ce n'est qu'un paradoxe parmi ceux, multiples, soulevés par les contributions rassemblées dans cet ouvrage qui ambitionne de retracer l'émergence des

* Olivier Mériaux est politiste. Chargé de recherche à la Fondation Nationale des Sciences Politiques (CERAT – Centre de recherche sur le politique, l'administration, la ville et le territoire – UMR PACTE, IEP Grenoble), il travaille sur les relations professionnelles et l'action publique, dans les domaines de l'emploi et de la formation.

politiques régionales de formation professionnelle sur deux décennies, et d'examiner en quoi les évolutions constatées dans ce champ reflètent une reconfiguration plus massive de l'action publique territoriale. Le matériau empirique mobilisé est de première main : tous les auteurs ont participé, entre 1996 et 2002, à au moins deux des trois phases d'évaluation des politiques régionales de formation placées sous la responsabilité du Comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle et d'apprentissage (CCPR). Outre qu'elles bénéficient de la mise en perspective apportée par l'observation longitudinale, les contributions s'affranchissent du cadre préformaté de l'évaluation pour offrir au lecteur des points de vue moins précautionneux que la littérature institutionnelle issue des mêmes matériaux.

S'appuyant sur les travaux statistiques produits dans le cadre de l'évaluation menée par le CCPR, le premier chapitre brosse le tableau contrasté des régions françaises du point de vue de la démographie et des caractéristiques du marché du travail. Avec la prudence requise, s'agissant de données parfois difficiles à interpréter, les auteurs (Jean-Jacques Arrighi, Céline Gasquet-Souhami, Valérie Roux et Yvette Lazzeri) font ressortir le constat d'une atténuation des disparités en termes d'accès à l'emploi : si les écarts entre les régions persistent, un effet de rattrapage est perceptible sur la période 1997-2002.

De là à attribuer cet effet à la « performance » des politiques régionales, il y a un pas que les auteurs se refusent légitimement à franchir. Est-il en effet bien réaliste de prétendre établir un lien de causalité entre la construction des politiques régionales, leur impact sur la relation formation-emploi et les résultats en termes d'insertion professionnelle des jeunes, compte tenu de la multiplicité et de la complexité des variables intermédiaires en jeu ?

Loin d'une renonciation à l'ambition de l'exercice évaluatif, la posture des auteurs est en réalité la seule qui soit méthodologiquement justifiable, compte tenu de l'impossibilité pratique de mesurer « l'effet propre » des dispositifs hétérogènes rassemblés sous la bannière de la « politique régionale de formation professionnelle ».

De ce point de vue, ce « pas de côté » par rapport à la procédure d'évaluation officielle s'avère nécessaire autant que salutaire. Pris dans des contraintes institu-

tionnelles fortes, l'exercice mené par le CCPR a toujours maintenu la fiction d'une évaluation d'impact, même lorsqu'il a mis au centre de ses préoccupations les modes de coordination entre acteurs impliqués dans les politiques régionales de formation. De là sans doute une certaine difficulté à assumer des résultats qui relèvent pour une bonne part d'une analyse des jeux d'acteurs et des processus de production de l'action publique (signe manifeste de cette difficulté, les monographies régionales n'ont jamais fait l'objet d'une publication, même lorsque cela avait été prévu).

L'ouvrage dirigé par Maïten Bel et Louis Dubouchet démontre pourtant toute la richesse et tout l'intérêt d'une investigation centrée sur les processus. Ainsi que le font remarquer Thierry Berthet, Philippe Cuntigh et Laure Gayraud, en faisant la chronique de la décentralisation dans une région qu'ils ont suivie sur près d'une décennie, chaque trajectoire régionale est singulière et dessine une décentralisation parmi vingt-six autres. Si les configurations d'acteurs, stabilisées par le cadre institutionnel et légal, sont à peu près homogènes d'une région à l'autre, la manière dont elles seront animées et habitées n'est jamais donnée à l'avance.

L'un des facteurs majeurs qui pousse en ce sens, bien connu, et souvent dénoncé par ceux-là même qui y contribuent, est celui du brouillage des domaines de compétences et de la distribution des responsabilités. Louis Dubouchet rappelle à cet égard que le mouvement de décentralisation, loin de suivre la fiction des « blocs de compétence », a profondément redéfini la production des politiques publiques, en permettant à de nombreux acteurs, privés ou publics, de s'affranchir de leur « domaine réservé ». Tendance sans doute exacerbée dans le champ de la formation professionnelle, tant la nature des problèmes à traiter s'accommode mal d'une définition institutionnelle des compétences.

Dans un espace qui ne peut être que celui d'une co-production de l'action publique, la « performance » des politiques régionales est alors essentiellement fonction de la capacité des acteurs de la formation à coordonner leurs interventions dans leurs champs d'attributions respectifs (formation initiale, formation continue, insertion, emploi), mais aussi de la manière dont sont gérées les interdépendances avec d'autres domaines des politiques publiques (éducation, développement économique, aménagement du

territoire). Désignée autorité régulatrice mais dénuée de pouvoirs, la Région doit en permanence s'assurer de l'adhésion des acteurs qu'il lui revient de coordonner. Lorsque les autres acteurs présents dans le champ ont reconnu la légitimité des conseils régionaux à assumer ces fonctions, c'est que ces derniers ont su instrumenter des modes de concertation et de production de connaissances partagées fonctionnant en continu, sans mettre en avant une quelconque prééminence par rapport à leurs « partenaires » : à Région modeste, décentralisation efficace ?

L'observation longitudinale permet de mieux saisir l'intensité des processus d'apprentissage qui accompagnent, depuis deux décennies, la décentralisation. Maïten Bel souligne à cet égard – en rappelant l'un des acquis des premières phases d'évaluation – que les politiques régionales peuvent se décrire à partir des équilibres atteints entre cinq logiques d'action : la réponse aux besoins de l'économie, la réponse aux attentes des jeunes, le respect de l'équité par la proximité de l'offre de formation par rapport au public, l'aménagement du territoire, la cohérence entre les différentes voies de formation. Sur la période observée, ces descripteurs sont toutefois devenus moins performants, dans la mesure où les conseils régionaux, après une période d'affirmation politique privilégiant clairement une ou deux logiques, se sont progressivement orientés vers des approches combinées et territorialisées.

La territorialisation des instruments d'intervention régionaux constitue en effet la réponse organisationnelle la plus pratiquée face à l'apprentissage de la

complexité de la relation formation-emploi. Pour autant, nous dit Annie Lamanthe, derrière le credo de la proximité et du territoire, les stratégies d'appel aux territoires diffèrent et traduisent des visions très contrastées du rôle des conseils régionaux. La dénonciation du « centralisme régional » puise parfois ses arguments dans le constat d'une tendance des Régions à privilégier les logiques descendantes, sans considération pour les « projets de territoire ». Quant à « la proximité » – vertu rituellement célébrée par les décentralisateurs – elle reste encore beaucoup plus présente dans les discours que dans les organisations administratives. Faute de moyens pour les Régions sans doute, mais faute surtout d'une harmonisation entre les découpages territoriaux utilisés par chaque acteur public et d'une capacité des organisations professionnelles et syndicales à « mailler » le territoire régional.

Au final, le processus de décentralisation, tel qu'il nous est décrit dans cet ouvrage, marque bien le franchissement d'une étape supplémentaire dans la complexité du pilotage de l'action publique. Cette complexification contribue encore à faire de la formation professionnelle une « affaire de techniciens », souvent délaissée par des élus à la recherche de politiques plus emblématiques et moins tributaires de partenariats interinstitutionnels qu'il serait trop risqué et coûteux de défaire. Sans doute a-t-on là une explication au fait que la décentralisation n'ait jamais, dans ce domaine, marqué de rupture nette et durable avec les orientations des politiques menées antérieurement sous la responsabilité de l'État.

Références de l'ouvrage :

Bel M., Dubouchet L. (dir.), *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie*

d'achèvement ?, Éditions de l'Aube, 2004, 153 p.

L'ORIENTATION

SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE

Revue de
L'Institut National d'Étude du Travail et d'Orientation Professionnelle

N° 2 - juin 2005

Jean-François **VERLHIAC**, Olivier **DESRICHARD**, Isabelle **MILHABET** et
Nadjète **ARAB**

Effets de la réputation du groupe scolaire d'appartenance et des facteurs de
vulnérabilité personnelle sur l'Optimisme Comparatif

Séverine **LE BASTARD-LANDRIER**

L'expérience subjective des élèves de seconde : influence sur les résultats
scolaires et les vœux d'orientation

Sandie **CARAYON**, Pierre-Yves **GILLES**

Développement du questionnaire d'adaptation des étudiants à l'université
(QAEU)

Halim **BENNACER**

L'échelle de l'environnement Social de la Résidence Universitaire (EESRU)
Adaptation française de University Residence Environment Scale (URES)

Elisabeth **DOUTRE**

Développer la formation continue dans le cadre du LMD :
un travail sur les représentations

Gilles **BRANDIBAS**

La construction de l'objet dans la recherche clinique : l'exemple du refus de
l'école

JUIN 2005/VOL.34/N°2

TARIFS 2005

Année d'abonnement	FRANCE	ÉTRANGER	Vente au numéro
2005	60.00 €	72.00 €	20.00 €
Tarif étudiant	30.00 €	36.00 €	20.00 €
Frais d'envoi	Compris pour envoi en surface		Non compris

Adressez directement commande et paiement à :
Régisseur des recettes de l'I.N.E.T.O.P
41 rue Gay-Lussac, 75005 Paris

☎ : 01 44 10 78 33

E-mail : inetop-osp@cnam.fr

Fax : 01 43 54 10 91

@: <http://www.cnam.fr/instituts/inetop/>