



L'expertise en région : entre légitimité de la connaissance et utilité pour l'action

Par Hugues Bertrand, Bernard Hillau, Antoine Richard

L'expertise au service des décideurs émerge difficilement en région dans sa triple dimension : élaboration renouvelée des données et des catégories d'analyse ; accompagnement du débat public ; indépendance relative, gage de son efficacité et de sa légitimité.

L'expertise est ici abordée sous l'angle de sa fonction et de la posture de l'expert dans la construction et la régulation de l'action publique décentralisée. Elle désigne l'intégration d'éléments d'une connaissance objectivée (statistiques, études, analyses) dans la prise de décision impliquant plusieurs acteurs. Avec l'émergence d'une conduite régionalisée de l'action publique dans le champ de la formation et de l'emploi, une réflexion sur l'expertise doit être menée sous le double registre de la nature de la connaissance produite et de son rapport aux pouvoirs de décision.

Le processus de décentralisation et de déconcentration¹ des politiques publiques d'éducation et de formation s'accompagne d'une recomposition des relations entre acteurs en charge des politiques territorialisées. La fonction d'expertise constitue un des enjeux de cette recomposition.

En effet, avec la décentralisation, les besoins en expertise changent de nature. De nouvelles questions émergent qui ne peuvent être traitées dans l'état de

segmentation actuel de l'information sur les territoires. Dans ce contexte, les fonctions que remplit l'expertise publique prennent une importance particulière.

La fonction d'expertise, selon la façon dont elle est positionnée, participe de la construction d'un système d'acteurs renouvelé. La maîtrise du savoir par les acteurs et le degré de son partage qualifient, sous

Hugues Bertrand est économiste, directeur du Céreq. Il a réalisé de nombreuses études dans les domaines de la gestion des ressources humaines, de l'analyse de l'emploi, des référentiels métiers et de compétences, de l'aménagement du temps de travail, de la mobilité professionnelle. Il a participé à la rédaction de plusieurs ouvrages, notamment : *La gestion des compétences : acteurs et pratiques*, Économica, oct. 2000 ; *Régulation : l'état des savoirs*, R. Boyer et J. Saillard (dir.), La Découverte, 1995 ; *La réduction du temps de travail : que faut-il croire ?*, J.-P. Chanteau et D. Clerc (dir.), La Découverte et Syros, 1997. Il a également publié avec Ph. Méhaut, « Nouveaux métiers, nouveaux emplois, les métamorphoses des métiers », *Les cahiers de l'ANPE*, 2^e entretiens de l'emploi, 2001.

¹ Respectivement : transfert de pouvoir de décision à une collectivité locale et transfert du pouvoir de gestion à des services de l'État au niveau territorial.

Antoine Richard est économiste, chargé de mission « décentralisation et réseau des centres associés » au Céreq

Il a réalisé de nombreux travaux d'études sur l'évaluation des politiques régionales de formation.

Il a récemment publié : Richard A. et Verdier É., *Évaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité*, congrès de l'Association Française des Sciences Économiques, Paris, 19 septembre 2002 ; Berthet Th. et Richard A., « L'expertise et l'approche territoriale, un enjeu dans les nouvelles configurations d'acteurs », in Timotéo J. et Vernières M., *Dynamiques du Local. 10 ans de recherche sur l'approche localisée de la relation formation-emploi*, Céreq, document n° 167, septembre 2002.

Bernard Hillau est sociologue, directeur de l'Observatoire régional des métiers (Oref de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur). Spécialiste des aspects régionaux de la relation formation-emploi, il a également travaillé dans le champ de l'analyse du travail ouvrier. Il a récemment publié : Hillau B., « Quelles perspectives des qualifications en région PACA ? », *Mémo-Orm* n° 6, juillet 2002 ; Konate M., Hillau B., *Typologie des modes sectoriels de gestion des qualifications en PACA. Une analyse statistique multivariée de 87 secteurs d'activité*. Collection « Études » Orm, juillet 2002.

l'angle de son efficacité et de sa nature plus ou moins démocratique, le nouveau mode de conduite de l'action publique.

La question des rapports entre l'expert et le politique n'est pas nouvelle ; elle a largement occupé la réflexion des « politistes » s'interrogeant sur la rationalisation de l'action publique et sur la quête de légitimité du pouvoir politique prenant appui sur les apports de connaissance de l'expert pour éclairer un fonctionnement social complexe. La réflexion a évidemment porté sur la double polarité de l'expertise dans son rattachement à la connaissance scientifique d'une part, à la décision politique d'autre part.

Cependant, il ne s'agit pas d'une simple reformulation d'une question déjà ancienne. Le caractère nouveau de la question provient du contexte dans lequel elle se pose aujourd'hui dans les régions. La question des rapports de l'expertise avec le politique

se déplace vers celle des rapports de l'expertise avec l'action publique « gouvernée » par une pluralité d'acteurs intervenant dans la prise de décision et dans l'action au niveau territorial.

Les changements dans la conduite de l'action publique en région sont récents, et l'émergence d'une nouvelle fonction de l'expertise apparaît dans un contexte de gouvernance régionale non stabilisée. D'où la difficulté, mais aussi l'intérêt, de conduire une réflexion sur la posture nouvelle de l'expertise en région.

Cette difficulté commande les trois temps de notre réflexion : d'abord, caractériser l'incidence sur le recours à l'expertise des évolutions de l'action publique en région : de sectorielle et segmentée, elle tend à se transformer en gouvernance territoriale exigeant une coordination entre les secteurs d'intervention. En accompagnement de cette évolution, l'expert est sollicité autrement et change de figure. Puis, aborder la question de la posture de l'expertise entre légitimité de la connaissance et utilité pour l'action. Cette posture, paradoxale dans sa nature, prend un sens particulier dans le contexte de construction de politiques régionales de formation. Enfin, dans un troisième temps, mettre à l'épreuve de l'expérience régionale cette recherche d'une posture originale de l'expert comme acteur émergent dans un contexte de gouvernance. Le renforcement de l'action publique en région ne nécessite-t-il pas une protection institutionnelle de la fonction d'expertise ?

POUR UNE EXPERTISE EMPLOI-FORMATION RENOUVELÉE EN RÉGION

Un regard sur l'évolution de la conduite des politiques publiques de formation professionnelle au cours des dernières années permet de comprendre l'évolution simultanée de la production de l'information statistique et de l'expertise formation-emploi au service des acteurs en région.

Des années 1980 au milieu des années 1990 : une action publique segmentée

Au cours des deux décennies précédant les premières lois de décentralisation de 1982-83, dans une période de

forte croissance économique et d'appel à de la main-d'œuvre qualifiée, la politique publique de formation professionnelle s'inscrit comme outil du développement économique et de l'aménagement du territoire. Elle est interministérielle et déconcentrée, sous forme d'une administration de mission auprès des préfets de région, chargée d'animer le développement de la formation professionnelle en lien avec les projets économiques territoriaux. Dans cette période, l'évaluation de l'action publique de formation est limitée à un contrôle de conformité et à une mesure des dépenses de formation réalisées.

Ce mode d'action publique évoluera profondément avec la crise de la croissance et de l'emploi ; celle-ci se traduit, dès le milieu des années 1970, par une forte montée du chômage dont les travailleurs peu qualifiés et les jeunes sont les principales victimes.

Les années 1980 sont marquées par un premier transfert très partiel des compétences aux régions en matière de formation professionnelle continue des adultes et d'apprentissage. L'État conserve alors une compétence d'exception pour la formation des jeunes sortis du système scolaire sans qualification et pour tous les publics dits « spécifiques ». Sa présence tend à se renforcer tant par l'ingénierie des dispositifs mis en place dans les territoires que par la croissance des dépenses. La formation professionnelle perd son caractère interministériel et devient un secteur d'intervention de l'État qui développe ses dispositifs d'action dans un contexte marqué par le traitement social du chômage. Nous sommes encore sous le modèle de la déconcentration.

En effet, de 1983 à 1993, en dépit de la décentralisation, la formation professionnelle se caractérise par le foisonnement de dispositifs de formation et d'aide à l'emploi créés par le niveau national et gérés de façon déconcentrée. L'expertise et les évaluations sont réalisées à l'instigation de l'État. Elles sont principalement orientées vers l'efficacité des dispositifs successifs conçus pour combattre le chômage. L'expertise de la relation formation-emploi est le plus souvent limitée à l'impact des dispositifs nationaux sur le marché local du travail.

Simultanément, les conseils régionaux s'organisent pour gérer les compétences qui leur furent transférées en 1983. Ils sont pour la plupart peu préoccupés par

« Négociation et production de sens appellent un développement et un renouvellement fondamental de l'expertise formation-emploi au niveau régional »

l'expertise et l'évaluation de leur action ; ils consacrent leur énergie à la construction de leurs outils de programmation et de gestion de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage. On est encore largement dans une optique de gestion de dispositifs et bien loin d'une démarche d'élaboration de politique territoriale de formation.

Dans le champ de la formation professionnelle initiale, l'approche de la relation entre les formations et les emplois demeure une ques-

tion essentiellement nationale à laquelle répond principalement l'Observatoire national des entrées dans la vie active du Céreq, hors des préoccupations spécifiques des régions.

Au total, jusqu'au début des années 1990, l'expertise régionale de la relation formation-emploi est marquée par le cloisonnement de l'intervention publique en matière de formation initiale et continue sur les territoires régionaux et par des évaluations de l'impact de chacun des dispositifs considérés isolément.

Au milieu des années 1990, l'amorce d'une action publique régionale coordonnée

Avec la loi quinquennale de décembre 1993, et le transfert aux régions de l'élaboration d'un plan régional de développement de la formation pour tous les jeunes, s'amorce un tournant dans la conduite de l'action publique dans le champ de la formation professionnelle. La loi attribue un rôle majeur au conseil régional comme coordonnateur de l'action publique en matière de formation et d'insertion professionnelle des jeunes. Cette mission de coordination et de mise en cohérence attribuée aux régions couvre tous les dispositifs de formation professionnelle initiale et continue des jeunes dont les responsabilités de conception et de gestion relèvent d'acteurs publics et privés divers.

L'action publique fait désormais appel à des partenariats renforcés entre le conseil régional, les services déconcentrés de l'État et les acteurs économiques et sociaux. La gouvernance nouvelle en région se caractérise par trois dimensions : une pluralité d'acteurs intervenant dans la prise de décision, disposant de ressources propres, et invités à définir collectivement les objectifs et les moyens d'une politique sur un territoire ; en deuxième lieu, le territoire comme espace de construction des compromis entre groupes sociaux, institutions, acteurs individuels et collectifs ; enfin, troisième dimension, une légitimité donnée au conseil régional comme instance de régulation et de coordination des intérêts des acteurs impliqués sur le territoire régional. Appliquée à la formation professionnelle, la définition d'une politique implique une capacité régionale à établir des diagnostics territoriaux partagés par les principaux protagonistes de la décision décentralisée.

Dans cette perspective, depuis la fin des années 1980, des Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Oref) sont appelés à accompagner la déconcentration et la décentralisation par l'élaboration d'outils de diagnostic et de prospective communs à tous les partenaires régionaux.

La conduite de l'action publique se caractérise désormais par un ensemble de négociations entre acteurs multiples dont l'objectif est de produire du savoir partagé et une raison pour agir. Négociation et production de sens appellent un développement et un renouvellement fondamental de l'expertise formation-emploi au niveau régional ; celle-ci doit prendre de la distance par rapport à une logique d'expertise exclusivement ordonnée aux dispositifs sectoriels d'intervention.

Cependant, l'expertise régionale et locale de la relation formation-emploi, comme outil de la gouvernance territoriale, est confrontée à des ressources en informations statistiques et en analyses qui résultent de la segmentation de l'intervention publique d'État de la période antérieure.

Les ressources propres des divers acteurs et leur difficile mise en commun

Les administrations déconcentrées possèdent de nombreux atouts qui leur confèrent un poids certain

dans les processus de décision. Elles ont traditionnellement la maîtrise des sources statistiques de base (sur la démographie scolaire, les élèves et leurs vœux, les places disponibles et vacantes dans les établissements, l'insertion à court terme des sortants de formation initiale et continue, le marché du travail). Dans les académies et dans les DRTEFP², elles peuvent mobiliser l'expertise de spécialistes de chaque domaine de formation professionnelle (les inspecteurs de l'enseignement technique), de l'emploi et du fonctionnement du marché du travail (les services d'étude des DRTEFP, de l'AFPA – Association nationale pour la formation professionnelle des adultes – et de l'ANPE – Agence nationale pour l'emploi). Elles ont l'expérience du pilotage des dispositifs de formation et d'aides à l'emploi au niveau régional et local. Au cours des dix premières années de la décentralisation, l'ingénierie de la formation professionnelle initiale et continue au niveau territorial s'est davantage développée dans les services de l'État que dans ceux des conseils régionaux. Auparavant, la carte scolaire était établie par les recteurs et les divers dispositifs territoriaux de formation postinitiale étaient gérés par les Délégués régionaux à la Formation Professionnelle avant leur transfert aux conseils régionaux.

Les partenaires sociaux, notamment les branches professionnelles, possèdent des capacités d'expertise affirmées au niveau national, plus rarement au niveau régional. Ils peuvent ainsi s'appuyer sur des outils propres et sur des moyens financiers qui leur permettent d'asseoir des points de vue argumentés, même si leur représentation régionale est faible.

Les conseils régionaux ne sont certes pas démunis en la matière. Ils ne disposent généralement pas, dans le domaine de l'éducation et de la formation, de services propres d'informations statistiques et d'études, mais ils peuvent s'appuyer depuis peu sur les dispositions de la loi quinquennale qui leur accordent un « droit de regard » sur les données de leurs partenaires. Par ailleurs, leur place dans les Oref et la stratégie qu'ils développent en leur sein pour conduire une politique d'information et d'expertise pèsent fortement sur la nature et le style de gouvernance. Enfin, le statut d' élu régional procure une liberté d'expression et de proposition supérieure à celle d'un fonctionnaire,

² DRTEFP : direction régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

même de rang élevé ; en revanche, la légitimité de l'élu régional pour se saisir des questions d'éducation et de formation ne progressera, aux yeux de ses partenaires, que s'il peut mobiliser une capacité d'expertise régionale pertinente inscrivant l'analyse prospective de la relation formation-emploi en prise avec les problématiques du développement socio-économique régional et de l'aménagement du territoire.

Pour ce faire, il apparaît essentiel que soient partagées les informations dont dispose chacun des acteurs. Les conditions de cette mise en commun sont au cœur de la réflexion sur le mode de production d'une expertise renouvelée au service de l'ensemble des acteurs parties prenantes de l'action publique régionale.

L'expertise dans la conduite plurielle de l'action publique en région

Avec la loi quinquennale et les nouveaux contrats de plan État-Région, le partenariat régional se resserre et tend à se structurer également au niveau local ; tandis que l'exigence d'une culture partagée, dépassant les cloisonnements institutionnels, se fait de plus en plus forte.

Dans ce contexte, la notion « d'expertise emploi-formation » est réinterrogée au regard de l'expertise traditionnelle. Auparavant, le technicien devait répondre à des questions ponctuelles³ posées par un décideur national ou régional. Le technicien-expert restait alors extérieur aux enjeux liés à la prise de décision ; l'expertise peut être utilisée par le commanditaire comme une caution technique face à ses partenaires, lui conférant, au moins à ses propres yeux et de façon unilatérale, une certaine capacité de jugement et de décision. Le sens et la portée du travail de l'expert étaient donc subordonnés aux rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués dans la prise de décision.

Avec le transfert aux régions d'une compétence globale en matière de formation professionnelle des jeunes sur le territoire régional, il s'agit en réalité

d'une compétence de coordination et non de gestion directe des divers dispositifs. La légitimité du pouvoir de coordination ne va pas de soi ; elle génère en effet automatiquement des conflits entre les acteurs concernés, forts de leurs pouvoirs de décision et de gestion dans leur propre domaine de compétence. Ici une nouvelle expertise, couvrant le champ global de la relation formation-emploi et susceptible d'intéresser l'ensemble des décideurs régionaux, doit être construite. Elle sera nouvelle tant dans son positionnement par rapport au système d'acteurs en construction que dans les questions qu'elle doit éclairer. Outre son apport technique et scientifique, elle intervient en renforcement de la légitimité des acteurs en charge de la coordination.

S'agissant de l'émergence d'une gouvernance régionale, on évoque un diagnostic « partagé ». Cette démarche fait appel à un nouveau contenu d'expertise, en l'occurrence la capacité des institutions régionales à rapprocher leurs sources d'informations. Il s'agit alors de produire, au moyen d'une analyse multidimensionnelle, un état des lieux problématisé où chacun des acteurs impliqués retrouve ses questions et une partie de sa raison d'être. Les acteurs institutionnels sont appelés à s'émanciper des « recettes » (directement opérationnelles, descriptives et propres à chaque opérateur), pour aller vers une approche intégrée « d'intelligibilité globale de la relation formation-emploi » sur le territoire. C'est ce qui est attendu de la mise en place et des travaux des Oref chargés d'élaborer des outils de diagnostic et de prospective communs à tous les partenaires régionaux. Cela pose de nouvelles exigences pour la production d'une information statistique en région qui soit adaptée à la territorialisation des politiques.

Une expertise régionale renouvelée, dans une optique d'intelligibilité globale du territoire, est partie prenante des tentatives de reconstruction du sens des politiques publiques par un ensemble de négociations entre acteurs multiples, publics et privés. Cette relation entre l'émergence d'une gouvernance territoriale et le renouvellement de l'expertise emploi-formation est en question aujourd'hui. L'expertise est singulière en région par le rôle qu'elle peut jouer dans l'élaboration d'une représentation encore en construction entre des acteurs détenant chacun une part du pouvoir d'agir dans la conduite de l'action publique.

Cette singularité est traversée par la tension interne propre à la demande des décideurs, plus particulière-

³ Quel est l'impact de tel dispositif sur l'insertion des jeunes dans l'emploi ? Quels sont les critères d'opportunité pour l'ouverture d'une nouvelle section de formation ou pour la construction d'un lycée d'enseignement professionnel dans telle zone ?, etc.).

ment des élus régionaux. D'un côté, ils subissent la pression des besoins d'expertise pour légitimer leur

« Les acteurs territoriaux, comme tous les décideurs, ont une perception et un usage instrumental des études »

rôle d'élus contraints d'opérer des choix argumentés dans le domaine complexe de la relation formation-emploi ; le détour par la connaissance s'impose alors. De l'autre, expression d'un conflit de légitimité, ils récusent ce qu'est l'expertise avec ses exigences propres, son degré d'autonomie nécessaire et sa capacité à révéler des enjeux ne

correspondant pas nécessairement aux représentations que s'en fait le politique. En région, cette contradiction est flagrante et parfois violente.

Afin de l'éclairer, un détour de réflexion s'impose sur la posture de l'expertise entre légitimité de la connaissance et son utilité pour l'action

L'EXPERTISE, ENTRE LÉGITIMITÉ DE LA CONNAISSANCE ET UTILITÉ POUR L'ACTION

Derrière l'utilisation singulière de l'expertise par les acteurs régionaux et territoriaux, on retrouve des traits communs à toutes les activités d'expertise, quel que soit leur domaine ou leur milieu d'application. Il convient d'examiner d'abord ces traits communs de la fonction d'expertise.

Cette notion qualifie moins une personne (physique ou morale), « l'expert », qu'un processus conscient de construction de l'action (le plus souvent) publique qui, sur la base de relations institutionnelles organisées et reconnues, rend nécessaire l'incorporation d'éléments d'une connaissance objectivée. Cette connaissance doit être produite selon des critères de cohérence propres au travail d'analyse, d'étude et de conceptualisation, donc en dehors de la sphère politique des acteurs-décideurs. Mais elle doit aussi, paradoxalement, être étroitement articulée à celle-ci, aux exigences et aux temporalités de l'action.

L'expertise, entre détour du savoir et retour au pouvoir

Les acteurs territoriaux, comme tous les décideurs, ont une perception et un usage instrumental des études. Dans leur univers, celui de la décision, savoir et connaissance n'ont pas de légitimité propre, pas de valeur en soi, mais valent seulement par leur utilité, pour ces divers acteurs, dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de leurs stratégies respectives. Ils utilisent données, études et analyses : pour mieux comprendre leurs domaines d'action ; pour mieux se comprendre avec leurs partenaires ; pour se doter d'atouts supplémentaires dans l'élaboration de leur stratégie ou dans sa justification, afin d'améliorer en leur faveur les compromis passés avec d'autres ; parfois enfin pour acquérir une place, une reconnaissance comme acteur, une légitimité accrue, que seule la maîtrise avérée des connaissances relatives à une situation peut apporter.

Mieux comprendre passe par une connaissance plus outillée des domaines d'action, de leurs protagonistes, et par la prise en compte des objectifs fins poursuivis par le décideur concerné. Des services d'étude liés au décideur sont les mieux placés pour remplir cette fonction, notamment pour rapprocher finalités, analyse d'un domaine d'action et stratégie suivie. La proximité entre l'acteur et les services d'étude est un atout.

Mieux se comprendre, entre acteurs pluriels, implique d'être capables d'échanger, d'attribuer le même sens aux mots, de disposer des moyens d'analyse et de diagnostic d'un domaine commun, d'en saisir les enjeux pour les parties concernées, afin de déceler et d'identifier plus vite et plus sûrement ce que peut être un compromis acceptable par l'ensemble des parties. Cela suppose une distance à l'égard de chacun des acteurs, une extériorité, qui garantisse une absence de parti pris en faveur de l'un ou de l'autre. Cela suppose, pour être crédible, un détour qui fonde et organise la connaissance produite en référence à des cadres conceptuels et non à des principes d'action. Des services d'étude « au service » d'un acteur, conçus et organisés en sens inverse, ne le permettent pas. Seule une organisation de l'expertise disposant d'une indépendance ou d'une marge d'autonomie élevée, fondée sur une recherche d'objectivité, sur la primauté reconnue et affirmée du

savoir et de la connaissance, peut remplir durablement cette fonction.

On voit poindre ainsi l'inévitable conflit entre deux légitimités : celle du pouvoir et celle du savoir.

Dans les services d'études, si la qualité des connaissances est une exigence de la fonction, la légitimité du pouvoir prime inévitablement. La décision, le dernier mot sont ceux du pouvoir qui a par nature politiquement raison. Le conflit entre les deux légitimités existe, mais il est toujours tranché dans le même sens, celui du pouvoir politique. Ainsi, la tendance à développer une expertise autonome est permanente, nécessaire pour garantir la qualité, mais le savoir des experts est instrumentalisé, subordonné aux intérêts du pouvoir. Ce dernier laisse se développer des facultés autonomes d'expertise puis, en cas de désaccord ou de prise en charge insuffisante de ses intérêts, on rejette les résultats et on lance une nouvelle expertise...

Dans les pôles d'expertise, quelles qu'en soient les formes, la reconnaissance de la qualité d'expert suppose que la primauté soit accordée au savoir, ce qui implique un détour, une distance, et une extériorité suffisante à l'égard des acteurs principaux. La légitimité du savoir est donc première, mais elle n'est pas simple à mettre en œuvre car le retour devant le pouvoir, qui caractérise toute activité d'expertise, la confronte à d'autres critères de jugement.

En effet, même si la connaissance prime, c'est une connaissance à usage d'acteurs, conçue et organisée à fin d'action. Elle donne lieu à une double appréciation et à un double jugement : selon des critères relatifs à sa qualité en tant que connaissance, et selon des critères relatifs à son opportunité, à son utilité pour chacun des acteurs. Le mélange des critères, la variabilité des jugements selon que les résultats de la connaissance servent plutôt les uns ou les autres, rendent ces jugements incertains, partiellement dépendants des intérêts les plus puissants : par exemple, ceux du principal bailleur de fonds. Mais, quoiqu'il en soit, demeurent ces deux éléments de jugement, celui de la qualité de la connaissance, qui relève de champs disciplinaires pluriels, lorsque cette connaissance est tournée vers l'action (ce qui est le cas de l'expertise), et celui de l'utilité de la connaissance, de son opportunité, qui relève le plus souvent d'acteurs pluriels, qui ont de bonnes chances d'en juger de façon différente.

Expertiser l'expertise : quels tribunaux, quels juges ?

La reconnaissance de la qualité d'expert est un exercice improbable, à plusieurs titres.

S'il s'agit de la reconnaissance par les pairs des disciplines plurielles concernées (nous sommes en sciences sociales), elle ne peut être que partielle, et sujette à remise en cause. En effet, les méthodes pour explorer des réalités sociales complexes ne peuvent mobiliser que de façon partielle les paradigmes propres à chacune des disciplines : il restera toujours une suspicion de dévoiement, voire de trahison de la déontologie de la discipline. Les économistes peuvent se sentir trahis par l'intrusion d'approches sociologiques, les sociologues par celle de considérations juridiques, etc. Aucun corps disciplinaire n'a autorité pour juger en dernier ressort de la qualité de la connaissance produite. Cette connaissance est alors jugée incomplète, incertaine, et même souvent avec dédain : de la « connaissance impure », imparfaitement maîtrisée conceptuellement, de la « connaissance sale »...

Quant au jugement des utilisateurs de la connaissance produite, il n'est pas simple non plus. Il devrait en principe porter sur la justification de cette connaissance, c'est-à-dire son intérêt pour l'action, et non sur sa qualité en tant que connaissance. Mais l'intérêt pour l'action, le jugement auquel il conduit, est opportuniste et contradictoire : opportuniste, puisqu'il est fondé sur des usages stratégiques le plus souvent immédiats, contradictoire, puisque ces usagers sont pluriels et en auront une perception très différente selon qu'il les sert ou les dessert. En outre, bien souvent, pour des raisons tactiques, le conflit entre décideurs ayant un usage différent de la connaissance produite est déplacé d'un jugement d'opportunité vers un jugement de qualité. Cela permet de passer d'un jugement subjectif (opportuniste), insuffisant pour détruire ou promouvoir un objet de connaissance (en général un rapport), à un jugement objectif portant sur sa qualité en tant que connaissance (ce rapport est « remarquable », ou « digne du café du commerce »). Ces stratégies opportunistes révèlent, sans le vouloir, l'importance du jugement de qualité par rapport au jugement d'opportunité. Ou, de façon plus intéressante, indication que, dans un système à fondement démocratique (et

peut-être dans tous les systèmes), le pouvoir n'est jamais pleinement légitime de son seul fait, et s'efforce de s'appuyer sur d'autres formes de légitimation, notamment celle du savoir.

Evidemment, du côté des acteurs et du mode de jugement opportuniste, on ne « démolit » pas un tableau de chiffres qui gêne aussi facilement qu'on peut révéler les insuffisances ou le caractère biaisé de l'analyse du fonctionnement d'une institution, toujours imparfaite, ou encore la vision schématique et partielle du mode de régulation de l'offre locale de formation... Cependant, les statistiques ayant une propension à mélanger des éléments hétérogènes, il n'est pas si difficile, il est même souvent commode et plaisant de dénoncer la grossièreté des catégories retenues, en mettant en outre les rieurs de son côté...

À l'inverse, les experts ont bien des façons de défendre des études injustement attaquées comme d'autres beaucoup plus discutables !

Tout d'abord parce que aucune discipline ne peut les reprendre, les contester sur la totalité de leurs énoncés, nécessairement pluridisciplinaires. Attaqués dans un champ disciplinaire, ils sont volontiers tentés de répondre dans un autre champ.

Ensuite, parce que aucun acteur ne peut les reprendre totalement sur l'opportunité de leur travail lorsque les destinataires sont pluriels. Seuls les cas extrêmes peuvent être dénoncés, ou loués ; mais toute étude, tout travail figurant dans une moyenne honnête, pourra toujours être défendu, en se drapant de la toge de la connaissance et en pointant le manque d'objectivité d'acteurs gênés par tel ou tel résultat.

L'expertise se construit donc dans une zone floue, non organisée mais très surveillée, même si elle est difficile à baliser. Elle est toujours menacée, sans cesse remise en cause, mal défendable, mais pas si facile à attaquer... Car les juges sont nombreux, de la magistrature assise, celle des disciplines scientifiques, à la magistrature debout, celle des décideurs, des procureurs et des avocats à leur service, mais les balances de justice ne sont pas les mêmes. En outre, il n'y a ni tribunal, ni lieu, ni cadre commun pouvant se prêter à l'énoncé simple et partagé d'un jugement d'autorité, d'une évaluation commune.

Et pourtant les activités d'expertise, les talents et la posture d'expertise sont toujours plus sollicités !

Expertise et démocratie : des liens étroits souvent ignorés

Le besoin d'expertise n'est pas nouveau ; la nouveauté réside dans la croissance forte et continue de sa demande.

En effet, moins de gouvernement et de décision unilatérale implique plus de coordination, d'analyse et d'échanges, plus d'explicitation et de justification des choix et de leurs fondements, plus d'expertise autonome donc. Qu'il s'agisse d'éclairer, de discuter et de négocier la décision, de piloter en cours d'action, d'évaluer ensuite, l'expertise accompagne naturellement la gouvernance.

En effet, la complexité des systèmes politico-institutionnels, la pluralité des acteurs engagés, les interdépendances accrues de leurs décisions croisées, les compromis délicats à construire, impliquent aussi beaucoup plus d'expertise, et d'expertise subtile : simultanément très opportune et très indépendante, très souple et très sûre, bref de l'expertise très experte... Les ajustements entre acteurs, la désignation commune des domaines d'action, de leur état et de leurs facteurs d'évolution, exigent de plus en plus d'intercompréhension étayée, c'est-à-dire de partage de la phase d'élaboration des questions et de leur diagnostic.

Ceci ne concerne pas seulement la codécision technocratique, entre institutions, entre acteurs institués passant des compromis, mais aussi (surtout ?) la préparation, la mise en forme de la délibération démocratique, celle des institutions *ad hoc* (conseil régional par exemple), ou celle du public et des médias. L'ampleur, la richesse et la qualité du débat public, du débat démocratique, sont très dépendants de l'accès à la connaissance, de la compréhension et

de la formulation ouverte des questions, donc de la place accordée à l'investigation libre, indépendante, celle qui fait appel aux qualités de l'expertise : mise en forme autonome des questions, détour de connaissance, extériorité et compétence.

Ainsi comprise, l'expertise doit être considérée comme une composante à part entière

*« L'expertise [...] est
toujours menacée,
sans cesse remise en
cause, mal
défendable, mais pas
si facile à attaquer... »*

du débat public, de sa préparation et de sa qualité. Il n'y a pas, ou il ne devrait pas y avoir, d'un côté la technocratie et son expertise, de l'autre le débat entre élus et électeurs sous les préaux ou dans la presse : l'expertise a vocation à alimenter les uns comme les autres, moyennant parfois la traduction, dans les formes propres au débat public, de ses analyses et de ses approches.

Dans ce sens, l'expertise n'est pas seulement au service de la démocratie, elle en est une composante parmi d'autres, le plus souvent discrète, mais peut-être essentielle.

Du paradoxe au paradigme de l'expertise : intégrer la connaissance, pas l'expert

La posture de l'expertise implique, on l'a vu, d'accorder la priorité à la qualité de la connaissance produite, mais en la présentant dans des catégories, des mots et des formes qui la rendent acceptable et utilisable par l'ensemble des parties concernées. Le bon expert produit de la connaissance, sous forme de rapport le plus souvent, en l'adaptant aux préoccupations des uns et des autres, en la reformulant de façon utilisable. En somme, *il garantit la probité et l'intangibilité du fond, tandis qu'il adapte la forme aux circonstances et aux acteurs.*

Cette dissociation entre un fond intangible et une forme souple fait peut-être la spécificité de l'expertise, lui donne son caractère propre. Elle n'est pas facile à tenir puisqu'il n'y a pas de frontière claire entre l'une et l'autre. Deux rapports d'experts seront toujours très différents : en choisissant l'expert, ou l'institution experte, on préchoisit plus ou moins clairement un type de rapport.

Mais surtout, compte tenu de ces difficultés, un bon expert est apprécié pour ses analyses, sa connaissance des terrains, des acteurs, comme pour son adaptation à leurs jeux subtils, pour la pondération adroite dont il sait faire preuve dans l'énoncé maîtrisé de ses observations et de ses conclusions, ou dans la présentation de chiffres éclairants et donc de nature à modifier les termes de l'action. Cette expertise là, cette « expertise experte », est rare, souvent appréciée, et parfois reconduite. L'intégration de la fonction d'expertise

« [...] l'expertise n'est pas seulement au service de la démocratie ; elle en est une composante parmi d'autres [...] mais peut-être essentielle »

qui en résulte en détruit progressivement et inexorablement les qualités d'expertise : de moins en moins d'extériorité, de distance à l'égard des jeux d'acteurs, de plus en plus d'influence, de participation aux processus décisionnels.

L'expertise qui réussit perd sa qualité d'expertise... Elle tend à devenir un bon bureau d'études (et donc un mauvais pôle d'expertise), éventuellement au service d'acteurs pluriels.

On se trouve devant un paradoxe : le bon expert devient tôt ou tard un mauvais expert, parce que, intégré aux processus décisionnels, il perd sa qualité d'expert extérieur.

Le paradoxe n'est peut-être qu'apparent. Ce qui doit être intégré n'est pas l'expert mais la connaissance qu'il apporte ou contribue à produire, ainsi que les modes d'emploi de cette connaissance. *Le bon expert n'est pas nécessairement un médiateur neutre, c'est avant tout un apporteur de connaissances utiles, c'est-à-dire de connaissances appropriables par leurs utilisateurs.* Le bon expert, pour le rester, ne peut se contenter de produire cette connaissance utile : il doit aussi aider les acteurs à se l'approprier, accepter d'en être dépossédé, donc de déplacer et de transformer en permanence ses activités d'expertise.

Cette appropriation par les commanditaires des connaissances qui leur sont utiles et de leur mode d'emploi, ne peut venir du seul expert. Elle implique que ces utilisateurs acceptent d'apprendre et de co-produire des savoirs et des connaissances. L'élaboration de statistiques est toujours une construction sociale conjointe. L'élaboration de réponses, lorsqu'elle est bien conduite, débouche sur la production conjointe de nouvelles (et bonnes) questions, ou de bonnes façons de s'interroger. En somme, pour que la fonction d'expertise fonctionne, il faut que ses utilisateurs l'acceptent, mais aussi et surtout qu'ils l'acceptent pour ce qu'elle est, avec ses qualités et ses limites, bref qu'ils acceptent de progresser avec l'expert, d'apprendre à s'en servir. L'expert n'est pas un

« un bon expert
ne peut être qu'un
"méta-expert" »

outil au service de..., c'est un intermédiaire de la connaissance, le contributeur majeur d'un processus d'apprentissage à plusieurs.

En ce sens, un bon expert ne peut être qu'un « méta-expert » : il ne saurait se contenter de répondre à des sollicitations précises, d'arrêter ses programmes aux bornes des commandes budgétaires ou des contrats marchands. Il doit éviter le cantonnement à un domaine d'expertise, fuir en permanence l'enfermement dans les jeux d'acteurs, s'échapper en se donnant les moyens d'une activité d'investigation, de réflexion et de recherche propre. Le développement de programmes en auto-saisine et la proximité d'activités de recherche en sont les manifestations les plus sûres et les plus solides.

L'expertise en région n'échappe pas à ces traits, caractéristiques de la posture d'expert et de son instabilité. Mieux, elle les hypertrophie. Parce que, dans ces univers en émergence, les acteurs se construisent et réorganisent leurs rapports autour d'enjeux de connaissance. Mais aussi, parce que, dans ces univers restreints, où tout le monde se connaît, prendre de la distance est malaisé, demeurer extérieur est difficile, effectuer un détour de connaissance peut être perçu comme une complication : les acteurs concernés ont des noms et des affects ; derrière les catégories et les concepts, il y a des individus. La construction du processus d'apprentissage, qui est le propre de l'expertise, le détour de connaissance qu'elle suppose, sont particulièrement difficiles en région...

L'EXPERTISE À L'ÉPREUVE DES INSTITUTIONS : L'OREF⁴ EN RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Les exigences et les paradoxes de l'expertise ainsi posés, en quoi les structures chargées de produire des études et de l'aide à la décision en région sont-elles en mesure d'y faire face ? En quoi l'environnement

institutionnel régional favorise-t-il ou, au contraire, freine-t-il le développement d'une véritable fonction d'expertise dans le champ de la relation emploi-formation ?

Les régions disposent de nombreuses ressources en matière de statistiques et d'études dans ce domaine. Comme cela a été évoqué en première partie, chacune des administrations de l'État en région s'est dotée, dans le cadre de la déconcentration, de services études. Il faut citer également l'Insee, organisé en directions régionales, les Centres associés régionaux du Céreq, ainsi que les divers laboratoires de recherche universitaire et du CNRS, lorsque leurs recherches portent sur la formation, l'emploi ou encore l'évaluation des politiques publiques. Enfin, les décideurs régionaux peuvent, au gré de leurs besoins, avoir recours à des cabinets d'études et d'ingénierie privés, spécialisés sur les mêmes questions, de formation, d'emploi ou de développement territorial.

Dans cet ensemble de ressources et d'instances techniques régionales, les Oref occupent une place particulière au regard des critères qui ont été énoncés ci-dessus. Par son principe constitutif d'organe inter-institutionnel État-Région, l'Oref est davantage positionné « à distance » du politique que les services d'études de chaque administration régionale. Par sa mission d'étude et d'aide à la décision, qui le distingue des structures de recherche, il doit être « à l'écoute » des besoins d'éclairage des décideurs, surtout lorsque ceux-ci ont à se concerter et à faire appel à un organe d'expertise commun. L'Oref apparaît dès lors apte à occuper ce rôle de « pôle d'expertise » dont il a été question. Il est cependant difficile de traiter des Oref comme d'une formule homogène, tant les configurations varient d'une région à l'autre en matière d'ancrage institutionnel, de mode de fonctionnement, de moyens techniques. Certains d'entre eux ont été dotés des principaux attributs qui devaient leur permettre d'exercer une expertise régionale à caractère interinstitutionnel. C'est le cas de l'Orm⁵, créé en 1988, et doté en 1999 d'une autonomie à la fois technique et juridique sous statut associatif. Cofinancé à parité par l'État et la région, il est accompagné par un Conseil scientifique indépendant, et travaille selon un programme annuel d'activités validé

⁴ Oref : Observatoire régional de l'emploi et de la formation.

⁵ Observatoire régional des métiers, nom donné à l'Oref de la région PACA.

par son Conseil d'administration. Il dispose d'une équipe technique d'une dizaine de personnes et d'un « plateau » informatique et statistique conséquent.

Cependant, les questions de fond sont légion en matière d'exercice de la fonction d'expertise. Elles seront illustrées ici à partir de trois chantiers de l'Orm qui nous ont paru, chacun à leur manière, emblématiques d'une question particulière. La première a trait à « l'analyse des besoins » et à la volonté des décideurs de construire une offre de formation au plus près de la demande des branches professionnelles. La seconde concerne le « diagnostic local » et les risques d'amalgames méthodologiques et pratiques qu'il suscite. La troisième est plus transversale et porte sur les arbitrages à effectuer en matière d'orientation générale de la structure d'expertise. Notre réflexion s'appuie sur les grands chantiers régionaux comme le PRDF et le SPFI⁶. Elle souligne la montée des besoins d'expertise à tous les niveaux : local, départemental, régional, et propose les voies d'un nouveau « pluralisme de l'expertise ».

L'étude des branches professionnelles confrontée à « l'adéquationnisme » de l'offre de formation

En s'emparant progressivement de leurs nouvelles prérogatives en matière de formation, les échelons régionaux de l'action publique ont fait ressurgir une ancienne posture de l'administration centrale. Elle visait à piloter l'offre de formation à partir d'une mise en correspondance directe entre des « prévisions d'emplois » et des « projections de sorties du système éducatif ». Ce modèle, mis au point et appliqué systématiquement lors de la préparation du V^e Plan de la fin des années 1960, correspondait à la recherche d'une improbable adéquation emploi-formation. Il fut remis en cause par la suite. En effet, on s'aperçut que d'une part les mouvements de main-d'œuvre ne concernaient que très minoritairement les sorties directes de l'appareil de formation (effet filtre du marché du travail et des mobilités professionnelles),

et d'autre part, que celui-ci évoluait selon des mécanismes propres en lien avec la montée généralisée de la scolarisation.

Bien des années après, l'histoire semble se répéter à l'échelon régional lorsque le responsable de formation pose en ces termes la question au technicien : « à vous de nous dire quels sont les besoins en qualifications des branches professionnelles, à nous d'ajuster ensuite l'offre de formation à ces besoins ». Le problème n'est pas tant qu'une telle question soit posée ; il surgit véritablement dès lors que le technicien ne peut faire sa réponse autrement que dans les termes mêmes de la question. Et c'est bien ce qui se passe lorsque les autorités régionales s'adressant à une structure-outil, la chargent, en quelque sorte, de *trouver*, avant même d'avoir pu poser les termes de ce qu'il y a à *chercher*.

C'est ainsi qu'en 1997, les services de l'État et de la région ont demandé à l'observatoire régional de réaliser une étude des besoins en région. Deux démarches parallèles ont été engagées illustrant les tensions autour de la construction de la démarche elle-même. La première, laissée par les décideurs à l'initiative de l'équipe technique de l'observatoire, cherchait à asseoir l'étude sur des indicateurs objectifs de gestion des ressources humaines : structures d'entreprises (taille, sous-secteurs), structures d'effectifs par âge, par sexe, par niveau de formation, nature des contrats de travail, salaires, etc. Ce travail constituait un investissement de long terme, puisqu'il fallait établir une maquette statistique raisonnée, l'appliquer de façon expérimentale à une ou plusieurs branches avant de généraliser l'analyse.

La seconde, demandée expressément à l'observatoire, consistait en la réalisation d'une enquête par un courrier adressé directement aux structures représentatives des branches. L'objectif visé était double : obtenir plus rapidement l'information, sortir d'une vision qui risquait d'être « passéiste » (par utilisation de statistiques sur des états antérieurs), pour se tourner résolument vers les projets de recrutement des entreprises.

L'observatoire dut mener de front ces deux démarches. Un courrier fut adressé à près d'une centaine de branches professionnelles de la région, leur demandant d'évaluer leurs besoins en formations professionnelles à court et moyen terme. Les réponses à ces courriers furent décevantes : une dizaine de réponses, dont la plupart ne répondaient pas à la question. Une branche donnait une évaluation chiffrée depuis son bureau national ; une autre, qui disposait d'une instance de

⁶ PRDF : Plan régional de développement des formations.
SPFI : Schéma prévisionnel des formations initiales.

réflexion régionale, proposait un scénario construit d'évolution des formations au niveau du territoire.

Cette enquête par courrier révéla la difficulté, pour les branches, à dégager une connaissance de leurs besoins en qualifications ; elle fut donc rapidement abandonnée.

Si l'approche statistique fut conduite à son terme, elle ne livra pleinement ses résultats qu'une fois confrontée aux réalités de terrain. Elle déboucha sur deux utilisations : l'organisation de rencontres à la demande des administrations, avec cinq branches professionnelles, autour du diagnostic sectoriel emploi-formation ; la réalisation d'études transversales, notamment pour élaborer le diagnostic préalable au PRDF, opérant le rapprochement des données de branches avec d'autres constructions statistiques, par exemple sur l'économie et la démographie régionales.

Cependant, aujourd'hui encore, aider les décideurs à une appréhension des besoins des entreprises reste une demande récurrente, notamment de la part des partenaires sociaux. Elle est fréquemment associée à la recherche d'une vision prospective, et cela n'est pas sans soulever de difficultés pour le technicien qui souhaite asseoir ses analyses sur du concret et de l'existant.

Des compromis, qui autorisent à la fois la mise en place d'objectivation du réel et le questionnement prospectif des entreprises, sont possibles en la matière. Un récent projet, conçu en partenariat entre l'État, la région, et l'observatoire régional, sous l'impulsion d'une chambre consulaire, en atteste. Il s'agirait de mettre en place un dispositif de prévisions glissantes réalisées à partir de l'interrogation périodique d'un panel représentatif d'établissements. Si ce projet de « baromètre » voit le jour, il sera construit à la fois sur des critères d'analyse statistique (secteurs, taille d'entreprise, implantation géographique) et sur un questionnement systématique des entreprises sur leurs pratiques de gestion des ressources humaines. Il a reçu l'aval des principaux partenaires techniques.

« Il semble qu'il y ait là, entre la sphère de l'observation et celle des décideurs, émergence d'un nouvel espace de construction de l'action publique »

L'expertise, entre connaissance et action : le cas du diagnostic local

Pour que l'apport en connaissances du territoire s'appuie sur des critères d'objectivation scientifique, il faut, en matière de diagnostic local, distinguer radicalement la démarche d'observation et d'analyse de celle qui consiste à définir, même collectivement et interinstitutionnellement, un « projet » de territoire. Or, la vague de « territorialisation » des politiques publiques a vu fleurir des expressions comme « diagnostic stratégique », « diagnostic de développement », qui créent un amalgame entre la logique de l'observation et celle de la décision.

Un tel amalgame peut créer, dès le départ entre les partenaires, des tensions autour du choix du maillage territorial d'analyse : selon que le diagnostic porte sur l'aire opérationnelle de telle ou telle institution, et s'il doit déboucher directement sur des préconisations, on favorise cette institution au détriment des autres.

Un travail entrepris de façon partenariale autour du « Pacte pour l'emploi » de l'aire toulonnaise a permis de clarifier les rôles et les démarches et de séparer clairement trois étapes : celle de l'observation et de l'analyse, celle de l'ingénierie de projet, et enfin celle des arbitrages et de la décision. C'est ainsi que l'observatoire et l'Insee ont été sollicités par les animateurs du Pacte pour leur apport en matière de connaissance statistique et d'objectivation socio-économique. Ces réflexions ne s'arrêtent pas à un simple état des lieux ; elles peuvent aller jusqu'à une sorte de reconnaissance identitaire, par le territoire, de ses propres spécificités. De son côté, un cabinet d'étude national était chargé d'animer la réflexion stratégique en faisant expliciter, chez les acteurs publics et privés, les projets de développement thématiques et transversaux, afin d'ordonner et de hiérarchiser une stratégie de territoire. Ce n'est pas de l'observation que découlera, mécaniquement, une orientation pour l'action. Mais la confrontation organisée de la « parole d'acteur » et de la « parole d'expert » est riche d'enseignements pour une meilleure cohérence collective de l'action publique.

D'autres expériences d'appui au diagnostic local réalisées en région ont été réalisées en lien avec la montée des besoins en observatoires locaux, mais la frontière avec une « ingénierie du développement » reste difficile à établir. Il semble qu'il y ait là, entre la

sphère de l'observation et celle des décideurs, émergence d'un nouvel espace de construction de l'action publique.

Intégrer la connaissance, pas l'expert : le pluralisme de l'expertise par la mise en réseau des ressources régionales

L'observatoire régional a été amené à contribuer, en matière de diagnostic, à de grands chantiers d'ambition régionale : le Plan régional de développement des formations (PRDF) ou très récemment le Schéma prévisionnel des formations initiales (SPFI). Le conseil régional y joue normalement son rôle « d'acteur pivot » de la formation professionnelle qui lui est dévolu par la loi ; pour ce faire, il sollicite une contribution forte des services de l'État et met en œuvre une démarche de concertation avec les partenaires sociaux.

Dans le cas du SPFI, il s'agissait pour l'observatoire de raisonner sur la structure de l'offre de formation à deux niveaux : au niveau régional tout d'abord, en travaillant sur les quinze principales filières de formation de la région pour apprécier leur cohérence au regard de l'environnement des métiers ; au niveau local ensuite, en examinant, pour chaque zone d'emploi, les particularismes de l'offre au regard de l'environnement socio-économique local. Une structure d'observatoire instrumentée est à même de croiser un certain nombre de statistiques sur la démographie, l'offre de formation, les métiers, les branches professionnelles. Elle peut aller relativement loin dans l'appréciation des particularismes et des cohérences des territoires ; mais elle peut, ce faisant, se prendre au piège de l'évaluation et des préconisations. À terme, la structure d'observation et d'analyse ne manquera pas d'apparaître, au regard des politiques publiques régionales, comme juge et partie.

Où s'arrête le jugement de réalité et où commence le jugement de valeur dès lors que l'on confronte la structure de l'offre de formation aux caractéristiques de son environnement ? Il n'existe pas de réponse

a priori à cette question ; c'est au moment de l'affichage institutionnel et de la publication des résultats que les arbitrages doivent être précis dans ce qui relève du « dire du décideur » ou du « dire d'expert ».

Deux risques, opposés l'un à l'autre, sont inhérents à cette proximité entre « diagnostic » et « plan d'action ». Le premier risque est que l'expert, fort de son crédit d'objectivité, se pose en détenteur d'une vérité unique. Le second est qu'à l'inverse, le décideur s'abrite derrière la caution de l'expertise. Ces risques sont permanents et les soupçons de partialité ne

manquent de surgir dès lors que tel acteur se trouve en situation défavorable dans les arbitrages effectués. Le paradoxe de l'expertise atteint alors son paroxysme, car plus l'expert est crédible, plus il risque de s'ériger en « gourou » ou à l'inverse de se voir utilisé par le décideur comme « caution scientifique »

Quelle issue à ce paradoxe ? L'expérience montre qu'il en est une, dès lors que la construction de l'expertise apparaît à son tour (et à l'instar des nouvelles instances décisionnaires) plurielle, inter-

institutionnelle, ouverte sur le débat démocratique. À ce point, on entrevoit ce que pourrait être l'avenir de l'expertise en région, face à une montée exponentielle des besoins d'éclairage de la décision. Des structures comme les Oref devraient bénéficier de ces nouveaux espaces de construction de l'action publique, non pas pour monopoliser la « posture » et le « dire » d'expert, mais, confrontées au risque d'une technicisation outrancière de la prise de décision, favoriser de façon plus large une construction collective de l'expertise par la constitution en réseaux des structures techniques régionales et académiques. Il faut, ici aussi, laisser place au débat et favoriser la remise en cause, permanente, des faits et des représentations les mieux établis.

* *
*

La démarche d'expertise ne va pas de soi. Au-delà de la figure traditionnelle de l'expert, personne compétente apte à prodiguer ses conseils au décideur, privé

« La fonction d'expertise relève d'un débat qui sera long, dont l'enjeu est le bon fonctionnement de la démocratie régionale »

ou public, se pose la question d'une « fonction d'expertise » en tant que fonction émergente dans le panorama des institutions, et comme vecteur de modernisation de l'action publique. La décentralisation et les politiques régionales de formation et d'emploi sont, à cet égard, emblématiques. Face au conflit de légitimité qui oppose la logique du savoir et celle du pouvoir, le progrès des outils de connaissance et des méthodes statistiques ne suffit pas à impulser le recours à l'expertise. La fonction d'expertise à construire requiert une triple exigence :

Les décideurs régionaux, confrontés à la montée de leurs compétences dans les domaines complexes de la relation formation-emploi-développement régional, doivent admettre que soit mobilisée la connaissance scientifique, alors que celle-ci ne constitue pas une réponse directe aux questions du « politique ».

La fonction d'expertise relève d'un débat qui sera long, dont l'enjeu est le bon fonctionnement de la démocratie régionale. Elle ne résulte pas d'un compromis instable entre le « politique » et le cher-

cheur ; elle ne se situe pas non plus sur le registre du commentaire de presse tourné vers la communication à visée politique de court terme ; elle se construit comme une production propre de connaissances pour l'action, détachée du langage scientifique pur, et distincte de celui de l'étude aux préoccupations directement gestionnaires.

Il faut donc trouver, dans les régions, une place spécifique pour le développement de la fonction d'expertise. Cette place se situe nécessairement hors des institutions en charge de l'action publique et hors des organismes purement scientifiques. Un élément de réponse se trouve probablement dans l'organisation d'un réseau régional et interrégional de ressources d'expertise jouissant d'une relative autonomie. Il s'agit de concevoir un réseau d'expertise doté d'une instance à double vocation : scientifique, pour les liens avec les problématiques de la recherche, d'orientation et de programmation pour les liens avec les décideurs régionaux de la formation et de l'emploi. ■

Bibliographie

Berthet Th. et Richard A. (2002), « L'expertise et l'approche territoriale, un enjeu dans les nouvelles configurations d'acteurs », in Timoteo J. et Vernières M. *Dynamiques du Local. 10 ans de recherches sur l'approche localisée de la relation formation-emploi*, Céreq, document n° 167, septembre

Castel R. (1985), « l'expert mandaté et l'expert instituant », in CRESAL, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, pp. 81-92, Saint-Etienne, 420 p.

Comaille J. et Jobert B. (ed) (1998), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ.

Damien R. et al. (2001), *L'expertise*, Besançon, Presses Universitaires franc-comtoises, 348 p., Collection « Annales littéraires », 721.

Delmas C. (2001), « Pour une définition non positiviste de l'expertise », note de travail in *Expertise et engagement politique*, Cahiers politiques, mai, L'Harmattan.

Duran P. (1990), « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'Année sociologique*, n° 40.

ERASE – Équipe de recherche en anthropologie et sociologie de l'expertise (1997), « Catégories et territoires de l'expertise », *Utinam*, université de Metz, octobre, n° 23, 281 p.

Faure A. et Smith A. (1994), « L'évaluation, objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales », in *Sciences sociales, expertise et consultance*, *Sciences de la Société*, les Cahiers du *Lerass*, n° 32, mai, pp. 101-111.

Fritsch Ph. (2001), « Expertise et action publique. Les raisons d'un débat », in Damien R. (dir), *L'expertise* op.cit., pp. 323-348.

Hillau B. et Richard A. (2001), « Le renouvellement de l'expertise emploi-formation : une exigence pour la conduite de l'action publique territorialisée » in *La Décentralisation de la formation professionnelle en France : quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Grenoble, les 4 et 5 octobre, Céreq Marseille, 21 p.

Le Gales P. (1998), « Régulation, gouvernance et territoire », in Comaille J., Jobert B. (eds.), op. cit.

Massardier G. (1996), *Expertise et aménagement du territoire : l'État savant*, Paris Montréal, L'Harmattan.

Massardier G. et Verdier É. (2000), « Quelle responsabilité pour les experts et les évaluateurs dans l'action

publique ? », 10^e colloque international de la revue *Politiques et Management Public*, Paris, 9-10 mars.

Ourliac G. (2002), « Le pilotage de l'offre de formation en région », *Les cahiers du Lirhe* n° 10, octobre.

Richard A. et Teissier J. (2000), « La décentralisation de la formation professionnelle. En quête d'une offre régionale plus cohérente », *Céreq-Bref* n° 162, mars.

Richard A. et Verdier É. (2002), *Évaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité*, Congrès de l'Association française des sciences économiques, Paris, 19 septembre.

Tanguy L. (1995), « Le sociologue et l'expert : une analyse de cas », *Sociologie du Travail*, vol. XXXVII, n° 3/95, pp. 457-477.

Weber M. (1959), *Le savant et le politique*, Paris, Plon.

Résumé

L'expertise en région : entre légitimité de la connaissance et utilité pour l'action

Par Hugues Bertrand, Bernard Hillau et Antoine Richard

La décentralisation des politiques de formation et d'emploi transforme la conduite de l'action publique. Au sein des nouveaux modes de gouvernance, l'expertise reste à construire entre le savant et le politique. L'activité de l'expert est en tension paradoxale entre la référence à une connaissance scientifique qui a sa légitimité propre et la nécessité de produire un savoir utile pour l'action qui renvoie à la légitimité du décideur politique. Cette posture paradoxale de l'expertise est accentuée par sa fonction d'accompagnement de la construction de nouvelles relations entre les acteurs. L'expertise au service des décideurs émerge difficilement en région dans sa triple dimension : élaboration renouvelée des données et des catégories d'analyse dans le champ ; accompagnement du débat public ; garantie institutionnelle d'une certaine autonomie de la fonction d'expertise.

L'ORIENTATION

SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE

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

Marie DURU-BLLAT

**Actualité et nouveaux développements de la question de la reproduction
des inégalités sociales par l'école**

Sébastien CHAZAL et Serge GUIMOND

**La théorie de la dominance sociale et les choix d'orientation scolaire
et de rôles sociaux des filles et des garçons**

Alban AMIEL, Agnès MORCILLO, André TRICOT et Benoît JEUNIER

Quelles questions posent les jeunes de 11 à 25 ans sur les métiers et les études ?

Pierre MERLE

**Le rapport des collégiens aux mathématiques et au français
La perception des élèves de 6^e et 3^e**

Dominique LASSARRE, Céline GIRON et Benjamin PATY

**Stress des étudiants et réussite universitaire : Les conditions économiques,
pédagogiques et psychologiques du succès**

Mohammed REBZANI et Annick DURAND-DELVIGNE

**Politiques d'insertion sociale et professionnelle et discriminations des jeunes
d'origine non européenne**

Valérie COHEN-SCALI et Alain KOKOSOWSKI

**Identité et pratiques des professionnels de l'orientation intervenant
auprès des jeunes en difficulté**

DECEMBRE 2003/VOL.32/N°4

TARIFS 2003

Année d'abonnement	FRANCE	ÉTRANGER	Vente au numéro
2003	50.00 €	60.00 €	16.00 €
Tarif étudiant	25.00 €	30.00 €	8.00 €
Frais d'envoi	Compris pour envoi en surface		Non compris

☎ : 01 44 10 78 33
E-mail : inetop-osp@cnam.fr

Fax : 01 43 54 10 91
Bureau 24 (1^{er} étage)