

La construction régionalisée de l'offre de formation : enseignements de l'évaluation et nouveaux enjeux

Par Bernard Hillau

De 1993 à 2002, trois vagues d'évaluation ont permis d'observer les évolutions du dispositif public de formation professionnelle. Il en ressort des progrès dans l'implication des partenaires sociaux dans la construction territorialisée de l'offre de formation. Celle-ci reste toutefois en deçà des espérances.

Finie l'époque où les décisions d'ouverture des sections d'enseignement professionnel, dans tel ou tel département, dans telle ou telle ville, se prenaient depuis un bureau du ministère de l'Éducation à Paris. Pourtant, après vingt-cinq ans de décentralisation, a-t-on vraiment conscience des changements qui se sont produits dans la conduite du dispositif public de formation professionnelle ? Les avis sont souvent partagés quant aux mérites de la régionalisation à la française, qui conjugue pour partie déconcentration des activités de l'État et pour partie décentralisation, c'est-à-dire transfert direct de certaines responsabilités aux collectivités territoriales.

La question ici n'est pas de savoir ce que nous pressentons avec le recul du temps, mais plutôt d'**apprécier les changements** à l'aide d'un instrument de mesure rigoureux et explicite. Or cette ressource existe, et c'est un des mérites de la "loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle" de 1993, d'avoir institué par son article 53, une obligation légale d'évaluation instaurant un outil qui se révèle aujourd'hui très précieux pour la connaissance et le suivi du mouvement de régionalisation.

L'enjeu dépasse les seules questions de formation professionnelle et touche à la **modernisation de l'action publique** dans son ensemble. Car le champ de la formation est, à plusieurs points de vue, un domaine emblématique de l'action des pouvoirs publics. Par la diversité des dispositifs tout d'abord, qui peuvent entrer tantôt en concurrence, tantôt en complémentarité les uns avec les autres (à commencer par les implantations géographiques des sections d'une même spécialité de formation relevant de dispositifs différents). Par la pluralité des acteurs publics et privés impliqués dans la gestion de ces dispositifs (directions de l'État, Région, chambres consulaires, fédérations de branches professionnelles etc.), acteurs qui peuvent continuer à gérer, chacun par devers soi, son propre dispositif, ou au contraire chercher à le faire entrer en "résonance" dans une offre d'ensemble à la fois diversifiée et cohérente. Enfin et surtout dans sa dimension prospective : les jeunes que l'on forme seront confrontés tout au long de leur vie à des évolutions économiques et sociales, évolutions que les dispositifs mis en œuvre doivent anticiper autant que faire se peut.

Caractère emblématique, donc, du champ de la décentralisation des formations, du fait de la hauteur du défi qui est proposé aux acteurs régionaux, du fait, également, des avancées significatives qui ont été accomplies sur un peu plus d'une vingtaine d'années.

Des progrès qui portent principalement sur une **construction plus concertée de l'offre de formation** professionnelle. Le mouvement est à une meilleure coordination entre services d'une même institution, et entre partenaires publics (services de l'État et de la Région) pour un pilotage concerté des nombreux dispositifs de formation initiale et continue.

Certes, des progrès sont constatés, mais aussi des manques et des lenteurs dans certains domaines de l'action régionale. Sans entrer ici dans les difficultés liées aux conditions concrètes de transfert des compétences de l'État vers la Région, qui ne sont pas de notre propos, des **difficultés structurelles** sont observées dans ce mouvement d'ensemble en matière d'association des partenaires sociaux notamment. Les structures d'expertise et d'instrumentation qui se sont développées de façon très inégale d'une région à l'autre doivent être consolidées. Les avancées



Bernard Hillau est chargé de mission Décentralisation et responsable du réseau des centres associés régionaux du Céreq (Centre d'études et de recherches sur les qualifications).

dans certains domaines, les retards ou encore les manques dans d'autres, prennent un relief particulier aujourd'hui, alors que de nouveaux acteurs territoriaux apparaissent sur le devant de la scène et que les cahiers des charges proposés aux acteurs régionaux se complexifient.

Un **enjeu d'avenir** se dessine aujourd'hui. Il apparaît avant tout comme un double enjeu de méthode. Méthode pour la concertation, tout d'abord : comment clarifier et simplifier les modes de concertation, en articuler les niveaux et les thèmes (le croisement "branches-territoires" par exemple) alors que les partenariats se diversifient ? Comment tendre à une meilleure harmonisation des pratiques d'une région à l'autre, alors que le principe de construction autonome de politique de formation par

les régions ne saurait être remis en cause ? Enjeu de méthode, également, pour l'incorporation des éléments d'éclairage et de prospective dans les processus de prise de décision. Comment instruire la concertation sur la base d'analyses fiables et partagées ? Si le champ de la formation peut et doit être emblématique de ce vers quoi doit évoluer la gouvernance régionale, n'est-ce pas parce qu'il nous révèle déjà cette double exigence : l'efficacité de l'action publique commence lorsque différents acteurs se mettent autour de la table, mais elle prend toute sa dimension lorsqu'ils peuvent nourrir leurs échanges d'une meilleure compréhension du réel. Concertation et expertise, comme les deux vecteurs de modernisation de l'action publique, en quelque sorte.

Les enseignements de l'évaluation

La période qui va de 1993 à 2002 a donné lieu à trois vagues successives d'évaluation sous l'égide du Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation continue (CCPRA). Moins qu'une évaluation des politiques régionales elles-mêmes, il s'agissait d'observer comment la loi est mise en œuvre dans les régions. Un **programme d'étude** a été mis sur pied, animé par le Céreq, mobilisant outils statistiques de connaissance des régions et outils qualitatifs d'enquêtes et d'analyses¹. Une dizaine de laboratoires de la recherche publique en sciences humaines y ont contribué. Ce travail de fond sur la décentralisation se poursuit aujourd'hui, sous l'égide du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Celui-ci a pérennisé l'organe technique du "Groupe statistique pour l'évaluation". Le GSE, plate-forme des grands producteurs statistiques nationaux et régionaux qui entretient une base de données permanente sur les tissus économiques et sociaux des régions. Mais revenons aux enseignements de ces premières phases d'évaluation de

la "loi quinquennale". Elles nous éclairent bien sûr sur la période considérée (1993-2002), mais nous dégageons *a posteriori* une meilleure connaissance des périodes qui l'entourent, celle qui a précédé, 1982-1992, et celle qui a suivi, et que nous faisons partir de 1998-1999.

Les apprentissages institutionnels : une organisation "en transversalité" de l'offre sur les territoires

Dès les **premières lois de décentralisation de 1982-1983**, l'action régionale s'organise autour de deux grands axes pérennes de construction des politiques de formation : l'axe de la concertation, dans l'espace inter-institutionnel régional, l'axe de la planification, dans les différentes temporalités du pilotage à court, moyen et long terme des dispositifs de formation. Cette première phase, outre le fait qu'elle pose les bases d'un processus historique de longue durée, acte en cours de route des mesures complémentaires comme, à l'échelon local, l'autonomie de l'éta-

blissement de formation (l'EPL de l'Éducation nationale, par exemple), ou la création, à l'échelon régional cette fois, d'un dispositif d'observation et d'éclairage des décisions, l'Observatoire régional emploi-formation, l'Oref (1990).

Cette phase qui va de 1983 au début des années 1990, reste néanmoins encore très balbutiante, car le "schéma des formations initiales", le "schéma de l'apprentissage" ou, par la suite le "plan régional de formation" pour les jeunes demandeurs d'emplois, qui doivent être réalisés par la collectivité territoriale en concertation avec ses partenaires, peuvent être conduits selon des concertations bilatérales disjointes et des temporalités dissociées. Le plus souvent, ils ne présentent entre eux ni articulation pratique ni synthèse globale.

Le législateur, en confiant aux Conseils régionaux, avec la **loi quinquennale**, la responsabilité d'une planification de la formation professionnelle des jeunes, venait en quelque sorte poser le cadre d'une articulation d'ensemble des dispositifs de formation professionnelle initiale et continue en France.

C'est le point le plus important de l'évolution constatée **au cours des années 1990**. Cela n'a pas été immédiat, car la tradition d'actions sectorielles de l'État a perduré. Cependant, sur longue durée, des coopérations se sont progressivement organisées entre le Conseil régional et les services de l'État. Avec l'élaboration du premier plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ), puis par la suite avec les PRDF étendus aux formations adultes, la Région, désignée comme acteur pivot du PRDF, va faire l'apprentissage de son nouveau rôle de planificateur et de négociateur dans le champ des formations : principalement avec les services du Rectorat d'académie et la Direction de l'agriculture (Draf), pour la formation initiale ; avec la Direction régionale du travail et de la formation profession-



1

Cf. *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle*. Premier ministre. Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue. Rapport d'activité 1993-1996. *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle*. 1997-1999. Rapports. La documentation française. Paris 2000. *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue*. 2000-2002. Premier ministre. Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue. Rapport d'évaluation 2000-2002.

nelle et celle de la jeunesse et sports (DRJS) pour la formation continue, mais dans une négociation d'ensemble et pour une offre globale de formation initiale et continue.

Les progrès de l'instrumentation

La création des **Oref** en 1990 avait pour but de donner aux échelons régionaux les outils de diagnostic et de prévision qui vont de pair avec la montée de leurs responsabilités en matière de formation. Cependant, la mise en place des Oref a connu de nombreuses variations entre les régions et de nombreux aléas dans le temps au cours des années 1990, en fonction de la teneur des relations entre services de l'État et Conseil régional, et de leur volonté de se doter ou non d'un outil d'intelligence commune du territoire régional.

Inscrits sur les lignes budgétaires du contrat de plan État-Région, les Oref ont cependant connu au tournant des années 2000 des évolutions significatives, tant sur le registre de l'ancrage institutionnel (structures autonomes ou structures d'observation intégrées dans un Carif-Oref), qu'au plan des moyens techniques, financiers et humains qui ont été renforcés dans nombre d'entre eux.

La véritable question de l'instrumentation de la relation formation emploi en région relève en réalité de la qualité de son montage à la fois technique et institutionnel. Car, et c'est là un paradoxe aujourd'hui encore patent de l'instrumentation en région, ce sont les services de l'État et les établissements nationaux qui ont le patrimoine technique des grandes enquêtes et des sources statistiques (enquêtes lourdes de rentrée de la DEP dans les rectorats, statistiques du chômage, des contrats aidés et des missions locales dans les DRTEFP, outils Insee sur la démographie, l'économie régionale et l'emploi), tandis que la Région a la responsabilité d'ensembliser de la planification des formations. Cette répartition fait que les partenaires sont forcés de coopérer. D'où l'im-

portance de l'Oref comme outil de médiation technique entre les institutions en même temps que structure d'observation et d'analyse. La qualité technique de ses travaux doit souscrire à une double exigence, parfois difficile à tenir s'il n'est pas soutenu dans cet effort par les instances régionales de tutelle : pertinence par rapport à la demande des acteurs, indépendance dans la construction de la réponse et la capitalisation des connaissances.

L'évolution de nombre d'Oref va aujourd'hui dans ce sens d'une double consolidation, qui suppose toutefois une vraie ambition de l'État et de la Région, pour un outil partagé, performant, et apte à mettre en œuvre des sources statistiques et des méthodes d'analyse éprouvées.

Progrès et faiblesses dans l'association des partenaires sociaux

Dès les lois sur la décentralisation, le législateur a souhaité associer les partenaires sociaux au processus de décentralisation avec la création des Conseils économiques et sociaux régionaux, placés auprès des Conseils régionaux, puis celle des Coref en ce qui concerne plus précisément le champ de l'emploi et des formations.

La loi quinquennale invite elle-même à une concertation soutenue avec les partenaires sociaux dans le cadre de l'élaboration du PRDF, et il est vrai que le dialogue avec les branches en région se justifie de plusieurs points de vue :

- les **"logiques de gestion"** de la main d'œuvre sont extrêmement hétérogènes et typées d'une branche à une autre : structure des qualifications dans l'entreprise, niveaux de formation au recrutement, pratiques de promotion, part des contrats de travail de longue durée, âge moyen de la main d'œuvre, saisonnalité du travail, niveaux de salaires, etc. Prendre en compte les réalités de branche c'est, pour les pouvoirs publics, s'assurer d'un bon ancrage de l'offre de formation dans les besoins de l'économie ;

- les **représentants** de branches sont mandatés par leurs organisations représentatives, et c'est pour les pouvoirs publics la possibilité de structurer le débat régional sur une assise institutionnelle forte ;

- **échanger** avec les branches, c'est aussi s'assurer d'un dialogue sur les métiers (ceux sur lesquels elles ont des intérêts ciblés) et sur les dispositifs de formation qu'elles privilégient.

Si, au cours des trois phases d'évaluation de la loi quinquennale, des progrès sont notés dans l'implication des partenaires sociaux dans la construction territorialisée de l'offre de formation, celle-ci reste toutefois en deçà des espérances. D'une part le fonctionnement du Comité régional emploi-formation (Coref) lieu de concertation transversal, est souvent perçu comme très formaliste, sans visée stratégique sur la formation, d'autre part la formule des "contrats d'objectifs territoriaux" mise en place à la fin des années 1990 pour un dialogue ciblé avec chaque branche, a du mal à se généraliser et en reste souvent à des déclarations d'intention entre partenaires, peu suivies d'effets.

La question en suspens des inégalités entre les régions

L'abandon par l'État d'une partie de ses prérogatives aux régions a laissé craindre un risque d'accroissement des inégalités entre les territoires, avec des régions plus riches que d'autres qui pourraient mettre des moyens plus importants que d'autres régions pour la mise en œuvre de leurs politiques. En cette matière tout exercice d'évaluation est un exercice à risque car il doit porter non plus directement sur les pratiques observables des acteurs, mais sur l'impact de ces pratiques, qui vient se croiser avec la dynamique socio-économique des territoires. Du fait des précautions nécessaires, les indices d'évolutions qui seraient divergentes (creusement des inégalités) ou plutôt

« La véritable question de l'instrumentation de la relation formation emploi en région relève en réalité de la qualité de son montage à la fois technique et institutionnel »

convergentes (rattrapage des inégalités) entre les régions ne sont pas nombreux. Un résultat toutefois en ce qui concerne la lutte contre l'exclusion scolaire, on n'observe pas de creusement d'écart entre les acadé-

mies mais plutôt une légère tendance à l'égalisation². Sur ces aspects, le prolongement des analyses et des évaluations dans les années à venir devrait faire ressortir des éléments d'éclairage plus solides.

Perspectives pour l'avenir : des besoins de méthode face à la montée de nouveaux acteurs

Une nouvelle période s'est ouverte en 1998-1999 au sens où un certain nombre de mesures prises à cette époque tendent à faire émerger plus fortement certains acteurs peu présents jusque là : les branches professionnelles et les territoires. On a souligné que les contrats d'objectif de branches n'avaient pas rencontré un franc succès au début des années 2000. Pourtant la loi relative à la "formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social" de 2004 vient mettre encore plus en avant le rôle des branches professionnelles dans la formation, et les invite à s'équiper en matière d'observation pour l'emploi et la formation.

D'un autre côté, les lois Voynet et Chevènement de 1999 ont contribué à faire émerger de façon décisive de nouveaux acteurs de la formation à l'échelon infrarégional. Les nouvelles intercommunalités (pays, agglomérations) peuvent se porter force de proposition vis-à-vis de l'échelon régional en ce domaine (compétences optionnelles en matière de formation et d'emploi). Il

est devenu tout à fait nécessaire pour le niveau régional de connaître et diagnostiquer les particularismes socioéconomiques des territoires, non seulement pour décliner différemment selon les besoins, dans le sens descendant, une politique régionale, mais aussi pour construire la concertation sur des projets remontant des territoires et qui émanent des acteurs locaux.

Comment articuler logiques "sectorielles" descendantes et logiques "de projets remontants" sur les territoires ? Comment articuler les logiques de territoires aux approches de branches ? Ce type de

question est devenu central dans les régions. Pour compliquer encore la tâche, les régions ont maintenant à conduire schémas, programmes et plans de toutes sortes : outre le PRDF, le schéma des formations, le plan prévisionnel d'investissement (PPI) pour le volet éducation-formation, viennent s'ajouter aujourd'hui des schémas sectoriels (schéma du tourisme), des schémas de formation ciblés (sanitaire et social) voire des schémas plus vastes et intégrateurs comme le "schéma économique régional" censé articuler la formation et l'emploi au développement économique des territoires. Si on ajoute de nouveaux lieux de concertation pérennes dont il faut préciser les finalités et les modalités pratiques de fonctionnement comme le CCREFP, on se trouve face à un véritable risque d'éclatement de la concertation régionale et à une perte de visibilité d'ensemble sur "qui fait quoi" et "pour quoi" dans les régions.



2

G. Simon-Zarca. *Note de synthèse. In Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue. 2000-2002* Op. cit., pp. 95-106.

Bernard Hillau

Publications

- Bernard Hillau a contribué à l'ouvrage collectif : *Formation et emploi en région. Outils, méthodes et enjeux*. Travaux du groupe Orafe. Céreq. Marseille. 2006.
- Articles sur le sujet : "L'expertise en région : entre légitimité de la connaissance et utilité pour l'action". Hugues Bertrand, Bernard Hillau, Antoine Richard. *Formation emploi* n° 84. Octobre-décembre 2003.
- Autres ouvrages : *Un lexique raisonné de la compétence. Fragments de praxéologie*. Bernard Hillau. Action et savoir. L'Harmattan. Paris 2006.

