

Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement

Thierry Berthet

SPIRIT

t.berthet@sciencespobordeaux.fr

La territorialisation de l'action publique touche de nombreux domaines des politiques sociales. Au sein de ce large mouvement, la régionalisation relève de certaines singularités, du fait notamment de la jeunesse de cette organisation dans le paysage institutionnel français. Parmi les nombreux domaines d'action publique où interviennent les régions françaises, la formation professionnelle occupe une place particulière. Elle constitue l'une des compétences clés de la région, mobilise une partie significative de ses budgets et l'engage aux côtés des services de l'État dans une des plus lourdes responsabilités politiques qui est celle de la lutte contre le chômage. Pourtant cette compétence régionale demeure discrète. Elle est traitée essentiellement sur un registre technique. Les élus de poids ne s'y impliquent que rarement et ses enjeux font l'objet d'une politisation très faible. Cela ne signifie pas pour autant que cette compétence soit en déshérence ; bien au contraire, depuis vingt-cinq ans les conseils régionaux ont régulièrement obtenu des attributions élargies dans ce domaine qui demeure toutefois mal connu des citoyens comme des chercheurs en science politique. L'objet de cette communication est triple. Dans un premier temps, on rappellera les grandes étapes de cette régionalisation ininterrompue et qui demeure, par bien des aspects, incomplète. Puis sera présenté un modèle simple d'analyse des changements induits par ce processus reposant sur la notion de registre d'action publique. Enfin, on illustrera ces changements à travers deux exemples. Le premier relève du champ des instruments d'action publique : l'introduction du code des marchés publics dans la régulation de l'offre régionale de formation professionnelle. Le second illustre la modification des systèmes d'acteurs territoriaux par l'analyse de l'implication des conseils régionaux dans la coordination des politiques régionales de formation et d'orientation scolaire et professionnelle.

La formation professionnelle : une régionalisation inachevée

Au sein de l'ensemble des politiques régionales, la formation professionnelle occupe une position particulière. Outil principal d'adaptation, de réorientation et de qualification de la main-d'œuvre, elle s'inscrit aujourd'hui de plain-pied dans l'arsenal des outils de lutte contre le chômage et participe ainsi à la mise en acte des principes d'activation de la politique de l'emploi. Elle joue de ce point de vue, un rôle clé dans la sécurisation des trajectoires professionnelles. Pour autant, la formation professionnelle continue (FPC) se distingue nettement de la politique de l'emploi. Alors que cette dernière demeure conduite par l'administration d'État, la FPC a été décentralisée depuis plus d'une vingtaine d'années au gré d'un processus législatif graduel qui a connu trois temps forts (Berthet 1999; Berthet, Cuntigh et Gayraud 2004b).

Il faut d'abord recadrer le processus de régionalisation dans les modes opératoires qui ont prévalu à la territorialisation des politiques dans un pays unitaire et fortement centralisé comme la France. La décentralisation Deferre du début des années quatre-vingt a en effet reposé sur une logique de transfert en blocs de compétences censée offrir une cohérence sectorielle à l'action publique locale. La loi de janvier 1983 légitime le principe de ces blocs de compétences ainsi :

La répartition des compétences entre les collectivités et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions (art. L. 1111-4).

Mais cette modalité ignore deux processus. D'une part, les politiques territoriales débordent rapidement les secteurs d'action publique traditionnels (Mériaux 2005) pour privilégier une approche plus transversale. D'autre part, les limites de ces blocs de compétences s'avèrent bien plus mouvantes et instables qu'initialement prévues. Ainsi, un domaine d'intervention comme l'insertion professionnelle des jeunes mobilise-t-il l'action sociale des départements, la coordination des actions de formation conduites par les régions et l'implication des communes dans les missions locales. Sur un autre plan, la question globale de l'emploi, bien que relevant de la compétence de l'État central, voit se mobiliser tous les niveaux de collectivités locales qui proposent à leurs usagers/électeurs leurs propres dispositifs. Le risque est naturellement celui de la concurrence, qu'elle prenne la forme de la redondance ou de la contradiction. D'où un retour régulier du législateur sur les frontières dessinées en 1982-1983.

La formation professionnelle fait partie des compétences plénières déléguées en 1982 aux collectivités territoriales par l'État central et fait l'objet d'actualisations régulières. Ainsi, dix ans plus tard, la loi quinquennale du 20 décembre 1993 est venue renforcer et préciser la compétence régionale sur la formation professionnelle des jeunes. La loi quinquennale de décembre 1993 transfère aux régions la gestion de la formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans en les chargeant de consigner les orientations en matière d'apprentissage et de formation professionnelle dans des documents programmatiques régionaux – schéma régional de l'apprentissage, Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ). Enfin, une série de lois sont venues consolider les responsabilités des collectivités régionales en matière de FPC. La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a aménagé au sein de chaque région des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle. La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a élargi le champ d'application du PRDFPJ en intégrant les publics adultes et les formations de l'AFPA. Enfin, la loi relative aux libertés et responsabilités

locales du 13 août 2004 a étendu à l'ensemble des publics la responsabilité des conseils régionaux en matière de formation professionnelle, a aménagé un transfert progressif sur trois ans des crédits consacrés par l'État aux stages AFPA et renforcé le rôle des régions en matière d'apprentissage. En plus de ces textes de principes, une série d'actes législatifs et réglementaires encadrent et modifient régulièrement les frontières des compétences dévolues aux régions (financement de la formation, validation des acquis de l'expérience, droit individuel à la formation, etc.).

Si l'on rajoute à ce panorama les nombreux dispositifs d'État en matière de politique d'emploi ou d'éducation qui mobilisent ou déstabilisent les compétences régionales sur le champ de la formation (emplois-jeunes, maisons de l'emploi, réformes de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage par exemple), on conçoit aisément que cette décentralisation soit en France instable et sans cesse en chantier. Signalons pour finir sur ce chapitre des effets induits par les modes de territorialisation, que la décentralisation des politiques sociales a été l'occasion du développement de pratiques institutionnalisées d'évaluation conçues au départ comme une modalité de contrôle de ce processus de dévolution aux collectivités territoriales (Berthet 2008).

Saisir le changement à partir de la notion de registre d'action publique

La régionalisation de la formation professionnelle est ainsi un processus inachevé, un chantier régulièrement réactivé et qui connaît de multiples changements. Si l'analyse des politiques fournit des perspectives intéressantes sur la prise en charge du changement dans l'action publique, c'est la plupart du temps en privilégiant tantôt la dimension cognitive, instrumentale ou organisationnelle mais plus rarement de manière intégrée. Mais surtout, la dimension sectorielle du changement et de ses modes de légitimation est généralement négligée ou renvoyée au volet empirique de la recherche. On propose, pour intégrer ces différentes dimensions, de s'appuyer sur la notion de registre d'action publique.

Par registre d'action publique, on entend ainsi une construction analytique qui agrège, dans un même schéma, les dimensions cognitives, organisationnelles et instrumentales. Cette construction vise à appréhender le degré d'institutionnalisation du changement en évaluant de manière concomitante comment il se diffuse au sein de chacune de ces composantes. La mesure de l'intensité et de la diffusion de nouvelles représentations, d'instruments innovants (entendus ici au sens d'instruments d'action publique, Lascoumes et Le Galès 2004) et de formes renouvelées d'organisation permet de mieux définir les facteurs de légitimation et d'institutionnalisation du changement.

En dépit d'une proximité évidente avec les concepts engagés dans la réflexion en termes d'approche cognitive des politiques publiques (Muller 2005) et notamment ceux de paradigme (Hall 1993), de référentiel (Muller et Surel 1998) ou de récit (Radaelli 2000), cette notion de registre vise à dépasser le seul niveau des représentations et à intégrer comme variables opératoires les dimensions organisationnelles et instrumentales de l'action publique. De la même manière, l'usage du terme de registre de légitimation renvoie principalement, dans l'analyse des politiques publiques, à une dimension symbolique de la justification que nous envisageons d'élargir ici aux aspects liés aux systèmes d'acteurs et aux outils dont ils disposent.

D'un point de vue sectoriel, l'analyse secondaire de matériaux empiriques amassés à l'occasion de nos travaux (Berthet 1999; Berthet et Cuntigh 2004a; Berthet, Cuntigh et Gayraud 2004b; Berthet 2005a et b, 2007b; Berthet et Conter 2009a; Bel et Berthet 2009) permet d'identifier trois lignes de force qui composent le registre sectoriel d'action publique dans le champ de la formation professionnelle. En effet, nous avons relevé le jeu

de trois variables clés dans la conduite de ces politiques : territorialisation, individualisation et hybridation croissante d'acteurs privés/publics. Ces trois variables recouvrent des niveaux de changement dans ces politiques qui s'opposent aux cadres de la conception ancienne et encore fortement active dans ce secteur d'action publique. En effet, cette conception s'adossait antérieurement à la prédominance du niveau national, à la responsabilité collective à l'égard de la qualification des individus et au rôle monopolistique des acteurs gouvernementaux dans la conduite de ces politiques. Pour le dire autrement, les politiques « classiques » de formation (nées des compromis noués dans l'immédiat après-guerre et de la loi Delors de 1971) reposaient sur trois dimensions articulées. La politique de formation professionnelle avait comme niveau territorial de conception et de mise en œuvre l'espace national. Elle était conduite par la seule administration d'État (la délégation à la formation professionnelle) et reposait sur une conception de la qualification comme question sociale où la responsabilité à son égard relevait d'une mission citoyenne et intégratrice de l'État. Par opposition, la conception contemporaine de la politique de formation, en phase avec la logique qui a animé sa décentralisation¹, s'appuie sur une prise en compte des marchés locaux du travail. Elle se négocie dans des arènes hybrides et mobilise dans sa mise en œuvre des acteurs publics et privés. La conception de la qualification qui la sous-tend implique son arrimage aux politiques actives de l'emploi et une responsabilisation croissante des individus à l'égard de leur position sur le marché du travail.

Pour qualifier davantage la dimension légitimatrice de ce registre, il me semble possible d'avancer l'idée selon laquelle l'action publique en matière d'emploi et de formation s'inscrit aujourd'hui sous l'égide d'un registre de légitimation fondé en premier lieu sur la notion de proximité. En effet, la logique de proximité dans l'action publique se déploie dans un lien fort avec la territorialisation des politiques publiques. Pourtant, elle a durablement été stigmatisée dans la sphère politique comme renvoyant à des pratiques notabiliaires et clientélistes. Côté obscur du « local », la proximité relationnelle et géographique s'inscrivait dans une relation centre/périphérie où le centralisme était perçu comme seul garant de la neutralité de l'intérêt général. La vogue de la gouvernance (Gaudin 2002) a fourni les arguments justifiant qu'une action publique au plus proche des territoires ne soit plus suspecte de dévoyer l'intérêt public et qu'on envisage même la possibilité qu'émerge de la proximité un possible intérêt général local (Rangeon 2005).

Que ce soit sous l'angle des redistributions organisationnelles, des représentations de l'intérêt général ou des instruments de l'action publique, la proximité offre un répertoire de légitimation qui innerve aujourd'hui toute l'architecture des dispositifs de formation et d'emploi (Bel et Berthet 2009). Par ailleurs, dans ce nouveau registre, la notion de proximité renvoie directement et légitime les trois lignes de force sectorielles de territorialisation, d'individualisation et d'hybridation. La territorialisation mobilise la proximité géographique comme gage d'une meilleure connaissance des questions économiques et sociales et donc d'une plus grande efficacité dans la construction des dispositifs d'action publique. L'individualisation suppose une proximité relationnelle dans la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle (suivi individualisé, parcours, tutorat). L'hybridation des acteurs privés et publics suppose de construire une proximité organisationnelle entre les mondes de l'action publique, de l'entreprise et du tiers secteur.

L'intérêt de la notion de registre d'action publique sectoriel réside ainsi dans la faculté de combiner les lignes de force sectorielles avec les dimensions constitutives du registre d'action publique (représentations, instruments, organisations) afin d'offrir un dispositif analytique qui

1. L'analyse que livre Christian Julien des débats parlementaires précédant la décentralisation de 1982 souligne la manière dont la décentralisation de la formation est justifiée par la fonction d'accompagnement des politiques de développement économique et d'aménagement du territoire qui lui est imputée (Julien 1998).

permette de saisir le changement y compris dans une perspective comparée (c'est à l'occasion d'une comparaison des politiques infranationales de l'emploi en France et en Wallonie que ce modèle a été développé). Plus précisément, une telle mise en perspective permet d'ordonner les éléments de transformation repérés et ainsi de mesurer les différences d'intensité et de diffusion du changement selon les éléments constitutifs du registre d'action publique (représentations, instruments, organisations) et selon les variables repérées du changement de registre dans le secteur concerné, la formation (territorialisation, individualisation, hybridation).

On peut illustrer l'articulation des composantes « politiques publiques » et sectorielles du registre d'action publique dans le tableau ci-joint.

	Territorialisation	Individualisation	Hybridation publique / privée
Représentations	Soutenir le développement des territoires. Adéquation localisée aux marchés du travail. Action de proximité. Risque d'iniquité territoriale et de clientélisme local.	La formation comme outil de sécurisation des trajectoires individuelles. Équilibre entre droits et devoirs des demandeurs d'emploi (DE). Flexicurité, activation. Changement de conception de la responsabilité.	Management public. Partenariats public / privé. Contrôle des dépenses publiques.
Instruments	Plans régionaux de formation (PRDF). Diagnostics territoriaux.	Droit individuel à la formation. Portabilité des droits à formation. Validation des acquis de l'expérience.	Outils de contractualisation (<u>Nouveau code des marchés publics</u>). Négociation interprofessionnelle. Outils de prospective sectorielle (<u>contrats d'objectifs territoriaux</u>).
Organisations	<u>Agences d'information et d'orientation tous publics</u> . Chargés de mission territoriaux. Comité de coordination régional E-F. Observatoires régionaux (OREF).		Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE).

Composantes du registre d'action publique dans le champ de la formation professionnelle
(quelques éléments non exhaustifs)

Un rapide commentaire de ce tableau permet de souligner l'intérêt de cette approche. En effet, l'entrée par niveaux d'action publique croisée avec les dynamiques sectorielles permet d'identifier des diffusions différentes du changement. Ainsi, il apparaît que les niveaux des représentations et des instruments ont connu des transformations facilement identifiables. D'un autre côté, le niveau des organisations connaît des évolutions beaucoup moins marquées et semble donc offrir plus de résistances au changement. Le rôle des logiques d'homéostasie déjà bien identifié par la sociologie des organisations semble de nature à

expliquer ce constat. Les organisations possèdent des logiques internes de fonctionnement qui tendent au maintien des équilibres existants et constituent autant de facteurs de freinage des transformations induites depuis l'extérieur. La diffusion du changement est ainsi plus accentuée dans le champ des représentations, il n'est pas si difficile d'avoir des discours en contradiction avec les logiques d'action des organisations. Elle l'est tout autant dans le domaine des instruments parce que dans un domaine de service comme celui de la relation formation-emploi, les instruments s'adressent aux usagers des dispositifs publics qui sont par définition extérieurs aux organisations qui en ont la charge. Il est ainsi plus aisé pour les opérateurs publics d'appliquer les nouveaux instruments de l'action publique, construits en phase avec les nouveaux principes d'action publique, aux usagers qu'à eux-mêmes... Mais il faut naturellement compléter une analyse en termes de diffusion du changement par une prise en compte de l'intensité des transformations. Une analyse plus fine de chacun de ces degrés de changement – c'est-à-dire au croisement des niveaux de l'action publique et des logiques sectorielles – permet de progresser dans cette direction. Il faut ainsi point par point reprendre l'écheveau de ces degrés pour livrer une analyse complète du changement dans un domaine de l'action publique. Un tel exercice demande une étude beaucoup plus fine et détaillée de ces degrés.

Deux exemples de changements liés à la régionalisation de la formation professionnelle

Pour illustrer plus empiriquement ces transformations, deux exemples sont rapportés ci-dessous. Le premier croise dimension instrumentale et hybridation public/privé, le second se situe à l'intersection des dimensions territoriales et organisationnelles.

Changements instrumentaux : le code des marchés publics et ses effets sur le pilotage du système régional de formation

Répondant aux recommandations de la Commission européenne, l'application du Nouveau code des marchés publics (NCMP) aux champs de l'insertion et de la qualification professionnelle a considérablement affecté les relations entre conseil régional et organismes de formation. Bien que d'application récente et sous le coup d'ajustements réguliers, la décision de basculer la commande publique de formation dans le champ d'application du code des marchés publics a transformé en profondeur la régulation du marché de la formation.

Ce passage s'est traduit par un repositionnement de la commande publique qui distingue dorénavant logique de subvention et achat de prestations. L'introduction d'une dynamique dominante d'achat de prestations dans un marché administré a bouleversé les pratiques « routinisées » de subvention des organismes de formation qui prévalaient jusqu'alors. Ce changement s'est rapidement traduit par la mise en cause de la position singulière de l'AFPA dans ce nouveau dispositif et du fait de la décentralisation de son offre de formation aux conseils régionaux par la loi du 13 août 2004. Ainsi, à la demande de la Fédération de la formation professionnelle (FFP), l'Autorité de la concurrence a rendu le 18 juin 2008 un avis précisant l'application des règles de concurrence à l'AFPA :

L'AFPA devrait ainsi être mise en concurrence avec d'autres opérateurs plus fréquemment qu'autrefois, dans le cadre d'appels d'offres. [...] La régionalisation devrait avoir pour effet d'accroître la diversité de l'offre de formation, les régions étant en particulier à même dans de nombreuses situations de mettre l'AFPA en concurrence avec d'autres opérateurs et de substituer à l'ancien système de commande publique un système d'appels d'offres (p. 5).

Le débat s'est cristallisé sur le rôle de l'AFPA dans la gestion des titres professionnels du ministère du Travail et l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi. Sur ces deux points, l'Autorité prône un rattachement de ces fonctions aux services de l'État en énonçant pour la gestion des titres, que « le Conseil estime préférable, indépendamment de l'existence, ou non, d'une position dominante de l'AFPA sur certains marchés, que l'instruction des demandes d'agrément soit effectuée par les seuls services de l'État » ; et sur le deuxième point, que « ces psychologues devraient par conséquent être rattachés aux services de l'État » ; position entérinée par la loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009, qui prévoit leur rattachement à Pôle emploi.

Du côté des collectivités territoriales, cette innovation institutionnelle transforme leur posture et leurs exigences. Elles passent ce faisant d'une posture de coordination des interventions à un rôle de commanditaire. Ce changement nécessite une adaptation importante des politiques régionales qui se fait à un rythme et selon des processus différents d'une région à l'autre. Les observations du rapport thématique sur la formation professionnelle de la Cour des comptes soulignent ainsi la diversité et les difficultés de cette mise en œuvre (Cour des comptes 2008, 22 sq., ainsi que les réponses des régions). Elle s'est notamment traduite par la nécessité d'acquiescer ou de développer les compétences internes nécessaires à la conduite d'une ingénierie de commandite publique. Un point apparaît ici central, qui concerne la définition des besoins de formation. Si jusqu'en 2002, les régions pouvaient se « contenter » de définir des orientations générales pour le système régional de formation, l'introduction du NCMP les a contraintes à définir précisément et de manière préalable les besoins régionaux en termes d'offre territorialisée de formation. Or, à la différence des services d'État, les conseils régionaux disposent rarement en interne des services d'études permettant de réaliser cet état des lieux préalable à la formulation de la commandite publique. Résoudre cette difficulté suppose ainsi de développer des partenariats *ad hoc* ou d'internaliser cette compétence.

Ce changement de professionnalité affecte tout autant les organismes de formation. La réponse aux multiples appels d'offres a impliqué, pour leur survie, que ces organismes soient à même de développer des compétences nouvelles. L'instabilité financière générée pour ces acteurs est telle que les fonctions de veille sur les marchés publics, de montage de dossier et d'ingénierie financière sont devenues centrales. Le savoir-faire en matière de pédagogie et de conseil – toujours aussi nécessaire compte tenu notamment des exigences accrues en termes de placement des bénéficiaires – a dû être complété par le développement de pôles d'ingénierie de projet et de gestion.

Le passage de mécanismes de subvention de projets à des pratiques d'achat de prestations en marché auprès des organismes de formation, tend ainsi à transformer sur le fond la relation avec la collectivité territoriale en renvoyant celle-ci à une logique marchande. Saisir l'ampleur de ce changement suppose un bref détour par les dimensions techniques des transformations introduites par le NCMP. À titre d'exemple, le passage d'une avance allant de 30 à 60 % des actions à un seuil limité à 5 % a eu des effets notables sur la survie des organismes de formation. Les risques financiers sont maintenant pleinement supportés par ces derniers, très inégaux en termes de taille et d'ingénierie. Ce transfert de l'avance financière des commanditaires aux prestataires a considérablement fragilisé ces derniers.

La brutalité de la rupture du système d'avances ajoutée à la lenteur de la montée en charge des dispositifs de formation font que les organismes qui ne disposent pas de fonds de roulement, ce qui est logique pour des associations, pourraient rencontrer des difficultés financières mortelles (Bourglan 2002, 111-112).

Beaucoup d'entre eux n'ont ainsi tout simplement pas les moyens en trésorerie leur permettant d'attendre le paiement de leurs prestations. Cette difficulté est accentuée par l'imposition de règles de gestion toujours aussi rigides (règle du paiement au service fait sur

la base de 90 % de taux d'occupation des stages ou coût de l'heure stagiaire imposée par exemple). De plus, les exigences en termes de suivi et de placement des bénéficiaires ne cessent d'être plus contraignantes. Or le marché de la formation est fait d'organismes très inégaux au regard de ces exigences. De ce fait, seuls les organismes les plus importants, dotés d'une bonne ingénierie financière, peuvent faire face à ces contraintes, au détriment des petits organismes (notamment issus de l'économie sociale) qui connaissent les plus grandes difficultés. La mission d'observation sur la formation professionnelle du Sénat conclut sur ce sujet :

L'offre de formation de services de qualification et d'insertion professionnelles, destinée aux publics fragilisés et à certains demandeurs d'emploi, est constituée principalement de petites structures associatives ou de PME. Ces organismes, majoritaires dans le secteur de l'insertion, ont eu l'occasion, notamment lors du déplacement de la mission d'information à Marseille, d'évoquer leurs difficultés à répondre de manière satisfaisante aux appels d'offres, faute de personnels suffisants et qualifiés pour instruire leurs dossiers de candidatures (Sénat 2007, 105).

Les collectivités territoriales n'ont bien sûr aucun intérêt à l'atrophie du marché de la formation dans leur territoire et réfléchissent de concert avec les organismes de formation aux moyens d'assouplir le choc de ce bouleversement. Certaines d'entre elles avaient ainsi anticipé la mise en œuvre du NCMP en introduisant, dans le cadre de la procédure antérieure de subventionnement, des appels à projets qui ont pu accoutumer les acteurs locaux à l'émergence de ces nouvelles logiques et appuyer le développement en interne d'une ingénierie de projet (Tissier 2002). D'autres, prenant exemple sur les pratiques développées notamment par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), se sont orientés vers la mise en œuvre de procédures d'habilitation avec pour objectif de stabiliser et de garantir la qualité de l'offre régionale de formation en repérant les organismes régionaux offrant des prestations de qualité pour leur offrir un accès pluriannuel stabilisé aux appels d'offres (Lardeur 2002). Amortir les effets de la mise en œuvre du NCMP vise de la sorte à permettre aux autorités régionales de préserver l'existence d'un marché local de la formation tout en continuant à bénéficier de l'avantage stratégique que le code leur procure en termes de capacité régulatrice.

C'est bien sur ce dernier point qu'il paraît important d'insister. L'introduction du NCMP déborde largement le cadre strictement financier ou plus précisément elle augmente, par le bouleversement des procédures financières, la marge de manœuvre politique des conseils régionaux. La transformation du cadre des relations financières entre commanditaires publics et prestataires a constitué, pour les premiers, un gain net en termes de capacité d'intervention sur l'offre régionale de formation. En effet, en déplaçant le centre de gravité dans la définition des besoins de formation et en donnant aux acteurs publics la capacité de structurer les actions de formation en amont, le NCMP leur a conféré un pouvoir de régulation important. En ce sens, on pourrait émettre l'hypothèse que cet outil vient compléter la décentralisation institutionnelle en donnant aux conseils régionaux des moyens d'intervention décisifs sur le marché de la formation. Plus généralement, il importe de noter que le développement de l'externalisation ne se traduit pas nécessairement par un affaiblissement de la capacité régulatrice des acteurs publics. Il serait plus juste de noter un déplacement de l'exercice de la puissance publique. Ainsi que le rappelle Jacques Freyssinet à propos des pratiques d'externalisation du service public de l'emploi :

Le choix de l'externalisation n'implique pas l'effacement de l'État (ou du service public de l'emploi), mais un changement de la nature de son intervention et le développement de compétences lui permettant de maîtriser le processus : définition de cahiers des charges, procédures d'habilitation, construction d'un système d'information intégré, méthodes de suivi et d'évaluation, avec un rôle crucial de la détermination des critères d'évaluation (Freyssinet 2004, 3).

Émergence de l'orientation sur l'agenda régional et expériences régionales de coordination

Le second exemple s'adresse à une compétence mal définie des conseils régionaux qui est celle de leur rôle en matière de coordination des actions d'orientation. Ce domaine interstitiel d'intervention relève d'une territorialisation perçue comme gage de plus grande cohérence d'un ensemble cloisonné d'interventions et d'un nouvel agencement organisationnel puisqu'il repose sur le développement d'agences régionales de l'orientation.

Une entrée en matière progressive des conseils régionaux

Compte tenu des incertitudes du législateur français et de la complexité de la gouvernance des systèmes d'orientation, le cœur de la régulation se loge, pour les acteurs publics et notamment les conseils régionaux, dans les activités de coordination. Faute d'une compétence claire et exclusive en matière d'orientation des jeunes (sous statut scolaire ou non) et des adultes (demandeurs d'emploi ou salariés), la collectivité régionale se voit contrainte à une intense action de coordination pour peser sur ce domaine d'action publique. L'orientation s'inscrit dans une interaction évidente avec les compétences régionales en matière de formation professionnelle, de développement économique et d'aménagement du territoire. Cette proximité ne signifie pas pour autant que les conseils régionaux disposent en la matière de leviers politiques aussi affirmés que dans ces autres domaines. Rappelons ici simplement que les conseils régionaux ne sont pas opérateurs des dispositifs d'orientation. Ils ne disposent pas d'un public, d'un corps d'opérateurs et de structures en réseau fournissant directement des prestations en orientation. Ils ne peuvent dès lors s'imposer comme praticiens de l'orientation mais seulement agir sur le dispositif régional d'orientation en coordonnant l'action des réseaux existants.

Une étude conduite en 1999 pour le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPRA), dans le cadre du dispositif d'évaluation de la loi quinquennale du 20 décembre 1993, avait permis de souligner la timide implication des conseils régionaux dans la question des fonctions d'accueil, d'information et d'orientation. En effet, alors que l'article 52² de cette loi prévoyait la formulation d'un plan d'action régional en la matière, rares étaient les régions qui s'y étaient engagées. Par ailleurs, ce rapport soulignait le caractère souvent tensionnel des expériences de mise sur pied de réseaux propres pilotés par les conseils régionaux. L'option la plus réaliste, compte tenu de la multiplicité des réseaux et des logiques propres qui les animent, demeure *in fine* celle de la coordination. Un second rapport du CCPRA sur ce thème en 2004 (Régnauld et Vernedoub 2004, 9-10) proposait la typologie suivante de ces modes de coordination :

- approche « partage des locaux pour un public dédié »,
- approche « partage des locaux pour tout public ou guichet unique »,
- approche « réseau »,
- approche « intégration complète »

Et de noter le caractère théorique de la dernière forme, la plus aboutie en termes d'intégration des services et des réseaux.

2. « Ce plan [le plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes] a pour objet la programmation à moyen terme des réponses aux besoins de formation [...]. Il définit un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique d'information et d'orientation » (loi quinquennale 93-1313 du 20 décembre 1993, art. 52).

Depuis, et dans la foulée de la décentralisation avortée du réseau des Centres d'information et d'orientation (CIO), les conseils régionaux se sont investis plus largement dans la problématique de l'orientation à mesure que celle-ci, notamment après les émeutes urbaines de 2005 et la création de la Délégation interministérielle à l'orientation (DIO), acquérait une plus grande visibilité sur l'agenda politique. Ils s'y sont investis collectivement par la mise en place d'un groupe de travail au sein de l'Association des régions de France et individuellement par la mise en place de dispositifs de coordination. Parmi ces dispositifs innovants de coordination des acteurs de l'information et de l'orientation, la mise sur pied d'agences régionales interinstitutionnelles connaît depuis quelque temps un développement notable.

Les agences régionales d'orientation : deux modèles d'animation, un objectif offrir un service tous publics

Classé dans le type « approche réseau » par le rapport Régnault-Vernedoub, le Pôle Rhône-Alpes de l'orientation (PRAO) est régulièrement évoqué comme exemple de coordination régionale. Il témoigne dès sa création en 2004, de l'intérêt d'une collectivité régionale pour la question de l'articulation des réseaux d'Accueil, d'information et d'orientation (AIO) existants et le souhait d'établir une offre de service adaptée à tous types de publics. En ce sens, le PRAO ainsi qu'une série d'initiatives régionales telles que la plate-forme régionale d'information sur les métiers en Nord-Pas-de-Calais qui le précède d'un an (2003), le Groupement d'intérêt public « GIP-PRISME », qui est un centre régional de ressources pour l'emploi et la formation en Limousin, et sa cité des métiers en Limousin (2006), ou Aquitaine Cap Métiers (2008), s'inscrivent dans une mouvance visant à transcender les clivages par publics du dispositif régional d'information et d'orientation. Cette tendance n'est pas spécifique au cas français. Les travaux d'évaluation conduits par A.G. Watts (2006) en Grande-Bretagne auprès des agences régionales écossaise, galloise, irlandaise et anglaise témoignent d'une évolution similaire. Cette évolution se caractérise par la mise en œuvre de structures régionales fédérant les réseaux préexistants en vue d'offrir à la population, quel que soit son âge, des services en orientation scolaire ou professionnelle.

L'analyse rapide des dispositifs français mentionnés ci-dessus souligne une série de convergences et de divergences dans les objectifs et les modes d'organisation de ces dispositifs régionaux. En termes de convergence, on relèvera notamment : l'intégration des réseaux existant dans la structure de pilotage et le portage politique conjoint de l'État et du conseil régional ; une approche où la notion de métier est centrale et légitime l'association des partenaires sociaux ; un adossement marqué à la diffusion de l'information sur les métiers et les filières de formation qui conduit à une relation forte avec les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) et les Centres d'animation et de ressources pour l'information sur la formation (CARIF). Un dernier facteur de convergence tient à l'usage des Technologies de l'information et de la communication pour l'éducation (TICE) et notamment la mise en œuvre de portails internet.

Au chapitre des divergences, on en relèvera principalement deux : leur degré d'intégration et leur dimension territoriale. Certains dispositifs (les plus anciens) se cantonnent à la diffusion de l'information et à l'animation des réseaux sans viser une intégration organisationnelle de ceux-ci sous la forme d'un lieu commun. C'est le cas du PRAO et de la Plate-forme régionale d'information sur les métiers du Nord-Pas-de-Calais (PRIM), ce dernier dispositif mentionnant explicitement dans sa charte : « ni nouvelle structure, ni dispositif centralisé ». Les plus récents s'engagent dans une démarche plus poussée d'organisation allant jusqu'à la réception du public dans un site commun comme la cité des métiers du carré Jourdan à Limoges. Cette différence d'intégration se retrouve aussi dans la prise en charge ou non

d'un volet « professionnalisation des acteurs de l'orientation ». La seconde différence tient à la dimension territoriale. Certains dispositifs visent une territorialisation de leur intervention, c'est le cas du PRAO et du déploiement de son action sur les Zones territoriales emploi formation (ZTEF), ainsi que d'Aquitaine Cap Métiers qui, dans ses statuts, se fixe pour objectif de « constituer un réseau de sites labellisés sur tout le territoire aquitain ». Les autres sont soit « a-territoriaux », comme le PRIM, et fortement articulés à l'usage des TICE, ou très localisés dans un espace ressource comme PRISME.

Naturellement, le caractère récent de ces initiatives ne permet pas une analyse approfondie de leur trajectoire. Elles témoignent néanmoins d'un intérêt marqué des acteurs régionaux pour la question de l'information et de la formation. Cet intérêt repose sur la prise de conscience que la mise en œuvre d'une logique de formation tout au long de la vie suppose des mécanismes d'orientation construits dans la même perspective et que les clivages persistants dans le dispositif d'accueil, d'information et d'orientation grèvent sérieusement leur mise en œuvre concrète.

Références

- Bel M. et Berthet T. (2009), « Proximité et relation emploi-formation : au carrefour des disciplines », *Espaces et sociétés*, n° 136-137, p. 33-46.
- Berthet T. (dir.) (1999), *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, LGDJ.
- Berthet T., Cuntigh P. et Guitton C. (2002), « La progressive territorialisation des politiques d'emploi », *Première synthèse*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, vol. 24, n° 2.
- Berthet T. et Cuntigh P. (2004a), « L'insertion entre deux chaises. L'économie sociale et la politique de l'emploi », in *Un monde en quête de reconnaissance. L'économie sociale et solidaire en Aquitaine*, X. Itçaina, R. Lafore et C. Sorbets (éd.), Pessac, Presses universitaires de Bordeaux.
- Berthet T., Cuntigh P. et Gayraud L. (2004b), « Chronique d'une décentralisation », in *Décentralisation de la formation professionnelle, un processus en voie d'achèvement ?*, M. Bel et L. Dubouchet (éd.), La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Berthet T. (2005a), *Des emplois près de chez vous. La territorialisation des politiques d'emploi en question*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux.
- Berthet T. (2005b), « Finances et décentralisation : perspectives sur la formation professionnelle », in *Annuaire des collectivités locales : le financement des politiques locales*, G. Marcou (éd.), Paris, CNRS Éditions.
- Berthet T. (2007a), « L'État social à l'épreuve de la question territoriale », in *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, A. Faure et E. Négrier (dir.), Paris, L'Harmattan.
- Berthet T. (2007b), « La formation professionnelle continue en France. Une ingénierie de marges entre territoires et management public », in *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?*, A. Vinokur (dir.), Paris, L'Harmattan.
- Berthet T. (2008), « Quelques réflexions sur les usages de la proximité dans l'action publique en matière d'emploi-formation », in *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, C. Baron, B. Bouquet, P. Nivolle (éd.), Paris, L'Harmattan.
- Berthet T. et Conter B. (2009a), « Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique en Wallonie et en France », in *Emploi et politiques sociales. Défis et avenir de la protection sociale*, T. Barnay et F. Legendre (éd.), Paris, L'Harmattan.
- Berthet T. et Iriart P. (2009b), « Vocational Education Policies in the Process of Multilevel Governance : A French Perspective », in *Employment Policies and Multilevel Governance*, R. Blanpain et al. (éd.), Austin (Tex.), Wolters Kluwer.
- Bourglan R. (2002), « Fédération des UROF : des exigences de clarification », *Actualité de la formation permanente*, 180, p. 111-112.

- Cour des comptes (2008), *La formation professionnelle tout au long de la vie*, rapport thématique, Paris, Cour des comptes.
- Freyssinet J. (2004), « Politique de l'emploi : les conditions de la gouvernance », *Connaissance de l'emploi*, n° 1.
- Gaudin J.-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hall P. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-296.
- Julien C. (1998), *Les politiques régionales de formation professionnelle continue*, Paris, L'Harmattan.
- Lardeur P. (2002), « Conseil régional Nord-Pas-de-Calais : l'analyse des besoins, une combinatoire », *Actualité de la formation permanente*, 180, p. 100-101.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Mériaux O. (2005), « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in *L'action publique et la question territoriale*, A. Faure et A.-C. Douillet (éd.), Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Muller P. et Surel Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Muller P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *RFSP*, vol. 55, n° 1.
- Radaelli C.M. (2000), « Logiques de pouvoir et récits dans l'union Européenne », *RFSP*, vol. 50, n° 2, p. 255-275.
- Rangeon F. (2005), « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », in *La proximité en politique*, C. Le Bart et R. Lefebvre (éd.), Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Régnauld R. et Venedoub D. (2004), *Pour une politique régionale coordonnée d'accueil, d'information et d'orientation*, Paris, CCPRA. Accessible en ligne sur <http://www.cnfptlv.gouv.fr/telechargement/AIO.pdf>.
- Sénat (2007), *Formation professionnelle : le droit de savoir*, rapport d'information de M. Bernard Seillier fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle, n° 365, I.
- Tissier C. (2002), « DRTEFP Rhône-Alpes : l'expérience des appels à projets », *Actualité de la formation permanente*, 180.
- Watts A.G. (2006), « Devolution and Diversification : Career Guidance in the Home Countries », *British Journal of Guidance and Counselling*, 34, 1, p. 1-12.