



HAL
open science

Analyse des politiques publiques et problématisation du changement dans les politiques régionales de formation professionnelle

Thierry Berthet, Laure Gayraud

► To cite this version:

Thierry Berthet, Laure Gayraud. Analyse des politiques publiques et problématisation du changement dans les politiques régionales de formation professionnelle. Net.doc, 2015, Décentralisation et action publique : quels changements dans les secteurs de l'éducation et de la formation?, 145, pp.31-44. halshs-01265401

HAL Id: halshs-01265401

<https://shs.hal.science/halshs-01265401v1>

Submitted on 18 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET PROBLÉMATISATION DU CHANGEMENT DANS LES POLITIQUES RÉGIONALES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Thierry Berthet et Laure Gayraud

Résumé

Cette synthèse vise à proposer une lecture du changement dans les politiques régionales de formation professionnelle. Dans une première partie, on propose une lecture diachronique des transformations induites par la décentralisation de la formation professionnelle aux conseils régionaux, en insistant sur le rôle stratégique de la production de connaissance sur les territoires, les branches économiques et les trajectoires individuelles. Dans une seconde partie, on développe un modèle d'analyse du changement qui croise comme variables d'analyse les composantes classiques d'une politique publique (représentations, acteurs, instruments) et les lignes de force du changement à l'œuvre au sein du domaine d'action publique que représente la formation professionnelle. Ces lignes de force se structurent sous l'effet d'un répertoire de légitimation qui place la dimension de la proximité au cœur du changement induit par la territorialisation. Ce modèle d'analyse vise à permettre la mise en évidence de la diffusion du changement dans un champ d'action publique donné et propose des pistes pour approfondir sa mesure par l'analyse de son intensité. Pour illustrer ce dernier point, on développe une étude rapide des effets de la mise en œuvre d'un instrument technique, le Nouveau Code des Marchés Publics (NCMP).

Thierry Berthet est directeur de recherche CNRS, chercheur au Centre Emile Durkheim ; co-animateur du groupe Local et Politique AFSP avec Alain Faure ; membre du comité éditorial de la revue Formation-Emploi ; membre des réseaux WORKABLE et LOCALISE (7ème PCRD) ; directeur du centre régional du Céreq en Aquitaine ; président du Comité scientifique de l'UFEO (Université de la Formation, de l'Education et de l'Orientation) et d'Aquitaine Cap Métiers.

Laure Gayraud est chargé d'études au Céreq, au Centre régional associant le Céreq au Centre Emile Durkheim. Ses travaux portent sur la décentralisation de la formation professionnelle, la professionnalisation des cursus universitaires et les politiques du handicap.

INTRODUCTION

La décentralisation des politiques de formation professionnelle aux conseils régionaux est un processus trentenaire encore mal stabilisé. Le mécanisme de dévolution de compétences en blocs et selon un principe de cloisonnement non-hiérarchique des acteurs publics est pour partie responsable d'un paysage institutionnel fragmenté où les tensions interinstitutionnelles sont monnaie courante. Dans cet ensemble instable, la compétence de coordination et de programmation confiée aux conseils régionaux prend parfois les traits d'une gageure politique. En effet, parmi les nombreux domaines d'action publique dans lesquels les Régions interviennent, la formation professionnelle occupe une place particulière. Elle mobilise une partie importante des budgets régionaux et engage les Régions aux côtés des services de l'Etat dans la lutte contre le chômage. Elle constitue l'une des compétences clés de la Région mais les élus de poids ne s'y impliquent que rarement et ses enjeux font l'objet d'une politisation très faible (Berthet, 2012).

La régionalisation s'inscrit à un double niveau dans une problématique de changement de l'action publique. A un premier niveau, global, la décentralisation comme processus porte en soi une série de changements qui modifient de manière radicale les équilibres politico-institutionnels antérieurs et fait émerger de nouveaux acteurs, de nouveaux instruments et de nouvelles représentations de l'action publique (partie 1). A un second niveau, localisé, la capacité politique des Régions est également productrice de changements. Les politiques régionales apportent une série de transformations aux champs de la formation professionnelle en premier lieu et par effet rebond aux domaines de l'éducation, de l'emploi, de l'insertion et de l'orientation (partie 2).

1. LA DÉCENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : UNE POLITIQUE TERRITORIALE EN CHANTIER PERMANENT

1.1. 1983-1993 : Le temps des apprentissages institutionnels¹

1.1.1. L'établissement d'une démocratie de proximité

La décentralisation, qui doit permettre de rapprocher la décision politique des citoyens ainsi que l'établissement d'une démocratie de proximité s'est traduite par la fin de la tutelle administrative exercée par le préfet (remplacée par un contrôle de légalité par le biais des services préfectoraux), la transformation des Régions en collectivités territoriales de plein exercice, et le transfert aux collectivités de blocs de compétences. Avec l'Acte I de la décentralisation, il s'agit de redistribuer les compétences et les responsabilités, mais également de rééquilibrer les pouvoirs sur l'ensemble du territoire.

La formation professionnelle fait partie des compétences déléguées en 1982 aux collectivités territoriales par l'Etat central lors du premier acte de la décentralisation². La formation professionnelle a été transférée aux Régions parce qu'on estimait alors qu'elle contribuerait à leur mission de développement économique. L'exposé des motifs de la loi de 82 au Sénat le 22 juin 1982 est claire à ce sujet : « *la formation professionnelle constitue, en effet, le prolongement indispensable des*

¹ Berthet T., Gayraud L., « Chronique d'une décentralisation », in Bel M. & Dubouchet L., *Décentralisation de la formation professionnelle, un processus en voie d'achèvement ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2005.

² Le « conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement du territoire et pour assurer la préservation de son identité dans le respect de l'intégrité de l'autonomie et des attributions des départements et des communes » (Loi du 2 mars 1982, art. 59).

attributions reconnues par ailleurs à la Région en matière de planification, de développement économique et d'aménagement du territoire. Il faut y voir également la consécration de l'existence de bassins d'emploi dont les limites dépassent très largement celles des départements et, a fortiori, des communes »³. Ainsi, la volonté de transférer l'animation de la politique de formation professionnelle repose sur la représentation selon laquelle la formation professionnelle est un outil de lutte contre le chômage et de promotion du développement économique local. Est dès lors transférée aux Régions une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

C'est avec la mise en application de leurs compétences nouvelles que les Régions vont prendre la mesure de leurs limites, en contester la faiblesse et finalement en appeler à une nouvelle phase de décentralisation. L'AFPA n'a pas été décentralisée et reste pour l'Etat un moyen de d'intervention dans le champ de compétence générale des régions. Après 1986, le rapport de force commence à se durcir. Les premières élections régionales vont apporter à la droite une majorité écrasante de 20 régions sur 22 et donner ainsi à 20 exécutifs régionaux la capacité à faire les apprentissages institutionnels et catégoriels leur permettant de se constituer en force d'opposition deux ans plus tard au retour de la gauche⁴. Le retour au pouvoir du parti socialiste en 1988 va ainsi trouver face à lui des Régions légitimées par leur élection au suffrage universel direct, disposant d'un argumentaire complet pour négocier l'élargissement de la décentralisation.

Les gouvernements socialistes d'Edith Cresson puis de Pierre Bérégovoy resteront opposés au fait de reprendre l'écheveau de la décentralisation et c'est à l'occasion du changement de majorité qu'une nouvelle phase de décentralisation sera mise à l'ordre du jour du gouvernement.

1.1.2. La loi quinquennale de 1993 : la Région acteur pivot

La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (adoptée le 20 décembre 1993) constitue la seconde étape de la décentralisation. Elle consiste à donner aux conseils régionaux une compétence plénière en matière de formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans⁵.

« A l'issue d'une période de cinq ans à compter de la date de publication de la loi no 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, la région aura compétence pour l'ensemble de la formation professionnelle continue en faveur des jeunes de moins de vingt-six ans » (art. 49)

Cette compétence se traduit en actes selon une procédure graduelle et un certain nombre de mesures phares. Les actions qualifiantes sont transférées à la date du 1^{er} juillet 1994 (actions de formation professionnelles accordant une qualification relevant du champ de l'enseignement technologique ou reconnue par les branches). Les actions de pré-qualification – c'est à dire les actions de formation continue s'adressant aux jeunes sans qualifications et autrefois administrées par les Directions Régionales de la Formation Professionnelle dans le cadre du Crédit Formation Individualisé jeunes – sont transférées à la demande de la Région durant une période de cinq années (loi *quinquennale*). Durant cette période transitoire, les Régions qui le souhaitent peuvent se saisir par convention de cette compétence. En tout état de cause, le transfert total aura été complété au plus tard le 1^{er} janvier 1999.

³ Cité dans C. Julien, Les politiques régionales de formation professionnelle continue, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 52.

⁴ Un autre événement vient aussi préparer les confrontations futures et revendications des Régions, c'est le livre de Jean Pierre Soisson et Bruno Rémond qui critique fortement l'incomplétude de la décentralisation de 83 et plaide pour son approfondissement. Jean-Pierre Soisson, Jean-François de Martel et Bruno Rémond, *L'Enjeu de la formation professionnelle*, Paris, Fayard, 1986.

⁵ Avant 1993, quatre grands acteurs institutionnels intervenaient dans le champ de la FPC des jeunes : le conseil régional pour l'apprentissage, le rectorat et la DRAF pour l'enseignement professionnel dans les lycées, la DRTEFP pour les actions d'insertion et de qualification réalisées dans le cadre du Crédit Formation Individualisé et les organisations professionnelles pour les formations en alternance. Après 1993, c'est la Région qui organise ces qualifications.

La principale mesure, qui rejoint la compétence avant tout organisationnelle des Régions, de la loi quinquennale dans ce domaine est l'obligation faite aux Régions de produire un PRDFPJ (Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes). Ce PRDFPJ confirme la Région dans son rôle d'acteur pivot à travers la coordination des actions de formation continue puisque le PRDFPJ doit permettre « *la programmation à moyen terme des réponses aux besoins de formation, permettant un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation et prenant en compte les réalités économiques régionales et les besoins des jeunes, de manière à leur assurer les meilleures chances d'accès à l'emploi* » (art.83). L'existence de ce PRDFPJ atteste ainsi de la double mission que la décentralisation assigne aux Régions en matière de formation professionnelle : la capacité à conduire ses actions propres et la coordination dans l'espace régional des interventions des autres acteurs.

Les Régions ont aussi vocation à animer les politiques d'accueil, d'information et d'orientation puisque l'article 52 instituant le Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes, invite à la définition d'un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique d'information et d'orientation.

1.2. L'Acte II de la décentralisation : le renforcement de la territorialisation

La territorialisation des politiques de formation a été renforcée à plusieurs reprises depuis la loi quinquennale. 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 (CCREFP). La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a élargi le champ d'application du PRDFPJ (devenu PRDF – voir encadré 1) en intégrant les publics adultes et les formations de l'AFPA. Par ailleurs, depuis 1987, les Régions, l'Etat et les branches professionnelles ont la possibilité de conclure des contrats d'objectifs territoriaux (COT) dans la perspective de rendre plus cohérente régionalement une offre de formation segmentée entre des dispositifs nombreux et divers : formation professionnelle scolaire, apprentissage, contrats de formation en alternance...

Encadré 1

L'élaboration du PRDF, animée par la Région, repose sur un écheveau complexe de concertations et de négociations. Aussi la construction des règles du jeu régional n'est jamais le produit de la volonté du seul conseil régional mais la résultante de multiples interactions avec les « partenaires » économiques et sociaux (interprofessionnels et de branches), les autres collectivités territoriales, les représentants de l'Etat et même le niveau européen compte tenu des financements que ce dernier est susceptible d'apporter (Verdier et Vion, 2005).

Pour schématiser, tout PRDF se situe finalement par rapport à trois lignes de force possibles : les branches, les territoires et les individus. Chacune est une manière d'exprimer un type de demande (respectivement adossé à des objectifs notamment formulés en termes de métiers, de bassins et de parcours) à l'égard des offres de formation. Dans les faits, chaque référentiel régional exprime un certain dosage de ces trois modalités de structuration de l'action publique (Healy et Verdier, 2010).

Le second acte de la décentralisation, en 2003, institue le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales et s'accompagne du transfert de nouvelles compétences en 2005. La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social revisite les objectifs de la formation professionnelle demeurés quasi-inchangés dans le code du travail depuis 1971, crée le droit individuel à la formation et modifie certaines dispositions relatives à l'apprentissage. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, étend cette compétence à la programmation et la coordination des actions de formation professionnelle destinées à l'ensemble des publics jeunes comme adultes et aménage un transfert progressif sur trois ans des crédits consacrés par l'Etat aux stages AFPA et renforce 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 les nombreux dispositifs d'Etat en matière de politique d'emploi ou d'éducation qui mobilisent ou déstabilisent les compétences régionales dans 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 territorialisation soit en France instable et sans cesse en chantier (Berthet, 2011a).

La dernière réforme de la formation professionnelle continue, adoptée le 24 novembre 2009 (relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie), bouleverse à nouveau les équilibres antérieurs à peine stabilisés en transformant le principal outil de programmation des conseils régionaux – le Plan régional de développement de la formation (PRDF), institué par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 pour les jeunes et étendu en 2004 à l'ensemble des publics de la formation professionnelle, – en contrat de plan co-signé par le Président de la région, le Préfet et le Recteur. Cette nouvelle loi reprend pour une large part les termes de l'accord national interprofessionnel signé entre les partenaires sociaux en janvier de la même année. Ce mécanisme d'élaboration de la réforme permet de souligner un trait distinctif (tenant à l'importance) des systèmes de relations professionnelles dans la régulation de la formation. Ces deux éléments – rôle du partenariat social et rapports complexes entre Etat et Régions – indiquent que le domaine de la formation professionnelle est largement percuté par le développement de logiques de gouvernance où les conseils régionaux jouent en premier lieu un rôle de coordination et d'ensemblage territorial d'acteurs multiples. C'est également un domaine d'action publique où la régulation se construit dans une tension permanente entre logiques territoriale et de branche professionnelle (Berthet, 2011a). Enfin, le législateur français a acté un renforcement des compétences régionales par la loi du 5 mars 2014 qui introduit une série de changements en modifiant la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions en matière d'orientation⁶. A compter du 1^{er} janvier 2015, les Régions ont en charge d'organiser sur leur territoire un service public régional de l'orientation (SPRO) et d'inscrire leur programmation en matière d'orientation dans un « schéma prévisionnel de développement du service public régional de l'orientation » inclus dans son contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle.

1.3. La décentralisation et les besoins de connaissance

1.3.1. Territorialisation et besoin d'expertise : le développement des OREF

Cette relation est ancienne et elle a connu des stades divers. Depuis les conférences des grands scientifiques devant le parterre de l'Assemblée Nationale aux cabinets privés de conseil et d'expertise en passant par les grands organismes experts de la Nation (INSEE, Commissariat Général du Plan, DATAR, Céreq, etc.) et les experts des grands corps d'Etat (ingénieurs des Mines, des Ponts ou de l'ENA), toute une palette de figures se sont succédées et parfois stratifiées. De la même manière, nombre d'administrations centrales et déconcentrées de l'Etat se sont dotées de services d'étude et de prospective.

Dès le milieu des années 1980, certaines Régions commencent à se doter d'outils d'observation de la relation formation-emploi afin d'améliorer leur connaissance de domaines dans lesquels elles acquièrent de nouvelles responsabilités : l'éducation, la formation et le développement économique. Parallèlement, en 1987, le gouvernement entreprend de relancer la prospective formation-emploi⁷ et au

⁶ « L'Etat définit, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur. (...), il met en œuvre cette politique dans ces établissements scolaires et d'enseignement supérieur et délivre à cet effet l'information nécessaire sur toutes les voies de formation aux élèves et aux étudiants. La région coordonne les actions des autres organismes participant au service public régional de l'orientation ainsi que la mise en place du conseil en évolution professionnelle, assure un rôle d'information et met en place un réseau de centres de conseil sur la validation des acquis de l'expérience » (Loi n°2014-288 du 5 mars 2014 - art. 22).

⁷ À un niveau macro-économique, il confie au BIPE (Bureau d'information et de prévisions économiques) des outils de prévision développés antérieurement par l'Insee au titre de ses contributions à l'élaboration du plan national. Au niveau

niveau régional, il incite à la création d'Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) sur la base des premières expériences lancées par les Régions (Healy et Verdier, 2010). La circulaire du 16 février 1988 assigne aux OREF un objectif commun – élaborer des outils de diagnostic et de prospective partagés par les acteurs régionaux (Bertrand *et al.*, 2003) –, mais laisse le soin à ces derniers de définir la forme institutionnelle et les méthodes de leurs observatoires respectifs. A compter de la fin des années 1980, on assiste à l'émergence de réseaux territoriaux d'expertise dans le cadre d'un Etat décentralisé⁸ (Desrosières, 1997 cité in Verdier, 2010).

Là ou auparavant seul un décideur public central se faisait porter la bonne parole par ses experts, la décentralisation a fait germer à tous les niveaux territoriaux des décideurs avides d'information. La commandite publique a explosé et, par effet miroir, les organismes d'étude se sont multipliés auprès de tous ces potentats locaux. Plus de princes amènent plus d'experts, c'est une règle constante de l'action publique : elle est d'or en situation de gouvernance territorialisée. Au-delà de la fonction nécessaire et réelle d'apport d'information pour le système politique régional, on observe que la fragmentation du pouvoir, et donc sa plus faible légitimité, appellent la connaissance à la rescousse. L'expertise est donc partie prenante de la gouvernance territoriale dans le domaine des politiques sociales et singulièrement dans celui des politiques de formation professionnelle (Berthet T. et Richard A, 2002).

1.3.2. Développer une culture de l'évaluation

Sur la même période, les pratiques d'évaluation des politiques publiques se sont développées et ont évolué. Dans le champ de la formation professionnelle, la loi quinquennale prévoit – dans son article 53 – une évaluation tous les trois ans des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue par le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (devenu Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie – *CNFPTLV*, et actuellement Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles – *CNEFOP*). L'accent est mis sur la recherche de mesures propres à améliorer les résultats des politiques régionales (en particulier sur l'égalité des chances) et à assurer la cohérence et la complémentarité des politiques régionales entre elles et avec les actions menées par l'Etat. L'évaluation nationale présentée dans la loi de décembre 1993 échappe à la maîtrise des Régions puisqu'elle est confiée à une instance tripartite – pouvoirs publics / patronat / syndicats de salariés – placée auprès du ministre du Travail : le Comité national de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage (CCPR). Lors de la troisième évaluation (2000-2003), le CCPR a institué un « groupe régional de suivi de l'évaluation », instance ad hoc rassemblant dans chaque région le conseil régional, les services de l'Etat et les partenaires sociaux, visant à décentraliser le dispositif d'évaluation et à favoriser l'appropriation de ses résultats par les acteurs régionaux⁹.

Au niveau régional, depuis 2002 les missions du CCREFP¹⁰ visent à « favoriser la concertation entre les divers acteurs afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle et d'emploi. Il est notamment en charge des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques » (section 3, article 152, 3^{ème} alinéa de la loi n°2002-73). Mais, la complexité croissante de l'action publique a rendu beaucoup plus ardue l'analyse et a fortiori l'imputabilité des effets d'une action publique (Verdier, 2006) et dans les faits, les CCREFP peinent à assumer ce rôle¹¹.

La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie et le décret du 24 août 2011 élargissent les missions du Conseil national : ils lui confient

sectoriel, il ouvre aux « partenaires » sociaux la possibilité de conclure des contrats d'études prospectives destinés à éclairer l'évolution des qualifications.

⁸ Desrosières A. (1997), « Refléter ou instituer : l'invention des indicateurs statistiques » in Dupoirier E. et Parodi J-L. (dir.), *Les indicateurs socio-politiques aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, p. 15-33 ; cité par Healy et Verdier, 2010, p. 143.

⁹ Plaquette « Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle », CCPR octobre 2001, 26.

¹⁰ Créés par la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002, dite « loi de modernisation sociale » et le décret du 29 avril 2002.

¹¹ Mission d'audit de modernisation, Rapport Sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale Ministère de la Santé et des solidarités, Janvier 2007, p.60.

l'évaluation des politiques de formation professionnelle et étendent sa mission notamment à l'appui au suivi et à l'évaluation des Contrats de Plan Régionaux de Développement des Formations Professionnelles (CPRDFP). Dans le cadre de ce suivi, le CNFPTLV a accompagné la mise en place des CPRDFP et conduit plusieurs études sur leur construction et les grandes orientations régionales qui s'y dessinent. La formation des demandeurs d'emploi est l'une d'elles¹². Cette problématique, rencontrée par l'ensemble des Régions, nécessite de leur part une démarche d'appropriation de l'évaluation coordonnée visant à planifier et produire à plusieurs partenaires des résultats et une analyse partagée des données. Ce processus d'apprentissage est complexe car il repose à la fois sur l'acquisition de méthodes de travail coopératives (planifier et produire à plusieurs partenaires des résultats, et parvenir à une analyse partagée des données) et le développement d'une culture commune de l'évaluation.

Malgré des formes évaluatives sans cesse renouvelées, il reste difficile de saisir la nature des multiples changements qui se sont opérés dans le cadre de la décentralisation de la formation professionnelle.

¹² CNFPTLV, CPRDFP 2011-2014/2015 Orientations et gouvernance, *Jalons de la formation professionnelle*, juin 2012.

2. COMMENT ANALYSER LES CHANGEMENTS DE LA RÉGIONALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ?¹³

Le changement est une composante intrinsèque des politiques publiques. L'objet même de celles-ci est d'apporter un changement, une nouvelle manière d'aborder et d'outiller la conduite du changement au regard d'un problème social donné. La mesure du changement est ainsi une des tâches à laquelle s'attache l'analyse des politiques publiques. En France, les modèles d'analyse développés au sein de la sociologie de l'action publique donnent une place centrale à la variable cognitive – entendue ici comme un ensemble de représentations sociales relatives à une question jugée légitime à faire l'objet d'une régulation par les autorités publiques et inscrites de ce fait à l'agenda politique – dans l'explication du changement. En suivant ces prémisses, on proposera ici d'aborder le changement dans les politiques de formation au prisme d'un répertoire de légitimation qui place en son cœur la dimension de la proximité puis, on proposera un modèle d'analyse du changement qui croise logique sectorielle et composantes des politiques publiques.

2.1. La proximité : un répertoire de légitimation qui innerve l'architecture des dispositifs de formation et d'emploi

La politique de formation professionnelle héritée des grandes heures de la planification et de la prospective adéquationniste des métiers et qualifications avait comme unique niveau territorial de conception et de mise en œuvre l'espace national. Elle était conduite par la seule administration d'Etat (la délégation à la formation professionnelle et son administration de mission territoriale) 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'Etat. Par opposition, la conception contemporaine de la politique de formation, en phase avec la logique qui a animé sa décentralisation¹⁴, 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. En d'autres termes, 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. La proximité offre un répertoire de légitimation qui innerve aujourd'hui toute l'architecture des dispositifs de formation et d'emploi (Bel & Berthet, 2009).

D'un point de vue sectoriel, l'analyse secondaire de matériaux empiriques amassés à l'occasion d'une série de travaux de recherche sur la relation formation-emploi (Berthet, 1999, 2005 a&b, 2007b ; Bel & Berthet, 2009 ; Berthet & Iriart, 2009 ; Berthet & Conter ; Berthet & Cuntigh, 2004 ; Berthet, Cuntigh, Gayraud, 2004) permet d'identifier trois lignes de force qui composent le registre sectoriel d'action publique dans le champ de la formation professionnelle : territorialisation, individualisation et hybridation croissante d'acteurs privés/publics. La notion de proximité renvoie directement à et légitime ces 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.

¹³ Cette partie est tirée d'une série d'articles de T. Berthet de 2011a et b.

¹⁴ L'analyse que livre Christian Julien des débats parlementaires précédant la décentralisation de 82 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).

Ces trois variables – territorialisation, individualisation et hybridation – recouvrent des niveaux de changement dans les politiques de formation qui s’opposent aux cadres de la conception ancienne et encore active dans ce domaine d’action publique (Berthet, 2011).

2.2. La notion de registre d’action publique, un moyen de saisir le changement dans le champ de la formation professionnelle¹⁵

Si l’analyse des politiques fournit des perspectives intéressantes sur le changement dans l’action publique, c’est la plupart du temps en privilégiant alternativement la dimension cognitive (représentations), instrumentale ou organisationnelle et plus rarement en intégrant ces trois dimensions dans un même schéma explicatif. Mais surtout, la dimension sectorielle¹⁶ du changement et de ses modes de légitimation est généralement négligée ou renvoyée au volet empirique de la recherche. Or il apparaît clairement que c’est l’ensemble de ces dimensions qu’il faut prendre en considération pour analyser finement les processus de changement. La notion de registre d’action publique permet d’intégrer ces différentes dimensions (Berthet, 2011b). L’intérêt de la notion de registre d’action publique vise à intégrer dans une seule construction analytique les dimensions organisationnelles et instrumentales de l’action publique. Elle permet appréhender le degré d’institutionnalisation du changement en évaluant de manière concomitante comment il se diffuse au sein de chacune de ces composantes.

Comme on vient de le voir, trois lignes de force composent le registre sectoriel d’action publique dans le champ de la formation professionnelle : territorialisation, individualisation et hybridation croissante d’acteurs privés/publics. L’intérêt de la notion de registre d’action publique sectoriel réside ainsi dans la faculté de combiner les lignes de forces sectorielles aux dimensions constitutives du registre d’action publique (représentations, instruments, organisations) afin d’offrir un dispositif analytique qui permette de saisir le changement y compris dans une perspective comparée¹⁷. 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).

Il importe donc de croiser dans une même matrice d’analyse les composantes du changement dans les politiques publiques (représentations, organisations, instruments) et celles propres au secteur étudié.

¹⁵ Cette partie est construite à partir d’une série d’articles de Berthet T. publiés entre 2010 et 2012.

¹⁶ Par secteur, on fait référence à la notion de secteur d’action publique conçue comme le résultat d’un processus de différenciation/spécialisation de l’action publique qui a vu émerger et s’institutionnaliser une série de secteurs d’action publique (éducation, santé, transport, jeunesse, travail, etc.) au sein de l’organisation étatique.

¹⁷ C’est en effet à l’occasion d’une comparaison des politiques infranationales de l’emploi en France et en Wallonie que ce modèle a été développé (Berthet & Conter, 2009).

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

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

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

A la lecture du tableau qui précède, il apparaît que les niveaux des représentations et des instruments ont connu des transformations facilement repérables. 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, bien documenté 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 aux usagers les nouveaux instruments de l'action publique, construits en phase avec les nouveaux principes d'action publique, qu'à eux-mêmes...

Il faudrait naturellement compléter une analyse en termes de diffusion du changement par une prise de compte de l'intensité des transformations.

2.3. Quand les instruments d'action publique produisent de profondes transformations : l'exemple du nouveau code des marchés publics¹⁸

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'opérateur du service public de l'emploi, 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* ».

Du côté des collectivités territoriales, cette innovation institutionnelle transforme leur posture et ses 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, p. 22 et sv. ainsi que les réponses des Régions). Elle s'est notamment traduite par la nécessité d'acquérir ou de développer les compétences internes nécessaires à la conduite d'une ingénierie de commande publique. Un point apparaît ici central qui concerne la définition des besoins de formation. Si jusqu'en 2002, les Régions pouvaient se

¹⁸ Cette partie reprend la fin d'un chapitre d'ouvrage de T. Berthet, « La régionalisation de la formation professionnelle. Les multiples facettes d'un changement discret », in Sylvain Barone. *Les politiques régionales en France*, La Découverte (Paris), pp.51-64, 2011, Recherches / Territoires du politique.

« 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 terme d'offre territorialisée de formation. Or, à la différence des services d'Etat, les conseils régionaux disposent rarement en interne des services d'études permettant de réaliser cet état des lieux préalable à la formulation de la commande 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'offre 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. A 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 alors même qu'ils sont très inégaux en termes de taille et d'ingénierie. Ce transfert de l'avance financière des commanditaires aux prestataires a considérablement fragilisé ces derniers. 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). Par contre, 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 conclue 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).

L'introduction du NCMP déborde ainsi largement le cadre strictement financier ou, plus précisément, il 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 à 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'Etat (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).

En rupture avec cette logique d'instrumentation de l'action publique par le marché, la recherche de solutions alternatives à l'application stricte du NCMP par les conseils régionaux dans le cadre de Service Public Régionaux de la Formation (SPRF) et sous forme de SIEG (Service d'Intérêt Economique Général) témoigne à la fois de la force d'impact de la mise en œuvre de cet instrument et de la conception singulière de la régulation qui la soutient. En effet, le retour à des logiques de mandatement et/ou de subventionnement souligne les limites d'un outil qui a profondément déstabilisé le « marché » de la formation et ses protagonistes. Il atteste également de la critique faite d'un instrument qui, derrière la neutralité technique d'un dispositif visant à rationaliser la commande publique, cache une conception marchande présidant à la délivrance d'un service public. Les dispositions de la loi de mars 2014 offrent à cet égard, pour les publics les plus éloignés de l'emploi, la possibilité revendiquée par les régions d'une habilitation pour 5 ans (maximum) des prestataires dans le cadre d'un SPRF. Ce processus de réajustement des modes opératoires de la commande publique témoigne ainsi de la force des changements introduits dans la régulation de la formation par la mise en œuvre d'un instrument d'action publique singulier, le NCMP.

CONCLUSION

Comme on vient de le voir, la compétence des conseils régionaux et, de manière plus globale, la plus-value de la territorialisation en matière de formation professionnelle continue, résident ainsi avant tout dans la capacité à coordonner les interventions de différents acteurs sur l'espace régional en fonction d'orientations politiques définies par la collectivité régionale. Si la légitimité des Régions dans ce domaine semble bien acquise, leur capacité politique à assumer cette mission de coordination constitue un premier axe d'interrogation. Les analyses conduites sur la décentralisation de la formation depuis 1993 soulignent l'importance de ce rôle d'ensembliser des régions mais aussi ses nombreuses limites liées principalement aux ambiguïtés politiques de la décentralisation et à la capacité à structurer les partenariats locaux (Mallet, 2006).

Le changement introduit par la régionalisation est un processus complexe et subtil. Il regroupe des processus très divers. Il n'affecte pas de manière univoque l'ensemble d'une politique publique mais se fixe avec plus ou moins de force sur certains de ses segments. Il faut ainsi distinguer dans un premier temps la diffusion du changement afin d'identifier les niveaux d'une politique qui sont plus directement touchés. Il est ensuite nécessaire d'étudier l'intensité du changement dans chacun des niveaux pour saisir de manière qualitative les processus de transformation à l'œuvre. Les deux exemples étudiés ici montrent que le changement d'instrument que constitue le passage au code des marchés publics provoque des bouleversements profonds dans la mise en œuvre des politiques régionales de FPC. A l'opposé, l'exemple des agences d'orientation montre que le niveau des organisations connaît des transformations plus lentes, du fait notamment de mécanismes d'institutionnalisation qui jouent sur des temporalités plus longues. Ces constatations ont des conséquences sur le travail de recherche sur les politiques territoriales. Du point de vue du travail empirique, il ressort de cette étude sur la formation professionnelle que la régionalisation n'est pas un processus de changement homogène et qu'elle suppose des travaux empiriques approfondis pour être saisie dans toute sa diversité. D'un point de vue théorique, il s'avère tout aussi nécessaire de se doter d'outils d'analyse permettant à la fois de mieux distinguer tout en les intégrant les différentes facettes du changement.

BIBLIOGRAPHIE

- Bel M., Berthet T., Mériaux O. (Coord.) (2003), « La décentralisation de la formation professionnelle ».
- Berthet T. & Richard A. (2002), « L'expertise territoriale, un enjeu dans les nouvelles configurations d'acteurs », in M. Vernières et J. Timotéo, *Dynamiques du local. 10 ans de recherches sur l'approche localisée de la relation formation-emploi*, Céreq.
- Berthet, T. & Cuntigh, P., (2004). « 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*, eds. X. Itçaina, R. Lafore and C. Sorbets. Politiques du social Edition. Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux.
- Berthet, T., Cuntigh, P., & Gayraud, L. (2004), « Chronique d'une décentralisation », in Bel, M. & Dubouchet, L., *Décentralisation de la formation professionnelle, un processus en voie d'achèvement ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Berthet, T. & Conter, B. (2009), « Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique en Wallonie et en France » in Barnay, T. & Legendre, F., *Emploi et politiques sociales. Défis et avenir de la protection sociale*, Paris, L'Harmattan.
- Berthet T. (2011a), « Formation professionnelle », in Pasquier R., Guigner S., Cole A., *Dictionnaire des Politiques Territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Berthet T. (2011b), « La régionalisation de la formation professionnelle, les multiples facettes d'un changement discret », in Barone S., *Les politiques régionales en France*, La Découverte (Paris), Recherches / Territoires du politique, pp.51-64.
- Berthet T. (2012), « Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement », *Schedae*, prépublication n°3 (fascicule 1), pp.33-44.
- Bertrand H., Hillau B. et Richard A. (2003), « L'expertise en région : entre légitimité de la connaissance et utilité pour l'action », *Formation Emploi*, n° 84, p. 11-25.
- Healy A. et Verdier E. (2010), « Dispositifs de connaissance et action publique en région : les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Provence-Alpes-Côte d'Azur versus Rhône-Alpes », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010/1 n° 5, p. 141-164.
Ou : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2010-1-page-141.htm>
- Mallet L. (2006), « Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle compétences sans moyens, moyens sans compétences ? », *Formation-Emploi*, n°93, p. 99- 113.
- Mériaux O. (2005), « Le débordement territorial des politiques sectorielles », Faure A., Douillet A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, PUG (Presses Universitaires de Grenoble), pp.27-32, Symposium.
- Verdier E. (2006), « Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ? », *Education et sociétés* 2/2006 (n° 18), p. 55-72.