

Centre Associé Régional  
de **Bordeaux** — Céreq



Centre  
Emile Durkheim  
Sciences Po Bordeaux  
CNRS UMR 5116 - Université de Bordeaux Segalen



## **DECENTRALISATION ET ACTION PUBLIQUE : QUELS CHANGEMENTS DANS LES SECTEURS DE L'EDUCATION ET LA FORMATION ?**

Sous la direction de Laure Gayraud  
*Centre Régional Associant le Céreq au Centre Emile Durkheim*

mars 2015

## Liste des auteurs

**Maïten Bel** est ingénieur de recherche au CNRS et a travaillé sur les questions d'action publique territorialisée dans le domaine emploi-formation tant au CEREQ qu'au CNRS (IDEP-GREQAM).

**Thierry Berthet** est Directeur de recherche CNRS, Chercheur au Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux, Université de Bordeaux, Directeur du Centre associé au CEREQ en Aquitaine.

**Pascal Caillaud** est Chargé de recherche CNRS - Laboratoire Droit et changement social (DCS), Université de Nantes - Directeur du Centre associé au CEREQ des Pays de la Loire.

**Laure Gayraud** est chargé d'études au Centre d'Etudes et de REcherches sur les Qualifications (Céreq), au Centre régional associant le Céreq au Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux, Université de Bordeaux.

**Guillaume Gourgues** est Maître de conférences en science politique, Chercheur au Centre de Recherches Juridiques de Franche-Comté, Chercheur associé au laboratoire Pacte (Politiques publiques, ACtion politique, Territoires).

**Bernard Hillau** est ingénieur de recherche, à la retraite. Il a été directeur de l'OREF en Région PACA de 1996 à 2003 et animateur du réseau des Centres associés du Céreq de 2004 à 2011.

**Romain Pasquier** est Directeur de recherche CNRS au Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE), Sciences Po Rennes, Université de Rennes 1.

**Xavier Pérez** est docteur en droit et docteur en sciences de l'éducation, anthropologue de formation, auteur de la thèse « La raison fiscale de l'ancienne France à la naissance de l'Etat décentralisé contemporain ».

**Robert Pierron** est conseiller technique au sein du Pôle Culture, Education, Sport, Jeunesse-Solidarité, Maîtrise d'ouvrage, du Conseil régional d'Aquitaine.

**Catherine Soldano** est maître de conférences en sociologie à l'université de Toulouse Jean Jaurès. Elle anime le pôle Territoires et Action Publique du Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir.

**Dominique Vial** est docteur en sociologie, elle a travaillé à l'Observatoire Régional des Métiers de la Région PACA. Elle est actuellement consultante chez Amnyos.

**Céline Vivent** est chargée d'études au centre associé régional Céreq-ESO (Espaces et Sociétés).

## Sommaire

Liste des auteurs .....	2
Introduction générale – <i>L. Gayraud</i> .....	10

### Première partie

#### Décentralisation et dynamiques de changements : des enjeux transversaux

Pouvoir régional et action publique en France – <i>R. Pasquier</i> .....	17
Résumé .....	17
Introduction .....	19
I Contours et fabrique de l'espace régional d'action publique .....	19
1.1 L'extension de l'action publique régionale .....	19
1.2 Un espace politique dépendant .....	23
1.3 Des espaces différenciés .....	24
II Pouvoir régional et gouvernance territoriale .....	26
2.1 Coalitions régionales et négociation de l'action publique .....	26
2.2 La régionalisation des secteurs d'action publique .....	29
2.3 La résistance de l'Etat jacobin .....	32
Conclusion.....	33
Bibliographie .....	34

**Analyse des politiques publiques et problématisation du changement dans les politiques de formation professionnelle – L. Gayraud et T. Berthet..... 37**

Résumé ..... 37

Introduction ..... 38

I La décentralisation de la formation professionnelle : une politique territoriale sans cesse en chantier ..... 38

1.1 1983-1993 : Le temps des apprentissages institutionnels ..... 38

1.2 L'Acte II de la décentralisation : le renforcement de la territorialisation ..... 41

1.3 La décentralisation et les besoins de connaissance ..... 43

II Comment analyser les changements de la régionalisation de la formation professionnelle ? ..... 46

2.1 La proximité : un répertoire de légitimation qui innove l'architecture des dispositifs de formation et d'emploi ..... 46

2.2 La notion de registre d'action publique, un moyen de saisir le changement dans le champ de la formation professionnelle ..... 47

2.3 Quand les instruments d'action publique produisent de profondes transformations : l'exemple du nouveau code des marchés publics..... 50

Conclusion..... 53

Bibliographie ..... 54

**Dépendance et autonomie des finances publiques locales – Quel statut pour l'argent public ? – X. Pérez..... 56**

Résumé ..... 56

Introduction ..... 57

I De la dépendance directe à l'autonomie contrôlée..... 58

1.1 La modification des règles du jeu administratif avec la décentralisation ..... 59

1.2 Les compensations obligatoires ..... 62

II De l'autonomie contrôlée au retour des dépendances d'antan ..... 64

2.1 Les nouvelles formes de contrôle : la compétence et le budget ..... 64

2.2 D'un contexte chaotique à une rénovation possible ..... 68

Conclusion..... 72

Bibliographie ..... 72

<b>La participation des usagers aux politiques régionales : comprendre les trajectoires différenciées des « publics » – G. Gourgues.....</b>	<b>74</b>
Résumé .....	74
Introduction .....	76
I L’usager et ses « publics » .....	78
1.1 La figure du « ressortissant-usager » .....	80
1.2 La figure du « public-cible » .....	81
1.3 La figure du « citoyen-usager » .....	83
II L’usager comme produit et ressource des politiques d’emploi-formation (Rhône-Alpes et PACA) .....	84
2.1 Rhône-Alpes : l’impossible greffe des « citoyens » .....	85
2.2 Paca : la stabilité inattendue de l’expression collective des usagers.....	89
Conclusion.....	96
Bibliographie .....	98

## **Deuxième partie**

### **Trajectoires régionales et décentralisation de la formation professionnelle : évolution des enjeux et questions actuelles**

<b>La décentralisation de la promotion sociale : Une analyse juridique à partir du cas ligérien – P. Caillaud .....</b>	<b>102</b>
Résumé .....	102
Introduction .....	103
I L’indétermination juridique de la promotion sociale.....	104
1.1 L’incertitude initiale des textes fondateurs. ....	105
1.2 La promotion sociale : la grande absente des lois de décentralisation. ....	107
II La disparition des politiques régionales de promotion sociale en Pays de la Loire	108

III	La réforme de 2014 : revisiter la notion de « promotion sociale » ?.....	112
3.1	L'existence de notions connexes à la promotion sociale .....	112
3.2	L'accès à la qualification : une nouvelle conception de la promotion sociale ? ...	114
	Conclusion.....	<b>118</b>
	Bibliographie .....	<b>118</b>

## **Politiques sociales régionales émergentes : le cas du décrochage et de l'orientation en Aquitaine – T. Berthet .....**

	Résumé .....	<b>120</b>
	Introduction .....	<b>121</b>
I	Un processus de mise à l'agenda concomitant lié aux émeutes urbaines de 2005 mais différent .....	121
1.1	L'orientation : une compétence ancienne et méconnue.....	121
II	Le décrochage scolaire mis à l'agenda des régions.....	124
III	Une anticipation par l'expérimentation .....	126
3.1	Expérimenter un Service Public Régional de l'Orientation .....	127
3.2	Politiques expérimentales de lutte contre le décrochage scolaire : Le cas des réseaux pour la persévérance scolaire en Aquitaine. ....	130
IV	Deux compétences transférées au premier janvier 2015 .....	133
	Conclusion.....	<b>135</b>
	Bibliographie .....	<b>136</b>

## **Les enjeux de l'expertise en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, retour sur la création de l'Observatoire Régional des Métiers – B. Hillau .....**

	Résumé .....	<b>138</b>
I	Naissance et renaissance de l'Observatoire régional des métiers.....	139
II	La structuration du nouvel ORM sur des bases d'autonomie financière, juridique et techniques .....	140
III	Production de la connaissance et aide à la décision .....	141
	Conclusion.....	<b>143</b>
	Bibliographie .....	<b>144</b>

<b>L'émergence de dispositifs locaux de coordination : quelle institutionnalisation ? Quelle pérennité ? – M. Bel et D. Vial.....</b>	<b>145</b>
Résumé .....	145
Introduction .....	146
I Réappropriation et adaptation de cadres normatifs : modalités de fabrication des dispositifs locaux de coordination .....	148
1.1 Repenser des dispositifs existants par ailleurs.....	149
1.2 S'engager dans des expérimentations .....	151
II Vers l'émergence d'un espace fonctionnel ? .....	154
2.1 Le recours à la connaissance pour objectiver l'action .....	155
2.2 La participation et la communication pour gagner en légitimité.....	157
Conclusion.....	159
Bibliographie .....	159

<b>La décentralisation vue depuis la question du décrochage scolaire : l'exemple de l'Auvergne – C. Vivent.....</b>	<b>161</b>
Résumé .....	161
Introduction .....	163
I Un phénomène multidimensionnel ancré dans les territoires .....	165
1.1 Une inégale répartition territoriale des risques de décrochage scolaire.....	165
1.2 De quel public parle-t-on ?.....	167
II Les conventions comme canevas du décloisonnement interinstitutionnel.....	168
2.1 Un appareil conventionnel qui ouvre les institutions .....	169
2.2 Comment faire plus, comment faire mieux ?.....	170
III Le décloisonnement dans les faits.....	172
3.1 La coordination autour du <i>feedback</i> permanent .....	172
3.2 Les cellules de veille éducative comme lieu d'apprentissage collectif .....	174
Conclusion .....	175
Bibliographie.....	176
Sitographie.....	178

**L'enseignement supérieur et la recherche à l'horizon 2020, un défi pour les régions – L. Gayraud et C. Soldano ..... 179**

Résumé ..... 179

Introduction ..... 181

I Les régions, chefs de file pour penser les stratégies territoriales d'Enseignement Supérieur Recherche et Innovation ..... 182

1.1 L'élaboration des schémas régionaux d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation : une mesure novatrice ? ..... 182

1.2 Vers une normalisation des stratégies régionales ? ..... 184

II Illustrations à partir de quatre régions : différenciation régionale ou normalisation d'un cadre d'action ? ..... 186

2.1 La concertation comme mode d'élaboration du SRESRI ..... 187

2.2 Des schémas qui reprennent les grandes priorités de la loi ESR ..... 187

2.3 ... Avec cependant une hiérarchie différente selon les régions ..... 189

2.4 Lutter contre les inégalités et promouvoir l'innovation ..... 191

III Une nouvelle forme de gouvernance des systèmes territoriaux d'Enseignement Supérieur Recherche et Innovation ? ..... 195

3.1 Un travail politique d'organisation des territoires de l'économie de la connaissance 195

3.2 Un contexte incertain ..... 196

Conclusion ..... 198

Bibliographie ..... 198

**Les contrats d'objectifs territoriaux en Aquitaine Une contribution à la construction d'une expertise collective régionale par la concertation d'acteurs des relations formation-emploi dans le cadre du développement de la décentralisation – R. Pierron ..... 200**

Résumé ..... 200

Introduction ..... 202

I L'idéal type : caractérisation d'un contrat d'objectifs territorial en « régime de croisière » ..... 206

1.1 Le concept de principe et ce qui se fait dans un contexte de « compétences partagées » ..... 206



1.2	Les procédures constitutives de la « vie » d'un COT.....	211
II	Ce qui se passe « dans » les COT : contenu et modalités des échanges.....	215
2.1	En « amont » ou en « aval » de l'action ? .....	215
2.2	Importance des diagnostics : la structuration d'un lieu de travail partagé .....	217
III	Limites et perspectives de l'exercice conduit .....	219
3.1	Les risques d'« usure » et l'évaluation de la pertinence de certains constats critiques.....	220
3.2	Vers une nouvelle organisation des COT et leur relance possible ? .....	222
	Conclusion .....	225
	Bibliographie.....	228
	Sitographie.....	230
	<b>Conclusion générale – L. Gayraud .....</b>	<b>231</b>
	<b>Glossaire .....</b>	<b>236</b>

## Introduction générale

La formation professionnelle fait partie des compétences plénières déléguées en 1982 aux collectivités territoriales par l'Etat central et qui fait depuis l'objet d'actualisations régulières. 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. Une série de lois sont venues consolider les responsabilités des collectivités régionales en matière de formation professionnelle continue, et 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 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 territorialisation soit en France instable et sans cesse en chantier<sup>1</sup>.

Avec comme objectif de faire le point sur plusieurs questions clés que soulève la décentralisation de la formation professionnelle, le centre associant le Céreq au Centre Emile Durkheim a conduit une recherche pour le Centre Henri Aigueperse – UNSA Education – IRES sur le thème de la décentralisation et la formation professionnelle. Ce rapport est le fruit de la collaboration de treize auteur(e)s appartenant au milieu de la recherche ou à des structures impliquées dans la mise en œuvre des politiques régionales de formation. Il est construit en deux parties complémentaires :

La première partie généraliste vise à donner une lecture analytique de la décentralisation et des enjeux de la réforme des collectivités territoriales (4 synthèses). Elle a été confiée à des politistes ou juriste et vise à faire une lecture généraliste et historique de la décentralisation, et à mettre en perspective la capacité politique des Régions au regard des compétences qui leur ont successivement été dévolues. En miroir de la décentralisation, est analysé le mouvement de recomposition des services extérieurs de l'Etat ainsi que l'adaptation des partenaires sociaux à la nouvelle donne amenée par ce changement de contexte.

- *Romain Pasquier* présente l'espace régional comme espace d'action publique caractérisé par l'imbrication des programmes et l'interdépendance réciproque des acteurs politiques et institutionnels. Il interroge la question des contours de

---

<sup>1</sup> T. Berthet, « Formation professionnelle », in In R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole, *Dictionnaire des Politiques Territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

l'action publique régionale et la façon de saisir l'influence d'un pouvoir régional dans des séquences d'action publiques imbriquées.

- *Thierry Berthet et Laure Gayraud* proposent une lecture diachronique des transformations induites par la décentralisation de la formation professionnelle et développent un modèle d'analyse du changement qui vise à mettre en évidence la diffusion du changement dans un champ d'action publique donné.
- *Xavier Perez* centre son propos sur l'argent public, son origine et son utilisation, et par la même sur le phénomène de l'autonomie relative de la finance publique locale.
- *Guillaume Gourgues* aborde la question de la participation des usagers aux politiques régionales. La notion de « public » lui permet d'insister sur la primauté des rapports de force propres aux différentes politiques régionales et aux configurations spécifiques sur lesquelles elles reposent dans la définition du public à faire participer.

La seconde partie traite un ensemble de questions clés abordé à travers le cas d'une région particulière (8 synthèses). Ce second niveau de contributions croise trajectoire régionale dans la décentralisation et dossier thématique. Elle éclaire à partir du cas d'une région une problématique particulière de la décentralisation et permet d'approfondir des questions abordées dans le cadre des synthèses de la première partie.

- *Pascal Caillaud* traite de l'absence de la notion de promotion sociale dans les textes relatifs aux politiques régionales alors que les formations de promotion sociale et professionnelle font parties des actions financées par les conseils régionaux. A partir du cas de la région Pays de Loire, il montre comment certaines Régions ont récemment remis en cause, voire mis fin, à leur programme explicitement dédié à la promotion sociale.
- *Thierry Berthet* aborde, à travers l'exemple des politiques d'orientation tout au long de la vie et de lutte contre le décrochage en Aquitaine, la façon dont les outils de l'analyse des politiques publiques sont mis à contribution pour décrire le processus de mise sur l'agenda régional.
- *Bernard Hillau* approfondit l'enjeu de la construction d'une expertise régionale à partir de la mise en place de l'Observatoire Régional des Métiers en région Provence-Alpes-Côte-D'azur.

- *Maïten Bel* et *Dominique Vial* s'appuient sur l'analyse de l'émergence et du fonctionnement de quatre dispositifs locaux de coordination en région Provence-Alpes-Côte-D'azur pour aborder la question de la création d'espaces fonctionnels dans le domaine emploi-formation-développement économique.
- *Céline Vivent* rend compte d'une expérimentation menée en région Auvergne pour illustrer la place de la lutte contre le décrochage scolaire dans le processus de décentralisation et des diverses formes de coordination d'acteurs nécessaires pour traiter ce problème.
- *Laure Gayraud* et *Catherine Soldano* centrent leur analyse sur la façon dont les Régions investissent – au titre de la clause générale de compétences – les politiques d'enseignement supérieur à partir de la construction des schémas régionaux d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation en Aquitaine, Basse-Normandie, Haute-Normandie et Pays de Loire.
- *Robert Pierron*, analyse les modes de co-construction d'un savoir collectif et concerté (entre services de l'Etat, de la Région, partenaires sociaux et branches professionnelles) à partir de l'élaboration des contrats d'objectifs territoriaux en Aquitaine.

Si la décentralisation de la formation professionnelle reste difficile à présenter comme un objet cohérent d'analyse, les synthèses réunies permettent cependant de dégager certains des enjeux transversaux de ce processus, même si les situations peuvent sensiblement varier d'un espace régional à l'autre. Il est ainsi possible d'identifier deux grands axes (compétences déléguées/financements et les instruments qui soutiennent la coordination de l'action publique) qui permettent d'organiser un certain nombre d'enjeux<sup>2</sup>.

Une premier axe renvoie aux compétences déléguées et aux financements qui leurs sont attachés. Malgré une volonté régulièrement réaffirmée de clarifier les responsabilités, l'espace régional constitue un territoire d'action publique avant tout caractérisé par l'imbrication des programmes, les financements croisés et l'interdépendance réciproque des acteurs politiques et institutionnels. Bien qu'identifiées comme acteurs pivots des politiques de formation depuis la loi quinquennale de 1993, les Régions doivent piloter de longues séquences de négociation via des contractualisations variées, construire des coalitions territoriales dans le but de développer des capacités d'action dans des champs d'intervention très diversifiés (R. Pasquier). Ainsi, le changement introduit par la régionalisation est un

---

<sup>2</sup> Ces dimensions ont été proposées par Eric Verdier lors d'une intervention au Colloque AFAE 2008, École et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis.

processus complexe et subtil. 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 comme le montre l'étude de la diffusion du changement visant à identifier les segments d'une politique les plus directement affectés ; et pour chacun d'entre eux l'intensité du changement à l'œuvre. Il en ressort que 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 (L. Gayraud, T. Berthet).

La complexification de la gestion des finances par les collectivités dans un contexte d'endettement chronique est l'un des segments dans lequel le changement est sensible. Si les Régions possèdent le droit à gérer en toute autonomie leurs finances, elles doivent néanmoins composer avec de nombreux règlements et sont dépendantes des décisions étatiques sur les dotations. De plus, sous pression des autorités européennes et de l'Etat, les collectivités se situent dans un mouvement de spécialisation de leurs compétences les réduisant de plus en plus au rôle d'un établissement public. Dans ce contexte, l'argent perd sa vocation première : soutenir le développement de l'économie, de la santé, l'éducation et de la formation (X. Perez).

La question de la participation des usagers à la politique régionale peut sembler un enjeu où la « mesure » du changement pourrait être plus homogène d'une région à l'autre. Mais l'on constate que selon les configurations locales et sectorielles spécifiques, le « public » concrètement invité à participer varie. Cette plasticité des « publics » pose un problème politique et analytique, puisqu'elle rend très difficile tout exercice comparatif, et donc tout bilan d'ensemble des expériences menées au nom des usagers. De plus, les recherches sur la conduite de l'action publique locale ont largement signalé le caractère horizontal, négocié et polycentrique de cette « gouvernance territoriale »<sup>3</sup>. On comprend alors mal comment l'influence des « usagers » pourrait être démontrée, alors même que celle des élus, des syndicats ou des associations demeurent plus qu'incertaine. (G. Gourgues).

L'accroissement constant des compétences dans différents champs des politiques sociales (formation, lutte contre le décrochage scolaire, éducation, apprentissage, orientation, etc.) dessine les contours de collectivités régionales fortement investies dans le champ de la cohésion sociale. Un tel positionnement permet d'envisager la construction d'une Région-providence assumant une place de premier ordre dans la protection sociale de leurs ressortissants (T. Berthet). L'espace régional a été progressivement adoubi « niveau pertinent » pour piloter les fonctions d'orientation

---

<sup>3</sup> R. Pasquier, V. Simoulin et J. Weisbein (dir.), 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Lectures, Publications de 2007, mis en ligne le 02 octobre 2007, URL : <http://developpementdurable.revues.org/4551>

et de remédiation au décrochage. Les conseils régionaux français émergent progressivement depuis une décennie comme un acteur pivot dans ce pilotage. En l'absence de structures propres, les Régions sont conduites à privilégier une fonction de coordination, de programmation et d'animation de réseaux segmentés par publics et dotés de leurs propres logiques d'action. Mais en dépit d'une accélération nette de la régionalisation un paradoxe demeure flagrant. En effet, tout en prônant le développement d'une logique d'orientation et de formation tout au long de la vie, les réformes conduites en France font perdurer une série de cloisonnements et en premier lieu un clivage indépassable entre orientation scolaire et professionnelle. La première demeure intégralement entre les mains de l'Etat et de ses services déconcentrés tandis que la seconde est de plus en plus décentralisée aux Régions.

Les Régions interviennent aussi dans des secteurs qui relèvent de la clause générale des compétences depuis de nombreuses années. Elles ont à ce titre investi les questions d'enseignement supérieur, en particulier sur le volet recherche et innovation. Les dynamiques territoriales qu'elles ont contribué à engager ont soutenu l'émergence de systèmes territoriaux d'enseignement supérieur et de recherche différenciés sans pour autant effacer le rôle de l'administration centrale. Mais, les fusions annoncées et la métropolisation renforcée risquent de rebattre les cartes en introduisant de nouveaux jeux d'alliance et de concurrence. Se posera alors la question des capacités mobilisatrices des Régions à maintenir des dynamiques collectives sur leur territoire (L. Gayraud, C. Soldano). Le cas « des formations de promotion sociale et professionnelle », qui bien que non prévues par les textes et font pourtant toujours partie des actions financées par les conseils régionaux, met en évidence la fragilité de la stabilité de l'investissement des Régions sur ce type de compétences et leur liberté de remettre en cause un objectif politique précédemment soutenu (P. Caillaud).

Un second axe renvoie aux instruments qui soutiennent la coordination de l'action publique. L'élaboration des Contrats de Plan Régionaux de Développement des Formations Professionnelles (CPRDF – fruits de compromis dont ils sont la résultante) rend compte de la variabilité de pilotage de la politique de formation professionnelle d'une région à l'autre. En terme d'objectifs, s'est exprimée dès les années 90 dans l'ensemble des Plan Régionaux de Développement des Formations (PRDF<sup>4</sup>) la volonté commune de limiter le poids des logiques d'offre et de piloter les dispositifs de formation prioritairement au regard des demandes ou attentes formulées par les milieux professionnels, les territoires et les individus. La délicate conciliation entre ces différentes demandes a été au cœur des PRDF et a pris des tours assez variables d'une région à l'autre et parfois, d'une mandature à l'autre selon, par exemple, le poids donné à l'apprentissage et à l'enseignement professionnel – et en leur sein, aux différents niveaux de formation possibles –, aux régulations de branches, à la prise en

---

<sup>4</sup> Pour rappel, les CPRDF ont remplacé les PRDF avec la loi du 24 novembre 2009.

charge de la formation des jeunes sortis sans qualification etc.<sup>5</sup> L'élaboration des Contrats d'Objectifs Territoriaux (COT), articulée à celle du PRDF, rend compte de l'accumulation produite par un travail collectif montrant très fortement le potentiel de la contribution du délibératif à la fabrication d'une politique publique (R. Pierron). Ce travail, à la fois politique et technique nécessite la mise à disposition de diagnostics qui ont été rendus possibles par le développement des Observatoires Régionaux Emploi-Formation (OREF) (B. Hillau). Le droit à l'expérimentation est l'un des instruments de différenciation du changement d'une région à l'autre. L'illustration de la trajectoire de décentralisation fondée sur une expérimentation sociale régionale introduit la question de la variabilité croissante entre régions qu'offre la possibilité des pratiques d'expérimentations. Chacun des dispositifs présenté est né de la décentralisation et vise à développer l'accès à l'emploi, la formation ou à limiter le décrochage scolaire par une meilleure articulation entre des politiques publiques jusque-là cloisonnées entre secteurs. La pratique de l'expérimentation met en tension la notion de spatialisation – qui invite à s'inscrire dans le contexte local – et celle de professionnalisation qui invite quant à elle à standardiser l'action publique locale et l'interdépendance des acteurs (C. Vivent – M. Bel et D. Vial).

*Laure Gayraud*

*Note au lecteur* : pour des raisons de lisibilité, le terme « Région » avec une majuscule renvoie dans les textes à la collectivité territoriale, alors que « région » à l'espace régional.

---

<sup>5</sup> E. Verdier, « Décentralisation et formation professionnelle, atelier 8 », Administration et éducation, 3, p. 118-120.

## **Première partie**

### **Décentralisation et dynamiques de changements : des enjeux transversaux**



# Pouvoir régional et action publique en France

Romain Pasquier

## Résumé

A partir du constat selon lequel Les collectivités territoriales représentent aujourd'hui plus de 70 % de l'investissement public en France. L'institutionnalisation des régions se joue donc aussi, et peut-être surtout, dans le jeu des politiques publiques régionales<sup>6</sup>. Cette légitimation des Régions par l'action publique est d'autant plus importante qu'elles ne possèdent pas l'ancrage institutionnel de longue durée dont bénéficient les départements et les communes et qu'elles doivent leur émergence à des enjeux d'aménagement du territoire et de développement économique [Pasquier et al. 2011]. Se posent dès lors plusieurs questions : quels sont les contours de l'action publique régionale ? Comment saisir l'influence d'un pouvoir régional dans des séquences d'action publique par nature imbriquées ?

Le pouvoir régional en France est un pouvoir différencié qui se déploie dans les interstices d'une action publique multiniveaux et inter-organisationnelle. On peut le repérer à la fois dans sa capacité à régionaliser certaines politiques sectorielles mais aussi dans l'existence de coalitions régionales présentes de longue date sur certains territoires [Pasquier, 2012]. Cependant, cette montée en puissance du pouvoir régional n'est donc pas un simple ajustement fonctionnel de la bureaucratie étatique. Elle s'accompagne, en France, d'une conflictualité croissante des relations centre/périphérie avec un Etat central qui, malgré ses difficultés, entend continuer à « gouverner à distance ».

L'espace régional constitue un espace d'action publique avant tout caractérisé par l'imbrication des programmes et l'interdépendance réciproque des acteurs politiques et institutionnels. Gouverner cet espace implique donc pour les régions de piloter de longues séquences de négociation *via* des contractualisations variées, de construire des coalitions territoriales dans le but de développer des capacités d'action dans des champs d'intervention très diversifiés. Toutes les institutions régionales n'ont pas la même capacité à produire ces représentations communes du territoire ni à construire

---

<sup>6</sup> Barone, S., « Régionalisation des transports collectifs : la fabrication d'une réforme "consensuelle" », *Sociologie du travail*, vol. 50, n°4 ; Crespy, C., "Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l'action publique territoriale?", *Politiques et Management Public*, vol.25, n°2, 2007, pp.23-44 ; Jouve, B. & al., *La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, *La Découverte*, 2001

des coalitions territoriales élargies transcendant les clivages politiques et les intérêts infrarégionaux. C'est dans l'histoire des pratiques et des identités politiques territoriales que les acteurs régionaux puisent les ressources pour produire les croyances et les valeurs partagées, à même de légitimer des priorités de développement, et stabiliser sur le long terme des coalitions territoriales, comme l'illustre le cas breton. Le pouvoir régional se manifeste ensuite dans la régionalisation de certains secteurs d'action publique (transports, formation professionnelle). Par la mobilisation de ressources politiques, en particulier le registre de la légitimité démocratique, et la construction d'une expertise technique régionale, les Régions s'affirment comme des opérateurs sectoriels incontournables dans les champs de compétence qui sont les leurs.

**Romain Pasquier** est Directeur de recherche CNRS au Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE), Sciences Po Rennes, Université de Rennes 1. Expert associé à l'institut de la gouvernance territoriale (Paris). Membre du conseil scientifique du GRALE (CNRS/Paris 1). Membre du conseil de rédaction des revues *Pouvoirs Locaux* et *Politique européenne*. Après une thèse de doctorat sur la capacité politique des régions en France et en Espagne à l'université de Rennes 1, il est chercheur Jean Monnet au Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen de Florence de 2000 à 2001. Recruté en 2002 au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), il soutient en 2010 son habilitation à diriger des recherches au Centre d'études européennes de Sciences-Po à Paris. Chercheur invité dans plusieurs universités étrangères (Exeter, Aberystwyth, Montréal, Sevilla), Romain Pasquier est expert associé à l'Institut de la Gouvernance territoriale et de la décentralisation (Paris) et membre du conseil scientifique du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE/CNRS). En 2012, il a dirigé un réseau d'experts internationaux financé par la Commission européenne (DG Regio) pour évaluer l'implication des autorités sub-étatiques dans les processus d'intégration continentale et sous-continentale.

## **Introduction**

Les collectivités territoriales représentent aujourd'hui plus de 70 % de l'investissement public en France. L'institutionnalisation des régions se joue donc aussi, et peut-être surtout, dans le jeu des politiques publiques régionales (Barone, 2008 ; Crespy, 2007b ; Jouve et al. 2001). Cette légitimation des régions par l'action publique est d'autant plus importante qu'elles ne possèdent pas l'ancrage institutionnel de longue durée dont bénéficient les départements et les communes et qu'elles doivent leur émergence à des enjeux d'aménagement du territoire et de développement économique (Pasquier et al. 2011). Se posent dès lors plusieurs questions : quels sont les contours de l'action publique régionale ? Comment saisir l'influence d'un pouvoir régional dans des séquences d'action publique par nature imbriquées ? Le pouvoir régional en France est un pouvoir différencié qui se déploie dans les interstices d'une action publique multiniveaux et inter organisationnelle. On peut le repérer à la fois dans sa capacité à régionaliser certaines politiques sectorielles mais aussi dans l'existence de coalitions régionales présentes de longue date sur certains territoires (Pasquier, 2012). Cependant, cette montée en puissance du pouvoir régional n'est donc pas un simple ajustement fonctionnel de la bureaucratie étatique. Elle s'accompagne, en France, d'une conflictualité croissante des relations centre/périphérie avec un Etat central qui, malgré ses difficultés, entend continuer à « gouverner à distance ».

## **I Contours et fabrique de l'espace régional d'action publique**

Les espaces régionaux sont des sites privilégiés d'observation du changement politique. Les institutions régionales les façonnent par les politiques publiques qu'elles produisent. Pourtant, les frontières de l'action publique régionale paraissent assez floues dans la mesure où elles échappent aux bornages des politiques sectorielles et s'inscrivent dans des séquences pluriannuelles et multiniveaux de l'action publique. De quelle autonomie dispose dès lors l'action publique régionale et dans quelle mesure les institutions régionales peuvent-elles véritablement orienter le changement politique ? L'objectif n'est pas ici de faire un inventaire fastidieux des politiques sectorielles régionales, mais d'en dégager les caractéristiques transversales afin de saisir en quoi elles font exister le territoire régional. De notre point de vue, trois dimensions complémentaires dessinent l'action publique régionale en France : 1) une extension régulière, 2) une faible autonomie et 3) une forte différenciation.

### **1.1 L'extension de l'action publique régionale**

L'examen des champs d'intervention des différentes collectivités territoriales (voir tableau 1) ou la ventilation des budgets régionaux par poste confirment l'extension

des politiques régionales qui couvrent aujourd'hui l'ensemble des champs de l'action publique à l'exception des compétences régaliennes. Trois postes budgétaires principaux émergent : la construction et l'entretien des lycées, les transports et la formation professionnelle. Ces champs d'activités couvrent 66 % des budgets des régions françaises. Avec le tiers restant, les conseils régionaux ont développé des politiques variées d'aides aux entreprises, de recherche et d'innovation, d'environnement (énergies renouvelables), d'aménagement du territoire (contrats de pays, création d'établissements publics régionaux fonciers) ou des politiques culturelles et sportives (aides au sport amateur et professionnel) qui contribuent à faire exister l'espace régional en tant qu'espace d'action publique. La part relativement faible des dépenses consacrées à l'action économique peut surprendre de prime abord tant l'histoire des institutions régionales se confond avec celle de la planification économique « à la française ». Si la part des aides régionales aux entreprises s'est réduite, du fait notamment des règles européennes en matière de concurrence, la région demeure un espace stratégique de négociation des politiques économiques à la croisée des politiques d'infrastructures de transports, de formation, de recherche et d'innovation. L'action publique régionale est ainsi fortement orientée vers la construction d'outils d'attractivité et de compétitivité pour les territoires (Crespy, 2007a). Le développement progressif de stratégies régionales portuaires et aéroportuaires, à la suite des transferts de compétences de l'Acte II de décentralisation, confirme cette tendance. Les régions cherchent à se positionner dans l'action publique comme les collectivités chef de file du développement économique.

**Tableau 1 : Les budgets des régions françaises par poste (2009)**

	Dépenses (en millions d'euros)	Part dans le budget	Valeurs en euros par habitant
Services généraux	2 234	8 %	35
Formation professionnelle	5 247	18,9 %	81
Formation professionnelle	2 261	8,1 %	
Apprentissage	2 026	7,3 %	
Sanitaire et social	8 56	3,1 %	
Enseignements	6 644	23,9 %	103
Lycées publics	5209	18,8 %	
Lycées privés	434	1,6 %	
Enseignement supérieur	389	1,4	
Culture, sports et loisirs	989	3,6 %	15
Santé et action sociale	166	0,6 %	3
Aménagement du territoire	1 409	5,1 %	22
Agglomérations et villes	227	0,8 %	
Espace rural	395	1,4 %	
Habitat	308	1,1 %	
Environnement	641	2,3 %	10
Politique de l'eau	142	0,5 %	
Politique de l'énergie	173	0,6 %	
Patrimoine naturel	117	0,4 %	
Transports	6 422	23,1 %	99
Transports ferroviaires et voyageurs	3 286	11,8 %	
Gares et infrastructures ferroviaires	689	2,5 %	
Voirie nationale	395	1,4 %	
Action économique	2 675	7,8 %	34
Recherche et innovation	600	2,2 %	
Tourisme	311	1,1 %	
Agriculture et pêche	363	1,3 %	
Industrie et artisanat	440	1,6 %	
Annuité de la dette	1 690	6,1 %	26
Autres	129	0,5 %	2
<b>Total</b>	<b>27 746</b>	<b>100 %</b>	<b>429</b>

Sources : Ministère de l'Intérieur, DGCL, budget primitif des régions en 2009.

Cette extension des politiques régionales s'opère à travers un mécanisme de débordement des compétences sectorielles (Douillet et Faure, 2005), qui repose sur l'action conjuguée des élus et de l'Etat. Les élus régionaux cherchent à faire exister leur institution par le développement de nouveaux dispositifs d'intervention. Au-delà des transferts de compétences, ils se saisissent des marges d'action dont ils disposent, en particulier de la clause générale de compétences et de la bonne santé financière des régions françaises<sup>7</sup>, pour investir des champs inédits d'action publique. Nous l'avons vu dans le chapitre 4, les budgets des régions ont fortement progressé ces dernières années et restent davantage orientés vers l'investissement que les autres collectivités territoriales. Jusqu'à une période récente, les élus régionaux ont donc pu bénéficier d'une marge de manœuvre financière appréciable, en dépit de la relative faiblesse du poids des régions dans les dépenses publiques locales (12 %). Par leur capacité à produire de l'action publique et à développer des capacités managériales, ils cherchent à affirmer leur leadership et à asseoir la légitimité de l'institution qu'ils représentent, comme l'illustre l'investissement des régions dans la construction de politiques de recherche ou d'implantation universitaire, depuis le plan Université 2000 du début des années 1990 (Crespy, 2007b). De manière plus conjoncturelle, les élus régionaux peuvent être aussi guidés par des impératifs partisans. La victoire de la gauche aux élections régionales de 2004 a ainsi conduit le parti socialiste à faire des régions les vitrines politiques de son programme dans la perspective des élections présidentielles de 2007. Les régions socialistes ont conjointement élaboré une politique régionale de l'emploi à travers le dispositif emploi-tremplin et accru les aides à destination du tissu associatif culturel et sportif.

Cependant, l'Etat contribue aussi à ce débordement dans la mesure où il cherche à impliquer de manière croissante les collectivités territoriales au financement d'interventions qui lui étaient jusque-là réservées, *via* notamment les contrats de projets Etat-région. L'action publique territoriale se caractérise en France par des procédures institutionnalisées de coordination contractuelle (Gaudin, 2007). Les rapports entre l'Etat et les régions n'échappent pas à ce processus avec la négociation de programmes pluriannuels d'action publique, les contrats de projets Etat-région (CPER)<sup>8</sup>. Cette participation croisée procure aux budgets d'équipement des régions un effet de levier considérable. Le dispositif a donc connu un rapide succès, et quatre générations de CPER se sont succédées depuis. La dynamique des contrats Etat-région entraîne une progression régulière des volumes financiers des contrats d'un volume global d'un peu plus de 10,6 milliards d'euros de 1984 à 1989, les CPER ont pesé 25 milliards d'euros entre 2007 et 2013. Les régions sont amenées, par ce type de contrats, à cofinancer les grandes infrastructures routières, ferroviaires et

---

<sup>7</sup> Si la suppression de la taxe professionnelle a réduit l'autonomie fiscale des régions, celles-ci demeurent des collectivités peu endettées, en comparaison avec les départements par exemple.

<sup>8</sup> Les contrats de projets État-région sont la nouvelle appellation des contrats de plan État-région.

aéroportuaires de compétences régaliennes, les implantations universitaires et peut-être, demain, la construction ou la rénovation d'hôpitaux ou de maisons de santé (Aust, 2007). Cette extension régulière de l'espace régional d'action publique a une double conséquence : il n'est pas aisé d'en établir clairement les frontières tant il se dessine à la croisée d'une variété d'acteurs (UE, Etat et autres collectivités territoriales) ; mais ce flou est heuristique au sens où il place l'action publique régionale au cœur des transformations de la régulation politique contemporaine.

## **1.2 Un espace politique dépendant**

La seconde dimension de l'espace régional d'action publique est sa faible autonomie. La définition des problèmes est fortement contrainte par les compétences statutaires des régions, alors que l'agenda régional reste peu différencié parmi le fourre-tout des politiques locales. L'autonomie d'une politique publique s'évalue à l'aune des ressources juridiques, financières et organisationnelles mobilisées par les acteurs pour la mettre en œuvre. Or, en France, l'Etat français reste le seul acteur disposant de « la compétence des compétences », pour reprendre l'expression de Raymond Carré de Malberg (1920), c'est-à-dire de la capacité politique à déterminer sa propre compétence et donc les compétences des autres institutions publiques. Les lois de décentralisation n'ont pas véritablement affecté le pouvoir normatif étatique. Contrairement aux situations fédérales (Allemagne) ou plurinationales (Espagne, Royaume-Uni), les régions françaises ne concourent en aucune manière à la production normative ni même à l'adaptation territoriale de la norme nationale (Pasquier, 2011). A l'exception des pouvoirs du maire en matière de police et d'urbanisme, les collectivités territoriales françaises, dont les régions, disposent avant tout de compétences de mise en œuvre souvent partielles et ne peuvent concevoir globalement de dispositifs d'interventions. Par exemple, la conception de politiques publiques plus ambitieuses en matière de formation, de transports ou de gestion des lycées supposerait que les régions puissent exercer des compétences étatiques en matière de délivrance de diplômes, de schémas directeurs prescriptifs ou de gestion du personnel enseignant. Par sa puissance normative quasi intacte, l'Etat s'ingénue à gouverner à distance l'action publique régionale (Epstein, 2005 et 2009). Dès lors, les outils d'action publique des régions sont limités à deux catégories essentielles : la planification non contraignante et la subvention. Les institutions régionales multiplient les outils de planification (plans, stratégies, schémas, chartes) dans tous les secteurs d'intervention qu'elles investissent. Les plus connus sont le schéma régional de développement économique (SRDE) ou le plan régional de développement de la formation professionnelle (PRDFP). Mais il est aujourd'hui possible de trouver des stratégies régionales dans à peu près tous les secteurs d'interventions des régions. Celles-ci se construisent systématiquement autour d'un diagnostic territorial des forces et des faiblesses régionales dans le champ d'intervention considéré, suivi d'une

série de préconisations. L'efficacité de ce genre d'outils est très relative dans la mesure où elle repose sur la bonne volonté des autres acteurs publics ou privés, les régions n'exerçant aucune tutelle sur les autres collectivités territoriales. Dès lors, ces trente dernières années, la subvention ou le cofinancement d'un projet local, national ou européen est resté le plus sûr moyen d'influence pour l'action publique régionale dans la mesure où l'aide financière a pu être conditionnée à des objectifs ou à des cahiers des charges précis.

### **1.3 Des espaces différenciés**

Troisième et dernière dimension, la différenciation des espaces régionaux d'action publique est tout d'abord repérable sur le plan socio-économique. De nouvelles tendances géographiques émergent avec le resserrement de la croissance autour de grandes zones métropolitaines et une remontée des inégalités territoriales. Dans les années 1990 et 2000, le phénomène de métropolisation se poursuit avec un rééquilibrage en faveur des métropoles régionales. De 1990 à 1999, la moitié de la croissance démographique française est concentrée dans onze aires urbaines : Paris, Toulouse, Lyon, Montpellier, Nantes, Marseille, Rennes, Bordeaux, Strasbourg, Nice et Toulon. Cette mise en concurrence des territoires s'est amplifiée ces dernières années avec une double conséquence : la disparition accélérée du « vieux » tissu industriel et le développement des activités concentrées dans les métropoles. La conséquence majeure est le creusement des inégalités de croissance au profit des régions les plus riches. Au cours de la période 1990-2008, toutes les régions ont vu leur richesse progresser, mais de manière plus ou moins importante. L'Île-de-France est celle qui s'est le plus enrichie passant d'un PIB par habitant de 38 459 à 47 155 euros (euros 2008). Les régions de l'Ouest et du Sud-Ouest de la France comme les Pays de la Loire et la Bretagne voient également leur PIB par habitant croître de 30 % sur la même période. En 2010, l'Île-de-France contribue pour 29 % à la croissance nationale, contre 27 % en 1980. Les « perdantes » sont les régions qui ont perdu en même temps leurs activités de production et leurs retraités : le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Lorraine et le quart nord-est de la France. Pour elles, c'est la double peine. Leurs territoires, touchés par la crise structurelle, n'ont pas profité de l'explosion de la mobilité des Français et du déplacement massif des revenus qu'elle génère (Davezies, 2008). La tendance spontanée n'est pas à l'équilibre du territoire. Les investissements vont aujourd'hui vers les régions les plus riches et non pas, comme au cours des Trente Glorieuses, vers les régions à bas coûts de main-d'œuvre. Sont ainsi remises en causes les représentations traditionnelles du territoire, et donc les cadres cognitifs de l'action publique régionale. Cette dernière doit prendre en compte les tensions économiques croissantes, sur un même territoire, entre des zones en expansion et d'autres en voie de marginalisation. Toulouse et le désert midi pyrénéen en est un bon exemple. De même, la région Île-de-France doit gérer la tension entre l'attractivité et la croissance



du Grand Paris et le maintien d'activités agricoles sur le reste de son territoire. Pour les régions côtières de la Manche, de l'Atlantique ou de la Méditerranée, les institutions régionales sont quant à elles confrontées au phénomène bien connu de l'héliotropisme qui concentre les populations sur le littoral au détriment des arrière-pays. Les intercommunalités des grandes métropoles régionales s'affirment également en acteur incontournable du développement régional en particulier dans les régions très urbanisées comme le Nord-Pas-de-Calais, l'Île-de-France ou la région Rhône-Alpes, ce que confirme le projet gouvernemental de constituer une dizaine de métropoles expérimentales aux compétences renforcées à l'horizon de 2014.

La différenciation est ensuite repérable dans les styles des politiques régionales conduites (Pasquier, 2004). De nombreuses études ont souligné la diversité des configurations dans la fabrique des politiques régionales, aussi bien en termes de négociation que de mise en œuvre. Dès la fin des années 1990, la variété du rôle des régions dans la politique des fonds structurels a ainsi été mise à jour (Duran, 1998 ; Négrier et Jouve, 1998 ; Smyrl, 1997 ; Smith, 1996) : certaines semblent capables de régionaliser la négociation à travers une coalition territoriale large et une forte coopération avec les services de l'Etat (Bretagne) ; d'autres doivent faire face à des concurrences internes à l'espace régional, permettant à l'Etat de jouer la partition du diviser pour mieux régner (Languedoc-Roussillon, PACA) ; d'autres encore choisissent de départementaliser la programmation des fonds structurels (Rhône-Alpes). Plusieurs travaux centrés sur les politiques sectorielles régionales comme la gestion du littoral (Réau, 2007) ou les politiques de recherche (Crespy, 2007b) confirment la variété des styles régionaux et rejoignent par-là les débats sur les déterminants de la capacité politique des régions (Cole, 2006 ; Keating *et al.*, 2003 ; Pasquier 2004). Dans une étude comparative sur la gestion des transports régionaux, Sylvain Barone (2008) souligne ainsi le caractère partenarial et coopératif des relations entre la région Alsace et la SNCF, alors que dans d'autres régions, les systèmes d'acteurs sont caractérisés par une méfiance vis-à-vis de l'Etat (Centre) ou une forte conflictualité politique (Languedoc-Roussillon). Que l'on procède à des comparaisons inter- ou intra-nationales, le territoire régional compte dans le cadrage et l'organisation de l'action publique régionale (Cole, 2006). Analyser cette action permet d'aller au-delà d'une étude formelle des ressources et de prendre en compte la construction des modèles régionaux d'action collective, c'est-à-dire les ensembles de pratiques et de croyances politiques stabilisées et territorialisées dans le temps, qui orientent les logiques d'action des groupes d'acteurs régionaux. Les régions sont des lieux de mémoire et de formation d'identités qui s'inscrivent dans des histoires spécifiques avec des modes de régulation politique et des rapports à l'Etat différents. De fait, les institutions régionales n'ont pas été créées *ex nihilo*. Elles résultent d'une combinaison de dynamiques institutionnelles et sociopolitiques qui produit des configurations d'acteurs et des cadres cognitifs très divers.

## II Pouvoir régional et gouvernance territoriale

Le pouvoir régional en France est un pouvoir différencié qui se déploie dans les interstices d'une action publique multiniveaux et interorganisationnelle. On peut le repérer à la fois dans sa capacité à régionaliser certaines politiques sectorielles mais aussi dans l'existence de coalitions régionales présentes de longue date sur certains territoires. Cette montée en puissance du pouvoir régional n'est donc pas un simple ajustement fonctionnel de la bureaucratie étatique. Elle s'accompagne, en France, d'une conflictualité croissante des relations centre/périphérie avec un Etat central qui, malgré ses difficultés, entend continuer à « gouverner à distance ».

### 2.1 Coalitions régionales et négociation de l'action publique

La gestion de l'interdépendance et donc de l'action collective reste au cœur de la gouvernance régionale en France (Pasquier *et al.*, 2007). Bien au-delà de leurs compétences sectorielles, les régions françaises sont engagées dans des procédures contractuelles avec l'Etat qui élargissent considérablement le champ de leurs interventions. A ce titre, elles sont bien des espaces d'action publique où viennent s'enchâsser politiques européennes, politiques nationales, régionales et locales. Leur pouvoir dans ces programmations pluriannuelles est évalué à l'aune de leur capacité à maîtriser le long chaînage des interdépendances. Ce jeu autour de l'institutionnalisation de l'action collective (Duran, 1999) révèle une forte différenciation entre des régions qui ont la capacité de bâtir des coalitions territoriales relativement stables sur la base d'une vision partagée du territoire et de son développement, et celles qui ne l'ont pas. L'analyse des séquences de négociation des CPER dans différentes régions françaises (Bretagne, Centre et Île-de-France) permet à ce titre d'identifier la prégnance de modèles régionaux qui façonnent les cadres de la gouvernance régionale.

Dans la région Bretagne, façonnée par la planification régionale, le conseil régional perpétue l'usage du plan comme mode de production d'une vision de l'avenir régional. Le processus permet de faire converger les différents niveaux d'administration et les groupes d'intérêt régionaux autour d'objectifs communs. Pour chaque CPER, le conseil régional mène une large procédure de concertation au cours de laquelle il se constitue en porte-parole d'une coalition territoriale plus large. Ainsi, dès son arrivée à la présidence de la région en mars 2004, Jean-Yves Le Drian met en place la conférence territoriale de Bretagne dite « B15 » qui regroupe autour de lui les quatre présidents de conseils généraux et les dix présidents des communautés d'agglomérations de Bretagne<sup>9</sup>. Cette conférence valide et accompagne la concertation entre les différentes

---

<sup>9</sup> Jean-Yves Le Drian institutionnalise ici des pratiques existantes dans les années 1980-1990. En 1993, le conseil régional avait créé une commission régionale de concertation réunissant les quatre

institutions sur le territoire régional, qui s'appuie sur un travail de prospective mené en étroite collaboration par les services du conseil régional et du conseil économique et social régional (CESR). Ce processus d'élaboration des priorités régionales de développement induit un savoir-faire en matière de négociation et d'organisation de l'action collective. Des conflits d'intérêts et des oppositions politiques ne manquent pas d'apparaître, notamment entre les collectivités locales et les groupes d'intérêt de l'est et de l'ouest de la région, les élus et l'administration régionale procèdent à des arbitrages que l'ensemble des partenaires finit par accepter au nom de la cohésion régionale. Cette croyance dans l'« unité », c'est-à-dire le souci de l'ensemble des acteurs d'afficher une cohésion régionale face à l'Etat, joue un rôle non négligeable dans le compromis final. Les départements et les villes acceptent ainsi le rôle de leadership et de porte-parole du conseil régional en matière de contractualisation et de priorités de développement. Cependant, cette vision n'aurait pu jouer ce rôle intégrateur sans l'enrôlement des services de l'Etat central et déconcentré. A l'instar du CELIB dans les années 1960, le conseil régional de Bretagne entretient des relations de coopération étroites avec les services déconcentrés de l'Etat coordonnés par le SGAR. La fréquence des concertations croisées a permis l'émergence d'une vision globalement partagée des priorités de développement pour la Bretagne.

Si le modèle d'action collective breton se caractérise par l'unité et la coopération, celui de la région Île-de-France présente une configuration radicalement différente. Après la parenthèse d'un Etat hégémonique, incarné par la figure de Paul Delouvrier, capable d'imposer ses conceptions et sa stratégie de développement sans avoir à transiger ni à négocier, se pose aujourd'hui la question du pilotage de la région capitale. Au regard de ses homologues hexagonaux, cette dernière dispose *a priori* d'un avantage institutionnel comparatif par la maîtrise d'outils spécifiques comme le Syndicat des transports d'Île-de-France, l'établissement public foncier régional<sup>10</sup> ou le SDRIF (Béhar et Estèbe, 2007). L'Île-de-France possède cependant les traits caractéristiques de la région fragmentée dont le caractère gouvernable pose question (Lefèvre, 2002 ; Estèbe et Le Galès, 2003) : forte présence de services de l'Etat central, patchwork de collectivités locales et d'entités fonctionnelles (Syndicat des transports d'Île-de-France ou Syndicat des eaux d'Île-de-France par exemple) (Subra, 2005 ; Zylberberg, 1992), qui s'opposent ou coopèrent selon des lignes politiques souvent brouillées (Prat, 2007). La ville de Paris, les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) et ceux de la grande couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise) constituent autant de sous-espaces aux intérêts largement divergents. Surtout, la région capitale doit négocier en permanence sa vision

---

départements et les huit principales villes de Bretagne. De même, en octobre 1998, le président du conseil régional, Josselin de Rohan, et les quatre présidents des conseils généraux de Bretagne s'étaient réunis pour valider une méthode régionale de concertation afin de « *parler d'une même voix face à l'État et à l'Europe* ».

<sup>10</sup> D'autres régions, comme la Bretagne, se sont désormais dotées de ce type d'établissement.

territoriale avec celle de l'Etat sur son développement. Le basculement politique vers la gauche de la région en 1998 puis de la ville de Paris en 2001, confirmé par les élections municipales de 2008 et les élections régionales de 2010, alimente une conflictualité croissante, la question du pouvoir sur la politique d'aménagement devenant particulièrement stratégique. Les contradictions entre un fort dynamisme économique, d'une part, la dégradation de plus en plus manifeste du système des transports, des conditions de vie d'une partie de la population, le renforcement des écarts de richesse et de la polarisation du territoire régional, d'autre part, imposent des actions de long terme qui font l'objet de rapports de force politiques croissants.

De ce fait, la négociation du CPER s'inscrit dans une négociation plus large, celle du Schéma directeur de la région Ile de France (SDRIF), engagée depuis 2004 par le conseil régional d'Île-de-France. Le schéma directeur définit, pour une durée d'environ vingt-cinq ans, l'avenir possible et souhaitable de la région, à la fois en termes d'aménagement de l'espace et en termes d'évolutions sociales, économiques et environnementales du territoire régional et de ses différentes parties. Ce n'est cependant pas suffisant pour voir se dessiner une régulation politique régionale. L'institution régionale doit en effet faire face à un processus permanent d'évidement par le haut et par le bas. Par le bas d'abord, plusieurs conseils généraux (Hauts-de-Seine, Essonne, Val-de-Marne) contestent les délais extrêmement courts fixés par la région pour formuler des amendements au projet et ne manquent pas de développer leur propre stratégie d'aménagement régional ou de s'associer pour traiter de questions de niveau régional. Surtout, la ville de Paris commence à sortir de son isolement. Bertrand Delanoë, maire de Paris et son adjoint, Pierre Mansat, lancent en 2006 le syndicat mixte « Paris Métropole » qui regroupe la ville de Paris et plusieurs dizaines de collectivités territoriales dans le but de promouvoir la coopération institutionnelle à l'échelle métropolitaine. Tout se passe comme si la ville souhaitait se projeter au-delà du périphérique et envisageait de jouer un rôle dans l'animation de l'espace régional. Par le haut ensuite, le pouvoir régional subit le retour de l'Etat en Île-de-France. En septembre 2007, l'avis négatif de l'Etat ouvre la voie à un contentieux juridique et politique entre la région et le gouvernement. Ainsi, le SDRIF qui se voulait la manifestation d'une identité francilienne en actes se transforme en champ de bataille entre l'Etat et la région Île-de-France, plus largement entre le gouvernement et la gauche régionale autour du projet du Grand Paris. Ainsi, la région capitale dont le tracé émerge dans les années 1960 ne peut compter sur un sentiment d'appartenance puissant pour souder une coalition territoriale, les conflits partisans et les rivalités économiques entre les territoires franciliens rendant son pilotage bien fragile.. Bien que l'institution dispose d'outils institutionnels prescriptifs comme le SDRIF pour produire une vision régionale de son développement, son modèle d'action collective est celui d'une région capitale fragmentée pour laquelle l'Etat entend développer sa propre vision.

Les exemples breton et francilien révèlent donc deux modèles de pouvoir : une gouvernance régionale autonome dans le premier cas, une gouvernance régionale dépendante dans le second (Pasquier, 2012).

## **2.2 La régionalisation des secteurs d'action publique**

Le second effet tangible du pouvoir régional est la régionalisation de certains secteurs d'action publique. Le modèle français de politiques publiques (Muller, 1992), tel qu'il s'élabore au cours des Trente Glorieuses, se caractérisait par le rôle prépondérant de l'Etat dans la définition de l'agenda politique et de la mise en œuvre de l'action publique. Selon le schéma du référentiel (Jobert et Muller, 1987), un acteur dominant incarne la gestion du secteur, qu'il soit externe (syndicats d'agriculteurs ou de médecins) ou interne (grands corps de l'Etat) à l'administration. Dans ce schéma, la prépondérance de l'Etat a pour corollaire une marginalisation des élus locaux. Les paramètres de changement de l'action publique territoriale rappelés plus haut remettent en cause le caractère systémique de la régulation sectorielle. L'analyse de la négociation des fonds structurels ou des CPER montre que certaines régions développent des stratégies pro-actives dans la négociation de ces séquences pluriannuelles, intersectorielles et multiniveaux de l'action publique. Pour autant, l'entrée en crise de ce modèle fait-il disparaître toute logique sectorielle dans la régulation de l'action publique régionale et plus largement territoriale ? Une série de travaux sur les politiques régionales (Barone, 2008 ; Crespy, 2007a ; Pasquier, 2010) indiquent que les régions participent à une redéfinition de la régulation sectorielle grâce à la concentration de ressources politiques et la construction d'une expertise régionale.

La régionalisation des secteurs d'action publique s'opère tout d'abord par une redistribution des ressources politiques. Les leaders politiques régionaux sont des entrepreneurs de politique publique. L'action publique, à la croisée des politiques européenne, nationale et locale, leur offre une source inépuisable de légitimation (Nay, 2002). Dans un contexte où les collectivités territoriales et les élus locaux s'approprient de plus en plus la rhétorique du bien commun (Faure, 2005), les leaders politiques doivent donner à voir l'efficacité de leur action par le biais de l'institution qu'ils dirigent. C'est d'autant plus important pour les régions que l'action publique est leur principal vecteur de légitimation institutionnelle. A ce titre, certaines compétences qui touchent aux préoccupations concrètes et quotidiennes de nombreux usagers citoyens (construction et entretien des lycées, TER, culture, sport) ou qui semblent répondre aux attentes d'une opinion publique régionale réelle ou supposée (énergies renouvelables) sont particulièrement investies (Barone, 2008). Cette recherche de légitimation est aussi repérable dans le rôle joué par les politiques de communication dans les stratégies politiques des leaders politiques régionaux. A l'interface de la construction identitaire, du développement régional et de la

promotion politique, elles sont conçues aujourd'hui comme des politiques d'attractivité par la valorisation d'une image territoriale (Le Bart, 2003 ; Hardy, 1997 ; Nay, 1994). Par exemple, du 20 au 23 septembre 2007, la région Bretagne, à l'initiative de son président Jean-Yves Le Drian, a ainsi organisé à Paris l'opération *Breizh Touch* pour faire connaître son dynamisme culturel et économique. Si elles ne disposent pas du même pouvoir que l'Etat pour modifier les règles du jeu de l'action publique, les régions bénéficient d'une légitimité politique que n'ont pas les élites sectorielles de l'Etat : les citoyens ont élu leurs conseillers régionaux, mais n'ont élu pas le préfet, le directeur régional de la SNCF, le recteur d'académie ou le directeur de l'agence régionale de santé. Cette légitimité se construisant en lien avec le territoire, les autres acteurs ne peuvent l'incarner de la même façon que des élus du peuple. Autour de certains enjeux, les régions sont ainsi à même d'opposer une légitimité territoriale à une légitimité sectorielle incarnée par les grands corps de l'Etat.

La régionalisation des secteurs de politique publique s'opère ensuite par une redistribution des ressources d'expertise. L'expertise, que l'on peut définir comme « la production d'une connaissance spécifique pour l'action » (Lascoumes, 2005), est un enjeu majeur de la mise en œuvre de l'action publique. Or la légitimité professionnelle des grands corps, sous-tendue par des « rhétoriques de la vérité<sup>11</sup> », fait l'objet de débats et de contestations par le bas (Paradeise, 1985). Les régions françaises ont progressivement construit une expertise alternative qui conteste le monopole de l'expertise légitime incarnée par les élites étatiques. Ce processus est notamment perceptible dans les champs d'intervention où le savoir technique est le plus contraignant, comme dans la gestion des transports collectifs régionaux (Barone, 2008). Cette contre-expertise régionale est rendue possible par la professionnalisation de l'administration régionale, la mobilisation d'une expertise externe et le rôle joué par l'ARF dans la circulation des « bonnes pratiques ». Les administrations des conseils régionaux se sont largement étoffées ces dix dernières années. Au rythme des transferts de compétences (TER, ports et aéroports d'intérêt régional), des « directions transports » ont été créés, dont les effectifs dépassent dans certaines régions la cinquantaine d'agents (Barone, 2008). Les régions s'appuient pour cela sur les ingénieurs territoriaux de la fonction publique territoriale (FPT) mais aussi sur le recrutement d'agents de l'Etat détachés et mis à disposition. Cette professionnalisation des administrations régionales permet la production en interne d'un savoir autonome. Par exemple, dans le champ de la formation professionnelle, les régions françaises se sont orientées vers la construction d'outils de connaissance des marchés régionaux du travail (observatoires régionaux de branches) afin de faire émerger les attentes et les besoins qu'elles ont en commun avec les branches professionnelles, puis, dans un second temps, d'élaborer avec ces dernières des plans

---

<sup>11</sup> Ces rhétoriques de la vérité fonctionnent sur le registre de l'évidence : réponse scientifique et technique à un besoin social que l'on estime être seul à pouvoir fournir (Paradeise, 1985).

de formation dans lesquels elles s'engagent à sécuriser les parcours de formation des demandeurs d'emploi en contrepartie d'un soutien financier régional. Dans certaines régions, comme en Bretagne ou en Île-de-France, les branches professionnelles sont désormais associées à l'élaboration de contrats de filière et à la négociation des aides sur mesure y afférentes (aides aux PME, aides à l'innovation, actions de formation, de qualité, de promotion, etc.). L'externalisation de l'expertise vers des bureaux privés est une autre dimension de cette contre-expertise régionale (Genard et Jacob, 2004). Lorsque l'expertise fait défaut en interne, les régions n'hésitent pas à faire appel à des organismes extérieurs. Ainsi, dans la gestion des TER, l'enjeu pour elles consiste à recourir à une expertise indépendante de la SNCF, en allant parfois jusqu'à la chercher à l'étranger tant le tropisme de la SNCF façonne les référentiels professionnels en France (Barone, 2008). La commande et le suivi d'études externes fait donc partie de la vie quotidienne des services des conseils régionaux. Enfin, les régions cherchent à mutualiser leurs expériences au sein de groupes de travail qui dépendent le plus souvent de l'ARF. Dans des champs d'intervention plus sectoriels, elle est aussi un lieu de mutualisation des informations, des savoirs et des compétences. Structure légère, l'ARF dispose de vingt commissions thématiques, animées par des présidents ou des vice-présidents de région, qui permettent, à partir de l'étude de projets législatifs, de l'audition d'experts ou de la commande d'études externes, de construire une stratégie collective dans toute une série d'instances consultatives sectorielles comme, par exemple, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) qui regroupe les régions, les partenaires sociaux et l'Etat. La rapport-bilan du cabinet Mensia sur l'action des régions dans le champ de la formation professionnelle, intitulé *L'Ambition des régions : pour un service public régional de la formation professionnelle*, a ainsi été commandé en 2008 par l'ARF pour peser dans la préparation du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, adoptée finalement par le Parlement le 24 novembre 2009. Les réseaux professionnels des directeurs généraux ou généraux adjoints des régions amplifient encore ce phénomène de mutualisation, d'autant plus facilitée ces dernières années que vingt et une des vingt-deux régions sont à gauche. La mutualisation permet aux régions de réduire l'incertitude et les coûts d'apprentissage liés au transfert ou à l'évolution d'une compétence, dans un contexte où la capacité d'expertise est une ressource cruciale dans l'élaboration de l'action publique.

Le pouvoir régional ne se concrétise donc pas forcément par une action publique plus transversale que celle élaborée au niveau national. Loin d'aboutir à une dilution du secteur, la régionalisation peut le prolonger en favorisant son institutionnalisation à une autre échelle. Le verrou du pouvoir normatif de l'Etat, relayé par ses élites de politiques publiques, limite cependant les effets de cette transformation « par le bas » de la régulation sectorielle.

### 2.3 La résistance de l'Etat jacobin

Cette montée en puissance du pouvoir régional crée des tensions et des conflits avec un Etat qui cherche à gouverner à distance par un ensemble de dispositifs d'action publique (Epstein, 2005 et 2009). La régionalisation de l'action publique reste incomplète dans le sens où elle révèle les traits caractéristiques de la décentralisation française : les régions disposent de compétences de mise en œuvre ; l'Etat et ses élites de politique publique restent influents à travers un pouvoir normatif quasi intact.

La persistance du pouvoir de l'Etat se manifeste tout d'abord dans le contrôle quasi exclusif des normes sectorielles. En matière de formation professionnelle, si les régions disposent théoriquement d'une compétence générale au terme d'une longue sédimentation législative (Pasquier, 2010), l'Etat continue cependant à fixer le cadre et les règles du jeu (diplôme, qualification, droits, règles de financement). Les compétences de l'Etat en matière d'éducation limitent de fait fortement les marges d'action des régions. La carte régionale devrait, par exemple, permettre de mettre en évidence les évolutions de l'ensemble des réseaux de formation initiale, incluant des ouvertures de divisions, voire des créations d'établissements, mais également des fermetures ou tout au moins des regroupements, notamment dans les régions qui connaissent une décline démographique et/ou dans celles où l'implantation des formations, issue de l'histoire, n'est plus adaptée. Or, sur le plan juridique, les régions ne peuvent rien imposer aux services académiques<sup>12</sup>. Par ailleurs, l'Etat dispose d'une compétence générale en matière d'emploi, c'est-à-dire qu'il lui appartient de définir, dans ce domaine, la politique à mener au plan national. Dans ce cadre, l'Etat finance des stages et des contrats destinés aux demandeurs d'emploi, jeunes et adultes, qui contiennent, pour la plupart, un volet formation professionnelle. En avril 2010, l'ARF s'est ainsi déclarée scandalisée de ne pas avoir été consultée au sujet d'un dispositif d'aide aux chômeurs en fin de droit adopté par le gouvernement et les partenaires sociaux, qui incluait pourtant un financement par les régions de 20 000 formations supplémentaires.

Cette tentative de pilotage à distance de l'Etat est également perceptible dans les nouvelles modalités de négociation et les priorités de financement des CPER. La génération 2007-2013 se présente comme un vrai changement de cap dans les relations Etat-régions. L'accent est désormais mis sur leur performance économique et la nécessité d'en faire une évaluation socio-économique. Cette réorientation s'appuie sur une évaluation assez sévère de la génération précédente menée par le cabinet Ernst & Young qui pointait un saupoudrage des crédits, l'usage quasi systématique des financements croisés contribuant à la confusion des responsabilités et des

---

<sup>12</sup> De même, les régions décident de la construction des lycées, de leur dimension mais pas du contenu des diplômes qui y sont délivrés. Elles financent les équipements mais n'ont aucune influence sur les programmes scolaires.



compétences. Lors du CIACT du 6 mars 2006, le gouvernement fait donc connaître ses nouvelles priorités: alignement des priorités stratégiques des CPER sur celles des fonds structurels ; logique de concentration des fonds et des interventions dans un contexte de rationalisation des dépenses publiques ; priorité donnée, pour l'engagement des crédits, aux « projets d'investissement d'envergure nationale » permettant de se concentrer sur les projets d'aménagement qui ont l'impact le plus fort pour l'attractivité des territoires ; nouvelle exigence en matière de suivi et d'évaluation des projets.

Ce tournant néomanagérial de l'Etat central s'accompagne en parallèle d'une détérioration des relations centre/périphérie en France depuis une dizaine d'années. Cette défiance réciproque repose essentiellement sur deux phénomènes : l'impécuniosité et l'unilatéralisme contractuel de l'Etat, d'une part, l'autonomisation et la politisation des stratégies régionales, d'autre part. Dès le milieu des années 1990, l'Etat central connaît des difficultés pour honorer ses engagements contractuels en France. Au-delà du retard engendré et des conséquences sur les projets dans les régions, ces écarts par rapport aux engagements initiaux sont perçus pour le partenariat régional comme un désengagement de l'Etat, y compris sur certaines compétences clairement étatiques, voire comme une « malice » de sa part pour faire de plus en plus appel aux crédits des collectivités. Ces tensions s'exacerbent à partir des élections cantonales et régionales de 2004 et 2010, lorsque la gauche socialiste emporte une majorité des régions et des départements. L'ARF et l'ADF se transforment dès lors en tribunes pour l'opposition qui dénonce les manquements de l'Etat des tentatives de recentralisation via la suppression de la taxe professionnelle ou la création contestée du conseiller territorial en décembre 2010<sup>13</sup>. Ainsi, la conjugaison de facteurs financiers et politiques ont fortement dégradé les relations entre l'Etat et les régions, plus globalement entre l'Etat les collectivités territoriales.

## Conclusion

L'espace régional constitue un espace d'action publique avant tout caractérisé par l'imbrication des programmes et l'interdépendance réciproque des acteurs politiques et institutionnels. Gouverner cet espace implique donc pour les régions de piloter de longues séquences de négociation *via* des contractualisations variées, de construire des coalitions territoriales dans le but de développer des capacités d'action dans des champs d'intervention très diversifiés. Toutes les institutions régionales n'ont pas la même capacité à produire ces représentations communes du territoire ni à construire des coalitions territoriales élargies transcendant les clivages politiques et les intérêts

---

<sup>13</sup> Avec la victoire de François Hollande aux élections présidentielles de mai 2012, ce conseiller territorial ne verra finalement jamais le jour.

infrarégionaux. C'est dans l'histoire des pratiques et des identités politiques territoriales que les acteurs régionaux puisent les ressources pour produire les croyances et les valeurs partagées, à même de légitimer des priorités de développement, et stabiliser sur le long terme des coalitions territoriales, comme l'illustre le cas breton. Le pouvoir régional se manifeste ensuite dans la régionalisation de certains secteurs d'action publique (transports, formation professionnelle). Par la mobilisation de ressources politiques, en particulier le registre de la légitimité démocratique, et la construction d'une expertise technique régionale, les régions s'affirment comme des opérateurs sectoriels incontournables dans les champs de compétence qui sont les leurs.

## Bibliographie

Aust J. (2007), « Les implantations universitaires entre décentralisation et sectorisation », dans A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, p. 283-294.

Balme R. (1997), « La région française comme espace d'action publique », dans P. Le Galès et C. Lequesne (dir.), *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 179-198.

Balme R. et Jouve B. (1995), « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et management public*, 13 (2), p. 35-58.

Barone S. (dir.) (2008), *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, thèse de doctorat de science politique, Montpellier, Université de Montpellier-I.

Barone S. (dir.) (2011), *Les Politiques régionales en France*, Paris, La Découverte.

Behar D. et Estèbe P. (1999), « L'Île-de-France, exception ou laboratoire ? », *Pouvoirs, locaux*, 40, p. 1-7.

Behar D. et Estèbe P. (2007), « Faut-il un gouvernement à l'Île-de-France ? », *Pouvoirs, locaux*, 73, p. 98-102.

Bezes (Philippe) (2009), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française*, Paris, PUF.

Carré de Malberg R. (1920), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Édition Sirey.

- Carter C. et Pasquier R. (2010a), « Studying Regions as “Spaces for Politics” : Re-Thinking Territory and Strategic Action », *Regional and Federal Studies*, 20 (3), p. 281-294.
- Crespy C. (2007a), « Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l’action publique territoriale ? », *Politiques et management public*, 25 (2), p. 23-44.
- Crespy C. (2007b), « Quand la politique de recherche change d’échelle : quel rôle pour l’action publique territoriale ? », dans A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dir.), *Action publique et changements d’échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L’Harmattan, p. 271-282.
- Davezies L. (2008), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil.
- Duran P. (1998), « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française », *Pôle Sud*, 8, p. 114-139.
- Duran P. (1999), *Penser l’action publique*, Paris, LGDJ.
- Duran P. et Thoenig J.-C. (1996), « L’Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 580-623.
- Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l’Etat se retire des territoires », *Esprit*, 11, p. 96-111.
- Epstein R. (2009), « Après la territorialisation, le gouvernement à distance », dans M. Vanier (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation*, Rennes, PUR, p. 131-140.
- Estèbe P. et Le Galès P. (2005), « La métropole parisienne, à la recherche du pilote ? », *Revue française d’administration publique*, 107, p. 345-356.
- Faure A. (2005), « La construction du sens plus que jamais en débats », dans A.-C. Douillet et A. Faure (dir.), *L’Action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 9-24.
- Grémion P. (1976), *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- Hardy H. (1997), *Construire l’identité régionale : la communication en question*, Paris, L’Harmattan.
- Jobert B. et Muller P. (1987), *L’Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 242 p.
- Lascombes P. (2005), « Expertise et action publique », *Problèmes politiques et sociaux*, 912, Paris, La Documentation française.
- Lascombes P. et Le Galès P. (dir.) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 370 p.

- Le Galès P. (1999), « Le desserrement du verrou de l'Etat », *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), p. 627-652
- Le Galès P. (2006), « Les deux moteurs de la décentralisation : concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin », dans P. D. Culpepper, P. A. Hall et Bruno Palier (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po,
- Muller P. (1992), « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), p. 275-297.
- Nay O. (1994), « Le Chant local : politique de communication et stratégie de développement local à Montpellier », *Les Cahiers du CERVL*, 1, 152 p.
- Nay O. (1997), *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 390 p.
- Négrier E. et Jouve B. (dir.) (1998), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, 336 p.
- Paradeise C. (1985), « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail*, 37 (1), p. 17-31.
- Pasquier R. (2004), *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, préface d'Y. Mény, Rennes, PUR.
- Pasquier R. (2010), « Formation professionnelle : une régionalisation inachevée » dans L. Brémaud et C. Guillaumin (dir.), *L'Archipel de l'ingénierie de la formation*, Rennes, PUR, 2010, p. 31-40.
- Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- Pasquier R., Guigner S. et Cole A. (dir.) (2011), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pasquier R. , Simoulin V. et Weisbein J. (dir.) (2007), *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ.
- Smith A. (1996), *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 300 p.
- Smyrl M. (1997), « Does European Community Regional Policy Empower the Regions ? », *Governance*, 10 (3), p. 287-309.
- Veltz P. (2002), *Des lieux et des liens. Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 160 p.

# Analyse des politiques publiques et problématisation du changement dans les politiques 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, membre du groupe d'experts du Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie

**Laure Gayraud** est chargée 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).

## I La décentralisation de la formation professionnelle : une politique territoriale sans cesse en chantier

### 1.1 1983-1993 : Le temps des apprentissages institutionnels<sup>1</sup>

#### *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.

---

<sup>1</sup> 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.

Avec l'Acte I de la décentralisation, il s'agit de redistribuer les compétences et les responsabilités, mais également à 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 décentralisation<sup>2</sup>. 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 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* »<sup>3</sup>. 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 gauche<sup>4</sup>. 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.

---

<sup>2</sup> 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).

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

<sup>4</sup> 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

Le gouvernement socialiste d'Edith Cresson puis de Pierre Bérégovoy restera opposé à 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.

*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 ans<sup>5</sup>.

« 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 1999.

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

---

<sup>5</sup> 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.



ainsi de la double mission que la décentralisation affecte 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 va instituer le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales et s'accompagner 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 a revisité les objectifs de la formation professionnelle demeurés quasi-inchangés dans le code du travail depuis 1971, créé le

droit individuel à la formation et modifiés certaines dispositions relatives à l'apprentissage. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a étendu cette compétence à la programmation et la coordination des actions de formation professionnelle destinées à l'ensemble des publics jeunes comme adultes et a aménagé un transfert progressif sur trois ans des crédits consacrés par l'Etat 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 les nombreux dispositifs d'Etat 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 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'orientation<sup>6</sup>. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les

---

<sup>6</sup> « 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

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

#### *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-emploi<sup>7</sup> et au 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 décentralisé<sup>8</sup> (Desrosières, 1997 cité in Verdier, 2010).

---

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).

<sup>7</sup> 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 sectoriel, il ouvre aux « partenaires » sociaux la possibilité de conclure des contrats d'études prospectives destinés à éclairer l'évolution des qualifications.

<sup>8</sup> Desrosières A. (1997), « Réfléter 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

Là ou avant 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).

### *Développer une culture de l'évaluation*

Sur la même période les pratiques d'évaluation des politiques publiques se sont développées et ont évoluées. 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 représentatifs, visant à décentraliser le dispositif d'évaluation et à favoriser l'appropriation de ses résultats par les acteurs régionaux (plaque « Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle », *CCPR* octobre 2001, 26). Dans le même temps, 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).

Au niveau régional, depuis 2002 les missions du CCREFP<sup>9</sup> 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 chargé des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques » (section 3, article 152, 3<sup>ème</sup> 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 et dans les faits, les CCREFP peinent à assumer ce rôle<sup>10</sup>.

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 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 a 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'elles<sup>11</sup>. 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.

---

<sup>9</sup> Créés par la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002, dite « loi de modernisation sociale » et le décret du 29 avril 2002.

<sup>10</sup> Mission d'audit de modernisation, Rapport Sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale Ministère de la Santé et des solidarités, Janvier 2007, p.60.

<sup>11</sup> CNFPTLV, CPRDFP 2011-2014/2015 Orientations et gouvernance, *Jalons de la formation professionnelle*, juin 2012.

## **II Comment analyser les changements de la régionalisation de la formation professionnelle ?<sup>12</sup>**

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 décentralisation<sup>13</sup>, 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

---

<sup>12</sup> Cette partie est tirée d'une série d'articles de T. Berthet de 2011a et b.

<sup>13</sup> 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).

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.

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 professionnelle<sup>14</sup>**

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 mais plus rarement en intégrant ces trois dimensions dans un même schéma explicatif. Mais surtout, la dimension sectorielle<sup>15</sup> 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

---

<sup>14</sup> Cette partie est construite à partir d'une série d'articles de Berthet T. publiés entre 2010 et 2012.

<sup>15</sup> 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 institutionnaliser une série de secteurs d'action publique (éducation, santé, transport, jeunesse, travail, etc.) au sein de l'organisation étatique.

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 comparée<sup>16</sup>. 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.

---

<sup>16</sup> 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)**

	<b>Territorialisation</b>	<b>Individualisation</b>	<b>Hybridation publique/privée</b>
<b>Représentations</b>	<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>
<b>Instruments</b>	<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><b>Outils de contractualisation (<i>Nouveau code des marchés publics</i>)</b></p> <p>Négociation interprofessionnelle</p> <p>Outils de prospective sectorielle (<i>contrats d'objectifs territoriaux</i>)</p>
<b>Organisations</b>	<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 existant 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...

Il faudrait naturellement compléter une analyse en terme 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 publics<sup>1</sup>**

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

---

<sup>1</sup> 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.

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 « 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 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 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 sous 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 réside 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'ensemblier 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'acteur », 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.

# Dépendance et autonomie des finances publiques locales

## – Quel statut pour l'argent public ? –

Xavier Perez

### Résumé

Bien des discours antérieurs à la crise financière pouvaient exposer la volonté de régionaliser ou décentraliser les budgets publics. Aujourd'hui, face à une situation d'endettement chronique, bien des remises en question sont à l'ordre du jour avec le mouvement de recentralisation de la finance publique locale. L'interrogation de ce texte porte sur l'argent public, son origine et son utilisation. Ce questionnement demande de revenir sur le phénomène de l'autonomie relative de la finance publique locale ; relative car, si les collectivités possèdent le droit à gérer en toute autonomie leurs finances, elles doivent néanmoins composer avec de nombreux règlements et sont dépendantes des décisions étatiques sur les dotations. De plus, sous pression des autorités européennes et de l'Etat, les collectivités se situent dans un mouvement de spécialisation de leurs compétences les réduisant de plus en plus au rôle d'un établissement public. La compétence et le budget sont devenus de ce fait les nouveaux modes de contrôle étatique des collectivités territoriales. Ce cadre est pourtant de plus en plus obsolète car, il passe par un outil fiscal qui a été usé et est rendu inopérant par un manque de perspectives politiques. C'est en effet le projet politique qui construit les budgets, et non l'inverse (comme c'est le cas aujourd'hui). Il y a en conséquence une vraie différence entre *argent privé* et *argent public*. Si le premier devrait être soumis aux lois du particulier, il en va autrement du second qui devrait agir par contre dans le sens des projets collectifs en vue d'une *unité fiscale territoriale*. De ce dernier concept naît toute la *différence* et la *particularité* de l'« *Etat décentralisé* » qui possède sa propre logique et n'est pas, contrairement à ce qu'on entend souvent, un « *Etat fédéral à mi-chemin* ».

**Xavier Pérez** est docteur en droit et docteur en sciences de l'éducation, anthropologue de formation, auteur de la thèse « La raison fiscale de l'ancienne France à la naissance de l'Etat décentralisé contemporain » consultable en ligne : <http://www.theses.fr/2011BOR40039> . Sa recherche en histoire du droit économique porte sur le lien entre l'unité territoriale et les justifications fiscales. Il est aussi spécialisé en pédagogie, formation et insertion et suit plusieurs travaux à la PJJ avec les éducateurs spécialisés ou en tant que bénévole au Prado 33.



## Introduction

Face à la crise financière qui frappe le monde contemporain, le regard porté sur l'espace public change. L'heure des économies, de la spécialisation des dépenses et des compétences viennent à l'ordre du jour, la rigueur budgétaire sonne comme une logique incontournable. Bien sur l'Etat, endetté, cherche des solutions économiques pour à la fois payer sa dette et investir dans l'économie nationale. Les choix doivent être posés et touchent de face les collectivités territoriales, dont les régions, accusées de dépenser sans compter. Le gel de l'augmentation de l'enveloppe allouée aux dotations décidé par l'Etat aurait pour origine l'obligation de mettre fin à la soi-disant dispersion des finances locales et, bien sûr, de leur libre gestion puisque la clause générale de compétence pose le principe que chaque collectivité peut agir sur tous les sujets qui lui semblent nécessaires pour le territoire qu'elle administre et pour lequel elle a été élue.

S'intéresser à la ressource fiscale pour mieux comprendre les dépenses publiques est une démarche trop souvent négligée car, elle met en exergue l'obligation par l'Etat de prendre soin de la société civile en évitant de l'étouffer sous un trop plein fiscal. Cette démarche va à l'encontre d'un discours, accentué par la crise financière, qui explique au contraire à chacun, qu'il faut prendre soin de l'Etat et par voie de conséquence faire attention aux dépenses. Or, jamais ce même discours rappelle que la dépense publique possède une origine commune : couvrir les besoins de l'Etat. Ne serait-il pas, par conséquence, à ce dernier de prendre soin de la société civile et de sa cohésion, en d'autres termes de prendre soin de sa source financière ?

De plus, l'argent prêté à l'Etat provient actuellement pour l'essentiel des établissements bancaires privés et des marchés financiers. Ces derniers acceptent, dans un rapport de forces assez complexes, d'appliquer à l'Etat des taux d'intérêts en fonction d'une notation boursière sur la capacité à rembourser ; c'est cet argent prêté et privé qui devient, de par l'origine de l'emprunteur, de l'argent public.

Les collectivités territoriales, par contre, se voient soumises à des contrats de prêts plus classiques et où, pour une grande part d'entre eux, seront soumis aux aléas de taux d'intérêts fluctuants.

Pour payer cette dette augmentée des intérêts, l'Etat remobilise des logiques de centralisation et de contrôle. Il cherche à fusionner les communes dans des intercommunalités, regrouper les services publiques par la création de « *guichets uniques* », réunir les ministères déconcentrés dans des directions préfectorales agrégatives. La question dans ce cadre-là de la dépendance et de l'autonomie des finances publiques locales demeurent d'autant plus importante que la base politique de la décision démocratique en dépend directement. Les territoires échappent de plus en plus aux élus soumis à des critères tant économiques que technocratiques

extérieurs. Avoir encore la possibilité de décider au niveau local demande d'avoir les moyens de cette décision pour gérer les territoires. Cette compétence se lie de fait à l'autonomie des collectivités et par extension à celle de leur finance publique.

Devant les mécanismes que révèlent aujourd'hui autant la crise financière que le mode de la gestion publique, l'Etat décentralisé demande d'instituer une autre logique indépendante de celle que produisait l'Etat central.

Cette logique d'indépendance des collectivités publiques, conforme à l'esprit de la décentralisation, questionne la nécessité d'élaborer un statut autonome à l'argent public. Ce dernier distinct de l'investissement privé doit favoriser l'intervention des collectivités locales.

Malheureusement, celles-ci abandonnent, à défaut de ce statut d'autonomie de la finance publique, leur indépendance dans des Partenariats Public Privé (PPP) sans interroger le sens donné par ses actions. Ces contrats ont eu pour vocation de mobiliser des acteurs privés afin d'obtenir des moyens d'action (trop) rapides.

Tous ces contrats tels que l'état futur d'achèvement (AVEFA<sup>1</sup>), le crédit-bail, la dation en paiement ont été écartés par la justice pour leur non-conformité avec le code des marchés publics, seul applicable au pouvoir adjudicateur.

Pour ce fait, il faut revenir dans une démarche chronologique, d'abord sur la mise en place d'une autonomie contrôlée des collectivités (1), pour comprendre pourquoi revient aujourd'hui des dépendances d'antan (2).

## I De la dépendance directe à l'autonomie contrôlée

Bien que depuis les années soixante<sup>2</sup> et l'échec du référendum du 27 avril 1969 sur « *le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat* », les politiques français réfléchissent à la décentralisation administrative du pays. Il faut attendre 13 ans et la loi du 2 mars 1982 relative aux « *droits et libertés des communes, des départements et des régions* » pour inaugurer le début de la politique de décentralisation de la France. Cette loi modifie profondément la relation entre les collectivités locales et l'Etat. La place du préfet change radicalement puisque d'un contrôle direct, il doit agir *a posteriori* des décisions des collectivités territoriales. Il

---

<sup>1</sup> AVEFA : est une association loi 1901, créée en 1993 par les partenaires sociaux : La FDSEA pour les employeurs de main d'œuvre saisonnière ; La CFDT pour les salariés. Financée par une cotisation patronale de 0,05 % de la masse salariale et une cotisation salariale du même taux, l'AVEFA fonctionne sur la base du paritarisme.

<sup>2</sup> « On ne peut donc négliger l'importance, dans l'évolution des mentalités du concept gaullien de régionalisation – ni douter de cet instinct qui semble avoir conduit de Gaulle à pressentir, à annoncer (et d'une certaine manière à préparer) la nécessité historique d'une première forme de rupture avec l'ordre et la logique jacobine », OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie générale Française, 1996, p. 131.

élabore un contrôle de légalité des actes. Dans cette configuration, le juge administratif prend de l'importance et par voie de conséquence le législateur aussi. C'est lui, en effet, qui va transférer et réaménager les compétences locales. Les règles du jeu administratif mutent de la sorte avec la décentralisation (1.1) appelant de fait des adaptations fiscales et budgétaires pour compenser ces dépenses supplémentaires (1.2).

### **1.1 La modification des règles du jeu administratif avec la décentralisation**

La liberté locale à l'origine de l'autonomie et l'initiative des collectivités territoriales demeurent limitées dans son application par un contrôle étatique indirect et permanent. Ce constat demande de fait de relativiser la volonté d'autonomie fiscale de certaines grandes collectivités.

#### *Une autonomie administrative sous contrôle de la légalité*

Assez rapidement avec la loi du 10 janvier 1980 et avant la loi de décentralisation, les collectivités locales possèdent la possibilité dans les limites de la législation de voter le taux de l'impôt pour les taxes foncières, d'habitation et anciennement « *professionnelles* ». Il y a une volonté de permettre à la collectivité d'adapter le prélèvement à son territoire.

Des élus se sont retrouvés confrontés à devoir arbitrer des situations économiques pour eux inédites et faire face à des charges supplémentaires déléguées par l'Etat. Ce lourd apprentissage a eu des conséquences sur l'augmentation des dépenses bien que la sécurité fiscale de l'Etat<sup>3</sup> a pu la faire croire infaillible.

La décentralisation, dès le début, en se plaçant sous le contrôle de l'Etat donne le « *la* » de son évolution actuelle.

La théorie classique cherche à démontrer qu'il y a une prolongation dans ce processus de décentralisation entre un Acte I (1982) et un Acte II (2003)<sup>4</sup>, mais qu'il y a une rupture avec la réforme de 2009 concevant une spécialisation des budgets et des compétences.

D'autres auteurs vont plus loin en évoquant la grande loi de 1871. Cette dernière serait à l'origine, selon eux, de la clause générale de compétence conçue alors comme le

---

<sup>3</sup> Plus ou moins 5% de l'année fiscale n-1

<sup>4</sup> Pérez Xavier, « L'acte III : tournant ou continuité », pp. 51-55, pour la Revue *Pouvoirs Locaux*, Trimestriel N° 99 IV/2013-2014 (décembre-janvier)

« véritable "Acte I" »<sup>5</sup>. Manière également de dénoncer la réforme de 2009, ci-dessus citée, qui symbolise un cycle de *recentralisation*.

L'Etat n'a finalement jamais renoncé à son pouvoir de contrôle. Celui-ci est en effet inhérent à sa présence et à son rôle.

Le 2 mars 1982 est votée, toujours dans cette volonté de développer de nouvelles ressources et de conserver un contrôle, la loi de décentralisation, qui développe principalement deux objectifs très clairs :

Soustraire les collectivités territoriales de la tutelle des Préfectures et instituer pour ce fait le principe du contrôle de la légalité. Ce dernier donne le pouvoir au Préfet de vérifier et sanctionner un budget, une décision ou un arrêté ; en d'autres termes, il ne donne plus son accord préalable à un budget, mais le contrôle qu'à *posteriori*.

Créer un cadre légal à l'autonomie territoriale pour la gestion et les initiatives des collectivités élues.

Contrairement à ce qu'affirme aujourd'hui l'Etat, la décentralisation n'a jamais été pensée à ses origines pour mettre en place une rentabilité ou efficacité financière territoriale puisque l'enjeu fondateur de la décentralisation a toujours été l'autonomie des élus locaux (plus proches, selon eux, des citoyens) de la tutelle du pouvoir central.

Seulement, du moment même où les compétences transférées amènent les collectivités à une gestion sous contrôle de légalité, il y a toujours le souci pour l'Etat de montrer que l'unité du pays dépend de son contrôle. Les petites communes notamment ne s'y trompent plus puisqu'une part grandissante rejette l'idée même de voter le taux des impôts qui leur est pourtant accordé<sup>6</sup>.

### *Une improbable autonomie fiscale*

Dans l'absolu, l'autonomie des collectivités se situe à la base de la décentralisation. Les compétences transférées déterminent les dépenses correspondantes. Cette logique date des années 80 et acte sur la libre gestion à travers le concept de *l'autonomie financière*. Lors de l'Acte II en 2003 de la décentralisation quatre mesures ont été prises pour accentuer cette autonomie de gestion.

D'abord, tout transfert de compétence doit donner lieu à une compensation financière équivalente. Ensuite, comme dit précédemment, les collectivités peuvent décider dans la limite que fixe la loi du taux mais surtout, avec l'Acte II, de l'assiette de la fiscalité

---

<sup>5</sup> REGOURD Serge, « Philosophie générale de la (des) réforme(s) des collectivités territoriales – le point du juriste », pp. 29-32, in *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, sous la direction de Serge Rigoud, Joseph Carles et Didier Guignard, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 30

<sup>6</sup> « Il semblerait que depuis 1981 le nombre de (communes) ayant choisi ce dispositif (voter le taux de l'impôt) ait décru (les villes plus que les communes rurales ayant été plus sensible à cette mesure) », BOUVIER Michel, BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 14<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 2011, p. 89.

directe (Taxe foncière, d'habitation et ancienne « *taxe professionnelle* »), assimilant de fait ces recettes à des ressources propres de la collectivité. Le troisième principe déclare que les ressources fiscales et celles provenant des autres collectivités doivent représenter une part prépondérante de leur budget. Cette initiative a pour volonté d'éviter que les dotations étatiques puissent à terme couvrir l'ensemble d'un budget d'une collectivité, et de fait la rendre en totalité financièrement dépendante de l'Etat. Il est acté enfin la nécessité de compenser dans un système de péréquation les inégalités de ressources.

Nombreuses collectivités et surtout parmi les plus importantes souhaitent naturellement aller plus loin pour bénéficier de la *liberté fiscale*. Cette volonté a été encadrée par la loi en permettant partiellement aux collectivités territoriales de voter pour les impôts directs locaux le taux et l'assiette. Cette disposition se retrouve néanmoins rapidement limitée face au principe de l'*unité fiscale*. S'il a été en effet concédé le vote du taux et de l'assiette des principaux impôts directs locaux, l'initiative fiscale par contre reste bien de la seule volonté étatique et parlementaire. Cette position se comprend à un double niveau.

D'abord, les élus se confrontent au principe du *consentement* à l'impôt. Il ne peut pas avoir de prélèvements fiscaux sans le vote chaque année au Parlement d'une loi de finances, actant l'autorisation et le consentement des élus de la République à prélever des contributions obligatoires.

A titre anecdotique, c'est la raison pour laquelle la suppression de la Taxe Professionnelle remplacée par la Contribution Économique Territoriale (CET) l'a été dans le cadre d'une loi de finances<sup>7</sup>. Accepter que les collectivités puissent avoir une initiative fiscale entame de fait le principe du consentement national à l'impôt et, par-là même, le pouvoir parlementaire et l'unité du pouvoir fiscal.

L'autre difficulté se situe par contre dans la définition même de l'*unité fiscale*. Il y a un risque certain d'une dispersion et d'un éclatement fiscal territorial sans des garanties fortes pour encadrer une possible initiative en ce domaine des collectivités. Ce constat interroge sur la notion d'autonomie fiscale et sur le sens qui s'y cache dans la mesure où si les collectivités territoriales possèdent une réelle autonomie de gestion et par extension une autonomie financière reconnue par l'article 72-2 de la Constitution, les réformes fiscales depuis les années quatre-vingt réduisent le rendement des impôts locaux, voire les suppriment.

Il ne faut de faite ne pas confondre l'*autonomie de gestion*, reconnue aux collectivités, et l'*autonomie fiscale*, pouvoir propre à l'Etat garant de l'unité territoriale.

La question sur la nécessité d'un Etat fort se pose alors pour préserver une juste répartition des finances publiques locales. Paradoxalement, alors que l'Etat délègue

---

<sup>7</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

des compétences, la ressource financière est de plus en plus centralisée par le développement de compensations financières étatiques pour faire face à ces manques à gagner financier.

## 1.2 Les compensations obligatoires

Le déséquilibre entre les revenus propres aux collectivités territoriales (la fiscalité) et les charges qui sont les leurs, demande de verser, pour compenser les compétences déléguées par l'Etat, des dotations. Il faut aussi éviter le déséquilibre économique entre les territoires riches et pauvres, d'où la mise en place d'un système de péréquation, c'est-à-dire de compensations économiques.

### *La logique dominante des dotations*

La fiscalité locale a toujours été critiquée et mal acceptée par les populations. Son caractère direct la rend impopulaire. Sa justification demeure une source constante de contestation. Le « *travail* » et « *l'habitation principale* » composent en effet la base de cette imposition, une justification vieillissante. Cette ressource n'entre pourtant que pour moitié dans les revenus des collectivités. Dans l'objectif de créer un équilibre budgétaire et de faire face aux dépenses inhérentes à la délégation des compétences, la mise en place de dotations étatiques compensatrices devient une nécessité pour les autorités locales.

La principale dotation et la plus importante demeure la Dotation Générale de Fonctionnement (DGF). Cette dernière se compose néanmoins de quatre éléments cumulatifs : la *dotation de base* déterminée en fonction du nombre de population, la *dotation superficielle* pour tenir compte de la surface des territoires, la *dotation de garantie* pour stabiliser des rentrées fiscales d'une année sur l'autre, et enfin la *dotation de compensation* qui agit surtout pour rééquilibrer la suppression du prélèvement sur les salaires. L'objectif de la dotation reste bien une réponse à la *crise des finances locales*<sup>8</sup>, dotation qui s'inscrit pourtant aujourd'hui dans la durée.

La part de plus en plus déterminante des dotations dans les budgets des collectivités marquent une volonté de *recentralisation fiscale* de l'Etat<sup>9</sup>. Même si la dotation est

---

<sup>8</sup> « En l'absence de réformes fiscale et territoriale, la DGF aujourd'hui, le VRTS hier, sont apparus comme des solutions certes partielles mais cependant réelles, à la « crise des finances locales ». La subvention de l'État devrait réduire progressivement les disparités financières intercommunales et ainsi atténuer peu à peu les effets inégalitaires de la fiscalité localisée », GUENGANT Alain, *Équité territoriale et inégalités, rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre communes*, Paris, Litec, 1983, p. 5

<sup>9</sup> « Parallèlement à cette « recentralisation » des finances locales, l'État s'est attaché à maîtriser la croissance des concours financiers aux collectivités, en enserrant la progression des dotations dans une enveloppe budgétaire dont elle-même est régie par des critères d'indexation précis », GREFFE Xavier, *La décentralisation*, Paris, Editions de la découverte, 2005, p. 101

libre d'utilisation, l'Etat la cadre dans une enveloppe budgétaire et des critères d'attribution prédéterminés. Un jeu subtil de dupe et loin du grand public s'est mis en place. Il consiste à décentraliser des compétences, réduire les finances propres des collectivités en supprimant des impôts, spécialiser leurs attributions et au final se présenter au nom de l'Etat comme le premier contributeur des budgets des collectivités. Un droit de regard est alors demandé (« *c'est l'Etat qui est, si l'on ose écrire, le principal contribuable local* », rapport Balladur 2009<sup>10</sup>).

L'objectif dès l'origine de la décentralisation n'a jamais été la séparation des départements et des régions en autant de mini-Etats qu'ils sont en nombre. L'objectif de la décentralisation a toujours été de faire évoluer l'organisation politique et économique de la France pour se dégager de nouvelles ressources financières et faire face à ses obligations économiques. Jamais l'idée de séparatisme n'a été présente dans l'idée de la décentralisation, au contraire dès la loi de 1982, et avant elle celle avortée de 1969, c'est bien l'idée de l'unité et du partage des objectifs entre l'Etat et les collectivités qui demeurent en jeu. Il y a une continuité. Les dotations de péréquation en sont la preuve par leurs mises en place pour les territoires défavorisés. L'Etat y reste animé de la même volonté d'unification du pays.

#### *Une péréquation nécessaire pour l'égalité entre les collectivités*

L'autonomie relative des collectivités entraîne néanmoins des marges de libertés et des écarts budgétaires qui pourraient vite devenir graves entre chaque entité et provoquer de profondes cassures dans le territoire national. La règle de la péréquation, c'est-à-dire « *les solutions à adopter afin de gommer les effets de l'inégalité de traitement entre les territoires et les assujettis* »<sup>11</sup>, apparaît comme une nécessité sans laquelle la décentralisation deviendrait le champ de toutes les fractures sociales, politiques et économiques.

Or, comme il a été vu ci-dessus tel n'a jamais été l'objectif. La décentralisation demande au contraire la création d'une nouvelle répartition des ressources et de nouveaux modes de solidarité. La règle de la péréquation entre les collectivités incarne le principe fondateur d'un territoire du partage ; ce dernier, pouvant être aussi variable qu'hétérogène, du monde rural ou urbain, fortement concentré avec un tissu industriel dense ou au contraire isolé. Les collectivités territoriales, certes, sont autonomes dans leur fonctionnement, mais elles interagissent dans un même cadre étatique, elles deviennent de fait une composante intégrante et indépendante d'une unité territoriale.

---

<sup>10</sup> BALLADUR Édouard, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, Comité pour la réforme des collectivités locales, 5 mars 2009, p.23

<sup>11</sup> BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales* Paris, LGDJ, 1996, p. 5

Il existe deux formes de dotations de péréquation. Elle peut venir de l'Etat vers la collectivité bénéficiaire de l'aide, elle est alors dite « *verticale* », ou elle est « *horizontale* » et provient des autres collectivités territoriales plus riches. Ce phénomène nommé aussi « *l'auto-dotation* »<sup>12</sup>, principe reconnu par le Conseil Constitutionnel<sup>13</sup>, a pour logique de prélever un pourcentage sur les dotations verticales et horizontales pour être redistribuée dans un système de péréquation. Celle-ci reste compatible avec le principe de libre administration. L'auto-dotation est néanmoins court-circuitée par les subventions de l'Etat directement attribuées aux communes défavorisées. Plusieurs systèmes s'entrecroisent, donnant une impression de complexité et d'opacité.

Les aides directes aux communes les plus fragiles deviennent souvent les variables d'ajustement de l'enveloppe budgétaire. Ce constat a pu être vérifié avec la dotation attribuée aux communes classées en zones sensibles ou prioritaires. Les critères généreux au début deviennent de plus en plus sélectifs par la suite pour diviser à la fin de moitié le nombre des communes bénéficiaires.

Cette situation pose la question sur la nécessité d'une fiscalité propre attribuée aux collectivités territoriales et l'importance de bien définir la sphère publique en vue de l'intervention des acteurs locaux. Il s'en suit la non-revalorisation de la dotation de décentralisation. Celle-ci a même une vocation à diminuer avec le temps; soit, par sa non-revalorisation et l'appel à des cofinancements constants; soit, par sa disparition à terme.

## **II De l'autonomie contrôlée au retour des dépendances d'antan**

L'autonomie des collectivités devait sous leur pression aller en croissant. C'était sans compter sur la volonté étatique de garder « *la main* » et conserver le premier objectif de la décentralisation : acquérir de nouvelles ressources. De ce fait, la volonté de *re-centraliser* va dans ce sens à travers la spécialisation des compétences et le contrôle indirect des budgets (2.1), l'Etat se trouvant néanmoins confronté à un système fiscal vieillissant (2.2)

### **2.1 Les nouvelles formes de contrôle : la compétence et le budget**

La part d'investissement dans l'économie française des collectivités demeure considérable<sup>14</sup>. L'Etat cherche naturellement à les orienter. Il tente de ce fait à créer

---

<sup>12</sup> PASTOREL Jean-Paul, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », pp. 51-87, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°1, Janvier-février 2007, p. 85

<sup>13</sup> Conseil Constitutionnel 291 DC du 6 mai 1991.

<sup>14</sup> Les dépenses BTP des collectivités représentent en moyenne 730 € par habitant.



une attache directe entre un prélèvement fiscal et le financement d'une administration donnée. Cette rationalisation se lit nécessairement dans la spécialisation des compétences et l'application qui en découle du contrôle des collectivités par le choix de leur budget.

### *La spécialisation de la clause générale de compétence*

Suivant l'article 72 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Cette possibilité, appelée la clause générale de compétence, est en fait née au XIX<sup>e</sup> siècle pour répondre à la pratique politique quotidienne des élus et aux attentes des citoyens. Cette explication dévoile surtout la difficulté de rétrécir l'application de la clause générale de compétence<sup>15</sup>. D'où l'idée pour contourner cet obstacle, de vider la clause de sa substance en uniformisant les tâches par la spécialisation des missions des collectivités et en recentralisant les compétences déléguées.

Ce constat est particulièrement vrai au niveau de la Région bien que ce soit la plus jeune des collectivités territoriales d'importance. La Région, en charge essentiellement dans ses missions du développement économique, de la formation professionnelle et des transports ferroviaires régionaux, a été conçue dès son origine pour avoir un niveau administratif pertinent pour orienter et coordonner l'investissement et permettre un rapprochement avec les autres régions européennes. Cette volonté politique aurait dû se traduire dans son budget. Or, c'est bien le contraire qui se vérifie puisque la Région dépend pour plus de moitié des dotations de l'Etat. Alors que la construction européenne demandait l'édifice d'une articulation entre l'Etat et la Région, c'est une mutualisation entre le département et cette dernière qui a la faveur de la réforme territoriale de 2010<sup>16</sup>.

Le principal argument avancé demeure qu'une clause générale de compétence peut développer des actions doublons avec une autre administration<sup>17</sup>. Cette pratique, qui alourdit sans aucun doute les finances publiques, pose surtout la question politique préalable de la répartition des compétences. La Région agit pourtant sur des missions bien distinctes du Conseil général. Ce constat montre surtout que ce qui a été présenté comme une réforme territoriale d'envergure, n'est rien d'autre que la mutualisation des moyens ; preuve s'il en est que la rentabilité financière prime sur le projet politique.

---

<sup>15</sup> Voir introduction du texte pour la définition du terme

<sup>16</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (loi partiellement abrogée)

<sup>17</sup> *L'Etat et ses agents*, Rapport IGF, n°2011-M-044-01, mars 2012.

La marge de manœuvre des collectivités ne se situe pas de ce fait dans une problématique d'opposition avec l'Etat, comme elle est pourtant présentée par les médias, qui les ferait osciller entre d'un côté la liberté locale et de l'autre la massue étatique.

L'Etat et les collectivités se situent bien plus dans une dynamique d'intégration réciproque. Dès l'origine, l'Etat vise à développer les collectivités territoriales en complément des établissements publics (voir à ce titre les liens entre la CAF et les Conseils généraux). Les collectivités se rapprochent d'ailleurs de plus en plus des établissements publics et des administrations déconcentrées par leur fonctionnement, et notamment la spécialisation de leurs compétences<sup>18</sup>.

#### *La domination de l'orientation budgétaire*

Cette domination de la finance sur les politiques publiques demeure problématique puisque le budget des collectivités territoriales (et donc leurs services) reste en attente des décisions de l'Etat. D'une relation jadis tendue entre les services et la finance publique, cette dernière devient aujourd'hui le cadre d'analyse des politiques mises en place. Il y a eu une époque où autant la fiscalité que les orientations budgétaires n'intéressaient personne, elles sont devenues par cette prise de pouvoir de l'économique, un passage obligé et une référence.

Le budget d'une collectivité possède un double visage : d'un côté, celui des dotations décidées et concentrées dans une enveloppe fermée à partager pour l'ensemble du pays ; et de l'autre la fiscalité, en partie garantie par l'Etat, dont la rentabilité dépend essentiellement de l'assiette fiscale. Les ressources propres ne constituent pas à l'heure actuelle la totalité du budget d'une collectivité et le mécanisme de la péréquation se rajoute de l'extérieur pour compenser ce fonctionnement.

Cette question demeure d'autant plus fondamentale que l'Union européenne se retrouve à la fois le garant de ce système et un acteur de plus en plus important. Elle organise le respect des règles de concurrence, mais aussi participe au cofinancement sur le terrain de nombreux programmes dans la formation. La réussite d'un programme semble aujourd'hui être le cofinancement. Il n'en reste pas moins que le modèle unique européen demeure une image à laquelle bien des réalités nationales et régionales ont du mal à s'y incruster. Le mode d'attribution des fonds européens fait que beaucoup de structures préfèrent y renoncer.

L'Union européenne définit d'ailleurs les « *ressources propres* » comme des ressources provenant d'une décision autonome d'un organisme dont il disposera librement. Si ces

---

<sup>18</sup> « La suppression de la clause (générale de compétence) reviendrait à cantonner les collectivités territoriales à l'exercice de simples compétences d'attribution et donc à en faire des établissements publics », BARELLA Xavier, « Une prétendue solution contre les maux de la décentralisation, la suppression de la clause générale de compétence », pp. 125-142, in *Réformes et mutations des collectivités*, op.cit., p. 142

ressources sont issues de la fiscalité, la collectivité doit pouvoir suivant l'Union en voter le taux et l'assiette en fonction de ses besoins et la capacité contributive de ses citoyens.

Cette définition européenne possède pour base le cadre d'un Etat fédéral où en effet la collectivité vote ses impôts sans compromettre le destin de la structure fédérative. Cette définition ne tient pas compte des exigences d'un Etat décentralisé où l'objectif est de permettre au contraire à travers la fiscalité de créer une unité territoriale nationale tout en favorisant la liberté d'action et de gestion des collectivités.

La difficulté se situe lorsque la décentralisation se pense comme un état intermédiaire entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral alors qu'il n'en est rien.

*L'Etat décentralisé possède non seulement une logique propre à lui-même, mais celle-ci demande de penser la finance publique locale comme un élément intégrant un cadre national plus grand qui garantit l'indépendance des ressources fiscales.*

Le budget, les décisions d'attribution des dotations et la péréquation permettent un contrôle subtil des collectivités. La réforme fiscale de 2009 va jusqu'au plus profond du mécanisme des budgets puisqu'elle postule « *qu'il s'agit de «lier la nature de l'impôt aux compétences exercées par chaque niveau de collectivité » dont il est question<sup>19</sup> »*. Un parallélisme se met en place entre un impôt déterminé et des dépenses ciblées. Même si la collectivité avait les mains libres pour décider de la fiscalité, lier un impôt à une dépense, c'est renoncer à l'universalité du budget et à la souplesse qui était attachée à ce principe. Cette logique revient à fixer un secteur d'activité à une contribution précise.

Cette rigidification des budgets doit inquiéter sur un point au moins.

Ce manque de souplesse, autant dans l'origine des ressources que dans l'initiative à la base des politiques publiques, tourne naturellement les collectivités territoriales les plus gênées d'un tel système vers la tentation de l'emprunt.

Sur cette interrogation de la dette des collectivités, il faut être plus précis : les collectivités à travers l'histoire ont toujours eu des dettes, ces dernières ont toujours été un moment de pression forte sur les citoyens. Il faut rappeler par contre que cette obligation à emprunter a souvent été lié au pouvoir central<sup>20</sup> ; ce dernier fixait le cap.

Les budgets des collectivités territoriales se votent en outre toujours en décalage par rapport à celui de l'Etat, et ceci pour des motifs pratiques puisque ces derniers dépendent des arbitrages budgétaires et du vote de la loi de finances (attribution de dotations, par exemple).

---

<sup>19</sup> BOUVIER Michel, *Les finances locales, op.cit.*, 2011, p. 113

<sup>20</sup> Sous l'Ancien Régime, à titre anecdotique, la dette des communes était liée aux dépenses étatiques de guerre et les réalisations somptuaires royales.

Un calendrier budgétaire est dressé chaque année qui permet suivant le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) d'adopter des adaptations budgétaires jusqu'au 31 mars de l'année en cours. Des règles budgétaires sont à observer, dont : en premier, que le budget reste en équilibre, et en second, que l'emprunt sert uniquement pour des dépenses d'investissement.

L'emprunt reste le moyen pratique de dégager une trésorerie et de pouvoir acter les remboursements dans le fonctionnement classique d'un budget sans contrevenir à la bonne marche fixée par la loi. La raison reste la même que pour un ménage entre l'achat d'un bien onéreux et son remboursement sur plusieurs mois ou années.

Cette situation inquiète puisqu'elle présage une dégradation des finances locales notamment liées au prêt lui-même et aux taux d'intérêt volatils dans un contexte de crise financière.

La collectivité se soumet aux taux d'intérêt, certaines avaient signé pour des taux variables indexés sur le franc suisse ou le yen. Les petites communes remboursent encore des intérêts mirobolants, et trop peu osent aller jusque devant le juge pour faire valoir leurs droits.

## **2.2 D'un contexte chaotique à une rénovation possible**

Un constat s'impose : l'outil fiscal est usé par l'emploi qu'en a pu faire l'Etat. Le « *trop plein fiscal* » semble atteint. Cette usure va malheureusement s'accroître de par le contexte chaotique et les échecs successifs en matière fiscale. Il faut pourtant réussir à recréer une unité territoriale et extraire de cette situation, un projet politique capable de donner sens à la dépense publique.

### *Un outil fiscal usé*

Face un monde en pleine mutation sur tous les fronts : social, énergétique ou financier, les craintes sont fondées de voir des ressources fiscales diminuer. Pour prévenir cette baisse, il y avait le projet de mettre en place, des « *transferts fiscaux* », c'est-à-dire où l'Etat essaie de substituer une imposition par une autre. L'idée est de remplacer des cotisations sociales par la création de taxes sur l'environnement (écotaxes, taxe carbone).

Le but de ses taxes est de changer le comportement des consommateurs et d'anticiper l'augmentation du prix d'une matière polluante et qui va à terme se raréfier ; dans ce cas, le pétrole.

La difficulté demeure qu'en fiscalité, les transferts ne sont jamais parfaits dans la mesure où une taxe ou un impôt possède une tranche, une assiette ou une progression qui lui est propre. Les baisses de cotisations sociales avantagent d'abord les entreprises importantes puisque plus elles ont de salariés plus le montant exonéré

sera grand. Les taxes sur l'environnement comme la taxe carbone devaient *in fine* reposer sur le consommateur ou les usagers de la route. Se développe alors un sentiment dans la population que l'Etat utilise, sous pression de l'Europe, l'argument de l'environnement pour simplement augmenter les prélèvements ; mais surtout, baisser les charges des grandes entreprises pour presser un peu plus les citoyens.

La taxe carbone a été supprimée par le Conseil Constitutionnel<sup>21</sup> parce qu'elle ne respectait pas le principe d'égalité face à l'impôt et l'écotaxe a dû être abandonnée après la révolte des « *bonnets rouges* » en Bretagne et les menaces d'un conflit social avec les transporteurs routiers.

Ces deux exemples montrent comment l'outil fiscal s'est grippé, il n'est plus au service d'une politique, mais doit produire des revenus à l'Etat et aux collectivités territoriales. Les réformes y deviennent compliquées, quasi impossibles. Le point atteint est tel que le Premier Ministre Ayrault voulait « *remettre à plat* » le système fiscal notamment pour faire face à la stagnation (voire la baisse) des entrées, mais aussi faire face à l'explosion des dépenses des collectivités (bien qu'il puisse avoir des raisons précises comme le transfert de compétences lourdes en besoin de financement et en personnels). Mais, la tâche est vite apparue titanesque. Son successeur, le Premier Ministre Valls préfère opter, pour toute réforme, au gel des barèmes et à la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu. Ne pouvant, de ce fait, agir sur les ressources, l'accent est alors mis sur les dépenses avec des coupes franches dans le budget.

Il y avait en fiscalité une forte croyance, c'était qu'elle pouvait changer le monde, qu'il suffisait de taxer ou de ne pas taxer tel produit pour que les comportements changent. Le problème qui se présente, est que, très vite, la fiscalité a dû poser la question de son efficacité avant d'interroger sa justesse ou son équité. Il y a une vraie crise du sens et de la justification des prélèvements fiscaux. Les impôts locaux (qui financent les collectivités) se reposent essentiellement sur la résidence principale et sur l'emploi et l'activité économique alors que nous sommes en pleine crise du logement et que nous produisons du chômage.

Le système fiscal par déclaration a vieilli et les premiers à en pâtir sont les collectivités qui se retrouvent à devoir financer des programmes pour lesquelles elles n'ont pas de ligne budgétaire et les particuliers qui portent le poids de plus en plus lourds d'une réorganisation fiscale qui ne vient pas, et devrait imposer à la source les flux et mouvements d'argent.

---

<sup>21</sup> JANCOVICI Jean-Marc, *Transition énergétique pour tous (ce que les politiques n'osent pas vous dire)*, Paris, Odile Jacob, 2013, p.183 (la fin du livre est consacrée à l'histoire de la taxe carbone qu'il soutenait. Il explique comment elle est née et comment elle a disparu, il montre aussi la difficulté de fiscaliser dans une perspective qu'environnementale).

### *Une voie à explorer : une unité fiscale territoriale*

La volonté d'accéder à une autonomie fiscale législative n'a été essentiellement le jeu que de quelques grandes collectivités puisque dans la majorité des cas nombre de petites communes demandent de l'aide encore aux préfetures pour établir leur budget. Une partie non négligeable de collectivités ont encore besoin de l'Etat. Pour mieux les servir et renforcer ces liens entre l'Etat et les collectivités, il serait important de construire un système fiscal sous une forme *systemique*.

L'Etat assurerait, dans ce schéma, l'intégrité territoriale par la fiscalité, c'est-à-dire non plus par une omniprésence administrative, mais par une régulation de l'ensemble des territoires au moyen de la coordination des prélèvements fiscaux.

Dans cet objectif, il devient possible d'imaginer une fiscalité directement affectée aux collectivités sans passer par la dotation, et où le calcul de péréquation serait préalable à la distribution des recettes fiscales.

Une telle conception demande sans aucun doute une certaine indépendance de la direction des impôts qui serait en charge de distribuer cette fiscalité dans le sens où sa répartition devrait pouvoir tenir compte de l'évolution des assiettes fiscales des territoires<sup>22</sup>.

Cette évolution demanderait une autre exigence pour intégrer une égalité fiscale entre les communes et entre les citoyens en appliquant le principe de la « *déterritorialisation* » de l'impôt local, puisque le *grand dam* en effet de la fiscalité locale reste la différence de richesse entre les collectivités. Il est vrai que ce différentiel va à l'encontre même du principe de solidarité territoriale.

La « *déterritorialisation* » de l'impôt local permettrait de créer non seulement une unité territoriale fiscale, mais aussi de lutter contre les effets des délocalisations. L'Etat entrerait de plein pieds dans son rôle de régulateur et de garant de l'indépendance locale. Les ressources propres seraient donc à ce niveau non plus celle comme définies plus haut par l'Europe, des recettes votées et décidées librement, mais bien plutôt *des recettes reçues dans le cadre d'une unité territoriale globale et desquelles sommes la liberté de gestion s'exprime*.

### *Seul le projet politique donne du sens à la dépense publique*

La coopération en matière fiscale pour créer des ressources propres aux collectivités et leur garantir leur autonomie d'action devrait être l'un des objectifs des pouvoirs

---

<sup>22</sup> « À terme, on peut envisager qu'une fiscalité directement affectée aux collectivités locales remplace complètement les dotations budgétaires de l'État, à condition cependant que le Parlement soit en mesure d'apprécier l'évolution de l'assiette fiscale des différents territoires », PELLET Rémy, « La fin de l'universalité budgétaire », pp.515-527, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de), *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 524

publics. L'enjeu se résume dans le fait qu'à part les quelques très grosses collectivités, la majorité des organismes cherche surtout à mettre en place une gestion neutre de leur territoire, une sorte de « *pouvoir local sans politique* »<sup>23</sup>. La réalité de la décentralisation demeure surtout que si elle a profité à certains grands élus, elle en a embarrassé nombre d'autres.

Ce rappel pour comprendre que le rôle de l'Etat ne peut pas être la simple place du délégataire de compétences après avoir ordonné une audite des besoins. Rappel aussi que durant la crise financière de 2008, installant un régime de rigueur, qui paralyse les initiatives nationales et locales, que si les Etats n'avaient pas assumé les créances du marché privé et des banquiers, le système aurait connu la banqueroute. Or, cette crise est soldée, aujourd'hui, par les contribuables. La question se pose alors du statut de l'argent public.

Comment est-il possible de prétendre à la moindre indépendance de gestion des collectivités locales si l'argent obéit à des règles mercantiles ? Lorsqu'un Etat ou une collectivité cherche à investir, ils se retrouvent devant une caisse ou une banque avec des règles de marché de l'offre et de la demande. Bien des citoyens ignorent les règles d'un emprunt pour une collectivité. Trop de discours et de comportements personnels ont fait croire que l'espace public possède des finances « *illimitées* ».

Cette réalité s'accroît d'autant plus que la France est en déficit d'un projet politique global. Seul pourtant ce dernier guide le lien entre l'origine fiscale des fonds (c'est-à-dire les contribuables) et les dépenses publiques (les autorités légales). Les objectifs budgétaires résumés malheureusement maintenant à eux seuls le projet politique, et par voie de conséquence l'étouffe. Lorsqu'il y a des moyens, il est demandé de dépenser quelques soient les raisons, lorsque par contre les temps deviennent difficiles, les autorités demandent aux mêmes personnes d'arrêter leurs initiatives sans plus de réflexion d'un côté comme de l'autre sur le sens de la politique menée. Ce déficit d'un projet politique global cohérent reste la première cause des déficits financiers. La crise qui souffle depuis 2008 a surtout, par les difficultés sur la ressource fiscale qu'elle entraîne, révélé cet état de fait.

L'espace public local demeure inextricable de l'espace national, il a pour vocation l'intérêt général et l'organisation de la démocratie de proximité. La discussion politique sur la différence entre *l'argent public* et *l'argent privé* apparaît comme un préalable au développement de la finance et de la fiscalité locale. « *Toute réflexion en*

---

<sup>23</sup> « C'est dans ce pari du « pouvoir local sans politique » prenant ses distances avec la gestion idéologique dans tous ses composantes que se trouve le véritable enjeu d'une décentralisation réelle, en accompagnant de l'instauration progressive de mécanismes de participation directe des citoyens aux affaires locales », FORMERAND Gérard, *Crise des valeurs et mutation de l'État, vers une alternative locale ?*, Paris, éditions Loysel, 1994, p. 168

*matière fiscale [est] systématiquement associée à une réflexion plus globale sur les transformations de l'Etat »<sup>24</sup>.*

Or, c'est cette réflexion préalable sur la spécificité de l'espace public qui pose cette maxime : pour qu'il y ait autonomie des collectivités, il faut en premier définir le statut de l'argent public, c'est-à-dire un argent dont l'objectif est le financement de la sphère publique et collective, et pour lequel (et de fait), nous devrions être en capacité de le générer par création monétaire encadrée et pour laquelle il ne devrait pas être appliqué d'intérêt (puisque cet argent est à usage d'intérêt public et collectif).

## **Conclusion**

L'ensemble de la communauté doit bénéficier de l'argent public, sa présence a pour vocation de soutenir le développement de l'économie, de la santé, l'éducation et de la formation. Le dessein de l'argent public reste le *bien commun* et c'est à ce titre qu'il doit être distingué de la sphère privée. Or, lorsqu'un pays vit la vacuité d'un projet politique et que le seul objectif d'un Etat ou d'une collectivité se réduit seulement au respect d'une ligne budgétaire, que reste-il à discuter avec cette autorité? Des bouts de ficelles, des lignes de crédits et des reconduites de programmes dont il faut se persuader de leur utilité...

## **Bibliographie**

Balladur E. (2009), *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, Comité pour la réforme des collectivités locales, 5 mars 2009.

Barella X. (2012), « Une prétendue solution contre les maux de la décentralisation, la suppression de la clause générale de compétence », pp. 125-142, in *Réformes et mutations des collectivités, Réformes et mutations des collectivités territoriales*, sous la direction de S. Rigoud, J. Carles et D. Guignard, Paris, L'Harmattan.

Blanc J. (1996), *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, LGDJ.

Bouvier M. (2011), *Les finances locales*, 14<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ.

Formerand G. (1994), *Crise des valeurs et mutation de l'Etat, vers une alternative locale ?*, Paris, éditions Loysel.

---

<sup>24</sup> BOUVIER Michel, *Les finances locales, op.cit.*, 2011, p. 145



Jancovici J.-M. (2013), *Transition énergétique pour tous (ce que les politiques n'osent pas vous dire)*, Paris, Odile Jacob.

Pastorel J.-P. (2007), « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », pp. 51-87, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°1, Janvier-février.

Pellet R. (2005), « La fin de l'universalité budgétaire », pp.515-527, in Favoreu L., Hertzog R., et Roux A. (sous la direction de), *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica.

Pérez X. (2011), *La raison fiscale de l'ancienne France à la naissance de l'Etat décentralisé contemporain*, thèse de doctorat, Université Montesquieu – Bordeaux IV, le 16 septembre 2011 (en ligne : <http://www.theses.fr/2011BOR40039>).

Pérez X. (2013/2014), « L'Acte III : tournant ou continuité », pp. 51-55, pour la *Revue Pouvoirs Locaux*, Trimestriel N° 99 IV/2013-2014 (décembre-janvier).

REGOURD S. (2012), « Philosophie générale de la (des) réforme(s) des collectivités territoriales – le point du juriste », pp. 29-32, in *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, sous la direction de Serge Rigoud, Joseph Carles et Didier Guignard, Paris, L'Harmattan.

# La participation des usagers aux politiques régionales : comprendre les trajectoires différenciées des « publics »

Guillaume Gourgues,

## Résumé

Cette synthèse s'appuie sur plusieurs enquêtes que nous avons pu mener, depuis 2006, sur différents dispositifs visant à faire participer des « usagers » aux politiques régionales, dans différentes régions métropolitaines et différents secteurs d'action publique. Sur la base d'un dialogue entre des publications extraites de ces recherches et d'une comparaison issue d'un terrain d'enquête en cours sur les usagers de la formation professionnelle, nous proposons un propos général gravitant autour d'une idée centrale : avant de s'interroger sur l'intérêt ou les limites de cette participation des usagers, il est impératif de saisir les rouages politiques, administratifs et sectoriels de la production des différents « publics » affiliés au terme générique d'usager.

La notion de « public » nous permet d'insister sur la primauté des rapports de force propres aux différentes politiques régionales et aux configurations spécifiques sur lesquelles elles reposent dans la définition du « public » à faire participer. Ainsi, sous le terme d'usager, on pourra croiser au moins trois types de public différents : le *ressortissant-usager*, le *public-cible* et le *citoyen-usager*. Ces trois idéaux-types de public permettent de comprendre, exemples à l'appui, que les politiques régionales ne s'adressent pas à un public d'usagers préconstitué et organisé qui adresserait une demande explicite de participation. Ces politiques doivent autant construire ce public que l'écouter. Les techniques différenciées de construction de ce public (appel à candidature, cooptation, tirage au sort, élection) reflètent la manière dont chaque politique publique charrie sa propre définition du « bon public » à atteindre et détermine les modalités adéquates de participation.

A partir de ce premier résultat, nous proposons de nous concentrer brièvement sur une comparaison entre deux régions (Rhône-Alpes et PACA) et dans un même secteur (l'emploi et la formation professionnelle). Dans les deux cas, sur une même période (2004-2010), des expérimentations de participation des usagers ont été initiées. Toutefois, en rapportant les conditions (politiques, administratives et sectorielles) d'émergence et de mise en œuvre de ces expérimentations, nous pouvons constater que les deux dispositifs suivent des trajectoires très différentes ; un échec manifeste en Rhône-Alpes, une routinisation en PACA. Cet exemple nous permet d'affirmer de

nouveau qu'il importe de comprendre la « fabrique » du public-usager avant de tenter d'établir des comparatifs et des bilans sur l'intérêt de la participation des usagers.

En conclusion de cette synthèse, nous apportons deux ouvertures permettant de discuter nos résultats. Premièrement, nous rappelons que les publics ciblés par la catégorie d'usager ne sont jamais passifs et peuvent exploiter, détourner, contester leur statut attribué d'usagers. Deuxièmement, nous rappelons que l'intérêt de cette participation des usagers ne peut être abordé en dehors d'une analyse plus vaste des conditions de production des politiques publiques. En effet, il convient de ne pas faire de cette participation un « fétiche » (solution miracle ou instrumentalisation grotesque) mais de s'interroger sur la place qu'occupe les différents acteurs, des élus aux citoyens en passant par les groupes d'intérêt, dans la fabrique des politiques publiques, en l'occurrence régionales.

**Guillaume Gourgues** est Maître de conférences en science politique, Chercheur au CRJFC (EA 3225), Chercheur associé au laboratoire PACTE (UMR 5194). Ses domaines de recherche sont : Participation publique ; mutations de l'action publique (changements d'échelle, libéralisation, démocratisation) ; mutations des techniques de gouvernement (suivi des populations, communication publique) ; conflictualité sociale et politique (mobilisations, grèves)

## Introduction

Depuis le milieu des années 1990, les « usagers » – dont nous maintenons volontairement l'identité floue pour l'instant – sont régulièrement présentés comme des « acteurs » des politiques publiques régionales. Ainsi, les responsables de l'action publique menée au nom des conseils régionaux orchestre depuis une quinzaine d'année la participation des usagers des transports ferroviaires, de la formation professionnelle, de l'action sociale ou encore des lycées. Cette tendance n'est pas propre aux conseils régionaux : la reconnaissance du rôle « actif » des usagers dans la conduite des politiques publiques, au-delà de leur seul statut de « cible », ou de « produits » de l'action publique, affecte l'ensemble des échelles de gouvernement (Warin, 1999). Or, qu'il s'agisse du principe même de cette participation où des expériences qui prétendent l'incarner, les travaux académiques relatifs à cette question ont toujours été fortement marqués par des penchants normatifs.

Certains auteurs ont en effet prêté des vertus « démocratiques » à l'intégration – plus ou moins manifeste – des usagers dans les réseaux d'acteurs en charge des politiques publiques. Fondement potentiel d'un achèvement du modèle « libéral » de la démocratie, la reconnaissance de la centralité de la figure du « citoyen-usager » a été ainsi annoncé comme un levier de réforme luttant contre la confiscation du pouvoir par les élites technocratiques (Godbout 1987). Bien entendu, les formes concrètes d'intégration des usagers aux politiques publiques ont été observées avec méfiance. Les dispositifs de participation des usagers pourraient ainsi se « limiter » à une gestion managériale de cette intégration, ou au contraire provoquer des effets de « capacitation » (*empowerment*) permettant aux individus participants de s'ériger en acteurs autonomes. Ainsi, la participation des usagers serait un « progrès » en devenir : mise en œuvre par le biais de certains dispositifs d'action sociale, qui relèvent d'une logique largement managériale. La participation des usagers annoncerait les prémises d'une montée en puissance de dynamiques d'*empowerment*, rappelant « le fait qu'au-delà du foisonnement d'initiatives dites de participation, nous ne sommes qu'au tout début d'un mouvement de démocratisation et d'ouverture de la décision publique aux usagers » (Loncle, Rouyer, 2004, p. 152). Dans la lignée de ces réflexions, de nombreux travaux ont été menés sur les vertus potentielles ou observées de la participation des usagers dans des secteurs particulièrement concernés, tel que la santé (Ghadi, Naiditch, 2006) ou l'aide sociale (Cribb, Gewirtz, 2012). Si le débat normatif s'avère riche il se révèle également interminable.

La focalisation sur les apports et limites de la participation des usagers a pour conséquence directe de donner une idée plus qu'approximative des conditions d'émergence et d'institutionnalisation des dispositifs de participation des usagers. Or, il est important de comprendre pourquoi les autorités publiques ouvrent des espaces officiels de participation si l'on souhaite mener une réflexion complète sur les effets –

réels ou attendus – de ces « innovations ». Le cas des conseils régionaux français se prête parfaitement à ce décentrement du regard. En effet, les rares articles abordant la participation des usagers à l'échelle régionale (politique déconcentrée) se focalisent, sans surprise, sur un bilan d'expérience, permettant de saisir les réussites et les manques d'un dispositif pilote (Bréchat *et al.* 2005). Les facteurs institutionnels et politiques favorisant le recours, par les conseils régionaux eux-mêmes, à la participation des usagers demeurent un sujet assez largement méconnu.

Cet angle mort fait persister une question : comment se délimite le (ou les) publics d'usagers ? Il en effet frappant de constater à quel point le terme d'usager désigne des réalités plurielles : responsables associatifs, individus bénéficiaires, citoyens tirés au sort, acteurs privés subventionnés, groupes d'intérêt professionnel parviennent à se frayer un chemin jusqu'à la catégorie et profite ainsi de l'accueil qui lui est fait. Tout travail de participation des usagers repose donc sur une opération sociale de construction du ou des public(s) concrètement regroupés sous ce terme. Les travaux abordant le « non recours au droits sociaux » (Voltaire, 2013) suffisent à eux seuls à identifier cette construction permanente, qui alimente l'évolution de l'action publique : la différence existant entre le groupe visible des « usagers » d'une politique publique et l'estimation d'une population potentielle de ces « ressortissants » (ou ayant-droits) est aujourd'hui source de tension dans la gestion des politiques sociales<sup>1</sup>.

Cette synthèse propose de revenir, sur la base de différentes enquêtes menées depuis 2006, sur les origines et les évolutions de la participation des usagers dans les politiques régionales. Nous proposons d'aborder deux idées centrales, permettant d'éclairer en partie les enjeux politiques et institutionnels de cette participation. Premièrement, la « mise en participation » des usagers repose sur une importante fragmentation des « publics » mobilisés sous le vocable d'usager. Ce terme opère alors comme un levier d'homogénéisation masquant des réalités sociales et politiques très diverses (1). Deuxièmement, chaque dispositif de participation des usagers doit être ré-encadré dans un contexte politico-administratif plus large (2). La comparaison entre deux initiatives de participation des usages dans les politiques d'emploi et formation professionnelle (Rhône-Alpes et PACA) fournit en cela un terrain d'étude très intéressant. L'exercice comparatif permet alors de saisir le lien entre la genèse des dispositifs, leurs usages et leurs impacts.

---

<sup>1</sup> L'ouvrage publié par l'Observatoire des Non Recours aux Droits et Services est explicitement situé sur cette ligne de tension : il s'agit en effet d'opposer l'existence des non recours à la mise sur agenda du problème de la « fraude », en arguant que cette dernière n'est qu'un problème mineur des politiques sociales une fois rapporté à l'ampleur du manque d'accès aux droits sociaux de très nombreux ayant-droits (ODENORE, 2012)

## I L'usager et ses « publics »

La notion d'usager des politiques régionales renvoie très directement à la définition d'un « public » de ressortissants par les autorités régionales. La délimitation de ce public reproduit alors des logiques sectorielles, chaque politique publique produisant une catégorisation de ses interlocuteurs, comme le note Patrice Duran : « *parce qu'il ne peut y avoir de politique d'emploi sans que des employeurs décident d'employer, de politiques de sécurité sans que les individus veulent bien se soumettre, de politiques de développement sans que des acteurs se mobilisent, de politiques de l'énergie sans que des groupes de pression défendent leurs intérêts, les rapports entre acteurs publics et privés vont de soi parce que les politiques publiques ne peuvent plus être mises en œuvre de manière endogène à la sphère publique et que les intérêts sociaux sont les interlocuteurs 'naturels' des pouvoirs publics (quand ceux-ci ne les créent pas eux-mêmes).* » (Duran, 2009, p. 24-25).

Il est important de comprendre que la participation des usagers n'est pas un principe qui affecte toutes les politiques régionales de la même manière. De nombreux secteurs d'action publique (fiscalité, industrie), dont l'identification des « usagers » reste d'ailleurs problématique, sont maintenus en dehors de ce principe. De la même manière, tous les conseils régionaux français n'accordent pas la même importance aux pratiques de participation, soit qu'ils s'en passent, soit qu'ils médiatisent à l'excès les quelques initiatives, soit qu'ils taisent l'existence de telles pratiques. Cette logique de différenciation régionale, déjà largement observée en terme d'évaluation (Fontaine, 1996 ; Warin, Spencehauer, 2001), de construction de mobilisations territoriales (Pasquier, 2012) ou d'investissement en termes de politiques publiques (Dupuy, 2011), à la fois sectorielle et territoriale marque donc profondément la mise en œuvre d'une participation des usagers, et rend intelligible l'extraordinaire hétérogénéité des « publics » regroupés sous ce terme.

L'émergence des « publics-usager » comme acteur des politiques régionales doivent donc être comprises à la lumière de ce que sont et deviennent ces mêmes politiques régionales. L'action publique régionale se structure autour d'arènes plurielles, dont les configurations changent en fonction des problèmes publics traités (transport, formation, lycées, etc.), et au sein desquels le conseil régional n'occupe par la même position. Cette action publique reste donc contrainte (dans la définition des problèmes et la mise en œuvre) intergouvernementale<sup>2</sup>, techniciste et liée aux évolutions de l'arène politique (Balme, 1997). La préoccupation des conseils régionaux pour l'usager

---

<sup>2</sup> Les régions, à l'instar d'autres collectivités françaises, sont prises dans d'incessants rapports négociés, du fait de l'inexistence de hiérarchie entre échelle de collective, à laquelle s'ajoute la clause générale de compétence. Si l'instauration des principes de subsidiarité et de chef-de-file par la réforme constitutionnelle de 2003 a pu apporter quelques clarifications sur les répartitions de compétence entre échelle, la situation demeure complexe et concurrentielle.

de ces politiques publiques n'a donc rien d'évident, et soulève un double enjeu : celui de l'identification d'un « public » concrètement affecté par son action et celui de la « visibilité » de son action auprès des citoyens plus ou moins directement affectés par cette même action. De nombreuses politiques régionales ne disposent pas d'un public évident d'utilisateur, puisque l'institution ne délivre que peu de service direct (hormis les transports, les lycées) et agit de manière souvent indirecte par le biais de prestataires privés subventionnés (comme dans l'emploi-formation). Compte-tenu de cette configuration institutionnelle, largement observée dans les années 1990 (Le Galès, 1997), il n'est pas surprenant d'observer que le souci de l'utilisateur émerge consécutivement à la régionalisation d'un secteur fortement ancré dans la problématique du « service public » et de la satisfaction de l'utilisateur : le transport ferroviaire et son utilisateur, à savoir le « voyageur » (Encadré 1).

**Encadré 1 : le « voyageur-utilisateur » et les politiques régionales ferroviaires**

Le terme de comités de ligne TER désigne toute « instance consultative, mise en place par un conseil régional, réunissant sur un axe ferroviaire ou une zone de déplacements divers acteurs, tels que les élus locaux, les utilisateurs (individuels ou représentants associatifs) ou les syndicats cheminots, dans le but (très vaste) de débattre de l'aménagement de l'offre de transport régional. Plusieurs réunions dans l'année, préparées et animées par les services techniques des régions et de la SNCF, souvent présidées par un élu régional référent, permettent ainsi d'aborder les questions d'horaires, de correspondance, d'information, de sécurité en gare ou de perturbations diverses du trafic » (Gourgues, 2013a). Leur propagation, depuis leur invention en Alsace, en 1997, jusqu'à leur généralisation permise par les indications non contraignantes de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, a donné lieu à la constitution de « publics » utilisateurs très divers. Rangés dans la grande famille des expériences « participatives » (Boual, Brachet, 2004), les comités de ligne font graviter autour de la figure du « voyageurs-utilisateur » par ailleurs client des opérateurs ferroviaires (SNCF, RFF), deux grands types de publics.

Premièrement, un public *associatif*. Dans chaque région, les comités de ligne sont investis par une petite nébuleuse d'acteurs associatifs, souvent dotés de très forte capacité de contre-expertise, navigant entre des réseaux associatifs nationaux (tels que la Fédération Nationale d'Utilisateurs des Transports) et des associations locales constitués autour d'une ligne, d'une gare, ou d'un bassin de déplacement. L'attrait pour ce public spécifique d'utilisateur tient à des raisons propres au secteur des transports. En effet, les conseils régionaux, nouvellement en charge des transports ferroviaires, se trouvent dans une situation de déséquilibre technique face à la SNCF, acteur central du secteur. L'introduction des « associatifs-utilisateurs » permet d'exercer une pression sur les opérateurs : ces acteurs associatifs disposent en effet d'une expertise technique indiscutable en matière de transport, qui permet d'exercer régulièrement une pression sur la SNCF et RFF et d'entamer partiellement leur monopole d'expertise, en les plaçant dans une situation de débat technique parfois très pointu.

Deuxièmement, et de manière plus incertaine, un public de *voyageurs*. La prise en charge du transport ferroviaire est lourde de sens pour les conseils régionaux puisqu'elle suppose de

prendre en charge la mobilité des habitants, et donc de matérialiser l'action publique régional auprès des citoyens-électeurs-usagers (Barone, 2008). L'ouverture aux usagers vient donc matérialiser l'idée d'une action directe du conseil régional dans la vie quotidienne de sa population et donner une visibilité à son action. A ce titre, nos enquêtes sur les cas des régions Bourgogne, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes (Gourgues, 2010a) montrent un mouvement en deux temps dans cette « ouverture » aux usagers. Dans un premier temps, les administrations régionales en charge des transports, soutenu en cela par leurs homologues de la SNCF, appréhendent l'interaction directe des voyageurs, craignant d'être pris pour cible pour chaque problème rencontré par chaque usager. Dans un second temps, l'expérience des comités de ligne rassurent les agents administratifs, qui se dotent même d'instruments (affichage en gare, annonce dans la presse, campagne de communication) dans le but d'augmenter le nombre de voyageurs (comparativement à l'omniprésence associative) jugé trop peu nombreux.

En d'autres termes, le public-usager des comités de ligne dépend moins du contenu de la participation (est-ce que les comités de ligne apportent quelque chose ou rien à l'action publique) qu'aux usages stratégiques de ces espaces<sup>3</sup>.

Ainsi, pour comprendre l'insertion de la participation des usagers dans les politiques régionales, il convient d'être attentif, au cas par cas, aux dynamiques propres à chaque secteur dans les différentes régions qui favorisent l'émergence des « usagers »<sup>4</sup>. Ainsi, dans le cas des conseils régionaux, la figure de « l'utilisateur » a pris de multiples visages, auxquels ont correspondu des formes très hétérogènes de participation. On peut distinguer plusieurs manières d'orchestrer la participation des usagers, et donc de convoquer et définir la figure de l'utilisateur. Pour synthétiser ces figures, nous pouvons évoquer trois formes entre lesquelles navigue la définition du public « usager » mobilisé par les dispositifs : l'utilisateur-bénéficiaire, l'utilisateur-groupe et l'utilisateur-expert.

### 1.1 La figure du « ressortissant-usager »

Premièrement, l'utilisateur peut être ciblé en tant que *ressortissant direct d'une action publique sectorielle*. Dans ce cas précis, les responsables politiques et administratifs tentent d'identifier et de « faire participer » des individus relevant directement de la mise en œuvre de leur action sectorielle. Les usagers des lycées (encadré 2), de l'offre de formation professionnelle, du transport ferroviaire constituent quelques-uns de ces publics explicitement visés par l'action publique régionale. La recherche de ces publics

---

<sup>3</sup> Outre les stratégies du conseil régional, on peut également évoquer le fait que les comités de ligne permettent aux associations d'utilisateurs de se fédérer plus efficacement, aux petits maires ruraux d'avoir eux aussi accès aux élus régionaux, ou encore aux syndicalistes cheminots de défendre leurs causes devant l'ensemble des partenaires du transport, et pas uniquement leur direction régionale...

<sup>4</sup> Nous avons par ailleurs proposé d'appliquer cette grille d'analyse à la compréhension de l'ensemble des dispositifs participatifs (Gourgues, 2012)



implique un travail considérable d'identification et de délimitation de la part du « public régional » concernée. De ce fait, ce public est à la fois le prérequis de tout exercice participatif (qui doit-on faire participer ?) et le produit de cette participation (le public « existe » grâce à cette participation).

#### **Encadré 2 : à la recherche des usagers des lycées**

L'adoption des Budgets Participatifs des Lycées (BPL) par diverses régions françaises place comme enjeu central la définition des « usagers » des lycées. En effet, la question du périmètre de ce public concerné n'est jamais totalement résolue. En Poitou-Charentes, région pionnière en la matière, les « usagers » de la politique des lycées invités à prendre part au dispositif de gestion d'une partie des investissements régionaux, sont définis de manière large : il est ainsi fait mention d'une communauté lycéenne élargie, impliquant lycéens, parents d'élèves, personnels enseignants, personnels techniques et administratifs, proviseur et membres de l'équipe de direction. A l'inverse, d'autres expériences de BPL, telle que celle menée en Bourgogne depuis 2007 (Gourgues, 2013b, p. 83-85), optent pour une définition restrictive des « usagers » : le BPL consiste alors à confier au Conseil de Vie Lycéen la gestion d'une enveloppe consacrée aux projets présentés par les lycéens, selon des modalités variables d'établissement en établissement. Cette différence reflète un problème global de cadrage politique de la démarche : alors que l'initiative Picto-Charentaise représente le fer de lance de la « démocratie participative » souhaitée par sa présidente à partir de 2004 (Talpin, Sintomer, 2011), le dispositif est adopté prudemment par un exécutif bourguignon qui ne souhaite pas défier à outre mesure le rectorat et les modes d'intervention classique qui le caractérise en matière de lycées.

### **1.2 La figure du « public-cible »**

Deuxièmement, l'utilisateur peut être *catégorisé en dehors de sa définition par une politique sectorielle*. Il intervient alors comme un public potentiel, dont les différentes politiques régionales doivent tenir compte, induisant un passage de l'utilisateur *effectif* à l'utilisateur *potentiel* (ou *supposé*) de ces politiques. Dans ce cas, les politiques régionales s'inscrivent dans une continuité d'action publique supposée s'inscrivant dans le traitement des problèmes d'un public spécifique. On trouvera dans ces catégories des publics tels que les personnes handicapées (encadré 3), les scientifiques, ou encore les jeunes. A ce titre, il est intéressant de noter que de nombreux conseils régionaux maintiennent deux sillons d'action publique différents en fonction d'un découpage théorique jeune/lycéen : les politiques de jeunesse, certes moins développées que les politiques de vie lycéenne, se caractérisent par la création de conseils régionaux de jeune (Bretagne, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Pays-de-la-Loire).

### **Encadré 3 : qui sont les « personnes handicapées » ?**

Nos travaux de recherche (Gourgues, 2013c) sur la genèse et le déclin du Conseil Régional Consultatif des Citoyens Handicapés (CRCCH) permettent de comprendre la tension pouvant exister autour de la définition d'un public-usager. Conçu en 2006 à l'initiative de la vice-présidente écologiste en charge du développement social, de l'Économie sociale et solidaire, de la Santé et du Handicap, ce conseil a pour objectif officiel de renforcer la participation des handicapés afin « de donner des avis et d'apporter au conseil régional des éléments d'orientation en vue d'améliorer la prise en compte des situations de handicap en Ile-de-France, en instaurant une participation active des citoyens handicapés à la vie de la Région »<sup>5</sup>.

La délimitation du périmètre des usagers fait alors coexister deux types de public, construit par deux techniques de sélections : les acteurs associatifs, cooptés ; les personnes handicapées, élues. Ainsi, aux côtés des douze « membres désignés par les associations régionales représentatives des personnes handicapées ou des délégations régionales des mouvements associatifs nationaux ainsi que des associations de défense des citoyens handicapés », des douze « personnalités qualifiées » et du représentant du Conseil économique et social régional, le CRCCH se compose de vingt-quatre membres handicapés (trois par département francilien) désignés « directement par les personnes handicapées dans le cadre d'une consultation ouverte aux personnes domiciliées en Ile-de-France dont le taux d'incapacité permanente reconnues par les Commissions Techniques d'Orientation et de Reclassement Professionnel (COTOREP) et les Commissions Départementales de l'Education Spéciale (CDES) (dans cette hypothèse, les responsables légaux des enfants seraient appelés à être consultés) est au moins égal à 50% »<sup>6</sup>. Ainsi, trois représentants par département sont élus par un collège total d'environ 3 500 personnes, dès la fin de l'année 2005. Le collège des handicapés élus assure ainsi une représentativité élective, territoriale, mais également de handicap (tous les types de handicap sont représentés). La présence de ces élus handicapés renvoie bien à une dimension d'usage, suggérant « que le ou la citoyen(ne) handicapé(e) est aussi bien placée qu'une association pour expertiser une situation la concernant et l'expliquer aux décideurs »<sup>7</sup>. L'objectif de cette participation dépasse, en théorie, le seul cadre des politiques « du handicap » : le CRCCH se voit donné un mandat pour exprimer des attentes relevant de toutes les politiques publiques.

Cette coexistence des publics entraînent des frictions : les membres élus revendiquent une légitimité d'usage face aux acteurs associatifs, et interpellent parfois vertement le conseil régional, éprouvant les limites du cadre de concertation imposé. Ainsi, en 2011, le CRCCH fait place au conseil consultatif du handicap (CCH) d'Ile-de-France, et redéfinit par la même le public des « usagers » en décidant de l'éviction des « élus » handicapés, qui a pour corolaire le renforcement de la présence des responsables régionaux (notamment ceux des politiques sectoriels) : le CCH se compose en effet de 34 membres, dont 30 personnalités qualifiées<sup>8</sup>, et 4

---

<sup>5</sup> Conseil régional Ile-de-France, Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 43-04, p. 11

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 12

<sup>8</sup> 11 délégués associatifs d'Ile-de-France, 2 représentants de collectifs nationaux et 17 personnalités en charge de différentes politiques sectorielles.

représentants des institutions régionales<sup>9</sup>. Les usagers se limitent désormais aux responsables associatifs. Sans nous étendre sur les causes de recadrage (Voir Gourgues 2013c), nous tirons de ce petit exemple une idée centrale : la délimitation du public des « usagers » est un enjeu structurant des dispositifs participatifs, qui influent largement sur leur fonctionnement.

### 1.3 La figure du « citoyen-usager »

Troisièmement, l'usager peut être perçu comme une figure distincte de celle du « citoyen », car il est *en mesure de mobiliser une « expertise » lié à son usage qui lui permet d'occuper un rôle spécifique dans l'action publique*. C'est notamment ce que nous avons constaté dans le cas des comités de ligne où les réseaux associatifs disposent d'une compétence technique leur permettant d'intervenir dans la fabrique des politiques publiques.

#### **Encadré 4 : à chaque public-usager son dispositif délibératif**

On retrouve une distinction entre ressortissant-usager et citoyen-usager dans la mise en œuvre des dispositifs de type « mini-publics délibératifs » en Poitou-Charentes (Mazeaud, 2010). Dans cette région, deux dispositifs sont créés parallèlement : les jurys citoyens et les ateliers participatifs. D'un côté, les jurys citoyens reposent sur le tirage au sort et la délibération d'un panel de citoyens régionaux, invités à travailler sur un sujet d'ordre général (politiques climatiques, transports, etc.). D'un autre côté, les ateliers participatifs regroupent des bénéficiaires des politiques publiques, eux aussi tirés au sort, invités alors à évaluer l'action publique – ce fut notamment le cas pour les Bourses Régionales Tremplin pour l'Emploi. A l'inverse, en 2004, la région Nord-Pas-de-Calais convoque la figure du citoyen-usager, en lieu et place du ressortissant pour se prêter à un exercice évaluatif. Un mini-public délibératif (conférence de citoyen) afin d'évaluer le dispositif dit des Fonds de participation des Habitants (politique de la ville). Or, le conseil régional ne souhaitant pas soumettre cette évaluation aux seuls avis des bénéficiaires, le panel finalement constitué se compose de citoyens n'ayant jamais eu recours aux Fonds de participation des Habitants. L'usager-expert se change alors en citoyen-curieux : considéré comme capable de comprendre et d'intégrer la situation des usagers, mais également d'autres publics, sa parole est mobilisée dans le cadre d'une participation d'un « n'importe qui » régional, basé notamment sur le tirage au sort.

Cette grille de lecture nous permet de comprendre deux phénomènes. Premièrement, il semble évident que la définition même de ce qu'on nomme « usagers » varie de secteur en secteur, et de territoire en territoire, au gré des rapports de force et des

---

<sup>9</sup> La vice-présidente du conseil régional en charge de l'action sociale, de la santé et du handicap (présidente du CCH), une conseillère régionale, un représentant du CESER Ile-de-France et un représentant de la commission d'action sociale régionale.

configurations. Deuxièmement, les dispositifs de participation des usagers peuvent tout aussi bien perdurer que s'effondrer. Leur insertion dans l'action publique dépendant très largement des règles du jeu dans les différents sous-systèmes, rien n'indique que les dispositifs s'inscrivent comme des tournants immuables. A ce titre l'exemple de l'emploi-formation nous fournit des pistes de réflexion tout à fait intéressantes.

## **II L'utilisateur comme produit et ressource des politiques d'emploi-formation (Rhône-Alpes et PACA)**

La fluctuation de la figure de l'utilisateur est strictement corrélée aux configurations régionales spécifiques dans lesquelles on tente de la faire exister. Pour approfondir cette idée, nous proposons de nous concentrer sur deux expériences menées par les conseils régionaux Rhône-Alpes et PACA, en matière de politique d'emploi-formation. En revenant sur ces deux expériences, nous souhaitons montrer que la conception et les conditions de mise en œuvre d'un même principe (faire participer les usagers) suivent un chemin institutionnel et politique fortement différencié. Pour comprendre cette différenciation régionale, se déroulant sur une même période (2004-2010) et dans un même secteur, nous proposons d'adopter une analyse comparative composée de trois variables :

- La *variable politique* : cette variable se déconstruit autour d'éléments tels que les trajectoires politiques des élus régionaux, leurs idées et croyances, les luttes entre partis (au sein même des coalitions) et les engagements programmatiques.
- La *variable administrative* : cette variable identifie la manière dont l'administration se positionne vis-à-vis du dispositif usager, induisant là encore des rapports de force internes liés à la prise en charge de ce volet « participatif »
- La *variable sectorielle* : cette variable entend retracer la manière dont les dispositifs parviennent à s'encaster dans les relations existantes entre les acteurs (publics et privés) engagés dans le pilotage de l'action publique régionale.

A partir de la reconstruction des processus de mise en place et de gestion des dispositifs de participation des usagers des politiques régionales de formation-professionnelle, nous souhaitons également souligner la trajectoire très hétérogène de ces dispositifs. Cette diversité témoigne de la prégnance des rapports de force politiques et administratifs sur la définition et la prise en compte des usagers, et sur les trajectoires chaotiques des dispositifs censés assurer leur participation.

## 2.1 Rhône-Alpes : l'impossible greffe des « citoyens »

### *Variable politique : la concession participative*

La majorité dite de « gauche plurielle » arrivée à la tête de la région Rhône-Alpes en 2004 établit une configuration politique favorable à l'exercice d'une « pression » des partis minoritaires (PC, Vert) sur le parti majoritaire (PS), dans le but de concrétiser en acte des engagements pris lors de la campagne électorale et les accords de majorité (en l'occurrence l'engagement de promouvoir la « démocratie participative »). Cette situation, classique de la « vie coalitionnelle » locale (Bué, Desage, 2009), constitue le socle de la rencontre entre la participation des usagers et la politique d'emploi et formation professionnelle. En effet, doté d'une délégation spécifiquement consacrée à la « démocratie participative », le vice-président (PC) tente de s'engouffrer dans différentes politiques sectorielles, profitant des réformes en cours pour proposer des dispositifs participatifs<sup>10</sup>. La politique d'emploi-formation, conduite par une vice-présidente (PS) proche du président de région, est donc l'occasion d'exercer une pression

Dès sa prise de fonction, l'équipe exécutive du conseil régional initie une réforme de la politique d'emploi-formation, prenant la forme d'une territorialisation. Ainsi, le Plan Régional pour l'Emploi, adopté en 2004, promeut « la territorialisation des actions régionales emploi formation, comme moyen de mise en œuvre du Plan, prenant en compte chaque fois que nécessaire les dimensions régionale et européenne »<sup>11</sup>. Cet objectif est concrétisé un an plus tard par la création d'une structure partenariale territorialisée, nommée Contrat Territorial Emploi Formation (CTEF). Ces instances ont pour but de rassembler les acteurs impliqués dans la gestion des politiques de l'emploi sur des territoires infrarégionaux, sous la forme d'une contractualisation entre partenaires, sous la houlette non hiérarchique et financière du conseil régional. Si les CTEF s'inscrivent dans une politique de concertation déjà ancienne, notamment auprès des partenaires sociaux (Culpepper 2003), ils se distinguent par l'apparition d'un nouvel acteur : le « citoyen ».

Sortes de forums permanents réunissant une pluralité d'acteurs habitués à intervenir sur ces thématiques, les CTEF prévoient la présence de plusieurs « collègues » : des « représentants des élus locaux et régionaux, des représentants des services de l'Etat (Service public de l'emploi et Rectorats) », des « représentants et des partenaires sociaux », des « acteurs économiques et sociaux » et, enfin, des « citoyens », le tout sous la supervision d'un élu régional président désigné par le président de région. L'apparition de ce collège citoyen fait suite à une demande du vice-président du conseil régional en charge de la démocratie participative, à laquelle les responsables

---

<sup>10</sup> Nous avons déjà analysé cette stratégie dans le cas de dispositifs de « mini-publics délibératifs », en nous appuyant sur l'idée de « sites de gouvernement régionaux » (Gourgues, 2010b)

<sup>11</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 04.02.640 des 18 et 19 novembre 2004.

politiques de la politique de formation concèdent d'accéder. Ces « citoyens » sont tirés au sort par les responsables administratifs de la « démocratie participative » régionale parmi une liste de « citoyens » dont ils disposent. Au total 216 individus sont donc invités à prendre part aux 27 CTEF régionaux.

*Variable administrative : la double tutelle ambiguë*

Au sein de la Direction de l'Emploi de la Formation Continue (DEFC), les animateurs territoriaux en charge des CTEF ne prennent pas en charge de manière explicite le suivi et l'accompagnement des « citoyens » présents dans leurs instances. Cette tâche est déléguée à l'une des six agents assurant le rôle d'animateurs territoriaux. En charge de cinq CTEF, elle se voit progressivement confier le dossier du suivi des « citoyens » dans l'ensemble du dispositif, à l'instar d'autres chargés de mission ayant en charge le suivi d'un autre thème et/ou collègue. Toutefois, cette responsabilité reste marginale dans l'éventail des missions de l'animatrice de CTEF, et se complète par l'intervention directe des responsables administratifs en charge de la démocratie participative, déjà à l'origine du tirage au sort. Cette petite administration, composée de deux chargées de mission et de la collaboratrice du vice-président à la démocratie participative, est regroupée au sein de la Direction de la Prospective, de l'Évaluation et de la Relation aux Citoyens (la DPERC).

Le rôle de la DPERC vis-à-vis des CTEF est alors clairement défini selon une logique de *courtage* et de *soutien* : l'administration tente d'accompagner les citoyens qu'elle a mobilisés au sein du dispositif et relaie le plus possible leurs frustrations auprès de leur collègue de la DEFC. L'intervention de la DPERC auprès des gestionnaires des CTEF prend appui sur deux éléments : d'une part, les protestations des « citoyens » engagés dans les CTEF, d'autre part, la capacité d'expertise qu'elle est en mesure de mobiliser pour proposer une solution. Ces deux éléments correspondent à deux positions successives de la DPERC et s'enchaînent chronologiquement, mais qui conduisent inexorablement à l'échec de cette exercice de participation des usagers.

*Variable sectorielle : l'échec d'une intégration*

Pour comprendre cet échec, il nous faut revenir sur les polémiques qu'a pu susciter la délimitation du « public » participant parmi les protagonistes dominants du secteur, et plus spécifiquement des services déconcentrés de l'État. On peut en effet s'interroger : pourquoi convoquer le « citoyens » plutôt que « l'utilisateur » ? Ce choix tient largement aux réticences des partenaires historiques du secteur à se trouver nez à nez avec d'éventuels « chômeurs ». Car c'est bien de cette manière qu'est interprétée originellement l'idée d'une participation des usagers. La Direction Régionale du Travail fait ainsi rapidement savoir au conseil régional qu'elle ne souhaite pas la constitution de « comités de chômeurs ». La DEFC, qui assure la coordination et le suivi de l'ensemble du dispositif relaie cette crainte, sans pour autant s'opposer au principe de

la participation. Pour ne pas envenimer une coopération déjà conflictuelle, le conseil régional décide d'un tirage au sort de « citoyens » pas obligatoirement « concernés » ou « bénéficiaires » des politiques emploi-formation. La figure même du ressortissant-usager ne survit pas aux conditions d'insertion du dispositif dans le secteur. On lui préfère immédiatement celle du citoyen-usager.

Toutefois, et malgré cette précaution, le dispositif connaîtra un échec total, le conduisant à disparaître en 2010, suite à la réélection de la majorité plurielle de gauche. Le problème central du dispositif est celui du « coût d'entrée » dans le dispositif : les acteurs engagés dans les différents collèges constituent parfois une véritable « communauté épistémique » (Haas 1992), organisée autour de ses propres références, vocables, algorithmes issus d'un partenariat ancien et d'une négociation permanente. Les protestations émanant des citoyens-usagers tirés au sort, qui ne parviennent pas à exister dans cette instance ad-hoc ésotérique, sont relayées par la DPERC. L'agent de la DEFC avertit rapidement ses supérieurs hiérarchiques :

« J'avais une collègue qui était plus particulièrement dans l'équipe chargée du suivi des instances [...] Ma collègue elle avait une vision un peu globale sur l'ensemble des instances, mais en fait on a été interpellé par la DPERC et par la chargée de mission du quatrième vice-président, parce qu'il y avait eu des retours un peu négatifs par rapport aux premières instances qui avaient eu lieu » (Entretien, fonctionnaire)

« Il y avait eu toute une soirée avec les citoyens, je ne sais plus quand c'était... il y a deux ans, où c'était vraiment... c'était ressorti fortement. On comprend pas ce que vous dites quoi. C'est que du... Bon, c'est ressorti par d'autres partenaires, mais fortement par les citoyens. » (Entretien, fonctionnaire)

La grogne des « citoyens » s'enracine entre l'automne 2005 et fin 2007. Le contenu de cette critique pourrait être résumé de la manière suivante : les membres du collège citoyen s'estiment lésés par un dispositif où ils ne peuvent participer véritablement, du fait de la barrière technique très forte et du manque de volonté politique des élus responsables des CTEF. Les citoyens désertent alors les dispositifs.

Face à cet état de fait, les acteurs centraux du secteur n'engagent aucune réforme structurelle de leur instance partenariale. En effet, cette « crise » du format participatif indiffère la vice-présidence en charge de l'emploi et de la formation<sup>12</sup> et sa gestion n'implique que les agents administratifs déjà concernés. Ainsi, au terme d'un compromis entre DPERC et DEFC, il est décidé d'adapter les citoyens-usagers au cadre participatif, plutôt que de repenser le dispositif de territorialisation en lui-même. Pour ce faire, le choix est fait de mettre en place une formation citoyenne, dans le but de fournir aux individus tirés au sort les moyens de se maintenir dans les CTEF.

---

<sup>12</sup> Aucune indication spécifique n'est émise par cette vice-présidence entre 2004 et 2010 concernant la prise en compte des citoyens par la vice-présidence à l'emploi et à la formation, malgré un changement d' élu en cours de mandat.

Malgré cette formation, la situation s'empire. Les citoyens tirés au sort sont rapidement considérés par les acteurs centraux du secteur comme incompetents, peu productifs et leur présence devient mal comprise. Le risque d'une participation excessive des « chômeurs » fait place au constat blasé d'une inutilité des « citoyens ». La conséquence directe de cette configuration est, sans surprise, la protestation des citoyens engagés dans les CTEF. D'abord manifestée par un absentéisme chronique et grandissant, qui n'inquiète pas outre mesure la DEFC, cette protestation prend des formes plus tangibles et visibles : plainte auprès de l'administration en charge de la démocratie participative<sup>13</sup>, ou publication des textes accusateurs et finalement démission collective. Les responsables régionaux en charge de la démocratie participative tentent alors de « sauver » le dispositif, en organisant des réunions de suivi, puis une formation des « citoyens », destinées à leur permettent de mieux s'insérer dans les débats des CTEF. Malgré ces efforts, rien ne pourra inverser la tendance : les collègues « citoyens » des CTEF disparaissent.

L'exemple de cette formation, imaginée comme palliatif aux difficultés d'intégration des citoyens, illustre parfaitement les conditions d'existence de la figure de l'usager dans un secteur d'action publique. Dans le cas présent, pour siéger au cœur des arènes de négociation, un individu doit au préalable être doté des compétences lui permettant de s'y maintenir. Le projet de « formation citoyenne », formalisé dans le courant de l'année 2007, est extrêmement explicite sur ce point ; l'appel à projet précise ainsi que « les membres des collèges citoyens ne sont généralement pas des spécialistes en matière d'emploi et de formation » et que pour assurer leur rôle, qui « consiste avant tout à ouvrir l'horizon des problématiques d'orientation, de formation, d'insertion et d'emploi, depuis leur place de citoyens « profanes » mais « concernés », il semble indispensable de leur permettre d'acquérir « les connaissances techniques et institutionnelles de base, qui leur permettent de s'intégrer dans les discussions »<sup>14</sup>. En Rhône-Alpes, la participation des usagers s'est donc heurtée au mur de la défense des arènes de régulation technique contre une remise en cause de leur technicité et de leurs codes de fonctionnement.

---

<sup>13</sup> En avril 2006, cette administration distribue un questionnaire aux membres des collèges citoyens les invitant à s'exprimer sur l'instance. Cette initiative permet de récolter les premiers éléments d'insatisfaction.

<sup>14</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, Mission de conception d'animation et d'évaluation de sessions de formation pour les citoyens membres des Contrats territoriaux Emploi Formation. Cahier des clauses particulières et acte d'engagement, document interne DPERC, 2007



## 2.2 Paca : la stabilité inattendue de l'expression collective des usagers

*Variable politique : un effet de leadership*

Le cas de la région PACA permet d'aborder une configuration tout à fait différente. La participation des usagers aux politiques de formation professionnelles se place en effet sur un tout autre niveau qu'en Rhône-Alpes. En 2004, l'arrivée d'une vice-présidente socialiste en charge de la formation professionnelle ouvre une fenêtre d'opportunité pour une action tout à fait inédite : l'organisation d'une participation des « usagers » de la formation professionnelle à l'évaluation et donc « l'amélioration » de ce service public. La trajectoire de la vice-présidente explique en grande partie son engagement : enseignante autant portée sur les questions de pédagogie que d'insertion sociale, intéressée par la question de la formation professionnelle en tant que présidente de la Commission Formation continue et apprentissage de la Région à partir de 1998, elle entend définir une politique d'emploi-formation qui dépasse la seule logique de financement et de coordination des organismes de formation. Sa tutelle politique crée alors une fenêtre d'opportunité, dont témoignent les acteurs directement en charge du dispositif participatif alors en gestation :

« Au début de MSE [Moderniser Sans Exclure] on travaillait sur une expression de personnes engagées dans des parcours d'insertion [...] et Pascale Gérard qui était dans son premier mandat, en qualité de vice-présidente chargée de la formation professionnelle et de l'apprentissage avait vu un film je crois, et elle avait dit moi j'ai besoin de mieux connaître, de mieux comprendre le regard que porte les usagers du service public régional de formation [...] Elle-même étant originaire de l'enseignement donc elle vient de l'éducation nationale, elle était prof, aujourd'hui à la place qu'est la mienne, j'ai des informations quantitatives [...] mais j'ignore tout de la façon dont ça se passe à l'intérieur »<sup>15</sup>

« Ça vient d'un travail de lobbying/séduction de MSE auprès de Pascale Gérard. Pascale Gérard elle a la sensation qu'en tant qu'élue régionale elle a une mission qui est d'écouter les usagers. A la fois parce que ça l'intéresse, à la fois parce qu'elle était institutrice et qu'elle était en contacts premier avec ces élèves. Et à ce moment moi, la façon dont je vois les choses [...] elle a envie de savoir ce que pensent les stagiaires, et elle a envie de savoir ce qu'ils pensent. »<sup>16</sup>

Comme en Rhône-Alpes, la politique d'emploi-formation se dote dès 2004 d'une structure territorialisée. Les Comités Territoriaux Education Formation Emploi (COTEFE) mis en place en 2005, sont des instances partenariales, présidées par des élus régionaux, « réunissant l'ensemble des acteurs du domaine de la formation et de l'éducation ainsi que les partenaires institutionnels afin de débattre des enjeux

---

<sup>15</sup> Entretien, responsables MSE-Sud, réalisé le 22 octobre 2014 à Marseille.

<sup>16</sup> Entretien, responsable DFA, réalisé le 19 septembre 2014 à Marseille

territoriaux en matière d'emploi et de formation »<sup>17</sup>. Suivi par un chargé de mission territorial, les COTEFÉ se réunissent environ deux fois par an, et servent d'espaces de diagnostics et de négociations entre les parties-prenantes institutionnelles de la politique d'emploi-formation. Le COTEFÉ sert de socle commun pour l'animation territoriale, le chargé de mission devenant l'interlocuteur central des acteurs institutionnels et des organismes de formation. Le territoire régional est ainsi divisé en 18 COTEFÉ, confirmant le projet de « territorialisation » des politiques d'emploi formation porté par la Plan Régional de Développement de la Formation, voté en 2002<sup>18</sup>.

Pourtant, à la différence de Rhône-Alpes, les COTEFÉ ne sont pas directement visés par les ambitions participatives de la vice-présidente. En effet, les usagers sont définis cette fois-ci en lien direct avec la mise en œuvre de l'action publique : il s'agit des stagiaires et des apprentis qui fréquentent, pour des périodes souvent très courtes, les organismes de formation professionnelle, les CFA et les *Missions locales*. La participation de ses ressortissants-usagers se fixe comme espace d'ancrage l'. L'initiative, intégralement portée par la vice-présidente en charge de l'emploi-formation, commence donc en marge des instances de régulation du secteur et de ces acteurs dominants, par l'entremise d'une mission discrètement mise en place, mais qui engage le conseil régional sur une voie jusqu'alors inexplorée : l'expression des stagiaires, autrement appelés « apprenants », au sein même des organismes de formation financés au titre de la politique d'emploi-formation.

*Variable administrative : une marginalité utile mais problématique*

L'originalité de cette mission tient en grande partie à sa quasi-externalisation. En effet, dès l'origine du projet en 2005, c'est l'antenne marseillaise de l'association *Moderniser Sans Exclure* (MSE-Sud), appuyé par le collègue coopératif PAM (Provence, Alpes, Méditerranée), qui se voit confier la tâche d'expérimenter des méthodes de « prise de parole » au sein de quelques organismes de formation. L'association se lance alors dans une mission dont elle mesure la complexité : intitulé « Mission Impossible ? », le programme doit, selon sa présentation officielle, « composer avec des freins multiples (matériels, organisationnels, psychologiques) : une présence des stagiaires limitée dans le temps, des programmes de formation denses, des réticences à être candidat lors des élections de délégués, des personnes, qui n'osent pas s'exprimer et/ou, qui ne croient pas que les choses peuvent changer... »<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Conseil régional PACA, Bilan des actions de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le cadre du Plan Régional de Développement des Formations 2002-2010, p. 21.

<sup>18</sup> Délibération n°02-172, 13 décembre 2002.

<sup>19</sup> Fiche de présentation de la démarche, MSE, Conseil régional PACA, 2011

La genèse de cette mission remonte à 2003, date à laquelle Pascale Gérard, présidente de commission, commande une première mission à MSE : le conseil régional désigne un organisme de formation pour engager une démarche d'auto-médiatisation dont l'association est spécialiste<sup>20</sup>. Entre 2004 et 2006, les actions de MSE-Sud se « limitent » à la conduite de plusieurs démarches d'auto-médiatisation dans plusieurs organismes de formation, permettant aux « apprenants » de s'exprimer sur leurs conditions de formation et d'énoncer leurs griefs et suggestions éventuels. Ces expérimentations répondent également aux contraintes de moyens de la structure : MSE ne comprenant que deux salariés, appuyés par quelques collègues du collège coopératif, il est difficile de mettre en place un dispositif d'envergure régionale.

L'association entretient alors des liens forts avec la vice-présidente, et officie sous sa supervision directe. La contrepartie de cette « insertion » au sein du conseil régional est une déconnexion prononcée entre la mission et les acteurs administratifs au cœur du pilotage de la politique de formation, à savoir la Direction de la Formation et l'Apprentissage (DFA), qui pilote notamment les COTEFE par l'intermédiaire de son équipe d'animateurs territoriaux. En d'autres termes, l'administration régionale, en charge de la gestion des fonds publics destinés aux organismes de formation, n'est pas directement affectée dans son travail : MSE conduit sa tâche de manière autonome, discrète, tant est si bien qu'elle doit mener un travail permanent de dialogue et d'influence auprès du conseil régional.

*Variable sectorielle : la stabilisation du « public » de la formation professionnelle*

L'année 2006 marque une bascule dans le fonctionnement de la mission conduite par MSE-Sud. En effet, fort des premières expérimentations menées par MSE, le conseil régional décide de faire des délégués des stagiaires et d'apprentis des membres de droit des COTEFE. La « mission impossible » s'étend alors, de fait, à l'ensemble des organismes de formation, et met à rude épreuve les capacités d'adaptation de la petite structure qu'est MSE. L'association doit faire face à la généralisation de sa démarche de participation des « apprenants », en relevant un double défi : faire exister ce public au-delà des exercices ponctuels dans les organismes de formation, afin de rendre possible leur participation aux COTEFE ; imaginer un dispositif qui puisse être mis en place par les formateurs eux-mêmes, sans que MSE n'ait à être présent. L'association

---

<sup>20</sup> L'auto-médiatisation désigne l'utilisation du « support vidéo pour animer des groupes d'expression avec des citoyens peu ou pas présents dans les débats publics. Elle souhaite associer des groupes de bénéficiaires et de « décideurs » dans une réflexion commune sur les enjeux, moyens et difficultés dans la mise en œuvre de politiques publiques » (extrait de la plaquette de présentation des activités de MSE-Sud). Concrètement, les processus d'auto-médiatisation débouchent sur la réalisation d'un film destiné à animer des débats publics autour des thèmes abordés lors des échanges filmés.

recrute alors deux nouveaux agents, l'un en charge des questions informatiques, l'autre en charge de l'animation territoriale et du suivi des COTEFE.

Concernant le premier défi, MSE s'engage dans une revalorisation de la fonction de « délégué de stagiaire », en l'appuyant sur un nouvel outil de participation en ligne. Si cette fonction de délégué existait, elle n'était que peu investie et définie ; il s'agit de « faire exister » ce public en travaillant à l'émergence de représentants. Considérant que l'inorganisation de ce public ne permet pas, en effet, de lui donner un rôle plus « actif », MSE réalise une véritable campagne d'information de formation à destination des stagiaires et des apprentis : films de présentation, révision du statut des délégués (éclaircissement de son rôle par le biais d'une charte), sensibilisation des organismes. Une fois les délégués élus, il s'agit de les orienter vers un format spécifique de participation qui vient compléter les activités « classiques » des délégués (représentation dans les instances officielles). Concrètement, le système imaginé par MSE est simple : les délégués doivent établir des « fiches, élaborés collectivement », permettant de faire remonter leurs observations, critiques, recommandations dans le but d'améliorer la gestion du service public de la formation professionnelle. Le dépôt de ces fiches se fait par le biais d'un site Internet, exclusivement dédié à cette tâche, et géré par MSE<sup>21</sup>. La récolte et le traitement des fiches constituent donc le cœur de ce dispositif participatif, destiné à faire entendre les voix d'un public jusqu'alors peu audible et peu structuré.

Concernant le second défi, le dispositif inventé par MSE lui permet d'inciter les équipes formatrices des différents organismes de formation à s'engager dans la démarche, sans que les responsables de l'association n'interviennent directement. Or, la prise en charge du dispositif et des démarches d'expression par les organismes de formation posent rapidement des problèmes. En effet, sous la houlette des formateurs, les sujets abordés par les stagiaires s'éloignent progressivement du thème de l'offre de formation pour aborder celui des conditions de vie. Pour l'année 2010, l'association annonce ainsi avoir récolté 169 fiches pour une centaine d'organismes de formation impliqués dans la démarche. La synthèse du contenu de ces fiches est éloquent : dans les thèmes abordés par les délégués dans l'optique d'une amélioration de la politique de formation, les « conditions de vie » figurent en première position (26%), devant la « rémunération » (20%) et la question des « parcours » (20%)<sup>22</sup>. Les préoccupations matérielles, liées à la précarité des publics de la formation, intervient ainsi comme premier thème de leur participation. D'autre part, sur la base de ces résultats, MSE-SUD met en place une stratégie d'influence, qui se décline en plusieurs modes. L'association présente par exemple des statistiques, toujours pour l'année 2010,

---

<sup>21</sup> L'extranet est consultable ; URL : <http://mi.msesud.fr>

<sup>22</sup> MSE-SUD, « Note d'étape de la démarche de participation des usagers dite "Mission (Im)possible ?" », janvier 2011, p. 3

concernant le suivi des demandes : on apprend ainsi que 53% des fiches sont en cours de traitement, et que 18% d'entre elles sont d'ores et déjà réglées (tableau 1)

**Tableau 1 : Les chiffres de la participation des usagers en PACA<sup>23</sup>**

<i>Prise en compte de la parole</i>						
Avancement	Cumul 2009	%	Cumul 2010	%	Evolution	
en cours de traitement	81	52%	90	53%		↗
ayant une réponse	47	30%	49	29%		↗
régulé	29	18%	30	18%		↗
<b>Total général</b>	<b>157</b>	<b>100%</b>	<b>169</b>	<b>100%</b>		↗

Source : MSE-SUD, « Note d'étape de la démarche de participation des usagers dite "Mission (Im)possible ?" », janvier 2011, p. 6

Cette réorientation des résultats produit par la « Mission (im)possible » de MSE interroge frontalement la politique régionale et pose donc la question de son insertion dans l'administration régionale qui en a la charge. La période 2006-2009 est ainsi marquée par l'émergence de critiques adressées par l'administration régionale et certains élus régionaux présidents de COTEFÉ, agacés par la multiplication des « revendications » des stagiaires adressées au conseil régional :

« Autant, dans un premier temps, on avait des fiches qui étaient assez équitablement réparties, sur des questions concernant l'organisme de formation et la Région, et à partir du moment où c'est l'animation a été protégée exclusivement par les formateurs, on a assisté à une montée en puissance des fiches qui questionnaient la Région. Et il y avait plus beaucoup d'interrogations relatives aux organismes de formation. Donc les services régionaux nous ont un peu interpellés sur cette question-là, et on était d'accord sur le constat, mais on avait une vraie difficulté de... j'allais dire de corriger le tir si besoin était de le corriger... »<sup>24</sup>

« Dans les COTEFÉ, Pascale Gérard fait intervenir des stagiaires de formation professionnelle qui sont des stagiaires qui sont passés par le programme MSE, d'accord... Et là... c'est le drame j'ai envie de dire. Parce que subitement les élus régionaux font face à des questions non préparées et pour lesquelles ils n'ont pas de réponse immédiate. Ils font face à... ils sont pris en biais par rapport à leur posture habituelle. Certains le vivent ultra mal. »<sup>25</sup>

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 5

<sup>24</sup> Entretien, responsable MSE-Sud, op.cit.

<sup>25</sup> Entretien, responsable DFA, op. cit.

Toutefois, malgré ces tensions, la situation de la mission se stabilise grâce à des mouvements internes à l'administration. En 2009, le service « ingénierie » de la DFA, jusqu'alors parent pauvre de la direction<sup>26</sup>, est confié à un tout nouveau responsable. Ce dernier officie auprès du directeur depuis 2001 en tant que chargé de mission auprès du Directeur général adjoint en charge de la formation professionnelle, et entend redonner une assise et des missions claires à ce service. Ce dernier, conscient de la position fragile de MSE, utilise sa position administrative pour garantir le maintien de l'association. La stratégie utilisée est alors celle d'une banalisation et d'une routinisation administrative : en inscrivant l'action de MSE dans les documents structurants la politique d'emploi-formation, il s'agit d'insérer plus fermement les dispositifs d'expression des stagiaires dans les rouages institutionnels régionaux. La stratégie consiste à « dépolitiser » l'action de MSE en l'inscrivant dans les référentiels administratifs de la « bonne conduite » d'une définition de l'offre de formation professionnelle :

« J'enfouis ce machin-là, un petit peu en dessous, et du coup ça perturbe rien, parce que... j'ai envie de dire, même si Michel Vauzelle avait pas été réélu, je pense qu'on continuait. Parce que le truc était suffisamment discret, et le fait de l'avoir mis comme un part du *process* de conception des commandes publiques etc. Au même titre qu'un ORM, mais dix fois moins cher, au même titre qu'un ORM [Observatoire régional des métiers] qu'un CARIF, mais vingt fois moins cher, il y a une mission qui s'occupe de récupérer ce que les jeunes pensent de nos programmes et ça fait bien de dire qu'on fait de la démocratie participative. »<sup>27</sup>

Après les périodes de tension politique, la « Mission (im)possible » entre dans une phase plus souterraine, où l'action dans les organismes de formation se couple avec quelques moments, plus rares et ciblés, de mise en visibilité de l'action engagée<sup>28</sup>.

Cette stratégie est payante à deux titres. Premièrement, l'action de MSE franchit sans encombre l'épreuve des élections régionales de 2010. Bien évidemment, la reconduite, sur le fil, de Pascale Gérard à son poste de vice-présidente, facilite ce maintien. Mais lors de nos entretiens, aucun des protagonistes n'identifie les élections comme une séquence déstabilisatrice pour la mission. A l'heure où nous écrivons ces lignes, MSE poursuit sa mission, avec des succès variables selon les territoires et les organismes de formation, mais sans être explicitement menacé. Deuxièmement, il semble que l'action

---

<sup>26</sup> La DFA est en effet structurée autour des services « animation territoriale » (en charge des COTEF), « apprentissage » et « formation professionnelle continue ». Le service « étude-ingénierie » a une position plus marginale vis-à-vis des services directement opérationnels.

<sup>27</sup> Entretien, responsable DFA, op. cit.

<sup>28</sup> A partir de 2011, MSE-SUD initie, avec le soutien du service ingénierie de la DFA, un événement intitulé « Rencontre « (S)'écouter pour changer » (tenues le 26 mai 2011), dans le but de rendre visible la démarche auprès des organismes de formation et des partenaires, mais également auprès des participants. La première journée s'inscrit alors dans le cadre des « Etats généraux de la région 2011 » conduits par le conseil régional et accordant une large place au thème de la « démocratie ».

de MSE ait été prise en considération dans l'orientation globale de la politique régionale d'emploi-formation. En guise de témoin, nous pouvons observer les évolutions entre le Plan Régional de Développement de la Formation (PRDF) voté en 2002 et le Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) voté en 2011. En effet, alors que cette dimension est absente du PRDF de 2002, le CPRDFP de 2011 consacre un chapitre entier (le quatrième sur six au total) au thème des « conditions de vie décentes pour les usagers de la formation : condition sine qua non de la réussite des parcours »<sup>29</sup>. L'empreinte de l'action de MSE sur ce document apparaît à un double niveau.

Premièrement, MSE se présente comme la base d'un diagnostic suscitant une action du conseil régional. Le document préparatoire du quatrième chapitre du CPRDF<sup>30</sup>, qui ambitionne de traiter des conditions de vie des usagers au titre de la politique d'emploi-formation, donne un rôle considérable à l'action de MSE. En effet, le document s'ouvre par un bilan de la démarche engagée depuis 2006, permettant d'établir une série de constats, et notamment celui-ci : les conditions de vie et la rémunération sont les deux premières préoccupations des stagiaires (Tableau 2).

**Tableau 2 : Le bilan des « préoccupations » des stagiaires par MSE**

Répartition des fiches par thème :		
	Cumul 2010	%
Conditions de vie	43	26%
Rémunération	33	20%
Parcours de formation	30	18%
Pédagogie	25	14%
Déplacement	16	9%
Alternance	13	8%
Fournitures	7	3%
autres ....	2	1%
<b>Total général</b>	<b>169</b>	<b>100%</b>

Source : Conseil régional PACA, Thème n°5, dossiers thématiques du CPRDF, p. 8

Si le document apporte des nuances<sup>31</sup>, cette introduction donne la tonalité de l'ensemble des orientations suggérées par le document, qui gravitent autour des

<sup>29</sup> Conseil régional PACA, Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) 2011-2015, p. 48-56.

<sup>30</sup> Conseil régional PACA, Thème n°5 - Des conditions de vie décentes pour les usagers de la formation condition sine qua non de la réussite des parcours, dossiers thématiques du CPRDF, mars 2011

<sup>31</sup> « Cette volumétrie est évidemment très variable selon les territoires, avec par exemple les questions liées aux transports, qui prennent une place beaucoup plus importante sur Brignoles que sur Marseille », CPRDFP, p. 9

difficultés engendrées par la pauvreté des stagiaires, c'est-à-dire des « usagers » de la formation professionnelle : difficulté à se loger, se nourrir, se déplacer, se soigner, entretenir des relations sociales stables, etc.

Deuxièmement, l'action de MSE est intégrée dans les orientations officielles du document contractuel. Aux côtés des priorités d'action appuyés sur le constat que « les problématiques liées aux conditions de vie des usagers de la formation professionnelle sont très imbriquées entre elles »<sup>32</sup> et concernant la rémunération, la mobilité, la restauration, le logement ou l'accès à la culture, le CRPDF consacre l'intervention de MSE. En effet, au titre de l'objectif d'« expression des usagers », le document contractuel explicite l'importance d'une « démarche de prise en compte et d'amélioration constante du service rendu à l'utilisateur de la formation professionnelle et de sa qualité de vie »<sup>33</sup>, dont MSE est reconnue comme étant un pilier incontournable : « Depuis dix ans, l'association « Moderniser Sans Exclure » met en œuvre pour la Région un programme de démarche participative des usagers de la formation professionnelle et de l'apprentissage et leur donne la parole »<sup>34</sup>. Si la démarche MSE n'est pas la seule à être évoquée (l'existence d'un conseil régional des jeunes est également signalée), l'entrée explicite de MSE dans l'action prônée par le conseil régional parachève la stratégie de « routinisation » évoquée plus avant.

## Conclusion

### *Les usagers et leur « rôle »*

La participation des usagers est donc un principe « flou » – expliquant largement son succès<sup>35</sup> – décliné régionalement selon des configurations locales et sectorielles spécifiques qui déterminent fortement la forme des dispositifs retenus et le « public » concrètement invité à participer. Cette plasticité des « publics » pose un problème politique et analytique, puisqu'elle rend très difficile tout exercice comparatif, et donc tout bilan d'ensemble des expériences menées au nom des usagers. Il semble toutefois indispensable de resituer le caractère situé et mouvant de la délimitation du public-usager, avant d'aborder la question des effets de cette participation sur l'action publique.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.50

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 54

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 55

<sup>35</sup> On retrouve, en cela, une tendance affectant l'ensemble des politiques publiques (Palier, 2008), privilégiant les thèmes flous et ambigus afin de délimiter des terrains d'entente aux coalitions en lutte et à la variété des interprétations.



Cette prudence d'analyse court néanmoins un autre risque : laisser penser que le public-usager est exclusivement un produit de l'action publique, une catégorisation descendante dont les individus seraient de simples réceptacles. En guise de remarque conclusive, nous tenons à attirer l'attention sur ce point : pour chaque public-usager que nous avons pu aborder, la délimitation des identités et des rôles est constamment coproduit par les « usagers » eux-mêmes, donnant lieu à des situations très hétérogènes. Dans le cas des comités de ligne, on observe une entente implicite entre les conseils régionaux et les associations d'usagers pour convenir d'un « monopole » (de fait) de l'expression des usagers par de petits noyaux durs associatifs, sans pour autant que les régions n'abandonnent totalement la recherche du « voyageur ». Dans le cas du CRCCH, le rôle attribué aux « usagers » est peu à peu rejeté par des membres élus vivant leur mandat sous le registre de la revendication, et créant ainsi un malaise. Dans le cas des dispositifs d'emploi formation, les citoyens-usagers rhônalpins protestent contre le rôle intenable qu'on leur assigne, alors que les « apprenants » en PACA doivent être progressivement constitués en public autonome à partir d'une généralisation d'un dispositif. En réalité, la catégorie d'« usager » constitue une opportunité de participation pouvant aussi bien être saisie que rejetée en fonction des entreprises militantes présentes ou des individus concernés par l'offre de participation.

Une seconde remarque touche à l'influence « réelle » de cette participation sur la conduite des politiques régionales. Il convient de signaler, à ce propos, qu'une « traçabilité » de la participation des usagers en matière de décision publique soit un projet aussi intéressant que complexe à mener. Identifier l'effet propre des usagers sur la conduite de l'action publique exigerait de disposer d'une vision claire (et séquentielle) du processus décisionnel, faisant du conseil régional le « centre » des décisions et orientations des politiques régionales. Or, les recherches sur la conduite de l'action publique locale ont largement signalé le caractère horizontal, négocié et polycentrique de cette « gouvernance territoriale » (Pasquier, Simoulin, Weisbein, 2007). On comprend alors mal comment l'influence des « usagers » pourrait être démontrée, alors même que celle des élus, des syndicats ou des associations demeurent plus qu'incertaine<sup>36</sup>. Toutefois, l'étude de la construction du public-usager se présente comme une entrée empirique riche pour qui souhaite saisir les cadres politico-institutionnels qui structurent l'intervention des conseils régionaux : prise de compétence, tentative d'affirmation d'un leadership, gestion des bonnes relations avec les partenaires. Les usagers et leur participation restent tributaires, tant dans leur reconnaissance que leurs modalités d'intégration, des rapports de force dans lesquels s'insèrent les conseils régionaux *via* l'action publique.

---

<sup>36</sup> Pour une lecture en termes de perte d'influence des élites politiques dans la conduite des affaires locales Cf. Lorrain, 2011.

## Bibliographie

Balme R. (1997), « La région française comme espace d'action publique », in Le GALES P. et LEQUESNE C. (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Éd. la Découverte, pp. 179-196.

Barone S. (2008), *Le Train des régions : régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I.

Boual J.-C., Brachet P. (2004), *Évaluation et démocratie participative : acteurs ? méthodes ? buts ?*, Paris, l'Harmattan.

Brecaht P.-H. et al. (2005), « Les usagers dans la construction des schémas régionaux d'organisation sanitaire », *Santé Publique* 1 (17), p. 57-73.

Bue N., Desage F. (2009), « Le « monde réel » des coalitions », *Politix*, 88 (4), p. 7-37.

Cribb A., Gewirtz S. (2012), « L'éthique du nouvel Etat-providence et la recomposition des identités morales dans une ère de participation des usagers », *Education et sociétés*, 1 (29), p. 45-56.

Culpepper P. (2003), « L'information privée et les politiques publiques en perspective comparative », in Bel M., Méhaut P., Mériaux O. (2003) *La décentralisation de la formation professionnelle : quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, l'Harmattan, pp. 69-84.

Dupuy C. (2011), « Y a-t-il de la politique dans les politiques régionales d'éducation ? Politisation et action publique », in Barone S. (dir.), *Nouvelles perspectives sur les politiques régionales*, Paris, La Découverte, p. 65-83.

Duran P. (2009), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

Fontaine J. (1996), « Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *Politix*, 9 (36), p. 51-71.

Ghadi V., Naiditch M. (2006), « Comment construire la légitimité de la participation des usagers à des problématiques de santé ? », *Santé Publique*, 2 (18), p. 171-186.

Godbout J. (1987), *La Démocratie des usagers*, Boréal, Montréal.

Gourgues G. (2010a), *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, Thèse de doctorat, Université de Grenoble.

Gourgues G. (2010b), « Studying the region as a space for democracy: a sociological approach of regional politics », *Regional and Federal Studies*, 20 (3), p. 353-369.

- Gourgues G. (2012), « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, 1 (2), p. 30-52.
- Gourgues G. (2013a), « Comité de ligne », in CASILLO I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation.
- Gourgues G. (2013b), *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Gourgues G. (2013c), « Les personnes handicapées font-elles de « gentils » participants ? Genèse et réforme d'une instance consultative en Ile-de-France », *Terrains et travaux*, 23 (2), p. 177-193.
- Haas P. (1992), « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46 (1), pp. 1-37.
- Le Galès P. (1997), « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in Le Galès P., Lequesne C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 237-263.
- Loncle P., Rouyer A. (2004), « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *Revue Française des Affaires sociales*, 4 (4), pp. 133-154.
- Lorrain D. (2011), « La main discrète. La finance globale dans la ville », *Revue française de science politique*, 61(6), p. 1097-1122.
- Mazaud A. (2010), *La fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional*, thèse de science politique, université de La Rochelle.
- ODENORE (2012), *Le scandale du non recours. L'envers de la « fraude sociale »*, Paris, La Découverte.
- Palier B. (2008), « De l'ambiguïté en politique », in Giraud O., Warin P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, p. 93-107.
- Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, les Presses de SciencesPo.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.) (2007), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théorie*, Paris, LGDJ.
- Spenehauer V., Warin P. (2000), « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du Travail*, 42 (2), p. 245-262.
- Talpin J., Sintomer Y. (dir.) (2011), *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presses Universitaires de Rennes.
- Voltaire J. (2013), « Rendre visible les invisibles. Analyse comparée de l'usage des chiffres au sein de deux institutions locales (CAF et CCAS) », communication lors du

colloque « Usages des Chiffres dans l'Action Publique territoriale), MSH Ange-Guépin, Nantes.

Warin P. (1999), « Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 49 (1), pp. 103-121.

## **Deuxième partie**

**Trajectoires régionales et décentralisation de de la  
formation professionnelle :  
évolution des enjeux et questions actuelles**

# La décentralisation de la promotion sociale : Une analyse juridique à partir du cas ligérien

Pascal Caillaud

## Résumé

Si les deux principaux codes traitant de la formation professionnelle en France, celui du travail et de l'éducation, invoquent encore actuellement la notion de « promotion sociale » dans quelques dispositions éparses, ces textes n'apportent toutefois, l'un comme dans l'autre, aucune définition de ce concept. Cette incertitude sur le contenu de la promotion sociale se retrouve également concernant des conditions institutionnelles de sa mise en œuvre. Nulle part n'est ainsi faite mention de celle-ci dans les textes relatifs aux politiques régionales.

Bien que non prévues par les textes, « les formations de promotion sociale et professionnelle » font pourtant toujours partie des actions financées par les conseils régionaux et représentaient ainsi, encore en 2012, 2,4 % de leurs dépenses en matière de formation professionnelle. Cependant, certaines régions, comme celles des Pays de la Loire, ont récemment remis en cause, voire mis fin, à leur programme explicitement dédié à la promotion sociale. Après s'être arrêté sur l'incertitude juridique qui entoure la notion même de promotion sociale, et ce dès son apparition dans l'arsenal législatif français en 1959, cette contribution se propose de se pencher sur le cas ligérien. Jusqu'en 2013, la politique de formation professionnelle du Conseil régional des Pays de la Loire se répartit en plusieurs programmes parmi lesquels un était explicitement consacré à la Promotion sociale. Il se fondait sur une volonté de répondre aux aspirations d'émancipation professionnelle et personnelle des actifs, quel que soit leur statut, ne se limitant pas à l'adaptation ou au perfectionnement à un poste de travail et à ce titre, entendait favoriser l'accès à la connaissance dans une logique d'éducation permanente. Depuis 2013, l'ensemble de l'offre de formation professionnelle continue mise en œuvre par la Région des Pays de la Loire a été réorganisée autour de nouveaux objectifs, dans lesquels les projets individuels non prescrits ne se retrouvent pas explicitement. Les récentes réformes nationale de la formation professionnelle, jusqu'à la loi du 5 mars 2014 ne sont-elles alors pas l'occasion de revisiter la notion de promotion sociale ?

**Pascal Caillaud** est Chargé de recherche CNRS - Laboratoire Droit et changement social (DCS) UMR CNRS 6297, université de Nantes - Directeur du Centre associé au CEREQ des Pays de la Loire.

## Introduction

Si deux codes, celui du travail et de l'éducation, invoquent encore actuellement la notion de « promotion sociale » dans leurs dispositions relatives à la formation professionnelle, ces textes n'apportent toutefois, dans l'un comme dans l'autre, aucune définition de ce concept

Selon le Code de l'éducation<sup>1</sup>, « le service public de l'éducation a, conformément à l'article L. 122-5, une mission de formation continue des adultes. Dans ce cadre, il contribue au développement économique, social et culturel, aux niveaux local, régional et national. Il répond aux besoins collectifs du pays, notamment des entreprises, en favorisant l'élévation du niveau de qualification de la population et sa capacité d'adaptation aux mutations économiques et sociales. Il concourt à la satisfaction des besoins individuels en permettant à chacun de développer ses aptitudes et en facilitant **la promotion professionnelle et sociale**. Il participe, par la formation, à la lutte contre les inégalités et les risques d'exclusion sociale et économique ». Plus loin, il est précisé que les lycées (...) concourent également, dans des conditions et suivant des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'éducation, « à la mise en œuvre des actions de promotion sociale »<sup>2</sup>.

De la même façon, le code du travail, tout en proclamant les principes généraux de la formation professionnelle continue dispose que « la formation professionnelle continue a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel, à la sécurisation des parcours professionnels et à leur **promotion sociale** »<sup>3</sup>. Cet objectif est également rappelé dans des dispositions propres aux personnes handicapées qui ont accès à l'ensemble des dispositifs de formation dans le respect du principe d'égalité de traitement, et, à ce titre « bénéficient, le cas échéant, d'actions spécifiques de formation ayant pour objet de permettre leur insertion ou leur réinsertion professionnelle ainsi que leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle et de contribuer au développement économique et culturel et à la **promotion sociale** »<sup>4</sup>.

Cette incertitude sur le contenu de cette notion se retrouve également sur les conditions institutionnelles de sa mise en œuvre. Nulle part n'est ainsi fait mention de

---

<sup>1</sup> Article D122-4 du Code de l'éducation.

<sup>2</sup> Article D333-5 al. 2 du Code de l'éducation.

<sup>3</sup> Article L6311-1 du Code du travail.

<sup>4</sup> Article L6112-3 du Code du travail.

la promotion sociale dans les politiques régionales. Sur ce dernier point, rappelons en effet qu'aujourd'hui, l'article L214-12 du Code de l'éducation précise que :

« La région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Elle organise sur son territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience et contribue à assurer l'assistance aux candidats à la validation des acquis de l'expérience ».

Elle organise des actions destinées à répondre aux besoins d'apprentissage et de formation en favorisant un accès équilibré des femmes et des hommes aux différentes filières de formation. Elle veille en particulier à organiser des formations permettant d'acquérir une des qualifications mentionnées à l'article L. 6314-1 du code du travail.

Elle assure l'accueil en formation de la population résidant sur son territoire, ou dans une autre région. Dans ce dernier cas, une convention fixe les conditions de prise en charge de la formation par les régions concernées ».

Bien que non prévue par les textes, « les formations de promotion sociale et professionnelle » font pourtant toujours partie des actions financées par les conseils régionaux et représentent ainsi 2,4 % de leurs dépenses en matière de formation professionnelle<sup>5</sup>. Cependant, certaines régions, comme celles des Pays de la Loire, ont récemment remis en cause, voire mis fin, à leur programme explicitement dédié à la promotion sociale. Avant de se pencher sur le cas ligérien (II), il nous paraît nécessaire de revenir sur l'incertitude juridique qui entoure la notion même de promotion sociale, et ce dès son apparition dans l'arsenal législatif français en 1959 (I). Les récentes réformes nationale de la formation professionnelle, jusqu'à la loi du 5 mars 2014 ne sont-elles alors pas l'occasion de revisiter la notion de promotion sociale (III) ?

## **I L'indétermination juridique de la promotion sociale.**

L'histoire juridique de la notion de promotion sociale se caractérise par une proclamation forte, mais au contenu incertain (A) puis par une lente disparition du concept dans les textes réglementant la formation professionnelle qu'il s'agisse du Code du travail ou des lois de décentralisation (B).

---

<sup>5</sup> Jaune budgétaire « Formation professionnelle », 2015, p.45. [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/jaunes/jaune2015\\_formation\\_professionnelle.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/jaunes/jaune2015_formation_professionnelle.pdf).



## 1.1 L'incertitude initiale des textes fondateurs.

« Peu d'expressions ont un contenu aussi juridiquement imprécis que celui de promotion sociale » : tel était le constat de J. MONOD, dans un article publié dans la revue Droit Social, quelques temps après la promulgation de la loi du 31 juillet 1959<sup>6</sup>, Cette imprécision apparaît dès l'origine des débats portant sur ce texte puisque, dans l'exposé même des motifs du projet de loi, le gouvernement se garde bien de définir cette notion. Tout au plus en décrit il l'objet : « *...offrir aux travailleurs des facilités nouvelles de formation et de perfectionnement, en vue de faciliter leur accès à un échelon supérieur dans le cadre de leur profession, ou de les réorienter vers une activité plus conforme à leurs aptitudes réelles et à leurs aspirations... ; favoriser une promotion collective en conférant des facilités plus larges aux travailleurs dans le domaine de l'éducation ouvrière, permettre en particulier à ceux qui sont appelés à exercer des fonctions dans les organismes à caractère institutionnel d'acquérir la formation économique et sociale nécessaire à l'exercice de ces responsabilités* ».

Si la notion de promotion est alors déclinée tantôt comme individuelle, tantôt collective, puis professionnelle et enfin sociale, ajoutant ainsi à une confusion des termes qui rend forcément le juriste un peu plus perplexe, on est surtout en droit de se demander ce que le terme même de promotion signifie.

La loi du 31 juillet 1959 est elle-même marquée de ce sceau de l'incertitude. En effet, si le titre du texte précise qu'il s'agit de « dispositions tendant à la promotion sociale », cette notion disparaît dès l'article 1, pourtant présenté comme une proclamation de principe, au profit de celle de « promotion du travail ». Or cette dernière est elle-même non définie mais simplement caractérisée par divers éléments constitutifs.

La promotion sociale repose d'abord sur la *définition de publics cibles* : tous les travailleurs sont potentiellement concernés par cette loi, y compris les agriculteurs, les artisans, les travailleurs familiaux, les militaires ayant servi en Algérie ... auxquels la loi fait spécialement mention.

Elle se définit par des *objectifs à atteindre* (faciliter l'accès des travailleurs à un poste supérieur ou une réorientation vers une activité nouvelle) et se distingue en deux *composantes* : la promotion *professionnelle* destinée à former des travailleurs spécialisés ou qualifiés et la promotion *supérieure du travail* visant à offrir aux travailleurs les moyens d'acquérir des connaissances et la méthode indispensable aux ingénieurs et techniciens supérieurs, aux chercheurs et aux cadres supérieurs des activités économiques et administratives.

Pour ce faire, des *dispositifs* sont sollicités : la promotion du travail est assurée par la mise à disposition des travailleurs de moyens de formation et de perfectionnement. Enfin, elle repose sur des *autorités* chargées de mettre en œuvre la promotion sociale

---

<sup>6</sup> J. MONOD, « La promotion sociale et la loi du 31 juillet 1959 », *Droit Social*, 1959, p.592.

parmi lesquelles figurent au premier rang les établissements de l'Education nationale, les centres de formation du ministère du travail, du ministère de l'agriculture... et l'initiative privée sans que celle-ci ne soit réellement déterminée. La priorité semble donc accordée aux émanations directes de l'Etat.

Tel quelle, la promotion sociale va rapidement souffrir de trois maux. Il apparaît d'abord, qu'au moment où cette loi est adoptée, la question des moyens reste en suspens : « *Sans crédits relativement importants, ce texte ne sera qu'une série de promesses décevantes* » peut-on relever dans la littérature juridique de l'époque<sup>7</sup>. Ensuite, cette loi présente tous les caractères symptomatiques de la hiérarchie des normes voulue par les rédacteurs de la V<sup>ème</sup> République. Certes, les principes très généraux du système juridique créé apparaissent dans la loi elle-même mais les modalités d'application relatives à la mise en œuvre de la promotion sociale sont renvoyées à des décrets du pouvoir réglementaire, conformément aux articles 34 et 37 de la nouvelle constitution qui rappelons-le, n'a pas encore fêté son premier anniversaire<sup>8</sup>. Si l'arsenal des décrets semble être important<sup>9</sup>, le recours à la voie réglementaire se fait évidemment par nature, hors du débat public et parlementaire, phénomène renforcé par les conditions d'approbation de la loi de 1959 elle-même adoptée au cœur de l'été, en trois semaines pour six lectures entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

Cette incertitude sur le contenu juridique de la notion pourtant centrale de la loi du 31 juillet 1959 est-elle à l'origine de son dépérissement progressif dans les textes ? Sans qu'il ne soit possible de trancher catégoriquement cette question, on est obligé de constater que la loi du 3 décembre 1966 sur la formation professionnelle ne traite que de façon latérale de la promotion sociale. A l'époque, les glossateurs du texte relèvent que cette loi, en jumelant, dans son article 1, promotion sociale et formation professionnelle, met en parallèle deux notions aux fondements psychologiques différents<sup>10</sup> au détriment de la première notion - finalement toujours indéfinie – au profit de la seconde qui se matérialise plus facilement, pour les parlementaires, dans la question de la formation des jeunes, la formation à plein temps des adultes. Ainsi, « *l'idée même de promotion sociale se restreint à un contenu purement professionnel* »<sup>11</sup> au point que les interventions dans les débats parlementaires traitent

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 599.

<sup>8</sup> Article 34 : « La loi détermine les principes fondamentaux de l'enseignement, du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ». Article 37 : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

<sup>9</sup> Une partie des décrets pris instituent les structures administratives et financières de la promotion sociale, les autres impliquant tous les départements ministériels.

<sup>10</sup> XXX, « Promotion sociale et éducation permanente », *Droit Social*, 1965, p 469 et s.

<sup>11</sup> XXX, « La loi du 3 décembre 1966 sur la formation professionnelle », *Droit Social*, 1967, p. 405.

indistinctement de formation ou de promotion<sup>12</sup>. Qui plus est, l'apparition du chômage dans un certain nombre de branches et les fermetures d'entreprises transforme les débats à l'Assemblée nationale où les questions d'acquisition d'un métier grâce à la formation deviennent récurrentes. Comme le relève le Secrétaire général du ministère de l'Education nationale, M. Pierre Laurent, « *la tentative faite en 1959 pour jeter les bases d'une politique de promotion sociale ne pouvait, et n'a pu, apporter de réponse satisfaisante à un problème d'une beaucoup plus large portée. (...) Une véritable politique de formation professionnelle doit normalement inclure, avec la souplesse désirable, les objectifs professionnels de tout l'appareil éducatif du pays, qu'il relève des pouvoirs publics ou des collectivités semi-publiques ou privées, ainsi que les objectifs de promotion, de perfectionnement et d'éducation permanente* ». <sup>13</sup>

La loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente renforce cette évolution juridique : la formation professionnelle continue, ainsi consacrée, vise notamment à favoriser la promotion sociale des travailleurs par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social. De fait, on constate que les dérives utilitaristes relevées en 1966 sont finalement reprises dans la loi de 1971, la promotion sociale n'apparaissant que comme finalité de la formation professionnelle. Pour autant, cette notion n'y fait l'objet d'aucune définition, pas plus qu'elle ne sera mentionnée dans la législation de décentralisation de la formation, à partir du début des années 80.

## **1.2 La promotion sociale : la grande absente des lois de décentralisation.**

Dans son article 82, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat dispose que « la région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue ». Toutefois, l'Etat est compétent, après avis des régions concernées, sur le choix et la localisation des actions, pour financer et organiser les actions de portée générale intéressant l'apprentissage et la formation professionnelle continue, et relatives soit à des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, soit à des formations destinées à des apprentis ou à des stagiaires sans considération d'origine régionale, soit encore à des stages créés en application de programmes établis au titre des orientations prioritaires du code du travail. L'Etat demeure également compétent pour effectuer toutes études et actions

---

<sup>12</sup> « *La formation et la promotion sont à ce point attachés à la nation que mépriser leurs exigences revient à renier ces principes* », M. DEBRE, *J.O. Débats parlementaires Assemblée Nationale*, 8 octobre 1966, p. 3140

<sup>13</sup> P. LAURENT, « Les problèmes de la formation professionnelle en France », *Droit Social*, 1967, p. 278.

expérimentales nécessaires à la préparation des actions précédentes, ainsi que pour assurer l'information relative à ces actions.

Les actions de promotion sociale n'apparaissent donc pas explicitement dans les compétences décentralisées. Bien que les régions se soient vues reconnaître toute liberté pour répartir leurs dépenses entre les différents postes de formation, dès 1983, on considère<sup>14</sup> alors que les crédits d'intervention transférés pour la formation continue ont d'abord essentiellement concerné les moyens dédiés aux adultes salariés, dits en promotion sociale, essentiellement dans les cours du soir du réseau CNAM<sup>15</sup>.

Cette disparition institutionnelle de la promotion sociale dans les lois de décentralisation s'achève en 1993 avec la suppression complète des programmes ministériels financés sur le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Pendant de nombreuses années, bien que cela n'entre pas dans leurs compétences obligatoires, la grande majorité des régions françaises vont donc maintenir un programme de promotion sociale : telle est le cas de la Région Pays de la Loire jusqu'en 2013.

## **II La disparition des politiques régionales de promotion sociale en Pays de la Loire**

Bien que quasiment absente des textes, les politiques régionales de promotion sociale réapparaissent pourtant à l'occasion des débats parlementaires de la loi de finances. Ainsi, chaque année, des données sur les « formations de promotion sociale et professionnelle » figurent-elles dans le « Jaune budgétaire », consacré à la formation professionnelle, remis aux députés et sénateurs. Considérées dans ce document comme « indifférentes au statut des personnes », elles représentent ainsi 2,4 % des dépenses régionales en matière de formation professionnelle<sup>16</sup>.

Jusqu'en 2014, de telles formations étaient même définies puisqu'on trouvait écrit que *« les régions prennent les formations de « promotion sociale et professionnelle » : ces formations destinées aussi bien aux actifs occupés qu'aux personnes sans emploi visent*

---

<sup>14</sup> G. Lindeperg, *Les acteurs de la formation professionnelle*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 2000

<sup>15</sup> La promotion sociale demeure toujours dans les statuts du CNAM. Décret n° 2009-1421 du 19 novembre 2009 : Le CNAM a pour mission : 1° D'assurer la formation professionnelle supérieure tout au long de la vie des personnes engagées dans la vie active afin de contribuer à la promotion sociale et à la mobilité professionnelle. Il peut également organiser des enseignements de formation initiale, notamment par la voie de l'apprentissage

<sup>16</sup> *Ibid.*, p.45.

*à accroître le niveau de qualification des stagiaires, indépendamment d'un objectif de retour à l'emploi. L'accès à ces formations repose sur l'initiative individuelle et n'est pas conditionné à une « prescription »<sup>17</sup>.*

Cette définition a cependant disparu du Jaune Budgétaire 2015 qui mentionne désormais que la grande majorité des formations financées par les Régions sont des formations pré-qualifiantes, qualifiantes ou de professionnalisation visant à donner les connaissances théoriques et techniques nécessaires à l'accès à une qualification ou à un emploi. L'essentiel de celles-ci conduisent à des certifications professionnelles (diplôme, titre professionnel ou certificat de qualification professionnelle). Toutefois, il est précisé que « *les Régions prennent aussi en charge des formations d'« insertion sociale et professionnelle », qui constituent la première étape d'un parcours de formation. Il s'agit notamment d'actions de remobilisation et d'aide à la définition d'un projet professionnel* »<sup>18</sup>.

La disparition de cette définition, même dépourvue de valeur normative, est-elle un indicateur de la disparition des politiques régionales de promotion sociale ? Telle est la question que l'on peut se poser au regard de l'exemple ligérien.

Jusqu'en 2013, la politique de formation professionnelle du Conseil régional des Pays de la Loire se répartit en quatre programmes : le plan régional de formations qualifiantes (PRFQ), l'offre de formation territorialisée (OFT), le dispositif régional de sécurisation des parcours (DRSP), et le programme Promotion sociale.

Ce dernier se fonde sur une volonté de répondre « aux aspirations d'émancipation professionnelle et personnelle des actifs, quel que soit leur statut, qui ne se limitent pas à l'adaptation ou au perfectionnement à un poste de travail » et à ce titre, entend favoriser l'accès à la connaissance dans une logique d'éducation permanente<sup>19</sup>.

A travers les formations de promotion sociale, la Région vise ainsi les actifs en démarche individuelle qui souhaitent concrétiser leur projet d'évolution professionnelle ou personnelle en diversifiant leurs compétences. L'objet de ce programme est également de contribuer à la « sécurisation des parcours professionnels élargissant le spectre des emplois possibles notamment pour les salariés fragilisés par les nouvelles organisations de travail et les évolutions technologiques »<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Jaune budgétaire « Formation professionnelle », 2014, p 123. [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicque/files/farandole/ressources/2014/pap/pdf/jaunes/jaune2014\\_formation\\_professionnelle.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2014/pap/pdf/jaunes/jaune2014_formation_professionnelle.pdf)

<sup>18</sup> Jaune budgétaire « Formation professionnelle », 2015, p.120. [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicque/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/jaunes/jaune2015\\_formation\\_professionnelle.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/jaunes/jaune2015_formation_professionnelle.pdf)

<sup>19</sup> Schéma Régional Education et Formation 2007 – 2011 de la région Pays de la Loire

<sup>20</sup> *Ibid.*

Les formations du programme de « Promotion sociale » se veulent attractives pour un large public et tentent de viser toutes les catégories socioprofessionnelles, les âges et les statuts (salariés, indépendants, demandeurs d'emploi).

Pour ce faire, du point de vue des dispositifs sollicités, la Région souhaite ainsi favoriser « le mixage des statuts et des financements ». D'une part, elle vise les personnes qui s'engagent volontairement sur leur temps personnel dans un parcours de formation. D'autre part, les formations financées peuvent faire l'objet de financements croisés avec les entreprises ou les organismes paritaires collecteurs agréés notamment dans le cadre du Droit individuel à la Formation (DIF).

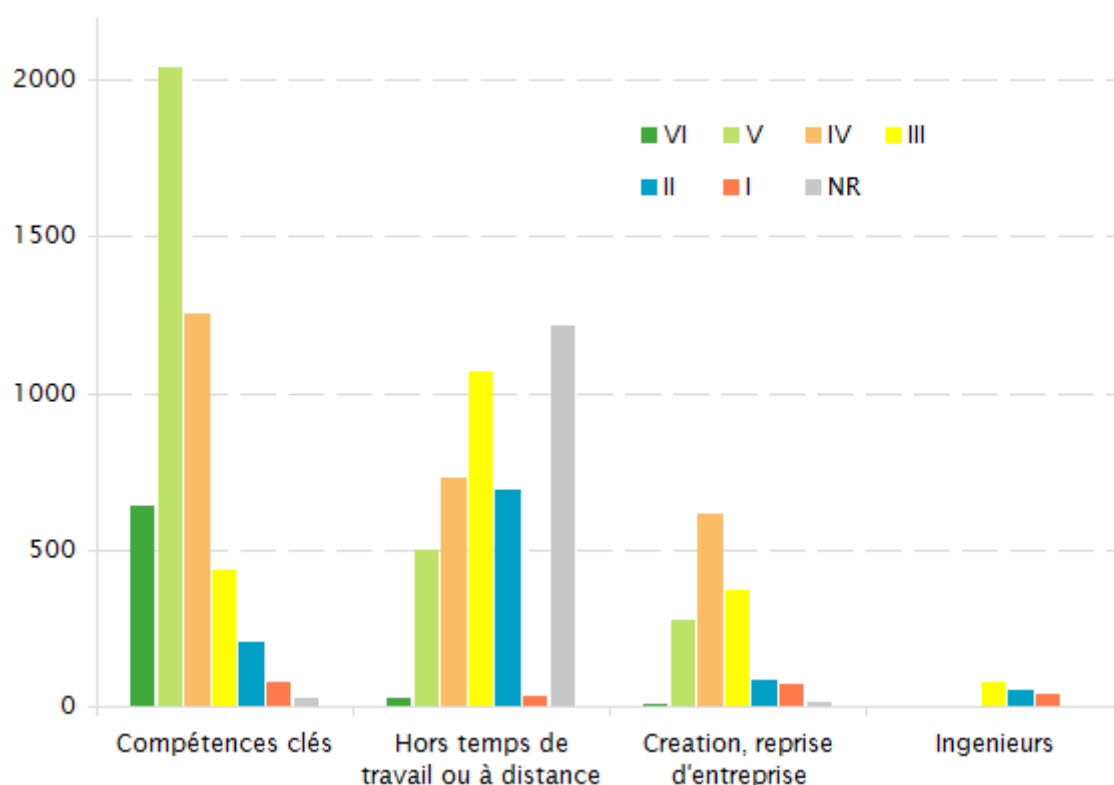
Dans sa dernière mise en œuvre, le programme « promotion sociale » regroupe alors quatre dispositifs : les compétences clés, les formations hors temps de travail ou à distance, les formations de créations ou de reprise d'entreprises et les formations continue d'ingénieurs. Les dernières analyses de ce programme montraient en 2010 une très grande diversité des publics, comme des niveaux de formation (Tableaux 1 et 2).

**Tableau 1: Répartition des stagiaires de la promotion sociale par type de formation (2010)**

	Compétences clés	Hors temps de travail ou à distance	Création - reprise d'entreprise	Ingénieurs	Ensemble
<b>Nombre de stagiaires</b>	4 672	4 263	1 425	168	10 528
hommes	34 %	48 %	66 %	78 %	45 %
femmes	66 %	52 %	34 %	22 %	55 %
<b>Tranches d'âge</b>					
Moins de 18 ans	1 %				
18 - 25 ans	29 %	27 %	24 %	2 %	27 %
26 - 34 ans	23 %	30 %	39 %	45 %	28 %
35 - 44 ans	23 %	26 %	24 %	41 %	25 %
45 ans ou plus	23 %	17 %	12 %	12 %	19 %
<b>Statut avant formation</b>					
Actifs occupés	20 %	63 %	44 %	45 %	41 %
Personnes sans emploi*	80 %	37 %	56 %	55 %	59 %

Source : <http://ores.paysdelaloire.fr/961-promotion-sociale.htm>

**Tableau 2 : Nombre de stagiaires de la promotion sociale par niveau de formation (2010)**



Source : <http://ores.paysdelaloire.fr/961-promotion-sociale.htm>

Depuis 2013, l'ensemble de l'offre de formation professionnelle continue mise en œuvre par la Région des Pays de la Loire a été réorganisée autour de 4 objectifs.

« Je m'oriente, je me prépare » est un programme ciblé sur les publics les plus éloignés de l'emploi, privilégie la remise à niveau, la découverte des métiers et la construction d'un projet professionnel.

« J'acquiers ou développe des compétences clés » s'appuie sur le cadre de référence européen de 2006, qui définit les huit compétences clés de base pour l'éducation et l'orientation tout au long de la vie.

« Je me qualifie » repose sur une analyse des besoins de qualification dans chaque domaine professionnel de la région. Certaines actions articulent des formations de préqualification et de qualification.

Enfin, « Je crée ou je reprends une entreprise » vise des formations aidant en amont les créateurs - repreneurs d'entreprise à construire leur projet sur des bases solides.

Consciente que tous les projets individuels ne peuvent trouver de réponse dans ce nouveau dispositif, la Région Pays de la Loire a institué en parallèle un « dispositif d'aides individuelles à la formation pour les Ligériens ». Toutefois, à la différence du programme « Promotion sociale », qui visait à répondre « aux aspirations d'émancipation professionnelle et personnelle des actifs »<sup>21</sup>, quel que soit leur statut, ce dispositif est ouvert aux seuls demandeurs d'emploi, et cette aide est réservée au financement de parcours individualisés visant l'obtention d'une certification.

### **III La réforme de 2014 : revisiter la notion de « promotion sociale » ?**

Face à cette suppression du programme « promotion sociale », en Région Pays de la Loire, demeure-t-il des dispositifs permettant à des actifs ligériens pour élever leur niveau de qualification dans le cadre d'un projet professionnel personnel, sans passer par le filtre d'une formation prescrite ? Tout en relevant que le Code du travail contient toujours des dispositifs pouvant répondre aux objectifs de promotion sociale (A), il conviendra de souligner que la réforme de la formation, par la loi du 5 mars 2014, s'oriente vers la consécration d'un droit à une formation qualifiante (B).

#### **3.1 L'existence de notions connexes à la promotion sociale**

Dans la loi fondatrice de 1959, la promotion sociale renvoie à la fois à l'idée de faciliter l'accès des travailleurs à un poste supérieur ou une réorientation vers une activité nouvelle, ainsi qu'aux cours du soir, c'est à dire sur le temps libre des travailleurs, aucun autre dispositif de formation existant alors pour permettre de se former pendant le travail. Ces deux particularités peuvent servir de base à une tentative de caractérisation de la promotion sociale, dans le cadre juridique actuel, autour de l'idée de promotion professionnelle et de formation hors temps de travail.

Selon l'article L6313-4 du Code du travail, « *les actions de promotion professionnelle ont pour objet de permettre à des travailleurs d'acquérir une qualification plus élevée* » et entrent dans champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue.

Actuellement, les dispositifs du Code du travail permettant l'acquisition d'une qualification plus élevée sont :

- le congé individuel de formation
- la validation des acquis de l'expérience
- le contrat de professionnalisation.

---

<sup>21</sup> Schéma Régional Education et Formation 2007 – 2011 de la région Pays de la Loire.



Il paraît difficile d’y faire entrer les plans de formation dont la durée moyenne est de 38 à 53 heures, selon la taille de l’entreprise<sup>22</sup>, le DIF dont 90% des actions de formation font moins de 60 h ou les périodes de professionnalisation dont l’objet est le maintien dans l’emploi du salarié.

La validation des acquis de l'expérience<sup>23</sup> a pour objet l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi d'une branche professionnelle, enregistrés dans le répertoire national des certifications professionnelles prévu par l'article L. 335-6 du code de l'éducation.

Le congé individuel de formation a pour objet de permettre à tout salarié, au cours de sa vie professionnelle, de suivre à son initiative et à titre individuel, des actions de formation, indépendamment de sa participation aux stages compris, le cas échéant, dans le plan de formation de l'entreprise dans laquelle il exerce son activité<sup>24</sup>. Ces actions de formation doivent permettre au salarié d'accéder à un niveau supérieur de qualification, de changer d'activité ou de profession et de s'ouvrir plus largement à la culture, à la vie sociale et à l'exercice des responsabilités associatives bénévoles.

Enfin, le contrat de professionnalisation a pour objet de permettre d'acquérir une des qualifications prévues à l'article L. 6314-1 et de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle (Article L6325-1)

Le cadre collectif du temps de travail, qui existait lors du vote de la loi de 1959, a aujourd’hui disparu. Les lois de réduction du temps de travail de 1998 et 2000, et les réformes de 2004 et 2009, ont contribué à individualiser, ou personnaliser, le temps de travail. Aujourd’hui, il est difficile d’associer « promotion sociale », au sens historique du terme, avec formation hors temps de travail.

D’une part, les formations hors temps de travail sont consacrées par le Code du travail et concernent l’ensemble des dispositifs d’accès à la formation financés par les fonds de la formation professionnelle continue : plan, DIF, professionnalisation et même CIF depuis la réforme de 2009<sup>25</sup>

D’autre part, la création de l’allocation de formation en 2004, a permis au salarié partant en formation hors temps de travail avec l’accord de son employeur, de percevoir une rémunération égale à 50% de son salaire net de référence.

La conception actuelle de la formation « hors temps de travail » en fait donc toujours une « formation sur un temps professionnel ».

---

<sup>22</sup> Jaune budgétaire « Formation professionnelle », 2015, p. 55 et 102.

<sup>23</sup> Articles L. 6111-1 et L6411-1 du Code du travail.

<sup>24</sup> Article L6322-1 du Code du travail.

<sup>25</sup> Article L6322-2 : les actions de formation du congé individuel de formation s'accomplissent en tout ou partie pendant le temps de travail.

Qu'il s'agisse de la promotion professionnelle ou des formations hors temps de travail, ces actions reposent néanmoins toutes sur la nécessité pour le travailleur de recueillir l'accord d'une partie tierce afin d'aller se former, qu'il s'agisse de l'employeur ou d'un financeur (OPCA comme région). La réforme de 2014 ouvre cependant des perspectives intéressantes autour de l'idée d'un droit d'accès à une formation qualifiante.

### **3.2 L'accès à la qualification : une nouvelle conception de la promotion sociale ?**

La reconnaissance par la loi du 12 juillet 1990<sup>26</sup> d'un droit à la qualification à tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s'y engage, confirme la priorité donnée à la qualification personnelle, par les récentes réformes de la formation professionnelle<sup>27</sup>.

#### *Le droit à la qualification*

Ce droit se manifeste par la possibilité de pouvoir suivre une formation permettant, quel que soit son statut, d'acquérir soit une certification enregistrée dans le RNCP<sup>28</sup>, soit une qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche, soit d'un certificat de qualification professionnelle de branche ou interbranche (CQP), certifications apparues à la fin des années 80<sup>29</sup> et établies par une ou plusieurs Commission Paritaire Nationale de l'Emploi (CPNE) des branches professionnelles.

Ce droit de nature programmatique mais non subjectif opposable à l'Etat ou à l'employeur<sup>30</sup>, ne vise pas un droit garanti à un emploi qualifié ou à une qualification, mais une priorité d'accès toute théorique, de la même nature que celle proclamée par le préambule de la constitution de 1946<sup>31</sup> faisant peser une simple obligation de moyen sur les pouvoirs publics. Dans les rapports contractuels de travail, ce droit n'est donc pas « *une source directe de prérogatives opposables* »<sup>32</sup> par le travailleur à son

---

<sup>26</sup> L. n° 90-579, 4 juil. 1990 relative au crédit formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue.

<sup>27</sup> P. Caillaud, « Un 'droit à la qualification' enfin effectif ? », Droit social 2014, 1000.

<sup>28</sup> Article L. 335-6 du code de l'éducation. Créé en 2002, le RNCP recense en effet par domaine d'activité et par niveau, tous les diplômes et les titres à finalité professionnelle, délivrés par l'Etat ou des organismes privés ainsi que les CQP délivrés par les branches professionnelles qui en font la demande.

<sup>29</sup> H. Perker, *Les certificats de qualification professionnelle*, Centre Inffo, Paris, 2001, p. 7 et s

<sup>30</sup> J.M. Luttringer, « Le crédit formation : loi du 12 juillet 1990 », *Dr. Soc.*, n° 4, avril 1991, pp.326-329

<sup>31</sup> N. Maggi-Germain N. et P. Caillaud, « Vers un droit personnel à la formation ? », *Dr. Soc.*, n° 5, mai 2007.

<sup>32</sup> A. Lyon-Caen, « Le droit et la gestion des compétences », *Dr. Soc.* 1992, p. 575

employeur<sup>33</sup> mais est destiné à jouer entre le travailleur et la société dans son ensemble. Selon certains auteurs, son efficacité ne pouvait venir que de « *la médiation d'institutions destinées à en assurer la mise en œuvre* »<sup>34</sup>.

Lors des négociations nationales interprofessionnelles de 2003 et 2009, les partenaires sociaux ont proposé sans succès aux pouvoirs publics la mise en place d'une « formation qualifiante différée »<sup>35</sup>. Pour les partenaires sociaux, les salariés ayant arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue, et qui souhaitent poursuivre ultérieurement des études en vue d'une promotion sociale, doivent avoir accès à des « *formations qualifiantes ou diplômantes d'une durée totale maximale d'un an, mises en œuvre notamment dans le cadre du congé individuel de formation* ». Les salariés concernés devaient alors bénéficier au moment de leur départ en formation, d'un abondement financier des pouvoirs publics correspondant au coût moyen d'une année de formation. Pour ce faire, les partenaires sociaux demandaient alors l'ouverture d'une concertation avec les pouvoirs publics, concertation refusée par le législateur puisque ni la loi du 4 mai 2004<sup>36</sup>, ni celle du 24 novembre 2009<sup>37</sup> ne consacrèrent ce dispositif.

Cependant, ce dernier texte ajouta à l'article L. 6111-1 du Code du travail, une disposition selon laquelle la formation professionnelle tout au long de la vie «  *vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle* ». La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, du 8 juillet 2013<sup>38</sup>, conforta cette évolution en proclamant le droit de tout jeune sortant du système éducatif sans diplôme de bénéficier d'une durée complémentaire de formation qualifiante, pouvant notamment consister en un droit au retour en formation initiale sous statut scolaire<sup>39</sup>.

---

<sup>33</sup> On soulignera d'ailleurs l'absence de contentieux ayant pour visa l'article L. 900-3 du Code du travail d'alors.

<sup>34</sup> A. Lyon-Caen, « Le droit et la gestion des compétences », *Dr. Soc.* 1992, p. 575

<sup>35</sup> Art. 12 ANI du 20 septembre 2003 et art. 16 ANI du 7 janvier 2009.

<sup>36</sup> L. n° 2004-391, 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, *J.O.* n°105 5 mai, p. 7983

<sup>37</sup> L. n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, *JO* n° 273, 25 novembre, p. 20206.

<sup>38</sup> Art. 14 de la loi n°2013-595, 8 juillet 2013 « d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ».

<sup>39</sup> Article L.122-2 du Code de l'Éducation.

### *Le service public régional de formation professionnelle.*

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture » proclame le préambule de la constitution de 1946. L'importance juridique accordée en France à la formation professionnelle n'est pas chose récente et s'est manifestée au plus haut niveau de la hiérarchie des normes<sup>40</sup>.

Avec la loi du 3 décembre 1966 puis celle du 16 juillet 1971, la formation professionnelle est devenue une obligation nationale ayant pour objet de favoriser l'égal accès des jeunes et des adultes aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle, et d'assurer le progrès économique et social, formulation qui, sans être celle utilisée pour définir la sécurité sociale (obligation de solidarité nationale<sup>41</sup>), reprend les termes de la législation des années 1880 sur l'enseignement primaire<sup>42</sup>. Cette expression prend d'autant plus de sens qu'au même moment, le Conseil constitutionnel intégrait dans les dispositions à valeur constitutionnelle le préambule de la constitution de 1946<sup>43</sup>.

C'est dans cette philosophie que se situent dorénavant les services publics de l'orientation et de la formation professionnelle reposant, selon les termes même du Code du travail, sur les principes suivants : « *toute personne dispose du droit à être informée, conseillée et accompagnée en matière d'orientation professionnelle, au titre du droit à l'éducation garanti à chacun* »<sup>44</sup> pour l'un, « *toute personne cherchant à s'insérer sur le marché du travail dispose, quel que soit son lieu de résidence, du droit d'accéder à une formation professionnelle afin d'acquérir un premier niveau de qualification, de faciliter son insertion professionnelle, sa mobilité ou sa reconversion* », pour l'autre<sup>45</sup>.

Comme son équivalent dans l'orientation, ce service public régional de formation s'appuie donc sur la consécration d'un droit ouvert à toute personne cherchant à s'insérer sur le marché du travail : celui d'accéder, quel que soit son lieu de résidence, à une formation professionnelle afin d'acquérir un premier niveau de qualification, de faciliter son insertion professionnelle, sa mobilité ou sa reconversion. Pour ce faire, la région assure un accès gratuit à une formation professionnelle conduisant à un diplôme ou à un titre à finalité professionnelle classé au plus au niveau IV et enregistré

---

<sup>40</sup> BRUCY G., CAILLAUD P., QUENSON E., TANGUY L., (2007), *Former pour réformer, Retour sur la formation permanente (1959-2004)*, La découverte, collection Recherche, Paris.

<sup>41</sup> Article L. 111-1 du Code de la sécurité sociale.

<sup>42</sup> Expression reprise dans l'actuel article L. 122-5 du Code de l'éducation : « L'éducation permanente constitue une obligation nationale ».

<sup>43</sup> Décision n° 71-44 DC, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, Recueil, p. 29 ; RJC, p. I-24 - Journal officiel du 18 juillet 1971, p. 7114

<sup>44</sup> Article L. 6111-3 du Code du travail.

<sup>45</sup> Article L. 6121-2 du Code du travail, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)<sup>46</sup>. Elle vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Il paraît difficile de ne pas mettre ces dispositions en relation avec le nouveau compte personnel de formation, créé par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi<sup>47</sup>, et pouvant être utilisé pour des « formations concourant à l'accès à la qualification des personnes à la recherche d'un emploi et financées par les régions »<sup>48</sup>.

Dans le cadre du service public régional de la formation professionnelle, la loi alors confie à la région toute une série de missions spécifiques, véritable inventaire à la Prévert des compétences régionales dans ce domaine.

Une première catégorie consiste en série d'obligations. En premier lieu, il lui appartient de contribuer à la lutte contre l'illettrisme sur son territoire, en organisant des actions de prévention et d'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences. En second lieu, elle doit favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux filières de formation et contribue à développer la mixité de ces dernières. Elle assure également l'accès des personnes handicapées à la formation, finance et organise la formation professionnelle des détenus<sup>49</sup>, des Français établis hors de France et l'hébergement des bénéficiaires. Elle doit aussi conduire des actions de sensibilisation et de promotion de la validation des acquis de l'expérience (VAE) et contribuer au financement des projets collectifs mis en œuvre sur le territoire afin de favoriser l'accès à cette validation<sup>50</sup>.

Une seconde catégorie, plus financière, consiste en des possibilités de mesure non obligatoires. Ainsi, dans le cadre du SPREF, la région peut accorder des aides individuelles à la formation et coordonne les interventions contribuant au financement d'actions de formation au bénéfice des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Elle peut également financer des actions d'insertion et de formation professionnelle à destination des jeunes et des adultes rencontrant des difficultés d'apprentissage ou d'insertion, afin de leur permettre de bénéficier, à titre gratuit, d'un parcours individualisé comportant un accompagnement à caractère pédagogique, social ou professionnel.

---

<sup>46</sup> Article L. 335-6 du code de l'éducation.

<sup>47</sup> Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, *JO* du 16 juin 2013.

<sup>48</sup> Article L. 6323-6.-II du Code du travail applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>49</sup> Une convention conclue avec l'Etat précise les conditions de fonctionnement du service public régional de la formation professionnelle au sein des établissements pénitentiaires.

<sup>50</sup> Article L. 6121-2. II. du Code du travail.

## Conclusion.

Assimiler la mise en œuvre du droit à une formation qualifiante à une nouvelle vision juridique de la promotion sociale implique que des précautions doivent cependant être prises. D'une part, nulle part n'est proclamé de « droit à la formation professionnelle », y compris au niveau constitutionnel, comme l'ont annoncé trop souvent à tort certains rapports d'économistes<sup>51</sup>, mais la *garantie d'un égal accès à la formation*. D'autre part, existe-t-il en l'état actuel du droit, un droit subjectif à la formation ou à la qualification qui présuppose un tiers auquel il est opposable<sup>52</sup> ? Selon le doyen Carbonnier, « il y a, dans le droit subjectif, l'idée qui en fait la force, d'un pouvoir immédiat et indépendant, d'une prérogative qui, pour s'exercer, n'a pas besoin, à chaque instant, du bon vouloir de l'Etat »<sup>53</sup>. En ce sens, l'existence d'un droit subjectif implique la reconnaissance, par le Droit objectif, de prérogatives au profit de sujets de droit. Or, le Code du travail a institué, au niveau national comme régional, des droits d'accès à des dispositifs particuliers, dont la nature de droit subjectif reste incertaine.

## Bibliographie

Brucy G., Caillaud P., Quenson E., Tanguy L. (2007), *Former pour réformer, Retour sur la formation permanente (1959-2004)*, La découverte, collection Recherche, Paris.

Cahuc P. et Zylberberg A. (2006), *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, étude réalisée à la demande du Centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 10 juillet 2006.

Caillaud P. (2014), « Un 'droit à la qualification' enfin effectif ? », *Droit social*.

Carbonnier J. (1992), *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 7<sup>e</sup> éd.

Laurent P. (1967), « Les problèmes de la formation professionnelle en France », *Droit Social*.

---

<sup>51</sup> Cahuc et Zylberberg, *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, étude réalisée à la demande du Centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 10 juillet 2006, 73 p.

<sup>52</sup> N. Maggi-Germain et P. Caillaud, « Vers un droit personnel à la formation ? », *Droit social* 2007, p. 574.

<sup>53</sup> CARBONNIER J., *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 7<sup>e</sup> éd., 1992, 419 p., p. 173.

Linderperg G. (2000), *Les acteurs de la formation professionnelle*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française.

Luttringer J.-M. (1991), « Le crédit formation : loi du 12 juillet 1990 », *Dr. Soc.*, n° 4, avril 1991, pp.326-329.

Lyon-Caen A. (1992), « Le droit et la gestion des compétences », *Droit Social*.

Maggi-Germain N. et Caillaud P. (2007), « Vers un droit personnel à la formation ? », *Droit Social*, n° 5, mai 2007.

Monod J. (1959), « La promotion sociale et la loi du 31 juillet 1959 », *Droit Social*, p.592.

Perker H. (2001), « Les certificats de qualification professionnelle », *Centre Inffo*, Paris, p. 7 et Sv.

# Politiques sociales régionales émergentes : le cas du décrochage et de l'orientation en Aquitaine

Thierry Berthet

## Résumé

Ce chapitre s'attache tout d'abord à décrire le développement des compétences régionales dans le champ de la relation formation-emploi. A travers l'exemple des politiques d'orientation tout au long de la vie et de lutte contre le décrochage, les outils de l'analyse des politiques publiques sont mis à contribution pour décrire le processus de mise sur l'agenda régional de ces deux champs d'action publique à partir d'un élément contextuel déclencheur commun : les émeutes urbaines de novembre 2005. Une deuxième section étudie le développement des politiques régionales sur la base d'expérimentations destinées à préparer les transferts de compétences aux régions qui interviendront au printemps 2014. La dernière section de ce chapitre présente une lecture des transferts opérés, en matière de politiques d'orientation et de décrochage scolaire, par la loi du 5 mars 2014 et introduit quelques réflexions conclusives sur le possible repositionnement des conseils régionaux comme « régions providences ».

**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, membre du groupe d'experts du Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie



## Introduction

Avec leur trentaine d'année d'existence, les conseils régionaux sont des collectivités territoriales relativement récentes dans le paysage politico-administratif français. Elles ont avant tout des compétences liées au développement économique, à l'aménagement du territoire, à la formation professionnelle et au financement des lycées. Pour autant, l'évolution des domaines de politiques publiques transférées aux régions dessine les contours de régions providences en charge de secteurs élargis des politiques sociales et éducatives. L'objet de ce chapitre est d'analyser la mise sur agenda et le développement de politiques sociales régionales à travers les exemples des politiques d'orientation et de lutte contre le décrochage scolaire. A bien des égards, ces domaines d'action publique ont connu des évolutions concomitantes et similaires. Ils puisent au choc des émeutes urbaines de novembre 2005 une partie de leur légitimité et s'adossent à la mise en œuvre d'expérimentations pour anticiper un transfert de compétence intervenant au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

### **I Un processus de mise à l'agenda concomitant lié aux émeutes urbaines de 2005 mais différent**

Le processus de mise sur agenda est un moment clé dans le cheminement des politiques publiques (Padioleau, 1982). C'est en effet le moment où une question sociale après être passée au statut de problème public accède à celui de priorité gouvernementale et où des solutions sont ébauchées. Ainsi, étudier le moment de la mise sur agenda offre un instantané des intérêts en présence et des conceptions d'un problème social. C'est aussi en portant la question sur l'agenda qu'on préfigure les solutions qui lui seront offertes. Faire l'analyse de la mise sur agenda est un exercice en soi et le temps manque ici pour développer pleinement le processus de mise sur agenda de la question du décrochage et de l'orientation. On en rappellera néanmoins les principaux traits dans la mesure où ils structurent le mode d'intervention des régions sur ces questions.

#### **1.1 L'orientation : une compétence ancienne et méconnue**

C'est par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et la formation professionnelle du 24 décembre 1993 que les conseils régionaux se sont vus attribuer une première compétence en matière d'orientation. Cette loi qui renforçait considérablement les attributions des Régions<sup>1</sup> en matière de formation professionnelle des jeunes prévoyait par son article 52 que le Plan régional de

---

<sup>1</sup> Par convention, on désignera ici par Région le conseil régional et par région l'espace territorial.

Développement des Formation Professionnelle des Jeunes – un dispositif de pilotage des compétences régionales institué par cette loi – « *défini un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique d'information et d'orientation* ». Dans les années qui ont suivi le vote de cette loi, les Régions se sont à vrai dire peu mobilisées sur cette compétence et la production d'un tel volet programmatique tout en développant des initiatives en matière de coordination des acteurs de l'orientation. De sorte qu'un rapport du CCPR (Comité de Coordination des Programmes Régionaux d'Apprentissage et de Formation Professionnelle continue) pouvait ainsi conclure en 2004 : « *Toutes les expériences étudiées par le CCPR in situ dans les régions engagées activement dans des démarches d'animation et de coordination montrent que les conseils régionaux se sont investis, sans véritable légitimité institutionnelle, pour améliorer globalement le fonctionnement des réseaux de l'orientation, public et privé, s'adressant tant aux jeunes scolaires, étudiants qu'à tous les autres publics* » (CCPR 2004).

Durant la décennie qui sépare la publication de ce rapport et la promulgation de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 qui confère aux Régions françaises des compétences accrues dans le champ de l'orientation, un certain nombre de facteurs conjoncturels et structurels ont conduit les conseils régionaux à investir progressivement ce domaine. Sur un plan structurel, la décentralisation accrue des compétences en matière de formation professionnelle initiale et continue entraîne un intérêt croissant des Régions pour l'orientation scolaire et professionnelle. Conséquemment et dans une logique de sécurisation des trajectoires individuelles et des transitions professionnelles, les Régions prennent pied dans le champ de l'emploi (Mériaux & Bartoli, 2007). La généralisation d'un discours sur la difficulté de recrutement de certaines filières et de certains secteurs économiques dits « en tension » soutient une importance croissante de l'orientation sur l'agenda politique régional. En effet, les réformes engagées en France dans le champ de l'orientation scolaire notamment, montrent la montée en charge d'un référentiel d'action publique qui place la question de l'insertion professionnelle au cœur de la régulation de l'orientation (Berthet & Simon, 2013). Le développement d'une logique intégrée d'activation autour de la question de l'emploi (Berthet & Bourgeois, 2011) constitue un puissant moteur. Dans cette logique, la politique de l'emploi polarise différents domaines d'action publique (formation orientation, logement, transports, enfance, etc.) autour de la question clé de l'accès au marché du travail. L'orientation est conçue dans cette perspective comme un instrument de mobilisation et d'incitation visant à davantage orienter les demandes individuelles vers les besoins locaux du marché du travail. Ce socle cognitif, qui assigne à l'orientation une fonction instrumentale dans une relation très axée sur les besoins en main d'œuvre de l'économie locale, la place dans une position de « double marginalité » (Berthet & Gayraud, 2003) au regard des compétences régionales. Elle vient en appui à la compétence régionale plénière en matière de formation professionnelle elle-même conditionnée par la compétence de la Région en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Au-delà de ces facteurs structurels qui placent l'orientation dans une orbite de plus en plus rapproché au regard des compétences des conseils régionaux, un certain nombre d'éléments conjoncturels ont renforcé cet intérêt.

En 2003 dans la concrétisation d'un Acte II de la décentralisation qui renforce les compétences régionales en matière de formation professionnelle, le gouvernement Raffarin décide de manière inopinée et sans réelle concertation préalable de transférer aux Régions les conseillers d'orientation-psychologue (CO-P) de l'Education nationale. Cette tentative va connaître une forte opposition de ces personnels très attachés à leur appartenance institutionnelle et une série de mobilisations qui la feront avorter. Si au final le gouvernement recule et ne transfère pas les CO-P à la différence des personnels techniques des lycées, l'affaire laisse des traces. D'une part, les conseils régionaux ne souhaiteront pas renouveler l'opération dix ans plus tard dans le cadre de la réforme Peillon. Le conseiller d'un président de Région nous déclarait ainsi à l'automne 2013 en entretien « *nous ici on était opposés parce qu'on a considéré que ça relevait de l'Education nationale et c'est elle qui doit les garder. Il y a eu un échange entre le Président et Vincent Peillon, on lui a dit 'tu les gardes'* ». D'autre part, le ministère de l'Education saura à l'issue de cet échec qu'il devra assumer seul la reprise en main de la régulation de l'orientation scolaire.

Les émeutes urbaines de novembre 2005 constituent un second temps. L'interprétation qui est faite de ces émeutes urbaines établit un lien direct entre difficultés d'insertion professionnelle et violence sociale. En réponse à ce qui est perçu comme le résultat de carences répétées dans l'insertion professionnelle des jeunes, le gouvernement lance un cycle de réforme de l'orientation aboutissant à la loi du 24 novembre 2009 (Berthet & Simon, 2013). La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 reconnaît un droit à l'information, à l'orientation et à la qualification professionnelles et l'inscrit dans un service public de l'orientation (SPO) tout au long de la vie. Elle substitue au délégué interministériel à l'orientation un délégué à l'information et à l'orientation et instaure la mise en place d'un service dématérialisé, gratuit et accessible à toute personne, de première information et de premier conseil personnalisé, en matière d'orientation et de formation professionnelle. Mais les émeutes de 2005 ont eu pour autre effet de propulser la question du décrochage scolaire sur l'agenda politique national et également régional. Les conseils régionaux ont ainsi, pour un certain nombre d'entre eux, initié des actions de prévention et de résorption du décrochage scolaire en lien, conflictuel souvent dans un premier temps, avec les autorités académiques régionales.

La crise de 2008 et ses retombées notamment en termes de chômage des jeunes qui constitue un public privilégié de la politique régionale représentent une autre variable conjoncturelle renforçant la place de l'orientation sur l'agenda politique régional. La problématique de la sécurisation des transitions professionnelles – où orientation et

formation jouent un rôle clé dans le retour ou le maintien en emploi – est devenu une préoccupation récurrente des politiques régionales.

Le dernier élément conjoncturel qu'il paraît important de relever est lié à la politique jeunesse du gouvernement. En 2009 le Haut-Commissariat pour la Jeunesse dirigé par Martin Hirsch lance un fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) destiné à cofinancer des initiatives locales visant à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. L'appel à projet du FEJ vise explicitement parmi d'autres domaines, le champ de l'orientation et notamment de la coordination des acteurs locaux de l'orientation et la lutte contre le décrochage scolaire. Cette opportunité de financement va contribuer à la mobilisation des Régions dans le champ des politiques d'orientation et un certain nombre de projets portés par des conseils régionaux seront financés dans ce cadre<sup>2</sup>.

## **II Le décrochage scolaire mis à l'agenda des régions**

Le processus de mise sur l'agenda régional de la question du décrochage scolaire entretient avec celui de l'orientation de nombreux points communs et notamment son origine dans l'interprétation des causes des émeutes urbaines de novembre 2005.

Comme souvent, on retrouve un rôle structurant de la connaissance et de l'expertise. La mise en débat et la mesure exacte de l'importance d'une question sociale – prélude à sa mise sur agenda – suppose un travail préliminaire de connaissance. Ici, il faut rappeler que la connaissance du phénomène social du décrochage est récente et prend sa source en Rhône-Alpes avec le colloque fondateur organisé en 1998 par La Bouture<sup>3</sup> et aussi par l'ENS de Fontenay. S'ensuit un appel d'offre interministériel sur la déscolarisation en 1999 dont les études poseront les premiers jalons d'une analyse scientifique du décrochage et principalement de ses causes.

La mise sur agenda à proprement parler est encore plus récente et se noue à un moment significatif : les émeutes de novembre 2005. Ces émeutes urbaines vont agir comme une fenêtre d'opportunité politique de concert avec la question de l'orientation scolaire. Dans la foulée de ces événements, les pouvoirs publics vont enclencher un processus de réforme de l'orientation scolaire et porter la question du décrochage sur les agendas politiques nationaux et locaux. Au niveau national, ce qui

---

<sup>2</sup> La liste des projets, les actions réalisées et leur évaluation sont en ligne sur le site : <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr>

<sup>3</sup> La Bouture est une association de lutte contre le décrochage scolaire. Créée en 1996 à GRENOBLE, en lien avec le CLEPT (structure de l'Éducation Nationale destinée aux décrocheurs scolaires), avec le soutien de la Fondation de France. Elle propose des tutorats en collège, des formations pour enseignants, étudiants ou tuteurs, et participe à la réflexion des acteurs de la veille éducative. Elle accompagne des jeunes décrocheurs, ou en cours de décrochage, dans leur parcours de vie scolaire.

importe de noter ce sont les algorithmes de causalité qui vont étayer le processus de mise sur agenda. Durant l'analyse qui sera faite des causes de ces émeutes – et on retrouve ici un dialogue entre experts et décideurs politiques (Centre d'Analyse Stratégique – Sénat notamment) - on pointe le rôle de l'échec scolaire sur la base de représentations sociales et politiques qui établissent un lien direct avec la violence urbaine et la question de l'orientation scolaire. En d'autres termes, une relation entre décrochage et violence urbaine est établie qui a pour toile de fond les carences présumées des pratiques d'orientation et d'affectation scolaire. Ceci explique pour partie la politique de sanction des parents d'enfants absentéistes, le rôle des préfets dans la mise en œuvre du SIEI (Système Interministériel d'Echange d'Informations) et des plateformes locales d'appui ou bien encore le rapport sur le décrochage réalisé en octobre 2011 par la *Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance*.

La coordination d'acteurs est au cœur des compétences des conseils régionaux en matière de formation professionnelle et d'orientation. En effet, Faute d'une compétence claire et exclusive en matière d'orientation des jeunes et d'un réseau d'organismes de formation en propre, la collectivité régionale se voit contrainte à une intense activité de coordination pour peser sur ces domaines d'action publique qui sont au cœur de la problématique du décrochage. En effet, il convient de rappeler de manière préliminaire que les conseils régionaux ne sont pas opérateurs des dispositifs d'orientation et de formation qu'ils financent. Ils ne disposent pas d'un public captif comme le public scolaire jusqu'à 16 ans, d'un corps d'opérateurs et de structures propres réparties sur le territoire régional et fournissant directement des prestations en orientation et formation. Ils ne peuvent dès lors s'imposer comme praticiens mais seulement agir sur le dispositif régional en coordonnant l'action des réseaux existants.

Qui plus est et jusqu'à un passé très récent, le décrochage scolaire comme processus ne faisait pas partie des domaines délégués aux Régions par les lois successives de décentralisation. Certes la compétence plénière sur la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi consacrée par la loi quinquennale de 1993 et l'Acte II de la décentralisation donnent prise aux conseils régionaux sur le public des jeunes sortis sans diplôme du système scolaire. Ce fut notamment l'objet du transfert étalé sur cinq années de la compétence sur les formations infra-qualifiantes introduit par la loi quinquennale à l'occasion duquel les régions françaises ont noué un premier contact avec le public des jeunes faiblement qualifiés et avec le réseau des Missions locales dont c'est le public cible.

Ainsi c'est dans la prise en charge de leurs compétences en matière de formation professionnelle qu'un premier contact des Régions avec la problématique du décrochage s'est noué. Ce premier contact est timide et adossé aux dispositifs de droit commun des Régions dans le champ de la formation professionnelle. Ainsi dans une région pourtant souvent précurseur comme Rhône-Alpes, le CESR (Conseil

Economique et Social Régional) constatait en 2006 : « *Mais, Rhône-Alpes n'a pas de ligne budgétaire clairement identifiée sur le volet 'prévention du décrochage scolaire', seulement des actions inscrites dans le cadre de dispositifs plus généraux* » (CESR, 2006). A l'instar de la politique nationale, c'est à la fin des années 2000 et dans la foulée du choc provoqué par les émeutes urbaines de 2005 qu'apparaissent les premières initiatives régionales en matière de lutte contre le décrochage. Les demandes d'élargissement des compétences des conseils régionaux dans le champ de l'orientation scolaire et professionnelle ont soutenu ces premières tentatives en dépit de l'échec du transfert des conseillers d'orientation-psychologues de l'éducation nationale en 2003.

En 2009 le Haut-Commissariat pour la Jeunesse, sous l'impulsion de Martin Hirsch Haut-Commissaire aux Solidarités Actives, lance un fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) destiné à cofinancer des initiatives locales visant à « *favoriser la réussite scolaire des élèves et améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de vingt-cinq ans* »<sup>4</sup>. L'appel à projet du FEJ vise explicitement parmi d'autres domaines, le champ de l'orientation et de la lutte contre le décrochage scolaire. Cette opportunité de financement va contribuer à la mobilisation des Régions dans le champ de la lutte contre le décrochage et un certain nombre de projets portés par des conseils régionaux seront cofinancés dans ce cadre<sup>5</sup>.

### **III Une anticipation par l'expérimentation**

L'expérimentation sociale est un moyen singulier de produire de l'action publique. Il place l'innovation et la sortie des mécanismes de dépendance au sentier au cœur de la production des politiques publiques. Le principe prévalant à la mise en œuvre de ces expérimentations est de tester de nouvelles manières de concevoir et tenter de résoudre les problèmes sociaux. En référence aux trois ordres de changements qu'on repère en général dans les politiques publiques<sup>6</sup>, l'expérimentation sociale se situe d'emblée dans la perspective de changements de deuxième et plus sûrement de troisième ordre. Les « expérimentations » qui ne relèveraient pas d'un changement radical se situent sans doute plus sûrement dans une logique d'effet d'aubaine. Cette technique de gouvernement est en plein essor et les régions s'en sont saisies pour

---

<sup>4</sup> <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/10-l-experimentation.html>

<sup>5</sup> La liste des projets, les actions réalisées et leur évaluation sont en ligne sur le site : <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr>

<sup>6</sup> On distingue en suivant les travaux de Peter Hall (1993) trois ordres de changement dans les politiques publiques. Dans un premier ordre, les instruments et les objectifs des politiques publiques demeurent inchangés, seul changement : le niveau de fixation d'un instrument (assiette d'une taxe ou vitesse autorisée par exemple). Dans un second ordre, c'est la nature des instruments qui est modifiée. Enfin dans un troisième ordre désigné aussi comme changement de paradigme, ce sont les objectifs et les instruments qui se sont réformés produisant ainsi un changement d'une intensité plus forte.

anticiper les transferts de compétences dont elles bénéficient dans le champ de l'orientation et du décrochage scolaire. La mise en œuvre du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse a constitué une opportunité marquante dans ce processus.

### 3.1 Expérimenter un Service Public Régional de l'Orientation

Dans la foulée de l'élaboration du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi en novembre 2012 et en préfiguration du vote de la loi décentralisant aux Régions la coordination d'un service public régional de l'orientation (SPRO), le gouvernement français et l'association des régions de France (ARF) ont ouvert à un groupe de huit régions volontaires<sup>7</sup> la possibilité d'expérimenter des mesures visant à la mise en place d'un tel SPRO. Cette expérimentation s'appuie sur un document cadre défini conjointement par l'Etat et les Régions préfiguratrices. Ce document comprend une note de cadrage et une charte relative à cette expérimentation. Cette dernière a pour finalité d'assurer le partage d'objectifs et de valeurs communes, elle s'accompagne d'une proposition de méthode. Elle prévoit notamment que le SPRO ainsi préfiguré est un « *service public à compétences partagées, qui s'appuie sur une nouvelle collaboration entre l'Etat et les Régions, avec pour ambition de mieux répondre aux besoins de chaque citoyen en matière d'orientation tout au long de la vie* ». Deux objectifs communs sont ainsi définis qui renvoient à deux dimensions centrales des processus d'orientation : la diffusion d'information et le conseil en orientation. Ils sont ainsi formulés :

- « *assurer un accueil de proximité et une information fiable, actualisée, personnalisée sur les filières, les métiers, la formation, l'emploi aux niveaux régional, national, européen et international* »
- « *Proposer des services et/ou des prestations de conseil en orientation et un accompagnement aux personnes concernées en fonction des besoins et des demandes formulées et ce tout au long de la vie* »<sup>8</sup>.

Sur cette base commune, les huit régions expérimentatrices ont défini leur propre cahier des charges et lancé ces expérimentations en janvier 2014 après accord du CCREFP (Comité de coordination régional pour l'emploi et la formation professionnelle). Une exploration<sup>9</sup> de ces expérimentations en cours permet de souligner les axes autour desquels se sont cristallisées les innovations régionales.

---

<sup>7</sup> Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Centre, Limousin, Pays de Loire, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes.

<sup>8</sup> Charte SPRO consultable sur le site : [http://www.centre-info.fr/IMG/pdf/charte\\_spro-2.pdf](http://www.centre-info.fr/IMG/pdf/charte_spro-2.pdf)

<sup>9</sup> L'auteur tient à remercier Mme Véronique Simon, chargée d'études au Céreq (Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications) pour le recueil et la synthèse des informations relatives à ces expérimentations auprès des huit régions concernées.

En premier lieu, le lancement de cette expérimentation s'adosse en général à la réalisation d'un état des lieux et l'identification de problématiques liées aux réalités régionales ou aux actions existantes<sup>10</sup>. Ainsi, le bilan des actions engagées dans le cadre du label Orientation pour tous a servi de point de départ complété par la prise en compte d'initiatives déjà opératoires (Groupement d'Intérêt Public en Auvergne, Charte régionale en Pays de Loire ou mise en place d'un service d'accueil et d'information généraliste en Rhône-Alpes).

En cohérence avec ce qui précède, la production de connaissance constitue également un enjeu clé. Pour tenir les ambitions de développement des territoires et répondre aux besoins des individus deux directions sont généralement suivies. D'une part, les projets intègrent l'amélioration de la connaissance des publics (notamment ceux qui comme les salariés sont aujourd'hui les plus mal desservis en terme de prestations d'orientation) et, d'autre part, l'appropriation par les réseaux d'AIO des diagnostics territoriaux et des informations sur l'offre de formation est préconisée. A ce titre les CARIF-OREF seront particulièrement sollicités (régions Bretagne, Centre et Pays de Loire).

Partant du constat de la segmentation du système régional d'AIO et de ses effets en termes de difficultés à réorienter les usagers vers les structures les plus à même de répondre à leurs besoins, toutes les Régions expérimentent des actions destinées à favoriser l'interconnaissance des acteurs et leur professionnalisation selon des principes d'action communs.

Enfin, et dans la mesure où l'enjeu est de constituer des partenariats conventionnés et élargis, certaines Régions innovent en matière de pilotage. Ainsi, Rhône-Alpes a constitué des groupes de travail dont le pilotage est confié aux opérateurs de l'information et l'orientation. De manière plus générale, un comité technique associe pour certaines les services techniques de l'Etat et de la Région, pour d'autres, cette instance peut être élargie à des acteurs destinés à devenir des opérateurs clés du conseil en évolution professionnelle (Fongecif<sup>11</sup>, Agefiph, Cap emploi, Apec en Région Centre).

En Aquitaine, la mise en œuvre d'un observatoire régional des parcours d'orientation est au cœur de l'expérimentation de SPRO. Le Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles (CPRDFP) 2011-2014 souligne que « *Le service public de l'orientation en région Aquitaine est ainsi composé de l'ensemble des acteurs d'un processus allant de l'information à l'emploi, passant par l'orientation et la formation. Le travail partenarial de ces acteurs à l'échelon régional et sur les*

---

<sup>10</sup> « Si un projet régional existe, il convient de s'appuyer sur lui pour le nouveau SPRO », Document de cadrage, page 2.

<sup>11</sup> Le Fongecif Aquitaine est un Organisme Paritaire Collecteur Agréé par l'Etat (OPACIF) au titre du Congé Individuel de Formation (CIF)



*territoires est la clef de l'efficacité du service public en région ainsi organisé »<sup>12</sup>. Les signataires s'accordent pour déployer leur partenariat selon trois orientations stratégiques :*

- a) Bâtir un service public de l'orientation cohérent à l'échelle du territoire aquitain
- b) Favoriser une organisation de réseau pour sortir de la seule approche par public
- c) Renforcer les dispositifs d'orientation fondés sur les métiers

Ces trois objectifs ont fait l'objet soit d'une expérimentation dans le cadre du FEJ entre 2009 et 2012 (a et c), soit dans le cadre de celle du SPRO en 2014 (b) et leur mise en œuvre a été assurée par le CARIF-OREF (Aquitaine Cap Métiers – Centre régional Vincent Merle<sup>13</sup>). La montée en puissance des activités d'Aquitaine Cap Métiers – Centre régional Vincent Merle a permis de préfigurer une partie des services attendus dans le cadre du SPRO tels que les services d'information tous publics (Espaces Métiers Aquitaine<sup>14</sup>, plate-forme téléphonique, portail Internet<sup>15</sup>, outils interactifs de découverte des métiers<sup>16</sup>), les programmes de professionnalisation des acteurs et les fonctions d'observatoire.

La contribution de cet organisme à la mise en œuvre du SPRO passe par la mise en place en 2015 d'un observatoire de l'orientation publiant l'ensemble des données issues des différents réseaux d'orientation afin d'améliorer la connaissance collective du processus d'orientation. Cet observatoire a pour objectif la construction d'une culture commune sur les parcours et les comportements d'orientation, tous publics confondus, en synthétisant la connaissance disponible sur cette thématique. L'étude de faisabilité d'un tel observatoire – confiée au centre régional du Céreq en Aquitaine – a permis de mettre en évidence un certain nombre de constats :

- *Au niveau organisationnel* : De nombreux interlocuteurs sont dubitatifs quant à la forme future de l'observatoire et aimeraient participer à sa définition : quelle

---

<sup>12</sup> CPRDFP en Aquitaine 2011-2014, p. 8.

<sup>13</sup> Aquitaine Cap Métiers (association régionale pour la formation, l'orientation, l'insertion et l'emploi) a été créé en 2009. Cette agence a ajouté en 2014 « Centre régional Vincent Merle » à son appellation en hommage à son président défunt

<sup>14</sup> 12 Espaces Métiers Aquitaines sont actifs fin 2014 sur le territoire Aquitain. Ce sont des espaces intégrés de conseils et de ressources au service de toutes les personnes recherchant des informations et/ou un appui personnalisé pour toutes les questions de la vie professionnelle et particulièrement pour le choix d'un métier, d'une formation, d'une reconversion, d'une création d'activité...

<sup>15</sup> <http://www.aquitaine-cap-metiers.fr/web/guest;jsessionid=F23C0DD7742E683BF105B56617F3A117>

<sup>16</sup> Les Expositions interactives de découverte des métiers qui permettent de découvrir en 2 heures les gestes professionnels et les formations d'un secteur porteur en Aquitaine et les Coup de projecteur de découverte de métiers outils de découverte des métiers avec des ateliers pratiques sur un secteur.

forme ? Quel périmètre ? (géométrie du dispositif) ; prendre le temps de définir les termes clés (orientation, parcours)... ; Quel mode de participation des partenaires ? Pourrons-t-ils participer à la définition des objectifs ?

- *Sur le positionnement en vue de leur collaboration* : En dehors du Rectorat qui affiche un refus net, l'ensemble des personnes rencontrées dans le cadre de l'étude de faisabilité se déclarent prêtes à participer à la mise en place de l'observatoire. Selon la taille de la structure et le nombre d'individus présents dans les fichiers, la demande de participation est accompagnée d'une forme de pression : par exemple, les universités, Pôle emploi, l'ORPEA... estiment devoir être associées au fonctionnement de l'observatoire car leur base concerne une large population. En ce qui concerne les Chambres consulaires, les OPCA, leur intérêt est fort et leur souhait de participation aussi. D'autres structures comme les PLIE, l'Agefiph, FIPH... de par la faible population contenue dans leur base de données, ou du fait de l'impossibilité d'identifier clairement des individus se disent intéressés par la mise en place d'un tel observatoire.
- *La dimension plus technique*, laisse transparaître des difficultés liées aux différentes formes de recueil des données et celles liées aux différents logiciels, de la compatibilité des bases et des ressources qu'elles proposent,

### **3.2 Politiques expérimentales de lutte contre le décrochage scolaire : Le cas des réseaux pour la persévérance scolaire en Aquitaine.**

Le projet porté par le Conseil régional d'Aquitaine s'intitule *Réseaux pour la persévérance scolaire*. Le terme de « persévérance scolaire » pour parler du décrochage n'est pas usuel en France, il est en revanche fréquemment utilisé au Québec. Cette précision n'est pas anodine puisqu'au départ du projet aquitain, il y a une mission d'étude au Québec conduite en 2006. Lorsqu'en 2008, le Conseil régional envisage de s'engager sur le terrain de la lutte contre le décrochage scolaire, il procède au repérage de trois territoires où préexiste une dynamique de coopération locale. Sur la base de cette identification, il engage un deuxième voyage d'études au Québec avec des partenaires locaux destiné à stimuler les réseaux dans lesquels ils sont engagés ou à en stimuler la création : « *Donc on a identifié ces trois territoires et on leur a donné le deal suivant : on va organiser une mission à Québec. Le deal c'est on ne fait pas un copier-coller de ce qui se fait à Québec par contre on peut s'imprégner, entendre des principes, des postures des démarches de travail, et le deal c'est de revenir en Aquitaine et autour de vos acteurs, de vos projets communs c'est d'essayer d'appliquer ces méthodes-là. Donc vous vous réunirez autour d'objectifs dans le cadre d'une charte, il n'y a pas de consignes, pas de cadres, c'est juste une démarche, et après on essaiera de voir dans quelle mesure vous pouvez travailler ensemble* » (Entretien au Conseil régional).

Les témoignages de ce voyage « initiatique » sont recensés dans une publication de l'agence du Conseil régional, l'AREPA (Agence régionale pour l'éducation permanente en Aquitaine), dont le titre indique la leçon principale tirée en termes de politiques publiques : « *Vers des réseaux pour la réussite de tous les jeunes* ». L'axe de la politique régionale est ainsi tracé, il s'agira de stimuler, outiller des réseaux d'acteurs existants.

Le réseau est lancé en 2008 et fera l'objet d'une expérimentation cofinancée par le Haut-Commissariat pour la Jeunesse pour la période 2008-2011. Les objectifs de cette démarche expérimentale sont :

- *« d'encourager et de soutenir le partenariat et la mise en réseau des différentes institutions, structures et organisations qui localement interviennent sur « les décrochages » de façon à renforcer leur coopération pour une meilleure prise en charge des jeunes,*
- *d'accompagner l'action de trois réseaux locaux expérimentaux pour la persévérance et la réussite des jeunes des territoires pour repérer et accompagner les jeunes « décrocheurs » potentiels ou avérés en difficulté de formation et/ou d'insertion »*

Les actions engagées par le Conseil régional dans le cadre de ce plan sont les suivantes :

- *« Le recrutement d'un agent spécifiquement dédiée à l'animation de la politique régionale pour la persévérance au sein de la Direction de l'Education le 1<sup>er</sup> avril 2010,*
- *La réunion d'un colloque international sur la persévérance les 2/4 juin 2010 (450 personnes mobilisées);*
- *L'audition devant la commission Formation et emploi du CESER d'Aquitaine présentant l'expérimentation le 5 juillet 2010,*
- *La signature de la convention sur les réseaux locaux pour la persévérance entre la Région, le Ministère de la jeunesse et l'université de Bordeaux 2 le 9 août 2010,*
- *La mobilisation des acteurs des trois réseaux expérimentaux lors de 3 réunions plénières : 1<sup>ère</sup> quinzaine de septembre. C'est à l'occasion de ces rencontres que les 3 réseaux ont fait remonter le besoin d'un soutien humain pour l'animation de ces collectifs, ce qui a entraîné une réorientation des financements,*
- *La validation du principe du recrutement de 3 coordinateurs des réseaux expérimentaux »*

En Aquitaine, la mise en œuvre du projet s'est faite dans un climat de tension avec les autorités régionales du ministère de l'éducation nationale : « *Et le rectorat nous a toujours dit c'est la région qui invente un dispositif contre le nôtre, ils sont hors*

*compétence, etc. (...) Sauf qu'évidemment crispation des acteurs de l'éducation nationale qui ne voyaient pas forcément d'un bon œil le fait de mettre autour de la table sur des questions qui n'intéressent qu'eux des acteurs dont ils n'estiment ni la pertinence ni l'expertise » (Entretien au Conseil régional). Il est d'ailleurs probable que le choix d'investir la thématique de l'animation des réseaux existants plutôt que d'intervenir directement dans les politiques d'établissement comme en Rhône Alpes s'explique par une situation particulièrement tendue entre Conseil régional et Rectorat sur le dossier du décrochage en 2008.*

Après un montage un peu chaotique du dossier, les actions débutent en 2009. Sur les trois zones visées, deux vont réellement investir le projet, la troisième ne s'engagera finalement pas dans la mise en œuvre comme le confirme le chargé de mission en charge du dossier *« Et les Hauts de Garonne il ne s'est rien passé »*.

A la demande des acteurs du territoire, l'axe principal d'intervention repose sur le recrutement de deux coordonnateurs en charge d'animer les réseaux locaux et ainsi de soulager les acteurs opérationnel de lutte contre le décrochage de tâches administratives et managériales. Mais très rapidement, il se double d'un second objectif : mettre en place un outil informatique partagé à l'échelle du réseau local de repérage et suivi en temps réel des décrocheurs. Cet outil, SAFIRE (Solution d'accompagnement à la formation, l'insertion et la réussite éducative), est développé sur le territoire du Blayais et adapté pour sa mise en œuvre sur celui du Marmandais. Ce travail de développement effectué par les coordonnateurs recrutés dans le cadre de ce projet est jugé très positivement par les acteurs locaux : *« Ça c'est un gros travail, ça lui a pris du temps, il est allé dans tous les établissements scolaire désigner des référents persévérances, former les personnels des établissements scolaire à utilisation de Safire. Donc c'est quand même quelque chose qui a été hyper positif parce qu'on a vu un signalement qui a été multiplié par deux »* (Entretien à la Mission locale de Blaye) ; *« Ça permet d'être plus réactif puisque lorsque vous avez finit d'entrer l'info dans Safire, vous cliquez sur le nom des correspondants que vous souhaitez joindre et en cliquant un mail va être envoyé systématiquement à ces personnes qui vont aller sur Safire pour regarder très précisément dans la fiche là où il en est. Ça nous permet également de voir lorsqu'il y a des gamins qui ont moins de 16 ans, ceux-là apparaissent en rouge sur la liste, puisque normalement ils doivent être à l'école. Ça nous permet de faire des petits pourcentages, mais surtout d'étudier exactement s'ils sont chez eux ou pas. Ça pourrait ressembler à du flicage mais ça ne l'est pas, c'est simplement un outil qui permet de réagir beaucoup plus vite qu'avant, de pas perdre de fiche papier comme ça arrivait parfois, ne pas en multiplier non plus et de se contacter très vite »* (Entretien au Centre d'information et d'orientation de Blaye).

Les deux axes du programme – coordination des acteurs locaux et mise en place d'un outil de repérage/suivi – sont télescopés par le lancement d'une politique de l'Etat central en février 2011. Par une circulaire du ministère de l'éducation nationale

(circulaire n° 2011-028 du 9-2-2011 Lutte contre le décrochage scolaire), l'Etat va introduire deux nouveaux dispositifs : les plateformes locales de suivi et d'appui et le Système Interministériel d'Echange d'Informations (SIEI). Ces deux dispositifs - que les fonctionnaires locaux des services d'Etat sont obligés d'appliquer - viennent percuter de plein fouet les expérimentations locales mises en œuvre en Aquitaine. *« On est télescopé par ça et de fait, on ne peut plus faire vivre nos dispositifs avec les plateformes puisque nos acteurs sont complètement engagés dans la mise en œuvre de cette politique décidée par l'Etat et qu'ils doivent forcément appliquer »* (Entretien au Conseil régional).

Au final, les deux postes de coordonnateurs/animateurs de réseau ne seront pas prolongés au-delà de l'expérimentation (décembre 2011) et l'avenir du logiciel de suivi SAFIRE est pour le moins incertain, les acteurs des services d'Etat étant invités à utiliser en premier lieu l'outil national SIEI<sup>17</sup>.

#### **IV Deux compétences transférées au premier janvier 2015**

En matière d'orientation comme de lutte contre le décrochage scolaire, le législateur français a acté un renforcement des compétences régionales par la loi du 5 mars 2014 qui introduit une série de changements notables.

En matière d'orientation, la répartition des tâches entre Etat et Régions est précisée ce qui se traduit dans la loi de 2014 par un partage des tâches énoncé ainsi : *« L'Etat et les régions assurent le service public de l'orientation tout au long de la vie. « 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). Aux termes des principales dispositions de cette

---

<sup>17</sup> Le SIEI (Système Interministériel d'Echanges d'Informations) est un dispositif de repérage des décrocheurs. *« Le SIEI permet d'établir une liste finale de jeunes, sortis prématurément du cycle de formation initiale dans lequel ils étaient engagés, qui ne sont pas retrouvés dans un autre cursus de formation initiale et précise s'ils sont ou non accompagnés par une Mission locale. Cette liste est communiquée, par voie sécurisée, au(x) responsable(s) désignés par le préfet de département ainsi qu'aux Missions locales afin que les contacts puissent être pris avec les jeunes identifiés en situation de décrochage pour leur proposer une prise en charge appropriée. Un retour nominatif d'informations est prévu vers les établissements de formation initiale, à l'exception des centres de formation d'apprentis, concernant leurs anciens élèves afin de les aider à mettre en place une prévention du décrochage adaptée »* <http://www.education.gouv.fr/cid54962/mene1101811c.html> .

loi, la Région sera, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, en charge d'organiser sur son territoire un service public régional d'orientation. Comme un retour aux dispositions de 1993, la collectivité territoriale est chargée d'inscrire sa 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. Au-delà de cette activités programmatique, la Région est donc en charge d'organiser le service public régional d'orientation (SPRO) et à ce titre, « *assure la mise en réseau de tous les services, structures et dispositifs qui concourent sur son territoire à la mise en œuvre de ce service public* ». Elle est également en charge d'édicter des normes de qualités sur la base desquelles sont reconnus les organismes qui participent à ce service public. Par ailleurs, la région est responsable pour piloter le repérage des décrocheurs et proposer des actions de prise en charge de ces derniers en vue de leur raccrochage en formation ou leur insertion professionnelle en « *participant à des activités d'intérêt général* ». Pour les salariés enfin, elle met en œuvre dans le cadre de ce SPRO le conseil en évolution professionnelle instauré par la loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 et peut désigner des organismes y contribuant.

En matière de lutte contre le décrochage scolaire, la loi du 5 mars 2014 vient entériner un lobbying important des régions françaises. En effet, dans la perspective d'un Acte III de la décentralisation, l'Association des Régions de France s'est positionnée pour un tel transfert de compétences en rappelant que « *Bien au-delà de leurs obligations légales, elles [les régions] ont investi dans des actions favorisant la réussite scolaire et l'autonomie des jeunes : actions dans l'orientation et dans lutte contre le décrochage* ». Sur cette base, elle formula la proposition suivante : « *La région est associée au repérage, à la prévention et, dans le cadre des plateformes, à la lutte contre le décrochage scolaire et assure la formation initiale différée, en concertation avec l'Etat et les partenaires sociaux, afin de permettre à chacun d'atteindre un premier niveau de qualification professionnelle construit et met en œuvre un plan régional de lutte contre l'illettrisme, qui s'inscrit dans le cadre des orientations nationales* » (ARF, 2012). Le débat sur la refondation de l'école à l'automne 2012 sera l'occasion de réaffirmer ce souhait. Ainsi l'ARF rappellera qu'en dépit du fait que « *Beaucoup ont fait de l'insertion des jeunes et de la lutte contre le décrochage leur priorité (...) les régions ont été peu associées à ce travail [la mise en place du SIEI et des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs], ce qui n'a pas permis d'optimiser le repérage de ces perdus de vue (notamment au niveau des CFA) ainsi que les réponse à leur proposer* » (ARF, 2013). Et de proposer qu'elles soient davantage en charge de l'animation de ce dispositif de repérage et d'appui. Par la loi du 5 mars 2014 le législateur a entériné les modifications souhaitées par les régions et institué des compétences formelles à leur profit dans le champ du décrochage scolaire. Cette loi introduit des changements importants dans le repérage et l'offre de solution de raccrochage aux jeunes décrocheurs. Concernant le repérage, cette loi prévoit en effet qu'à compter du 1 janvier 2015, les régions seront

en charge de la collecte des informations sur les décrocheurs<sup>18</sup>. Concernant le raccrochage scolaire ou professionnel, les régions seront chargées, dans le cadre du pilotage qu'elles assumeront dorénavant d'un service public régional de l'orientation, d'offrir aux décrocheurs un entretien de réorientation préalable à la mise en place d'un parcours de formation, d'accompagnement ou « *d'exercer une activité d'intérêt général lui permettant de préparer son entrée dans la vie active* » (loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 article 22).

## Conclusion

### *Vers des régions providence ?*

La régionalisation des politiques d'orientation professionnelle et de lutte contre le décrochage scolaire est engagée en France. Elle se présente comme une forme de re-territorialisation d'un domaine qui historiquement s'est construit depuis les espaces locaux. La logique est certes différente puisqu'il s'agit en premier lieu ici d'entrer dans un registre d'action publique marqué par la proximité (Berthet & Conter, 2011) aux besoins économiques locaux et à la demande sociale. L'espace régional a été progressivement adoubé « niveau pertinent » pour piloter les fonctions d'orientation et de remédiation au décrochage. Les conseils régionaux français émergent donc depuis une décennie comme un acteur pivot dans ce pilotage. En l'absence de structures propres, les Régions sont conduites à privilégier une fonction de coordination, de programmation et d'animation de réseaux segmentés par publics et dotés de leurs propres logiques d'action. La loi du 5 mars 2014 entérine et accentue cette compétence régionale parachevant ainsi provisoirement un cycle de réforme engagé dans la foulée des émeutes urbaines de novembre 2005. Mais en dépit d'une accélération nette de la régionalisation un paradoxe demeure flagrant. En effet, tout

---

<sup>18</sup>L'article 22 de cette loi dispose en effet que : « Afin d'apporter, sans délai et dans un cadre coordonné entre acteurs de la formation et de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, des solutions de formation, d'accompagnement ou d'accès à l'emploi aux jeunes sortant sans un diplôme national ou un titre professionnel enregistré et classé au répertoire national des certifications professionnelles du système de formation initiale, chaque établissement d'enseignement du second degré, y compris les établissements privés ayant passé avec l'Etat l'un des contrats prévus par le présent code et ceux de l'enseignement agricole, et chaque centre de formation d'apprentis ou section d'apprentissage transmet, dans le respect de la législation relative à l'informatique et aux libertés, à des personnes et organismes désignés par le président du conseil régional ainsi qu'à la *Mission locale* pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes visée à [l'article L. 5314-1 du code du travail](#) compétente ou, à défaut, à l'institution visée à [l'article L. 5312-1](#) du même code les coordonnées de ses anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire. Le dispositif de collecte et de transmission des données prévu au présent article est mis en œuvre et coordonné au niveau national par l'Etat. Les actions de prise en charge des jeunes sortant du système de formation initiale sans un diplôme national ou un titre professionnel enregistré et classé au répertoire national des certifications professionnelles sont mises en œuvre et coordonnées au niveau local par la région, en lien avec les autorités académiques ».

en prônant le développement d'une logique d'orientation et de formation tout au long de la vie, les réformes conduites en France ont perduré une série de cloisonnements et en premier lieu un clivage indépassable entre orientation scolaire et professionnelle. La première demeure intégralement entre les mains du ministère de l'Éducation nationale tandis que la seconde est décentralisée. Par ailleurs, accroître la capacité régulatrice des conseils régionaux au regard de l'orientation professionnelle et de la lutte contre le décrochage scolaire ne garantit en aucune manière que le compartimentage des réseaux existant s'efface. La régionalisation progresse certes, mais dans une dépendance forte au sentier d'un système fragmenté et peu articulé. Mais, au final, ce qui se dessine également à travers la réforme ambitieuse des politiques régionales d'orientation et de lutte contre le décrochage scolaire dans le cadre de la loi du 5 mars 2014, c'est un nouveau positionnement de la collectivité régionale. L'accroissement constant des compétences dans différents champs des politiques sociales (formation, lutte contre le décrochage scolaire, éducation, apprentissage, orientation, etc.) dessine les contours de collectivités régionales fortement investies dans le champ de la cohésion sociale. Un tel positionnement permet d'envisager la construction d'une Région-providence assumant une place de premier ordre dans la protection sociale de leurs ressortissants.

## Bibliographie

ARF (2012), *Les Régions au cœur du nouvel acte de décentralisation*, Association des Régions de France, 4 juillet.

[http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2012/07/ARF8610\\_DossierPresse\\_WEB.pdf](http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2012/07/ARF8610_DossierPresse_WEB.pdf)

ARF (2013), *Les Régions en l'an I de la refondation de l'école*, Association des Régions de France.

[http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2013/09/ARF\\_DossierPresse2013\\_OK\\_BD.pdf](http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2013/09/ARF_DossierPresse2013_OK_BD.pdf)

Berthet, T., Simon, V. (2013), « La réforme de l'orientation scolaire » De la crise des banlieues à la loi de 2009 : quelles dynamiques de changement ? *Agora débats/jeunesses*, 2013/2 N° 64, p. 31-44.

Berthet T., Gayraud L. (2003), « Gouverner l'action publique aux marges, l'exemple de l'orientation professionnelle » dans M. Bel, O. Mériaux et P. Méhaut, *La décentralisation de la formation professionnelle en France. Quels changements dans la*



*conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan.

Berthet, T., Conter, B. (2011), « Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France », *Revue internationale de politique comparée*, 2011/1 Vol. 18, p. 161-186.

Berthet, T., Bourgeois C. (2011), *The National Governance of Integrated Social Cohesion Policy. France national report*. LocaliseWork package 2, December. Retrieved from: <http://www.localiseresearch.eu/wpcontent/uploads/2011/09/nationalreport-france.pdf>

CCPR (2004), *Pour une politique régionale coordonnée d'accueil, d'information et d'orientation*, Rapport remis par R. Regnault et D. Vernedoub au Comité de Coordination des Programmes régionaux d'Apprentissage et de Formation Professionnelle Continue.

CESR (2006), *Prévenir le décrochage scolaire : quelles actions pour une région ?*, Rapport du Conseil Économique et Social Régional de Rhône-Alpes, n°2006-17, Octobre.

Hall P. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, pp. 275-296.

Mériaux O., Bartoli J.-R. (2007), « Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle », in Faure, A. and Négrier, E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.

Padioleau J.-G. (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.

# Les enjeux de l'expertise en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, retour sur la création de l'Observatoire Régional des Métiers

Bernard Hillau

## Résumé

A partir des années 1980 les régions se sont vues attribuer de nouvelles responsabilités en matière de formation professionnelle et, dans le même temps, elles étaient encouragées à se doter de capacités d'observation et de prospective sur la base d'un OREF (observatoire régional de l'emploi et de la formation). Si la plupart ont fait le choix de placer cet outil au centre du partenariat Etat-Région, toutes n'ont pas choisi les mêmes principes et les mêmes moyens pour y parvenir. C'est le mérite des partenaires en Région Paca d'avoir, dès la promulgation de la loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle (1993), fait le pari de donner à leur OREF les moyens de se doter d'une fiabilité technique (création d'un Conseil scientifique en lien avec les milieux de la recherche) et d'une indépendance administrative et financière (budget propre et conseil d'administration). Il apparaît dès lors que les grandes questions qui se posent dans le rapport entre ces deux domaines de légitimité : le mandat politique d'une part et l'observation scientifique pour l'aide à la décision d'autre part, se sont déplacées à ce nouvel échelon de l'action publique et, à lui seul, ce déplacement témoigne d'une réelle modernisation de l'action publique dans les territoires.

**Bernard Hillau** est ingénieur de recherche, à la retraite. Il a été directeur de l'OREF en Région PACA de 1996 à 2003 et animateur du réseau des Centres associés du Céreq de 2004 à 2011.

## **I Naissance et renaissance de l'Observatoire régional des métiers**

### *Le premier Observatoire Régional des Métiers, 1988 – 1993*

La première dénomination « Observatoire régional des métiers » (ORM) date de 1988, cela fera bientôt plus de vingt-cinq ans. Mais l'ORM n'a pas, au début de son existence, d'autonomie juridique ni d'unité de fonctionnement. Certes il est composé de quatre personnes, deux personnels administratifs mis à disposition et rémunérés par la Région et deux personnels techniques, chargés de mission statisticiens, rémunérés par la Direction régionale du Travail et de la Formation professionnelle. A l'époque de la création de l'ORM, c'est le CARIF (Centre d'Animation et de Ressources d'Information sur la Formation), structure déjà en place et cofinancée par l'Etat et la Région, qui va constituer la structure d'accueil juridique et financière de l'ORM. Son activité annuelle est fixée par un Comité de pilotage animé par une Vice-Présidente du Conseil régional, en présence du Directeur régional du travail ou de son représentant. Ce dualisme au sein de la structure se traduit par des chantiers séparés. Le personnel mis à disposition de la Région a pour principale activité un « atelier de branche » qui produit chaque année un « document ORM », sur la base des chiffres de la branche (données de cadrage, volumes de commande pour l'année N+1) et ce dans une perspective de gestion prévisionnelle des effectifs. Le personnel technique, quant à lui, a mis en place et entretient une base de données statistique sur la formation et sur l'emploi en région. PACA est une des rares Régions qui n'a pas souscrit à un « Schéma régional des Formations Professionnelles » tel que préconisé par les lois de décentralisation de 1982 – 1983, et le dualisme de fonctionnement de l'ORM ne fait que refléter une situation de faible coopération entre l'Etat et la Région. La circulaire du Premier ministre de 1990, qui étend à l'ensemble des Régions l'obligation de disposer d'un Observatoire Régional de l'emploi et de la formation (OREF) ne va pas radicalement changer les choses en PACA.

### *- La « loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle » de 1993 et la relance du dialogue entre l'Etat et la Région*

La « loi quinquennale » n'est pas, à proprement parler, une loi de décentralisation. C'est pourtant elle qui va impulser une nouvelle dynamique de coopération entre l'Etat et les régions, en particulier en PACA. Elle donne de nouvelles responsabilités à l'échelon régional, avec un rôle d'ensemblier de la politique régionale de formation dévolu au Conseil régional (la responsabilité de dresser, en coopération avec les services de l'Etat, un « Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ) »). Cette responsabilité reste programmatique et chaque opérateur de formation garde par devers lui les responsabilités qu'il a sur son propre dispositif de formation (en particulier le Recteur d'Académie pour la formation par voie scolaire). Mais cette évolution va entraîner un véritable élan de dialogue. La

nécessaire réédition, tous les 5 ans, du « Plan régional de développement des formations » va amener les acteurs publics en région, par des « apprentissages institutionnels <sup>1</sup> » à intensifier leur coopération, mesure redoublée par la mise en place des « Contrats de plan Etat – Région ». Dans le même temps, c'est à dire au cours des années 90 est mise en place au niveau national la formule des « Contrats d'objectifs territoriaux » (COT) qui amènent progressivement les autorités régionales à renforcer leur dialogue avec la branches professionnelles. De même que le fonctionnement institutionnel et technique de l'ORM reflétait par le passé le contexte de relations tendues entre l'Etat et la Région, il va connaître une dynamique de développement sans précédent, elle aussi reflétant le nouvel état des rapports entre les instances de gouvernance régionale. L'élaboration du PRDFPJ va traduire la volonté forte de deux hauts fonctionnaires, l'un des services déconcentrés de l'Etat, l'autre du Conseil Régional, d'en finir avec les vieilles querelles et de lancer une vraie coopération entre les deux administrations régionales, autour de l'élaboration du Plan en 1994 – 1995. L'arrivée récente du Céreq à Marseille (1992 – 1993) va amener les opérateurs régionaux à se tourner vers cet organisme, reconnu comme ayant une légitimité scientifique, pour les aider à instruire la relation formation - emploi en région. C'est ainsi que le PRDFPJ va être élaboré avec la participation des services de l'Etat (avec les contributions de leurs services statistiques) sous la houlette de la Région et avec l'aide technique du Céreq. Cette élaboration va se révéler par la suite comme le lancement d'une démarche d'instruction concertée de l'offre de formation en région, démarche qui deviendra permanente, régulièrement actualisée avec la succession des « Plans de développement régionaux » ultérieurs.

## **II La structuration du nouvel ORM sur des bases d'autonomie financière, juridique et techniques**

Une personne fut donc déléguée par le Céreq pour intervenir dans l'élaboration du PRDFPJ avec un rôle de médiation technique, et cette même personne devait être sollicitée par la suite (1996) pour prendre la direction de l'ORM et faire passer progressivement la structure à de nouveaux statuts et à de nouvelles instances dirigeantes. Trois types d'objectifs étaient ainsi fixés à l'ORM par ses tutelles de l'Etat et de la Région : doter l'ORM d'un statut d'association à financement public et donc pourvue à la fois d'un conseil d'administration et d'un budget propre, mettre en place un conseil scientifique, mettre en place une base de données statistiques susceptible d'éclairer les décideurs sur les réalités et spécificités régionales en matière de formation et d'emploi. C'est l'instance du Conseil scientifique qui s'avéra la plus rapide à installer (premier semestre 1997), avec comme composition pour moitié des

---

<sup>1</sup> Cf. Méhaut P., Richard A. Fév. 1997. Politiques régionales de formation professionnelle. Les premiers effets de la loi quinquennale de 1993. *Bref Céreq* n°128.

chercheurs spécialistes du champ (sociologues de l'éducation, économistes du travail, statisticiens, ...). De ce point de vue, la présence en PACA du Céreq d'une part et du Laboratoire de sociologie et d'économie du travail (le LEST, dont un directeur de recherche, Michel Arliaud, allait prendre la présidence de ce Conseil) constituait un atout majeur de légitimité technique des travaux de l'ORM. Pour une autre moitié il s'agissait de représentants des instances statistiques en région, direction régionale de l'INSEE et services statistiques des administrations (Rectorat, Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et la Formation Professionnelle - DRTEFP, Région, ANPE, ...). Il s'agissait sur ce second point de faire du conseil scientifique non seulement un organe de conseil et d'évaluation scientifique, mais aussi un lieu d'échanges techniques entre les administrations en région. La mise en place du Conseil d'Administration obéissait à un cahier des charges à deux volets : une représentation équilibrée entre des fonctionnaires de l'Etat et des élus de la Région, une représentation elle aussi équilibrée entre patronat et syndicats pour les branches professionnelles. Une sorte de séparation des pouvoirs était aussi recherchée entre acteurs publics (financeurs) et représentants des professions, ces derniers étant les seuls décideurs en titre au sein de l'instance ORM (Président du CA, Vice-Président, Trésorier, Secrétaire général). L'autonomie financière nécessitait, quant à elle, de faire appel aux services d'un expert-comptable et de désigner, auprès des autorités, un Commissaire aux comptes.

### **III Production de la connaissance et aide à la décision**

#### *La mise en place d'une base de données régionale emploi - formation*

L'origine des premières commandes faites à la nouvelle structure peuvent être clairement identifiées : la Région souhaitait connaître les besoins en formation des branches professionnelles, l'Etat quant à lui mettait en place sa politique de « globalisation » des mesures pour l'emploi et voulait que soit développée au sein de l'ORM une connaissance des territoires. Commandes claires, certes, mais néanmoins ambitieuses : quels découpages choisir pour les branches professionnelles, quels indicateurs retenir, comment aller vers une couverture exhaustive des activités économiques en région ; de même pour les territoires, quel maillage territorial choisir, quels indicateurs ? L'étude des branches essuya un premier échec quand il s'est agi de demander leurs besoins à une centaine de branches répertoriées et cela par simple courrier. Très peu répondirent et une seule réalisait un travail régulier de recensement statistique des besoins. Dans les deux cas (branches et territoires) une même démarche fut alors mise en place : réaliser une étude statistique comparée sur deux branches à titre expérimental, et sur deux territoires, puis essayer de passer à la généralisation de la méthode. C'est ainsi que furent créées (entre 1997 et 1999) les deux premières « maquettes statistiques génériques », l'une sur les branches

délimitées en 36 postes de la Nomenclature économique de synthèse (NES) de l'Insee<sup>2</sup> et l'autre sur les territoires en 22 zones d'emploi de la région<sup>3</sup>. Cette formule de maquettes génériques fut ensuite étendue au domaine des métiers (nomenclature de familles professionnelles comprenant des indicateurs sur l'emploi occupé et la demande d'emploi), et à celui de l'offre de formations initiales et continues en région (Nomenclature des spécialités de formation).

*Un débat politique autour du Plan Régional de Développement des Formations (PRDF) et du diagnostic qui lui servait de base*

Le point d'orgue de cette construction technique d'ensemble de l'ORM fut atteint en 2002 lorsque, à la demande de la Région et avec le concours des services statistiques de l'Etat, l'ORM fut en mesure de fournir un diagnostic régional d'ensemble de l'emploi et de la formation. Ce diagnostic était réalisé par confrontation des différentes maquettes statistiques établissant sur chacun des domaines étudiés (secteurs d'activité, métiers, offre de formation, territoires) les particularités de la Région PACA. Le tout faisait apparaître certains particularismes « systémiques » de la région, notamment une forte homologie entre structure « duale » de la formation et fonctionnement à deux vitesses du marché du travail<sup>4</sup>. Au moment clé de discussion en Assemblée plénière, les débats entre groupes d'élus étaient très éclairants, pour l'équipe de l'ORM qui y assistait, sur la façon dont « le politique » peut s'emparer de travaux techniques ou au contraire les rejeter pour légitimer ses positions. A compter de cette date l'ORM avait acquis une certaine visibilité dans le champ des institutions régionales en tant que structure d'observation et d'aide à la décision pour l'ensemble des partenaires, même si la neutralité de ses méthodes et de ses résultats pouvait toujours être remise en cause. C'est à cette époque notamment que l'Etat et la Région mirent en place un système annuel de suivi – évaluation du programme d'activité de l'ORM, l'Observatoire devant indexer des « fiches d'études » à des opérations utiles aux deux partenaires. Bien que la concertation des deux tutelles dans cette innovation constitue en soi une certaine garantie d'indépendance technique de la structure, il a été entrepris, via le Conseil scientifique puis le Conseil d'administration, de convaincre les tutelles qu'il fallait laisser sa place (en termes de budget temps et de moyens) à une « mission générale » de l'ORM pour la production des connaissances socio-économiques en région. Celle-ci en effet ne pouvait être enfermée dans les besoins à court terme des décideurs régionaux. Le rappel du travail accompli de façon

---

<sup>2</sup> A. Boyer et al. 2002. Les secteurs d'activité en PACA. Coll. Outils d'analyse. N°3

<sup>3</sup> B. Berenguel et al. 2000. Formation et emploi en région PACA. Contribution aux diagnostics territoriaux. Coll. Outils d'analyse. ORM. Marseille.

<sup>4</sup> Tandis que beaucoup de formés sortaient précocement de l'école, on observait dans le même temps un taux d'accès important à l'enseignement supérieur, au détriment des formations moyennes. Sur le marché du travail la part des employés des services à la personne et la part des cadres ne laissaient que peu de place aux qualifications intermédiaires

pluriannuelle sur les « maquettes génériques » et l'intérêt suscité par un diagnostic d'ensemble qui n'aurait pu être réalisé sans elles ont suffi à convaincre les tutelles de mettre également en place, au côté des fiches études, des « orientations à moyen terme » destinées à maintenir une cohérence durable dans les programmes annuels de l'Observatoire, et pouvant donner lieu à délibérations, tant dans le Conseil scientifique que dans le Conseil d'Administration.

## Conclusion

*Moderniser la gouvernance régionale par l'expertise emploi – formation : quelle indépendance de la mesure ?*

Depuis 2002 – 2003 l'ORM a connu d'autres évolutions et d'autres enjeux que nous ne saurions aborder ici avec suffisamment de connaissances<sup>5</sup>. Cependant cette première phase d'une quinzaine d'années de vie de l'ORM a permis de constituer une réflexion sur ce que peut-être une certaine « indépendance de la mesure »<sup>6</sup> et d'en poser les bases pratiques et institutionnelles. Il convient notamment de distinguer « fonction » et « structure » d'observation. La fonction d'observation, si elle veut être fiable, doit être à la fois insérée dans la vie des institutions et adossée aux règles et aux critères de production de la connaissance. « Insérée », c'est à dire pouvant répondre aux besoins de connaissance des acteurs et donc faisant l'objet d'une commande politique forte. Une observation trop tirée par des préoccupations « académiques » risque d'éloigner les acteurs qui ne sauraient trouver dans la généralité des études et de la recherche des réponses concrètes à leurs besoins d'aide à la décision. De ce point de vue, la présence d'une fonction d'observation et d'aide à la décision dans les lieux de concertation et de gouvernance régionale (Commissions techniques du PRDF<sup>7</sup> par exemple) est un bon indice de cette insertion. « Adossée » aux règles et critères de production de la connaissance, c'est à dire reliée d'une façon ou d'une autre aux milieux de la recherche qui font évoluer le champ de la connaissance et des méthodes de production du savoir. En ce sens les acteurs souhaitent souvent des réponses directes à leurs besoins qui, pour différentes raisons (et notamment parce que la réponse attendue comporte bien souvent des dimensions de négociation politique), ne peuvent être données, selon « l'état de l'art » de l'observation et selon les critères d'adossement aux méthodes d'étude et d'analyse socio-économique. La structure d'observation, quant à elle, relève des conditions institutionnelles d'installation de

---

<sup>5</sup> Se sont succédés à la fonction de direction de l'ORM : Bernard Hillau (1996 – 2003), Olivier Liaroutzos (2004 – 2010), Céline Gasquet actuelle directrice.

<sup>6</sup> Cf. Bornand. E, Mespoulet M., Verdier E. (2007). Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale. Karthala – Sciences Po Aix. 273 pp.

<sup>7</sup> Aujourd'hui CPRDF, comme Contrat de plan de développement régional de la formation.

cette fonction et c'est, concrètement, l'existence d'un observatoire pérenne occupant une place précise et délimitée dans le champ des institutions régionales. Cela engage en particulier le rôle et l'éthique des instances de pilotage qui doivent veiller à la double condition « d'insertion » et « d'adossement » souligné plus haut, à la fois dans les principes constitutifs et dans la pratique durable. Il n'y a donc pas une formule toute faite pour réaliser la fonction d'observation, mais les cadres constitutifs de l'Observatoire peuvent se révéler plus ou moins favorables à cette double condition.

## **Bibliographie**

Méhaut P., Richard A. (1997), « Politiques régionales de formation professionnelle. Les premiers effets de la loi quinquennale de 1993 ». *Bref Céreq* n°128.

Boyer A. et al. (2002), *Les secteurs d'activité en PACA*. Coll. Outils d'analyse. N°3, ORM.

Berenguel B. et al.(2000), *Formation et emploi en région PACA. Contribution aux diagnostics territoriaux*, Coll. Outils d'analyse, ORM, Marseille.

Bornand. E, Mespoulet M., Verdier E. (2007), *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Karthala – Sciences Po Aix.



# L'émergence de dispositifs locaux de coordination : quelle institutionnalisation ? Quelle pérennité ?

Maïten BEL et Dominique VIAL

## Résumé

En matière d'articulation entre formation et emploi, et plus récemment entre emploi-formation-développement économique, l'action publique est difficilement lisible en raison de la multiplicité des dispositifs qui la composent et, souvent de leur caractère instable dans le temps. Cette complexité s'explique en grande partie par la difficulté de l'exercice. Il s'agit de coordonner la production, l'échange et l'analyse d'informations produites par différentes catégories d'acteurs : entreprises, composantes de l'appareil de formation, instances publiques. De nombreux dispositifs locaux ayant pour objectif d'assurer cette coordination ont vu le jour depuis le début de la décentralisation. L'article présenté s'appuie sur l'analyse des modalités d'émergence et de fonctionnement de quatre de ces dispositifs présents dans la Région PACA : les Maisons de l'Emploi (MDE), les Comités Locaux Ecole-Entreprise (CLEE), les Pôles Régionaux d'Innovation et de Développement Economique et Solidaire (PRIDES) et les Comités Territoriaux d'Education Formation (COTEF). Il permet de dégager des hypothèses quant à l'émergence de véritables espaces fonctionnels dans ce domaine (emploi-formation-développement économique). On nomme ici *espace fonctionnel* un espace dégagé de logiques purement sectorielles mais aussi de référence étroite à un territoire géographique. L'apparition et la pérennité de tels espaces tiennent au mode de recours et de partage de la connaissance pour légitimer l'action. Elles tiennent également aux modes de participation des différents partenaires et aux règles de fonctionnement de la structure créée.

**Maïten Bel** est ingénieur de recherche au CNRS et a travaillé sur les questions d'action publique territorialisée dans le domaine emploi-formation tant au CEREQ qu'au CNRS (IDEP-GREQAM).

**Dominique Vial** est docteur en sociologie, elle a travaillé à l'Observatoire Régional des Métiers de la Région PACA. Elle est actuellement consultante chez Amnyos.

## Introduction

En matière de formation professionnelle, le paysage institutionnel français se caractérise par une grande complexité, due notamment à la multiplicité des dispositifs et aux perpétuels changements qui caractérisent ce champ de l'action publique. Ceci s'explique en grande partie par l'objet même de la construction de l'offre de formation : il s'agit d'articuler la demande des publics, la structure et les capacités d'adaptation de l'appareil de formation, ainsi que la demande des entreprises. Chacun des éléments de ce triptyque est lui-même animé de dynamiques multiples et complexes.

A une approche visant à articuler emploi et formation professionnelle s'est ajoutée plus récemment dans les politiques publiques, la volonté d'appuyer le développement économique par l'amélioration des qualifications. Le rappel de ces éléments suffit à rendre compte de la difficulté à définir l'action publique dans ce domaine, voire de son caractère instable. Celle-ci nécessite la coordination, l'échange et l'analyse d'informations produites par différentes catégories d'acteurs : les publics, l'appareil de formation, les entreprises, les instances publiques.

Il ne s'agit pas ici de revenir sur l'histoire de la décentralisation<sup>1</sup> de la politique en matière de formation professionnelle, mais il est important de préciser que cette complexité a été un élément majeur de la décision de décentraliser sa définition et sa mise en œuvre au profit des conseils régionaux en 1983. S'il devenait trop complexe de prendre en compte la diversité des contextes à un niveau national, l'idée selon laquelle la proximité géographique et/ou organisée<sup>2</sup> (Rallet et Torre, 2004) devait faciliter les échanges entre ces différents acteurs et permettre une meilleure articulation entre emploi-formation-développement économique sur le terrain, s'est peu à peu développée.

Ainsi, la décentralisation « à la française » est un processus dont le terme et les objectifs ne sont pas définis *a priori*. Depuis plus de trente ans, une suite de lois modifie la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales (Bel et Dubouchet, 2004) sans pour autant que le chapitre soit clos<sup>3</sup>. Après une première vague (1983) de transfert de compétences relatives à la formation professionnelle des

---

<sup>1</sup> La décentralisation est le processus par lequel l'État transfère des compétences et les ressources financières afférentes à des collectivités locales élues. Elle a pris forme en France à compter des lois de 1982 et 1983.

<sup>2</sup> La proximité géographique fait référence à une distance perçue par les individus en les positionnant dans un environnement proche d'un lieu, d'une personne ou d'une organisation, alors que la proximité organisée s'affranchit de toute relation géographique et fait référence au caractère organisé des activités humaines que les acteurs établissent entre eux.

<sup>3</sup> De nouvelles dispositions sont attendues pour l'année 2014.

adultes demandeurs d'emploi, les Régions<sup>4</sup> se sont vues confier (1993) la responsabilité de mettre en cohérence l'offre de formation sur leur territoire. L'Etat central conservait alors son pouvoir dans le domaine des politiques de l'emploi tout en déployant une déconcentration<sup>5</sup> des décisions au niveau départemental et ce, dans l'idée de développer une meilleure efficacité au regard des situations locales.

Plus récemment la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a ouvert de nouvelles perspectives : chaque Conseil régional s'est vu confier « *la coordination sur son territoire des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements* », tandis que leur rôle dans « *la définition et la mise en œuvre d'une politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* » était renforcé.

Au fil du temps, de nombreux dispositifs locaux de coordination ont vu le jour. Leur nombre s'est accru au milieu des années 2000, chacun étant initié par des acteurs différents, sur des objectifs proches sans pour autant être identiques. Si tous ont pour objectif d'articuler emploi, formation et développement économique, chacun met l'accent sur l'une ou l'autre de ces dimensions. Leur multiplication, voire leur empilement, tend à obscurcir le paysage.

Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) prise ici comme exemple, plus de soixante-dix nouveaux dispositifs locaux, ayant émergé dans les territoires au cours de la période 2004-2007, ont été dénombrés. Il s'agit d'une dizaine de maisons de l'emploi (MDE) et d'une quinzaine de comités locaux école – entreprise (CLEE) pour les dispositifs initiés par l'Etat ; d'une vingtaine de comités territoriaux éducation formation (COTEF) et d'une trentaine de pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) pour ceux conçus par le Conseil régional PACA. Pour chacun de ces quatre « modèles-types » (ou « matrices ») les règles constitutives ont été établies à partir d'expériences antérieures menées en France, voire à l'étranger, reprises et adaptées soit par l'Etat, soit par la Région.

Ces dispositifs locaux de coordination forment autant d'instruments d'action publique<sup>6</sup> (Lascoumes et Le Galès, 2007) cherchant à équiper un espace fonctionnel<sup>7</sup> (Nahrath et

---

<sup>4</sup> Dans l'ensemble du texte le vocable « Région » avec un « R » majuscule désigne le conseil régional.

<sup>5</sup> La déconcentration est le processus par lequel l'administration centrale de l'Etat délègue tout ou partie de la mise en œuvre de son action sur le terrain à des autorités qu'il désigne, placées sous sa tutelle et soumises à un contrôle hiérarchique : les Préfectures et les services déconcentrés de l'administration de l'Etat en région ou dans les départements. La déconcentration répartit le pouvoir entre le centre et la périphérie d'une même organisation.

<sup>6</sup> « *Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès 2007, p. 104).

<sup>7</sup> La notion d'espace fonctionnel « *désigne un espace [qui] se distingue d'un secteur par le fait que ses modalités de régulation dépasse les logiques purement sectorielles, en impliquant un important travail*

Varone, 2007). Celui-ci aide les acteurs à s'affranchir du caractère sectoriel de l'action publique en matière de formation, d'emploi et de développement économique et vise à établir des connexions entre les différentes échelles territoriales (Vial, 2012).

La question posée ici concerne la capacité de ces dispositifs à contribuer à la construction d'une action publique dépassant réellement les clivages entre politiques de formation, d'emploi et de développement économique pour en faire un réel espace fonctionnel au sens de Nahrath et Varone. Cette capacité à assurer ce rôle dépend des modes de gouvernance de ces dispositifs et des modalités d'action qu'ils empruntent, eux-mêmes fortement liés aux modalités de fabrication de leurs règles constitutives, modalités auxquelles nous nous intéressons ici.

## I Réappropriation et adaptation de cadres normatifs : modalités de fabrication des dispositifs locaux de coordination

La présentation s'appuie sur l'observation de l'émergence et de la mise en fonctionnement de dispositifs locaux développés en PACA au milieu des années 2000. Aucun des « modèles-types » desquels ils sont issus ne relève d'une pure innovation institutionnelle. Tous ont trouvé leur inspiration dans des expériences antérieures : les promoteurs – Etat ou Région - ont effectué collectivement un travail d'appropriation et de transformation des règles et des normes développées au sein d'autres dispositifs, développés en France ou à l'étranger.

Deux modalités distinctes ont été mises en évidence quant aux modes de fabrication des règles constitutives (Vial, *op. cit.*) : l'une – contraignante en termes de règles – concerne les MDE et les PRIDES et correspond dans les grandes lignes à la mise en place d'un gouvernement à distance avec des acteurs repérés et en capacité de se coordonner (Epstein, 2005) ; l'autre – plus souple – celle des CLEE et des COTEF, vise à mettre en place des *forums*, initiateur d'une mise en coordination des acteurs qui reste cependant incertaine.

Tableau 1. Les dispositifs locaux de coordination et leurs références.	
Maisons de l'emploi (MDE)	Créées en 2004 par le plan de cohésion sociale, héritières des MDE dites de « première génération » développées sur certains territoires en France à partir des années 1970. Elles s'inspirent également des <i>job-centers</i> des pays scandinaves.
Comités locaux école entreprise	Créés à compter de la rentrée scolaire 2004-2005 dans l'académie

*de coordination voire de mise en cohérence des différentes politiques publiques. De même, il se démarque d'un territoire institutionnel dans la mesure où le processus de régulation connaît un périmètre de validité qui s'affranchit des frontières physiques d'un territoire institutionnel donné » (Nahrath et Varone 2007, p. 238).*

(CLEE)	d'Aix-Marseille, inspirés des clubs de chefs d'entreprise et chefs d'établissement déployés dans d'autres académies au début des années 2000.
Pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES)	Créés à partir de 2007 par le Conseil régional PACA dans le cadre du schéma régional de développement économique (SRDE), fortement inspirés de la politique européenne des <i>clusters</i> et de la politique nationale des pôles de compétitivité. Ils s'appuient sur la notion de « travail en grappe ».
Comités territoriaux éducation formation (COTEF)	Créés en 2005 par le Conseil régional PACA afin de territorialiser sa politique régionale de formation à l'image de l'ex-dispositif de l'Etat – le crédit individualisé de formation (CFI) – mis en œuvre par les services de l'Etat avant la décentralisation de 1993.

### 1.1 Repenser des dispositifs existants par ailleurs

Deux dispositifs relèvent de cette catégorie : les MDE et les PRIDES. Les MDE émanent d'initiatives locales d'acteurs du territoire et des services publics de l'emploi (exemple de la MDE de Rueil-Malmaison dans les Hauts-de-Seine) alors que les PRIDES s'inscrivent dans la veine des *clusters* et des pôles de compétitivité. Dans un cas comme dans l'autre la reprise de ces expériences a donné lieu à des processus de « conversion institutionnelle » (Thélen, 2003) c'est-à-dire à l'adaptation d'anciennes règles à un nouveau contexte et à de nouveaux objectifs. Se situant dans une logique de distribution de ressources à des acteurs qui les sollicitent, ces dispositifs ont des normes exigeantes, voire contraignantes.

*Les maisons de l'emploi : une généralisation d'expériences locales au risque de perdre les dynamiques territoriales.*

Les MDE du plan de cohésion sociale (2004) s'inscrivent dans la filiation des MDE dites « de première génération » et présentent des liens de parenté avec les instruments du service public de l'emploi des pays scandinaves. Elles ont pour fonction d'organiser sur un territoire, le plus souvent intercommunal, un réseau d'acteurs investis dans la mise en œuvre territorialisée des politiques de cohésion sociale et, pour partie, d'emploi.

La faisabilité d'une MDE « de première génération », dispositif non institutionnel et qualifié d'expérimental, reposait en grande partie sur la capacité à construire un partenariat local, non pas par décret mais grâce à des liens sociaux, professionnels et interpersonnels préalablement noués et s'inscrivant dans la durée, établis dans une proximité géographique et organisée. Ces liens étaient le plus souvent initiés par un élu, porteur d'un projet pour son territoire politique de référence. De ce fait, le territoire d'action des MDE « de première génération » était variable de l'une à l'autre et tout le territoire national n'était pas couvert.

Le changement d'échelle opéré en passant d'expériences locales à un « modèle » national a quelque peu modifié les objectifs et les contenus des MDE et laissé sur le bord de la route la dimension « projet local », pourtant emblématique des premières MDE.

Deux points en particulier vont y contribuer : dans un processus qui se voulait « *faire confiance au terrain* »<sup>8</sup>, l'Etat a imposé ses normes en matière de territoire de référence et en termes de gouvernance.

D'une part, au territoire politique de « projet » a été préféré un territoire de type gestionnaire à raison d'une MDE pour trois bassins d'emploi correspondants *grosso modo* au découpage de gestion réalisé par les directions régionales de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)<sup>9</sup>. Certes, cette construction n'exclut pas la mise sur pied d'une MDE selon une acception politique du territoire mais elle n'en fait pas une condition *sine qua non*, ce qui se pose en rupture vis-à-vis des enseignements des MDE « de première génération ».

D'autre part, le pilotage est confié par la loi à un *triumvirat* composé du représentant de l'Etat (service déconcentré en charge de l'emploi), du représentant de l'ANPE et du représentant de la collectivité locale associée. Ces dispositions ont gommé pour partie les proximités organisées préexistantes. Les acteurs économiques du territoire, fortement contributeurs dans l'instauration d'une dynamique économique locale sont écartés des instances de décision. La proximité organisée est ainsi placée en retrait au profit d'une proximité géographique qui ne garantit aucun résultat *a priori* puisque les acteurs locaux peuvent être rivaux et refuser toute coopération dans les faits (Rallet et Torre, *op. cit.*).

Tout se passe comme si les institutions créées *in fine*, pourtant à partir du succès d'expériences prises comme modèles, sont redirigées vers d'autres fins, en l'occurrence ici, une reprise en main par l'Etat de dynamiques portées par des élus locaux. Mais en ramenant dans le giron de l'Etat les MDE, le gouvernement en a éloigné les acteurs économiques, essentiellement les entreprises et les partenaires sociaux. Dans ce contexte, on est encore assez loin d'un espace fonctionnel au sens de Nahrath et Varone : le développement économique reste très éloigné des préoccupations des MDE, rabattues sur les politiques de cohésion sociale.

---

<sup>8</sup> Propos tenus par le Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, le 27 octobre 2004, lors du débat sur le projet de loi à l'assemblée nationale : « *Ce projet de loi a un défaut, un énorme défaut : il fait confiance au terrain ! On peut qualifier ce texte de 'flou', car nous n'imposons pas ce que doit être la maison de l'emploi [...]. Non, nous disons 'voilà les moyens, nous vous les donnons ; mettez en place, en fonction des réalités locales, la maison de l'emploi qu'il vous faut [...]* ».

<sup>9</sup> L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) ont fusionné en 2009 donnant naissance à Pôle emploi.

### *Les PRIDES : une bonne opportunité de décloisonnement de l'action publique*

Le PRIDES, initié par le Conseil régional PACA, organise sur le territoire régional un réseau d'acteurs investis dans le développement d'une filière économique. Ces acteurs sont issus du monde économique, de la recherche et de la formation. Cet instrument est, pour partie, une réappropriation territoriale spécifique des lignes de force des pôles de compétitivité conçus au niveau national, eux-mêmes inscrits dans la veine des *clusters*.

Voyant dans cette dynamique la possibilité de sortir d'un partenariat préétabli et convenu avec les branches professionnelles, le Conseil régional PACA s'est appuyé sur ces expériences pour dégager la marque de fabrique régionale des PRIDES. La difficulté a été d'opérer un changement d'échelle en concevant le même type de règles que les pôles de compétitivité au niveau régional tout en agissant en complémentarité avec eux. Il lui fallait agir sur des leviers distincts de ceux de l'Etat. Dans la ligne du programme politique de la mandature 2004-2010 du Conseil régional PACA, c'est le développement social et solidaire qui a été retenu.

Trois leviers ont été utilisés : des mesures particulières en faveur des ressources humaines (formation des salariés et investissement dans le capital humain, responsabilité sociale des entreprises) ; un périmètre d'action exclusivement régional obligeant les réseaux préexistants (pôles de compétitivité par exemple) à se reconstituer sur ce territoire ; la priorité donnée aux TPE (très petites entreprises) dans les différentes « grappes ». Cette réappropriation par l'échelon régional a donné naissance à un nouveau *corpus* de règles constitutives qui sont venues impacter les réseaux préexistants au PRIDES, quitte à en changer la portée et au risque de les déconstruire (Vial, 2009).

Devenus la porte d'accès aux financements de la Région en matière d'innovation et de développement économique, les règles constitutives des PRIDES apparaissent comme très techniques et formalisées. Les exigences qui en découlent ont modifié les règles de fonctionnement des réseaux préexistants. Le processus s'apparente à celui d'une conversion institutionnelle par ajout de nouvelles règles venant renforcer un projet politique spécifique. Cette pratique a permis de jouer sur la complémentarité puisque tous les pôles de compétitivité de PACA sont également des PRIDES. *A priori*, ces nouveaux instruments vont dans le sens de la constitution d'un espace fonctionnel formation, emploi et développement économique.

#### **1.2 S'engager dans des expérimentations**

Le processus qui conduit à la mise en place des COTEF et des CLEE se situe dans le registre des expérimentations. En effet, aucune mesure n'impose aux conseillers

régionaux pour les premiers, aux Rectorats pour les seconds, de territorialiser leur politique.

*Les COTEF : tester, par la territorialisation, la faisabilité du décloisonnement de l'action publique*

Dans la mesure où aucune obligation n'est faite aux conseils régionaux de territorialiser leur politique régionale de formation, le dispositif des COTEF de PACA relève de l'expérimentation et de l'innovation (la présidence de chaque COTEF est confiée à un conseiller régional). Le processus qui a conduit à la création de ces comités s'apparente à un processus de changement par accumulation progressive d'ajustements dont certains sont insensibles et invisibles.

Les COTEF s'inscrivent dans une double filiation : d'une part, ils prolongent des groupes techniques locaux (GTL) mis en place au début des années 2000 pour gérer et animer le programme régional de formation au niveau de territoires infrarégionaux ; d'autre part, ils s'inspirent des groupes locaux emploi-formation que certains conseils régionaux avaient développé dès 1994 pour gérer le transfert du dispositif du crédit formation individualisé (CFI) depuis l'Etat au profit des Régions.

Cet ancrage technique éloigne la territorialisation des politiques de formation d'un registre politique qui se serait davantage appuyé sur un projet de développement économique local. Les réunions des groupes techniques locaux (GTL) de type *forum* de communication politique (Jobert, 1994) réunissaient l'ensemble des prestataires de formation du territoire de référence auquel étaient présentées les modalités de la commande publique de formation à venir et les délibérations votées par les élus en la matière. Ces GTL ont outillé le besoin du Conseil régional de développer sa notoriété auprès des organismes de formation et des publics bénéficiaires qui n'avaient plus l'Etat comme interlocuteur principal. Ce besoin a pris progressivement le dessus sur l'ambition politique initiale de prise en compte des spécificités locales.

Quand l'exécutif régional s'est décidé à constituer des instances locales que la Région puisse animer seule, il s'est appuyé sur l'existant, ces GTL, pour proposer des comités territoriaux éducation formation (COTEF). Aucune règle n'a réellement été établie *a priori*, conduisant *de facto* le fonctionnement des COTEF dans le sillage des GTL et des anciens groupes locaux pilotés par l'Etat. Cela a contribué à cantonner les COTEF dans le rôle d'outil de territorialisation de la seule Direction du Conseil régional en charge des programmes de formation et éloignant les services en charge des questions d'emploi et de développement économique.

Procéder par sédimentation a été ici un facteur de brouillage. Le COTEF est resté dans le sillage des GTL malgré un *corpus* de règles peu contraignantes qui laissait penser qu'était ainsi aménagé un espace où pouvait s'exprimer une capacité locale d'innovation et d'adaptation.



*Les CLEE : laisser agir la force des liens sociaux pour rapprocher les institutions a priori éloignées*

C'est à la rentrée scolaire 2004-2005 que se sont mis progressivement en place dans l'académie d'Aix-Marseille les comités locaux école entreprise (CLEE), associant des établissements scolaires et des entreprises sur la base du volontariat, à l'instar de ce qui avait été créé dans les académies de Toulouse et de Strasbourg.

Ils s'ajoutent à de nombreuses tentatives plus anciennes pour rapprocher l'école de l'entreprise : le développement de l'apprentissage, l'instauration des baccalauréats professionnels, les accords-cadres de coopération. Le début des années 2000 avaient vu se mettre en place la « semaine école-entreprise », inscrite dans l'accord-cadre entre l'Education nationale et le Mouvement des entreprises de France (MEDEF). Toujours d'actualité, elle est consacrée à la tenue des manifestations dans l'ensemble des académies pour « *initier, développer et multiplier toutes les passerelles possibles entre l'école et l'entreprise* »<sup>10</sup>.

Les académies ont été invitées par l'administration centrale de l'Education nationale à décliner ce principe de rapprochement entre chefs d'entreprise et chefs d'établissement au niveau de leur territoire. Les CLEE visent ainsi à sceller des alliances entre le patronat local et l'établissement scolaire. Les règles sont très souples, ce sont d'ailleurs plutôt les relations interpersonnelles qui font vivre les CLEE.

Les CLEE ont ici un statut à part : ils intègrent des acteurs très engagés dans les processus de formation d'une part, dans ceux du développement économique d'autre part. Pourtant, ils ne portent pas une politique publique en lien avec les deux dimensions. Le registre de l'informel est davantage privilégié ici, aidé par un ensemble de règles peu prescriptives.

---

<sup>10</sup> Lettre du Ministre de l'Education nationale aux Rectrices et Recteurs de l'académie ayant pour objet la préparation de l'opération « semaine école-entreprise » 2010.

<b>Tableau 2. Synthèse : modalités de formation des « modèles » des quatre initiatives.</b>				
<b>Modèle-type (quatre initiatives)</b>	<b>MDE</b>	<b>PRIDES</b>	<b>COTEF</b>	<b>CLEE</b>
<b>Référents</b>	MDE de « première génération »	Clusters, pôles de compétitivité	CFI – GTL	CLEE (autres académies)
<b>Leur longévité</b>	<i>Long terme (30 ans et plus)</i>		<i>Moyen terme (10 à 15 ans)</i>	
<b>Portage politique</b>	<i>Élus locaux</i>	<i>Chefs d'entreprise</i>	<i>Technicien de l'emploi et de la formation</i>	<i>Recteur</i>
	<i>Objets de recherche et recherches-actions</i>			
<b>Spécificités</b>	<i>Guichet unique pour l'accueil</i>	<i>Travail « en grappes », filières économiques</i>	<i>Création « d'ambiance »</i>	
<b>Mécanisme dominant dans le passage des « référents » aux « modèles » (réf. Thelen)</b>	Conversion institutionnelle	Recombinaison	Sédimentation	Recombinaison
<b>Changement d'échelle</b>	<i>Ascendant (du local au national)</i>	<i>Descendant (du national au local)</i>	<i>Maintien de la même territorialité</i>	
<b>Évolution des objectifs</b>	<i>Ajouts de nouveaux objectifs</i>		<i>Objectifs restent de même nature</i>	
<b>Adaptation à des contextes hétérogènes</b>	<i>Les règles imposent aux acteurs locaux de se constituer en réseau au préalable et aucune obligation n'est faite de monter une MDE ou un PRIDES</i>		<i>La coordination fait partie des objectifs que doivent atteindre les COTEF et CLEE qui concernent tous les territoires. Les acteurs restent libres de le faire vivre ou pas.</i>	
	<i>Par des règles et des normes exigeantes</i>		<i>Par la souplesse des règles</i>	
<b>Au final ...</b>	Perte de la notion de « projet local » très important dans les MDE de « première génération »	Ajout des valeurs portées par le Conseil régional (aide aux TPE et économie sociale et solidaire)	Inscription dans la continuité des relations déjà établies en vue de les amplifier	
	<b>MODALITE A (exigeante)</b>		<b>MODALITE B (souple)</b>	

## **II Vers l'émergence d'un espace fonctionnel ?**

Les quatre « modèles-types » analysés précédemment illustrent un nouveau mode d'intervention des politiques publiques. Ils ont en commun d'afficher l'objectif de développer l'emploi comme référentiel général, socle sur lequel se construisent ensuite les référentiels propres à chacun. Ils ont également en commun une volonté

d'articuler les politiques d'emploi, de formation et de développement économique et de rechercher un ancrage local.

A partir de l'analyse du mode de fonctionnement des dispositifs locaux auxquels ils ont donné naissance, l'hypothèse que nous formulons ici est qu'ils annoncent l'émergence d'un espace fonctionnel c'est-à-dire un « *espace qui se distingue d'un secteur par le fait que ses modalités de régulation dépassent les logiques proprement sectorielles, en impliquant un important travail de coordination voire de mise en cohérence des différentes politiques publiques. De même, il se démarque d'un territoire institutionnel dans la mesure où le processus de régulation connaît un périmètre de validation qui s'affranchit des frontières physiques d'un territoire institutionnel donné* »<sup>11</sup>.

Accéder à ce rang d'espace fonctionnel nécessite en premier lieu l'acquisition d'une légitimité, c'est-à-dire d'une capacité à révéler des réseaux sociaux efficaces et à mobiliser des ressources. Il s'agit en quelque sorte pour les promoteurs de rendre les actions et leurs résultats compréhensibles, lisibles et évidents pour ceux à qui ils s'adressent ; de faire en sorte que les dispositifs soient capables de satisfaire les intérêts de ses membres et d'emporter leur adhésion ; et enfin que ces dispositifs soient en accord avec les valeurs que les promoteurs souhaitent promouvoir (Suchman, 1995).

Quel que soit le système de règles qui animent ces dispositifs, cette recherche de légitimité incite les promoteurs et les acteurs locaux à avoir recours à la connaissance pour objectiver leur action. Elle passe aussi par l'introduction et le développement de pratiques dites « participatives » dans lesquelles promoteurs, acteurs, usagers et bénéficiaires se retrouvent de plus en plus régulièrement. Elle implique également une mobilisation importante d'actions communicationnelles qui visent à promouvoir des « modèles de référence », à énoncer des résultats dans le but de démontrer l'utilité du dispositif local. Autant de registres d'actions qui visent à établir dans leurs sillages la légitimité d'un espace fonctionnel formation, emploi et développement économique. Les deux grandes modalités observées quant à l'établissement de règles constitutives présentées précédemment (l'une aboutissant à des règles contraignantes, l'autre à des règles souples) trouvent ici leurs traductions.

## **2.1 Le recours à la connaissance pour objectiver l'action**

Le recours à la connaissance est à la fois un facteur de progression vers l'effectivité de l'espace fonctionnel et un frein à son développement. Dans le domaine très technicisé de la relation formation-emploi, la connaissance scientifiquement objectivée est un outil très utilisé depuis le début des années 1980 (Mazel et Perrier-Cornet, 2005). Mais en même temps, son usage est limité par la structuration nationale de la statistique

---

<sup>11</sup> Nahrath et Varone, 2007, p. 238.

publique, ne permettant pas ou peu de mettre en exergue les spécificités locales et donc à terme d'illustrer les raisons qui amènent l'action publique locale.

La détention de l'information constitue cependant un réel enjeu de pouvoir : qui la maîtrise gagne en crédibilité, notoriété et légitimité. Elle est de fait, au cœur de la préoccupation des acteurs et ce d'autant plus que les actions sont ciblées sur une partie de territoire, sur une filière ou sur une catégorie de publics bénéficiaires.

Au prétexte de ne pas viser l'intérêt général, la crainte larvée de la pratique du clientélisme dès lors que l'action est « ciblée » resurgit en permanence. Dans un tel contexte, la connaissance établie objectivement apparaît comme un gage de gain en légitimité. A travers cette connaissance, il s'agit de démontrer qu'une problématique pointée nationalement s'exprimerait avec plus d'acuité dans des lieux, filières ou catégories de publics (comme un bassin en reconversion industrielle par exemple).

Mais plus la localisation est fine, plus il est difficile de quantifier. Le principe de la statistique en France, basée sur la connaissance de la nation, n'est pas adapté à ce type de démarche diagnostic. Même si chaque entreprise ou chaque individu est « compté », les dimensions qui les caractérisent ne suffisent pas pour appréhender le « local » (Bornand *et al.*, 2012).

Et lorsque l'action publique se développe à partir d'espaces fonctionnels intersectoriels comme c'est le cas ici pour la formation professionnelle, l'emploi et le développement économique, et que les dispositifs locaux sur lesquels elle repose échappent aux contours traditionnels de la statistique publique, le mode de fabrication de la connaissance génère de fortes tensions (Bornand *et al.*, *op. cit.*). La difficulté est alors double : non seulement il s'agit de concevoir des systèmes d'information adaptés à ces référents hétérogènes mais il faut aussi rendre accessible l'analyse au plus grand nombre et faire dialoguer l'expert et le décideur (Healy et Verdier, 2010).

Une des solutions, portées par l'observatoire régional des métiers<sup>12</sup> mais aussi par les cellules d'observation mises en place au sein des MDE ou des PRIDES est la conception d'un système hybride où s'articulent une approche quantitative basée sur la statistique nationale, éventuellement territorialisée, et une approche plus qualitative construite sur des méthodes d'enquêtes par entretien ou par *focus* groupe telles que développées en sciences sociales.

Dans cette perspective les dispositifs locaux de coordination apparaissent comme porteurs d'innovation ou du moins de méthodes alternatives – entre chiffres et dires d'acteurs – pour améliorer le recueil d'informations tout en favorisant la coordination des acteurs : amenés à échanger entre eux, ils contribuent à compléter les savoirs experts par des savoirs profanes et participent ainsi du développement d'une

---

<sup>12</sup> L'observatoire régional des métiers (ORM) est l'observatoire régional emploi formation de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

légitimité de type cognitif. Cette démarche est particulièrement développée dans les MDE et les PRIDES.

Ces dispositifs locaux ont d'ailleurs intégré dans leurs règles constitutives la conception d'un système permanent d'informations et ce, très en amont de la mise en acte des dispositifs. La production et la détention de la connaissance a été un élément moteur dans la constitution de la coordination locale. Ce sont également des éléments facilitateurs de l'intersectorialité recherchée dans la mesure où la définition des enjeux de qualification d'un territoire ne peut se concevoir qu'en associant la connaissance de la formation, de l'emploi et du développement économique. La mise en œuvre reste complexe.

## **2.2 La participation et la communication pour gagner en légitimité**

Partant de l'idée que la participation des acteurs au suivi de l'action publique contribue à légitimer celle-ci et à la rendre plus efficace, le Conseil régional PACA a toujours souhaité associer le plus grand nombre d'acteurs, partenaires, usagers et intermédiaires<sup>13</sup> dans des conférences, des assises ou des réunions de concertation.

C'est la pratique retenue pour la mise en œuvre des COTEF sous forme d'assemblées plénières réunissant les acteurs et partenaires de l'éducation, de la formation et de l'emploi. Au cours de ces assemblées, les enjeux sont formellement mis en discussion sans qu'il soit cependant possible d'une réelle remise en cause de ces enjeux ou des solutions proposées. Cette pratique est qualifiée (Arnstein, 1969) de « coopération symbolique » qui « permet à ceux qui n'ont pas le pouvoir d'entendre et de se faire entendre » mais qui ne leur permet pas de s'assurer que leur avis ait bien été pris en compte. Cette participation, qualifiée ici « d'avortée et sans consistance » reste cependant un passage obligé pour progresser vers la délégation de pouvoir. Ces pratiques restent sources de tensions entre promoteurs des dispositifs et acteurs locaux qui ne vont pas dans le sens d'un gain de légitimité.

Participer à la prise de décision est en revanche proposé aux acteurs dans le cadre des PRIDES au travers des règles très précises venant encadrer toute une série de procédures. Ce sont les adhérents au PRIDES qui en assure la gouvernance (association loi 1901). Ils participent aux différentes instances selon la règle « une personne – une voix ». des péréquations sont cependant opérées pour respecter les équilibres comme par exemple entre les entreprises relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire et celles du secteur privé.

D'une façon générale, il est paradoxal de constater que les dispositifs aux règles souples de type *forum* (COTEF) ont plus de mal à promouvoir la participation effective

---

<sup>13</sup> Ces intermédiaires sont le plus souvent les prestataires mettant en œuvre les politiques régionales et émergeant dans les différents dispositifs.

pour asseoir sa légitimité que les dispositifs aux règles plus exigeantes (PRIDES). La légitimation des dispositifs s'en ressent : les PRIDES ont pris une place tout à fait importante dans le paysage régional et s'y sont ancrés durablement alors que les COTEF font l'objet de multiples controverses parmi les instances régionales de régulation des politiques d'emploi et de formation professionnelle comme le CCREFP<sup>14</sup> par exemple. Encore aujourd'hui, malgré des évolutions dans les règles de ces COTEF les tensions demeurent.

Autre aspect de la course au gain de légitimité : la communication visant à valoriser les productions des autorités publiques auprès des partenaires ou du grand public. Cette communication n'a pas vocation à coordonner, elle agit davantage comme révélateur et amplificateur de la coordination ou de la mise en cohérence que souhaite afficher la collectivité publique porteuse du dispositif, dans un secteur (le développement de l'emploi) où les résultats sont réputés rares et difficiles à obtenir.

A ce jeu se sont les COTEF qui communiquent le moins. Lieu de débat plus que lieu d'action, le COTEF ne fait pas la une de la presse. A l'inverse, PRIDES et MDE sont souvent cités. Les MDE sont probablement celles qui communiquent le plus. Dans un contexte difficile dans lequel le gouvernement tend à les marginaliser (coût trop important, concurrence avec les réseaux d'accueil de Pôle emploi et des *Missions locales*), les MDE diffusent dans la presse locale et/ou spécialisée les actions qu'elles pilotent (*forum* pour l'emploi en particulier). Pour leur part, les PRIDES font régulièrement l'objet de publications dans la presse.

Ce type de communication vise à développer le réseau pour accroître l'effet de mise en cohérence de la filière (plus de membres sont associés aux travaux des PRIDES moins il y a de risques que des actions se déroulent en dehors du réseau). Le Conseil régional impose la présence de son logo et d'un logo spécifique PRIDES sur tous les produits de communication. Cette pratique est également très développée autour des MDE et des CLEE. Développer la communication contribue à acquérir de la légitimité.

---

<sup>14</sup> Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

## Conclusion

Chacun des dispositifs présentés est né de la décentralisation et vise à développer l'accès à l'emploi par une meilleure articulation entre des politiques publiques jusque-là cloisonnées entre secteurs : emploi, formation, développement économique. S'il est encore difficile d'affirmer l'émergence d'un ou de nouveaux espaces fonctionnels, capables d'articuler ces politiques sectorielles sur des territoires aux frontières mouvantes, il faut reconnaître la capacité des acteurs engagés à produire de l'information quantitative et plus qualitative sur ces espaces, ainsi que de l'action multi sectorielle. Si l'espace fonctionnel est reconnu comme pertinent pour améliorer, stimuler la relation entre emploi-formation-développement économique, son assise et sa pérennité sont fragilisés par l'inachèvement de la décentralisation et l'instabilité institutionnelle qui l'accompagne.

## Bibliographie

Arnstein S. R. (1969), A ladder of citizen participation, *JAIP*, volume 35, n° 4, pp. 216-224 (texte en version française : Une échelle de participation citoyenne, Paris, Comité d'évaluation et de suivi).

Bel M., Dubouchet L., (dir.) (2004), *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

Bornand E., Mespoulet M., Verdier E., (dir.) (2012), *Les politiques de la mesure, l'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Éditions Kartahala, Sciences Po Aix, Paris, Aix-en-Provence.

Epstein R. (2005), « Gouverner à distance, quand l'Etat se retire des territoires », *Revue ESPRIT*, n° 11, pp. 96-111.

Healy A., 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*, n° 05, pp. 141-164.

Jobert B., (dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe, Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Paris.

Lascombes P., Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.

Mazel O., Perrier-Cornet F. (2005), « La connaissance partagée des territoires comme instrument de cohérence de l'action » in Berthet T. (dir.), *Des emplois près de chez*

*vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Presses universitaires de Bordeaux, Pessac, pp. 107-129.

Nahrath S., Varone F. (2007), « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique » in Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, Paris, pp. 235-249.

Nay O., Smith A. (2002), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Economica, Paris.

Rallet A., Torre A. (2004), « Proximité et localisation », *Économie rurale*, n° 280, pp. 25-41.

Salais R. (1998), « Modernisation des entreprises et Fonds national pour l'emploi, une analyse en termes de mondes de production », *Travail et emploi*, n° 51, pp. 49-69.

Suchman M. C. (1995), « Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches », *Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571-610.

Thelen K. (2003), « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'année de la régulation, Économie, Institutions, Pouvoirs*, n° 7, 2003-2004, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 13-43.

Vial D. (2009), « Déconstruction et construction des proximités dans les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) de Provence – Alpes – Côte d'Azur (PACA), Quelles conséquences pour les questions d'emploi et de formation ? », *6èmes journées de la proximité*, Poitiers, 18 p.

Vial D. (2012), *Institutionnalisation des territoires et action publique, sociologie de dispositifs de coordination dans le champ formation-emploi en Provence – Alpes - Côte d'Azur (2005-2010)*, Thèse de sociologie, Aix-Marseille Université.



# La décentralisation vue depuis la question du décrochage scolaire : l'exemple de l'Auvergne<sup>1</sup>

Céline Vivent

## Résumé

La loi du 5 mars 2014 élargit les compétences des Régions en matière de décrochage scolaire. Cette question du décrochage scolaire dans sa partie repérage et suivi des publics, réseau de structures, rejoint la question du SPRO (service public régional d'orientation) et dans sa partie remédiation, rejoint la question du SPRF (service public régional de formation). Pour illustrer la place de la lutte contre le décrochage scolaire dans le processus de décentralisation, l'expérimentation sociale pilotée conjointement par le rectorat de Clermont-Ferrand et le GIP Auvergne entre 2009 et 2012 est un terrain propice à une analyse sociologique d'une initiative locale qui porte une volonté collective de lutter contre le décrochage scolaire et qui répond à une injonction nationale de mobilisation et d'innovation.

La multiplicité des facteurs de décrochage scolaire appelle une coordination des politiques éducatives et sociales. Ainsi quatre dimensions du processus de décrochage scolaire sont à prendre en charge : les comportements perturbateurs au sein des établissements scolaires ; l'isolement familial relevant des conditions de vie économiques et sociales ; le découragement scolaire en lien avec des actions proprement pédagogiques ; enfin l'isolement social (avec les pairs et les institutions) à travers des actions liées au processus de socialisation et d'accompagnement des difficultés sociales des familles. La délimitation des publics et l'inscription territoriale des modalités de prise en charge deviennent dès lors des enjeux collectifs et interinstitutionnels.

Ainsi l'expérimentation auvergnate prend son sens dans le cadre d'un ensemble de conventions qui lient les institutions entre elles (Région, Etat, association régionale des Missions locales et le rectorat). Il ne s'agit pas de diluer les missions et les responsabilités spécifiques de chacune mais de favoriser les modalités locales

---

<sup>1</sup> Cette contribution s'appuie sur une partie de ma thèse de sociologie (Vivent, 2013) et sur l'évaluation d'une expérimentation sociale à laquelle ont participé Sylvie Bigot-Maloisel, Gérard Boudesseul, Cyril Coinaud, Yvette Grelet, Laurence Lafitte et Morgan Peuvrel (Boudesseul et al., 2012) et dont le rapport est téléchargeable sur le site Cereq.fr (<http://www.cereq.fr/index.php/publications/Net.Doc/Prevenir-le-decrochage-scolaire-et-organiser-les-collaborations-dans-l-academie-de-Clermont-Ferrand>).

d'adaptation au contexte tout en veillant au positionnement des institutions les unes vis-à-vis des autres. Cette coordination nécessite des outils locaux de repérage des situations à risque de décrochage à l'intérieur et hors des établissements scolaires, et des modalités d'échanges d'informations qui assurent un *feedback* permanent auprès des acteurs concernés. La mutualisation expérimentale d'un outil de repérage des jeunes en difficultés scolaires et d'enregistrement de leurs suivis a donné corps à ce décloisonnement et fait le lien avec les recherches collectives de solutions adéquates élaborées au sein des cellules locales de veille éducative. Le principe guidant cette mutualisation tend vers la reconnaissance des responsabilités et la confiance interprofessionnelle.

La gestion des plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) et la poursuite du processus de décentralisation via l'Acte III à venir gagneraient à transformer les espaces d'apprentissage collectif ouverts par les acteurs locaux durant l'expérimentation en espaces de professionnalisation. La notion de spatialisation invite à s'inscrire dans le contexte local des dispositifs et des parcours de bénéficiaires tandis que la notion de professionnalisation invite quant à elle à standardiser l'action publique locale et l'interdépendance des acteurs.

**Céline Vivent** est chargée d'études au centre associé régional Céreq-ESO (UMR 6590) et docteure en sociologie. Actuellement, ses principaux travaux portent sur l'analyse territoriale des risques de sortie précoce de formation initiale en combinant la cartographie de typologie *ad hoc* à une échelle fine (cantons) et l'évaluation de dispositifs locaux de lutte contre le décrochage scolaire. Par ailleurs, les travaux précédemment menés lui ont permis d'approfondir ses compétences en analyse qualitative et quantitative, en analyse longitudinale sur les champs de l'enseignement secondaire professionnel et général, de l'insertion professionnelle des publics faiblement qualifiés et enfin de l'usage des diplômes dans le processus d'orientation scolaire.

## Introduction

De la mise en place des zones d'éducation prioritaires au début des années 1980 à l'instauration des plates-formes de suivi et d'appui des décrocheurs (PSAD) en 2011, l'Education nationale prend en compte les inégalités territoriales et en appelle à des partenariats avec les acteurs locaux. Parallèlement, les lois successives de décentralisation vont répartir les collèges au département, les lycées à la région avec un statut d'Établissement public local d'enseignement (EPL) et permettre l'entrée d'acteurs extérieurs à l'Education nationale dans la « gouvernance » des établissements scolaires, *via* le conseil d'administration et le projet d'établissement. Dans ce contexte, Bernard Bier considère qu'il s'agit plus d'une territorialisation de l'école que de politiques éducatives territoriales car « *c'est l'Etat lui-même qui va ouvrir l'école au territoire* » (Bier, 2010, p. 119). Or la notion de politiques éducatives territoriales désigne « *des activités éducatives qui dépassent les actions « complémentaires » endossées par les collectivités locales. Elle sanctionne le passage du modèle politique de la contribution des collectivités à l'effort éducatif défini par l'Etat à celui d'adhésion à un projet éducatif co-construit entre plusieurs acteurs au niveau territorial* » (Rey, 2013, p. 6). A la veille de la mise en place du service public régional d'orientation et de l'attribution aux régions de la mission de coordination des plates-formes de suivi et d'appui des décrocheurs, deux tendances s'observent dans les rapports et les conclusions des recherches récentes sur les politiques publiques éducatives. La première, en lien avec l'évolution de la décentralisation, est une critique portant sur la lisibilité de l'action publique du fait des différentes imbrications de compétences et sur l'identification des acteurs en présence (Ministère de l'Education nationale, 2012). La seconde fait plutôt le constat positif d'un « *foisonnement* » d'initiatives de la part des collectivités territoriales, même si dans les faits, les engagements sont plutôt disparates (Rey, 2013, p. 7). Ceci est notamment vrai en ce qui concerne les dispositifs d'accompagnement des jeunes en difficultés.

La mise à l'agenda politique récente de la lutte contre le décrochage scolaire marque un nouvel élan dans la mobilisation des acteurs locaux. Si les préoccupations concernant l'échec scolaire d'une partie de la population ont toujours agité l'institution scolaire, la mise en problème du décrochage scolaire l'externalise. En effet, si du point de vue des individus, le décrochage scolaire est défini comme « *un processus plus ou moins long qui n'est pas nécessairement marqué par une information explicite entérinant la sortie de l'institution* » et pouvant aboutir à une rupture totale avec l'école (Guigue, 1998), il interroge « *la société des diplômés* » comme le diraient Gilles Moreau et Mathias Millet (2011). Résultat d'une construction historique et sociale (Hewitt et Johnson, 1979), il est en même temps un symptôme et un problème : « *en tant que symptôme, il montre les difficultés des systèmes scolaires modernes à répondre aux enjeux actuels. Mais comme problème il engage les acteurs*

*vers une conception de l'école qui assure une véritable démocratisation de l'accès au savoir* (Bernard, 2011). Cela se pose avec beaucoup d'acuité dans une situation économique qui pénalise de manière dramatique les individus les moins diplômés sur le marché du travail. Le Haut-commissariat à la jeunesse (HCJ) avait lancé en 2009 un appel national à expérimentations sociales pour, entre autres objectifs, lutter contre le décrochage scolaire et améliorer la coordination des acteurs. Des acteurs attendus comme des établissements scolaires, ou des Missions locales ont répondu à cet appel ainsi que des acteurs moins attendus comme des centres médico-psychologiques, des associations sportives et une pluralité de collectivités territoriales. Certains projets déposés étaient le fruit de pilotage partagé. C'est ainsi qu'en Auvergne, la mission générale d'insertion (MGI<sup>2</sup>) et le groupement d'intérêt public de formation tout au long de la vie de l'Auvergne (GIP Auvergne) ont conjointement piloté une de ces expérimentations sur l'académie de Clermont-Ferrand durant trois ans<sup>3</sup>. L'originalité de la démarche expérimentale promue par le HCJ est de l'avoir couplée à une évaluation scientifique externe, en vue d'en retirer les bonnes pratiques et les conditions d'essaimage ou de généralisation à plus grande échelle.

Dans quelle mesure cette expérimentation sociale de lutte contre le décrochage scolaire rend-elle compte du processus de décentralisation en région ? D'une part, en tant que démarche partenariale couvrant le périmètre académique, elle est un terrain propice à une analyse sociologique d'une initiative locale qui porte une volonté collective de lutter contre le décrochage scolaire et qui répond à une injonction nationale de mobilisation et d'innovation. Dès lors, la présente contribution guidera notre attention sur les conditions de mise en œuvre, sur les démarches et les outils élaborés par les différents acteurs locaux en jeu. Nous considérons alors l'expérimentation sociale comme un espace intermédiaire d'apprentissage collectif de règles communes et d'élaboration de solutions entre des acteurs sociaux, éducatifs et politiques habituellement soumis au cloisonnement. D'autre part, les résultats de l'évaluation apportent deux séries d'éléments. La première concerne les difficultés sociales et scolaires des élèves risquant de sortir prématurément de leur formation initiale. La seconde regroupe des éléments d'identification des acteurs locaux tout au long de la prise en charge de la prévention et du suivi des jeunes repérés. Quels outils ont accompagné cette coordination ? Comment envisager ensemble la complexité de la problématique du décrochage scolaire, l'injonction au faire ensemble et les missions inhérentes à chaque culture professionnelle en présence ? Comment organiser, localement et pour chacun des élèves, la possibilité d'obtenir une qualification

---

<sup>2</sup> Ancienne dénomination de la Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS).

<sup>3</sup> Projet AP1- 391 : <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/467-prevenir-le-decrochage-scolaire-et-organiser-les-collaborations-pour-suivre-les-jeunes-decrocheurs.html>

minimale permettant d'envisager son insertion dans la vie active ? Quelles sont les conditions pour mettre à jour une politique éducative locale ?

De manière à répondre à ces questions, nous proposons de relier les résultats de l'évaluation et l'histoire locale de la coordination pour la lutte contre le décrochage scolaire. Dans un premier temps, nous revenons sur la problématique du décrochage scolaire et la situation auvergnate (1) puis sur deux éléments essentiels au décloisonnement institutionnel mis en œuvre pour organiser la prévention et le suivi des élèves en difficultés : la mise en place du conventionnement pour asseoir le partenariat (2) ; les pratiques quant aux outils mutualisés pour l'organisation du suivi du public ciblé (3).

## **I Un phénomène multidimensionnel ancré dans les territoires**

Les lieux de résidence et de scolarisation de ces jeunes vont avoir leur importance dans les types de difficultés rencontrées notamment en lien avec la distance à un pôle de formations ou à un pôle d'emplois de type urbain ou rural. Les territoires façonnent donc les parcours de formation (Grelet, 2006) et d'emploi en créant les conditions objectives. C'est d'autant plus vrai que les populations les moins diplômées sont également les moins mobiles.

Comme évoquée plus haut, la situation des sortants de formation initiale sans diplôme est particulièrement fragile au moment d'entrer dans la vie active. La dernière enquête Génération du Céreq dénombre parmi les 708000 sortants du système éducatif en 2010, 119000 sans aucun diplôme, soit 17% d'entre eux (Céreq, 2014). Plus des trois quarts sortent d'un collège ou d'un lycée ; moins d'un quart d'un centre de formation par apprentissage. *« 18000 n'ont pas dépassé la classe de troisième, les autres s'étant majoritairement engagés en CAP ou BEP. 47 % des jeunes n'ayant pas poursuivi après la troisième et 34 % des autres non-diplômés avaient redoublé une classe de primaire. Ces chiffres montrent que les redoublements peuvent être des signes annonciateurs du niveau atteint à la sortie du système éducatif »* (Céreq, 2014, p. 16). En outre, ces jeunes sortent du système éducatif vers 18 ans : les femmes représentent 35 % des non diplômés de cette génération.

Une représentation spatiale de la sensibilité des territoires aux risques de décrochage scolaire articulée à une analyse du processus de décrochage des jeunes repérés en Auvergne permettra de dresser les enjeux d'une mobilisation régionale adéquate.

### **1.1 Une inégale répartition territoriale des risques de décrochage scolaire**

La région Auvergne est un territoire largement rural avec une densité de 52 habitants au km<sup>2</sup> inférieure de plus de la moitié à celle de la France métropolitaine, et

montagnard où la population réside dans des zones les plus en altitude (490 m, selon l'Insee). L'Insee estime en 2013 la population auvergnate à 1,36 million d'habitants. Pourtant l'espace urbain occupe une place de plus en plus importante puisque près de sept Auvergnats sur dix y vivent : « *Clermont-Ferrand, la métropole régionale, se trouve ainsi au centre d'un vaste couloir d'urbanisation allant de Vichy à Issoire et regroupant 601000 habitants en 2011, soit 45 % de la population régionale* ». La région auvergnate a regagné une croissance démographique grâce à un solde migratoire positif, mais cela n'empêche pas le vieillissement important de ses habitants et un faible taux de fécondité.

Du point de vue du marché du travail, le recul de l'emploi est plus accentué (- 0,5 % par an) qu'au niveau métropolitain (- 0,1 % par an), alors même que l'Auvergne figure parmi les régions françaises qui détiennent le plus faible taux de chômage : 8,6 % en Auvergne, contre 9,7 % en moyenne métropolitaine. Seul le département de l'Allier est dans une situation moins favorable, puisque son taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale. Alors que les activités tertiaires sont sous représentées par rapport au niveau métropolitain, elles rassemblent près des trois quarts des emplois auvergnats. L'agriculture, activité traditionnelle de la région, emploie encore 26200 personnes (5 % de l'emploi total). L'industrie occupe quant à elle 81520 salariés : l'entreprise Michelin est très implantée et, dans son sillage le secteur de la chimie, de la plasturgie et du caoutchouc.

Si l'on se base sur l'Atlas académique des risques d'échecs scolaires publié en 2014, l'Auvergne occupe une position spécifique marquée par une prépondérance de cantons où la densité de population est en deçà de 30 habitants au km<sup>2</sup> dans lesquels les conditions de vies apparaissent plutôt stables mais avec des revenus médians annuels plus faibles (de 11000 à 15000 €) qu'au niveau national (16334 €)<sup>4</sup>. Par ailleurs une des particularités de ces cantons est qu'ils sont vieillissants avec plus d'un tiers de la population âgée de plus de 60 ans : « *l'exode rural explique la faiblesse du taux de chômage et de la part de jeunes non diplômés parmi les non scolarisés (5 % à Chaudes-Aigues dans le Cantal)* » (Boudesseul et al., 2014, p. 47). Les risques d'échecs scolaires se concentrent dans des cantons de petites et moyennes communes qui détiennent de fort taux de chômage : un canton sur six. Les cantons urbains auvergnats sont peu nombreux mais caractérisés par des difficultés de vie familiale et un fort taux de logement social (de 16 à 20 %) : ils rassemblent un quart de la population régionale. Par ailleurs autour de ces cantons urbains, des couronnes périurbaines, dont la tonalité est résidentielle, affichent des conditions de vie plus sécurisantes du point du vue du risque d'échec scolaire : la proportion de classes sociales plus favorisées et plus diplômées y est importante et les revenus médians y sont alors très au-dessus de la moyenne académique (jusqu'à 23000 € à Chamalières dans le Puy-de-Dôme).

---

<sup>4</sup> Sources : recensement de la population de 2006, Insee.

*« L'académie figure parmi les quatre dont la part des jeunes non diplômés parmi les 15-24 ans non scolarisés est inférieure à 24 % pour une moyenne nationale de 27 % »* (Boudesseul et al., 2014, p. 47).

Ces analyses infrarégionales montrent que si le décrochage est par nature difficile à identifier, la partie la plus visible est plutôt concentrée dans les zones urbaines (Montluçon, Thiers), risquant de laisser dans l'ombre de nouveaux oubliés dans les zones rurales ou plus généralement dans les petits établissements (cantons de Chantelle, Gannat dans l'Allier, ou encore les cantons de Randan ou de Cunlhat dans le Puy-de-Dôme). Les effectifs de jeunes non diplômés et non scolarisés y sont bien évidemment moindres mais les proportions par rapport à la classe d'âge y sont significatives et supérieures à 31 %.

## **1.2 De quel public parle-t-on ?**

L'évaluation de l'expérimentation comportait une enquête par questionnaires auprès des jeunes auvergnats repérés par les institutions pilotes de l'expérimentation et portant sur sept domaines susceptibles d'affecter les jeunes : les performances scolaires, l'orientation, le degré d'intégration scolaire, le degré d'intégration familiale, le comportement à l'école, les comportements sociaux et l'image de soi. Une analyse multivariée fait émerger une articulation problématique de non-recours aux aides, de difficultés scolaires et d'isolement social et familial, auprès de jeunes issus principalement des familles à faibles ressources économiques et culturelles.

Trois axes d'opposition se distinguent : un premier axe discrimine les jeunes ayant eu recours à l'assistance sociale, ayant rencontré le proviseur et un conseiller d'orientation-psychologue, qui ont redoublé (et expliquent avoir interrompu leur scolarité par découragement). Ils s'opposent à ceux qui n'ont pas eu recours aux aides ni au redoublement. Un second axe oppose deux groupes : d'un côté les jeunes qui souffrent d'isolement, mal à l'aise dans la classe, n'ayant pas eu de discussions récentes avec leurs parents, sans amis, et n'ayant pas d'activités de loisir collectives. A l'opposé, se trouvent des jeunes en difficultés proprement scolaires mais plutôt bien insérés, que ce soit dans la classe, avec leurs amis ou avec leurs parents. Un troisième axe distingue les exclus définitifs et fréquents, passés par un conseil de discipline, déclarant avoir eu des problèmes avec les professeurs et les oppose aux jeunes présentant des difficultés scolaires comme facteurs de rupture et ne se sentant pas bien dans la classe.

Cette première ébauche amène à penser que trois publics distincts seraient ainsi inégalement à portée des dispositifs de suivi. Le premier est le plus connu et le plus accessible : ce sont les jeunes en difficultés qui ont redoublé mais découragés, sans comportement perturbateur particulier. Le second est aussi très visible mais moins accessible : il concerne des jeunes manifestant des comportements que l'institution

scolaire rejette. Leur marginalisation, *de facto*, les rend plus éloignés et sans doute moins coopératifs avec les dispositifs de suivi. Le troisième est moins visible et encore moins accessible : ne manifestant pas explicitement de difficultés ou de troubles de l'intégration scolaire. Ces jeunes sont déjà tournés vers le marché du travail alors qu'ils restent en situation d'isolement familial et de mal être.

La multiplicité des facteurs de décrochage scolaire invite à une coordination des politiques éducatives et sociales. Ainsi quatre dimensions du processus de décrochage scolaire sont à prendre en charge : les comportements perturbateurs au sein des établissements scolaires ; l'isolement familial relevant des conditions de vie économiques et sociales ; le découragement scolaire en lien avec des actions proprement pédagogiques ; enfin l'isolement social (avec les pairs et les institutions) à travers des actions liés au processus de socialisation et d'accompagnement des difficultés sociales des familles. Mais l'accumulation de ces facteurs constatée comme déterminante dans le processus de décrochage rend le processus de prise en charge d'autant plus complexe. La lutte contre le décrochage scolaire consiste non seulement à faire en sorte que les jeunes atteignent le niveau minimum de diplôme mais aussi à maintenir un lien institutionnel avec les individus qui cumulent le plus de difficultés, pour éviter d'accentuer une rupture sociale. La délimitation des publics et l'inscription territoriale des modalités de prise en charge deviennent un enjeu collectif, interinstitutionnel.

## **II Les conventions comme canevas du décroisement interinstitutionnel**

La question de l'insertion des jeunes sur le territoire est à la croisée des acteurs des différentes institutions de l'éducation, de l'accueil, information et orientation et de la mise en place de la carte des formations. La prise en charge de la prévention du décrochage scolaire et le suivi de ces jeunes à risque de rupture sociale élargit la précédente question vers le public scolaire, jusque-là sous la responsabilité des établissements scolaires. De fait, avant le démarrage de l'expérimentation, les services académiques font le constat que : « *Chaque année, environ 1000 jeunes en situation de décrochage ou sortis du système scolaire sans qualification et sans solution étaient signalés par les services académiques. De son côté, le réseau des Missions locales recensait chaque année 4400 jeunes sortis du système scolaire depuis plus de 12 mois, dont 1500 sans aucune qualification* » (GIP Auvergne et Rectorat de Clermont-Ferrand, 2012, p. 3). Le choix a été fait de renforcer et de favoriser les coopérations sur le terrain par une convention entre l'association régionale des Missions locales d'Auvergne (AMPA). L'usage d'un outil comme une convention formalise un accord entre plusieurs parties en impliquant la contribution de chacune aux objectifs communs, comme le rappelle Jean-Pierre Gaudin : « *la contractualisation des*



*politiques publiques s'est développée en France après la première décentralisation comme une manière de « recoudre » les morceaux d'une action publique et d'articuler entre eux des niveaux diversifiés de responsabilité, allant de la commune à l'Etat, sans faire appel aux classiques rapports de tutelle. » (Gaudin, 2014, p. 165). Ces conventions se reconnaissent généralement à trois caractéristiques : « 1) un temps de discussion explicite sur les objectifs recherchés et sur les moyens correspondants ; 2) des engagements réciproques sur un calendrier d'action et de réalisation à moyen terme (couramment de deux à six ans) ; 3) des clés de contribution (financières ou autres) conjointes à la réalisation des objectifs » (Gaudin, 2014, p. 164-165).*

## **2.1 Un appareil conventionnel qui ouvre les institutions**

Pour optimiser ce dispositif, le Rectorat et l'association régionale des Missions locales de l'Auvergne ont souhaité engager une réflexion commune et développer un partenariat durable afin de mieux connaître, repérer et accompagner ces jeunes et signé en 2007 une convention régionale de partenariat. L'objectif général consiste à « *favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire* »<sup>5</sup>. L'échelle d'action commune est le bassin de formation. Les contributions de chaque signataire sont précisées.

Le rectorat met en place des cellules de veille éducative (CVE) dans chacun de ces bassins consistant en un « *lieu de régulation des demandes de prise en charge des jeunes en difficulté. La cellule centralise, examine, valide la pertinence des demandes et propose des solutions* »<sup>6</sup>. Ces commissions relevaient plutôt de la politique de la ville, selon la circulaire du 11 décembre 2001 soulignant que le Maire était le mieux placé pour en assurer la coordination, dans le cadre des contrats de ville<sup>7</sup>. Les communes auvergnates n'étant pas toutes dotées d'équipement scolaire, le bassin d'emploi semble plus adapté. La MGI (ex. MLDS), quant à elle, s'occupe d'outiller les acteurs pour repérer les jeunes sans solution depuis moins d'un an. Cela s'est traduit par la mise en place d'un recensement des jeunes sortis sans solution du système scolaire et des décrocheurs à partir d'une plate-forme informatique avec des droits différenciés pour les utilisateurs (directeurs de CIO, conseillers d'orientation psychologue, délégués départementaux et animateurs de la MGI). Ainsi un dispositif académique destiné aux établissements scolaires du secondaire, vise à assurer le suivi des élèves décrocheurs à travers trois types d'action : *primo*, un recensement informatisé des situations (sorties prématurées ou situation à risque de décrochage) ; *secundo*, une cellule de veille

---

<sup>5</sup> Extrait de la « *Convention régionale entre l'A.M.P.A. et l'Education nationale* », Clermont-Ferrand le 18 décembre 2007, p.1.

<sup>6</sup> *Ibid.* p.2.

<sup>7</sup> <http://www.education.gouv.fr/bo/2002/8/ensel.htm>

éducative par bassin de formation ; *tertio*, des plates-formes d'insertion et de découverte professionnelle pilotées par la MGI.

Via la convention de partenariat, les Missions locales peuvent si elles le souhaitent participer au suivi et à la recherche de solutions puisqu'elles font partie du quorum des CVE. L'AMPA et les Missions locales s'engagent à avertir la MGI dès qu'un jeune sous responsabilité scolaire les sollicite pour trouver une aide à ses difficultés.

On ne peut que souligner l'effort important des services académiques pour ouvrir le chantier et en prendre la responsabilité tout en permettant que les Missions locales en assurent les liaisons. La question des droits d'usage et d'utilisation de la plate-forme informatique de recensement des situations de décrochage ou d'abandon précoce de scolarité s'est posée. En effet, qui peut signaler une situation préoccupante d'un élève ou d'un jeune déscolarisé ? A qui sont destinées les informations issues des entretiens ? Ces interrogations amènent à une question plus large de répartition des rôles et des responsabilités. Si c'est acquis qu'on aide mieux les jeunes si on travaille ensemble, comment le faire dans le respect des missions et des responsabilités de chacun ? Le projet d'expérimentation sociale porté par le GIP Auvergne s'inscrit dans cette réflexion.

## **2.2 Comment faire plus, comment faire mieux ?**

Cette expérimentation proposait un parachèvement du partenariat déjà en place avec un processus d'innovation globale visant à standardiser et fluidifier les échanges d'informations entre les différents acteurs locaux en charge des décrocheurs et des jeunes sortis sans diplôme, à systématiser les procédures de prise en charge depuis le repérage jusqu'à la proposition de solution. Ce parachèvement est à la fois technologique et organisationnel : *« L'idée de ce projet est de permettre la consolidation des rapprochements engagés entre la formation initiale (représentée par l'Education Nationale) et l'accompagnement vers l'insertion professionnelle des jeunes en grande difficulté (initié par les Missions locales). Il s'agit de mettre le jeune au cœur d'un dispositif commun afin qu'il puisse bénéficier d'une prise en charge sans délai de manière à favoriser l'insertion professionnelle et réduire les risques de rupture »* (GIP Auvergne et Rectorat de Clermont-Ferrand, 2012, p. 2). Le premier objectif est de mutualiser les démarches de repérage des jeunes en situation de décrochage ou sortis du système éducatif sans qualification. Il s'agit d'aboutir à un repérage conjoint renforcé, avec l'application informatique existante, qui permet aux établissements scolaires de signaler les jeunes sortis du système scolaire depuis moins d'un an et les jeunes en situation de décrochage. L'objectif opérationnel du projet vise à élargir les droits aux Missions locales pour signaler, elles aussi, les situations de décrochage scolaire qu'elles rencontrent. Ce recensement centralisé dresse la liste des jeunes dont les situations seront examinées par les CVE.

Le second objectif est de conforter le partenariat pour améliorer la connaissance, l'accompagnement et le suivi de ces jeunes. Une ouverture des CVE est proposée à de nouveaux partenaires en fonction des configurations locales et des problématiques des jeunes. Ces CVE tendent à se déployer sur les 16 bassins de l'académie, mais elles fonctionnent dans douze d'entre eux. Un objectif du projet a été d'assurer la mise en place de CVE dans les autres bassins, à dominante rurale et de moindre effectif en tenant compte de ces particularités territoriales. Parallèlement un renforcement du suivi des jeunes a été envisagé par le biais de la MGI qui assurait jusque-là le suivi des jeunes bénéficiant d'un dispositif MGI. L'objectif a été d'étendre le suivi à l'ensemble des élèves signalés dans l'application et dont les dossiers étaient étudiés en CVE. Cet élargissement des suivis est une dimension importante de la volonté de décloisonnement : les jeunes suivis « n'appartiennent pas » à l'institution qui signale. En d'autres termes, ce n'est pas nécessairement la *Mission locale* qui va gérer le dossier des jeunes l'ayant sollicitée. La solution et l'organisme de suivi seront proposés par la CVE selon sa situation. L'échec ou la réussite de l'accompagnement n'incombe pas à l'un ou l'autre des partenaires.

Le troisième objectif est d'agir dans les établissements scolaires pour favoriser la prévention du décrochage en proposant un soutien aux démarches de prévention du décrochage. Dans le cadre de la prévention du décrochage scolaire, l'implication est réelle en collège mais les contrastes sont relativement marqués en lycée : une attention toute particulière a été donnée aux lycées professionnels, plus spécifiquement sur l'entrée en classe de seconde professionnelle et de première année de CAP. Le calendrier de l'expérimentation s'étendait de septembre 2009 à décembre 2011.

La mise en place d'une convention pluriannuelle puis d'une expérimentation sociale permettant d'impulser une nouvelle dynamique aux collaborations et aux actions existantes vont dans le sens d'une lutte contre le décrochage scolaire organisée comme un dispositif. En tant que tel, elle repose sur une *coordination* des acteurs locaux de l'éducation, de l'orientation, de la formation et de l'insertion ; des *outils* locaux et nationaux de repérage des situations de décrochage à l'intérieur et hors des établissements scolaires, des *modalités d'échanges d'information* et des *dispositifs d'accompagnement* qui suivent deux principes, la proximité et l'individualisation (Vivent, 2013). En ce sens, se met en place un « *travail de régulation* » [...] *à la fois horizontal entre interlocuteurs et vertical avec le HCJ et les tutelles de chacun* » comme le souligne Gérard Boudesseul (2014, p. 54). Néanmoins, il ajoute une troisième dimension à ce travail : « *il est aussi oblique, transversalement aux institutions, par trois formes de changements dans les conventions entre acteurs : un élargissement des compétences, une formalisation plus grande des attentes et une opérationnalisation plus poussée* ».

### III Le décroissement dans les faits

La promesse de coordination d'acteurs en vue d'une prise en charge des décrocheurs est tenue. Alors que les enjeux collectifs des expérimentations sociales portent sur la prise en compte du contexte social et interinstitutionnel dans lequel le processus de décrochage s'inscrit, du partage des informations et de la mission de repérage, quelles innovations sont issues ou rendues visibles par la démarche expérimentale ?

La coordination des acteurs dans les bassins de formation a précédé la généralisation des PSAD qui met en application un modèle partenarial et envisage une contextualisation de l'accompagnement individualisé, inspirée des partenariats et des outils expérimentés dans les territoires. Qu'en est-il de l'apprentissage collectif des nouveaux savoir-faire et nouvelles interactions institutionnelles ? Au-delà de la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre en situation d'expérimentation joue un rôle dans le processus d'apprentissage social des nouvelles règles communes et dans la coordination de la lutte contre le décrochage scolaire.

Un espace d'apprentissage collectif a tourné autour du *feedback* permanent concernant le suivi des jeunes repérés. Nous empruntons la notion à Peeters et Charlier qui analysent les « *dispositifs modernes, appuyés par les technologies de l'information et de la communication, [comme fonctionnant] surtout comme des environnements producteurs de feed-back immédiats par rapport à l'action des usagers. Ils sont de ce point de vue qualifiés d'environnements ouverts, adaptatifs et intelligents. On postule leur capacité à traiter l'imprévu et la nouveauté. Plus précisément, le dispositif apparaît comme l'occasion d'une distribution de l'intelligence, celle du dispositif se partageant avec celle de l'individu* » (Peeters et Charlier, 1999, p.17). C'est le principe orientant la configuration des plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs.

#### 3.1 La coordination autour du *feedback* permanent

L'évaluation des modalités de coordination de l'expérience auvergnate fait ressortir deux tendances : la prédominance des CIO dans le signalement des situations de décrochage et la montée en puissance des Missions locales tout le long de la prise en charge des jeunes décrocheurs. *In extenso*, les établissements scolaires sont de moins en moins seuls, voire, de moins en moins nombreux, à signaler les élèves en situation de décrochage par le biais de l'outil informatique piloté par la MGI. Un des résultats de l'enquête auprès des bénéficiaires est qu'avant l'abandon de la scolarité, deux jeunes sur trois sont reçus par le chef d'établissement et un sur trois par les Missions locales. L'inverse ensuite. On pourrait alors dire que les Missions locales interviennent précocement pour un jeune en cours de décrochage et que les chefs d'établissement se désengagent assez rapidement vis-à-vis des déscolarisés.

Le recensement des entretiens durant l'expérimentation permet une vision évolutive du nombre moyen d'entretiens par jeune selon l'institution qui l'a signalé dans l'outil informatique MGI. L'institution qui signale ne fait pas nécessairement les entretiens du suivi. Pour autant, selon le signalement, les profils de jeunes ne sont pas identiques étant donné que, par exemple, les Missions locales et les collèges ne signalent pas les mêmes segments du public (les jeunes de moins de 16 ans plus fréquents pour les collèges, mais les plus de 16 ans plus fréquents pour les Missions locales).

Avant la mise en place de l'expérimentation le nombre moyen annuel d'entretiens oscillent entre 1,2 et 2,9 par individu selon les institutions. Les jeunes signalés par les CIO et les Missions locales sont plus souvent reçus en entretiens que les jeunes signalés par les établissements scolaires. En revanche, les jeunes signalés par les Missions locales sont moins reçus en entretiens.

Pendant l'expérimentation, on constate une tendance à la hausse du nombre moyen d'entretiens par décrocheur repéré, quels que soient la zone géographique ou le signalement (entre 1,8 et 4,1 par jeunes). La plus forte progression concerne les jeunes signalés par les Missions locales (de 1,7 à 4,1). Viennent ensuite les jeunes signalés par les CIO (3,9) et les lycées pro (3,6) et lycées (3,1). Il est incontestable que l'ouverture du droit de saisie des entretiens par les Missions locales a joué un rôle dans cette évolution ainsi que, sans doute, une actualité médiatique pressant les acteurs de l'AIO à collaborer. La démarche d'enregistrement et de communication des entretiens effectués avec les jeunes sur l'outil informatique est engagée, cet outil jouant le support de centralisation et de partage des informations.

Les données issues de l'outil informatique de la MGI permettent aussi de mesurer l'activité des institutions qui sont partie prenante et l'intérêt de l'élargissement des droits informatiques à travers quelques éléments. Le calendrier du signalement court tout au long de l'année en faisant apparaître des périodes de recrudescence des signalements. La période de rentrée est propice au signalement, puis celles de janvier-février et de mai. L'activité de signalement souligne l'importance de la collaboration des acteurs de l'AIO et fait apparaître des « grands signaleurs » comme les CIO, les Missions locales et les lycées professionnels. La plus-value de l'outil informatique réside dans l'égalité des fonctions dès l'entrée dans le suivi du décrochage : cette égalité a eu pour effet d'augmenter très nettement le nombre de signalements par les Missions locales. Le partage des informations concernant les entretiens (au moins leur nombre) a pour effet de « nourrir » cette coordination puisque les acteurs des cellules de veille éducative ont connaissance de la mise à jour des informations concernant le suivi d'un jeune : la prise en charge est en place, le suivi est assuré.

Ce *feedback* permanent a pour conséquence aussi bien une confiance « inter-partenaire » qu'une responsabilisation de chacun. Par ailleurs, même si les établissements scolaires ont semblé s'éloigner de cet outil de signalement, du fait sans doute de la mise en place du système interministériel d'échange d'information (SIEI),

ils ont vu leur rôle réduit dans le suivi de leurs anciens élèves décrocheurs, au profit de l'élargissement des acteurs locaux veillant à la sécurisation des parcours de formation. Le décloisonnement interinstitutionnel semble alors se jouer à l'extérieur de l'école. De fait, les saisies d'entretiens sont en augmentation, alimentant le *feedback* continu de ces informations vers les acteurs sociaux concernés.

La gestion du *feedback* interinstitutionnel est le cœur du dispositif de lutte contre le décrochage scolaire entendu comme maillage du territoire organisant la traçabilité non seulement des sortants précoces du système de formation initial, mais aussi de leur suivi. Cette gestion du *feedback* n'est pas suffisante pour asseoir un décloisonnement local des institutions qui n'existe vraisemblablement que dans les échanges en face-à-face, c'est-à-dire dans les réunions présentielles régulières, à même d'organiser les apprentissages collectifs.

### **3.2 Les cellules de veille éducative comme lieu d'apprentissage collectif**

Selon que le dispositif se concentre sur le besoin de l'individu ou sur la conduite des actions à mener sur le territoire, la problématique retenue sera orientée soit vers la « demande » (du jeune et de sa famille) ou vers l'« offre » (du partenariat expérimenté). Dans les deux cas, le souci du jeune est mobilisateur et l'action institutionnelle est engagée. Elle hérite en partie des cultures professionnelles des porteurs les plus investis. On ne peut pas en déduire qu'une des deux orientations a plus de chances de réussite que l'autre. Pourtant l'explicitation collective et partagée des différentes représentations de la situation d'un jeune nécessitant un suivi peut amener des discussions et sans doute des négociations quant à l'adéquation du public en demande d'accompagnement et du dispositif qui lui est proposé. Le processus expérimental a fait ressortir la nécessité d'un tel espace de négociation où l'on entrevoit tout le travail de coordination et de partage, d'apprentissage du « faire ensemble » nécessaire aux actions interinstitutionnelles vers les jeunes.

Les cellules de veilles éducatives (CVE) sont les occasions régulières de faire le bilan partagé non seulement du point de vue du parcours du jeune accompagné, mais aussi du point de vue de la participation institutionnelle, rappelant l'importance de l'usage de l'outil informatique partagé même si les institutions sont déjà tenues des saisines sur Parcours 3<sup>8</sup> pour les Missions locales et de Sconet (Scolarité sur le Net, rebaptisé SIECLE en 2012) pour les établissements scolaires. La recherche de solutions et les échanges entre les institutions se font au sein des réunions régulières tout au long de l'année scolaire. Elles sont aussi l'occasion de faire connaître des situations de jeunes en difficultés qui ne sont pas encore signalées dans la base informatique. Non

---

<sup>8</sup> Parcours 3 est un système d'information qui a pour objectifs d'aider les Conseillers à gérer les dossiers et les parcours des jeunes accompagnés dans les *Missions locales* et PAIO.

seulement les cas sont la plupart du temps connus de tous les acteurs réunis mais aussi depuis longtemps : là un jeune qu'un acteur connaît depuis « *la maternelle* » ; ici un autre dont « *on connaît bien la famille, inscrit dans un déterminisme de famille : il y en a un tous les ans qui va en atelier relais... une grande misère sociale à ne pas exposer en veille* ». L'ordre des types de situation de décrochage énumérées et examinées suit une certaine logique. D'abord les demandes de parcours individualisés qui sont des demandes de jeunes en difficultés scolaires mais qui n'ont pas démissionné. Ces accompagnements se mettent en place dans les établissements. Ensuite les autres signalements, provenant de la MGI, ou des Missions locales ou encore les demandes d'accompagnement vers un contrat d'apprentissage ou en poursuite d'études. Outre les difficultés scolaires et pédagogiques, sont également abordées les situations à risque de rupture liées à des problèmes sociaux et familiaux à relayer vers l'assistance sociale. Enfin, la liste des dossiers se termine par les cas des jeunes déscolarisés qui souhaitent revenir vers une solution d'accompagnement dans des dispositifs type CIPPA (cycle d'insertion professionnelle par alternance), dont le nombre de places est souvent limité (moins de 20 chaque année) et pour lesquels des solutions alternatives doivent être pensées. C'est dans ce cadre de réunion présentielle que sont proposés des partenariats pour certaines situations de jeunes, comme la MDPH (Maison Départementale des Personnes Handicapées) ou encore la PJJ (Protection Judiciaire de la Jeunesse).

Dès que la situation personnelle et individuelle de l'élève ou de l'ancien élève est prise en compte, les acteurs convergent pour constater que la rupture engagée avec les apprentissages scolaires ou avec l'institution scolaire n'est pas le premier lien social rompu. La problématique du décrochage scolaire englobe alors des dimensions familiale, psychologique, sociale, économique et nécessite des interactions endogènes et exogènes au dispositif. Elle nécessite un accompagnement des professionnels pour échanger les avis, les pratiques et parvenir à envisager une réponse à une situation sous un autre angle de vue. Les échanges entre les partenaires ne doivent pas s'arrêter aux informations concernant leur activité et les jeunes suivis mais aussi le quotidien des face-à-face avec eux. Une prise en charge globale d'un individu requiert une mixité des cultures professionnelles, non pas au niveau d'un même professionnel, mais au niveau d'un groupe de professionnels ancré sur un territoire.

## **Conclusion**

L'illustration de la trajectoire de décentralisation fondée sur une expérimentation sociale régionale apporte des éléments à ce qu'Eric Verdier nomme « *les trois mutations de l'action publique* » en marche : « *le développement d'espaces d'action originaux, l'apparition d'ensembles fonctionnels d'action publique, la mise en débats avec de nouveaux acteurs* » (Verdier, 2011). Par l'appel à la transversalité des

coopérations entre les différents acteurs responsable de l'emploi, de l'insertion sociale, des politiques éducatives et de la jeunesse, les ensembles fonctionnels d'action publique sont appelés à réfléchir et mettre en place des dispositifs transversaux capables de répondre au phénomène multifactoriel du décrochage scolaire. Les actions menées aux différents échelons dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire durant la période d'expérimentation ont mis en lumière un tournant dans la prise en charge du décrochage scolaire. Les projets d'expérimentations et la circulaire de mise en place des PSAD vont dans le sens d'une institutionnalisation du décloisonnement des services d'aide aux jeunes. La coordination ne repose plus uniquement sur les volontés individuelles mais est désormais un mode de travail prescrit :

*« Concept d'organisation davantage que structure juridique, la plate-forme de suivi et d'appui aux décrocheurs est un mode de coordination des acteurs locaux de la formation, de l'orientation et de l'insertion des jeunes, adapté au contexte du territoire sur lequel elle est implantée, et dont la mission est à la fois de mettre en commun les informations dont ils disposent pour assurer le repérage des jeunes sortis sans diplôme et de rechercher les meilleures conditions pour accompagner de manière personnalisée leur retour dans une formation ou dans un processus de qualification et d'accès à l'emploi » (Ministère de l'Education nationale et DGESCO - Direction Générale de l'Enseignement SCOLAire, 2011).*

A la suite des expérimentations, la circulaire respecte les modalités locales d'adaptation au contexte et d'implantation dans le positionnement des institutions les unes vis-à-vis des autres. La généralisation des PSAD et la poursuite du processus de décentralisation *via* « l'Acte III » à venir devrait laisser ouvert les espaces d'apprentissage collectif et en faire des espaces de professionnalisation qui permettent de relayer les bonnes pratiques et les difficultés persistantes des situations de face-à-face avec les individus. La notion de spatialisation invite à s'inscrire dans le contexte local tandis que la notion de professionnalisation invite quant à elle à standardiser l'action publique locale et l'interdépendance des acteurs. Ces conditions semblent nécessaires à la mise en place d'une politique éducative locale.

## **Bibliographie**

Bernard P.-Y. (2011), *Le décrochage scolaire*, Paris, Presses Universitaires de France (Que Sais-Je ?).

Bier B. (2010), « Des villes éducatrices ou l'utopie du « territoire apprenant » », *Informations sociales*, 161, 5, pp. 118-124.



Boudesseul G. (2014), « De l'administration éducative du « décrochage scolaire » à la coopération intersectorielle. Vers un nouveau cadre de référence ? », *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, 126, pp. 39-60.

Boudesseul G., Caro P., Grelet Y., Vivent C. (2014), *Atlas académique des risques sociaux d'échec scolaire : l'exemple du décrochage scolaire*, Paris, DEPP - Céreq, 138 p.

Boudesseul G., Lafitte L., Peuvrel M., Vivent C. (2012), « Prévenir le décrochage scolaire et organiser les collaborations dans l'Académie de Clermont-Ferrand », Rapport d'évaluation finale remis par le Céreq au Fonds d'expérimentations pour la Jeunesse dans le cadre de l'appel à projets lancé en 2009 par le Ministère en charge de la jeunesse, AP1 391, Marseille, Céreq.

CEREQ (2014), *Quand l'école est finie. Premiers pas dans la vie active de la génération 2010. Enquête 2013*, Marseille, Céreq.

Gaudin J.-P. (2014), « Contrat. La notion et le développement des contrats d'action publique » Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, pp. 164-171.

GIP AUVERGNE, RECTORAT DE CLERMONT-FERRAND (2012), « Prévenir le décrochage scolaire et organiser les collaborations pour suivre les jeunes décrocheurs et les jeunes sortis du système scolaire depuis moins d'un an », Note de restitution finale du porteur de projet, Paris, Ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et de la vie associative.

Grelet Y. (2006), « Des territoires qui façonnent les parcours scolaires des jeunes », *Bref*, n°228.

Hewitt J.D., Johnson W.S. (1979), « Dropping out in "Middletown" », *The High School Journal*, 62, 6, pp. 252-256.

Millet M., Moreau G. (2011), *La société des diplômés*, Paris, La Dispute (Etats des lieux).

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE (2012), « Les effets de la décentralisation sur le fonctionnement du système éducatif : état des lieux et éléments d'analyse période 2005-2010 », rapport au parlement, Paris, Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche - Direction de l'évaluation et de la prospective.

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DGESCO (2011), « Lutte contre le décrochage scolaire. Organisation et mise en œuvre des articles L. 313-7 et L. 313-8 du code de l'Education », *Bulletin officiel*, n°6.

Peeters H., Charlier P. (1999), « Introduction. Contributions à une théorie du dispositif », *Hermès*, n°25 *Le dispositif entre usage et concept*, p. 15-24.

Rey O. (2013), « Décentralisation et politiques éducatives », *Dossier d'actualité Veille et Analyses*, n°83, p. 26.

Verdier E. (2011), « Synthèse. La lutte contre le décrochage scolaire : repérer de jeunes individus "à risques" ou refonder l'école ? », Colloque *Du décrochage à la réussite. Expériences françaises et européennes : réfléchir et agir ensemble*, Le Havre, 24-25 novembre.

Vivent C. (2013), *La lutte contre le décrochage scolaire : de l'initiative locale à l'expérimentation sociale*, Thèse de doctorat nouveau régime en sociologie, Caen, Université de Caen Basse-Normandie, 284 p.

## **Sitographie**

<http://www.cereq.fr/index.php/collections/Net.Doc>

<http://www.cereq.fr/index.php/articles/Focus/Atlas-academique-des-risques-sociaux-d-echec-scolaire-l-exemple-du-decrochage>

<http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr>

# L'enseignement supérieur et la recherche à l'horizon 2020, un défi pour les régions<sup>1</sup>

Laure Gayraud et Catherine Soldano

## Résumé

Tous l'affirment et elles-mêmes le revendiquent : les Régions sont devenues des acteurs incontournables des politiques scientifiques. Leur position a été confortée par les politiques nationales menées depuis la fin des années 1980 et le cadrage européen développé dans le cadre du processus de Bologne. Mais si leur soutien financier et politique est réel, leur action est aussi balisée par le jeu d'autres acteurs locaux et nationaux. Les stratégies développées par les Régions doivent désormais composer avec l'affirmation d'une stratégie nationale, le regroupement des établissements et la montée en puissance des métropoles. Les schémas régionaux occupent une place centrale dans la gestion publique territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche. Bien qu'engagée dans des temps différents, l'analyse des quatre schémas retenus<sup>2</sup> montrent des priorités communes et des spécificités territoriales. La question étant de savoir jusqu'à quel point les convergences en termes d'objectifs ou de méthodes créditent l'idée d'une standardisation des politiques publiques régionales allant à l'encontre d'un processus de différenciation territoriales ? Quelle est la capacité d'une Région à compenser les faiblesses de son territoire et faire de ses atouts un moteur de son développement ? Pour Clarence Stone (politologue américain<sup>3</sup>), la capacité d'un acteur publique réside dans sa force à construire du partenariat, une forme collective de gouvernement. La gouvernance régionale repose sur un double enjeu de coopération et d'intégration autour d'un projet collectif. En nous intéressant aux modalités des constructions collectives des schémas régionaux, il

---

<sup>1</sup> Si le titre peut donner l'apparente unité d'une politique d'enseignement supérieur et de recherche, dans les faits, cela s'avère beaucoup plus complexe. Les domaines de la formation et de la recherche font l'objet d'interventions séparées au niveau de l'Etat comme en témoigne l'élaboration des stratégies nationales d'enseignement supérieur (StraNES) et de recherche (SNR). Ce même cloisonnement existe en région avec l'élaboration dans la dernière décennie de schémas régionaux à l'innovation déconnectés des politiques régionales de soutien à l'enseignement supérieur.

<sup>2</sup> Aquitaine, Basse-Normandie, Haute-Normandie et Pays-de-Loire.

<sup>3</sup> Stone, C., (1989), *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence. Stone, C., (1993), « Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1.

s'agira de définir le travail public régional comme une forme complexe de réduction ou d'élargissement des degrés de liberté des régions.

**Catherine Soldano** est maître de conférences en sociologie à l'université de Toulouse Jean Jaurès. Elle anime le pôle Territoires et Action Publique du Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (UMR 5044). Ses travaux portent sur les politiques territoriales d'enseignement supérieur et de recherche et la professionnalisation des cursus universitaires Elle a participé à la rédaction de plusieurs rapports et ouvrages sur ces thèmes et co-dirigé récemment un ouvrage collectif sur les sites universitaires dans les villes moyennes.

**Laure Gayraud** est chargé d'études au Céreq (Centre d'Etudes et de REcherches sur les Qualifications), 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

Depuis les années 1990, les conseils régionaux ont largement investi dans les politiques d'enseignement supérieur et de recherche au titre de la clause générale de compétences. On pense bien sûr à leur participation financière aux plans Université 2000 et Université du 3<sup>ème</sup> Millénaire qui ont contribué à territorialiser les enjeux du développement universitaire. Mais leur intervention est bien antérieure si l'on considère le soutien apporté à la recherche dès le début des années 1970 (Crespy, 2012). Durant cette période, les objectifs de leurs interventions sont à la fois de préserver un aménagement équilibré de leur territoire, de démocratiser l'accès aux formations supérieures et de stimuler le développement économique local. La reconnaissance de l'échelle régionale est largement confortée par les modes de pilotage des services centraux (volet Enseignement Supérieur et Recherche – ESR – dans les Contrats de Plan Etat-Région - CPER) et de la commission européenne. De plus en plus sollicitées dans le cadre de politiques partenariales, la montée en puissance des Régions dans les politiques d'enseignement supérieur et de recherche a généré des ressources internes (direction ou service, élu délégué, lignes budgétaires) pour les amener à construire leurs propres dispositifs d'intervention.

A partir des années 2000, les normes qui régissent les activités scientifiques changent. La compétition internationale autour de l'excellence se décline nationalement à travers l'appel à projets pour construire des territoires performants. Les Régions y voient l'opportunité de consolider leur leadership autour de nouveaux enjeux pour leurs territoires : participer au développement d'une économie de la connaissance, s'ouvrir à l'international pour renforcer leur attractivité, et lutter contre les inégalités d'accès à l'université. Si la question du transfert d'une partie des compétences de l'Etat est évoquée, les réformes territoriales (Acte II et Acte III de la décentralisation) n'envisagent pas le pilotage partagé des politiques d'ESR. Pour autant, la loi n° 2013-660 relative à l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet 2013 (dite loi Fioraso) va conforter le rôle pilote des Régions dans le développement des stratégies locales en rendant obligatoire l'élaboration de schémas régionaux de formation supérieure, de recherche et d'innovation. On peut y voir l'aboutissement de la prise de position conjointe de l'Association des Régions de France (ARF) et de la Conférence des Présidents d'Université (CPU) favorables à une plus grande lisibilité des stratégies locales et une aide à la négociation des futurs contrats Etat-Région.

L'élaboration de tels schémas présume d'une réelle capacité stratégique des Régions et de l'engagement de l'ensemble des acteurs de leur territoire. Mais, les Régions ne sont pas les seules à vouloir peser sur la structuration des intérêts académiques. Confortées par le plan Campus<sup>4</sup>, les métropoles régionales risquent de s'imposer

---

<sup>4</sup> Le Plan Campus est un projet du gouvernement Fillon annoncé en janvier 2008 par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Valérie Pécresse. Son objectif est de faire émerger en

comme de nouveaux acteurs « associés-rivaux ». Bousculées par la future réforme territoriale, l'ensemble des collectivités territoriales sont contraintes d'agir dans un fort contexte d'incertitude. Et, au-delà de l'articulation des échelles de décision, c'est toute la question problématique de la subsidiarité entre les territoires et du rôle de l'Etat dans la définition de l'intérêt général qui se retrouve posée. De précédents travaux ont montré qu'il existe une hiérarchie implicite entre les Régions (Soldano, Filâtre, 2012). Leur capacité politique est fondée sur des potentiels mobilisateurs très hétérogènes (Pasquier, 2004). Toutes ne sont pas en mesure de réaliser leurs ambitions notamment dans leur aptitude à régionaliser une politique largement déterminée par l'Etat. Dès lors, comment envisager les nouveaux schémas régionaux dans l'ensemble national ? Quelles sont les possibilités effectives des scènes régionales à constituer des lieux d'intégration de l'action publique ? Notre contribution est nourrie par l'analyse des démarches engagées par quatre régions. Deux ont voté leur schéma régional avant la loi Fioraso (Aquitaine et Basse-Normandie), les deux autres en 2014 (Haute Normandie et Pays de la Loire).

## **I Les régions, chefs de file pour penser les stratégies territoriales d'Enseignement Supérieur Recherche et Innovation**

Adoptée en juillet 2013 à la suite des assises nationales, la loi relative à l'enseignement supérieur et la recherche vise à restructurer le paysage scientifique et fédérer les acteurs autour d'un projet partagé, en cohérence avec les stratégies européennes (Horizon 2020), nationales (France Europe 2020), régionales et infrarégionales (contrat de plan Etat Région). Le texte prévoit la mise en œuvre de trois nouveaux outils : la Stratégie Nationale de l'Enseignement Supérieure, la Stratégie Nationale de recherche et les Schémas Régionaux d'ESR-I.

### **1.1 L'élaboration des schémas régionaux d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation : une mesure novatrice ?**

En attribuant aux régions un rôle de « chef de file », le législateur leur donne l'obligation d'élaborer un schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SRESRI) afin de fixer les programmes pluriannuels d'intérêt général et de déterminer les investissements sur leur territoire. A ce titre, elles doivent être

---

France douze pôles universitaires d'excellence de niveau international, grâce à des dotations exceptionnelles. Les projets rassemblaient en général plusieurs universités regroupées dans un PRES. C'est un plan de rénovation de l'immobilier universitaire pour créer des lieux de vie et de formation pour les étudiants, enseignants-chercheurs et l'ensemble de la communauté universitaire. L'objectif est d'accroître la qualité de l'environnement et les conditions de travail des sites. Et les rendre ainsi plus attractifs auprès des étudiants et des chercheurs étrangers.

consultées sur les aspects régionaux de la carte des formations et associées à la préparation des contrats de site. Aux régions de définir et coordonner les priorités des collectivités territoriales en concertation avec les établissements (notamment les futurs contrats de site) qui seront inscrites dans les prochains contrats Etat-Région. Les schémas prévus par la loi de 2013 doivent se substituer aux différents documents d'orientation stratégique votés par les collectivités territoriales : schémas régionaux de formation et d'éducation, schémas régionaux de formation et de vie étudiante, schémas régionaux de recherche et d'innovation... Ils doivent également permettre d'articuler les stratégies régionales de formation supérieure et le développement économique dont les régions ont la responsabilité.

La mesure n'est pas totalement novatrice. Avant la loi de 2013, plus de la moitié des régions dispose d'un tel schéma. L'initiative en revient à la Région Rhône-Alpes qui a expérimenté la démarche en 2005 (voir encadré 1). Aussi, la loi de 2013 vient-elle conforter un mouvement de « régionalisation » engagé, en fait, deux décennies plus tôt. Rappelons-nous, avant même le lancement du plan Université 2000, les deuxièmes contrats de plan Etat-Région comportent un volet Enseignement Supérieur et Recherche. En 1995, les schémas académiques pour le développement de l'enseignement supérieur deviennent des schémas régionaux d'enseignement supérieur et de recherche traduisant une double évolution : l'affirmation de l'échelle régionale pour penser les territoires scientifiques et l'élargissement de la réflexion à des acteurs non-académiques. Les collectivités territoriales financent alors un nombre limité d'opérations immobilières pour faire face à la progression des effectifs dans les premiers cycles universitaires.

**Encadré 1 - Le Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche, de la Technologie et de la Culture Scientifique et Technique de Rhône-Alpes – résumé de l'entretien avec René Fougères, vice-président du Conseil régional (juin 2009)**

La politique régionale est lancée dès 2004 dans le cadre de la construction d'une société de la connaissance. La consultation préalable à l'élaboration du schéma a réuni un nombre important de groupes de travail (environ 1000 participants) à partir desquels ont été arrêtées les priorités dans 4 domaines : l'enseignement supérieur, la recherche, le transfert de technologie, la promotion de la culture scientifique et technique. Démocratiser l'accès aux études, développer une offre de formation en lien avec les pôles de compétitivité, internationaliser la formation et la recherche, structurer la communauté des chercheurs, mettre en relation les entreprises et les pôles de compétitivité constituent les principaux axes devant structurer l'action régionale. La typologie établie par le Conseil Régional distingue 4 types de sites faisant l'objet de politiques ciblées : les grandes métropoles scientifiques (Lyon et Grenoble), les territoires situés dans l'aire de proximité d'une université de plein exercice (Savoie et Saint-Etienne), les territoires à antennes universitaires (Bourg-en-Bresse, Roanne, Valence) et les territoires éloignés géographiquement ou culturellement de l'enseignement supérieur. En matière d'aménagement du territoire, l'objectif est de maintenir la présence des universités sur tous les territoires (y compris les plus distants) et établir des schémas locaux de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les villes moyennes accueillant une antenne.

Quelques décennies plus tard, le soutien des Régions à l'enseignement supérieur et à la recherche représente près d'un million d'euros (données 2012 de l'ARF). Du fait de leur implication financière croissante, rien d'étonnant à ce que les Régions aient cherché à définir leur place dans une politique ne relevant pas de leur compétence mais dont les incidences économiques locales sont réelles. Comme le notent J. Aust et S. Gardon<sup>5</sup> à propos de l'expérience rhône-alpine, les interventions régionales se structurent dans l'ombre de l'Etat et de la communauté académique. Le processus de contractualisation est cependant soutenu par la convention-cadre de coopération signé en octobre 2009 par l'Association des Régions Françaises (ARF) et la Conférence des Présidents d'Université. Un acte fort qui intervient dans un contexte de moindre concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales. S'en suivra une première vague de schémas élaborés par les Régions. Mais, les principes qu'ils défendent, comme celui de l'équilibre territorial, sont mis en tension avec les dispositifs initiés par la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme sur la recherche. Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES), Réseaux Thématiques de Recherches Avancées ou de Soins (RTRA/RTRS) traduisent « un désajustement » entre la politique ministérielle et l'action régionale, faisant entrer dans un jeu concurrent l'acteur métropolitain.

## 1.2 Vers une normalisation des stratégies régionales ?

Alors, que change l'inscription dans la loi l'obligation pour les régions d'élaborer ces schémas ? On peut y voir une certaine normalisation des stratégies régionales, une manière pour l'Etat de « gouverner à distance » (R. Epstein, 2005) une politique dont la mise en œuvre s'est largement complexifiée. Le rôle croissant des Régions, non seulement dans le financement des équipements mais aussi dans le soutien à la recherche, en a déplacé le centre de gravité vers les territoires. Si l'on ajoute à cela l'autonomie acquise des établissements, la nécessité d'articuler les différents projets est devenue une priorité. La définition d'une stratégie nationale d'enseignement supérieur (StraNES) va dans ce sens en offrant un cadre d'objectifs en cohérence avec la stratégie nationale de recherche (SNR) et le plan national pour l'innovation (PNI) (voir encadré 2).

On peut également y voir un alignement de la politique nationale sur les exigences du Conseil européen de « renforcer la capacité régionale en matière de recherche et d'innovation » (février 2013) et d'augmenter de manière significative la part des jeunes diplômés du supérieur. La réponse apportée par la loi Fioraso est de placer les

---

<sup>5</sup> Aust J., Gardon S., (2012), Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur (1987-2010), dans Mespoulet M. (dir), *Université et Territoires*, Presses Universitaires de Rennes, p. 33-45



Régions dans un rôle de pilote en accord avec le 8<sup>ème</sup> programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation (Horizons 2020) qui mise sur une « une croissance intelligente, durable et inclusive » des territoires. La nouvelle politique de compétitivité repose sur une « spécialisation intelligente » des régions (Smart Specialisation Strategies), combinaison de théories d'économie géographique et d'innovation et des systèmes productifs locaux<sup>6</sup>. Il faut souligner par ailleurs que l'octroi des fonds européen de développement régional (FEDER) est désormais conditionné à l'élaboration stratégique de politiques régionales d'innovation et de recherche.

#### **Encadré 2 – Le livre blanc de l'enseignement supérieur<sup>7</sup>**

La loi du 22 juillet 2013 a fondé un exercice nouveau, celui de l'élaboration d'un Livre Blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche, constitué à partir de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur et de celle de la recherche<sup>8</sup>. Cette même loi a prévu que soient élaborées :

- une stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) révisée tous les cinq ans. Elle doit définir les objectifs nationaux engageant l'avenir à l'horizon des dix prochaines années et présenter les moyens de les atteindre<sup>9</sup> ;
- une stratégie nationale de recherche (S.N.R.), comportant une programmation pluriannuelle des moyens et élaborée sous la coordination du ministre chargé de la recherche en concertation avec la société civile. Elle est élaborée en cohérence avec celle de l'Union européenne. Il s'agit d'identifier un nombre limité de priorités scientifiques et technologiques permettant de répondre aux défis majeurs des prochaines décennies. La S.N.R. s'appuie sur une concertation avec la communauté scientifique et universitaire et le monde socio-économique ;

---

<sup>6</sup> Porter M., (1986), *L'avantage concurrentiel*, Paris, InterEditions ; Maillat D., (1996), Du district industriel au milieu innovateur : contribution à une analyse des organisations productives territorialisées, *Working paper, IREER*, ; Krugman P. et Venables A., (1995) « Globalization and the Inequality of Nations », *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 110(4), pages 857-80, November.

<sup>7</sup> Il regroupe la **stratégie nationale de recherche** (S.N.R.) et la **stratégie nationale de l'enseignement supérieur** (StraNES) et comprend notamment la programmation des moyens nécessaires pour la mise en œuvre des deux stratégies. Les résultats de ces stratégies feront l'objet d'une présentation devant le Parlement tous les cinq ans.

<sup>8</sup> Stratégie nationale pour l'enseignement supérieur, rapport d'étape du comité StraNES, juillet 2014, p. 14.

<sup>9</sup> Les objectifs fixés dans le rapport d'étape correspondent à ceux définis dans la lettre de mission du comité (p. 60) : l'accès à l'enseignement supérieur plus grand nombre du supérieur ; réduire les inégalités et permettre la réussite de tous ; l'ouverture de l'enseignement supérieur sur le monde en termes d'attractivité et de mobilité étudiante ; l'inscription dans les territoires en favorisant l'articulation des différents niveaux stratégiques ; la coordination des acteurs de l'enseignement supérieur ; les moyens budgétaires de l'enseignement supérieur à travers l'évolution des modes de financement.

- enfin, le plan national pour l'innovation (PNI) présenté le 5 novembre 2013 comporte trois priorités : stimuler la culture de l'innovation dans l'enseignement supérieur, encourager les échanges entre laboratoires publics et privés, et fixer des priorités cohérentes. La France s'est dotée pour la première fois d'un Agenda Stratégique de la Recherche : « l'agenda France Europe 2020 », lancé le 21 mai 2014 qui fixe dix grands défis, en particulier : la transition énergétique, la ré-industrialisation et l'usine du futur, la santé, les systèmes urbains durables...

Comme on vient de le voir, l'ambition affichée à travers la loi du 22 juillet 2013 est de mettre en cohérence le développement de l'enseignement supérieur avec le double objectif de développement d'une recherche d'excellence et de réduction des inégalités sur le marché du travail. Dans un contexte croissant de concurrence entre universités (celles étant déjà financées dans le cadre de l'excellence vs les universités moyennes) l'élaboration des SRESRI constitue un enjeu partagé des Régions et des établissements d'enseignement supérieur.

## **II Illustrations à partir de quatre régions : différenciation régionale ou normalisation d'un cadre d'action ?**

Dans cette partie, nous allons examiner la mise en place de quatre schémas régionaux. Il s'agit ici de questionner les convergences et les divergences de leurs objectifs, de leur démarche et du mode de gouvernance proposé. Ces schémas nous renseignent sur la structuration des intérêts de l'action régionale au croisement des problématiques du développement scientifique et de l'aménagement du territoire. Ces territoires présentent de nombreuses disparités structurelles et des trajectoires institutionnelles différentes qui, par hypothèse, fondent une politique de différenciation. Pratiquement toutes les Régions ont un schéma validé ou en cours d'élaboration à l'exception de l'Ile-de-France (cas particulier souligné par la loi)<sup>10</sup>. Afin de tester les effets de la loi de 2013 sur leur élaboration, nous avons retenu deux schémas mis en place dans les années 2010 (Aquitaine et Basse-Normandie) et deux votés début 2014 (Haute-Normandie et Pays de Loire).

Les régions concernées par cette analyse présentent des contextes fortement marqués par leur poids sociodémographique et économique dans l'ensemble métropolitain, leur armature urbaine et la distribution des équipements d'enseignement supérieur et de recherche. Pour ne pas alourdir notre propos, ces caractéristiques sont illustrées à partir d'une carte (n°1).

---

<sup>10</sup> Sous réserve de vérification, les régions Alsace et Languedoc-Roussillon n'ont pas réalisé de schémas. Deux autres régions en sont à leur deuxième schéma : Rhône-Alpes (2005 et 2011) et PACA (2006 et 2014).

## **2.1 La concertation comme mode d'élaboration du SRESRI**

Revenons maintenant aux schémas régionaux de recherche et d'innovation. La loi indique qu'ils fixent pour une durée de cinq ans les investissements de programmes d'intérêt régional sans préciser les modes de leur élaboration.

Les quatre schémas ont été élaborés dans le cadre d'une concertation sur une période entre six et dix mois, et donné lieu à des contributions écrites, sessions de travail, ateliers thématiques et territoriaux, réunions plénières participatives. Les thèmes abordés traitent de : L'accès à l'enseignement supérieur et la réussite des étudiants ; la géographie régionale de l'ESR (aménagement du territoire, diagnostic territorial...) ; l'attractivité de l'offre de formation ; les liens entre innovation, transfert de technologies et retombées économiques pour les territoires. La question du rayonnement international de l'innovation et la recherche est citée dans deux des documents relatant la préparation des schémas. Au final, les schémas se présentent sous la forme d'un document entre 33 pages (Basse-Normandie) à 108 pages (Haute-Normandie (82 pages en Aquitaine et 52 en Pays de Loire).

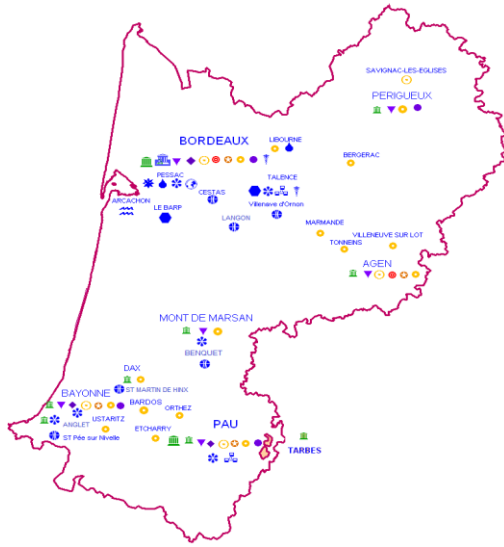
## **2.2 Des schémas qui reprennent les grandes priorités de la loi ESR...**

La lecture des quatre schémas met en évidence une forte homogénéité quant aux priorités affichées : la démocratisation de l'accès aux études supérieures, le soutien à l'économie régionale et locale, la recherche d'un équilibre territorial, et enfin développer une politique d'excellence en termes de recherche et d'innovation. Elles correspondent aux quatre objectifs formulés dans le cadre de la loi ESR : améliorer les chances de réussite des étudiants, accroître la visibilité de la recherche, renforcer la coopération entre tous les acteurs, amplifier le rayonnement international des établissements.

## Carte n°1

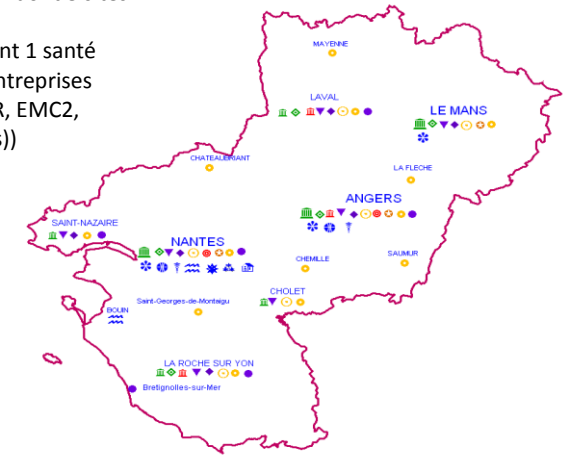
### Aquitaine

3, 303 millions d'habitants  
 4,5 % du PIB national  
 111 607 étudiants dont 71 717 inscrits à l'université  
 29 sites d'enseignement supérieur dont 7 sites universitaires  
 3 universités pluridisciplinaires dont 1 santé  
 8 167 chercheurs dont 4 581 en entreprises  
 5 pôles de compétitivité (Xylofutur, Route des lasers, Avenia, Aerospace Valley, Agri-Sud-Ouest innovation)  
 1 initiative d'excellence (Idex) portée par l'Université de Bordeaux,  
 1 Opération Campus



### Pays de la Loire

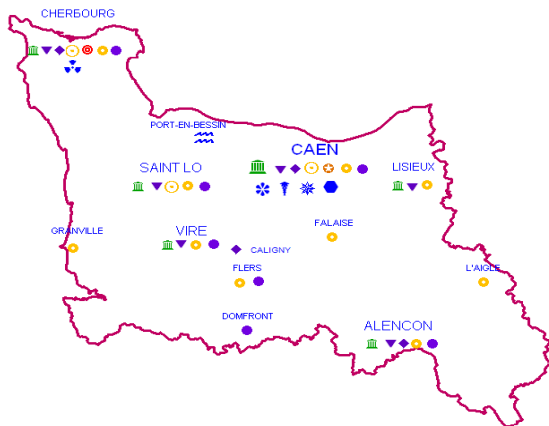
3, 658 millions d'habitants  
 5 % du PIB national  
 117 920 étudiants dont 63 767 inscrits à l'université  
 37 sites d'enseignement supérieur dont 8 sites universitaires  
 3 universités pluridisciplinaires dont 1 santé  
 7 637 chercheurs dont 2 946 en entreprises  
 4 pôles de compétitivité (iDforCAR, EMC2, Atlanpole Biothérapies, Végépolys))



- Sièges d'universités
- Sites secondaires d'universités
- Sites d'IUT
- Ecoles d'ingénieurs
- Siège de grand établissement
- Ecoles de commerce, gestion et comptabilité
- Ecoles juridiques et administratives
- Ecoles supérieures d'architecture, d'art et de culture
- Ecoles paramédicales et sociales
- Autres écoles
- CNRS
- INRA
- INSERM
- CEA
- INRIA
- IFREMER
- IRSTEA
- BRGM
- IRD

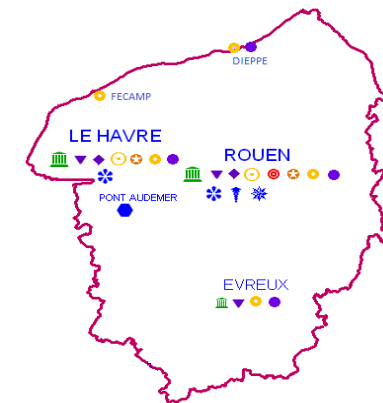
### Basse-Normandie

1, 480 million d'habitants  
 1,8 % du PIB national  
 37 038 étudiants dont 23 781 inscrits à l'université  
 27 sites d'enseignement supérieur dont 7 sites universitaires  
 1 université pluridisciplinaire santé  
 2 572 chercheurs dont 1 426 en entreprises  
 2 pôles de compétitivité (TES et Hippolia)



### Haute-Normandie

1, 848 million d'habitants  
 2,5 % du PIB national  
 54 868 étudiants dont 32 138 inscrits à l'université  
 21 sites d'enseignement supérieur dont 2 sites universitaires  
 2 universités pluridisciplinaires dont 1 santé  
 3 259 chercheurs dont 2 094 en entreprises  
 2 pôles de compétitivité (Novalog et Mov'eo)



### 2.3 ... Avec cependant une hiérarchie différente selon les régions

Parmi les quatre grandes priorités affichées dans les SRESRI, trois d'entre elles concernent la réduction des inégalités et une le développement de la recherche et l'innovation. Si les schémas présentés sont homogènes quant aux objectifs affichés, c'est par leur « hiérarchisation » qu'ils se distinguent (tableau 1). La taille de l'échantillon nous incite à la prudence pour interpréter ces variations. On peut y voir cependant la traduction de stratégies politiques nuancées quant au soutien des deux grandes orientations nationales en fonction du poids des systèmes régionaux : portage des logiques d'excellence, réussite étudiante et insertion professionnelle. L'Aquitaine, seule région dont l'université a bénéficié des investissements d'avenir (IDEX) et d'une Opération Campus<sup>1</sup> a ainsi largement mis en avant son soutien au rayonnement international de ses universités et le développement de campus innovants.

**Tableau 1 – Grandes Priorités affichées dans les SRESRI**

	<b>Aquitaine</b>	<b>Basse-Normandie</b>	<b>Haute-Normandie</b>	<b>Pays de Loire</b>
<b>Priorité 1</b>	Vers une université d'Aquitaine attractive au niveau international	Développer une politique volontariste d'accès à l'enseignement supérieur et de réussite des étudiants pour une insertion professionnelle et sociale	Développer l'attractivité de la région, de son offre de formation et de sa recherche	Permettre l'accès et la réussite du plus grand nombre à l'enseignement supérieur
<b>Priorité 2</b>	Vers des écosystèmes structurés combinant toutes les dimensions de l'innovation	Soutenir l'excellence de la recherche académique Basse-Normandie et l'émergence de nouveaux projets orientés vers les besoins de la	L'ESR au service des emplois de demain : les relations avec le monde économique et social et la valorisation de la recherche	Engager des nouvelles dynamiques collectives de développement

<sup>1</sup> Lancée en 2008, l'Opération Campus est un plan de rénovation de l'immobilier universitaire pour créer des lieux de vie et de formation pour les étudiants, enseignants-chercheurs et l'ensemble de la communauté universitaire. L'objectif est d'accroître la qualité de l'environnement et les conditions de travail des sites. Et les rendre ainsi plus attractifs auprès des étudiants et des chercheurs étrangers.

		société	régionale	
<b>Priorité 3</b>	Vers des territoires porteurs de développement et de compétences	Renforcer le transfert de technologie et de la recherche en vue de soutenir un nouveau développement de l'économie régionale	La gouvernance de l'ESRI et du SRESRI	Conforter l'attractivité et le rayonnement des Pays de la Loire
<b>Priorité 4</b>		Renforcer l'ancrage territorial de l'ESR		Mobiliser les connaissances au service de tous

A ces priorités sont associées des ambitions, qui là aussi lorsqu'on les compare sont – pour l'essentiel – identiques. Les points de convergence sont forts notamment en ce qui concerne le soutien aux économies locales et le maintien des équilibres infra-régionaux. Sur ce dernier point, qui ne constitue pas une priorité explicite des schémas, l'objectif d'une plus grande lisibilité de la carte scientifique est décliné sous la forme de « campus thématiques » accréditant l'existence de systèmes locaux d'enseignement supérieur et de recherche dans les villes moyennes (sites délocalisés des universités).

Rien ne permet cependant d'affirmer que l'ordonnement de l'affichage des priorités énoncées dans les différents schémas rend compte d'une hiérarchie entre eux. Par contre, ce qui ressort clairement est l'homogénéité de ces priorités d'un schéma à l'autre. Ce résultat peut s'analyser au regard des objectifs européens en matière de développement économique. Un certain nombre de recommandations sont prises au niveau européen qui tend notamment à améliorer les résultats des systèmes nationaux d'enseignement supérieur et de recherche, et à faciliter le transfert de connaissances et d'innovations vers la sphère productive : améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation dans l'Union Européenne ; assurer que ceux-ci soient accessibles à tous ; ouvrir l'éducation et la formation au monde extérieur. De plus, au niveau national plusieurs rapports ont contribué à alimenter la réflexion sur les attentes vis-à-vis de l'enseignement supérieur français, ses atouts et ses faiblesses<sup>2</sup> au sein d'une Europe elle-même en pleine

<sup>2</sup> M. Herbillon, *L'enseignement supérieur en Europe*, Rapport d'information déposé par la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union européenne, 2004 ; P. Aghion, E. Cohen, « Education et Croissance », *Les rapports du Conseil d'analyse économique*, n° 46, La documentation Française, Paris, 2004 ; « Regards sur l'Education », *rapport 2004 de l'OCDE*, 2004 ; P. Hetzel, *De l'université à l'emploi*, Rapport au Premier ministre, Commission du débat national Université- Emploi, 2006, p. 7. F. Goulard, *L'enseignement supérieur en France, Etat des lieux et propositions*, mai 2007.

recherche d'un nouvel élan économique. L'ensemble du système d'enseignement supérieur est interrogé : l'aspiration vers une élévation constante des qualifications professionnelles questionne fortement le rôle du système universitaire français et sa capacité à se positionner dans un espace académique sans cesse plus concurrentiel. C'est bien à ces impératifs que tentent de répondre les SRESRI, et pour tenter de déceler ce qui différencie (ou pas) ces quatre SRESRI, il est nécessaire d'entrer plus avant dans le texte et de regarder les leviers (ambitions) identifiés pour mettre en œuvre ces priorités. Ces leviers ont été regroupés en quatre grandes thématiques.

## 2.4 Lutter contre les inégalités et promouvoir l'innovation

### *La démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur*

La réduction des inégalités dans l'accès à l'enseignement supérieur est une thématique récurrente depuis le mouvement de massification des années 1990. L'enseignement supérieur a déjà réalisé des adaptations pour améliorer la formation et l'insertion professionnelle d'une partie de la jeunesse peu adaptée à son environnement : passage au format européen LMD à la fin des années 1990 ; amélioration de l'orientation des lycéens vers l'université dans le cadre de l'orientation active ; développement des licences professionnelles, lutte contre l'échec en licence (plan licence de 2007) ; stages professionnels, développement de l'alternance, formation continue, VAE...

Malgré ces transformations, dans un contexte de crise économique continue, le chômage des jeunes les moins diplômés et des adultes reste problématique. Améliorer l'orientation, la formation et l'insertion du public du supérieur reste toujours un objectif à atteindre et les Régions, au regard de leur compétence de développement économique soutiennent les initiatives qui visent la réussite des étudiants.

Basse Normandie	Haute Normandie	Aquitaine	Pays de Loire
<p><b>Ambition 1</b> – déployer une politique volontariste d'accès à l'Enseignement supérieur – faciliter la réussite des étudiants (qualité) – accompagner la construction des parcours de formation et des</p>	<p><b>Ambition 1</b> – structurer les campus comme de lieux de vie et de service</p> <p><b>Ambition 2</b> – encourager la poursuite d'études ambitieuses (diffusion de la science auprès du grand public, mobilité internationale),</p>	<p><b>Ambition 1</b> – Favoriser la réussite pour tous dans toutes les formations et tout au long de la vie</p> <p><b>Ambition 3</b> – anticiper et faciliter l'orientation et l'insertion professionnelle des étudiants – assurer la</p>	<p><b>Ambition 1</b> – permettre l'accès et la réussite du plus grand nombre à l'enseignement supérieur – un continuum bac-ba+3 à construire collectivement – valorisation de la diversité des parcours (alternance,</p>

projets professionnels	renforcer l'info/orientation, offrir des voies et parcours de formation diversifiés (VAE, apprentissage, FC)	qualité de vie étudiante	VAE...) – améliorer les conditions de vie des étudiants -
------------------------	--	--------------------------	---

### *Le soutien à l'économie régionale et locale*

Les relations entre l'enseignement supérieur et les milieux économiques sont très inégales selon les secteurs économiques. Parvenir à connecter recherche/innovation et milieux économiques reste un objectif à atteindre dans une logique d'économie de la connaissance. Même si les régions sont déjà dotées de structures dont la vocation est la diffusion de l'innovation et les transferts de technologies, ce mouvement est encore en deçà des objectifs européens. Les quatre schémas sont très homogènes sur ce registre : les établissements publics d'ESR et les milieux économiques ne sont pas suffisamment interconnectés.

<b>Basse Normandie</b>	<b>Haute Normandie</b>	<b>Aquitaine</b>	<b>Pays de Loire</b>
<b>Ambition 3</b> – soutenir coopération et réalisation de projet entre acteurs de la recherche et monde éco – mutualiser les moyens – renforcer les dynamiques innovantes et entrepreneuriales – soutenir les actions de culture scientifique, technique et industrielle	<b>Ambition 2</b> – sensibiliser à l'entreprenariat – promouvoir un enseignement supérieur tout au long de la vie en lien avec les enjeux du marché du travail et les besoins économiques locaux <b>Ambition 3</b> – connecter le potentiel de recherche avec les entreprises	<b>Ambition 1</b> – renforcer les liens sciences et société <b>Ambition 2</b> – accroître la porosité entre les acteurs socio-économiques et les établissements publics d'ESR pour favoriser la co-production – accompagner la maturation des projets, l'incubation et le développement des entreprises innovantes – mieux prendre en compte les dimensions organisationnelles et sociales de l'innovation – renforcer la politique	<b>Ambition 4</b> – mobiliser les connaissances au service de tous – Liens sciences et société – Innovation pour tous (préparer demain)



		de filières et développer une politique affirmée d'inter-filières <b>Ambition 3</b> – mettre en place une gouvernance régionale garante de l'ancrage territorial	
--	--	---	--

### *La recherche d'un équilibre territorial*

Le maintien des équilibres territoriaux a constitué un moteur fort de l'engagement des Régions pour assurer les objectifs de démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur et de soutien aux économies locales. Leur soutien au développement d'antennes situées dans les villes moyennes va dans ce sens (plan Université 2000). La réalité de la carte universitaire témoigne cependant d'une construction d'ordres territorialisés, source d'une différenciation croissante des sites.

Dans la dernière décennie, la concentration des ressources et des moyens sur les sites métropolitains pose de manière renouvelée la question des inégalités territoriales. Le double mouvement de la différenciation et de mise en compétition des établissements induit de nouveaux arbitrages qui posent de manière plus aigüe le devenir des sites intermédiaires. Certaines régions ont d'ores et déjà intégré le développement de sites scientifiques locaux dans leur analyse afin de construire (parfois de manière contractuelle) des communautés scientifiques pertinentes à même de revendiquer un rôle social, culturel et économique majeur pour le développement des territoires.

Basse Normandie	Haute Normandie	Aquitaine	Pays de Loire
<b>Ambition 4</b> – soutenir le pôle métropolitain – conforter les sites antennes – soutenir la dimension interrégionale de l'ESR (PRES Normandie université)	<b>Ambition 1</b> - Structurer des campus thématiques	<b>Ambition 1</b> – renforcer l'internationalisation de l'ESR et créer un espace transfrontalier dans le cadre de l'Eurorégion <b>Ambition 3</b> – renforcer les écosystèmes locaux (diagnostics territoriaux, transfert d'innovation...)	<b>Ambition 1</b> – lisibilité et cohérence de la carte de formation

## Recherche et innovation

L'attente vis-à-vis des universités exprime une double tension : elles doivent être (devenir) des lieux où se développe une recherche fondamentale d'excellence afin que la France joue son rôle pour que l'Union européenne atteigne l'objectif fixé à Lisbonne.

Le développement de la recherche fondamentale d'excellence repose sur la formation de plus de scientifique et ceci à des niveaux élevés. Dans le même temps, comme le montrent les données issues de l'OCDE<sup>3</sup>, la DEPP ou bien celles des enquêtes Génération du Céreq, on observe une décroissance de l'orientation vers la filière scientifique au profit de la filière santé. L'intérêt des jeunes pour les carrières en rapport avec les sciences diminue avec comme corollaire un déclin de la capacité d'innovation ainsi que de la qualité des recherches. L'enjeu de la réussite est économique : les pays riches devenant de moins en moins concurrentiels en matière de production manufacturière, le but est de concentrer les efforts sur deux étapes du *process* industriel qui créent le plus de valeur ajoutée (la conception et la commercialisation)<sup>4</sup>. Cette évolution doit être rattachée à la fois à l'objectif affiché de libre circulation des personnes et des biens sur l'espace européen, mais aussi à la volonté d'élever le niveau de formation dans cette perspective d'économie de la connaissance.

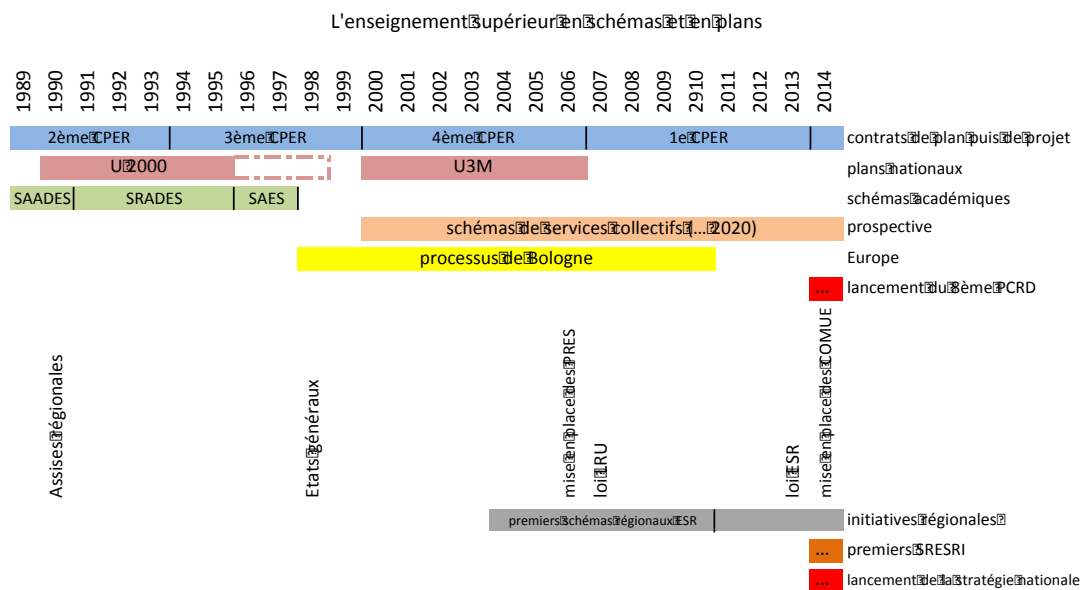
Basse Normandie	Haute Normandie	Aquitaine	Pays de Loire
<b>Ambition 2</b> - soutenir l'excellence de la recherche académique et l'émergence de nouveaux projets orientés vers les besoins de la société	<b>Ambition 1</b> des campus d'excellence (grands réseaux de recherche, accueil d'étudiants et de chercheurs à fort potentiel, visibilité nationale et internationale de la recherche, partenariat renforcé avec les grands organismes de recherche)	<b>Ambition 1</b> – accompagner le développement et la structuration des domaines scientifiques	<b>Ambition 2</b> – Investissements structurants – renouvellement de la recherche – recherche formation innovation <b>Ambition 3</b> – accueillir de nouveaux talents - Une stratégie régionale Master Doctorat tournée vers l'attractivité et le rayonnement du territoire – appuyer l'internationalisation de l'ESRI

<sup>3</sup> OCDE Evolution de l'intérêt des jeunes pour les études scientifiques et technologiques ; mai 2006

<sup>4</sup> E. Davidenkoff, S. Kahn, *Les universités sont-elles solubles dans la mondialisation ?*, Paris, Hachette Littératures, col. Essai, p. 18 et sv., 2006.

### III Une nouvelle forme de gouvernance des systèmes territoriaux d'Enseignement Supérieur Recherche et Innovation ?

Le gouvernement par schéma n'a rien d'innovateur. L'élaboration de documents définissant les orientations fondamentales de l'intervention publique est étroitement liée aux politiques sectorielles d'aménagement du territoire élaborées, par l'Etat, dans les années soixante. Les plans académiques réalisés sous l'autorité des Recteurs ont perduré bien après les lois de décentralisation. Mais, la transformation de l'action publique induite par les lois de 1982 a donné place à une participation élargie d'acteurs et la mobilisation de ressources nouvelles de manière coordonnée autour de projets territoriaux. C'est bien dans cette perspective que se construisent les nouveaux schémas régionaux. Contrairement aux contrats, ces schémas n'ont pas de portée conventionnellement. Ils constituent des outils intermédiaires pour nourrir la réflexion stratégique et la co-construction des contrats de plan 2014-2020 et des contrats d'établissement.



#### 3.1 Un travail politique d'organisation des territoires de l'économie de la connaissance

L'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation sont l'une des cinq thématiques retenues pour la préparation des futurs contrats de plan. Elle constitue un des objectifs de la stratégie Europe 2020 pour le développement d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation (une croissance intelligente et compétitive), productrice d'emplois durables favorisant la cohésion sociale et territoriale. Préparer en amont

des contrats de plan, les schémas régionaux offrent un espace de médiation pour trouver des compromis entre la pluralité des acteurs sectoriels et territoriaux, une remédiation à un déficit d'organisation. Sans doute faut-il souligner ici que la montée en puissance des Régions accompagne un effacement des services rectoraux pour penser les développements académiques. On peut d'ailleurs s'interroger sur le caractère normalisé et routinier de la démarche : concertation et consultation d'un large panel d'acteurs, recours à des cabinets de consultants, diagnostic partagé, hiérarchisation des objectifs et des actions, indicateurs d'évaluation. Aussi peut-on voir dans ces schémas, une forme de production d'un cadre normatif délocalisé pour coordonner et distribuer des ressources, l'arbitrage financier se faisant *in fine* à la signature des contrats de plan.

A ce stade de la réflexion, plusieurs questions restent en suspens. L'inscription des schémas dans un cadre légal est indissociable de la signature des futurs contrats de sites métropolitains et de la volonté des villes moyennes de ne pas rester en dehors du mouvement. Il n'est pas assuré que l'ajustement en amont suffise à stabiliser les scènes de la négociation à un niveau local. La définition d'intérêts communs est un exercice difficile. La construction d'une gouvernance régionale est à la fois la solution et le problème. La solution, car en désignant un chef de file, le législateur rend possible une coordination au plus près des intérêts des territoires régionaux et infra-régionaux. Et cette coordination est nécessaire pour faire émerger de la cohérence et dépasser des intérêts contradictoires et/ou concurrentiels. Elle est également le problème car elle touche à la capacité de mobilisation des collectivités régionales. Comme le souligne D. Filâtre (2012), convoquer les acteurs d'un territoire ne va pas de soi. La construction d'une communauté pertinente d'action collective, comme le sous-tendent les schémas régionaux, est un « défi ». Leur légitimité à définir les orientations stratégiques d'une politique qui relève de la compétence de l'Etat les place dans une position d'intermédiation. Tout l'enjeu réside dans leur capacité réelle à infléchir le cadre national. Or, on a vu lors de la mise en place des PRES et des IDEX (et plus récemment des COMUE) que l'Etat et les établissements universitaires et de recherche restent maîtres du jeu.

### **3.2 Un contexte incertain**

Cette capacité de gouvernance régionale, si elle paraît établie, est néanmoins fragile. Alors que les Régions s'imposent comme chefs de file pour penser les stratégies territoriales de formation, de recherche et d'innovation, les évolutions en cours risquent de jeter le trouble sur leur position et leur stratégie.

Le premier changement est bien sûr celui de la nouvelle carte politico-administrative qui se dessine avec la réduction du nombre de régions et l'instauration de nouvelles compétences métropolitaines. Concernant les fusions régionales, elles affectent autant

les stratégies de développement des collectivités territoriales que les services déconcentrés de l'Etat. Alors que les schémas régionaux sont soit déjà signés, soit en cours d'élaboration, comment s'équilibreront les forces en présence ? On pense bien sûr aux poids des « petites » régions scientifiques comme Poitou-Charentes et Limousin dont la fusion est annoncée avec Aquitaine. Mais toutes les situations ne sont pas problématiques. En témoignent les rapprochements anticipés des deux Normandie. Reste que ces fusions risquent de modifier de manière subtile les hiérarchies universitaires. Qu'en sera-t-il des régions qui, comme Pays de la Loire, voient leur périmètre géographique inchangé ? Enfin, quel sera l'impact de ces regroupements sur les périmètres géographiques des académies ? A ce stade de la réforme, aucun élément ne permet de dire si l'on va vers un maintien des trente rectorats ou leur réduction, même si la première option reste envisagée. On comprend bien que la réforme régionale obligera les différents acteurs à repenser leurs stratégies de développement. Cela n'ira pas sans heurt mais cela peut également constituer une formidable opportunité pour élargir leur périmètre d'action.

La deuxième évolution tient au processus de regroupement des établissements d'enseignement supérieur. Dans la logique des précédents pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les regroupements prévus par la loi de juillet 2013 (fusion, association, communauté d'université) télescopent la réforme territoriale de deux manières. D'une part, les regroupements des établissements sur un même site renforcent une vision métropolitaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. La majorité des regroupements, même s'ils se veulent académiques (exemple de l'Aquitaine dont la COMUE regroupe des universités bordelaises et l'université paloise), concerne avant tout les sièges d'établissements. Là encore, quel sera le poids des universités de Poitiers, de La Rochelle et de Limoges (toutes trois universités pluridisciplinaires) face aux puissantes universités bordelaises ? Comment s'opéreront les arbitrages académiques et politiques ? D'autre part, la redéfinition des espaces régionaux vient contrarier des rapprochements en cours. C'est là encore le cas des démarches engagées par les universités picto-charentaises, limousines et centre qui se trouvent aujourd'hui en suspens. On comprend bien la réticence du président de l'université de Poitiers à opérer un rapprochement avec la région Centre alors que la réforme territoriale pousse vers Bordeaux. On peut également penser que le rapprochement des universités ligériennes et bretonnes se trouve contrarié du fait du maintien des périmètres régionaux actuels. Autant d'incertitudes qui peuvent peser sur les trajectoires des différents établissements.

Ces quelques exemples montrent que le travail politique d'organisation des territoires scientifiques est loin d'être achevé. Régions et universités sont appelées à de nouveaux apprentissages. Les réformes en cours reposent la question de la construction d'une capacité collective de gouvernance de la carte universitaire et de recherche. L'établissement de coopération stable passe par des processus longs pour

créer des normes et un langage communs et la distribution d'incitations individualisées. C'est ce que nous ont appris les travaux de C. Stone à propos de la gouvernance urbaine. Il faudra encore du temps pour qu'une véritable gouvernance régionale de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation se mette en place.

## Conclusion

Les Régions ont contribué à structurer les échanges entre les collectivités territoriales, les services de l'Etat et la communauté académique, et ce, bien avant l'obligation des schémas. Les dynamiques qu'elles ont contribué à engager ont soutenu l'émergence de systèmes territoriaux d'enseignement supérieur et de recherche différenciés. Ces dynamiques n'ont pas pour autant effacé le rôle de l'administration centrale qui, bien qu'ayant accompagné cette régionalisation des politiques d'enseignement supérieur et de recherche, cherche aujourd'hui à en limiter les effets. La position de chef de file des régions en fait des acteurs médians, à l'interface de politiques locales et nationales. Cela marque non seulement la reconnaissance de leur capacité à structurer une organisation collective d'action publique mais aussi l'aboutissement de l'europanisation des politiques publiques à la recherche de territoires intermédiaires pour plus d'efficacité et de justice sociale. Il est par ailleurs difficile d'imaginer l'impact des évolutions en cours sur la future carte scientifique. Les fusions annoncées et la métropolisation renforcée risquent de rebattre les cartes en introduisant de nouveaux jeux d'alliance et de concurrence. Se posera alors la question des capacités mobilisatrices des Régions à maintenir des dynamiques collectives sur leur territoire.

## Bibliographie

Aust J., Gardon S. (2012), Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur (1987-2010), dans Mespoulet M. (dir), *Université et Territoires*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 33-45.

Crespy C. (2012), « L'implication des collectivités locales dans la recherche : genèse, tendances et enjeux », dans Mespoulet M. (dir), *Université et Territoires*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 47-58.

Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Revue Esprit*, Des sociétés ingouvernables ?, novembre.

Filâtre D. (2012), « Territorialité universitaire et construction politique : une exigence renouvelée », dans M. Mespoulet (dir), *Université et Territoires*, Presses Universitaires de Rennes.

Krugman P. et Venables A. (1995) « Globalization and the Inequality of Nations », *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 110(4), pp. 857-80, November.

Maillat D. (1996), Du district industriel au milieu innovateur : contribution à une analyse des organisations productives territorialisées, *Working paper*, IRER.

Pasquier R., Lemouzy L. (2013), « Métropoles & Régions : quelles règles du jeu ? », *Pouvoirs Locaux* n° 96.

Porter M. (1986), *L'avantage concurrentiel*, Paris, InterEditions.

Soldano C., Filâtre D. (2012), « Les systèmes régionaux de l'enseignement supérieur en France : disparités et inégalités territoriales », dans M. Benninghoff, F. Fassa, J.-P. Leresche (dir), *Inégalités sociales et enseignement supérieur*, Edition de Boeck, collection Perspectives en éducation et formation.

Stone, C. (1989), *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence.

Stone, C. (1993), « Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1.

# **Les contrats d'objectifs territoriaux en Aquitaine**

## **Une contribution à la construction d'une expertise collective régionale par la concertation d'acteurs des relations formation-emploi dans le cadre du développement de la décentralisation**

**Robert Pierron**

### **Résumé**

Le dispositif des contrats d'objectifs territoriaux (COT) est apparu parmi les nombreux outillages contractuels accompagnant le double mouvement d'évolution des politiques publiques en matière de formation professionnelle dans le sens, tout à la fois d'une décentralisation accrue et du développement de la concertation des acteurs au niveau régional à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Ce mouvement qui a donné lieu à de nombreux bilans et à diverses phases d'évaluation prévues dès sa mise en œuvre, a notamment vu se développer des démarches et des pratiques tendant à assurer une meilleure cohérence entre les dispositifs et voies – de formation initiales sous statut scolaire, par apprentissage et par la formation continue des jeunes et des adultes – existant au sein d'un même territoire. A partir de la loi du 20 décembre 1993 jusqu'aux actuelles réformes concernant les champs de l'éducation, des formations professionnelles et de l'orientation, le niveau régional – dans la triple acception des actions combinées de la collectivité, des services déconcentrés de l'Etat et des partenaires sociaux – n'a ainsi cessé de s'affirmer comme le cadre principal de la recherche de cette cohérence. Sous l'impulsion d'un exécutif régional issu des élections de 1998, particulièrement attentif à la liaison entre les formations de toutes natures et le développement économique, l'Aquitaine occupe l'une des premières places parmi les régions dans lesquelles les COT se sont fortement développés en tant que lieux d'émergence d'un important savoir-faire collectif et concerté, notamment symbolisé par la constitution de l'Agence Aquitaine Cap Métiers au sein de laquelle la fonction Etudes, support d'un Oref, joue un rôle technique majeur, fortement élargi à partir d'un savoir-faire ancien et reconnu, né au sein d'une structure antérieure. Cette expérience régionale apparaît finalement comme une importante contribution à la mise en place d'une expertise que peuvent s'approprier de nombreux partenaires,



conformément à un processus de démocratisation économique et sociale inscrit dans la logique de la décentralisation.

Socio-économiste, **Robert Pierron** est conseiller technique au sein du Pôle Culture, Education, Sport, Jeunesse-Solidarité, Maîtrise d'ouvrage, du Conseil régional d'Aquitaine. Placé fonctionnellement auprès de la Direction de l'Education de ce Pôle, il exerce une mission d'animation et de suivi du CPRDFP pour le volet intéressant l'Education, notamment en termes d'analyse transversale des relations entre les formations professionnelles initiales dispensées au sein des EPLE et le développement des formations dans les autres voies et dispositifs de formation professionnelle. A ce titre, il participe régulièrement à l'ensemble des réunions des instances d'analyse, de concertation et de pilotage des COT. Il a également contribué aux réflexions et aux mobilisations d'acteurs, préalables à la mise en place de l'Agence Aquitaine Cap Métiers, en ayant été chargé de l'organisation et de l'animation des trois tenues des Assises régionales de l'orientation qui ont préparé celle-ci en 2003, 2006 et 2008. Robert Pierron est aussi chercheur associé au Centre régional associé au Céreq de Bordeaux et conseiller auprès du bureau national de l'Association française pour le développement de l'enseignement technique (Afdet).

## Introduction

Les contrats d'objectifs territoriaux (COT) ont une origine ancienne (1987), qui les inscrit parmi les dispositifs de planification concertée et déconcentrée – puis décentralisée – impulsés par l'Etat. Après un démarrage difficile et inégal, leur développement a été favorisé par le mouvement de décentralisation accrue de la formation professionnelle continue, notamment des jeunes, symbolisé par la loi du 20 décembre 1993, connue comme « loi quinquennale » en raison de l'échelonnement optionnel possible des nouvelles responsabilités confiées aux Régions dans une phase de transfert de compétences, marquée notamment par celui du crédit formation individualisé (CFI).

De fait, le vocable « territorial » présent dans la dénomination des COT désigne en réalité le niveau « régional », selon un processus parallèle à l'émergence de ce niveau comme échelon principal en matière de politique de formation, mais aussi d'éducation et plus récemment d'orientation. On ne reviendra pas ici sur le caractère central ni sur les limites de pertinence de ce niveau, tant pour les analyses socio-économiques de chercheurs ou d'experts que pour l'action publique, susceptible de s'appuyer à des degrés divers sur celles-ci.

Deux points implicites sont ainsi posés, qui ne sont certes pas des postulats – puisqu'il est possible de les démontrer ou plus modestement de les illustrer –, mais plutôt des fondements de l'ensemble des considérations qui suivent. D'un part, en effet, la décentralisation doit être envisagée comme un processus plutôt que comme un état stable ou un horizon à atteindre ; les administrations déconcentrées de l'Etat, la collectivité régionale « émergente » (Pierron, 1999) et les multiples partenaires économiques et sociaux, eux-mêmes organisés et agissant à ce niveau, en sont tous les acteurs. D'autre part, ce cadre à la fois géographique et institutionnel se trouve concomitamment doté d'une double nature de produit résultant à un moment donné – on pourrait dire : *in progress*, pour employer un langage anglo-saxon – et de cadre agissant, dont les compétences et les moyens procèdent d'une longue évolution, amorcée bien avant la loi du 2 mars 1982 et l'accession de la Région au statut de collectivité territoriale, au niveau de laquelle décentralisation et régionalisation s'imbriquent de façon extrêmement serrée.

Avant de préciser l'orientation de l'approche des COT proposée ici, il est important de revenir sur trois entrées qui permettent d'en constituer l'arrière-plan selon les trois dimensions de la méthode employée, des acteurs à prendre en compte et de l'objet à considérer dans sa globalité.

### *Un concept pratique : l'adoption d'une posture permettant l'analyse*

Les pages qui suivent résultent d'une sorte d'analyse embarquée conduite par l'auteur durant plus d'une quinzaine d'années (1997-2014), marquée notamment par sa présence active au sein des diverses tenues des instances des COT en Aquitaine, en comité de pilotage plénier ou dans la configuration de groupes de travail, formels ou non, représentant au total un nombre de réunions avoisinant les 200. Le volume des matériaux ainsi mobilisables interdit bien entendu un exposé historique et narratif qui serait fastidieux ; lui a donc été préférée une présentation synthétique à partir du fonctionnement des COT aquitains en « régime de croisière » et en évolution au cours des récentes années, correspondant à ce qu'on peut considérer comme une maturité de la démarche depuis l'élaboration du PRDFP – sigle explicité comme tous les autres dans un glossaire en fin de texte – de 2009 et le vote du CPRDFP de 2011.

La posture d'observateur impliqué, agissant à la fois parmi les techniciens représentant des directions et services du Conseil régional et individuellement comme chercheur désireux de rendre compte de la réalité avec une forme de distance interprétative, renvoie en même temps à un trait caractéristique de la pratique scientifique, spécialement dans les sciences sociales, et qui consiste à admettre que fondamentalement, « *on ne réfléchit pas tout seul et on ne travaille pas tout seul* » (Dubet, 2007).

Mais il serait pour le moins présomptueux de la part de l'auteur d'aller jusqu'à s'ériger en « *analyste* » au sens de l'analyse institutionnelle telle qu'elle se présentait dans les années suivant son installation dans le paysage des outils aidant à établir – ou au moins à esquisser – une vision critique et en même temps mobilisatrice d'un objet social (Authier, Hess, 1981). Pour reprendre les termes précis définissant l'analyse institutionnelle en quelque sorte dans sa pureté native, elle devrait susciter « *une pensée du mouvement qui fait l'institution* » (ibid., p.5), programme dont l'ampleur excède largement les objectifs raisonnables poursuivis ici. Cependant, même l'analyste le plus modeste ne peut complètement renoncer à son ambition intime et s'autoriser un peu à penser qu'il « *révèle la spécificité de l'institution dans laquelle il se trouve* » (ibid., p.79).

### *Les COT comme lieu d'un processus d'appropriation aux aspects multiples*

Or, en l'espèce, il est important de reconnaître que la Région constitue par construction une institution comportant des caractéristiques uniques par la combinaison de ressources dont l'a progressivement dotée le législateur en matière de capacités délibératives et de possibilités de participer à des concertations, voire de les organiser. L'existence d'une assemblée socio-professionnelle consultative fonctionnant en son sein – le CESER – est évidemment un élément allant dans le même sens.

Cette dimension délibérative marquée du niveau régional apparaît particulièrement net dans le cas dans le champ des formations prises dans leur ensemble, qu'elles soient initiales ou continues. Elle se traduit notamment par l'existence de dispositifs et organes de concertation dont la forme la plus récente est celle des CREFOP mis en place dans les derniers mois de 2014.

Dans ce contexte général la pratique des COT en Aquitaine, partant du cadre législatif et réglementaire national, a résulté de la volonté de l'institution régionale d'y consacrer des moyens, non seulement au travers du travail direct de ces agents, mais encore grâce aux dotations importantes accordée de façon suivie à une structure partenariale périphérique – l'AREPA, transformée et élargie dans ses missions en Agence Aquitaine Cap Métiers – et de lui permettre ainsi de s'affirmer comme une capacité d'expertise reconnue par tous.

Un terrain d'observation constitué d'une seule région ne saurait certes pas être considéré comme totalement représentatif de la situation dans l'ensemble des régions, mais il offre au moins une illustration claire de ce que peut produire l'apprentissage collectif d'une pratique concertée de la décentralisation croissante du pilotage des formations professionnelles, selon une logique d'« appropriation » par ceux qui en sont les acteurs.

A la fois sous-jacent et central en regard de nombreux éléments présentés ici, ce concept d'appropriation, s'agissant notamment de l'assimilation de multiples informations économiques et sociales mobilisées dans les travaux des COT, peut être défini comme « *l'action ou le résultat de l'action tendant à s'attribuer quelque chose et à le faire sien* » (Pierron, 2011). Les réformes successives (touchant par exemple les compétences ou les dispositifs) ne sont donc pas considérées ici en tant que telles, mais plutôt comme éléments constitutifs d'une toile de fond des pratiques d'acteurs qui s'en sont plus ou moins saisis en les assimilant.

L'un des intérêts majeurs des échanges dont les COT sont le théâtre en vue de l'élaboration de « diagnostics partagés », c'est bien de pouvoir les considérer comme des lieux de mise en œuvre d'outils et de méthodes indispensables. C'est particulièrement le cas des usages des nomenclatures socio-économiques pour véritablement permettre une lecture de la société par elle-même et fournir les instruments nécessaires aux différents acteurs et pas seulement aux « experts » (Durand, 2009).

#### *A la recherche d'une cohérence toujours posée mais jamais définie*

Comme le phénomène de l'« appropriation », la notion de « cohérence » des choix touchant les diverses formations professionnelles, apparue pour la première fois dans la loi du 20 décembre 1993 déjà évoquée plus haut, doit être considérée comme centrale, même si sa définition ne saurait être simple et ne saurait se réduire à une

comptabilité purement arithmétique, strictement additive, des effectifs formés au travers de l'ensemble des voies et dispositifs.

Les grandes démarches de cadrage qu'on pouvait regrouper sous le nom générique de « PRDF » à travers leurs appellations successives, jusqu'à l'extension récente – en CPRDFOP – des CPRDFP au pilotage des dispositifs d'orientation dans le cadre du SPRO, ont toutes été caractérisées, en Aquitaine, par un parti-pris d'analyse globale de l'ensemble des moyens de formation professionnelle. Ce choix se retrouve depuis le Schéma régional des formations de 1988 jusqu'au CPRDFP signé le 8 mars 2012 entre le Président du Conseil régional, les représentants de l'Etat et les partenaires sociaux à travers le représentant de la Copire, en passant par les PRD-FPJ, PRDF et PRDFP adoptés à différentes dates intermédiaires.

L'ambition de réflexion d'ensemble que portent les démarches des PRDF et de leurs succédanés est clairement affirmée. Il ne s'agit pas, en effet, selon les textes, de parler de **LA** formation professionnelle, mais bien **DES** formation**S** professionnelle**S**, vocable parfaitement clair pour éviter de réduire un ensemble de composantes à une seule d'entre elles, par exemple la formation professionnelle continue.

L'approche globale nécessaire est notamment rendue délicate par la dichotomie culturelle fortement enracinée qui existe traditionnellement dans l'action publique en France entre le ministère chargé de l'Education et celui en charge du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Au demeurant ces différences d'approche existent aussi à l'intérieur de l'institution régionale, tant au sein des services que parmi les élus en charge de diverses délégations et elles se retrouvent aussi du côté des partenaires sociaux.

Dans ce contexte, l'intérêt des COT en Aquitaine est très probablement d'avoir fortement contribué, au fil des années, à accréditer l'idée qu'il était nécessaire de travailler de façon transparente sur tous les moyens de formation et de dépasser les « prés carrés » et les raisonnements en « tuyaux verticaux » pour que chaque responsable cesse de défendre jalousement sa capacité d'intervention sur « son » domaine, en ignorant ce qui se passe à côté dans le même champ professionnel et en allant jusqu'à ressentir le simple échange d'informations comme un insupportable risque de concurrence ou d'intrusion.

Au total, l'établissement d'une vue d'ensemble des formations professionnelles et plus encore l'idée de parvenir entre elles à l'instauration de la « cohérence » exprimée par le législateur en 1993 pourraient encore apparaître l'un et l'autre comme fort peu réalistes en raison des risques de morcellement qui menacent tout à la fois la pensée et l'action. Pourtant, le cadre des COT, certes à une échelle spatio-temporelle modeste, semble indiquer que la réflexion d'ensemble est possible en matière de formations et qu'elle illustre peut-être même une riche potentialité inscrite dans la décentralisation comme un véritable enjeu de société. En ce sens, le cas aquitain,

qu'on ne saurait évidemment pas ériger en modèle absolu, esquisse sans doute de façon très sensible une orientation significative.

### *Les articulations de l'analyse proposée*

L'idée qu'on entreprend de développer ici est d'abord que les COT constituent – ou peuvent constituer – des cadres d'analyse, de concertation et d'aide à la décision, qui contribuent à assurer la cohérence des choix intéressant les formations professionnelles d'un domaine donné sur un territoire régional donné. Il apparaît ensuite que leur intérêt réside principalement dans le contenu large des échanges qui s'y produisent, en permettant de ce fait la construction de synthèses d'informations mutualisées utiles à l'enrichissement des connaissances de tous les participants et favorables à l'action collective. Enfin, de ce fait et en dépit des critiques qu'ils ont parfois rencontrées, les COT offrent réellement, de façon plus large, un socle et un réservoir d'idées en amont de la fabrication d'une politique publique.

Les trois parties ainsi dessinées sont donc respectivement centrées sur une caractérisation générale de ce que sont les COT en Aquitaine **(1)**, puis sur une analyse du travail qui s'y accomplit **(2)** et pour terminer sur une recherche des suites et des évolutions possibles du dispositif **(3)**. La partie 1 est légèrement plus longue que les deux autres, en raison de son caractère descriptif. Elle est cependant nettement abrégée en regard de la version d'étude, plus développée, dont elle est issue. Les parties 2 et 3 sont plus ramassées, en raison de la nature de l'exposé d'idées qui les caractérisent.

## **I L'idéal type : caractérisation d'un contrat d'objectifs territorial en « régime de croisière »**

La notion de « contrat d'objectifs » est employée dans des domaines très variés et pas seulement dans les politiques publiques. Dans le champ des formations professionnelles, il existe de nombreuses procédures contractuelles, à travers lesquelles des partenaires s'assignent en commun l'obtention d'un certain nombre de résultats quantitatifs et qualitatifs dans un domaine précis, par exemple à travers les COM élaborés pour développer l'apprentissage. Les COT, quant à eux, ne couvrent pas un seul domaine de formation au sein duquel quelques objectifs sont visés, mais l'ensemble des aspects de toutes les formations sur un territoire et un champ donnés, dans un contexte d'interventions de partenaires multiples, en développant librement des procédures permettant un travail collectif approfondi entre ces partenaires.

### **1.1 Le concept de principe et ce qui se fait dans un contexte de « compétences partagées »**

En regard de ce qui se passe dans les procédures habituelles de mise en place d'une gouvernance par des procédures qui apparaissent comme l'un des grands instruments de politique publique accompagnant la décentralisation (Gaudin, 1999), les COT présentent des traits particuliers. Plus sans doute que dans la majorité des autres démarches comparables, c'est l'établissement du diagnostic porté sur une situation qui paraît constituer en lui-même une forte part de l'action commune, l'enjeu étant même de dépasser la simple juxtaposition des actions conjointes de chacun des partenaires.

#### *La spécificité des COT parmi les procédures contractuelles*

Les COT, ne serait-ce qu'en raison de leur globalité – au moins de principe, même si l'exhaustivité n'est pas obligatoire – en regard des différentes dimensions des formations professionnelles de toute nature, ne peuvent décliner des objectifs quantitatifs détaillés, mais plutôt des principes d'action de type essentiellement qualitatif, même si de très nombreuses données statistiques sont sollicitées dans les bilans comme dans les diagnostics pluriannuels ou les groupes de travail.

Cette situation est très différente de ce se passe dans les cas de contractualisations pour ainsi dire homogènes en raison de la stricte angularité de leurs champs. C'est par exemple ce qui peut s'observer dans les cas des démarches spécifiques qui existent en matière d'apprentissage (COM) ou de FPC (ADEC décliné en EDEC animés par la DIRECCTE). Ces deux dispositifs se sont inscrits avec d'autres parmi les multiples actions citées et analysées dans les diagnostics, les textes des contrats eux-mêmes et les bilans établis au sein des COT, faisant ainsi de ceux-ci des contrats « enveloppes » englobant d'autres démarches contractuelles ou tout au moins s'y référant.

#### *Présentation des COT en Aquitaine : la contingence qualitative et quantitative des champs couverts*

Les contours des COT ne sont en aucune façon déterminés selon des critères techniques et politiques définis a priori par les services de l'Etat ou du Conseil régional. Ce qui déclenche la démarche, c'est la volonté exprimée par les représentants professionnels d'une ou plusieurs branches, agissant au sein et en nom d'organisations représentatives, c'est-à-dire reconnues comme ayant capacité à signer un contrat.

Des élus régionaux, des fonctionnaires d'Etat et a fortiori des experts et techniciens liés à l'une ou l'autre des deux entités publiques ont beau estimer qu'il serait hautement judicieux d'élaborer un COT couvrant tel ou tel secteur autour duquel une réflexion collective et un accord seraient du plus haut intérêt, cette entrée en quelque

sorte théorique et politique ne peut emporter la décision en l'absence de l'assentiment des milieux professionnels concernés.

La liste des 14 COT « vivants » en 2013-2014 en Aquitaine reflète donc un état constaté à un moment donné et une sorte d'histoire des mobilisations sectorielles effectives dans la région au cours d'une période relevant d'une durée supérieure au moyen terme et tendant vers une permanence relative dans des rapports interinstitutionnels entre puissance publique et partenaires socioéconomiques. Dans le tableau ci-après, les mots composés en caractères gras indiquent les appellations courtes commodes sous lesquelles il est possible de désigner les COT dans la suite du texte :

- . Métiers de l'**Agriculture** et des Travaux paysagers.
- . Métiers de la **Mer**.
- . Métiers des industries agroalimentaires (**IAA**).
- . Métiers de la **Métallurgie**.
- . Métiers des entreprises du **Médicament** et industrie de la **Santé**.
- . Métiers de la **Forêt** et du **Bois**.
- . Métiers des industries des **Papiers** et **Cartons**.
- . Métiers du Bâtiment et des Travaux Publics (**BTP**).
- . Métiers des services de l'**Automobile**.
- . Métiers des **Transports** et de la **Logistique**.
- . Métiers de l'**Hôtellerie Restauration** et des activités liées au **Tourisme (HRT)**.
- . Métiers de l'**Aide à domicile** et emplois familiaux.
- . Métiers du **Sport** et de l'**Animation**.
- . Métiers de la **Propreté** et des services associés.

Cette liste n'a pratiquement pas varié au cours des 5 ou 6 dernières années, voire même en regard de la situation dans les premières années de la décennie 2001-2010. Il y a en somme un important « noyau stable » des COT en Aquitaine, autorisant ainsi une observation significative sur longue période. Sous cette stabilité apparente, il convient de signaler quelques particularités, mouvements ou changements :

- Le COT **BTP** est le plus ancien, puisque sa première version remonte en fait à 1997 et qu'il est le seul dans ce cas, le dispositif ayant été peu activé avant la mandature régionale commencée en 1998, ce qui, au passage, n'était paradoxalement pas très cohérent en regard des orientations ambitieuses affichées par le PRD-FPJ adopté en 1995 par l'exécutif précédent.
- A signaler deux disparitions au cours du temps, par absence de renouvellement, du COT de la Coiffure (mono-activité) et de celui de la Plasturgie (proximité structurelle avec la **Métallurgie**).



- De même, le champ des métiers du Spectacle vivant et de la Communication n'a pu donner lieu au développement pérenne d'un COT en raison de la quasi-exclusivité en son sein des débats soulevés par la question spécifique de la gestion de l'intermittence.
- Le COT **Mer** a un statut un peu spécial et s'est réduit de fait à un « groupe de veille » dans la mesure où la mobilisation conjointe des trois secteurs professionnels qu'il réunit – la Pêche, l'Aquaculture et les Industries nautiques – a été variable et finalement assez faible.
- Trois COT ont fait l'objet d'extensions ou de regroupements qui en ont modifié – ou vont en modifier en 2015 – les contours. C'est d'abord le cas du COT **Hôtellerie-Restauration**, auquel ont voulu s'associer les activités du **Tourisme**, formant ainsi depuis quelques années un COT **HRT** qui conserve la trace forte de son identité professionnelle dominante de départ, mais a vu en même temps se renforcer sa cohérence en termes d'analyses économiques. Ensuite, dans une même logique de filière économique, les deux COT **Forêt-Bois** et **Papiers-Cartons** ont été rapprochés. Enfin, un troisième élargissement de champ est en cours à partir du COT **Aide à domicile** qui s'étend aux champs des deux Schémas des métiers du **Sanitaire** et des métiers du **Social**, déjà élaborés et votés. La logique poursuivie serait alors de constituer un regroupement dont le sens pourrait être affiché par l'adoption d'une dénomination à forte connotation symbolique autour de la notion d'ensemble des Métiers du **Soin**.

D'un point de vue quantitatif, les champs couverts se caractérisent par des différences extrêmement marquées en termes de nombre d'emplois concernés. Sur les 14 COT « vivants » en 2013-2014, on peut ainsi estimer que le critère de la masse fait apparaître trois groupes, discrétisés de la façon suivante :

- 5 COT de taille relativement étroite couvrent moins de 10.000 emplois (par ordre croissant : COT **Mer**, **Papiers-Cartons**, **Médicament-Santé**, **Propreté**, **Forêt-Bois**) ;
- 4 COT de taille moyenne regroupent de 10.000 à 25000 (par ordre croissant : COT **Sport-Animation**, **IAA**, **Automobile**, **Transports- Logistique**) ;
- 5 COT de très grande taille concernent de 30.000 à un peu plus de 90.000 emplois (par ordre croissant : COT **HRT**, **Agriculture**, **Métallurgie**, **BTP**, **Aide à domicile** [champ élargi au **Soin**]).

Hors les deux exceptions numériquement notables des chefs d'exploitation agricoles non-salariés et des artisans du BTP, la population active concernée est formée de salariés. Ainsi, il est possible d'estimer le taux de pénétration de la démarche des COT à un peu plus de 35% de l'emploi salarié régional et à 53% de l'emploi salarié du secteur marchand, agriculture comprise.

Ce résultat s'explique par la faible proportion des emplois du tertiaire, même en excluant le secteur non marchand, se trouvant couvert par un COT. Certes, certaines branches relevant des services ont signé un COT, mais d'autres, aux effectifs très importants, comme le Commerce et la distribution ou la Banque et l'Assurance, ne l'ont pas fait.

Si on essaie de rapprocher la situation en Aquitaine de celle observée dans d'autres régions, on observe que certains secteurs ne sont pas ou peu couverts par des COT, tandis que d'autres le sont fréquemment, ce qui peut s'expliquer par les positions prises à l'intérieur de certaines branches au plan national (cf. infra 1.2).

Une étude un peu ancienne, (Amnyos & Dubouchet-Berlioz consultants, 2008), commanditée par le CPNTLV, mais fortement documentée et structurellement valide quant à la caractérisation de l'usage des COT dans les régions, situe l'Aquitaine comme se trouvant, avec la Bretagne, en tête pour le nombre de COT signés et mentionnés dans les documents stratégiques comme les CPER et les PRDF eux-mêmes. Parmi les régions dans lesquelles des nombres significatifs de COT avaient été signés et affichés parmi les démarches de prospective formation-emploi, on relève aussi les noms de Midi-Pyrénées, des Pays de la Loire et de Poitou-Charentes, c'est-à-dire de régions dans lesquelles avaient été mises en œuvre des analyses et des concertations ayant recours aux cadres méthodologiques fondés sur une instrumentation de type Argos/GFE, développée et proposée par un groupe de chercheurs universitaires toulousains (Fourcade, Ourliac, Ourtau, 1992). Le Limousin a également développé des COT après l'utilisation de cette même instrumentation.

Il est intéressant de remarquer ici que l'instrumentation Argos/GFE était citée et analysée en premier de façon critique dans les travaux d'évaluation nationale publiés en 2006, qui portaient sur les outils et méthodes facilitant « *la construction de partenariats à partir de coopérations fondées sur la confrontation de données statistiques aux informations plus qualitatives détenues par les acteurs* » (Cart, Hillau, Lainé, 2006). Au demeurant cependant, la relation notable qui paraît avoir existé entre le développement des contrats d'objectifs et une culture de la concertation fondée sur un outillage technique bien précis, n'est ni strictement causale ni exclusive. En même temps, c'est bien le fait que des outillages techniques cohérents aient été adoptés dans des régions qui semblent avoir facilité partout le développement des COT, ce qu'illustrent les cas de l'Alsace, la Bourgogne ou Rhône-Alpes, avec en plus la constitution du Prao dans ce dernier cas.

On observe aussi, en Aquitaine comme ailleurs que les organisations professionnelles représentatives des activités industrielles, BTP compris – et aussi l'Agriculture – sont en moyenne plus enclines à signer des contrats d'objectifs que les organisations des branches tertiaires, ce qu'illustrent par exemple les cas de la Franche-Comté ou de la Haute-Normandie.

### *La diversité des entrées d'analyse et des échanges au sein des COT*

La taille des champs couverts n'est pas neutre quant à la vie des COT. Elle renvoie en effet en même temps à un volume estimé du flux tendanciel annuel moyen de formés, nécessaire dans chaque champ pour assurer au moins le renouvellement de la population active.

C'est ainsi que pour les trois groupes de COT distingués plus haut en regard du nombre d'emplois couverts, ces flux annuels – résultant d'un solde entre les départs et les arrivées, sans tenir compte des mobilités professionnelles affectant les secteurs considérés – se répartissent comme suit :

- Pour les COT portant sur des champs d'activité et d'emploi relativement étroits, les flux annuels de formés attendus ont des ordres de grandeur échelonnés de 50 à 300.
- En ce qui concerne les COT dits de taille moyenne, ces flux sont de 300 à plus de 800.
- S'agissant des COT de grande taille, les flux de formés en vue de l'entrée sur le marché du travail des activités correspondantes se situent entre 1000 et un peu plus de 3000.

A cette estimation quantitative, doivent être ajoutées des considérations qualitatives multiples qui découlent des procédures de préparation et du déroulement des réunions, tant en raison de la diversité des partenaires actifs dans ces réunions que de l'importance des sujets abordés dans les diagnostics et prévus dans les rubriques des « grilles d'entretien » (pour les enquêtes en amont) ou de la « grille d'animation » (pour les réunions elles-mêmes).

Sans aller jusqu'à la construction d'une typologie systématique des COT, qu'il est par ailleurs possible d'esquisser (cf. infra, 3.1), il apparaît que la diversité des champs considérés et aussi de la variété de la nature et de l'organisation des branches, induit des configurations très différentes des débats, par-delà l'existence d'un tronc commun méthodologique renvoyant aussi à l'histoire des professions.

Tout cela indique assez bien ce qu'est l'enjeu des travaux des COT.

*Le rapprochement – ou au moins la mise en présence – des logiques diverses à l'œuvre dans un champ d'activité donné et son exploitation par des moyens techniques importants*

La structure tripartite Etat/Région/Branche(s) se décline parfois en des nombres et des diversités considérables de services et de personnes physiques impliqués. Non seulement les institutions ou entités signataires – c'est-à-dire engagées dans la réalisation des grands objectifs formulés en commun – peuvent être représentées, dans les phases de la « vie » réelle d'un COT par plusieurs personnes selon une « géométrie variable » (élus, fonctionnaires ou responsables de niveau hiérarchique

varié...), mais encore, sont présents aux réunions – et notamment au comité de pilotage – des organismes non signataires, mais techniquement indispensables (Pôle Emploi ex- ANPE, FAF ou OPCA, et bien sûr Aquitaine Cap Métiers ex-AREPA en tant que support de l' Oref...).

Structurellement et fonctionnellement, un COT implique donc une importante mobilisation humaine qu'on peut mesurer à travers les listes d'institutions et services ayant contribué à l'établissement des diagnostics (cf. documents consultables sur le site d'Aquitaine Cap Métiers, indiqué en annexe).

Au sein de la Région, la Direction de la Formation professionnelle continue est responsable de l'organisation et de l'animation des COT ; la Direction de l'Apprentissage, située au sein de la même Direction Générale Adjointe et la Direction de l'Education participent en permanence aux travaux, auxquels s'associent plus ponctuellement d'autres services.

Les branches sont représentées par des organisations d'employeurs et non par les partenaires sociaux au sens plein, même si la présence des OPCA assure dans de nombreux cas une sorte de paritarisme qu'on pourrait qualifier d'informationnel – existant en arrière-plan des CRPEFP –, adossé en même temps au fait que l'Etat et la Région ont voulu, sur proposition de la seconde, que le représentant de la Copire soit signataire du CPRDFP en 2012. A côté des élus professionnels, les responsables techniques des structures des branches jouent un rôle important dans les travaux, contribuant notamment à la mise à disposition des expertises de leurs organisations.

La situation particulière d'Aquitaine Cap Métiers – et auparavant de l'AREPA – doit être soulignée. Sa légitimité technique est forte et ancienne. Elle découle d'une véritable culture des relations formation-emploi qui n'a cessé de s'y approfondir à partir de la constitution, du renouvellement et du renforcement d'une équipe technique, développée dès le milieu des années 1990-2000 et largement reconnue (cf. infra, 2.2) par des réalisations antérieures. La mise en œuvre des COT en Aquitaine résulte donc de la concomitance des trois éléments que sont la mobilisation d'un certain nombre de branches, la volonté de l'Etat et de la Région de répondre à celle-ci, mais aussi de la part de la Région elle-même, le renforcement des commandes adressées et des moyens alloués à une structure jouant un rôle d'Oref accentué et renforcé.

L'équilibre dynamique ainsi créé n'a pu exister, durer et se conforter qu'en observant de façon scrupuleuse, au-delà d'un excellent climat technique et humain, particulièrement propice à la mobilisation collective, une distinction nette dans les rôles et les tâches de chaque composante, en séparant nettement ce qui relève des analyses concertées, des aides à la décision, des instructions de décisions et des décisions elles-mêmes.

## 1.2 Les procédures constitutives de la « vie » d'un COT

Le régime « de croisière » des COT tel qu'il s'est établi dans les années 2000 a conduit à une organisation type d'un système de missions, de tâches, d'organes et de réunions, depuis la décision de départ de lancer l'élaboration d'un COT, jusqu'à la définition de la relation – proche ou non – que celui-ci doit entretenir avec des décisions, notamment financières, en passant par l'organisation de phases et de règles concernant l'organisation du travail collectif.

Sans entrer dans le détail du fonctionnement des différentes procédures, il est intéressant d'en rappeler les grandes lignes.

*A l'origine : préparation, décision de lancement, élaboration ou renouvellement d'un COT et de son contenu*

Il convient de rappeler le rôle moteur des professionnels, qui a déjà été souligné. L'origine réelle de la démarche est cependant variable, puisqu'elle naît de la rencontre de l'orientation des politiques des branches au niveau national (ce qui est manifeste pour les domaines dans lesquels il a été fréquemment signé des COT dans les régions) et de l'expression spécifique de besoins (y compris pour adapter les instructions nationales internes aux branches, voire permettre l'expression régionale spécifique des représentants de certaines activités, ce qui peut arriver dans des branches dont la structuration est récente et légère).

En Aquitaine, une « routine » s'est ainsi établie dans les années 2000, dont les grandes étapes ont été les suivantes :

- Contacts, décision de principe de construire ou de renouveler un COT.
- Mission technique (AREPA, puis Cap Métiers) d'établir un diagnostic (ou un bilan et diagnostic) de départ.
- Rédaction du COT proprement dit (cf. ci-dessous les rubriques standards) et signature par les parties.

Cette « routine » a permis d'établir un plan type dont on peut fournir la structure des rubriques de façon simplifiée. En préambule, sont rappelés les visas des différents textes définissant la nature et la portée de la démarche ; puis des chapitres subdivisés en articles indiquent et développent les objets relevant du COT :

### **CHAPITRE I – UNE STRATEGIE REGIONALE PARTAGEE**

1. Objet du contrat / 2. Mise en œuvre du contrat /3. Champ d'intervention du contrat /4. Champ d'application/5. Le cadre général et les enjeux formation-emploi du secteur.

### **CHAPITRE II – LES ORIENTATIONS EN MATIERE DE FORMATION(S) PROFESSIONNELLE(S) ET DE VAE**

6. Objectifs prioritaires/7. Résultats attendus/8. Pistes et moyens d'action/8.1. Au titre des cartes des formations initiales/8.2. Au titre des formations pour les demandeurs d'emploi/8.3. Au titre de la formation continue des salariés/8.4. Au titre de l'accompagnement des mutations socio-économiques du secteur.

### **CHAPITRE III – L'ATTRACTIVITE DES METIERS ET L'OBSERVATION DES PERSPECTIVES D'EMPLOI**

9. L'accueil, l'information et l'orientation du public/9.1. Objectifs prioritaires/9.2. Résultats attendus/9.3. Pistes et moyens d'action/10. Observation et suivi de la relation formation-emploi/10.1. Objectifs prioritaires/10.2 Résultats attendus/10.3 Pistes et moyens d'action

### **CHAPITRE IV – PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT**

11. Les instances décisionnelles et opérationnelles/11.1. Les instances de gouvernance/11.1.1. Le comité de pilotage et sa composition/11.1.2. Les missions des signataires/11.2. Les groupes de travail/12. Réalisation d'un point d'analyse/13. Evaluation/13.1. Suivi des actions opérationnelles/13.2. Bilan de fin de programmation du contrat/14. Durée, validité et modifications.

A travers le caractère abstrait et d'allure normative de ce plan, il apparaît clairement que le COT couvre l'ensemble des problématiques de formation et d'emploi d'un champ donné. L'important est sans doute d'abord l'existence même du champ partenarial et interinstitutionnel ainsi créé, le cadre procédural n'étant qu'un moyen de parvenir à un travail collectif large.

*Importance et diversité des temporalités et des règles concernant les modalités de participation*

Plusieurs points précis doivent donc être soulignés dans ce qui précède :

- La constitution du comité de pilotage est tripartite mais son fonctionnement implique, comme cela a déjà été souligné, la présence d'un grand nombre de personnes physiques en raison de la pluralité des entrées traitées et des questions abordées.
- L'élaboration du diagnostic ou point d'analyse est identifiée et individualisée parmi les éléments de mise en œuvre.
- L'écriture, puis la signature du COT lui-même viennent au terme du processus d'analyse et d'élaboration.

- Des chantiers particuliers (groupes de travail « ad hoc » touchant les différents champs) sont envisagés et peuvent donner lieu à des commandes éventuelles d'études.

La durée pour laquelle un COT est signé a varié au cours du temps, oscillant entre 3 ou 4, voire 6 ans, cette dernière option ayant été rare, ainsi que la première. Le choix d'organisation actuel (cf. infra, 3.2) s'oriente vers une durée médiane de l'ordre de 4 ans, avec un bilan intermédiaire permettant un suivi et un éventuel recadrage, tout en évitant la lourdeur des bilans annuels approfondis conduits systématiquement sur l'ensemble des COT.

Le « régime de croisière » antérieurement établi, qui reposait sur une organisation cyclique, est donc fortement modifié, en particulier, quant à son premier élément – le bilan annuel et le comité de pilotage plénier –, désormais caduc.

## **II Ce qui se passe « dans » les COT : contenu et modalités des échanges**

La somme de travail qui se réalise à l'intérieur des COT est considérable, qu'il s'agisse des études initiales aboutissant à un diagnostic partagé et à ses actualisations, ou bien des contributions et apports divers qui résultent des échanges entre les participants aux réunions. En elle-même, cette accumulation d'informations partagées – parmi lesquelles existent aussi des interrogations demeurant ouvertes – est évidemment essentielle. Cependant, par-delà les contenus ainsi mis en forme, les fonctions qu'on peut attribuer à l'avancement d'un tel travail collectif interinstitutionnel doivent d'abord être considérées en tant que signes primordiaux constitutifs d'une composante majeure du développement effectif de la décentralisation.

### **2.1 En « amont » ou en « aval » de l'action ?**

Les textes législatifs eux-mêmes attribuent aux COT une certaine ambivalence. En effet, dans ce qui touche l'élaboration des PRDF et de leurs avatars successifs jusqu'aux CPRDFP étendus à l'orientation et devenus CPRDFOP, les COT sont invoqués comme devant constituer des lieux de concertation *avant* l'élaboration de ces documents de planification et en même temps, des lieux de mise en œuvre de ceux-ci *après* leur adoption.

#### *Un double positionnement juridique et pratique*

De fait, les COT sont à la fois en « amont » et en « aval » des grandes démarches de cadrage (composantes prescrites par la loi pour l'établissement des diagnostics du CPRDFP et simultanément espaces privilégiés de la mise en œuvre des grands axes de

celui-ci dans le sens d'une mobilisation optimale de l'ensemble des moyens de formation). Offrant les cadres de riches échanges, ils contribuent aussi parfois par le nombre même des composantes en jeu à une certaine balkanisation de ce qui devrait – aurait dû ? – conduire à des synthèses opérationnelles des pilotages des diverses voies et dispositifs au lieu d'en juxtaposer les bilans.

Tant à travers le contenu des diagnostics sur lesquels il repose – un groupe préparatoire de concertation s'est même réuni pour traiter explicitement du bilan et des perspectives des COT dans le cadre du CPRDFP signé en 2012 –, que par le potentiel de mobilisation d'acteurs qu'ils représentent, le dispositif des COT a joué un rôle important dans l'élaboration et la définition des orientations de ce même CPRDFP (Conseil régional d'Aquitaine, 2011).

### *Des lieux de confrontation des informations et des analyses*

Il n'y a pas de « budget COT », certes. Mais simultanément, au moins à l'intérieur d'un champ socioéconomique donné, le COT est un lieu unique de juxtaposition des réflexions et actions sur les formations professionnelles les plus diverses – y compris par des financements (Etat à travers divers ministères, spécialement par la déclinaison en région de dispositifs nationaux, comme le sont les EDEC découlant des ADEC ; Région à travers plusieurs directions et services ; fonds mutualisés des branches signataires...) – s'exerçant dans ce champ.

Sur longue période, au fil des ans, les acquis des réflexions interinstitutionnelles conduites dans les COT ont eu une influence structurante sur les pratiques des branches, notamment à travers un paritarisme passant d'une pure logique de partage gestionnaire négocié à un paritarisme s'exprimant à travers des visions prospectives communes. Dans certaines branches, le COT a probablement contribué de façon sensible à l'émergence d'un travail approfondi sur l'offre de formation au sein de la CRPEF correspondante.

Cette situation fait largement écho aux constats qui avaient pu être opérés dès le milieu des concertations d'acteurs mises en œuvre, à l'époque par l'AREPA, au sein de « groupes témoins » réunis par grands domaines de spécialités (GFE), dans le cadre de la préparation de ce qui était alors le PRD-FPJ, en utilisant la méthodologie connue sous le nom d'Argos. Le Directeur adjoint et futur Directeur du Céreq à l'époque avait en effet porté un jugement à certains égards prophétiques sur le seul véritable intérêt d'une concertation préparée par une mise en forme des informations concernant l'emploi, le marché du travail et les formations professionnelles suivant 20 champs de formation et d'emploi : « *Dans ces comptes rendus, il n'y a rien qui ne soit déjà connu. Rien d'original. Ce qui est intéressant, c'est que cette information ait été produite par des groupes de travail réunissant des acteurs régionaux et que ceux-ci en aient validé l'expression* » (Merle, 1994).



### *Les limites de l'aspiration au regard synthétique global*

L'appréciation ci-dessus est très importante. Pour autant, il serait fallacieux de considérer qu'un tel constat suffit à assurer que les diagnostics partagés, aussi riches, argumentés et enrichis soient-ils, permettraient de conduire chaque composante des systèmes de formation professionnelle à raisonner de façon véritablement globale, au-delà de ce qu'on pourrait appeler les « études de marché » auxquelles s'adonnent peu ou prou toutes les composantes de l'offre de formation.

Des exemples de risque d'un certain « réductionnisme » de l'usage des COT ont pu être observés. C'est ainsi que dans les premières années des premiers COT, la tentation d'une dérive des réunions des COT vers la construction pure et simple du PRF a été encourue. Par la suite et aujourd'hui, ce risque a été totalement écarté, pour deux raisons :

- D'une part, la procédure d'instruction du PRF a été révisée et la participation des chargés de mission territoriaux de la Région aux travaux des COT, non seulement leur a permis d'élargir leurs connaissances de l'ensemble des moyens de formation, mais encore s'agissant du PRF, les travaux des COT ne sauraient contribuer au choix des organismes opérateurs – à la « programmation » donc –, mais aux axes, aussi précis que possible, contribuant à définir les orientations de l'appel d'offre dans le respect du code des marchés en même temps que dans une logique de service public régional de la formation.
- D'autre part, en ce qui concerne l'établissement des cartes des formations professionnelles initiales – en voie scolaire et par apprentissage –, la participation des services de la Région, du rectorat et plus largement des autorités académiques, aux côtés des représentants des branches, permet, non de décider des ouvertures et fermetures au sein du COT, mais d'adosser les futures instructions à des diagnostics partagés prenant en compte un grand nombre de paramètres évoqués dans les travaux de celui-ci.

Ainsi, même si la culture de la transversalité des décisions sur l'ensemble des voies et moyens de formation n'est peut-être pas encore complètement dominante, un très important chemin a été parcouru dans ce sens et le travail accompli au sein des COT y a fortement contribué.

## **2.2 Importance des diagnostics : la structuration d'un lieu de travail partagé**

Par l'importance de son « investissement immatériel », notamment à travers les temps passés par ses agents, la collectivité régionale apporte un soutien déterminant à la démarche des COT. Cette énergie dépensée collectivement est aussi un « détour productif » par lequel les acteurs espèrent améliorer, ensemble et aussi pour chacun,

l'efficacité des formations professionnelles, en termes de développement au sens large, dans ses dimensions publiques et privées. Elle a aussi un effet d'entraînement sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs.

En ce qui concerne la Région, les moyens accordés à Cap Métiers, en plus du choix structurant concernant l'information sur les métiers eux-mêmes, vont dans le sens de la construction permanente d'une capacité experte au service des formations professionnelles en Aquitaine. C'est pourquoi la place et les fonctions d'Aquitaine Cap Métiers doivent être soulignées ici, le dispositif des COT en étant une illustration.

#### *La collecte et la mise en forme d'une masse considérable d'informations*

Il apparaît en particulier le caractère central du rôle de l'Oref (statistiques, entretiens, études, enquêtes, synthèses etc....) et la valorisation de son travail auprès des participants aux instances du COT qui ont à valider les diagnostics élaborés.

La fonction Oref d'Aquitaine Cap Métiers hérite d'une histoire de plus de 20 ans, dont on peut dire qu'elle résulte de la continuité du choix politique de la Région et son amplification considérable à travers cette institution, y compris par la construction d'un nouveau bâtiment, propre à constituer un pôle d'attraction fort au niveau régional. Cette fonction s'inscrit certes dans une dynamique générale des Oref, jouant dans les régions un rôle majeur d'« espace statistique » (Hillau, Valette, 2011). Mais on pourrait aller jusqu'à considérer qu'il porte en germe une décentralisation d'un pouvoir d'expertise, travaillant certes – et sans doublon – avec les services d'études des différents ministères en région, mais propre aussi à aller au-delà des contours habituels des organismes analogues, tels qu'ils sont nés et demeurent dans la double tutelle qu'implique leur financement dans le cadre du CPER.

A travers Aquitaine Cap Métiers et les moyens importants que lui consacre la Région, on ne saurait pourtant parler d'une sorte d'« OPA » de la collectivité. Le renforcement des capacités d'expertise de la fonction Oref ne s'est pas exercé « au profit » de la Région en tant que telle ou en « sous-traitance » – les instructions des cartes et des programmes se font au sein des services et les décisions sont prises par l'exécutif régional – et les moyens d'analyse développés au sein d'Aquitaine Cap Métiers, notamment à travers les COT, sont réellement à disposition et service de l'ensemble des acteurs et sont consultables *in fine* sur un site public (cf. sitographie en annexe).

#### *L'élargissement des missions du Carif-Oref, de l'Arepa en Aquitaine Cap Métiers*

Les travaux des COT ont été rendus possibles et ont aussi contribué rétroactivement au processus d'élargissement des capacités d'Aquitaine Cap Métiers, au-delà des limites traditionnelles d'un Carif-Oref. Peut s'opérer ainsi une valorisation en « cercles concentriques » des travaux, en partant des professionnels pour aller jusqu'aux

publics de bénéficiaires divers, à travers de la déclinaison de productions adaptées qui accentuent la qualité d'un service public régional développé dans le cadre de la décentralisation.

A contrario, l'expérimentation conduite dans le même sens à partir des années 1996-1997 ne s'appuyait pas sur une volonté politique suffisante et ne s'inscrivait évidemment pas non plus dans les dispositions d'accroissement de la décentralisation intervenues depuis cette période. Autour de l'an 2000, la production de documents d'information sur les trois voies de formation par l'ex-AREPA, reposant sur les diagnostics établi par grands domaines de formation et d'emploi au sein du PRD-FPJ (Conseil régional d'Aquitaine, 1996) – y compris par l'éphémère coédition du bulletin ECOFOR avec l'Onisep – ne pouvait être durable, en raison d'une culture de l'action transversale, insuffisamment répandue et faiblement légitimée à l'époque par un accord Etat-Région explicite, ce qui semble avoir évolué favorablement aujourd'hui (cf. infra, 3.2).

La rencontre d'une volonté politique décentralisatrice fortement portée par l'exécutif régional et de l'acquis d'un travail partenarial en profondeur dont les COT constituent une composante importante, créent vraisemblablement des conditions favorables pour de nouvelles initiatives dont Aquitaine Cap Métiers est désormais le support principal.

#### *L'horizon du pilotage concerté de l'ensemble des offres de formation professionnelle*

La limite – mais aussi l'un des horizons (ultimes ?) de ce qui a pu être mené à travers les COT – est évidemment celle du pilotage de l'offre dans toutes les voies de formation professionnelle (du précédent historique des axes de l'appel à proposition du PRF, présent dans les COT depuis l'origine, jusqu'à l'actuelle présence, au moins en termes de bilan et de réflexion fonctionnelle, des mesures de carte concernant les CFA et les lycées). Cependant, l'articulation optimale, sur l'ensemble des formations professionnelles, des phases d'analyse, de diagnostic et d'aide à la décision ne saurait relever des COT eux-mêmes et appelle sans doute d'autres évolutions organiques et fonctionnelles au sein de la collectivité et plus particulièrement, la constitution d'un champ de travail commun permanent de ses services avec ceux de l'Etat, singulièrement avec les autorités académiques.

Le consensus au sein des COT peut-il désormais résister à d'éventuels risques de divergences en face de choix difficiles, ou plus simplement en termes de conflits d'enjeux de pouvoir toujours à craindre dans des champs de « compétences partagées » ?

Contrairement à ce qu'ont parfois pu faire croire les débats sur les outils d'analyse et d'aide à la décision et leur pertinence, la question qu'il faut se poser n'est pas

technique, mais politique. L'expertise doit bien sûr être en conformité avec des canons paradigmatiques de nature scientifique et technique. Mais c'est aussi de son usage qu'il s'agit et celui-ci est d'ordre politique. Lorsqu'un chercheur qui a été fortement impliqué dans le développement d'outillage auprès de plusieurs conseils régionaux et d'Oref, souligne le lien étroit qui existe entre le mouvement de décentralisation et le « *pilotage de l'offre régionale de formation* » (Ourliac, 2005), les limites des débats seulement techniques sont clairement marquées pour être dépassées.

Ce qu'illustrent l'expérience des COT en Aquitaine et l'ensemble des démarches dans lesquelles elle s'inscrit en regard de l'histoire de cette région dans le champ des initiatives en matière d'analyse des relations entre les formations et les emplois, ce n'est certainement pas que les expertises et les outillages techniques doivent être instrumentalisés par le politique en les réduisant parfois à des fonctions symboliques, mais c'est plus fondamentalement, que seuls les objectifs politiques – au premier rang desquels la fameuse « cohérence » des choix dans les différentes formations professionnelles – déterminent le degré d'utilité et l'intérêt public de ces outillages techniques.

### **III Limites et perspectives de l'exercice conduit**

Une durée de vie de plus de 15 ans, cela peut sembler long pour un dispositif public, même s'il a évolué avec ses contextes et si en accord avec les divers partenaires, des changements organisationnels sont en cours, rendus encore plus pertinents par les réformes récemment mises en application ou envisagées à terme. L'acquis des COT en Aquitaine est reconnu comme déterminant, mais cette reconnaissance est d'abord le fait des institutions qui y sont engagées et plus particulièrement des services précis, voire des personnes nommément identifiées qui s'y impliquent, y compris les élus et permanents des organisations professionnelles. La question d'un renouveau des COT et d'une valorisation accrue de leurs apports a été posée, au moins implicitement, au sein des collectifs de réflexion afin de mieux les mettre au service de la société régionale dans son ensemble, notamment au travers de l'animation des liens entre l'évolution de l'offre de formation et l'amélioration des informations des publics confrontés aux choix d'orientation vers des formations et des métiers.

### 3.1 Les risques d' « usure » et l'évaluation de la pertinence de certains constats critiques

Comme cela a déjà été souligné le « rendement » réel des COT a pu être mis en question. C'est pourquoi, le constat opéré en même temps sur leur portée politique doit s'accompagner, certes d'une évaluation fine qui tienne compte des diversités de nature et de fonctionnement des COT – y compris dans l'optique large de leur contribution à la décentralisation –, mais aussi de quelques limites à dépasser.

#### *Le sens profond des COT par-delà leurs différentes configurations*

Une analyse typologique des 14 COT « vivants » en 2013-2014 montre qu'il existe des catégories diverses dans les mises en œuvre du dispositif. Il serait trop lourd de développer ici de façon détaillée ce qu'une telle analyse met à jour en fait, par-delà l'évidence des profondes différences de nature des activités couvertes (cf. supra, 1.1), d'écarts importants – structurels car véritablement non conjoncturels ou contingents, même s'ils peuvent parfois tenir aux personnes et à leurs postures – dans les mises en œuvre des COT en termes d'intensité et d'étendue de la mobilisation des acteurs.

A travers les COT et plus profondément que l'approche qu'en a l'institution régionale elle-même en termes juridiques et administratifs, la signification du savoir collectif qui s'est construit au fil du temps pourrait être interrogée. Pourrait-on aller alors jusqu'à chercher dans les COT une trace de cet « *impensé institutionnel* » qui pourrait bien être le cœur de la construction régionale à travers la décentralisation ? « *La relation entre les gens et les choses qu'ils nomment n'est jamais statique* » et si finalement « *nommer, c'est créer* » (Douglas, 2004), l'intensité des échanges au sein des COT contribuerait à donner une réponse positive à une telle question et constituerait une manifestation forte de la construction effective d'une collectivité décentralisée, au sens plénier des deux termes.

#### *Des pratiques s'inscrivant de façon exemplaire dans le processus de décentralisation ?*

Pour ceux qui sont impliqués dans les COT, leur contribution à un développement de la décentralisation ne fait aucun doute, en termes de meilleure mise en œuvre de responsabilités concertées et partagées. Cependant les COT ne sont pas seuls et d'autres démarches sectorielles, thématiques ou territoriales contribuent aussi à ce grand mouvement d'ingénierie de politique publique et sont sans doute plus visibles (cas par exemple des Pôles d'excellence du CPRDFP, dont les premiers prototypes mis en place en Gironde et en Dordogne apparaissent prometteurs à travers des domaines professionnels et des secteurs fortement symboliques comme la maintenance aéronautique et les métiers du luxe).

La pratique collective des acteurs et jusqu'à l'implication des individus soulignent l'existence d'une « congruence » décentralisation/régionalisation, en particulier dans

le champ de l'emploi, des formations et des relations formation-emploi. Dans ce triple champ, il y a véritablement un « *bien-fondé* », construit et reconnu, du niveau démoéconomique et du cadre institutionnel correspondant à l'échelle régionale (Pierron, 1999), l'un et l'autre se superposant de façon efficiente aux compétences dominantes tournant autour du développement, indissolublement dépendant, quant à lui, des investissements dans les capacités humaines par l'éducation, la formation et aussi la recherche ensemble au cœur des orientations de la politique régionale.

#### *Quelques limites strictes difficiles à surmonter*

Le problème des domaines non couverts par les COT demeure épineux, d'autant qu'il ne peut y avoir de COT sans volonté des représentants des branches. L'introduction de quelques travaux communs à des COT différents et surtout la problématique des « métiers transversaux » peut permettre de pallier, au moins partiellement, l'inconvénient de ces « trous ». Cependant, les analyses de ce type (croisement spécialités/secteurs, prise en compte des parcours professionnels par des approches longitudinales...), s'ils elles présentent l'avantage de renouer avec la pertinence paradigmatique de l'approche de la démarche Argos/GFE, présente la même limite d'application pratique que celle-ci : la difficulté à obtenir des décisions concertées sortant des logiques sectorielles verticales.

Deux éléments acquis sont à souligner, qui devront faire l'objet de nouveaux développements au sein des COT pour accroître la place de la nécessaire entrée transversale permettant de dépasser le caractère rigide des approches de branches au sens strict.

D'un côté, il doit y avoir un retour aux « leçons » de la logique de diffusion spécialités/secteurs, qui n'a jamais été abandonnée dans les travaux régionaux, par exemple sur les métiers de la conduite de procédé (AREPA, 2004) et a fait l'objet d'un retour sous l'impulsion de la Région concernant plus largement les métiers transversaux de l'industrie et du transport (Aquitaine Cap Métiers, 2013). Cette dimension de diffusion des spécialités apparaît désormais très clairement dans certains COT, par exemple dans les réflexions conduites en 2014 avec l'UIMM dans le cadre du nouveau COT **Métallurgie**, finalisé au début 2015, en allant notamment jusqu'à réfléchir aux attentes vis-à-vis de l'offre de formation professionnelle et technologique sous statut scolaire ou étudiant du CAP jusqu'au niveau de la licence professionnelle.

D'un autre côté, l'adossement d'Aquitaine Cap Métiers à la recherche – en particulier conduite par le Céreq et son réseau de centres associés – doit aussi permettre d'élargir la réflexion, notamment au sein des COT vers l'approche en termes de parcours et de mobilité, pour dépasser définitivement la quête impossible de l'adéquation en lui substituant une approche fondée sur la « convenance » (Bédoué, Vincent, 2011).

### **3.2 Vers une nouvelle organisation des COT et leur relance possible ?**

Au total, la démarche des COT en Aquitaine est évidemment justiciable de modifications et de perfectionnements dans sa mise en œuvre. Il est acquis que si la procédure paraît « lourde », il est également admis qu'elle est féconde. Il faut la faire évoluer, mais la conserver dans sa logique en améliorant à la fois son ergonomie et son opérationnalité. L'accord de l'ensemble des partenaires sur ce point se traduit par un certain nombre de dispositions.

#### *Optimisation de l'organisation et des moyens*

Un allègement et une rationalisation des travaux des COT ont été mis en œuvre sur proposition des services de la Région, notamment en limitant les recours systématiques aux actualisations approfondies, annuelles et intégrales des diagnostics. L'ampleur de la mobilisation (en 2010 et 2011, par exemple, plus de 60 groupes de travail à réunir, certains plusieurs fois par an !...) avait atteint une limite difficile à dépasser, voire à maintenir, y compris en termes de plan de charge de l'Oref sur la réalisation d'analyses à conduire en parallèle sur les 14 COT, sans compter les nombreux autres chantiers en cours.

Le programme de travail pour 2015 a été plus nettement ciblé et finalisé (Dumignon, 2014), en particulier en renonçant au caractère systématique des réunions annuelles des comités de pilotage de tous les COT, assorties d'une mise à jour lourde des diagnostics. Pour éviter une inutile dépense d'énergie et de moyens, il a été décidé de concentrer les travaux sur les COT en renouvellement et de reporter les actualisations de bilans seulement à la mi-parcours pour les autres. Parallèlement, les groupes de travail thématiques seront maintenus de façon sélective en tenant compte des besoins réels d'éclairage de sujets jugés prioritaires. Enfin, la définition des objectifs précis de la démarche sera plus explicite et fera l'objet d'une formulation permettant une évaluation des résultats atteints.

#### *Elargissement et intensification des analyses et des concertations*

Il convient en même temps de sauvegarder l'acquis, de développer des champs qui se sont avérés féconds et d'étendre le domaine de ce que les COT peuvent aborder. C'est tout particulièrement le cas de la cohérence et de l'utilisation combinée de tous les moyens de formation professionnelle, y compris ceux de la voie scolaire, notamment à partir de la réalisation d'une analyse fonctionnelle pluriannuelle des EPLE dans leurs environnements (Pierron, 2014), qui pourra sous-tendre les analyses développées en amont de la mise en œuvre de la nouvelle extension de compétence de la Région dans le domaine des décisions concernant la carte de l'enseignement professionnel.

Le simple déplacement du curseur des responsabilités dans ce domaine – auparavant le recteur décidait après consultation de la Région et aujourd'hui, c'est l'inverse –

implique en effet une coopération accrue entre les deux institutions, en tenant compte des analyses des autres partenaires, en particulier concernant les autres voies et dispositifs de formation professionnelle.

Un tel processus ne saurait être considéré comme neutre vis-à-vis de l'ensemble des autres dispositifs contractuels mobilisant également les mêmes partenaires et tout spécialement le Conseil régional et le rectorat. Une certaine rétroaction de cette évolution contextuelle ne peut manquer de se faire sentir sur les travaux des COT eux-mêmes, en particulier sur deux plans :

- L'implication croissante des corps d'inspection aux travaux des COT telle qu'elle a pu s'observer depuis quelques années va s'avérer de plus en plus comme un acquis essentiel, dans un contexte où les savoirs techniques des membres de ces corps vont en même temps devoir être mis à contribution, plus directement que par le passé, dans une coopération forte entre les services du rectorat et ceux de la Région, avec la participation des milieux économiques, également intéressés par les autres voies de formation.
  
- S'agissant du rôle technique d'Aquitaine Cap Métiers et notamment de sa capacité à traiter les données intéressant l'ensemble des champs de formation, le resserrement des liens de coopération entre la Région et le rectorat conduira corrélativement à une amélioration, déjà notablement amorcée, des conditions de l'accès de l'Oref aux bases statistiques concernant les formations professionnelles initiales dans leur ensemble.

L'établissement d'un accord entre le recteur et le Président du Conseil régional sur des actions communes, nouvelles ou à valoriser à partir de l'existant dans le cadre de la mise en place du SPRO (Conseil régional d'Aquitaine, 2014), est de nature à consolider à terme la position d'Aquitaine Cap Métiers comme outil technique commun et considéré pleinement comme tel. Là encore, l'ancienneté et la qualité reconnue des contributions d'Aquitaine Cap Métiers aux diagnostics des COT jouent favorablement dans le sens de la légitimation croissante du positionnement d'une entité voulue par la Région, avec l'assentiment d'autres acteurs, comme cela a été le cas pour l'établissement du diagnostic de CPRDFP et son actualisation à mi-parcours. Cette situation influera probablement de façon de plus en plus nette sur la reconnaissance interinstitutionnelle des productions de documents d'information sur les métiers produits par Aquitaine Cap Métiers – aussi bien en direction des professionnels que du grand public, notamment à partir de résumés des travaux produits dans le cadre des COT – et leur positionnement en complémentarité des publications de l'Onisep, ce qu'envisage également l'accord récemment établi entre la Région et le rectorat.

D'un point de vue historique, il est intéressant de souligner à quel point cette situation tranche avec la configuration antérieure de la production du bulletin ECOFOR (cf.



supra, 2.2), réalisée une quinzaine d'années auparavant par l'AREPA et l'Onisep à partir des comptes rendus des groupes témoins par GFE, sans le contexte d'un accord institutionnel légitimant une telle entreprise.

### *Vers de nouvelles perspectives ?*

Plus largement, la réforme territoriale lancée fin 2014 et l'ensemble des autres réformes intervenues au cours des dernières années, permettront de réinvestir les enseignements de la pratique des COT, y compris en termes de nouvelles approches de la répartition des moyens mis en œuvre et de la gestion des mobilités de formation.

Un « moment historique » est peut-être atteint en France, avec une sorte de maturité technique et politique de la décentralisation. Il se prolongera sans doute dans les prochaines années par un mode d'usage plus collectif et partagé des outils et notamment de l'information statistique. La vision de l'expertise « par le haut » et centralisée, caractéristique de la planification des Trente Glorieuses (Carré, Dubois, Malinvaud, 1972) cède peut-être la place à une pratique de l'expertise et de l'élaboration des diagnostics partagés, dont les COT ont fourni un prototype possible au niveau régional, avec une forte participation d'acteurs techniquement armés, ce qui illustre sans doute un véritable enjeu profond de la décentralisation.

En même temps, il est clair qu'il ne peut y avoir une sorte de régionalisme de l'expertise faisant perdre de vue le caractère « immergé » (dans la France, l'Europe, le monde...) d'une économie infranationale, territorialement définie avec tous les pièges et autres artefacts que porte en germe une telle situation. D'où la nécessité de rappeler en même temps l'importance d'une compréhension globale (Boyer, 1987). De même, les approches régionales dépendent complètement du maintien d'un appareil statistique national et normé, notamment par l'usage de nomenclatures ayant une portée à la fois économique et sociale (Pierru, Spire, 2008 ; Durand, 2009 ; Chenu, 2012)). Les experts et chercheurs ne peuvent plus être seulement ceux qui produisent les analyses et les mettent à disposition des acteurs ; ils ont de plus en plus, non pas à octroyer leur savoir, mais à faciliter l'expression et la formalisation du savoir diffus dans la société, en veillant à la rigueur méthodologique de cette expression et de cette formalisation, à travers un rôle essentiel de moniteurs et de « passeurs ».

Pour terminer, il faut aussi souligner que même lorsqu'ils se réfèrent à des séries statistiques temporelles, les outils d'analyse – contrairement à l'approche vécue, intuitive et informelle des praticiens de terrain – n'ont pas suffisamment recours aux approches longitudinales (Pierron, Costanza, 2013). Un prototype d'étude en Aquitaine, proposé par exemple dans le cadre du nouveau COT élargi des Métiers du **Soin**, pourrait accélérer le recours à ces approches et permettre de travailler sur les trajectoires des publics s'engageant dans ces activités, pour lesquelles les enjeux de formation et d'emploi apparaissent particulièrement cruciaux, y compris en termes d'efficacité et de pertinence des formations professionnelles (Trabut, 2014), ce qui

peut conduire à remonter très en amont, jusqu'aux parcours scolaires antérieurs aux choix d'orientation. D'autres propositions du même ordre pourraient aussi émerger dans d'autres champs, notamment au sein du COT **Métallurgie**, en raison notamment de l'ampleur de l'appareil de formation initiale sous statut scolaire intéressant ce grand secteur professionnel.

## Conclusion

Au terme de tout ce qui précède, il est essentiel de souligner qu'on ne saurait ramener la pratique des COT en Aquitaine à la conjonction heureuse d'un certain nombre de paramètres favorables, parmi lesquels des expériences antérieures tendant à créer les conditions techniques d'une analyse des relations entre les formations et les emplois. Reposant anciennement sur une certaine stabilité des capacités de l'équipe de l'ex-AREPA en termes de références méthodologiques dans le domaine du rapprochement de données et d'informations multiples, ce socle a trouvé une pertinence fortement accrue, grâce à la forte volonté du Conseil régional d'Aquitaine d'inscrire les moyens de la fonction Oref dans une nouvelle institution, Aquitaine Cap Métiers, clairement posée comme dépassant les missions ordinaires des structures de ce type pour aller vers le champ de l'orientation (Gayraud, Plessard, 2013).

On ne saurait non plus se satisfaire du fait que les pages qui précèdent pourraient être lues sous l'angle de la relation d'une « aventure » collective particulière, peut-être même un peu ressentie sous un angle personnel par l'auteur. Le risque d'accorder à une expérience « angulaire » une portée « panoramique » est toujours réel et doit conduire à la prudence dès lors qu'il s'agirait de généraliser la portée des observations opérées.

Reste pourtant, sur un plan général, appelant sans doute des prolongements théoriques à conduire ultérieurement, le caractère incontestable du constat de l'évolution résultant de l'accumulation produite par un travail collectif qui illustre très fortement le potentiel de la contribution du délibératif à la fabrication d'une politique publique (Fischer, 2013), quand ce ne serait que pour lui donner une profondeur de champ qui n'apparaissait naguère historiquement qu'au niveau national. Il conviendra de continuer de s'interroger parallèlement sur les relations entre types de gouvernance et instruments dont les COT aquitains semblent fournir un exemple significatif, à partir du constat des relations diverses entraînant des possibilités de combinaisons protéiformes entre les catégories d'action publique et les formes d'organisation économiques et sociales, en allant jusqu'à une « *sociologie de la rétroaction* » (Desrosières, 2014).

On pourra enfin effectuer un retour aux interrogations fondamentales sur la dérive instrumentaliste toujours possible (Lascoumes, Le Galès, 2005). De même, des

questions plus larges encore se posent, dans une optique « *relative aux méthodes, aux outils et aux objets de la connaissance réflexive de la société* » (Veltz, 2015). Une belle formule exprime l'ampleur des mises en tension dont la production des informations et des conditions de leur appropriation, à la fois utile au plan pratique et démocratique au plan des principes, par les acteurs économiques et sociaux : « *Le constat troublant est que le monde semble devenir de jour en jour plus spectaculairement transparent et plus radicalement opaque* » (ibid.). A leur échelle, les COT sont aussi le siège d'une telle mise en tension, tant il y a un certain contraste entre, d'une part, le niveau d'élaboration technique des diagnostics sur des aspects multiples concernant les emplois, les formations et les relations emploi-formation sur un territoire, un champ socioéconomique et une temporalité donnés, et d'autre part, les difficultés d'assembler dans l'action les pièces de qui apparaît parfois comme un véritable puzzle.

L'opposition de la transparence (conquise) et de l'opacité (subie) traduit une situation dont l'évocation pourrait être ici le mot de la fin, tellement les COT en Aquitaine sont réellement les porteurs d'une grande clarté et en même temps d'une obscurité certaine quant aux possibilités réelles de coordination d'interventions multiples en une intervention publique et collective totalement cohérente.

Sans sombrer dans une réification de la technique et des outils et méthodes qu'elle produit, il n'est pas inutile d'insister sur les acquis des instruments mis en œuvre. En effet, s'il est vrai qu'un instrument et la mise en œuvre des méthodes qu'il rend possibles ne peuvent se substituer aux choix politiques, il est non moins vrai que le politique a le choix des instruments et de la place qu'il leur assigne, jusqu'au registre de la réputation qu'il peut conférer au travail qui s'effectue dans telle ou telle région. Aquitaine Cap Métiers et le Prao illustrent sans doute cette thèse, dont une autre traduction sera peut-être visible lorsque le rapprochement des Oref existant dans les actuelles limites des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, retrouvera les traces diverses laissées par les usages antérieurs d'un même cadre méthodologique d'analyse et de concertation d'acteurs autour des spécialités de formation et d'emploi. Il ne s'agira pas alors de reconstruire un idéal technique – on pourrait grossièrement décréter de « refaire Argos » en utilisant les « leçons des COT »... –, mais plutôt à partir des pratiques à la fois spécifiques et apparentées des acteurs dans les trois régions – à commencer par les exécutifs régionaux eux-mêmes –, il conviendra d'imaginer une mobilisation des capacités et des volontés autour de l'exécutif élu à la tête du nouvel espace. Les expériences accumulées, notamment dans les équipes des Oref, en liaison avec les services déconcentrés aussi bien que décentralisés et avec les partenaires sociaux, pourront être réinvesties dans le cadre d'une étape future de la décentralisation, encore à vivre et à écrire.

## Bibliographie

Amnyos & Dubouchet-Berlioz consultants (2008), *Etude sur les contrats d'objectifs territoriaux et instruments assimilés dans le cadre de l'évaluation des politiques régionales*, rapport commandité par le CNPTLV.

Aquitaine Cap Métiers (2013), *Les métiers transversaux en Aquitaine*, Bordeaux, Les cahiers éd. l'observatoire.

AREPA (2004), *Les industries de process en Aquitaine*, document de travail, septembre.

Authier M., Hess R. (1981), *L'analyse institutionnelle*, 1<sup>ère</sup> édition Paris, PUF, Que sais-je ? n°1968.

Béduwé C., Vincens J. (2011), « L'indice de concentration : une clé pour analyser l'insertion professionnelle et évaluer les formations », *Formation Emploi* n°114, pp. 5-24.

Boyer R. (1987), « Modèles macro-économiques et comptabilité nationale », in Affichard J. (dir.) *Pour une histoire de la statistique*, tome 2, Paris, Economica/Insee, pp.635-660.

Carré J.-J., Dubois P., Malinvaud E. (1972), *La croissance française – Un essai d'analyse économique causale de l'après-guerre*, Paris, Editions du Seuil, pp. 567-609.

Conseil régional d'Aquitaine (1996), *Les spécialités professionnelles de formation et d'emploi : contextes et changements – Synthèse des consultations des acteurs d'Aquitaine réunis en 1995 par Groupe Formation-Emploi (G.F.E.)*, Bordeaux, Coupeaud SA.

Conseil régional d'Aquitaine (2011), CPRDFP 2011-2014, adopté en séance plénière le 24 octobre 2011 et signé le 8 mars 2012.

Conseil régional d'Aquitaine (2014), *Compte rendu de réunion Président/Recteur, 11 décembre 2014 – Actions communes, nouvelles ou à valoriser dans le cadre du SPRO*, décembre.

Desrosières A. (2014), *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte.

Douglas M. (2004), *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, pp.144-146.

Dubet F. (2007), *L'expérience sociologique*, Paris, La Découverte, Repères, p. 110.

Dumigron V. (2014), *Information sur les COT*, Note d'information interne diffusée par mail, Conseil régional d'Aquitaine, 18 décembre.

Durand D. (2009), « Quelle nomenclature socioprofessionnelle pour les négociations nationales entre partenaires sociaux ? », *Les Rencontres du Cnis*, 14 septembre.

Fischer F. (2013), « L'expertise politique et le tournant argumentatif. Vers une approche délibérative de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, n° 3-4, juin-août.

Fourcade B., Ourliac G., Ourtau M. (1992), « A.R.G.O.S. : une démarche régionale d'aide à la décision en matière de formation professionnelle », *Formation Emploi* n°40, octobre-décembre, pp. 65-78.

Gaudin J.-P. (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.

Gayraud L., Plessard C. (2013), *Aquitaine Cap Métiers. Un partenariat pour l'orientation*, Marseille, Céreq : *Net.Doc.111*.

Hillau B., Valette A. (2011), « Vers l'émergence d'un espace statistique différencié en région ? », *Formation Emploi* n°114, avril-juin, pp. 25-37.

Lascombes P., Le Galès P. (dir.) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Merle V. (1994), « Comment anticiper les besoins en compétences et formations au niveau régional ? – Les enjeux de l'élaboration du Schéma régional des formations et du futur Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes », intervention orale inédite, Ateliers de l'AREPA, 6 juillet 1994.

Ourliac G. (2005), « Décentralisation et pilotage de l'offre régionale de formation : risques, opportunités, méthodes », in Giret J.-F., Lopez A., Rose J. (dir.), *Des formations pour quels emplois ?*, Paris, La Découverte.

Pierron R. (1999), « Le bien-fondé d'un cadre régional : de la pertinence d'un espace socio-économique à l'apprentissage d'un rôle d'acteur émergent », in Berthet T. (dir.), préface de Merle V., *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, L.G.D.J., pp. 27-50.

Pierron R. (2011), « Postface : Quatre aspects de l'appropriation des relations formation-emploi ? », *Formation Emploi* n°114, avril-juin, pp. 73-81.

Pierron R., Costanza C. (2013), « Quelle utilisation des données longitudinales par les décideurs publics ? Pour une appropriation active en région », in Berthet T. et al. (éd.), *A l'épreuve du temps : données longitudinales et analyse de l'action publique – XXème Journées d'études sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail*, Bordeaux, 25-26 juin, Marseille, Céreq : *Relief*, 42, pp. 275-283.

Pierron R. (2014), « L'entrée territoriale dans l'expertise sur l'évaluation des politiques de formation par le marché du travail : la nécessaire introduction des effets de structure de l'appareil initial », in Bedin V., Béduwé C. (dir.), *Evaluation formation emploi : un chantier pluridisciplinaire*, Paris, L'Harmattan.

Pierru E., Spire A. (2008), « Le crépuscule des catégories socioprofessionnelles », *Revue française de Science Politique*, 58 (3), pp. 457-481.

Trabut L. (2014), « Aides à domicile : la formation améliore-t-elle l'emploi ? », *Formation Emploi* n°127, juillet-septembre, pp. 78-80.

## Sitographie

[www.aquitaine-cap-metiers.fr/](http://www.aquitaine-cap-metiers.fr/)

Pour consulter les Etudes métiers/secteurs parmi lesquelles se trouvent notamment les diagnostics sur les domaines couverts par les COT en Aquitaine, suivre le chemin suivant : « Les outils pour les professionnels > Etudes et statistiques > Etudes métiers / secteurs ».

## Conclusion générale

La remise de ce rapport coïncide avec la mise en œuvre d'une nouvelle réforme introduite par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Cette loi introduit des changements notables, notamment par :

- La modification de certains dispositifs : l'entretien professionnel devient obligatoire tous les deux ans. Il est complété par une évaluation du parcours du salarié tous les 6 ans, qui crée un droit à la formation ou à l'évolution professionnelle pour tous ;
- La création du compte personnel de formation<sup>1</sup> (CPF) qui constitue un droit universel d'évolution professionnelle attaché à la personne tout au long de la vie active jusqu'à la retraite ;
- La création du conseil en évolution professionnelle (CEP) dispensé gratuitement par un réseau d'organismes<sup>2</sup> et qui a pour ambition de favoriser l'évolution et la sécurisation du parcours professionnel des actifs. L'objectif est d'assurer une continuité en termes de conseil et d'orientation entre les différents acteurs de la formation et de l'emploi et de permettre une mobilisation personnalisée optimale des dispositifs, pour un départ plus aisé en formation.
- La modification des règles de financement de la formation professionnelle, l'apprentissage évolue, etc.<sup>3</sup>

Elle donne de nouvelles compétences aux Régions dans une logique d'homogénéisation de blocs de compétences de la formation professionnelle<sup>4</sup> :

- la formation des publics spécifiques, que sont les détenus, les Français de l'étranger et les demandeurs d'emploi handicapés ;
- les formations relatives au socle de connaissances et compétences pour les personnes à la recherche d'un emploi (2,5 millions de personnes ne maîtrisent pas suffisamment la lecture, l'écriture et le calcul) ;
- le financement de la rémunération de l'ensemble des demandeurs d'emploi non indemnisés stagiaires de la formation professionnelle ;
- l'accompagnement des candidats à la validation des acquis de l'expérience ;

---

<sup>1</sup> Il peut être ouvert dès l'âge de 16 ans et suit la personne même au chômage ou après un changement d'emploi (contrairement au dispositif précédent, le DIF, qui est supprimé).

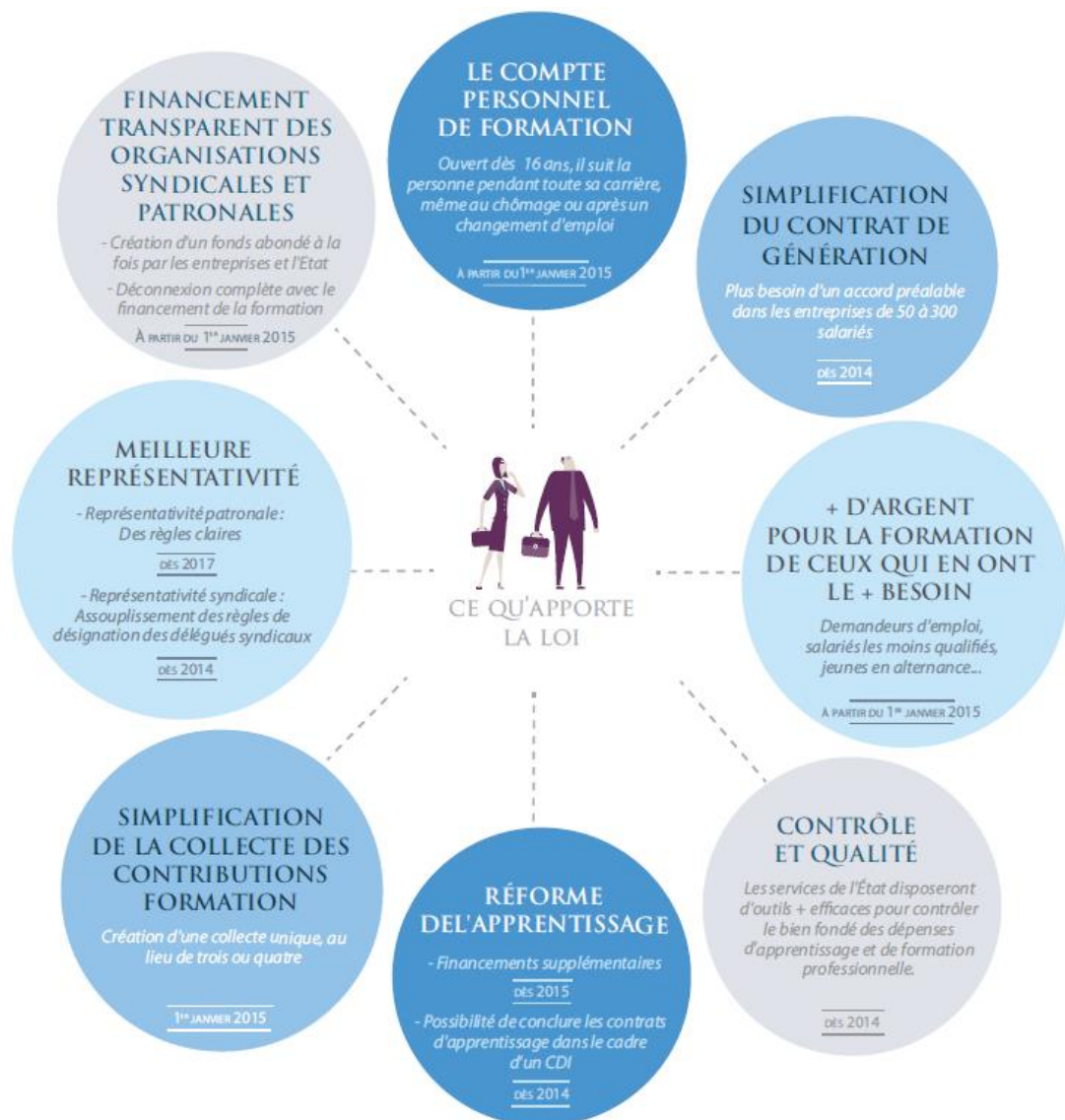
<sup>2</sup> Les réseaux d'organismes expressément mentionnés à l'article L. 6111-6 du code du travail en raison de leur couverture du territoire national et de leurs missions en matière de conseil et d'accompagnement. Constituant un « noyau dur » de cinq opérateurs CEP, ces réseaux d'organismes sont : Pôle emploi, les Cap emploi, l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), les missions locales et les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation.

<sup>3</sup> Pour plus d'informations : <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-formation-professionnelle-emploi-democratie-sociale.html>

<sup>4</sup> Ces informations sont tirées du dossier de presse accessible sur le site [travail-emploi.gouv.fr](http://travail-emploi.gouv.fr)

- la coordination de l'achat des formations collectives pour les demandeurs d'emploi;
- l'élaboration et le pilotage des contrats de développement de l'apprentissage, une capacité d'influer sur la répartition des fonds libres de la taxe d'apprentissage et la possibilité de décentraliser dans des conditions sécurisées les derniers CFA nationaux

### Les principaux changements introduits par la loi



Dossier de presse du 6 mars 2014 (contact cab-tef-presse@cab.travail.gouv.fr)



### *Nouvelle gouvernance nationale et régionale*

L'instauration d'une nouvelle gouvernance accompagne la mise en œuvre de cette réforme. Les politiques de d'orientation, de formation et d'emploi étant liées et faisant intervenir différentes structures et autorités, la loi crée aux niveaux national et régional de nouveaux lieux d'organisation de la relation formation-emploi. Au niveau national, le Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation (CNEFOP<sup>5</sup>) et au niveau régional la Conseil Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation (CREFOP<sup>6</sup>) ont pour mission d'organiser la concertation quadripartite entre l'Etat, les Régions, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs (art. 24). La même logique a accompagné la création des CREFOP (issus de la fusion des CCREFP avec les conseils régionaux de l'emploi) qui assurent à l'échelle régionale l'articulation des politiques d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle. Ce sont des lieux de concertation autour notamment des programmes régionaux de formation des demandeurs d'emploi, du CPF ou du financement de l'apprentissage. L'article 24 pose aussi l'existence législative de la gouvernance interprofessionnelle nationale et régionale, entre les partenaires sociaux représentatifs. Celle-ci est notamment appelée à jouer un rôle majeur dans la définition des formations éligibles au compte personnel de formation.

Au niveau régional, le bureau créé au sein du CREFOP et dont la vocation est d'être un lieu de concertation – entre les représentants de l'Etat, de la Région et les partenaires sociaux – a pour mission de trouver des accords pour la désignation des opérateurs régionaux chargés du conseil en évolution professionnelle, sur la répartition des fonds de la taxe d'apprentissage non affectés par les entreprises et sur les listes des formations éligibles au CPF. Enfin, des conventions régionales de coordination doivent être signées entre la Région et l'État, d'une part et les représentants régionaux des opérateurs de l'emploi, tels que Pôle emploi, les missions locales et les organismes de

---

<sup>5</sup> Les missions du CNEFOP sont enrichies par rapport à celles de l'actuel CNFPTLV en matière d'orientation professionnelle, de système d'information, de suivi de l'engagement des principaux financeurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Le décret n° 2014-965 précise d'abord les missions du CNEFOP, notamment les modalités selon lesquelles le conseil organise au plan national la concertation entre les acteurs des politiques d'emploi, de formation et d'orientation professionnelles et procède à l'évaluation de ces politiques publiques. Le décret détermine ensuite la composition de ce conseil, qui associe les représentants des administrations de l'Etat, des organisations professionnelles et syndicales représentatives au plan national et interprofessionnel, multi professionnelles ou intéressées, des Régions et des départements ainsi que les principaux opérateurs du champ de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles. Enfin, le décret précise les règles de fonctionnement du CNEFOP, en particulier son organisation interne et les modalités selon lesquelles il rend son avis sur les projets de texte soumis à sa consultation

<sup>6</sup> Le CREFOP est présidé conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional ou leurs représentants. La vice-présidence du comité est assurée conjointement par un représentant des organisations professionnelles d'employeurs et par un représentant des organisations syndicales de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel et désignés parmi les représentants membres du comité. La concertation entre acteurs est un des fondements de la gouvernance quadripartite (décret n° 2014-1055 du 16 septembre 2014).

placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées d'autre part, afin de mieux coordonner la mise en œuvre opérationnelle des politiques de l'orientation, de la formation professionnelles et de l'emploi.

#### *La gouvernance nationale et régionale des partenaires sociaux représentatifs*

Enfin, l'article 24 définit également la gouvernance nationale et régionale des partenaires sociaux représentatifs qui ont la responsabilité, de constituer les listes de formation éligibles au compte personnel de formation pour les salariés et les demandeurs d'emploi.

Le Comité paritaire national pour la formation professionnelle et l'emploi (CPNFPE), renommé Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF), constitué des organisations syndicales et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, a pour mission de définir les orientations politiques paritaires en matière de formation et d'emploi, d'assurer leur suivi et leur coordination avec celles des autres acteurs. Il doit élaborer la liste des formations éligibles au compte personnel de formation au niveau national et interprofessionnel. Au niveau régional, le comité paritaire régional pour la formation professionnelle et l'emploi (CPRFPE), renommé Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation (COPAREF), a notamment pour mission d'animer en région le déploiement territorial des politiques paritaires définies par les accords nationaux interprofessionnels en matière de formation professionnelle et d'emploi.

Par ailleurs, la loi reprend les dispositions de l'Accord National Interprofessionnel (ANI) relatives à la consultation du comité sur la carte régionale des formations professionnelles initiales et sur l'établissement des listes des formations éligibles au titre du compte personnel de formation.

Si ces changements ont débuté en 2015, la mise en œuvre de ces nouvelles compétences, se poursuivra dès janvier 2016, pour les régions concernées par le regroupement de plusieurs régions, dans une situation qui reste à ce jour difficile à anticiper. Si les conseillers régionaux élus en décembre 2015 tiendront leur première réunion en janvier 2016, on peut faire l'hypothèse que ces nouvelles régions ne disposeront pas encore de leur organigramme, ni du nom et du chef-lieu définitifs<sup>7</sup> (qui seront fixés par décret en Conseil d'Etat pris avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016). En miroir de

---

<sup>7</sup> Dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions, il est prévu que le président de chaque conseil régional gèrera cependant « les affaires courantes ou présentant un caractère urgent entre la date du scrutin et le 31 décembre 2015 » Fusion des régions : les nouvelles règles relatives aux élections régionales 2015, <http://www.lagazettedescommunes.com/314830/fusion-des-regions-les-nouvelles-regles-relatives-aux-elections-regionales-2015/>

cette nouvelle organisation territoriale, les services déconcentrés de l'Etat vont eux aussi devoir se réorganiser<sup>8</sup>. Cette nouvelle organisation territoriale devra s'accompagner par ailleurs de la réorganisation des modes de production de connaissance sur les territoires, leurs marchés du travail et leur offre de formation (nomenclatures, sources statistiques, etc.). La construction de nouveaux partenariats, nouvelles coalitions, négociations... sera à construire pour ces nouvelles régions.

Si la loi renforce les compétences régionales en particulier sur la problématique de l'orientation tout au long de la vie, les Régions doivent être en mesure de gérer un problème central : celui de la construction de connaissances partagées, la programmation, la coordination et l'animation de structures et réseaux de nature très différente impliqués dans leur mise en œuvre pour accompagner la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs. Mais, toutes les institutions régionales n'ont pas la même capacité à produire ces représentations communes du territoire ni à construire des coalitions territoriales élargies transcendant les clivages politiques et les intérêts infrarégionaux. C'est dans l'histoire des pratiques et des identités politiques territoriales que les acteurs régionaux puisent les ressources pour produire les croyances et les valeurs partagées, à même de légitimer des priorités de développement, et stabiliser sur le long terme des coalitions territoriales (R. Pasquier). On peut dès lors s'interroger sur le devenir des ressources et dynamiques locales à l'œuvre dans les régions au regard des changements en cours et annoncés.

*Laure Gayraud*

---

<sup>8</sup> Une relance de la déconcentration est annoncée. La charte de déconcentration de 1992 doit être revue afin de confier aux gestionnaires locaux de nouvelles responsabilités en matière de gestion des ressources humaines et de gestion budgétaire.

## Glossaire

### A

<b>ADEC</b>	Action de Développement de l'Emploi et des Compétences
<b>AFPA</b>	Association pour la Formation Professionnelle des Adultes
<b>AGEFIPH</b>	Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion professionnelle des Personnes Handicapées
<b>AGEFOS</b>	Association de GEstion de FOrmation des Salariés de PME
<b>AIO</b>	Accueil, Information, Orientation
<b>AMPA</b>	Programme d'animation régional des Missions locales d'Auvergne
<b>ANI</b>	Accord National Interprofessionnel
<b>ANPE</b>	Agence Nationale Pour l'Emploi
<b>AREPA</b>	Association Régionale de l'Education Permanente en Aquitaine
<b>ARF</b>	Association des Régions de France
<b>ARGOS</b>	Analyse Régionale et Grandes Orientations du Schéma des formations

### B

<b>BPL</b>	Budget Participatif des Lycées
------------	--------------------------------

### C

<b>CARIF</b>	Centre d'Animation et de Ressources d'Information sur la Formation
<b>CAS</b>	Centre d'Analyse Stratégique (devenu le Commissariat général à la stratégie et à la prospective)
<b>CCH</b>	Conseil Consultatif Handicap
<b>CCPR</b>	Comité de Coordination des Programmes Régionaux d'Apprentissage et de Formation Professionnelle continue
<b>CCREFP</b>	Comité de Coordination Régionale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
<b>CEP</b>	Conseil en Evolution Professionnelle
<b>CEREQ</b>	Centre d'Etudes et de REcherches sur les Qualifications
<b>CESR</b>	Conseil Economique et Social Régional
<b>CESER</b>	Conseil Economique Social et Environnemental Régional
<b>CET</b>	Contribution Économique Territoriale
<b>CFA</b>	Centre de Formation d'Apprentis
<b>CFDT</b>	Confédération Française Démocratique du Travail
<b>CFE-CGC</b>	Confédération Française de l'Encadrement - Confédération Générale des Cadres

<b>CFI</b>	Crédit de Formation Individualisé
<b>CFTC</b>	Confédération Française des Travailleurs Chrétiens
<b>CGCT</b>	Code Général des Collectivités Territoriales
<b>CGPME</b>	Confédération Générale du patronat des Petites et Moyennes Entreprises
<b>CGT</b>	Confédération Générale du Travail
<b>CIPPA</b>	Cycle d'Insertion Professionnelle Par Alternance
<b>CLEE</b>	Comités Locaux Ecole-Entreprise
<b>CNEFOP</b>	Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle
<b>CNFPTLV</b>	Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie
<b>COM</b>	Contrat d'Objectifs et de Moyen
<b>CO-P</b>	Conseiller d'orientation Psychologue
<b>COPANEF</b>	Comité Paritaire Interprofessionnel National pour l'Emploi et la Formation professionnelle
<b>COPAREF</b>	Comité Paritaire Interprofessionnel Régional pour l'Emploi et la Formation professionnelle
<b>COPIRE</b>	Commission Paritaire Interprofessionnelle Régionale de l'Emploi
<b>COT</b>	Contrat d'Objectifs Territorial
<b>COTEF</b>	Comités Territoriaux d'Education Formation
<b>COTEFE</b>	Comités Territoriaux Education Formation Emploi
<b>COTOREP</b>	Commission Technique d'Orientation et de REclassement Professionnel
<b>CPER</b>	Contrat de Plan Etat-Région/ Contrat de Projet Etat-Région
<b>CPF</b>	Compte Personnel de Formation
<b>CRCCH</b>	Conseil Régional Consultatif des Citoyens Handicapés
<b>CPRDFP</b>	Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles
<b>CREFOP</b>	Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle
<b>CRPEF</b>	Commission Régionale Paritaire Emploi Formation
<b>CPU</b>	Conférence des Présidents d'Université
<b>CREFOP</b>	Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle
<b>CTEF</b>	Contrat Territorial Emploi Formation
<b>CVE</b>	Cellule de Veille Educative

## D

<b>DEFC</b>	Direction de l'Emploi et de la Formation Continue
<b>DFA</b>	Direction de la Formation et l'Apprentissage
<b>DGESCO</b>	Direction Générale de l'Enseignement SCOLAIRE
<b>DGF</b>	Dotation Générale de Fonctionnement
<b>DIRECCTE</b>	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
<b>DPERC</b>	Direction de la Prospective, de l'Évaluation et de la Relation aux Citoyens
<b>DRAAF</b>	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
<b>DRTEFP</b>	Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et la Formation Professionnelle

### E

<b>ENS</b>	Ecole Normale Supérieure
<b>EPL</b>	Etablissement Public Local d'Enseignement
<b>ESR</b>	Enseignement Supérieur et Recherche

### F

<b>FAF</b>	Fonds d'Assurance Formation
<b>FAFIH</b>	Fonds d'Assurance Formation de l'Industrie Hôtelière
<b>FC</b>	Formation Continue
<b>FEDER</b>	Fonds Européen de Développement Régional
<b>FEJ</b>	Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse
<b>FO</b>	Force Ouvrière
<b>FONGECIF</b>	Fonds de Gestion des Congés Individuels de Formation
<b>FPC</b>	Formation Professionnelle Continue
<b>FPT</b>	Fonction Publique Territoriale
<b>FSU</b>	Fédération Syndicale Unitaire

### G

<b>GFE</b>	Groupe formation-emploi
<b>GIP</b>	Groupement d'Intérêt Public
<b>GTL</b>	Groupe Technique Local

### H

<b>HCJ</b>	Haut-Commissariat à la Jeunesse
------------	---------------------------------

### I

<b>IDEX</b>	Initiative d'Excellence
<b>INSEE</b>	Institut Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques

**L**

**LEST** Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail

**M**

**MDE** Maisons de l'Emploi

**MDPH** Maison Départementale des Personnes Handicapées

**MEDEF** Mouvement des Entreprises DE France

**MGI** Mission Générale d'Insertion

**MLDS** Mission de Lutte Contre le Décrochage Scolaire (a remplacé la MGI)

**MSE** Moderniser Sans Exclure

**N**

**NCMP** Nouveau Code des Marchés Publics

**NES** Nomenclature Economique de Synthèse

**O**

**ONISEP** Office National d'Information Sur les Enseignements et les Professions

**OPACIF** Organisme Paritaire Collecteur Agréé par l'Etat au titre du Congé Individuel de Formation (CIF)

**OPCA** Organisme Paritaire Collecteur Agréé

**OREF** Observatoire Régional Emploi Formation

**ORM** Observatoire Régional des Métiers (l'ORM est l'Observatoire Régional Emploi Formation de la région Provence Alpes Côte d'Azur)

**P**

**PACA** (région) Provence-Alpes-Côte d'Azur

**PC** Parti Communiste

**PMQ** Prospective des Métiers et des Qualifications

**PNI** Plan National pour l'Innovation

**PRAO** Pôle Rhône-Alpes de l'Orientation (le PRAO est le CARIF OREF de la région Rhône-Alpes)

**PRDF** Plan Régional de Développement des Formations

**PRDFP** Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles

**PRD-FPJ** Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles des Jeunes

**PRES** Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur

**PRIDES** Pôles Régionaux d'Innovation et de Développement Economique et Solidaire

**PRF** Programme Régional de Formation

<b>PS</b>	Parti Socialiste
<b>PSAD</b>	Plates-formes de Suivi et d'Aide aux Décrocheurs
<b>R</b>	
<b>Région(s)</b>	L'utilisation de <u>R</u> égion avec une majuscule renvoie à la notion de Conseil régional
<b>région(s)</b>	L'utilisation de <u>r</u> égion avec une minuscule renvoie à la notion de territoire régional
<b>RFF</b>	Réseau Ferré de France
<b>RTRA/RTRS</b>	Réseaux Thématiques de Recherches Avancées ou de Soins
<b>S</b>	
<b>SAFIRE</b>	Solution d'Accompagnement à la Formation, l'Insertion et la Réussite Educative
<b>SDRIF</b>	Schéma Directeur Régional Ile de France
<b>SGAR</b>	Secrétariat Général des Affaires Régionales
<b>SIEI</b>	Système Interministériel d'Echange d'Informations
<b>SNCF</b>	Société Nationale des Chemins de Fer
<b>SNR</b>	Stratégie Nationale de Recherche
<b>SPO</b>	Service Public de l'Orientation
<b>SPRO</b>	Service Public Régional de l'Orientation
<b>SRDE</b>	Schéma Régional de Développement Economique
<b>SRESR</b>	Schéma Régional d'Enseignement Supérieur, de Recherche
<b>SRESRI</b>	Schéma Régional d'Enseignement Supérieur, de Recherche et d'Innovation
<b>SPRF</b>	Service Publique Régional de Formation
<b>StraNES</b>	Stratégie Nationale d'Enseignement Supérieur
<b>T</b>	
<b>TER</b>	Train Express Régional
<b>TPE</b>	Très Petite Entreprise
<b>U</b>	
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UIMM</b>	Union des Industries et Métiers de la Métallurgie
<b>UNSA</b>	Union Nationale des Syndicats Autonomes
<b>UPA</b>	Union Professionnelle Artisanale
<b>V</b>	
<b>VAE</b>	Validation des Acquis de l'Expérience