

La territorialisation de la formation professionnelle initiale scolaire

Sylvère Chirache

DEPP - Cellule des méthodes et synthèses statistiques

Depuis les mouvements de décentralisation et de déconcentration du début des années 1980, les politiques publiques sont souvent présentées comme le résultat d'une co-construction ou d'interactions entre les collectivités locales, l'État et l'Europe, au niveau d'un territoire. Du fait de ces évolutions politiques et institutionnelles, une question centrale se pose : les institutions politiques locales et leurs représentants sont-ils en situation de faire émerger une action publique autonome par rapport à l'État central ? Le domaine de la formation professionnelle initiale scolaire est exemplaire de cette tendance politique récente de l'action publique locale et permet d'envisager cette question de manière pertinente. Cet article se propose d'y apporter des éléments de réponse, notamment sur la base d'une analyse de plusieurs contrats de plans régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP). Les éléments qui s'en dégagent convergent vers le constat d'une autonomie assez limitée des régions dans le domaine de la formation professionnelle initiale scolaire.

La territorialisation de l'action publique est une notion recouvrant des réalités différentes. C'est souvent la manifestation de la décentralisation et/ou de la déconcentration¹ des politiques publiques à l'échelle d'entités politiques et administratives infranationales, mais c'est aussi une réalité liée aux choix politiques de l'État, des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État de mieux cibler les politiques, ces deux origines n'étant pas incompatibles. Ainsi, des territoires spécifiques (littoral, montagne, etc.), mais également des territoires infra-régionaux ou infra-académiques, peuvent être ciblés dans le cadre de la territorialisation de l'action publique. Au delà de l'espace géographique, la notion de territoire est aussi une construction sociale et politique que l'on a tendance à naturaliser. Dans le cas de la territorialisation de l'action publique dans le domaine de la formation professionnelle initiale, le cadre principal est celui de la régionalisation. Plusieurs raisons, articulées autour du principe de subsidiarité, sont souvent mises en avant pour justifier la territorialisation de l'action publique :

- une meilleure connaissance des

problèmes locaux et donc des diagnostics plus précis et pertinents ;

- la spécificité des territoires et donc des objectifs assignés aux politiques publiques ;
- la proximité des acteurs favorisant la concertation et la coordination ;
- un meilleur fonctionnement de la démocratie se traduisant par une plus grande participation des citoyens.

La dimension institutionnelle est prépondérante dans le cadre de cette territorialisation mais les dimensions symboliques et cognitives sont également très importantes et se manifestent par une rhétorique s'inscrivant dans un référentiel politique des territoires et de la proximité, largement partagé par les acteurs politiques. De fait, depuis une trentaine d'années, différentes vagues de décentralisation et de déconcentration des politiques publiques ont fait émerger, comme modalité politique forte de gouvernance, l'action publique locale et un discours politique inspiré par

NOTE

1. La décentralisation correspond à la dévolution de compétences et de moyens de l'État vers les collectivités locales. La déconcentration correspond à la dévolution de compétences et de moyens de l'État vers ses niveaux infranationaux, appelés services déconcentrés.

ce référentiel. C'est pourquoi la territorialisation de l'action publique est devenue, depuis quelques années, un domaine d'étude important des sciences sociales. Ce qui traduit un changement de problématique par rapport aux premières analyses, c'est la manière d'envisager les politiques publiques. Celles-ci, notamment dans le domaine social, sont désormais présentées comme le résultat d'une co-construction ou de relations entre les collectivités locales, l'État, l'Europe et les partenaires économiques et sociaux au niveau d'un territoire. Dans cette perspective, il y aurait un changement radical dans les relations entre le centre et la périphérie avec un affaiblissement du rôle de l'État central.

Du fait de cette évolution, une question centrale se pose : les institutions politiques locales et leurs représentants sont-ils en situation de faire émerger une action publique autonome par rapport à l'État central ? Cette question de l'autonomie de l'action publique locale renvoie à la notion de la différenciation des territoires, comprise comme stratégie politique locale autonome mais aussi comme injonction de la part de l'État et des institutions européennes dans une vision de compétitivité et d'attractivité des territoires. Selon cette dernière vision, la différenciation doit être un avantage compétitif pour un territoire donné par rapport aux autres territoires sur les plans national et européen. La possibilité de l'autonomie de l'action publique locale renvoie aussi à la question des instruments et de l'expertise mis en œuvre. En effet, l'action publique locale repose, comme les politiques nationales, d'une part sur des diagnostics fondés sur des données nécessitant la

mise en place de dispositifs statistiques, d'autre part sur des capacités d'analyse.

LE CAS DES NOUVEAUX CONTRATS DE PLANS RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le domaine de la formation professionnelle initiale scolaire est exemplaire de cette modalité politique récente de l'action publique combinant gestions locale et nationale et permet d'envisager l'émergence d'une action publique locale autonome de manière pertinente. La territorialisation de l'action publique dans le domaine de la formation professionnelle initiale scolaire découle à la fois de la décentralisation des compétences financières, de programmation au niveau des régions (la régionalisation) et de la déconcentration de la carte scolaire et de la gestion des personnels de l'éducation nationale au niveau des rectorats.

Cette question de l'autonomie de l'action publique locale recouvre plusieurs questions qui se posent spécifiquement et fortement dans le cas de la territorialisation de l'action publique dans le domaine de la formation professionnelle initiale scolaire :

1. Les objectifs définis au niveau régional sont-ils sensiblement différents des objectifs nationaux et existe-t-il des différences importantes entre les régions ? C'est la question de la différenciation évoquée plus haut.
2. Quelle est « l'intensité prescriptive » des contrats de plans régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) ? En clair,

les caractéristiques de ces contrats sont-elles de nature à inscrire précisément les actions à mettre en œuvre, de manière obligatoire, par les parties prenantes ? Quels sont les rôles de la région et des partenaires économiques et sociaux dans les processus de décision relatifs à la formation professionnelle et plus particulièrement à la formation professionnelle initiale scolaire et supérieure (STS) qui relève, au plan national, des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ?

3. Les moyens et les outils de diagnostic, dont disposent la région et les partenaires sociaux pour construire l'offre de formation professionnelle, sont-ils, en l'état actuel, adaptés pour mener un dialogue avec l'État, représenté par le préfet de région, le recteur d'académie, le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ? C'est la question des instruments et de l'expertise.

4. La mise en œuvre de la territorialisation dans le domaine de la formation professionnelle initiale scolaire débouche-t-elle sur une complexité accrue de l'action publique ?

5. Les conditions de l'évaluation de l'action publique dans le domaine de la formation professionnelle initiale favorisent-elles l'autonomie de l'action publique locale ?

Cet article se propose d'apporter des éléments de réponse à ces questions sur la base d'une analyse de plusieurs CPRDFP, signés récemment, d'un examen de travaux scientifiques et administratifs sur l'action publique locale (cf. bibliographie), des documents produits par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) et d'entretiens avec des responsables régionaux impliqués

dans le domaine de la formation professionnelle. Les CPRDFP sont, depuis 2009, les instruments de coordination et de programmation des régions dans le domaine de la formation professionnelle et de l'orientation. L'intérêt des sept CPRDFP² analysés (Alsace, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, La Réunion, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes) réside dans le fait qu'ils concernent des régions assez différentes sur les plans démographiques, économiques et sociaux.

UNE ÉVOLUTION PROGRESSIVE ET INACHEVÉE DU CADRE INSTITUTIONNEL

Pour comprendre la situation actuelle relative à la gouvernance de la formation professionnelle, il est indispensable de préciser l'évolution du cadre institutionnel. Les différentes vagues de la décentralisation et de la déconcentration des politiques publiques depuis une trentaine d'années ont sensiblement modifié le domaine de la formation et sa gouvernance et la nature du document de

planification relatif au développement régional de la formation professionnelle a évolué depuis ses débuts. Depuis les lois de décentralisation de 1983, les régions ont la compétence sur la construction des lycées et le schéma prévisionnel des formations mais le transfert progressif de la formation professionnelle initiale et continue de l'État vers les régions n'a été initié réellement qu'à partir de 1993 et n'est pas terminé, tant au plan de la dévolution des compétences que de l'attribution des moyens. Plusieurs lois et décisions ministérielles présentées ci-après ont sensiblement modifié le cadre institutionnel de la formation professionnelle ainsi que les organismes et outils de programmation pour définir l'action publique locale.

Parallèlement à la décentralisation, l'État a donné une impulsion à la prospective de l'emploi à différents niveaux. En 1987, le ministère des affaires sociales et de l'emploi a fait un certain nombre de propositions à mettre en place rapidement. On peut les résumer ainsi :

- au niveau national, établir un cadrage macro-économique fixant

les grandes tendances d'évolution des qualifications ;

- au niveau régional, assurer la mise en place de dispositifs de prospective et d'aide à la décision des acteurs régionaux ;
- au niveau des branches professionnelles, organiser des modalités contractuelles nouvelles conclues entre l'État et les branches, débouchant éventuellement sur des contrats d'étude prévisionnelle.

De cette volonté ministérielle, seuls les niveaux régionaux et de branches ont connu un développement : à travers les observatoires de la relation formation-emploi (Oref) pour les régions et les contrats d'études prospectives (CEP) pour les branches. Il existe des Oref, aux configurations différentes, sur l'ensemble du territoire et de nombreux CEP ont été réalisés depuis 1988 dans un grand nombre de secteurs. Ces Oref ont été créés en 1988, avec pour mission de fournir des outils d'aide à la décision des régions, ayant des fonctions

NOTE

2. Les CPRDFP sont consultables sur le site du CNFPTLV : www.cnfptlv.gouv.fr.

Le cadre législatif

La loi quinquennale de 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a instauré le plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ), celui-ci est obligatoire.

Avec la loi de modernisation sociale de 2002, ce PRDFPJ devient plan régional de développement de la formation (PRDF) et comprend l'extension de son champ à la formation professionnelle des adultes et à la VAE, c'est-à-dire à la formation tout au long de la vie.

La loi sur la formation professionnelle et le dialogue social de 2004 étend le champ du PRDF aux formations des secteurs social, médico-social, sanitaire et artistique ainsi qu'aux stages AFPA.

La loi sur l'orientation et la formation tout au long de la vie de 2009 transforme le PRDF en contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) engageant les parties présentes dans les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).

Cette loi précise les modalités d'élaboration et de suivi de ces contrats. Il doit s'agir d'une nouvelle étape dans le développement de la décentralisation et le partenariat des acteurs au plan régional dans le domaine de l'orientation et de la formation. En effet, ces CPRDFP sont signés par le préfet de région, le recteur d'académie et le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt pour l'État et par le président du conseil régional pour la région. Les partenaires sociaux ne signent pas les contrats. Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) a vu son rôle renforcé par la loi de 2009, notamment en matière d'évaluation. Ce conseil a été créé par la loi du 4 mai 2004 et le décret du 24 février 2005 et constitue un espace de concertation entre l'État, les partenaires économiques et sociaux et les conseils régionaux.

d'observation, d'étude, d'expertise et d'animation territoriale. Ce sont généralement des équipes de quelques personnes.

La phase de signature de ces nouveaux contrats étant en cours d'achèvement, c'est donc le moment opportun pour s'interroger sur cette nouvelle étape dans le développement de la décentralisation et le partenariat des acteurs, notamment les relations État-régions, au plan régional dans le domaine de l'orientation et de la formation. Ces CPRDFP, d'une durée de 4 à 5 ans, comportent une clause relative à leur évaluation. Cette évaluation est encadrée par le CNFPTLV qui a pour mission de proposer des modalités générales pour le suivi et l'évaluation.

UNE MÉTHODE DE MISE EN ŒUVRE DES CPRDFP DÉFINIE PAR LE CNFPTLV

Le décret n° 2011-1002 du 24 août 2011 relatif aux missions, à la composition et au fonctionnement du CNFPTLV donne le cadre institutionnel dans lequel doivent s'élaborer les CPRDFP. Il indique que le CNFPTLV a pour mission d'apporter sa contribution à la définition des orientations pluriannuelles et des priorités annuelles des politiques de formation professionnelle. Cette contribution prend la forme d'une délibération portant sur le contenu de ces politiques, leur organisation et leurs effets attendus. Ce cadre institutionnel est donc très important pour les régions dans la définition de leurs objectifs et priorités.

L'objet du CPRDFP est d'élaborer un cadre de coordination des politiques de formation professionnelle. Ces politiques sont celles mises en

œuvre par les pouvoirs publics et, plus généralement, les politiques d'intérêt général associant les partenaires socio-économiques (syndicats de salariés et patronaux et organismes consulaires). Le contrat détermine les priorités des actions et des financements à mettre en œuvre, sur la base d'un diagnostic partagé, en dépassant la juxtaposition des projets et des interventions souvent concurrentes et parfois contradictoires. Ces priorités peuvent être déclinées par bassins d'emploi ou territoires spécifiques. Le contrat définit également une méthode de pilotage pluriannuel entre les acteurs concernés par la mise en œuvre de ces politiques. Il s'agit de la région, de l'État et des opérateurs agissant dans le champ de la formation professionnelle et de l'orientation (AFPA, Pôle emploi, etc.).

Comme on l'a déjà signalé, le CNFPTLV a pour mission de proposer des modalités générales pour le suivi et l'évaluation du CPRDFP par les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). À cet effet, il élabore des documents méthodologiques de cadrage et organise des journées de présentations et d'échanges.

Logiquement, compte-tenu des directives fournies par le CNFPTLV, l'examen des documents relatifs aux CPRDFP (Alsace, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, La Réunion, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) permet de dégager des méthodes, des enjeux communs et des orientations convergentes, dont la concrétisation peut varier selon les régions.

Le diagnostic et la construction du CPRDFP

Après un préambule méthodologique, la première phase de l'élaboration du CPRDFP a été, dans chaque région, celle du diagnostic. Propre à chaque région en fonction de ses spécificités, celui-ci n'est pas toujours très développé dans les CPRDFP et reprend même souvent des éléments de diagnostic de niveau national, notamment sur l'emploi ou la prospective. Ces diagnostics, qui font l'objet d'un consensus entre les partenaires (« diagnostic partagé »), sont généralement réalisés par des Oref ou des organismes comparables. Ces états des lieux régionaux s'appuient largement sur les données fournies par les services déconcentrés de l'État mais aussi sur des données nationales et des enquêtes spécifiques car la plupart des grandes enquêtes nationales de l'Insee, du Céreq ou d'autres organismes, dans le domaine de l'emploi et de l'insertion professionnelle, ne permettent pas d'analyse régionale.

Le diagnostic de la région Nord-Pas-de-Calais est, dans sa structure, assez typique de ce que l'on trouve dans d'autres régions. À ce titre, on lui confèrera ci-après un caractère « emblématique » de l'ensemble des diagnostics analysés. Il commence par un bilan démographique : la population totale de la région est de 4 millions (soit le quatrième rang de la population française) et la région Nord-Pas-de-Calais est la plus jeune de France métropolitaine même si sa population tend à vieillir depuis quelques années. Le diagnostic aborde ensuite les constats et tendances économiques et sociales qui se manifestent par les éléments suivants :

- une recomposition forte du tissu

Les principales orientations et leurs déclinaisons communes à tous les CPRDFP

La synthèse présentée ici converge complètement avec la « lecture transversale » réalisée en avril 2012 par le CNFPTLV. Ces sept grandes orientations et leurs déclinaisons se retrouvent quasiment dans tous les contrats et concernent également des sujets connexes à la formation professionnelle comme l'orientation et l'outillage nécessaire aux diagnostics.

1. Proposer une offre de service d'accueil, information, orientation (AIO) efficace tout au long de la vie

- mettre à disposition des outils communs d'information sur les activités et les métiers ;
- développer un portail de l'AIO ;
- coordonner les acteurs, fédérer les réseaux de l'AIO ;
- organiser territorialement une offre de proximité ;
- former et outiller les professionnels, les acteurs, les enseignants et/ou les prescripteurs.

2. Donner à tous accès à un premier niveau de qualification

- lutter contre le décrochage scolaire par la mise en place d'outils de repérage et de suivi des décrocheurs ;
- prévenir et traiter les sorties du système éducatif sans qualification et/ou sans diplôme et les étudiants en situation d'échec ;
- lutter contre l'illettrisme.

3. Développer l'alternance et l'apprentissage

- l'alternance (y compris sous statut scolaire) et l'apprentissage sont affirmés comme un mode de formation pertinent et favorisant une intégration professionnelle ;
- il est souvent prévu des aides concrètes : achats de manuels scolaires, de boîtes à outils et tenues professionnelles, développement d'internats.

4. Construire la sécurisation des parcours professionnels

- lever les freins à l'accès à la formation par des aides à la mobilité, l'accompagnement à la construction de projets et l'accompagnement individualisé des parcours ;
- qualifier les publics les plus fragiles pour les conduire vers une insertion durable, ce qui conduit à proposer de mieux articuler les financements : conférence des financeurs, fonds régional de formation, etc. ;
- accompagner les entreprises (TPE, PME) : aide à la construction du plan de formation, information sur les différents dispositifs ;
- développer la GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) territoriale ;
- développer l'accès à la VAE et organiser la certification.

5. Faire évoluer l'offre de formation vers plus de lisibilité et l'adapter aux besoins

- favoriser la cohérence et la complémentarité des offres de formation ;
- favoriser les passerelles entre les voies de formation, modulariser les contenus ;
- permettre d'acquérir la maîtrise des connaissances de base, des compétences clés ;
- maintenir une offre de proximité diversifiée ;
- mutualiser les moyens ;
- promouvoir un enseignement supérieur dynamique et attractif.

6. Mieux coordonner les politiques de formation professionnelle

- rechercher la complémentarité des financements, organiser l'ingénierie financière ;
- articuler les programmations (exemple Pôle emploi/région) ;
- améliorer la gouvernance, notamment de la formation continue en raison de la multiplicité des acteurs impliqués.

7. Développer l'expertise et les outils d'observation au service des décideurs

il est généralement prévu de développer un outillage, plus ou moins complet, sur l'offre de formation régionale, l'accès à la qualification, les parcours, l'insertion, les décrochages ; la relation emploi/formation, les métiers en tension, les besoins d'emploi et de compétences ; la prospective emploi-formation.

économique régional où la dominante industrielle reste encore présente ;

- une économie régionale encore confrontée à des difficultés structurelles ;
- une économie régionale à un moment clé de son développement ;
- des secteurs économiques performants et des savoir-faire reconnus ;
- une situation des jeunes face à l'emploi moins favorable qu'au niveau national.

Le diagnostic développe enfin les

aspects éducatifs concernant les habitants du Nord-Pas-de-Calais :

- l'illettrisme concerne plus de 350 000 personnes ;
- un niveau de formation qui s'élève mais reste inférieur à la moyenne nationale ;
- une baisse des effectifs de l'enseignement secondaire réelle mais qui s'atténue ;
- une présence significative de l'enseignement privé ;
- des filières professionnelles plus

fréquentes qu'au niveau national ;

- des bacheliers professionnels de plus en plus nombreux dans l'enseignement supérieur mais des succès contrastés suivant les filières ;
- des apprentis de plus en plus nombreux avec des effectifs supérieurs au niveau national moyen.

La deuxième phase correspond à l'élaboration du contrat : l'identification des sujets pour lesquels une contractualisation entre les acteurs sera le gage d'une meilleure efficacité de la

gouvernance du système de formation professionnelle initiale et continue. Il s'agit, dans les différents domaines d'intervention des politiques de formation professionnelle, de rechercher les questions reconnues comme pertinentes par les acteurs et d'engager une négociation sur les actions à mettre en œuvre pour y répondre. De manière générale, est affirmée la nécessité de prendre en compte, voire d'anticiper, les besoins liés aux mutations économiques et sociales, aux évolutions du marché du travail, des métiers et des qualifications.

Enfin, dans une troisième phase, la construction des CPRDFP se fait avec le souci de donner un caractère plus opérationnel à cette démarche qu'à celles conduites précédemment, notamment dans le cadre des PRDF, au moyen de fiches action.

Sur la base des premiers documents disponibles, l'architecture du CPRDFP distingue, en règle générale, trois parties :

- un document de cadrage comprenant des éléments de diagnostic et définissant des axes stratégiques de portée pluriannuelle ;
- des fiches actions à vocation opérationnelle, également de portée pluriannuelle ;
- les modalités d'une animation annuelle assurant la mise en œuvre du contrat et se traduisant éventuellement par des conventions annuelles d'application.

Les enjeux, orientations et priorités des CPRDFP

Deux principaux enjeux, éléments d'un référentiel politique partagé, sont mis en avant dans toutes les régions. Ce référentiel est clairement d'inspiration nationale et européenne. La

notion de référentiel, au sens général, désigne le cadre de pensée servant de support à l'action politique. Celle-ci est souvent résumée par des formules volontaristes et mobilisatrices comme « faire accéder tous les jeunes à un premier niveau de qualification », « former tout au long de la vie » ou « sécuriser les parcours professionnels ». Dans le contexte de la crise économique et financière, les CPRDFP se construisent donc presque toujours au regard de ce double enjeu :

- la sécurisation des parcours professionnels en vue de favoriser l'insertion dans l'emploi et la réussite des projets professionnels tout au long de la vie ;
- l'anticipation des mutations économiques et le développement du territoire ou plutôt des territoires. D'ailleurs, le CPRDFP est souvent conçu en articulation avec le schéma régional d'aménagement et développement du territoire (SRADT) et le schéma régional de développement économique (SRDE).

Les objectifs et les enjeux de la région Alsace s'inscrivent bien dans ce référentiel. Les quinze objectifs sont répartis entre trois enjeux déclinés, pour chacun, par une priorité :

- enjeu 1 : s'orienter tout au long de la vie avec pour priorité « coordonner les réseaux de l'accueil, information, orientation, accompagnement » (AIOA) ;
- enjeu 2 : accéder à l'emploi grâce à la formation professionnalisante ou qualifiante avec pour priorité « développer une offre de formation professionnelle adaptée aux besoins actuels et futurs » ;
- enjeu 3 : garantir la possibilité d'évoluer, d'enrichir ses compétences et de sécuriser son parcours professionnel tout au long de la vie avec pour

priorité de « fédérer les prescripteurs et mutualiser l'ensemble de l'offre de formation et de prestations ».

Les modalités d'exécution des CPRDFP

Les modalités d'exécution des CPRDFP sont souvent identiques. Au-delà de leurs orientations et grands objectifs, l'exécution des mesures concrètes est toujours renvoyée à des conventions annuelles entre les différents partenaires, notamment entre les régions et l'État. Ces conventions indiquent de manière générale les moyens humains et financiers à mettre en œuvre pour réaliser l'action.

Les modalités d'action de la région Champagne-Ardenne sont ainsi à cet égard assez précises et méritent d'être signalées. La formalisation des orientations et priorités en actions opérationnelles s'effectue au moyen de fiches actions engageant les signataires dans le cadre d'une convention de partenariat prévoyant des moyens humains et matériels. Ces fiches comprennent plusieurs rubriques : l'intitulé de l'action et de la convention d'application, les acteurs concernés, les objectifs, les moyens et l'échéance. Dans le cadre de cette contractualisation seront mobilisés outre les services de l'État et de la région :

- les établissements de formations initiale et continue ;
- l'agence régionale de la santé ;
- Pôle emploi ;
- les compagnies consulaires ;
- les organisations professionnelles et interprofessionnelles ;
- les partenaires sociaux ;
- les organismes paritaires (OPCA-OPACIF) ;
- les missions locales, Cap emploi.

UNE AUTONOMIE TRÈS LIMITÉE DE L'ACTION DES RÉGIONS

Les réponses aux cinq questions posées au début de cet article convergent vers le constat d'une autonomie assez limitée des régions dans le domaine de la formation professionnelle initiale scolaire.

La spécificité des objectifs et la mise en œuvre d'un processus de différenciation

À travers l'analyse des orientations, on ne voit pas de réelle spécificité des objectifs des régions. Ces objectifs ne sont pas sensiblement différents des objectifs nationaux voire des grands objectifs européens et il n'existe pas de différences importantes entre les régions. Les grandes orientations et leurs déclinaisons s'inscrivent totalement dans le cadre des référentiels politiques français et européen, cela se traduisant par de grands objectifs généraux comme « faire accéder tous les jeunes à un premier niveau de qualification », « former tout au long de la vie », « sécuriser les parcours professionnels » ou « anticiper les mutations économiques ».

À la différence d'autres secteurs de l'action publique, comme les transports, cette absence de réelle spécificité des objectifs des régions dans le domaine de la formation professionnelle initiale scolaire n'est pas surprenante. En effet, le référentiel général structurant cette politique est massivement partagé par les décideurs politiques. Sur la base de ce référentiel, des lois sur la formation et sur l'orientation ont été

votées ces dernières années et on voit mal les pouvoirs régionaux ne pas les appliquer.

« L'intensité prescriptive » des CPRDFP et les rôles respectifs de la région et de l'État dans les processus de décision relatifs à la formation professionnelle

À la lecture des contrats, même si l'on peut constater un léger progrès dans la précision des objectifs de ces CPRDFP, leur intensité prescriptive est fortement dépendante des conventions annuelles d'exécution et reste très faible dans ces documents. En effet, même si les CPRDFP sont considérés comme une nouvelle étape dans le développement de la décentralisation et du partenariat des acteurs au plan régional dans le domaine de l'orientation et de la formation professionnelle, ces documents restent souvent des catalogues d'intentions générales et nécessitent d'être complétés par des fiches d'action précises engageant l'État, et notamment les recteurs d'académie, dans le cas de la formation professionnelle initiale scolaire.

Ces derniers disposent à la fois de la compétence pour l'attribution des postes d'enseignants pour les sections et établissements créés en accord avec les régions mais aussi des capacités d'expertise (chef de service académique d'information et d'orientation, corps d'inspection, service statistique, service de programmation des moyens, etc.) pour établir une programmation des formations. Cette situation place l'État, et notamment l'éducation nationale, en posi-

tion de force par rapport aux régions. En ce qui concerne le développement des filières professionnelles initiales relevant du ministère, la situation, parfois implicite dans les conventions annuelles, se traduit par l'examen par la région des propositions du recteur d'académie, dans la limite des moyens financiers disponibles.

Les régions ont donc des compétences juridiques et des obligations financières importantes en matière de formation professionnelle initiale scolaire mais n'ont pas de prise sur les personnels enseignants qui constituent l'élément clé du dispositif ainsi que sur les moyens de programmation (expertise) et l'orientation des élèves. Cette situation asymétrique, aggravée par la diminution ces dernières années du nombre de postes alloués par le ministère de l'éducation nationale, devient problématique pour les régions, et elles le font savoir. Comme le déclarait le président de l'association des régions de France (ARF), lors d'une réunion de l'ARF au premier semestre 2012, « les régions ne sont plus là pour distribuer des subventions, mais pour mener des politiques ».

Les caractéristiques des moyens et outils diagnostics utilisés par les régions

Les états des lieux régionaux dans les domaines économiques, sociaux et éducatifs sont assez bien documentés et en progrès mais la dimension prospective est souvent inexistante ou très générale, notamment en ce qui concerne le développement des filières professionnelles initiales relevant de l'éducation nationale. Comme on l'a évoqué précédemment, il y a une

forte asymétrie des moyens d'expertise entre les organismes régionaux comme les Oref et les services de l'éducation nationale. En effet, les recteurs d'académie disposent des capacités d'expertise pour établir une programmation des formations alors que les Oref sont constitués de petites équipes n'ayant pas facilement accès à la masse de données produite par les services déconcentrés de l'État. À cet égard, le Centre d'analyse stratégique (CAS) a élaboré en 2011 un document d'appui méthodologique « Construire une carte régionale des formations » destiné à « contribuer à la mise en œuvre et au suivi du CPRDFP dans sa dimension opérationnelle, notamment le dialogue sur la carte des formations ».

Certes, la décentralisation a favorisé les travaux régionaux pour établir des diagnostics formation-emploi mais il y a un essoufflement depuis la loi de 2009, l'évaluation ayant pris le pas sur le diagnostic. Les moyens d'étude seraient désormais plus dédiés aux travaux d'évaluation qu'à l'analyse formation-emploi. Ces travaux d'évaluation, notamment l'élaboration d'indicateurs, sont peut-être moins difficiles à mettre en œuvre que des études prospectives, déjà difficiles au plan national. Heureusement, les diagnostics n'ont évidemment pas disparu, comme l'attestent les documents des CPRDFP, mais ils sont largement tributaires des données émanant des organismes nationaux.

Le possible accroissement de la complexité liée à la mise en œuvre de la territorialisation

Cet enchevêtrement de compétences institutionnelles, financières et humaines, induit par les mouvements de décentralisation et de déconcentration, accroît la complexité de l'action publique locale et n'est pas favorable à la visibilité de la politique régionale dans le domaine de la formation professionnelle initiale. La faible visibilité de la politique régionale dans ce domaine se manifeste notamment par l'ignorance de la part des bénéficiaires de l'origine des décideurs publics de ces politiques ; cela prédispose mal à la communication politique, contrairement au domaine des transports publics.

La multiplicité des acteurs et des procédures liée à cet enchevêtrement de compétences peut induire des blocages et des dysfonctionnements. Le CPRDFP répond à un besoin de cohérence mais les parties présentes dans les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), qui l'élaborent et en pilotent le suivi et l'évaluation, sont nombreuses et ont des compétences et des pouvoirs très variés. Logiquement, des modes de régulation sont encore à inventer et à stabiliser, ce qui n'est pas le cas dans toutes les régions.

Les conditions de l'évaluation et son incidence sur l'autonomie de l'action publique locale

Les procédures d'évaluation des CPRDFP sont en cours d'élaboration du fait de la nouveauté de ces contrats. Les opérateurs des évaluations sont généralement des services d'étude travaillant pour les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Dans ce contexte, la question « qui va évaluer ? » est décisive car ces comités sont à la fois juge et partie. De manière générale, dans le domaine de la formation professionnelle initiale, l'évaluation principale réside dans l'étude des résultats de l'insertion professionnelle des diplômés issus des enquêtes nationales de la DEPP et du Céreq.

En outre, l'insertion professionnelle des diplômés dépend de plusieurs facteurs et notamment de l'état du marché du travail, variable difficilement maîtrisable par les pouvoirs politiques régionaux. Il s'agit donc d'une contrainte forte pesant sur l'autonomie de l'action publique locale : même si les choix de la carte des formations professionnelles sont déterminants, ils sont, comme on l'a vu précédemment, réalisés dans un partenariat où l'État est prégnant.

En fait, il existe deux niveaux d'évaluation liés à deux types d'objectifs, d'une part, les objectifs du CPRDFP qui sont très larges et difficiles à évaluer, d'autre part, les objectifs contenus dans les documents de contractualisation comme les fiches action qui se prêtent plus aisément à l'élaboration d'indicateurs.

Face à cette complexité, le Conseil

national de la formation professionnelle tout au long de la vie a pour mission de proposer des modalités générales pour le suivi et l'évaluation du CPRDFP qui sont pilotées par le CCREFP. À cet effet, ce dernier élabore des documents méthodologiques de cadrage et organise des journées de présentation et d'échanges qui four-

nissent une assistance technique et encadrent l'action publique locale.

En conclusion, on peut faire actuellement le constat d'une autonomie assez limitée des régions par rapport à l'État dans le domaine de la formation professionnelle initiale scolaire. Malgré la décentralisation des compétences financières et de

programmation au niveau des régions, la situation actuelle se traduit par une coproduction asymétrique de cette politique publique dont on ne perçoit pas une évolution sensible à court terme sans changement profond dans la réorganisation des moyens. ■

Bibliographie

Thierry Berthet, « L'État social à l'épreuve de l'action territoriale : postmodernité et politiques publiques de proximité dans le champ de la relation formation-emploi », communication à la journée d'étude sur les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale, IEP de Grenoble, 15-16 juin 2006.

Thierry Berthet, « Territorialisation et changements dans l'action publique locale en matière sociale : l'exemple de la formation professionnelle », *Informations sociales*, n° 157, 2010.

Centre d'analyse stratégique (CAS), « Construire une carte régionale des formations », document d'appui méthodologique, 2011 (www.strategie.gouv.fr).

Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), ensemble des documents consultables et téléchargeables sur le site de cet organisme et notamment les CPRDFP (www.cnfptlv.gouv.fr).

Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche (sous la direction), *L'action publique dans tous ses états*, l'Harmattan, 2012.

Alain Faure et Emmanuel Négrier (sous la direction), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, l'Harmattan, 2007.

Inspection générale des affaires sociales, *Évaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux*, mai 2012, www.igas.gouv.fr/spip.php?article283.

Louis Mallet, « Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle : compétences sans moyens, moyens sans compétences ? », *Formation Emploi*, n° 93, 2006.

Bernard Hillau et Aline Valette, « Vers l'émergence d'un espace statistique différencié en région ? », *Formation emploi*, n° 114, 2011.

Guy Ourliac, « Décentralisation et pilotage de l'offre régionale de formation : risques, opportunités, méthodes », in *Des formations pour quels emplois ?*, La Découverte, 2005.