

Centre Associé Régional  
de Bordeaux Céreq



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



## SYNTHESE

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

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<sup>2</sup> :

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

---

<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.

<sup>2</sup> **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.

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>3</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<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>. 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 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

---

<sup>3</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

<sup>4</sup> Pasquier R., Guigner S. et Cole A. (dir.) (2011), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po.

<sup>5</sup> Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences-Po

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.

**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.

Dans une première partie, ils proposent 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, ils développent 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, ils développent une étude rapide des effets de la mise en œuvre d'un instrument technique, le Nouveau Code des Marchés Publics (NCMP) dans le champ de la formation professionnelle.

**Xavier Perez** centre son propos sur l'argent public, son origine et son utilisation et par là même sur le phénomène de l'autonomie relative de la finance publique locale.

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* ».

**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.

Cette synthèse s'appuie sur plusieurs enquêtes qu'il a 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, il développe 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* 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. 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, il propose de se 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, il constate que les deux dispositifs suivent des trajectoires très différentes ; un échec manifeste en Rhône-Alpes, une routinisation en PACA. Cet exemple lui 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, il apporte deux ouvertures permettant de discuter ses résultats. Premièrement, il rappelle que les publics ciblés par la catégorie d'utilisateur ne sont jamais passifs et peuvent exploiter, détourner, contester leur statut attribué d'utilisateurs. Deuxièmement, 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.

**La seconde partie de cette recherche 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.

Il montre que 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 ?

**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.

Ce texte 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 texte 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 ».

**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.

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.

**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.

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. Le texte 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.

**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.

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. 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 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.

**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.

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 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>6</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 s'intéressant aux modalités des constructions collectives des schémas régionaux, il s'agira de définir le travail public régional comme une forme complexe de réduction ou d'élargissement des degrés de liberté des régions.

**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

---

<sup>6</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.

professionnelles) à partir de l'élaboration des contrats d'objectifs territoriaux en Aquitaine.

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.

Ainsi, 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>7</sup>.

---

<sup>7</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.

**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 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>8</sup>. On comprend alors mal comment l'influence des

---

<sup>8</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>

« 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 adoubé « niveau pertinent » pour piloter les fonctions d'orientation 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 qui 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>9</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 charge de la formation des jeunes sortis sans qualification etc.<sup>10</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).

La remise de ce rapport coïncide avec la mise en œuvre d'une nouvelle réforme introduite par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Cette loi introduit des changements notables : 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) ; création du compte personnel de formation (CPF) qui constitue un droit universel d'évolution professionnelle attaché à la personne tout au long de la vie active jusqu'à la retraite ; du conseil en évolution professionnelle (CEP<sup>11</sup>) qui a pour ambition de favoriser

---

<sup>9</sup> Pour rappel, les CPRDFP ont remplacé les PRDF avec la loi du 24 novembre 2009.

<sup>10</sup> E. Verdier, « Décentralisation et formation professionnelle, atelier 8 », Administration et éducation, 3, p. 118-120.

<sup>11</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

l'évolution et la sécurisation du parcours professionnel des actifs ; modification des règles de financement de la formation professionnelle, etc.<sup>12</sup>

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.

---

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>12</sup> Pour plus d'informations : <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-formation-professionnelle-emploi-democratie-sociale.html>