

Construction et évaluation des politiques régionales de formation

Guy Ourliac

Juillet 2008

LIRHE - Unité mixte de recherche CNRS/UT1
Université des Sciences Sociales, Bat. J, 3ème étage
2 rue du Doyen Gabriel Marty, 31042 TOULOUSE Cedex 9

Site Internet : <http://www.univ-tlse1.fr/LIRHE/>
Tél : 05 61.63.38.63 - Fax : 05 61.63.38.60

Dans le cadre de ses recherches et pour une meilleure diffusion de ses travaux, notre laboratoire de recherche a créé en 1982 une collection appelée "Notes", documents de travail ou de pré-publications n'excédant pas quarante pages. Ces notes sont diffusées à nos partenaires au plan national et international. Ces échanges se réalisent dans un souci de réciprocité et de libre circulation de préoccupations scientifiques. Leur contenu n'est pas définitif et peut être sujet à discussion. Ils ne constituent donc qu'une étape dans la démarche scientifique.

Note n°458

© LIRHE : reproduction soumise à l'accord préalable des auteurs

Construction et évaluation des politiques régionales de formation

Guy OURLIAC – Lirhe Toulouse-Janvier 2008

Ce texte s'inscrit dans le cadre d'une coopération qui associe l'Ecole Doctorale SHES de Poitiers et le Comité Consultatif Régional (CCRFP) de Poitou Charentes. Il se propose d'inscrire le travail des étudiants dans le contexte élargi d'une réflexion sur le pilotage et l'évaluation d'une politique régionale de formation.

La première partie tente de montrer les difficultés inhérentes à une évaluation des politiques de formation à partir de critères « externes », comme des mesures d'accès à l'emploi ou des indicateurs de qualité de l'insertion professionnelle.

La seconde partie s'interroge sur ce qu'est une politique régionale de formation professionnelle. Elle montre que les mesures de décentralisation ont essentiellement fourni un cadre d'intervention aux acteurs régionaux, mais que les marges de manoeuvre sont importantes. La définition et la conduite de véritables politiques de formation sont possibles et dépendront de la volonté politique des décideurs, du niveau de prise de conscience des enjeux, de l'investissement dans l'action, dans la mise en œuvre de méthodes, dans la mobilisation de moyens etc..

La troisième partie revient sur la question de l'évaluation à la lumière conditions de mise en œuvre d'une politique de formation. Evaluer une politique, ce n'est pas seulement évaluer ses résultats. Ce peut être aussi évaluer la manière dont les acteurs s'emparent des opportunités qui leur sont données. Opportunités politiques, techniques, organisationnelles etc. Il y a là un vaste champ d'interrogation qui peut donner au comité un champ d'évaluation considérable et pertinent...

I - la difficulté d'évaluer une politique régionale de formation

L'évaluation d'une politique de formation est un exercice très délicat, non parce qu'il est difficile d'identifier des repères de qualité (indicateurs) ou de produire des informations intéressantes sur l'insertion professionnelle ou le chômage, mais parce qu'il serait très hasardeux d'attribuer ces informations aux seuls effets de cette politique.

En effet, de nombreux travaux concernant la relation formation – emploi font apparaître un faisceau de contraintes et de déterminismes qui agissent sur l'insertion professionnelle. Le nombre et l'importance des facteurs en cause relativisent la portée des seules politiques de formation.

Dès lors, l'évaluation d'une politique régionale de formation à la lumière de critères « externes » est sans doute à éviter. De même, puisque les effets des politiques de formation sur les résultats obtenus en matière de chômage ou d'insertion professionnelle sont difficilement identifiables, il convient de s'interroger sur le potentiel des « réponses formation » aux difficultés observées.

La question de l'évaluation des politiques régionales de formation a-t-elle à voir ou non avec la problématique complexe de l'insertion professionnelle ? Une bonne politique de formation fait-elle une bonne insertion professionnelle ? Une bonne insertion professionnelle est-elle le résultat d'une bonne politique de formation ? Existe-t-il dès lors un lien entre l'évaluation de la qualité des politiques régionales de formation et la qualité de l'insertion professionnelle des élèves, étudiants et stagiaires de la formation professionnelle ?

A priori, on est tenté de penser qu'une bonne politique devrait aboutir à une bonne insertion et qu'ainsi de bons résultats d'insertion sont le signe d'une bonne politique.

Au-delà de la définition de ce qu'est une bonne insertion professionnelle (question plus délicate qu'il n'y paraît : l'exercice du métier appris est-il, par exemple, une condition d'une bonne insertion ?), la question posée est celle de la place de la formation dans le déroulement de l'insertion.

Selon que cette place est essentielle, importante, marginale ou accessoire, les politiques régionales de formation, plus particulièrement celles visant la structure de l'offre de formation (qui relèvent plus particulièrement d'une décision régionalisée) pourront ou non être évaluées en lien avec les résultats observés.

Plus généralement, toute évaluation des politiques régionales de formation qui se fonderait sur une appréciation de résultats (comme par exemple une diminution du chômage), devrait intégrer l'impact de nombreux autres facteurs sur ces résultats.

Si ces facteurs sont pour la plupart connus, ils ne sont pas nécessairement observables, et sont rarement quantifiables.

Il existe plusieurs théories qui traitent de l'insertion professionnelle et de nombreux travaux statistiques qui tentent de les valider ou de les préciser sur des points particuliers. Par rapport à la problématique de l'évaluation des politiques régionales de formation, ces travaux nous donnent plusieurs éléments de réponse :

Une difficulté d'insertion professionnelle ne dépend pas nécessairement d'une inadaptation du système de formation

Le problème peut provenir, par exemple, d'un déficit d'emploi, conjoncturel ou durable.

On sait par exemple, notamment par des travaux du CEREQ, qu'une conjoncture économique difficile peut affecter un début de parcours de formation et prolonger ses effets durablement. Il est dès lors délicat d'impliquer les politiques de formation dans les difficultés constatées, d'autant que les difficultés conjoncturelles peuvent être étroitement circonscrites à des secteurs d'activités, ou des espaces géographiques limités.

Les politiques de formation sont fortement contraintes par la démographie, la géographie, la sociologie etc.

Il existe une obligation générale de scolarisation qui détermine les flux de formés à partir de la démographie (nombre et genre des élèves). Cette obligation conduit certaines Régions à fermer des classes et d'autres à en ouvrir, ces questions trouvant dans une même région des prolongements au niveau de chacun des territoires.

De très nombreux autres facteurs lourds réduisent les marges de manœuvre des décideurs : urbanisation, ruralité, distances, organisation des transports, coûts de la mobilité, préexistence d'infrastructures, capacités d'hébergement, préoccupations d'aménagement du territoire etc.

Les décideurs proposent, les élèves et leurs parents choisissent

Malgré les procédures d'orientation et les cartes scolaires, les choix d'orientation et de poursuite d'études des élèves sont largement ouverts. De ce fait, une place offerte dans une filière de formation professionnelle n'est pas nécessairement une place occupée par un élève (vœux exaucés ou non en fonction du nombre de places et des demandes). Un élève présent dans une filière d'enseignement ne suit pas nécessairement la spécialité qu'il avait choisie. On sait aussi qu'un élève ne réussit pas nécessairement sa formation et qu'il n'arrête pas systématiquement sa formation au niveau ou les décideurs aimeraient le voir sortir (cas des Bac Professionnels). Un élève ayant réussi une formation ne recherche pas et/ou ne trouve pas nécessairement un emploi dans lequel il aura à mettre en œuvre les savoirs acquis dans cette formation etc.

Les politiques de structuration de l'offre de formation ont impact sur la formulation de la demande de formation, mais on ne peut pas en conclure un « pilotage » de la demande de formation par l'offre. L'offre de formation peut être pilotée, mais les flux le sont beaucoup moins. Il suffit d'observer comment certaines spécialités de formation sont délaissées (pourtant les places existent) et comment à l'inverse d'autres formations, parfois plus rares mais surtout mieux valorisées ne peuvent accueillir tous les candidats (qui sont alors inscrits dans des formations délaissées)

Le système éducatif doit répondre à une forte pression à la hausse des niveaux de formation, indépendante des besoins de qualification.

On sait, par d'autres travaux (EDEX) que la hausse des niveaux d'éducation est une tendance générale en Europe, qui s'est effectuée essentiellement par l'allongement de la formation initiale. Chaque génération est désormais plus diplômée que la précédente. Cette hausse est le fruit d'un consensus : élèves, parents, chefs d'entreprises¹ la souhaitent.

Les décideurs en matière de formation ne peuvent que qu'accompagner cette demande et les politiques de formation (nationale ou régionale) sont sur ces questions généralement très contraintes².

¹ Dans l'ensemble les employeurs ont une attitude positive à l'égard de la hausse d'éducation qu'ils voient comme une manière d'abaisser le coût d'adaptation ultérieure de plus en plus fréquente.

² A l'obligation générale de scolarisation s'ajoutent des contraintes particulières (par exemple scolariser des garçons et des filles qui ne vont pas dans les mêmes formations professionnelles, ce qui peut poser problème, notamment en Zone rurale où les effectifs sont faibles)

La hausse d'éducation se diffuse dans toutes les catégories d'emplois selon un effet d'offre éducative, largement indépendant de l'effectif de ces catégories.

Le niveau de qualification des emplois augmente. Les structures de qualification diffèrent selon les secteurs, mais les évolutions vont dans le même sens.

Le niveau des diplômes des actifs s'élève. Les structures de qualification se déforment vers le haut (le diplôme par niveau de qualification est de plus en plus élevé). On observe un décalage grandissant entre niveau de diplôme et niveau de qualification. Cet écart a un effet sur la « norme de qualification » (le diplôme le + fréquent pour l'accès à l'emploi) qui se déplace constamment vers le haut.

Dans ce contexte, peut-on considérer qu'une insertion professionnelle à un niveau moindre que le niveau espéré du fait de la formation est une « mauvaise insertion » ?

Sur cet aspect là, on note également une certaine impuissance des décideurs en matière de formation : les employeurs recrutent avant tout des compétences, des potentiels d'implication et d'adaptation. Le diplôme peut être un signal de ces potentiels, mais il est un signal parmi d'autres. Si le signal s'affaiblit, c'est qu'il est perturbé par d'autres signaux. Rétablir un signal fort autour du diplôme n'est pas à portée des décideurs régionaux en matière de politique de formation.

Il n'existe pas de modèle unique d'accès à l'emploi

La question de l'évaluation de la qualité des politiques de formation au travers des « résultats » (au sens large) d'insertion serait facilitée si les titulaires d'une formation donnée (une spécialité, un niveau) faisaient apparaître des parcours d'insertion voisins et comparables. Or, de nombreux travaux (Lirhe, CEREQ) montrent qu'aucune formation n'emporte un modèle unique d'accès à l'emploi. Cette diversité des parcours caractérise des individus considérés comme homogènes en regard de leur formation. Elle est générale. Elle peut être étudiée à partir d'analyses longitudinales et réduite à des « parcours-types » (parcours d'insertion directe, avec passage ou non par le chômage, avec retour ou non en formation, avec passage ou non en emploi précaire, parcours « galères » etc.

Ainsi, dans toute cohorte, quelle que soit la formation observée, son niveau, sa spécialité, etc. les résultats de l'observation feront apparaître des critères d'appréciation de l'insertion plutôt favorables et d'autres plutôt défavorables. Certes, la fréquence des uns ou des autres pourra permettre une évaluation différente, mais chacune sera contrastée.

De ce fait, on doit constater que les caractéristiques d'une formation ne parviennent pas à effacer les effets différenciateurs liés aux qualités individuelles des titulaires et aux circonstances de l'insertion.

Diplômes et compétences

Un jeune ne se forme pas en général pour accéder à un emploi mais pour obtenir un diplôme. Un employeur ne recrute pas un diplômé mais une personne détenant ou censée détenir des compétences. Là réside l'essentiel des difficultés de l'étude de la relation formation-emploi.

« Une compétence est une capacité d'action efficace face à une famille de situations, qu'on arrive à maîtriser parce qu'on dispose à la fois des connaissances nécessaires et de la capacité de les mobiliser à bon escient, en temps opportun, pour identifier et résoudre de vrais problèmes. Il y a toujours des connaissances " sous " une compétence, mais elles ne suffisent pas. Une compétence est quelque chose que l'on sait faire. Mais ce n'est pas un simple savoir-faire, un "savoir y faire ", une habileté. C'est une capacité stratégique, indispensable dans les

situations complexes. La compétence ne se réduit jamais à des connaissances procédurales codifiées et apprises comme des règles, même si elle s'en sert lorsque c'est pertinent. Juger de la pertinence de la règle fait partie de la compétence »³.

Piloter un système de formation, c'est piloter un système de production de certification. La certification est à l'évidence un support de la compétence mais ce n'est pas toute la compétence. La compétence est également ailleurs et se crée ailleurs, en dehors du système éducatif (notamment en situation de travail) et en fonction de données individuelles et de situations particulières.

De ce fait, tout résultat concernant l'insertion professionnelle est le reflet de l'état d'une situation de marché qui confronte l'offre et la demande de compétences professionnelles plutôt qu'un indicateur de pertinence de l'offre de formation.

S'il existe un lien entre les 2 situations, il est dans la capacité du système de formation à « produire » des individus capables par la suite de développer des compétences utiles. Ce que l'on peut évaluer à la rigueur, c'est la capacité du système de formation à produire des individus qui développeront des compétences adéquates. Cela implique une politique qui va très au-delà de la configuration de l'offre de formation qui est la compétence des décideurs régionaux : les contenus des formations sont concernés (compétence nationale), l'orientation également.

L'offre de formation et les contenus de formation

Si l'offre de formation peut être structurée en région, c'est uniquement -tout au moins en formation initiale- sur les flux et les implantations : les contenus des formations ne sont pas en général modifiables ou adaptables. Dans ce domaine, les décideurs régionaux doivent mettre en place une offre « sur catalogue » (même si le catalogue n'est pas la plupart du temps remis en cause, car élaboré avec des professionnels).

Les marges de manœuvre sur la question des contenus sont faibles : en matière de formation initiale, les décideurs régionaux peuvent définir des contenus de formation spécifiques dans des FCIL (formations complémentaires d'initiative locales et les Mentions complémentaires) qui sont des formations mises en place régionalement.

Les marges de manœuvre sont plus grandes en matière de formation continue.

La diversité des situations et du contexte d'évaluation

Au-delà des facteurs dont il a été question jusqu'à présent (conjoncture, étroitesse des marges de manœuvres et contraintes diverses, problématique des compétences et facteurs individuels...) reste la diversité des situations liée à des éléments de contexte : on sait que l'insertion professionnelle, sa durée, sa qualité (stabilité, salaires) sont liés à des caractéristiques particulières : statut de l'emploi, secteur d'activité, taille d'entreprise etc. vont peser sur les caractéristiques de cette insertion.

Une « bonne » ou une « mauvaise » insertion vont dépendre en partie de ces facteurs structurels qui se différencient fortement d'une région à l'autre, interdisant toute comparaison qui ne serait pas relativisée. Ces facteurs structurels constituent un autre obstacle pour une évaluation régionale des politiques de formation.

³ Philippe Perrenoud

L'effet Bison Futé

Associer résultats de l'insertion professionnelle et offre de formation est un exercice qui accroît le risque d'entrer dans la problématique du pilotage de l'offre par les résultats de l'insertion : développons les formations qui insèrent bien leurs titulaires et fermons les autres.

Ce type de raisonnement est dangereux car il fait abstraction des flux (une formation qui insère « bien » 100 personnes par an, n'en insèrera pas nécessairement 150 dans les mêmes conditions). Qui plus est, il est vraisemblable que des conditions d'insertion différentes (a priori moins favorables, n'affecteront seulement pas les 50 formés supplémentaires, mais bien les 150 élèves).

Un constat quel qu'il soit doit être rapproché des conditions qui ont permis de le réaliser et n'est prédictif que dans la mesure où ces conditions demeurent. Bison futé améliore la circulation routière si tous les automobilistes ne se précipitent pas sur les itinéraires de délestage.

L'impossibilité d'évaluer les politiques régionales de formation sur des critères « externes »

Tous les éléments évoqués ci-dessus vont dans le même sens : la qualité de l'insertion professionnelle peut être reliée à un ensemble de facteurs, qui vont de caractéristiques individuelles à des facteurs micro et macro économiques. La qualité, la pertinence de la politique de formation est bien un de ces facteurs, mais un facteur parmi d'autres qui pourra être rarement isolé.

L'offre de formation est la « commande de pilotage » du système éducatif régional par les décideurs régionaux. Mais c'est une commande qui agit avec un certain retard, une grande imprécision, un décalage par rapport aux intentions, une fiabilité faible et une grande instabilité.

Ces imperfections ne sont pas dues à un défaut d'information, ou une impossibilité de mieux éclairer le paysage, mais aux nombreux degrés de liberté sur lesquels la « commande » n'a aucune action.

Il ne paraît pas de ce fait pertinent d'évaluer les politiques régionales de formation sur des critères externes

II - La décentralisation : une opportunité pour un pilotage efficace de la formation professionnelle⁴

Dans ce contexte de prudence sur les questions d'évaluation, on veut croire que la politique régionale de formation demeure un instrument potentiellement susceptible d'améliorer les performances d'accès à l'emploi et d'insertion professionnelles. Mais qu'entend-on par politique régionale de formation ? Qu'a changé la décentralisation en œuvre depuis 25 ans ?

Pour ce qui concerne le cadre institutionnel, on sait, pour l'essentiel, que 25 ans de politique de décentralisation et de déconcentration ont concentré un pouvoir de pilotage significatif

⁴ L'essentiel de cette partie est tiré de « Décentralisation et pilotage de l'offre de formation : risques opportunités, méthodes » Guy Ourliac dans « Des formations pour quels emplois ? » Collection recherches-Éditions la découverte -2005

entre les mains d'acteurs situés sur le territoire régional. On sait aussi que les compétences des différents acteurs régionaux sont totalement imbriquées, si bien que les acteurs régionaux sont « obligés de travailler ensemble » selon l'expression d'Yves Lichtenberger. On sait enfin que la Loi quinquennale de 1993, dans son article 54 a défini pour les acteurs régionaux une mission de coordination des dispositifs de formation et proposé la Région en tant que coordinateur, animateur ; « acteur pivot ».

Pour les contenus, on sait que les travaux du Plan, du Cereq, de la Dares etc. ont montré que les relations entre système de formation et système d'emploi n'étaient ni simples, ni mécanistes, ni normatives, ni statiques.

Le pilotage du système de formation fondé sur une réponse aux besoins d'emploi formulés par des entreprises, sur un modèle où le système éducatif joue le rôle du fournisseur et les acteurs économiques celui du client (en d'autres termes une politique de type adéquationniste), n'est pas pertinent.

Depuis les années 1970, toutes les avancées méthodologiques vont dans le sens d'un moindre déterminisme du système de formation par rapport aux besoins du système productif, par la prise en compte de marges de manœuvre des acteurs (individus et entreprises), de phénomènes de marchés, et, in fine, par l'émergence dans les observations et dans les analyses d'une large diversité des situations, significativement différentes.

Ce qui nous semble très intéressant dans cette évolution, qui doit particulièrement retenir l'attention des décideurs régionaux, ce sont les opportunités qu'ouvrent la décentralisation et les capacités des acteurs régionaux à s'en emparer. La décentralisation de la formation professionnelle apparaît avant tout comme un cadre pour l'action, cadre peu prescriptif, qui laisse aux acteurs des marges de manœuvre qui sont l'essence de l'action politique.

Certes, ces opportunités s'inscrivent dans les limites qui viennent d'être évoquées (limites des réponses par la formation). Mais dans ces limites, un changement majeur s'est mis en place.

Ce qui se joue, ce n'est pas une évolution qui permettra seulement de corriger des dysfonctionnements en rationalisant les décisions, mais une dynamique de plus long terme qui devrait permettre de redéfinir progressivement les relations entre les institutions, les opérateurs, les financeurs de la formation, entre l'appareil éducatif et les entreprises, de promouvoir d'autres formes d'intégration des jeunes dans la vie professionnelle, et favoriser un redéploiement des dispositifs dans le sens de la formation tout au long de la vie.

Un nouvel état d'esprit, un changement de culture :

C'est sans doute l'élément le plus important et le moins visible, lié à la fois à l'accroissement de responsabilité des décideurs, à l'émergence d'un partenariat, d'une identité régionale, d'habitudes de travail en commun. On quitte une logique de fatalisme devant la complexité du domaine et l'absence de pouvoir régional (et leur corollaire la défense du pré carré, l'opacité dans la prise de décision), pour un « jeu coopératif » qui tend à s'instaurer entre partenaires régionaux.

Le formalisme d'un certain mode de coopération interinstitutionnelle a tendance à reculer au profit des contenus. Le procédural recule au profit du substantiel. Le Comité de Coordination des programmes régionaux et de nombreux observateurs ont noté que l'arrivée des Régions dans le paysage institutionnel de la formation (notamment de la formation professionnelle)

« aura eu pour premier effet bénéfique d'inverser une dynamique de repli et de redonner une substance aux questionnements sur l'enseignement professionnel et son évolution ».

Un cadre et un objectif pour l'analyse opérationnelle des relations formation emploi

La décentralisation de la formation professionnelle propose un cadre qui permet de spécifier des questionnements ayant trait à la problématique de la relation formation-emploi dans un contexte défini : un territoire est désigné sur lequel on donne mission à un groupe coordonné de décideurs et d'acteurs régionaux, de mettre en cohérence des dispositifs de formation au service du système productif régional et dans l'intérêt des utilisateurs.

L'exercice requis n'est plus l'étude d'une modélisation pour une planification centralisée, ni l'élaboration d'une procédure administrative et budgétaire. L'attente des décideurs est une contribution à la construction d'une politique régionale de formation. L'opérationnalité est la règle. L'analyse des relations formation-emploi est au service de la construction de cette politique. Le cadre régional permet aussi de mieux poser trois problèmes cruciaux : L'articulation de la formation initiale et de la formation continue ; l'articulation de l'approche régionale et d'approches territoriales plus fines, l'articulation des phases de formation professionnelle et des phases d'accès à l'emploi.

L'émergence de logiques régionales

Une vingtaine d'années de décentralisation vers les collectivités territoriales dont la Région, et des mesures significatives de déconcentration vers les Autorités académiques et les Services déconcentrés de l'Etat, sont venues s'ajouter aux compétences déjà détenues par les partenaires sociaux pour concentrer sur le territoire régional des compétences institutionnelles significatives, suffisantes pour piloter l'essentiel du système éducatif dans ses diverses composantes.

S'il y a bien eu redistribution des pouvoirs en région, il ne s'est pas effectuée dans le cadre d'un jeu à somme nulle : les Recteurs, les Directeurs régionaux du Travail notamment, se sont vus attribuer par leur propre tutelle des pouvoirs nouveaux pour faire « poids » dans le nouveau partenariat. Aussi, globalement, la compétence concentrée au niveau territorial des régions (appréhendée par les pouvoirs qui s'exercent à partir du territoire) s'est accrue.

Dans la pratique cette redistribution a permis d'observer l'émergence de nouvelles logiques territoriales impliquant des « coalitions » (Etat déconcentré-Région versus Etat central) se juxtaposant à des logiques plus institutionnelles et plus classiques (Etat central -Etat déconcentré versus Région⁵

L'obligation pour les partenaires institutionnels de « travailler ensemble »

Sans entrer dans le détail de la répartition des compétences, il s'avère que le législateur a fait en sorte qu'aucun acteur en région ne possède seul une compétence globale sur un type de structure pédagogique, une modalité pédagogique, un type de décision, un public, un objectif pédagogique.

Le partage et l'imbrication des compétences contraint de fait les 3 grands partenaires de la formation en Région (Etat, Région, Partenaires sociaux) à devoir «travailler ensemble »⁶.

Le partenariat des décideurs permet d'éloigner la décision solitaire et l'effet tour d'ivoire. Il est un facteur de dépassement des approches institutionnelles. Il éloigne le risque de

⁵ Fries Guggenheim E: Formation-Emploi : quelle adéquation, Parchemins N°4 Oct. 1993

⁶Lichtenberger : op. cit.

simplification abusive, d'approches corporatistes. Il est un facteur qui favorise la transparence dans les décisions. Il introduit des contre pouvoirs.

La possibilité de construire de nouveaux liens entre les décideurs institutionnels et les acteurs économiques

En 1998, le Comité de Coordination⁷ mentionne en tant qu'opportunité de la décentralisation qu'« un pas décisif est franchi lorsque les entreprises deviennent partenaires à part entière de la construction des parcours et du processus de professionnalisation des jeunes ». Il atteste que plusieurs voies, tels les partenariats école-entreprises, ou le développement de formes d'alternance, ou l'extension du domaine des Contrats d'Objectifs, allant dans ce sens ont été explorées.

Il évoque également des pistes d'approfondissement des liens qui pourraient intervenir, notamment dans le cadre de la validation des acquis, ou de l'amélioration des conditions d'orientation professionnelle.

La désignation d'un acteur pivot pour la mise en cohérence

En 1993, le législateur a distingué un partenaire institutionnel parmi les autres en lui confiant une responsabilité de programmation : L'article 52 de la loi quinquennale précise que la Région élabore le PRDFPJ (Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle des jeunes). Ce plan a pour objet la programmation à moyen terme des réponses aux besoins de formation, permettant un développement cohérent 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.

La mission particulière que la loi quinquennale donne à la Région construit une nouvelle compétence à vocation transverse : une mission d'orientation politique de long terme et d'arrière plan, qui s'accomplit dans la durée, à travers le rappel et l'incitation à la mise en œuvre progressive d'objectifs concernant et mobilisant le système éducatif dans toutes ses composantes.

Une approche systémique de la formation

La mission de « mise en de mise en cohérence des dispositifs de formation » des Régions permet d'envisager la production des qualifications et des compétences régionales comme un système constitué de dispositifs différenciés (formation explicite et implicite, sous statut scolaire et alternance, initiale et continue, construction de la qualification et aide à l'insertion..) répondant à des missions différentes (qualification, insertion), par la mise en œuvre de dispositifs et de modalités pédagogiques différents, adaptées à des publics eux-mêmes différents.

La possibilité d'harmoniser ces dispositifs permet de se pencher sur leur capacité intrinsèque à apporter une solution adéquate à tel ou tel problème, sur leurs complémentarités éventuelles, et finalement sur leur possible articulation.

Au lieu de faire apparaître la formation professionnelle comme un labyrinthe, l'action de la Région peut faire émerger une logique d'ensemble qui s'enrichit des différences et facilite les parcours de construction de qualification transversaux aux institutions.

⁷Groupe de travail du Comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle et d'apprentissage. Rapporteurs A.Richard, V. Merle Août 97

Un territoire globalement pertinent pour l'analyse de relations formation-emploi

La décentralisation et la déconcentration se sont effectuées principalement au niveau géographique de la région. La Loi quinquennale n'a pas instauré une forme d'autarcie régionale en matière de formation⁸ ; cependant, ses dispositions incitent les décideurs de niveau régional à mettre en place, sur l'ensemble de la région (et pas sur une partie de ce territoire), l'essentiel du système éducatif technologique et professionnel en harmonie avec les besoins diversifiés de leur économie et de leur population.

Cette délimitation facilite la construction d'outillages statistiques qui, dans le domaine du rapprochement formation-emploi doivent se construire sur des territoires pertinents. Aujourd'hui le territoire régional est un terrain balisé institutionnellement et géographiquement, disposant d'institutions fortes, de structures stables, de compétences définies, de missions explicitées (notamment la mission fondamentale de mise en cohérence) , d'acteurs représentatifs, des frontières connues, de volontés politiques affichées, qui constituent un support d'analyse fort.

La décentralisation : une condition méthodologique de la mise en œuvre d'une politique de formation en région

Dans ce contexte nouveau, le sens du terme « politique régionale de formation » prend une toute autre dimension et un sens nouveau.

Dans une approche centralisée, une politique de formation se caractérise essentiellement par la formulation d'objectifs (formulés sur des référents politiques généraux, des référents en matière de politique éducative etc.) et par la mise en œuvre de moyens humains et financiers.

La loi, les règlements, les procédures administratives, tiennent lieu de « méthode ».

Désormais, dans le contexte nouveau défini par la décentralisation, une politique régionale de formation, doit faire face à d'autres défis : la codécision, le partage des compétences, les contraintes du partenariat, la mise en cohérence des dispositifs, l'optimisation financière, la recherche d'efficacité etc. Des intérêts institutionnels, financiers, des rentes de situation peuvent être menacées. Des jeux d'acteurs se mettent en place, des coalitions se nouent etc.

Dans ce cadre de réflexion, les procédures de type administratif ne règlent pas tout. Il n'y a plus de décision purement technique.

Cette nouvelle politique régionale, qui n'est plus celle de tel ou tel financeur ou opérateur en particulier, doit être mieux construite, mieux affichée, mieux argumentée, mieux expliquée, plus coopérative, plus diverse, plus transparente que les protocoles qui étaient auparavant mis en œuvre par chaque institution.

Ce changement de nature et de culture requiert nécessairement la mise en œuvre d'une méthode d'éclairage, de construction des politiques, d'animation des partenariats et d'un mode d'évaluation efficace.

Les acteurs régionaux de Poitou-Charentes ont saisi cette opportunité et ont avancé dans cette perspective. L'idée que la nature des problèmes à traiter rendait indispensable une concertation entre les co-décideurs institutionnels en matière de formation professionnelle, les autres acteurs du système éducatif, les entreprises, les organisations syndicales (salariés, enseignants) a progressé.

Pour que de tels acteurs puissent travailler ensemble, il fallait trouver des terrains où il n'y a pas trop d'enjeux. L'instrumentation technique en était un.

⁸ Décision régionale et animation territoriale, deux approches articulées pour outiller les acteurs. G.Ourliac-R.Pierron Formation Emploi . Dossier Territoires en formation

Les décideurs régionaux en matière de formation ont créé et utilisent des instruments (Argos, les COT, les Agences) qui accompagnent une « mise en scène » régionale de la relation formation emploi, qui mobilisent des acquis méthodologiques importants, et interpellent les acteurs régionaux dans leur connaissance des situations spécifiques.

Cette instrumentation -au sens large- fournit aux décideurs des pistes de réflexions et un argumentaire pour prendre et justifier leurs décisions en matière de carte de formation.

III - Instrumenter et mobiliser l'ensemble des acteurs et la Région dans leur nouveau rôle

Au moment de la promulgation de la « Loi Quinquennale », la plupart des acteurs régionaux n'étaient pas préparés à tenir leur nouveau rôle, manquant à la fois de structures, de personnels et de savoir-faire.

Sur un champ aussi complexe, aucun référent politique général (tel que « l'égalité des chances » ou « l'ouverture du système éducatif sur l'emploi » ou « l'aménagement du territoire »), aucune expression de politique éducative (telle que le développement de l'enseignement professionnel ou la préférence pour l'apprentissage) n'a de traduction systématique en termes de décision, qui soit unique et incontestable.

Il n'existe pas de lien simple entre l'expression d'une volonté politique en matière d'éducation, et la prise de décision concernant l'ouverture ou le maintien de telle ou telle formation dans tel ou tel établissement.

Pour commencer à créer ce lien, notamment dans la perspective « d'ouvrir la formation sur l'emploi régional », il est nécessaire d'investir le champ technique des relations entre formation et emploi.

Une réponse adaptée à la dimension du sujet est avant tout une réponse en termes de méthode et d'instruments.

S'agissant de piloter le système éducatif en Région, la complexité et la diversité du sujet interdit de penser à un outillage technique qui se donnerait pour objectif de répondre à toutes les questions des décideurs. L'ambition d'une instrumentation régionale doit être en revanche de faire en sorte que le décideur soit amené à se poser les « bonnes questions » et puisse ensuite être en situation de construire des réponses.

L'importance de l'instrumentation en Région est liée à son triple rôle : fonction d'information des décideurs, fonction didactique sur les limites et sur les potentiels des analyses formation-emploi, fonction d'animation des partenariats. C'est certainement dans ce dernier rôle qu'elle est la plus efficace : l'instrumentation est un levier très important pour la mobilisation des acteurs régionaux de la relation formation-emploi et la concertation instrumentée de ces acteurs s'avère être le seul moyen d'avoir accès à des informations qualitatives indispensables et d'opérer dans un niveau de diversité suffisant.

On ne sait pas faire autrement pour faire émerger certains savoirs utiles issus des pratiques des recruteurs, des orienteurs, ou des formateurs, qui permettent d'adapter l'enseignement professionnel à ses missions. Par exemple, seul le dialogue entre des Chefs d'Etablissements scolaires, des Chefs de travaux et des responsables d'entreprise est à même d'éclairer les

difficultés d'accès ou d'intégration dans certaines entreprises régionales : contenus de formation peu adaptés, ciblage professionnel inattendu etc.

On ne sait pas faire autrement pour connaître dans une région la diversité des stratégies et les modalités de gestion de main d'œuvre, ou bien les pratiques de recrutement (niveau de diplômes exigés, rôle de l'expérience professionnelle) en fonction des secteurs d'activité, des tailles d'entreprise ou des localisations.

La concertation outillée permet aux décideurs de mieux cerner les stratégies et les marges de manœuvre de quelques grands employeurs qui pèsent localement très fortement sur certains segments du marché du travail, mais qui disposent également de marges de manœuvre dépassant les frontières régionales. Elle est aussi l'occasion de connaître et de traiter les difficultés liées à l'autonomie des différents dispositifs scolaires ou apprentissage.

Si la concertation s'impose⁹, c'est parce que dans les régions aujourd'hui, aucune institution (autorités académiques, administrations déconcentrées, régions, fédérations ou branches, employeurs publics ou privés, experts ou chercheurs) ne possède seule la technicité et les informations suffisantes pour interpréter dans leur globalité les relations complexes entre les formations et les emplois, mais aussi parce que chacun détient une part de l'interprétation.

La confrontation des interprétations des techniciens, des représentants institutionnels, des décideurs et des acteurs en situation n'a de chance de se développer efficacement que si elle se fonde sur une sélection de l'information, sur une présentation de cette information qui utilise les acquis méthodologiques et les ressources d'animation issus des travaux sur la relation formation-emploi.

Le défi pour la Région et les décideurs régionaux est de produire un résultat le plus objectif possible, en accumulant l'ensemble des points de vue subjectifs de la totalité des acteurs, en recoupant, en confrontant les informations et les analyses dans une perspective méthodique d'accumulation.

IV - Une autre voie pour l'évaluation

La décentralisation de la formation professionnelle a donc concentré sur le territoire régional l'essentiel des leviers de commande de la formation professionnelle et a fixé aux acteurs régionaux des objectifs et des missions de mise cohérence des dispositifs, d'adaptation de l'offre de formation aux besoins des différents acteurs (entreprises, élèves, stagiaires de la formation professionnelles, demandeurs d'emplois, jeunes en difficultés etc.).

Ces objectifs et ces missions, attribués dans un cadre faiblement prescrit laissent aux acteurs régionaux des marges de manœuvre permettant la définition de véritables politiques régionales.

⁹ On peut prendre un exemple lié à un défaut de coordination manifeste : les bacheliers SMS formés massivement par l'Education Nationale ne sont pas titulaires d'une formation professionnalisée. Pour occuper un emploi dans les métiers de la Santé ou du travail social, ils doivent dans la plupart des cas poursuivre une scolarité dans l'appareil de formation public piloté par les DRASS. Or, dans les faits, ils sont peu nombreux à réussir les concours d'entrée dans ces formations, auxquelles accèdent prioritairement les bacheliers généraux....

Ces politiques impliquent des acteurs, elles mettent en œuvre des institutions, des individus, des méthodes, des moyens. Leur efficacité dépend d'un ensemble de qualités individuelles ou collectives : compétences diverses, pertinence, volonté politique, organisation etc.

Devant les difficultés méthodologiques et techniques pour évaluer les résultats des politiques régionales de formation, qui n'ont pas de solution à portée, s'ouvre une autre voie pour l'évaluation : tenter d'évaluer la pertinence des outils et méthodes que les acteurs régionaux ont mis en place pour éclairer leurs projets, leurs analyses et leurs décisions d'une part et d'autre part évaluer la manière dont ces outils et méthodes, dès lors qu'ils sont évalués comme pertinents, sont mis en œuvre ou sont utilisés.

La meilleure garantie de mettre en œuvre une bonne politique formation aujourd'hui, c'est, à défaut de pouvoir en observer les effets, de s'assurer que l'on dispose des instruments pertinents pour la construire et qu'ils sont bien utilisés : compétences élevées, données statistiques récentes et fiables, information documentaire sélectionnée, méthodologie adaptée, concertation efficace etc.)

Dans cette nouvelle configuration, la question de l'évaluation, qui préoccupe particulièrement le CCRFP, pourrait être déportée d'une évaluation portant sur des critères « externes » (très difficile) à une évaluation de type « interne » portant sur la pertinence et sur la mise en œuvre des méthodes et des outils dont les acteurs régionaux se sont dotés pour éclairer leur politique de formation.

L'information utilisée pour le dispositif de veille est elle pertinente ? Complète ? Récente ?
La méthode de construction des diagnostics est elle adaptée ? Les diagnostics sont-ils utiles ?
Fréquents ? Permettent-ils de prendre des décisions de carte scolaire ? Comment s'articulent les différents dispositifs, les différentes agences ? etc.