

# Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

## La décentralisation de la formation professionnelle UN NÉCESSAIRE DIALOGUE AVEC LES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

*La loi quinquennale de 1993 a, dans le cadre de la décentralisation, considérablement renforcé les pouvoirs d'interventions mais aussi les responsabilités des conseils régionaux dans la construction des politiques régionales de formation professionnelle. Pour mener à bien leur mission, programmer à long terme la formation initiale et répondre à court terme à des objectifs d'insertion, les administrations régionales ont dû rechercher des partenaires compétents. Mais face à la fragilité des organisations professionnelles encore peu structurées au niveau régional et à la complexité des instances de consultation, la concertation se révèle parfois difficile à mettre en œuvre. Ce qui conduit les Régions à explorer de nouvelles voies afin de donner à l'espace régional toute sa place dans les politiques publiques de formation professionnelle.*

Avec la loi quinquennale du 20 décembre 1993, relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, la décentralisation du système de formation professionnelle français a connu une étape déterminante. Le rôle central dévolu aux conseils régionaux dans l'adaptation, le financement et la mise en cohérence des différentes filières de formation professionnelle destinées aux jeunes (formation initiale, apprentissage, contrat en apprentissage, formation continue) remet en question les anciennes régulations et appelle le développement d'une coopération au niveau régional entre les acteurs publics d'une part, et les acteurs économiques et sociaux d'autre part. Pourtant, six ans après le début de l'application de la loi quinquennale, le nouveau paysage associant ces différents acteurs ne s'est guère stabilisé. En dépit des intentions et des initiatives, les politiques régionales de formation n'ont pu, ou su, mobiliser que de façon circonscrite et convenue les organisations professionnelles. Ces difficultés, rencontrées à des degrés divers dans toutes les régions, ne sont pas que le fruit des circonstances. Elles témoignent des obstacles rencontrés pour compléter les régulations instaurées au niveau national (entre les branches professionnelles et l'État) ou local (entre les établissements scolaires ou les organismes de formation, et les employeurs), par la mise en place d'un espace public régional associant durablement les acteurs économiques et sociaux à la définition des besoins et à l'évolution de l'offre de formation professionnelle.

### LA DIFFICILE RECHERCHE D'UNE CONCERTATION ÉLARGIE

La décentralisation du système de formation professionnelle est un mouvement de fond qui s'inscrit dans la continuité des politiques de déconcentration administrative et d'aménagement du territoire initiées au cours des années soixante et confirmées par les lois de décentralisation des années quatre-vingt. Cet accroissement de la responsabilité des Régions<sup>1</sup> est d'abord une réforme de l'action publique. La loi quinquennale poursuit cette démarche avec pour objectif d'améliorer la capacité du système de formation professionnelle à conduire l'ensemble des jeunes vers une insertion professionnelle réussie. Elle se préoccupe plus d'une réforme du système de formation professionnelle que d'une promotion de l'espace politique et social régional.

Pour agir sur le système de formation professionnelle, les conseils régionaux disposaient déjà en 1993 d'une administration rompue à la négociation avec les rectorats pour l'équipement et le fonctionnement des lycées, d'une expérience souvent riche dans le développement de l'apprentissage, et de quelques responsabilités sur la formation continue. Mais n'ayant pas à l'origine une forte capacité d'expertise, les

<sup>1</sup> - Le terme « Région » désigne ici l'instance politique c'est-à-dire le conseil régional et son administration ; « région » est utilisé pour désigner l'espace géographique.

Régions se sont largement appuyées sur les administrations déconcentrées de l'État en recrutant leurs cadres et en mobilisant leurs experts.

Les relations avec les milieux professionnels sont, par contre, toujours en phase de constitution. Dès la fin des années quatre-vingt, les politiques de développement de l'apprentissage fournirent une première esquisse d'une coopération active : les administrations régionales ont réalisé une consultation systématique des organisations professionnelles, se sont engagées dans des procédures de contractualisation avec les centres de formation pour apprentis (CFA), et ont signé les premiers contrats d'objectifs avec des branches professionnelles. Des partenariats se sont établis avec les organisations consulaires, avec des organisations puissantes fortement implantées dans les régions et utilisant opportunément cette nouvelle possibilité, mais aussi avec des secteurs faiblement concentrés particulièrement impliqués dans la formation par l'apprentissage (tels le BTP, les services automobiles, les transports ou la plasturgie). Ces premières expériences ont formé le socle des relations entre les Régions et les organisations professionnelles. Des formes de consultation, des outils d'analyse, des équilibres entre conseils régionaux et rectorats ont ainsi été constitués. Mais ces relations étaient sélectives et ne concernaient que les organisations professionnelles, souvent patronales, qui participaient concrètement au développement de l'apprentissage.

La mise en œuvre de la loi quinquennale, qui instaure un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ), représente un tournant. Désormais, pour mener à bien leur mission de coordination les Régions doivent s'intéresser à l'ensemble des institutions intervenant dans la formation et doivent dialoguer avec les représentants des différents secteurs d'activité. Ce d'autant que la réforme du financement de l'alternance, qui a confié aux branches professionnelles l'essentiel de la collecte des fonds de la formation auprès des entreprises<sup>2</sup>, a mis les Régions et les acteurs économiques et sociaux face à face, en situation d'interdépendance conflictuelle. Pour mieux cerner l'évolution des activités, la nature des qualifications requises et les pratiques de recrutement, les acteurs publics s'engagent dans une recherche de partenaires compétents. Les formes de consultation sont variables (groupes de consultation sectoriels en Bretagne et en Lorraine, échanges bilatéraux en Poitou-Charentes, en Bourgogne et en Île-de-France, travaux et groupe d'experts en région Centre) et dépendent des politiques choisies par chaque Région pour établir le PRDFPJ. Mais ces tentatives se heurtent à des difficultés récurrentes car les acteurs économiques et sociaux sont peu structurés au niveau régional.

## LES BRANCHES PROFESSIONNELLES : UN APPUI RÉGIONAL FRAGILE

Dans leur recherche d'informations prospectives sur l'emploi et la formation, les Régions (à l'instar de l'État) s'adressent en priorité aux organisations de branches professionnelles qui,

par leur cohérence et leur capacité de proposition, peuvent leur apporter des réponses pertinentes. L'espoir d'économiser ainsi de lourds travaux de prospective se dissipe toutefois très rapidement : l'expertise des branches, utile pour détecter les nouveaux contenus d'activité et l'évolution des modes de gestion des personnels au plan national, ne permet pas une prévision fiable des dynamiques d'emploi en région.

Traditionnellement, les branches ne disposaient pas de représentation au niveau régional. Cette représentation se constitue, non sans mal, en s'appuyant sur des syndicats départementaux d'employeurs et sur des antennes confiées à des techniciens qui deviennent les correspondants attitrés des administrations publiques. Mais ce déploiement des branches professionnelles ne satisfait pas pleinement les administrations régionales. D'une part, le déséquilibre de représentation des différentes composantes des branches professionnelles et l'influence de spécialistes souvent issus de leur propre appareil de formation hypothèquent la légitimité de leurs propositions. D'autre part, les branches représentent un secteur d'activité et non les métiers auxquels se destinent les jeunes en formation. Les métiers transversaux à différentes branches voient leur influence minorée. Ce déséquilibre devient particulièrement préoccupant pour les métiers du tertiaire. Plus fondamentalement, la représentation des branches professionnelles met en valeur les secteurs les plus structurés et les plus équipés en organismes de formation, mais laisse dans l'ombre les activités faiblement organisées, ou trop récentes, pourtant créatrices d'emplois.

Or l'insertion est devenue une des grandes priorités pour l'ensemble des Régions. La prise en charge progressive par les conseils régionaux des crédits délégués pour les actions de préqualification a modifié de façon substantielle les perspectives des Régions. Pour intervenir auprès des jeunes demandeurs d'emploi de très faible niveau de qualification, elles renforcent leurs liens avec les structures locales d'accueil, d'information et d'orientation et avec le service public de l'emploi ; elles renouvellent par ce biais leurs relations avec les acteurs économiques et sociaux. Mais à quelques exceptions près (celles du BTP et des entreprises de propreté notamment), rares sont les organisations de branche qui soutiennent activement l'insertion des jeunes peu qualifiés. Le mandat qui leur est généralement confié par les employeurs est, au contraire, de renforcer la qualité des recrutements et de développer la compétence des salariés en poste. Afin de compléter leurs accords avec les branches professionnelles, les Régions et les services de l'État se trouvent donc dans l'obligation de diversifier leurs relations, de susciter et d'encourager l'apparition de nouveaux partenaires mieux implantés localement qui permettent d'articuler directement les politiques de développement économique et d'emploi.

La mise en cohérence des différents modes de formation qui était l'un des objectifs de la loi quinquennale se heurte là à une contradiction structurelle : pour établir une programmation à long et moyen termes de la formation initiale (sous statut scolaire ou sous contrats de travail), les conseils régionaux et les rectorats recherchent des partenaires aptes à définir l'avenir probable des activités et des métiers (telles les professions organisées ou les grandes entreprises) ; pour répondre à des objectifs d'insertion réalistes et concrétisés à

2 - Cf. « La gestion paritaire des fonds de la formation », D. Brochier et O. Mériaux, *Bref*, n° 131, Céreq, mai 1997.

court terme, ils se tournent vers des employeurs ayant la capacité et la volonté d'accueillir des populations de niveaux de qualification diversifiés (comme les petites ou moyennes entreprises, les organisations d'employeurs locaux, les chambres consulaires, le secteur associatif ou d'économie sociale).

## UN DIALOGUE AVEC LES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES PLUS TECHNIQUE QUE POLITIQUE

Pour accomplir leur mission de pilotage et de coordination de la formation professionnelle, les acteurs publics recherchent des interlocuteurs qui, à leur image, couvrent l'ensemble des activités économiques présentes sur le territoire régional. Aussi adressent-ils aux organisations interprofessionnelles des demandes variées : participer à une réflexion générale sur les formations ou le développement de l'économie régionale, donner un éclairage sur des secteurs mal représentés ou favoriser les initiatives locales. Or, les organisations interprofessionnelles, celles des employeurs comme celles des salariés, s'engagent avec difficulté, et parfois réticence, dans une coordination régionale.

La représentation des employeurs est d'autant plus complexe qu'à côté des organismes professionnels plusieurs formes de structures interprofessionnelles coexistent au niveau régional.

- Les unions patronales interprofessionnelles régionales (UPR)<sup>3</sup> rassemblent les structures adhérentes au Mouvement des entreprises de France (MEDEF) selon deux principes constitutifs : la coordination d'unions départementales ou locales reflétant les rapports de force du tissu productif, et la réunion de certaines unions professionnelles régionales dont la plus active est celle de la métallurgie<sup>4</sup>. Les UPR sont les seules structures interprofessionnelles ayant compétence pour représenter les employeurs dans une négociation collective, mais leur capacité d'initiative est faible. Elles sont, selon les régions, de pures coordinations ou de simples relais des organisations professionnelles dominantes. La mise à disposition par le MEDEF de « coordinateurs emploi-formation » auprès des UPR est une esquisse de renforcement, dont l'issue est encore incertaine.

- Bien qu'étant juridiquement des établissements publics, les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, des métiers ou d'agriculture) constituent une représentation des forces économiques. Elles ont leur propre stratégie de défense des intérêts de leurs adhérents, d'affirmation d'une logique territoriale et de développement d'une offre de formation spécifique.

- À côté de ces deux formes instituées, l'observation des pratiques régionales montre la vitalité d'autres formes de représentation des entreprises – associations, clubs ou groupements d'entreprises –, orientées vers des objectifs de développement économique local ou préoccupées de cohé-

sion sociale. Leur influence s'accroît lorsqu'elles s'articulent aux politiques publiques, développent des projets concrets en partenariat avec d'autres acteurs locaux (élus, militants syndicaux ou associatifs...) et deviennent dès lors des interlocuteurs représentatifs des forces économiques inscrites dans l'espace régional.

Les confédérations syndicales de salariés se sont quant à elles historiquement construites en privilégiant le niveau des fédérations nationales et celui des unions départementales. La région n'étant traditionnellement ni un lieu d'action, ni un lieu de négociation collective, l'émergence d'unions interprofessionnelles régionales est directement liée à la volonté des confédérations d'être représentées auprès des acteurs publics régionaux et de s'impliquer dans le processus de décentralisation. Certaines confédérations, telle la CFDT, considèrent la formation professionnelle des jeunes comme un élément stratégique du développement économique et de l'emploi en région. Leurs unions interprofessionnelles régionales investissent donc pleinement (pour autant que leurs forces et leur implantation le permettent) les différentes instances régionales, et elles sollicitent les organisations d'employeurs pour nouer un dialogue social à ce niveau. D'autres confédérations, ayant une position opposée comme la CGT-FO, contestent les prérogatives accordées aux conseils régionaux et souhaitent le maintien des responsabilités de l'État afin de limiter les inégalités régionales. Au-delà de ces positions présentées ici de façon schématique, les attitudes syndicales varient selon leurs implantations et les rapports de force locaux. Celle de la CGT illustre cette tension : elle adopte une position critique vis-à-vis de la loi quinquennale et des politiques engagées par les conseils régionaux ; mais, dans le même temps, elle est présente dans les instances régionales, et elle encourage une meilleure articulation entre les actions de l'État et des Régions afin d'assurer la cohérence des politiques publiques face aux logiques purement marchandes.

Par ailleurs, la loi quinquennale n'a pas modifié le dispositif institutionnel qui permet à l'État et aux Régions de consulter les acteurs économiques et sociaux :

- Les comités régionaux de la promotion sociale, de la formation professionnelle et de l'emploi (COREF), placés sous la double tutelle du président de Région et du Préfet (généralement représenté par le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), demeurent des instances d'information et d'échanges qui parviennent difficilement à instruire un débat mobilisateur liant les questions de formation et d'emploi.

- Les comités économiques et sociaux régionaux (CESR), qui ont la possibilité de créer des commissions et d'engager des auto-saisines, sont certainement les assemblées les plus actives. Ils permettent aux acteurs économiques et sociaux d'accompagner ou de faire contrepoids aux administrations régionales en intégrant les objectifs éducatifs dans le cadre général des politiques publiques.

- Fruit de la négociation collective, les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE) sont placées dans une situation éminemment variable. Leur implication dans la constitution des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) a souvent fait long feu, mais elle

3 - Il existe l'équivalent pour le secteur artisanal travaillant en synergie avec les chambres des métiers, et pour la Confédération générale des PME (CGPME) qui s'appuie largement sur la dynamique de son organisme collecteur des fonds de la formation, l'AGEFOS-PME.

4 Outre la métallurgie, les autres branches actives dans le domaine de la formation professionnelle sont peu nombreuses. Ce sont le bâtiment, les transports, l'industrie agroalimentaire, la plasturgie, les services et l'automobile.

a permis à des personnalités du monde patronal et à des organisations syndicales d'engager dans quelques régions une dynamique nouvelle. Les COPIRE deviennent dans ce cas un lieu de dialogue et d'échanges finalisés.

Globalement, ces assemblées, qui se justifient par l'histoire des relations professionnelles et de la décentralisation, forment un assemblage complexe, comportant de nombreux recouvrements, jugé souvent trop lourd pour les forces dont disposent les acteurs économiques et sociaux en région. La fragilité des organisations interprofessionnelles au niveau régional et la vie chaotique des instances de concertation ou de consultation ne favorisent guère l'émergence de compromis forts, dépassant de simples accords techniques.

## DE NOUVELLES VOIES POUR LA RÉGULATION RÉGIONALE

Pour développer des échanges équilibrés avec les acteurs économiques et sociaux, les acteurs publics en région explorent diverses voies, non seulement parce que les structures et les politiques diffèrent selon les régions, mais aussi parce qu'ils doivent répondre à des objectifs contradictoires : impliquer les grandes organisations patronales sans en être dépendants, construire des interlocuteurs dans les secteurs faiblement organisés, respecter les dynamiques locales tout en conduisant des arbitrages sur l'ensemble de la région... Parmi les voies explorées, deux semblent se dessiner avec une certaine régularité.

- Certaines administrations régionales, généralement en accord avec les services de l'État, encouragent la création de rassemblements d'activités économiques pouvant faire l'ob-

jet d'une action publique cohérente. En privilégiant la cohabitation de plusieurs branches conventionnelles (dans les secteurs du transport et l'industrie agroalimentaire, en Poitou-Charentes), en reconnaissant des groupes professionnels actifs (les métiers du bois en Alsace), en constituant des montages complexes qui associent des organisations professionnelles locales ou nationales et parfois des organismes consulaires afin de couvrir les secteurs peu structurés (tourisme, commerce en Bretagne), elles participent à la création d'acteurs économiques et sociaux à l'échelon régional.

- Partant d'un bilan pour le moins contrasté des premières tentatives de territorialisation de l'action régionale, d'autres Régions privilégient le soutien aux initiatives locales pour autant que ces dernières articulent les projets de formation professionnelle aux conditions locales de l'économie et de l'emploi. Cette démarche reporte sur les espaces infrarégionaux (agglomérations, « pays » ou bassins d'emploi) la résolution de problèmes restés sans réponse au niveau régional. Elle constitue un renouvellement des principes d'aménagement du territoire.

Ces deux voies ont en commun de réaffirmer la place de l'espace régional dans la coordination des politiques publiques en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de formation professionnelle. Elles ne répondent cependant pas à la question de l'émergence d'un espace social au niveau régional permettant un dialogue régulier entre les acteurs économiques et sociaux.

*Philippe Casella (Laboratoire Travail et Mobilités- Université Paris X) et Jacques Freyssinet (Institut de recherches économiques et sociales).*

## ÉVALUATION DES POLITIQUES RÉGIONALES DE FORMATION PROFESSIONNELLE : PORTRAITS STATISTIQUES RÉGIONAUX ET ÉVOLUTION DES MODES DE COORDINATION

Une mission d'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle des jeunes a été confiée au Comité de coordination des politiques régionales par l'article 53 de la loi quinquennale de 1993. La deuxième évaluation qu'il a effectuée dans le cadre de cette mission portait sur la période 1996-1999. Elle avait pour thème prioritaire l'effet des politiques régionales sur l'insertion professionnelle et sur l'égalité des chances d'accès des jeunes à la formation et à l'emploi. Cette évaluation a été réalisée avec l'assistance technique du Céreq et en collaboration avec diverses équipes de recherche.

Les travaux ont été menés en région selon un double registre :

- La collecte et le traitement des données statistiques régionales qui permettent de mesurer et de comparer l'évolution de chaque région sur différentes dimensions (formation initiale, emploi, marché du travail, insertion...), et qui sont rassemblées sous la forme de « portraits statistiques » (cf. « Les politiques régionales de formation professionnelle : portraits statistiques », *Bref*, n° 156, septembre 1999, page 5).

- Par ailleurs, l'étude de l'évolution des modes de coordination et de coopération entre acteurs dans l'élaboration des politiques régionales de formation qui rend compte de l'évolution du « positionnement » institutionnel des vingt-six conseils régionaux dans l'animation du partenariat régional. Cette étude rend également compte de l'évolution des « pratiques » de gestion de la formation professionnelle au sein du territoire régional dans trois domaines, concernant chacun un tiers des régions : la construction et la mise en œuvre de l'offre régionale de formation professionnelle des jeunes ; les pratiques régionales dans le champ de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes ; enfin, la construction des rapports entre les pouvoirs publics (Région et État) et les acteurs économiques et sociaux.

L'analyse présentée ici s'inscrit dans le cadre de ce troisième domaine et porte sur les régions Alsace, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Île-de-France, Lorraine, Basse-Normandie, Haute-Normandie et Poitou-Charentes.