

# Les politiques régionales de formation professionnelle. Du référentiel commun à la politique locale

---

CATHERINE AGULHON

Centre de Recherche sur les liens sociaux (CERLIS-CNRS)

Université René Descartes-Paris V

12 rue Cujas

75005 Paris

La décentralisation de l'action publique occupe le devant de la scène politique française en ces années 2002-2005. C'est cependant un long processus de recomposition des compétences des institutions et des formes de régulation de l'action publique, engagé depuis vingt ans. Il dépasse largement le cadre national puisqu'il est emprunté aussi bien par les États centralisés que par les États fédéraux, aussi bien dans les pays avancés que dans les pays émergents ou en développement (Mons 2004). Ce processus répond autant à des objectifs politiques que gestionnaires ou financiers. Il apparaît comme l'instrument de la bonne gouvernance, il vise la territorialisation des structures, la rationalisation budgétaire, l'équité et la qualité des services.

La décentralisation intéresse les sciences politiques, la sociologie et l'économie. Elle donne lieu à des recherches et des évaluations et se constitue ainsi en objet d'investigation. Dans le champ de l'éducation et de la formation, les partisans de la décentralisation estiment que le niveau régional est plus efficace et plus pertinent quant à la gestion de ces systèmes dans un souci de réduction des coûts et d'adaptation de l'offre aux besoins économiques et sociaux locaux. Mais cette décentralisation à la fois programmée par l'État et décomposée en phases successives interroge autant sur ses enjeux que sur ses effets. Ma participation aux évaluations commanditées par le ministère du Travail en 1998 et 2001 (Comité de coordination 1998, Méhaut 1998) me permet d'éclairer ces transferts de compétences. Le dernier transfert, celui des mesures prises pour aider les jeunes à opérer la longue transition –concept introduit par Rose (1987, 1996) qui se substitue à celui d'insertion, marquant la lenteur de la stabilisation dans l'emploi, mais aussi la prise en charge institutionnalisée de l'insertion des jeunes– de l'école à l'emploi est d'autant plus intéressant que ce dispositif n'était pas fortement institutionnalisé et qu'il n'avait pas vocation de l'être, qu'il s'appuyait déjà sur différentes

institutions et acteurs, qu'il évoluait au gré des politiques et interrogeait sur son efficacité, sur l'équité qu'il pouvait produire et bien sûr sur sa pérennisation. C'est à partir de ces dispositifs d'insertion des jeunes que j'examinerai les arrangements institutionnels et leurs effets dans le cadre de la décentralisation.

De fait, différentes théories ont été mobilisées pour identifier ce processus et pour dégager des modèles d'analyse. Si le fait de décentraliser l'action publique pose problème dans un État jacobin comme le nôtre, les justifications à ce renouveau des formes de gouvernance se multiplient. Le terme de gouvernance participe lui-même de cette volonté partagée de coordination d'une action politique négociée. Comme le propose Perret (2001), la gouvernance, notion floue issue du management, serait la capacité d'une société à se gouverner au moyen d'institutions, mais aussi de processus de négociations, de décision et de contrôle. Elle favorise l'activité conjointe de multiples organismes rendue nécessaire par la complexification des fonctionnements sociaux. Elle se traduit par la contractualisation de l'action publique.

Ce terme s'inscrit donc dans un mouvement de remise en cause du fonctionnement de l'État et de volonté de redistribution des pouvoirs et des responsabilités, redistribution fort variée selon les espaces concernés. D'aucuns affirment que l'action de l'État central et bureaucratique est inefficace, impersonnelle, qu'elle ne peut s'adapter à la diversité des réalités locales. Les agents de la fonction publique, privés d'une réflexion sur la construction de la règle ou de la norme, se désresponsabilisent de son application. Cette critique de la bureaucratie n'est pas nouvelle. La décentralisation serait une réponse à un besoin de déplacer les lieux d'élaboration des règles. Elle favoriserait une meilleure identification et une meilleure réponse aux spécificités locales, elle permettrait la contractualisation de l'action et la mobilisation des acteurs politiques, économiques et sociaux. Mais, la décentralisation oblige ces acteurs à repenser la question de l'intérêt général, celle d'une construction sociale de l'équité, celle des formes de la coordination des actions, celle de l'efficacité, mais surtout de la légitimité d'une régulation de l'action publique moins hiérarchique, négociée et contractualisée.

Dans un ouvrage collectif, des chercheurs rassemblés autour d'Affichard (1997) proposent différentes approches politiques, économiques et sociologiques pour saisir ce renouveau de l'action publique. Ces approches reposent les questions de la légitimité de l'action publique, de la rationalité de cette action, de son efficacité comme de son équité. Mais comment tenir l'ensemble de ces paramètres et la décentralisation peut-elle en être la cheville ouvrière ? L'économie des conventions s'interroge sur la rationalité des agents face à la complexité des situations et donc sur la meilleure façon d'obtenir la coopération d'agents intéressés et calculateurs. La sociologie des organisations apporte, quant à elle, sa contribution à l'analyse du système politico-administratif local. Elle s'intéresse aux jeux des acteurs, à leurs interactions et à leurs modalités de coopération. Elle

met en relief la persistance des cloisonnements administratifs, la difficile territorialisation des politiques et la faiblesse de la participation des citoyens dans le débat politique régional. Enfin, la théorie de la justification élaborée par Boltanski & Thévenot (1991) permet d'analyser les logiques d'action mobilisées. Passe-t-on ici d'une logique civique à une logique industrielle ou encore à une logique marchande ? Qu'est-ce qui fonde l'action régionale ? La justification par l'efficacité et la rationalité de l'action peut-elle s'allier avec la légitimité et l'équité de cette action ? Ces trois ensembles théoriques se complètent et focalisent l'attention tant sur les jeux d'acteurs que sur les enjeux qui les sous-tendent et les effets en termes d'organisation, de rationalité, d'efficacité et de légitimité. Cette dernière théorie me semble particulièrement heuristique et explicative des fondements des jeux d'acteurs à l'échelon régional.

On le voit, la décentralisation renouvelle les interrogations sur les formes de l'action publique, sur sa rationalité et son efficacité conjuguées, sur les fondements politiques et sociaux de sa légitimité. Pour une partie des acteurs politiques, la décentralisation ne correspond pas au désengagement d'un État qui deviendrait plutôt prescripteur et régulateur, elle favorise le rapprochement du politique et des citoyens dans un souci d'efficacité de règles et de procédures adaptées à des besoins locaux identifiés. Elle change les modes d'action et de régulation pour le bien général et l'équité de l'action publique. Elle s'appuie sur une forme de gouvernance, largement promue ces dernières années, fondée sur l'action concertée et négociée, sur la contractualisation et l'engagement réciproque de partenaires responsables. Il ne s'agit plus de gouverner, mais de coopérer ou d'animer un réseau d'acteurs ayant chacun leurs prérogatives. En réalité, ce lent processus conflictuel de décentralisation n'a pas encore trouvé son ancrage institutionnel et sa maturité. Il n'a pas réduit les tensions entre les institutions partenaires, entre des logiques d'action contradictoires (efficacité et équité), entre particularisme et action concertée, entre intérêt général et actions concurrentielles.

Dans les domaines de l'éducation et de la formation, la décentralisation s'est donc effectuée en plusieurs phases : l'État se réserve la gestion structurelle, celle des programmes et des recrutements, il délègue aux Conseils régionaux les constructions et les équipements. C'est en matière de formation professionnelle que les délégations sont les plus importantes, puisque le Conseil régional devient le promoteur d'un plan régional de formation professionnelle pour les jeunes (PRDFPJ) négocié qui devrait englober la formation scolaire, l'apprentissage et la formation continue. La constitution de ce plan mobilise l'ensemble des partenaires économiques et sociaux impliqués dans la formation. Il suppose une réflexion conjointe sur les fondements institutionnels et économiques d'une planification régionale qui se veut à la fois rationnelle, efficace et juste. Ces délégations des compétences ont donné lieu à un déploiement d'évaluations commanditées par les ministères, mais aussi par les Conseils régionaux eux-mêmes

(Bel & Dubouchet 2004). Ces évaluations sont à la fois un contrôle externe des actions menées, une légitimation de ces actions et un soutien à leur réorientation. Elles ne peuvent ignorer les contradictions qui travaillent les institutions, elles pointent les espaces de pouvoir dont se saisissent les Conseils régionaux, les effets conjugués de l'action des institutions sur les formes de régulation d'un système régional de formation professionnelle inachevé.

Ainsi, la décentralisation assoit la légitimité d'une politique régionale et redéfinit dans le même temps les compétences des services déconcentrés des différents ministères (Éducation, Travail, Santé, Agriculture), ce qui ne se fait pas sans tensions. Chaque institution cherche à conserver ou étendre ses prérogatives, chacune se sent menacée par de nouveaux modes de régulation dont elle ne maîtrise ni l'ampleur, ni les effets. Les acteurs sont donc dans une incertitude qui peut les mener au repli ou, du moins, à un certain attentisme ou au contraire à la combativité. Le consensus dans ces redéploiements n'est pas immédiat. Et, de fait, au-delà des lois et prescriptions nationales, la décentralisation se joue dans une négociation interinstitutionnelle renouvelée. Or, comme le constate Thuderoz (2000), qui dit négociation, dit aussi conflit et régulation conjointe de ce conflit. La négociation devient ainsi une forme du politique qui tend à réguler les modes d'organisation sociale et ici principalement ceux de la scolarisation et de la formation professionnelle.

Les effets de la décentralisation sont en examen, ils sont difficilement probants et prêtent à des polémiques. En effet, certains estiment que ce déplacement géographique de l'action publique remet en cause le modèle républicain de scolarisation (Charlot 1994, Lelièvre 1997). Pour d'autres, il se justifie par la pertinence de la problématique du développement local qui permet de raccourcir les chaînes de décision, d'impliquer les acteurs des milieux économiques ou sociaux (organisations professionnelles et syndicats), de donner un ancrage plus opérationnel aux interventions publiques (Casella 1996). Développement local qui permettrait encore un ajustement cohérent des formations aux emplois –ce qui renvoie à un adéquationisme auquel je ne souscris pas. De fait, ces délégations de compétences des institutions contrarient les logiques d'action, bousculent les institutions, redéfinissent les finalités des filières de formation et animent des débats contradictoires. Elles modifient l'organisation d'un système de formation professionnelle toujours en construction ou reconstruction. Et ainsi, cette passation de compétences interroge sur le renouvellement d'un modèle de formation "à la française" (Verdier 1996, Brucy & Troger 2000). Elle remet en cause la scolarisation de la formation professionnelle, concurrencée par l'apprentissage ou les mesures d'insertion des jeunes. En effet, le Conseil régional devient le grand timonier des cartes de formations, il peut favoriser le développement de l'une ou l'autre filière, selon les accords qu'il a pu nouer, selon qu'il s'appuie sur l'un ou l'autre de ses partenaires (rectorat, direction du travail et de

la formation professionnelle, organisations professionnelles). Il peut asseoir sa légitimité et sa primauté sur cette compétence ou préférer la déléguer à d'autres institutions partenaires. C'est la diversité des politiques menées qui retient l'attention, sans qu'on puisse en donner une justification rationnelle, sans qu'on puisse rendre compte de son efficacité. En revanche, cette diversité bat en brèche les fondements démocratiques de la politique de formation et remet en cause les idées de justice et de justesse qui la sous-tendaient.

## Des disparités régionales irréductibles

Avant d'aborder les paradoxes de la décentralisation, revenons sur un point qui ne peut être éludé dans une telle analyse : l'hétérogénéité des régions. Les régions sont une émanation de la politique de planification et d'aménagement du territoire menée depuis cinquante ans. Elles se construisent peu à peu de 1945 à 1983, avec un moment fort gaullien entre 1968 et 1972. Elles acquièrent une autonomie politique par les lois de décentralisation de 1982 et 1983.

Ce dernier découpage administratif a comme les précédents, un aspect arbitraire. Il rassemble des départements hétérogènes comme en Midi-Pyrénées ou dans le Centre, ou recouvre des entités préexistantes comme la Bretagne ou l'Aquitaine, le Limousin ou la Corse. Chacune des vingt-six régions est le produit d'une histoire politique, religieuse, économique et sociale qui a encore des incidences aujourd'hui. Quels que soient les indicateurs choisis, ils révèlent des différences et des variations : la taille, les évolutions démographiques, le poids des secteurs d'activités, les répartitions socioculturelles, l'intensité de l'urbanisation et, bien entendu, les taux d'activité et de chômage, les taux et modes de scolarisation. Les régions étaient donc inégales au départ dans leur dynamique et leur positionnement par rapport à une moyenne nationale, elles le sont plus que jamais à l'arrivée, la décentralisation accentue ces différences plutôt qu'elle ne les enraye. Et on le sait, la région île de France cumule les meilleurs scores sur tous les indicateurs démographiques (migrations et natalité), économiques (poids des entreprises et des actifs), sociaux (poids des catégories supérieures) et en contrepoint scolaires. En effet, la densité de l'offre de formation dépend en partie de l'importance qualitative et quantitative de la demande (Caro & Hillau 1997).

Déjà, Furet & Ozouf (1977) avaient montré les inégalités géographiques d'alphabétisation et de scolarisation et les avaient mises en regard avec un développement pluriséculaire urbain et économique ; l'appel de main-d'œuvre des régions industrielles éloignait les enfants de l'école, tandis qu'au Sud, une France agricole abandonnait une partie de sa progéniture à l'école, puis à la fonction publique. Chatelain (1984) complétait cette approche par une analyse du développement de l'offre dans l'enseignement secondaire et la formation professionnelle

qui entérinait ces variations géographiques. Les économies des régions ne suivent pas un développement linéaire et uniforme. L'industrialisation a imprimé sa marque sur le Nord et l'Est, les régions rurales ont eu un développement plus tardif et plus contrasté. Plus récemment, la Bretagne a su compenser son déficit scolaire et économique et gagne ainsi une des premières places en termes de scolarisation. En revanche, la région Languedoc-Roussillon, si elle se tertiarise plus tôt que d'autres, conserve une place mineure en termes de scolarisation. De même, les régions d'apprentissage comme l'Alsace ou les Pays-de-la-Loire conservent leur avance dans ce domaine, quand le Nord ou la Picardie ont du mal à engager un changement de mentalité tant dans les entreprises que dans les familles.

Dans l'enseignement professionnel et technologique, des réformes ont pu avoir un effet immédiat et uniforme comme la translation des CAP vers les BEP ou la création des baccalauréats professionnels dans les années 1980 (Agulhon 1989). Mais l'offre de formation, même pilotée par une carte nationale s'est forgée selon les activités des économies régionales. La diffusion des formations tertiaires et industrielles, l'élévation du niveau de formation (bac professionnel, bac technologique et BTS) puisent leurs racines dans ces histoires économiques et sociales régionales qui participent de la reproduction d'un modèle de formation. Les publications de la Direction de l'Évaluation et du Développement (du ministère de l'Éducation nationale) tout comme les données du GSE (Groupe statistique pour l'évaluation créé par la Délégation à la formation professionnelle dans le cadre des évaluations de la loi quinquennale) illustrent ce propos.

## **Les politiques de formation : légitimation ou quête de sens**

Les Conseils régionaux établissent le plan de formation (PRDFPJ), organisent l'apprentissage, participent au financement de la formation scolarisée, et gèrent progressivement les dispositifs jeunes depuis 1993. J'ai déjà démontré que la légitimité des Conseils régionaux à imposer une ligne directrice dans l'enseignement professionnel et technologique n'était pas évidente (Agulhon 1997). Les rectorats gardent une grande partie de leurs prérogatives, s'ils négocient le plan de formation, s'ils ajustent l'offre en accord avec les Conseils régionaux, ils maîtrisent en dernier ressort la gestion des enseignants, des contenus et des ouvertures de sections (Agulhon 1994). Dans la voie de l'apprentissage, n'ayant aucun partenaire puissant, les Conseils régionaux ont pu impulser une politique, faire évoluer l'offre de formation et imposer un mode de gestion à leurs partenaires (Moreau 2003), sans pour autant changer les équilibres entre formation scolarisée et apprentissage tant le poids de traditions pèse sur les arrangements régionaux entre ces deux filières.

Les dispositifs d'insertion ont une histoire récente et particulière. Ils sont nés des difficultés d'insertion des jeunes, ils se présentent comme un empilement de mesures successives mises en œuvre par les différents gouvernements depuis 1976. Ils ont donné lieu à de nombreuses analyses critiques (Méhaut 1987, Gautier 1994, Mauger 2001). Censées être une arme d'égalisation des chances, de seconde chance pour les jeunes en difficultés qui n'ont pas acquis de première qualification dans le système scolaire, ces mesures actives (formation et alternance) ou passives (salaires de substitution et exonération des charges pour les entreprises) enrôlent les jeunes, les trient et les répartissent selon leur niveau. Ces mesures se hiérarchisent ainsi selon leur propre efficacité en termes de qualification et d'insertion. Elles s'organisent en des parcours complexes qui allient accueil, orientation, formation et emploi. Elles s'appuient sur des instances intermédiaires (PAIO, Permanences d'accueil, d'information et d'orientation et M.L., missions locales) et mobilisent des organismes de formation, en concurrence sur un marché de la formation, soumis à une procédure de conventionnement ponctuel. Les Conseils régionaux ont, pour la plupart, cherché à rationaliser et moraliser ce dispositif, ils ont audité les instances intermédiaires et les organismes de formations. Ils ont pu les restructurer et chercher à rénover les procédures et le suivi des parcours des jeunes. Ils ont conscience d'hériter d'un système complexe dont ils tentent de transformer les finalités sociales en finalités économiques. Quelle logique d'action adoptent-ils ? Comment mesurer leurs actions ?

Les Conseils régionaux ont eu une certaine latitude aussi bien temporelle que structurelle pour s'approprier ces dispositifs. Certains ont entériné l'existant et travaillé en étroite coordination avec les DRTEFP (Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), certains ont voulu assainir le système financièrement ou organisationnellement. Ils ont transformé le dispositif et pour marquer la rupture, ils ont donné de nouvelles appellations aussi bien aux structures qu'aux mesures elles-mêmes ; ils ont introduit une nouvelle procédure d'accueil des jeunes, une nouvelle procédure de conventionnement des organismes de formation, ils ont fait appel aux entreprises et ont voulu impulser un renouvellement des modes de gestion des trajectoires des jeunes. Ils ont pu s'appuyer sur différentes logiques d'actions, une logique économique qui supposait de construire l'offre de formation en relation étroite avec les besoins des entreprises, une logique plus démocratique en fonction des besoins de formations des jeunes. Ils ont pu commanditer des analyses des besoins économiques à leur OREF (Observatoire régional emploi-formation), des évaluations et des audits des organismes de formations, ils ont pu développer des logiciels de suivi des parcours des jeunes. Quel que soit le parti qu'ils ont adopté, cette reprise des compétences de gestion des dispositifs ne s'est pas faite sans interrogations, ni sans lutte interinstitutionnelle.

Nos enquêtes nous permettent d'identifier quatre types d'interventions :

- Une intervention politique : certains Conseils régionaux ont vu dans ces dispositifs un moyen d'affirmer leurs prérogatives et leurs compétences sur un terrain flou et mouvant où le nombre d'acteurs impliqués limitait la prééminence de l'un d'entre eux. Ils ont voulu s'en servir comme fers de lance de l'affirmation de leur logique d'action. Persuadés que la rationalité et l'efficacité de l'action s'exercent à l'échelon local, ils ont voulu construire une politique d'offre fondée sur les besoins économiques et la moralisation du dispositif, ils se sont heurtés à toutes sortes de résistances des institutions et du marché du travail.
- Une intervention gestionnaire : des Conseils régionaux ont reconduit l'existant laissant à leurs partenaires institutionnels une grande marge de manœuvre sur un dossier qu'ils jugeaient complexe. Ils ont repris les compétences plus tardivement et se sont appuyés sur les DRTEFP et les DDTEFP qui avaient construit le dispositif, défini les priorités en termes d'offre de formation, mobilisé et conventionné les organismes de formation, régulé les parcours des jeunes.
- Une intervention économique : d'autres Conseils régionaux estiment que les mesures sont un surcoût et que la formation initiale (scolarisée ou par voie d'apprentissage) doit qualifier les jeunes. Ils ont voulu s'appuyer sur les entreprises et activer les mesures les moins coûteuses, à savoir les contrats d'adaptation et de qualification qui dépendent de dynamiques économiques peu maîtrisées. Ils ont laissé pour compte les jeunes les plus démunis.
- Une intervention démocratique : bien entendu, les Conseils régionaux qui ont voulu reprendre l'esprit du "CFI" (Crédit-formation individualisé) et donner une formation à ceux qui sont les plus éloignés de la qualification dans un souci d'égalité des chances peuvent être perçus comme les plus démocratiques. Ce mode d'intervention est avancé bien souvent dans des régions dynamiques où les problèmes sont moins lourds, où les Conseils régionaux forts de partenariats plus solides avec la DRTEFP et le rectorat ont pu activer un réseau d'accueil et de formation déjà bien instrumenté.

Pour autant, ces interventions ont-elles des impacts spécifiques et visibles ? Sont-elles capables d'infléchir le dispositif, de combler les déficits de formation ou d'emploi de certaines régions, de réduire les inégalités des trajectoires des jeunes, ou, au contraire, dépendantes des inégalités économiques, accroissent-elles ces différences d'accès ?

En 1994, Demazière & Dubar constataient déjà que le nombre de jeunes pris en charge par les dispositifs (CFI, contrats de qualification et d'adaptation cumulés) dans les régions avait peu de choses à voir avec les besoins de formation et d'emploi des jeunes. Qu'il s'agisse du niveau de formation des jeunes à la sortie de l'école, du taux de chômage des jeunes ou du fonctionnement du marché du travail, la cohérence entre les différents indicateurs était déjà plus que



ténu. Les dynamiques des mesures dépendaient d'autres facteurs comme les priorités retenues par les directions régionales du travail et de la formation professionnelle, les moyens mis en œuvre, la puissance de l'offre de formation, les équilibres entre apprentissage et contrats de qualification et donc la structuration du marché du travail.

Ces auteurs avaient retenu pour cette analyse quatre régions différenciées, l'Alsace, le Nord-Pas-de-Calais, le Languedoc-Roussillon et les Pays-de-la-Loire. Chacun connaît les spécificités de ces régions. L'Alsace se caractérise par le dynamisme de son marché du travail, son faible taux de chômage et l'emprise de l'apprentissage, le Nord-Pas-de-Calais a connu une désindustrialisation massive et une montée du chômage que l'emploi tertiaire n'endigie pas, la formation professionnelle y est dense et scolarisée. Le Languedoc-Roussillon est une région à la fois rurale et tertiaire, il attire des populations mais n'endigie pas un chômage massif et n'a pas développé un système de formation professionnelle pertinent. Enfin, les Pays-de-la-Loire ont une position médiane, un marché du travail traditionnel et un apprentissage intensif. Ces caractéristiques avaient cependant peu d'impact sur l'organisation des mesures-jeunes.

Demazière et Dubar démontraient ainsi que les trajectoires chaotiques des jeunes de bas niveaux s'organisaient en fonction de trois dimensions, une dimension biographique, un contexte structurel (l'offre scolaire, puis le marché du travail) et un système localisé et institutionnalisé d'insertion. Or ce dernier, dès avant la loi quinquennale de 1993, n'entretenait pas de relations étroites avec les taux de chômage des jeunes. S'il est assez aisé d'identifier les causes de la force ou de la faiblesse des mesures comme les contrats de qualification ou d'adaptation, il est plus difficile d'identifier les arrangements qui activent les mesures de d'accompagnement, de formation et d'insertion, de CFI pour les résumer d'un mot construit par la DGTEFP en 1989.

## Une cohérence introuvable

P our analyser les recompositions en marche, les données du Groupe Statistique pour l'Évaluation (GSE) proposent des indicateurs qui ne rendent pas compte des processus, mais éclairent quelques-uns de leurs effets. En revanche, la Direction des statistiques du ministère du Travail (DARES) ne maîtrise plus les données sur les évolutions des mesures pour les jeunes depuis 1999, date à laquelle les Conseils régionaux ont repris l'ensemble de ces compétences, ce qui est une perte de lisibilité et de visibilité de ces évolutions.

Ces données construites dans le cadre de la troisième évaluation des effets de la loi quinquennale (2001) et de la décentralisation de la formation professionnelle doivent être prises avec une certaine circonspection comme le souligne

Régions	1 Chômage 3 ans après en 1993	2 Chômage 3 ans après en 2000	3 Part des 18-25 ans en contrat de qualification en 1993	4 Part des 18-25 ans en contrat de qualification en 2000	5 Part des jeunes chômeurs en stage financé par le Conseil régional en 1993	6 Part des jeunes chômeurs en stage financé par le Conseil régional en 2000	7 Part des jeunes de 18 à 25 ans en contrat d'apprentissage en 1993	8 Part des jeunes de 18 à 25 ans en contrat d'apprentissage en 2000
Alsace	11,5	6,9	1,0	1,9	14,9	29,9	1,9	3,2
Aquitaine	21	10,6	1,4	1,9	17,2	29,9	1,5	3,0
Auvergne	20	9,7	0,9	1,4	17,9	20	1,9	3,3
Basse-Normandie	19,2	10,2	1,2	1,1	17,2	30,0	2,0	3,6
Bourgogne	14,9	9,0	0,9	1,2	14,7	20,6	1,9	3,9
Bretagne	16,4	9,1	1,0	1,6	25,9	20,1		
Centre	19,8	7,4	1,0	1,0	17,7	29,8	2,1	3,6
Champagne-Ardennes	20,2	10,2	0,9	1,0	18,0	30,6	1,9	2,7
Corse	21,4	20,2	1,9	0,7	19,7	30,4	1,6	2,6
Franche-Comté	11,6	7,2	0,7	0,9	16,2	44,1	1,9	3,0
Haute-Normandie	16,9	10,9	1,1	1,5	19,9	24,9	1,9	2,0
Île-de-France	11,9	8,6	1,5	2,9	17,9	25,1	1,1	2,0
Languedoc-Roussillon	20,4	15,7	1,2	1,6	-	-	1,7	2,9
Limousin	15,8	7,8	1,1	1,0	12,5	47,5	1,7	2,8
Lorraine	14,3	7,8	0,8	1,0	11,6	18,2	1,6	3,1

Régions	1 Chômage 3 ans après en 1993	2 Chômage 3 ans après en 2000	3 Part des 18-25 ans en contrat de qualification en 1993	4 Part des 18-25 ans en contrat de qualification en 2000	5 Part des jeunes chômeurs en stage financé par le Conseil régional en 1993	6 Part des jeunes chômeurs en stage financé par le Conseil régional en 2000	7 Part des jeunes de 18 à 25 ans en contrat d'apprentissage en 1993	8 Part des jeunes de 18 à 25 ans en contrat d'apprentissage en 2000
Midi-Pyrénées	16,1	10,5	1,0	1,5	19,4	19,9	1,0	1,4
Nord-Pas-de-Calais	22,2	14,4	1,0	1,5	19,4	19,9	1,0	1,4
Pays-de-la-Loire	21	9,8	1,0	1,9	12,5	20,6	1,8	3,9
Picardie	22,9	14,2	1,2	1,2	17,2	21,5	1,2	2,4
Poitou-Charentes	20,5	10,0	1,0	1,3	14,4	29,1	2,5	3,7
Provence-Alpes- Côte-d'Azur	19,1	14,7	0,9	1,6	19,3	25,7	1,8	3,8
Rhône-Alpes	12	7,4	1,2	1,7	20	24	1,3	2,7

Source : Source : Groupe Statistique pour l'Évaluation (ministère du Travail), 2001

- 1 Chômage trois ans après la sortie de l'école en 1993
- 2 Chômage trois ans après la sortie de l'école en 2000
- 3 Part des jeunes de 18 à 25 ans en contrat de qualification en 1993
- 4 Part des jeunes de 18 à 25 ans en contrat de qualification en 2000
- 5 Part des jeunes chômeurs en stage financé par le Conseil régional en 1993
- 6 Part des jeunes chômeurs en stage financé par le Conseil régional en 2000
- 7 Part des jeunes de 18 à 25 ans en contrat d'apprentissage en 1993
- 8 Part des jeunes de 18 à 25 ans en contrat d'apprentissage en 2000

le GSE lui-même. Pour bien comprendre leur portée, il faudrait pouvoir les mettre en perspective avec l'ensemble des données disponibles sur la formation initiale (scolarisée et apprentissage) et continue des jeunes, qu'il s'agisse des mesures dites actives (stages) ou passives (exonération...).

On peut cependant tirer quelques enseignements de ce tableau. Le taux de chômage des jeunes baisse dans toutes les régions sur la période (surtout entre 1997 et 2000), il s'agit là d'un effet conjoncturel de reprise économique. Qu'en est-il des dispositifs ?

Le taux d'apprentissage progresse dans les classes d'âge 16-25 ans du fait de son extension à tous les niveaux de formation. La part des jeunes en apprentissage double en Aquitaine, en Bourgogne, en Rhône-Alpes et même en Picardie où elle reste modeste. Les régions d'apprentissage Alsace, Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes se voient rattrapées par la Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou la Bourgogne, mais des régions qui affichent une politique d'apprentissage n'ont pas des taux supérieurs à d'autres. C'est le cas de Rhône-Alpes. En réalité la part des jeunes en apprentissage reste très modeste.

La part des jeunes en contrat de qualification est tout aussi modeste, elle devrait être complémentaire à la première. Elle est disparate et dépend de la nature du tissu économique C'est en Île-de-France qu'elle est la plus élevée, puis viennent l'Alsace, l'Aquitaine, les Pays-de-la-Loire et, dans une moindre mesure, Midi-Pyrénées et Rhône Alpes. Les contrats de qualification se développent dans les régions dont l'économie est dynamique, on le sait, ils sont surtout mobilisés par les grandes entreprises qui n'ont pas de tradition d'apprentissage.

Mais l'un des indicateurs les plus significatifs de la politique engagée par les Conseils régionaux depuis 1993 est l'intensité des dispositifs jeunes et des stages. Ces stages sont en principe dévolus aux jeunes les plus éloignés de la qualification qui ont abandonné une formation initiale avant d'obtenir un diplôme. Mais, la concurrence pour l'accès aux meilleurs stages les met souvent en position délicate vis-à-vis de jeunes déjà diplômés.

Et finalement, quelles régions ont investi ces "mesures" au vu des résultats ? Là encore, en dépit de la "reprise" de ces années 1997-2000, toutes les régions affichent une progression des effectifs, même si elle est assez variable de l'une à l'autre. Deux régions (Limousin et Franche-Comté) ont une progression spectaculaire et accueillent près de 45% des jeunes chômeurs. Six régions en accueillent plus de 29% : l'Alsace, l'Aquitaine, la Basse-Normandie, la Champagne, la Corse, le Poitou-Charentes. Le taux de chômage des jeunes n'est pourtant pas plus élevé qu'ailleurs, si ce n'est en Corse où l'apprentissage et les contrats de qualification sont peu développés. Quatre régions accueillent environ un quart des jeunes chômeurs (la Haute-Normandie, l'Île-de-France, la Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes), elles ont une position médiane. Enfin, huit régions en placent moins de 22% en mesure : l'Auvergne, la Bourgogne, la Bretagne, la Lorraine, Midi-Pyrénées, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays-de-la-Loire et la Picardie. Elles se

caractérisent plutôt par leurs dissemblances en termes d'emploi, de chômage, d'apprentissage, et d'intensité de la diffusion de la formation initiale. En effet, tout oppose la Picardie et le Nord-Pas-de-Calais à la Bretagne et Midi-Pyrénées.

De fait, les modes d'interventions énoncés plus haut ne se présentent jamais de manière univoque, une intervention très politique peut s'allier à un mode gestionnaire, une intervention économique avec un mode très politique. Cependant qu'il s'agisse des discours ou des modes d'intervention, leur impact n'est pas compensatoire.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, le discours des acteurs institutionnels est très démocratique, la lutte contre le chômage et la volonté d'égaliser les chances sont au cœur d'une volonté politique affirmée, cette implication a peu d'incidences ; en Alsace, la vision est beaucoup plus gestionnaire, quand l'impact cumulé de l'apprentissage, des contrats de qualification et des dispositifs est efficace sur un taux de chômage plus faible. En Picardie ou dans le Centre, un discours politique libéral et une volonté affichée des Conseils régionaux de s'appuyer sur le monde économique plutôt que sur le monde institutionnel ne compensent pas une offre insuffisante et une faible institutionnalisation des dispositifs.

Il est donc bien difficile de démêler la cohérence entre des discours politiques parfois contradictoires, des actions segmentées et leurs effets d'autant que les tissus économiques et sociaux sont eux-mêmes très hétérogènes et influent sur ces effets.

L'ajustement des politiques de formation au développement local n'a pas trouvé dans la décentralisation et le renouvellement de l'interinstitutionnalité gérée à un niveau infranational et même infrarégional un ancrage efficace ou juste. Si les principes d'efficacité et de justice peuvent ne pas s'opposer *a priori*, ils n'ont pas pouvoir de s'allier sans que des règles précises leur soient données. Les contradictions politiques et techniques entre les institutions, les inégalités économiques et sociales entre les régions limitent la portée de ces politiques décentralisées. Que les Conseils régionaux soient leaders, coordonnateurs, disjonctifs ou minimalistes, ils ne régulent pas mieux que les institutions déconcentrées (le rectorat et la direction régionale du Travail) les problèmes de formation et de chômage. Et, en définitive, ils ne favorisent pas l'équité ou l'égalisation des chances, ce qui semblait a priori attendu de la décentralisation de la formation professionnelle.

## Repères bibliographiques

- AFFICHARD J. 1997 *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : Les principaux cadres d'analyse*, Paris, L'Harmattan
- AGULHON C. 1989 "Évolutions des formations industrielles en lycée professionnel : de la politique scolaire nationale à la concurrence entre les établissements", *Éducation et Formations-21*, 25-35

- AGULHON C. 1994 *L'enseignement professionnel. Quel avenir pour les jeunes ?*, Paris, Les Éditions de l'Atelier
- AGULHON C. 1997 Les relations formation-emploi. Une quête sans fin, in Cardi F. & Chambon A. *Les métamorphoses de la formation*, L'Harmattan
- BEL M. & DUBOUCHET L. *Décentralisation de la formation professionnelle : Un processus en voie d'achèvement ?* Éditions de L'Aube, Essai
- BOLTANSKI L. & THÉVENOT L. 1991 *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard, NRF Essais
- BRUCY G. & TROGER V. 2000 "Un siècle de formation professionnelle en France : la parenthèse scolaire ?", *Revue française de pédagogie-131*, 9-21
- CARO P. & HILLAU B. 1997 "La logique dominante des publics scolaires : Offre de formation et environnement local", *Formation-Emploi-59*, 87-104
- CASELLA P. & JOBERT A. 1996 "Régionalisation de la formation professionnelle : les enjeux du Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes " Rapport CNRS, Travail et Mobilités, Nanterre
- CHARLOT B. (dir.) 1994 *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris, Colin
- CHÂTELAIN P. & BROEWERS X. 1984 *Les France du travail*, Paris, PUF
- COMITÉ DE COORDINATION 1998 "Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle", Rapport d'activité 1993-1996, Paris, Comité de coordination de la formation professionnelle et le ministère du travail
- DEMAZIÈRE D., DUBAR C. & DUBERNET A.C. 1994 *L'insertion professionnelle des jeunes de bas niveau scolaire*, Documents, CEREQ-91
- FURET F., OZOUF J. 1977 *Lire et écrire. L'alphabétisation des Français de Calvin à Jules Ferry*, Paris, Éditions de Minuit
- GAUTIÉ J. 1994 "Le chômage des jeunes en France, un problème de formation ?", *Futuribles-186*-avril, 3-23
- LELIÈVRE C. 1996 *L'école à la française en danger ?*, Paris, Nathan
- MAUGER G. 2001 "Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail", *Actes de la Recherche en Sciences sociales-136*, 5-14
- MÉHAUT P., ROSE J., MONACO A. & de CHASSEY F. 1987 *La transition professionnelle*, Paris, L'Harmattan
- MÉHAUT P., RICHARD A. & ROMANI C. 1998 "Décentralisation de la formation professionnelle et coordination de l'action publique", *Travail et Emploi-73*, 97-109
- MONS N. 2004 "Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques", *Revue française de pédagogie-146*, 41-52
- MOREAU G. 2003 *Le monde apprenti*, Paris, La Dispute
- PERRET B. 2001 *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte
- ROSE J. 1996 "L'organisation des transitions professionnelles entre socialisation, mobilisation et recomposition des rapports de travail et d'emploi" *Sociologie du travail-1*, 63-79
- VERDIER E. 1996 "L'insertion des jeunes 'à la française' : vers un ajustement structurel" *Travail et Emploi-69*, 37-59