

La confrontation de deux instruments d'action publique : territorialiser la formation professionnelle

Jules Simha¹

Dans le contexte de décentralisation amorcé au début des années 80, le territoire est amené à prendre une place prépondérante dans la conception des politiques publiques. Le mouvement de territorialisation qui en découle a développé ses propres instruments, porteurs de changement dans l'action publique. En s'appuyant sur l'évaluation d'un programme territorialisé de formation professionnelle, cet article vise à étudier la confrontation d'un tel instrument avec celui qui le précède. Il s'agit, plus précisément de mettre en lumière l'articulation entre les jeux d'acteurs et les instruments qui les gouvernent.

Confronting two public action instruments: when vocational training focuses on territories

The French decentralization movement initiated during the 1980s has been focusing even more on territories since the early 2000s. This particular tendency favored the emergence of new public action instruments, regularly presented as innovations. This article studies the confrontation that occurs when such an instrument is being faced with the one it was designed to replace. More precisely, it focuses on the partners who get involved in their implementation.

INTRODUCTION

Les réflexions relatives à l'action et aux politiques publiques se sont affranchies depuis maintenant plusieurs années d'un certain nombre de postulats. Il est ainsi désormais généralisé ce constat selon lequel l'espace public ne peut plus s'appréhender au regard de la seule figure de l'État. Les analyses qui font la part belle aux processus de coordination et de gouvernance se sont multipliées : l'État n'est plus le seul régulateur. Le principe même de régulation ne fait-il d'ailleurs pas référence à l'idée « d'un monde socialement et politiquement différencié au sein duquel évoluent des acteurs autonomes qui ne partagent le plus souvent ni les mêmes valeurs, ni les mêmes principes d'action, ni les mêmes intérêts » [Duran (2010)] ? Il en va ainsi de la formation professionnelle qui a été décentralisée de manière continue depuis 1982 ; aujourd'hui, les conseils régionaux sont compétents en la matière et font intervenir un ensemble d'acteurs très diversifiés parmi lesquels les organismes de formation, les organisations syndicales et patronales, les acteurs

¹ Doctorant en Sociologie à l'Université de Paris Ouest Nanterre-La Défense, et chargé de mission au Centre d'Études de l'Emploi. jules.simha@cee-recherche.fr

locaux de l'emploi et de la formation, le service public de l'emploi, jouent un rôle de premier choix.

De nouveaux objets et catégories ont ainsi été conceptualisés afin de rendre compte de ces transformations. Le mouvement de décentralisation entamé dans les années 1980, qui a consisté en plusieurs transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales (communes ou regroupement de Communes, Départements et Régions²), a contribué à l'émergence d'une réflexion plus approfondie en termes de territoires. Lieux d'interactions de nombreux acteurs, d'interventions de nouveaux instruments, les territoires sont progressivement devenus une nouvelle catégorie de l'action publique. Pourtant, la notion même de territoire peut être classée à l'instar de tous ces concepts flous qui sont de plus en plus utilisés, mais ne font que rarement l'objet de définition. Si l'on s'en tient à une approche strictement géographique, le territoire ne serait que l'assise, le cadre dans lequel interviennent un ensemble de politiques. Il se définirait alors par ses limites ou frontières. On parlerait de territoire de *projection* pour mettre l'accent sur ce cadre géographique dans lequel sont mises en œuvre des politiques conçues à l'échelon supérieur [Jobert, Guarriello & Heidling (2009)]. C'est ainsi que certaines Régions françaises appréhendent la question de la formation professionnelle continue : conçue à l'échelle régionale, elle est ensuite appliquée uniformément sur l'ensemble des territoires *infrarégionaux* (départements, communes ou intercommunalités). Une autre conception fait appel à la notion de *projet*. Le territoire est analysé non plus au regard des seules limites géographico-administratives ; il est étudié sous l'angle des rapports de force, des jeux d'acteurs qui lui donnent forme et ne répondent plus à une pyramide hiérarchique classique. Le projet devient alors fédérateur et permet l'émergence de formes de « gouvernance territoriale » [Pasquier, Simoulin & Weisbein (2007)]. À l'échelle régionale, des politiques se sont ainsi développées qui fonctionnent selon une logique ascendante où le territoire est à la fois leur niveau de conception et d'application.

Le glissement de la première à la deuxième conception est un processus long et difficile qui fait appel à de nouveaux cadres aussi bien techniques que cognitifs. Ainsi, lorsqu'une Région prend le parti de redéfinir son engagement territorial, elle doit s'équiper de nouveaux outils. Le passage d'une logique de projection à une logique de projet suppose, en effet, l'intervention d'instruments qui portent le nouveau message au sein des structures locales concernées, mais aussi auprès des acteurs régionaux. L'instrument se veut donc l'incarnation d'une nouvelle stratégie politique affichée par la Région, et se trouve porteur de nombreux enjeux.

Ce papier se propose d'étudier la confrontation, au niveau régional, entre deux instruments. Le premier est en place depuis de nombreuses années et défend une politique régionale de formation professionnelle continue qui correspond à la première conception, celle de la projection. Le deuxième, très récent, a été présenté comme une innovation et a pour objectif d'inverser cette logique jusque là prédominante ; il se veut outil de territorialisation. Le nouvel instrument se trouve ainsi confronté aux pratiques et méthodes de travail développées par l'ancien. L'opposition entre les deux instruments se joue alors autour des jeux d'acteurs qui interviennent directement dans leur mise en œuvre. Nous verrons ainsi de quelle manière

² Dans la suite de l'article, nous faisons la distinction entre la Région, le Département, la Commune, collectivités territoriales administratives, et la région, le département, la commune, leurs projections géographiques.

la logique de l'instrumentation a conduit les acteurs à détourner l'instrument de la réforme en instrument de la continuité. Dans cette perspective, nous nous appuyons sur l'évaluation menée pendant trois ans d'un dispositif régional de territorialisation de la formation professionnelle continue à destination des demandeurs d'emploi, le programme de formation territorialisé (PFT). Cette recherche repose sur une observation participante de l'ensemble des réunions de suivi et des comités de pilotage du dispositif, une trentaine d'entretiens semi-directifs avec les acteurs régionaux et locaux de la formation professionnelle et de l'emploi, et sur une analyse documentaire des diverses sources d'informations mises à disposition par le Conseil régional et ses partenaires.

Après un retour sur le concept d'action publique et les possibilités de l'appréhender, nous nous proposons de déconstruire ce nouvel instrument, le programme de formation territorialisé, et de procéder à l'analyse détaillée de sa mise en œuvre : il s'agit tout d'abord d'identifier et de caractériser les deux instruments mis à disposition du Conseil régional dans le cadre de sa politique de formation professionnelle, pour ensuite questionner leur articulation mais aussi leur influence sur l'action publique régionale.

I. L'ACTION PUBLIQUE : UNE NOTION EN DEBAT

Le concept même d'*action publique* contient l'idée d'une approche multi-niveaux : pour reprendre la typologie de Hassenteufel [2008], l'État n'est plus régalien sur l'ensemble du champ politique, il est devenu régulateur, voire simple animateur [Baron (2003)]. En d'autres termes, la notion d'action publique s'émancipe d'une vision qui, jusque là, pouvait être considérée comme excessivement centrée sur la figure étatique. Thoening [1998] défendait, en effet, le remplacement du vocable de politique publique, qui renvoyait aux notions d'État et de programme d'action [Hassenteufel (2008)] par celui d'action publique. C'était ainsi une manière d'affirmer une nouvelle conception en sociologie politique : l'action publique se veut construction collective et non pas simple production étatique. L'État n'en reste pas moins un acteur primordial ; il ne peut simplement plus prétendre édicter seul les règles du jeu. Aucun acteur non plus d'ailleurs.

L'action publique, une construction collective

L'un des éléments par lesquels il est possible d'appréhender l'action publique relève ainsi des acteurs impliqués. À ce titre, les processus de décentralisation qui se sont affirmés depuis les lois Defferre de 1982, sont un terrain propice à l'analyse des transformations de l'action publique. Contrairement à une logique strictement étatique, la puissance publique travaille en coordination ou délègue ses prérogatives à d'autres acteurs considérés comme plus pertinents. C'est ainsi, par exemple, que les Régions sont devenues compétentes en matière de formation professionnelle, et que d'autres collectivités territoriales (départements, communes) se sont vu attribuer des blocs de compétences (sanitaire et social, développement économique). L'articulation de ces politiques, notamment entre l'emploi ó pour une large part demeuré aux

main de l'État et la formation professionnelle, pour autant, pas manqué de venir interpellé ce principe de répartition des compétences³.

Mais, à côté de ces collectivités territoriales investies de nouvelles responsabilités par les pouvoirs publics, d'autres parties prenantes, empruntant à la sphère privée et à la société civile, sont apparues qui ne bénéficiaient pas de la même forme de légitimité. Frigoli [2004] souligne à ce propos certaines inquiétudes au sein de la sphère politico-administratives relatives à la « montée en puissance [du] monde associatif » : d'aucuns redoutent une instrumentalisation de l'action publique par des associations qui ont su tirer parti du « système » et qui viendraient remplacer les services publics.

Dans cette perspective, l'État a pu tenter de se ressaisir de certaines questions afin d'exercer un contrôle sur les initiatives de cette catégorie d'agents et donc de restreindre leurs marges de manœuvre [Baron (2003)].

Si faut évidemment tempérer ce type d'accusations, elles ont en tout cas le mérite de témoigner des changements intervenus dans l'action publique qui incitent les acteurs à les considérer et à réagir. Afin de rendre compte de ces profondes transformations, certains auteurs en sont venus à réinterroger jusqu'à la notion de gouvernement. Celle-ci ne suffisant plus à rendre compte des nouvelles réalités politiques, ils se sont un temps focalisés sur la recherche de nouveaux vocables. Nombre d'entre eux, toutes disciplines confondues, ont fait appel au concept de *gouvernementalité* développé par Foucault [Baron (2003) ; Crowley (2003) ; Lascombes & Le Galès (2004)]. Il n'était souvent qu'une étape dans leur entreprise de redéfinition et, l'opportunité de (re)clarifier les termes du débat. Arguant de la distinction proposée entre domination et pouvoir, les auteurs insistent sur les modifications que souligne l'idée de gouvernementalité : ce sont tout à la fois de nouvelles modalités de pilotage, des « jeux stratégiques », un exercice du pouvoir qui passe par l'utilisation de divers instruments de production, d'organisation, de statistique qui sont pointés. Le concept de gouvernementalité leur permet alors d'amener celui de *gouvernance*. Alors que le premier renvoie à l'ensemble des situations où s'exerce une forme de pouvoir (famille, entreprise etc.), le deuxième est plus recentré sur les problématiques relatives à l'action publique. Généralement opposé au *gouvernement* en tant que processus, et non institution ou la gouvernance « désigne fondamentalement l'ensemble des situations de coopération qui ne peuvent plus être ordonnées par la hiérarchie » [Pasquier, Simoulin & Weisbein (2007)]. De même, la gouvernance se différencie du gouvernement par la participation d'acteurs qui ne sont généralement pas associés et qui prennent le pas sur les acteurs dits traditionnels [Méhaut & Verdier (2009)]. En France, ce concept a été très utilisé pour traiter des conséquences de la décentralisation en termes de coordination, de multiplication des acteurs, et de recherche de consensus. D'aucuns considèrent, en effet, que la gouvernance trouve tout son intérêt dans l'analyse de situations dites « locales » ; c'est à cette occasion qu'ils font intervenir les

³ Pour un état des lieux relatif à la répartition des compétences entre collectivités territoriales, le lecteur intéressé pourra notamment se reporter aux rapports de la Cour des comptes [2009] et du Sénat [Hervé (2011) ; Seillier (2007)]. Ces derniers, ainsi que les travaux de Lamanthe [2004] ou encore Mallet [2006], soulignent en outre les nombreuses disparités qui persistent entre les principes énoncés dans les textes législatifs et la réalité du terrain : difficultés de coordination entre les collectivités territoriales, nombreux chevauchements entre ces dernières et l'État (en particulier du fait de ses services déconcentrés et des jeux d'échelle qu'ils permettent), ou encore incomplétude de la décentralisation des compétences ainsi que des responsabilités et moyens afférents.

expressions de gouvernance locale, territoriale ou encore urbaine [Catlla (2007)]. La gouvernance territoriale s'institue alors du fait de la participation d'acteurs relevant de différents espaces (public/privé/associatif) et secteurs, et s'inscrivant dans un cadre territorial précis [Pasquier, Simoulin & Weisbein (2007)]. Il est important de souligner que ce dernier ne se résume pas à sa seule définition géographico-administrative ; le territoire se définit et se délimite en fonction des projets qui fédèrent les acteurs intéressés [Didry & Jobert (2009)]. En d'autres termes, nous pourrions dire, avec Simoulin [2007] que « la gouvernance correspond à un effacement des frontières entre public et privé, comme entre les divers niveaux territoriaux ».

Le concept de gouvernance se veut donc novateur dans la mesure où il est l'expression de nouveaux acteurs qui traitent de nouveaux objets et interviennent sur de nouvelles scènes (quelles soient locale, régionale, nationale, supranationale, mondiale ou multi-niveaux/transversale). En l'occurrence, ces nouveaux acteurs, nous le verrons, sont tous les partenaires locaux associés à la démarche de territorialisation de la formation, qui se trouve être l'objet traité, tandis que le territoire infrarégional se présente comme leur scène d'intervention. Ces trois dimensions seraient alors à opposer, dans notre cas, au « gouvernement régional ». Si le concept de gouvernance offre l'opportunité de rendre compte de nouvelles réalités que l'idée de gouvernement ne suffisait plus à saisir, il ne s'agit aucunement de venir remplacer cette dernière dans toutes ses occurrences. D'ailleurs, l'action publique renvoie aussi bien à la gouvernance qu'au gouvernement, en tant que processus. Chatel et Salais [2005] insistent, en effet, sur sa dimension plurielle. Si elle correspond inéluctablement à l'action » ó en son sens premier ó et donc à ses dispositifs, à leurs mises en òuvres, à leur fonctionnement, les auteurs soulignent qu'elle ne se « réduit ni à la formulation de préférences collectives, ni à la prise de décisions [í], ni à l'application mécanique de ses énoncés ». Par *action publique*, il faut comprendre l'intégralité du processus, du travail législatif à la conception et à l'évaluation.

Les instruments de l'action publique et la question du changement

Si le concept de gouvernance fait la part belle à ces « nouveaux acteurs politiques », ils ne sont néanmoins pas la seule entrée pour l'analyse de l'action publique. Lascoumes et le Galès (2004) ont en effet montré que les *instruments* étaient trop souvent considérés comme « relevant de simples choix techniques » alors qu'il fallait en faire un « mode de raisonnement qui permet de dépasser la coupure, parfois fétichisée entre *politics* et *policies* »⁴. Les acteurs et leur jeu politique sont alors à confronter aux outils et instruments qu'ils mettent en òuvre. C'est précisément, l'objectif de cet article que de faire dialoguer les jeux d'acteurs au sein du Conseil régional avec les instruments qu'ils ont développé. Chatel et Salais (2005), eux aussi, ont plaidé pour une analyse poussée « des processus d'interprétation, de traduction locale et d'apprentissage » de ces dispositifs qui « équipent les protagonistes », qui « informent

⁴ *Polity*, *politics* et *policy* : « Le premier terme renvoie au politique au sens large [í] Dans les sociétés occidentales contemporaines, le politique est incarné par l'ensemble des institutions et des acteurs formant l'État. Le deuxième terme renvoie à la lutte entre des acteurs individuels ou collectifs pour la détention du pouvoir politique [í]. Le troisième terme renvoie à l'idée d'un ensemble d'actions motivées, sur la base d'un jugement rationnel. On désigne ainsi un programme d'actions poursuivi de manière cohérente par un acteur collectif ou individuel. » [Hassenteufel (2008)]

l'action ». Ils ont également souligné la nécessité de questionner l'influence des dispositifs de Lascoumes et Le Galès diraient « des instruments » sur l'action elle-même, qu'ils disent « située », c'est-à-dire « peuplé[e] d'institutions déjà là qui sont à la fois des ressources et des cadres » (Chatel & Kirat, 2005). Ces auteurs défendent donc l'idée que les instruments de l'action publique sont à remettre au cœur de l'analyse dans le but de révéler les logiques jusque là dissimulées (Lascoumes & Le Galès (2004).

Encore faut-il savoir précisément ce que le terme *instrument* recouvre. Pour ces auteurs, il est un « dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation ». Ils le considèrent en tant qu'institution dans la mesure où il « constitue un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations ». On voit bien dans cette définition l'angle d'approche adopté : ce sont les instruments qui « gouvernent », qui dirigent l'action publique et ses acteurs : les instruments « déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leurs offrent des ressources, et véhiculent une représentation spécifique des problèmes ». Ces effets propres aux instruments sont indépendants de ceux que leurs concepteurs auraient pu leur prêter initialement. À l'origine, en effet, les instruments sont souvent élaborés à des fins « fonctionnalistes » de résolutions des problèmes. Ils sont, à ce titre, considérés comme des vecteurs du changement [Berthet & Conter (2011)]. Mais, en raison des effets qu'ils induisent, ils doivent également être abordés en tant que « traceurs du changement » que peuvent rendre visible l'invalidation d'anciens instruments, ou l'introduction de nouveaux [Lascoumes & Le Galès (2004)]. À l'inverse, ils sont tout autant mobilisables pour révéler l'existence d'une continuité dissimulée : « Tout changer pour que rien ne change. »

Les instruments, en tant qu'apport théorique à la sociologie de l'action publique, sont donc tout à fait pertinents pour appréhender le thème du changement politique. Ils peuvent être utilisés au regard de la différenciation opérée par Palier et Bonoli [1999] qui, dans leur critique du concept de « dépendance au sentier » distinguent « les réformes innovatrices (*innovative or path-shifting change*) des réformes qui ne font que dépendre et renforcer des configurations institutionnelles existantes (*path dependent change*) ». Ils appellent, alors, à dépasser la classification de Hall [1993] qui définit trois grands types de changement politique. Le premier renvoie aux modifications des seuls niveaux de fixation des instruments sans avoir de répercussions sur les objectifs ; le deuxième correspond à une transformation de ces niveaux de fixation et des instruments eux-mêmes ; le dernier concerne les changements qui interviennent pour ces trois dimensions. Alors que dans les deux premiers cas, les modifications ne sont pas sensibles, et s'inscrivent dans une continuité, le troisième type se caractérise, au contraire, par un changement de paradigme. Il est intéressant de souligner ici que la distinction de Lascoumes et Le Galès [2004] entre l'instrument, la technique et l'outil n'est pas sans rappeler les trois catégories de changement de Hall : l'instrument ou en tant qu'institution ou pourrait correspondre à l'objectif général, au paradigme dans la mesure où il est porteur d'une certaine conception de la régulation et qu'il influence les acteurs ; la technique, « dispositif concret opérationnalisant l'instrument », renvoie plutôt à l'instrument

tel qu'il est défini par Hall ; enfin l'outil, « micro dispositif au sein d'une technique » pourrait être apparenté au niveau de fixation de l'instrument, à l'un de ses paramètres.

Quoi qu'il en soit, Palier et Bonoli [1999] proposent une vision moins stricte du changement politique. Ils défendent la thèse que des transformations apparemment mineures sont susceptibles de conduire à des modifications fondamentales « pour autant qu'elles ouvrent de nouveaux chemins de dépendance ». Ils avancent ainsi une nouvelle catégorie de changement à cheval entre les types identifiés par Hall.

Dans notre cas d'espèce, il est relativement aisé de reconnaître la territorialisation comme l'instrument d'action publique ó celle de la formation professionnelle ó, et le Programme de Formation Territorialisé (PFT) comme son dispositif concret. La territorialisation, pour reprendre les termes de Lascoumes et Le Galès, suppose une conception spécifique de la régulation : celle de la gouvernance territoriale et de ses formes de coordination. Néanmoins, afin de ne pas apporter de confusion dans notre analyse, nous restreindrons, ici, l'exposé au programme opérationnel que nous considérerons en tant qu'instrument d'action publique. Nous verrons, malgré tout, qu'il n'est pas le seul instrument aux mains du Conseil régional dans son entreprise de territorialisation de la formation professionnelle continue. En nous inscrivant dans la grille d'analyse des instruments d'action publique, nous décidons de considérer le programme de formation territorialisé comme un élément stratégique de la politique ó au sens *politics* ó régionale. Il ne se résume donc pas à une simple mesure technique, et recouvre de nombreuses réalités concrètes. En se saisissant des effets propres des instruments d'action publique, nous mettons en lumière un jeu d'influence entre l'instrument que nous appelons traditionnel, l'instrument de réforme et les acteurs qui en ont la charge. Alors que les nombreuses recherches sur les instruments ont tendance à renvoyer à l'échelle nationale et au long cours⁵, nous nous intéressons à une problématique régionale inscrite dans le temps court. Si l'analyse des instruments d'action publique peut se révéler éclairante pour celle de l'action publique « nationale », nous essayons de la tester au niveau infranational.

II. LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN REGION : TRANSFORMER LES MODALITES D'APPROCHE

La territorialisation, une obligation politique régionale

La formation professionnelle est une des compétences qui ont été déléguées aux conseils régionaux par voie de décentralisation. Cette dynamique enclenchée par les lois Defferre en 1982 s'est poursuivie jusqu'en 2004, lorsque le législateur institue les Régions en tant que « véritables pilotes de la formation professionnelle » ; ces dernières ont en effet « l'entière responsabilité [í] de la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi, dès lors que ces formations ne relèvent pas de l'entreprise ou de l'assurance chômage »⁶. À ce titre, chaque Région est chargée d'élaborer sa politique de formation professionnelle qui prend la forme d'un plan régional de développement des formations

⁵ Par exemple : Réformes des systèmes de protection sociale [Bonoli & Palier (1999)], rationalisation salariale dans l'administration française [Bezes (2004)], restructuration de l'État en Grande-Bretagne [Le Galès (2004)].

⁶ Nous avons déjà souligné les disparités entre la théorie et le terrain. Nous ne revenons donc pas sur ce point et nous contentons d'une présentation d'ordre général.

professionnelles (PRDFP)⁷. Si celui-ci évoluera sensiblement au fil du temps, il reste, dans la lettre, un outil de programmation et d'affichage. Le PRDFP est ainsi l'un des nombreux documents officiels que les Conseils régionaux doivent produire. Dans la même veine, ils élaborent un Schéma Régional de Développement Economique (SRDE) dont le but est de définir, de manière pluriannuelle, les orientations stratégiques de la Région en matière économique. L'un comme l'autre présentent, dans un premier temps, un état des lieux de la formation professionnelle, du développement économique ou de l'emploi sur le territoire régional, puis avancent un certain nombre de propositions très générales afin de remédier aux divers problèmes soulevés. Ils ne constituent, parfois, qu'une juxtaposition de principes, orientations et axes d'intervention déterminés : ce sont avant tout des documents politiques à visée programmatique.

Dans la région qui nous intéresse, le SRDE et le PRDFP font, chacun, le constat de l'existence de nombreuses inégalités territoriales en termes, par exemple, de niveaux, d'accès, de répartition de l'offre de formation. C'est en réalité lors des concertations territoriales organisées en vue de l'adoption du SRDE qu'une « insuffisante territorialisation de l'action économique régionale » a été signalée comme un point d'achoppement important. Les acteurs politiques, socio-économiques et institutionnels qui ont participé à ces rencontres regrettaient, en effet, une mauvaise lisibilité et une faible mise en cohérence de l'action régionale. Si ce n'est pas là la première fois que la question de la territorialisation était abordée au Conseil régional, c'est en tout cas à partir de ce moment que cette nouvelle dynamique s'y est imposée.

En effet, la loi quinquennale de 1993 traitait déjà de la territorialisation dans la mesure où elle rendait les Régions responsables de la coordination de l'intervention de l'ensemble des acteurs de la formation au niveau territorial ; aux Conseils régionaux la charge de se saisir ensuite de cette nouvelle responsabilité. Dans notre cas, la Région a fait montre d'une attitude relativement frileuse à l'égard de la territorialisation. Si l'on a pu constater, dans les premières années, une attache locale *ó* au sens *infra*-régionale *ó* qui s'est concrétisée par la désignation de chargés de mission territoriaux, lesquels jouaient le rôle d'intermédiaire entre la Région et ses territoires, ces derniers sont très vite revenus dans le giron du Conseil régional.

Ainsi, depuis 2007, précisément au moment où elle élabore son PRDFP et élève la réduction des inégalités territoriales au rang d'objectif prioritaire, la Région se dessaisit de l'intervention *infrarégionale* de ses personnels en matière de formation professionnelle. D'un côté elle annonce sa volonté de combattre les inégalités territoriales, notamment en matière de formation professionnelle, et de l'autre elle retire ses agents implantés sur les territoires *infra*. C'est que pour les directions techniques du Conseil régional, « il n'y a pas de territoires en Région » : la région n'est qu'un « seul et unique marché ». Aussi, jusque là, la territorialisation de la formation professionnelle n'est pas considérée comme un objectif en soi. Elle n'est, par conséquent, pas pratiquée.

⁷ À partir du 1^{er} juin 2011, il a été remplacé par le CPRDFP (Contrat de plan) qui fait l'objet d'une co-signature avec l'État. À ce titre, il faut noter la réaction de l'Association des Régions de France qui a pu y voir une tentative « recentralisation » de l'État sur les politiques régionales de formation professionnelle. (Dépêche AEF n°138189, Midi-Pyrénées : la négociation du CPRDF sera « un exercice délicat ».)

Mais 2007 marque un tournant dans la position de la Région vis-à-vis de la territorialisation : depuis que la question était abordée au Conseil régional, les élus⁸, plutôt favorables à sa cause, semblaient accepter la vision des directions techniques qui s'y opposaient fermement. Aussi, lorsque les acteurs locaux ont fait remonter leur mécontentement sur le sujet, les élus régionaux ont utilisé cette opportunité pour imposer la territorialisation aux directions techniques. Ceci doit évidemment se lire à la lumière des doubles mandats dont les élus sont très souvent porteurs⁹ : l'élu régional est également, et parfois avant tout, élu local. La territorialisation est alors affichée comme l'un des éléments clés pour la construction de l'offre régionale en matière de formation professionnelle. Elle suppose un ensemble de transformations dans l'élaboration des actions de formation que le Conseil régional met rapidement en avant en tant qu'innovation. Ainsi que nous l'avons vu, la détermination des espaces et des acteurs qui les investissent apparaît bien comme un enjeu majeur de l'action publique. Les transformations dont il est question renvoient à la construction d'un instrument d'action publique qui est présenté, par l'acteur régional, comme un élément de réforme.

Construire la formation professionnelle en Région

Dans le discours régional, le Programme de Formation territorialisé (PFT) constitue une réelle innovation en matière de conception de la formation professionnelle : il prend acte de la montée en puissance du fait territorial et incidemment, considère le territoire comme une « catégorie d'intervention publique » [Douillet (2003)]. L'idée attenante est donc de modifier les pratiques et les modes d'intervention de la collectivité régionale qui, en matière de formation professionnelle, étaient principalement structurés autour du programme de formation régional (PFR).

Le programme de formation régional, présenté comme le « paquebot formation »¹⁰ par la direction chargée de la formation professionnelle, est conçu à l'échelle sectorielle. Dans un premier temps, le Conseil régional croise différentes données statistiques¹¹ afin de disposer d'un « faisceau d'indices » sur les besoins d'emplois et non sur les besoins formation, considérés comme trop difficiles à identifier et des secteurs concernés. Dans un deuxième temps, il rencontre les acteurs des secteurs professionnels ainsi que les OPCA¹² afin de confronter sa première lecture à leurs propres analyses. Une fois cette procédure achevée, le Conseil régional est en mesure de produire un document finalisé qui présente la commande publique régionale de formation professionnelle triennale. C'est donc une logique verticale qui prévaut : les besoins de formation sont identifiés au niveau régional, tout comme les solutions apportées. Le PFT qui met en avant une logique horizontale de type « gouvernance territoriale » est, à ce titre, considéré et désigné, au Conseil régional comme une innovation sociale. Ainsi,

⁸ L'appellation générique des « élus » renvoie, ici, au vice président chargé des questions de formation professionnelle continue et de développement économique, ainsi que, de manière plus générale, à l'assemblée du Conseil régional au sein de laquelle sont prises les lignes directrices des politiques de la Région.

⁹ Au sein du Conseil régional, plus de la moitié des sièges sont attribués à des conseillers régionaux qui cumulent un deuxième mandat.

¹⁰ Hors AFPA, il représente 8528 stagiaires en 2008.

¹¹ Par exemple : celles de Pôle Emploi (BMO), de l'OREF, des observatoires de branches lorsqu'ils existent, etc.

¹² Organismes Paritaires Collecteurs Agréés.

« [I]a construction sur le [PFR] et le [PFT], c'est totalement l'inverse. Dans le [PFR], on est sur une commande régionale avec une analyse régionale de la Région qui définit ses priorités de formation.[1] C'était une logique totalement inverse dans le [PFT] où normalement, c'était aux acteurs locaux de définir leurs besoins¹³ ».

La procédure intégrale du PFR, de la première analyse des statistiques à la mise en œuvre des actions, nécessite *a minima* un an et demi de travail. C'est en partie pour cette raison que le PFR ne renouvelle son catalogue qu'à une fréquence relativement faible. Il cherche alors, dans de nouvelles approches de formation professionnelle, les moyens de desserrer cette contrainte.

Le programme de formation territorialisé qui offre l'opportunité d'un nouveau processus de commande de formation et expérimente, grâce à l'entrée territoriale, la dimension transversale, participe de cette volonté. La logique à l'œuvre n'est d'ailleurs pas sans rappeler la « démarche contractuelle » chère à Gaudin [2001]. Elle portait en effet deux ambitions : celle de décloisonner les politiques, et celle de « donner place à une logique de pouvoir montante ». Or, en ce qui concerne la procédure engendrée par le PFT, plusieurs éléments ont été mis en avant qui tranchent avec le mode de conception traditionnel du PFR. Le principe de la territorialisation, en effet, répond à une logique ascendante alors que précédemment, la formation régionale était conçue de manière descendante. Par l'intermédiaire du PFT, le Conseil régional propose une co-construction de l'offre de formation professionnelle : la première étape du dispositif est un diagnostic partagé réalisé au niveau local et avec une aide régionale si nécessaire. C'est sur cette base qu'acteurs locaux et régionaux s'entendent sur l'élaboration d'une stratégie territoriale et sur la mise en œuvre d'actions de formation spécifiques aux besoins du territoire. Le renversement de perspective annoncé par le Conseil régional renvoie ainsi à la place accordée aux acteurs locaux. Alors qu'ils ne jouaient précédemment qu'un rôle consultatif, ils sont replacés, dans le cadre du PFT, au cœur du processus d'élaboration. En outre, dans le cadre du programme de territorialisation, les acteurs locaux impliqués ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux qui interviennent dans la formule descendante. Ce sont ainsi les agents de l'emploi et de la formation des Communes, Communautés d'agglomération et Départements, les personnels des antennes Pôle Emploi, des missions locales, des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), ou encore des associations locales qui prennent part à l'identification des besoins et à la construction d'une réponse spécifique. En revanche, ces derniers sont absents des consultations régionales mises en œuvre dans le cadre du programme de formation régional et l'instrument traditionnel qui se focalisent sur l'échelle sectorielle et associent plutôt des acteurs tels que les partenaires sociaux, les organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA), et les représentants des secteurs concernés.

Par conséquent, l'acteur régional se trouve aux prises avec deux instruments d'action publique. Le premier, l'instrument traditionnel, véhicule une vision descendante de la politique de formation, quand le deuxième, l'instrument de réforme propose une vision ascendante. La territorialisation est donc présentée et considérée par le Conseil régional comme annonciatrice d'un vent de changement. Elle interpelle la construction du

¹³ Les extraits retranscrits sont issus d'entretiens semi-directifs réalisés avec diverses personnes de la direction à la formation professionnelle du Conseil régional.

« catalogue » de formation au niveau régional, mais réinterroge également le rôle que les divers acteurs locaux de la formation peuvent y jouer. Le programme de formation territorialisé qui la rend opérationnelle n'est pour autant pas le seul instrument à sa disposition.

Les instruments de la territorialisation, « vecteurs du changement »

Dans la région considérée, le Programme de Formation Territorialisé (PFT) a été présenté par la direction à la formation professionnelle comme un dispositif novateur qui devait être à l'origine d'une petite révolution. Dans l'esprit de la DFP, ce programme relève d'« une nouvelle approche au service du territoire, complémentaire des dispositifs existants ». Il s'agit, pour le Conseil régional d'« améliorer la prise en compte de la dimension territoriale au sein des programmes structurels ». Le programme de formation territorialisé intervient donc afin de combler les insuffisances en termes de territorialisation du PFR qui a tendance « à gommer les spécificités locales ». La nouvelle logique qu'il introduit dans la procédure d'élaboration des actions de formation a conduit les personnels de la Région à faire évoluer leurs pratiques professionnelles. Alors que ces derniers exerçaient une activité qui se déroulait à un niveau régional et sectoriel, le mode de régulation spécifique que suppose le PFT les a contraints à revoir leurs habitudes et à se déplacer directement sur les territoires infrarégionaux. Si le PFT peut, à ce titre, être considéré comme un vecteur de changement [Berthet & Conter (2011)], il ne faudrait pas réduire ce changement à une simple manière d'appréhender la politique de formation professionnelle continue. Il est aussi présent à un niveau plus pratique puisqu'il a des répercussions jusque sur l'activité professionnelle des personnels en charge ; le PFT qui a été développé afin de rapprocher les besoins spécifiques territoriaux de l'offre régionale, et donc de répondre au plus près à la « demande sociale », introduit également une forte dimension de changement au sein du Conseil régional. Ses personnels peuvent ainsi se trouver dans une situation inconfortable dans la mesure où les nouvelles méthodes de travail engendrées par le PFT remettent parfois en cause celles du programme régional classique. En effet, la conception même du programme de territorialisation fait intervenir une diversité d'acteurs aux visions parfois opposées (élus locaux, acteurs d'autres directions régionales, agents des services locaux des Communautés d'agglomération) que les personnels régionaux n'ont pas l'habitude de côtoyer. Outre les allers-retours constants qu'ils sont contraints de maîtriser entre la logique propre au PFR et celle propre au PFT, ces personnels se voient endosser un rôle d'animation des délibérations pour lequel ils n'ont pas été formés.

Mais le programme de formation territorialisé a été mis en place dans le cadre d'une expérimentation. En d'autres termes, ce dispositif n'est pas encadré par les mêmes contraintes que les autres : alors que les personnels du Conseil régional sont « attendus » sur l'élaboration et la mise en œuvre du PFR, il n'en va pas de même pour le programme de formation territorialisé. Celui-ci n'est pas prioritaire au regard des autres programmes de formation, n'est pas soumis à une obligation de résultat et, du fait de son caractère expérimental, peut connaître l'échec. La dimension expérimentale du programme s'appréhende également à l'aune de sa capacité budgétaire qui ne représente en termes relatifs que 1 % environ de celle

du PFR. De même, alors que le PFR finance plus de 11 000 places de stagiaires par an, le PFT ne monte qu'à hauteur d'environ 400 places¹⁴.

Dans ce contexte, l'expérimentation peut être considérée comme un instrument de la territorialisation de la formation professionnelle en région. En effet, grâce au statut expérimental attaché au nouveau dispositif, les personnels en charge au niveau régional ont pu bénéficier d'un appui technique réalisé par un cabinet extérieur, et d'une évaluation. Cette dernière prend la forme d'une « recherche-action » : l'évaluation a débuté alors que le dispositif était encore loin d'être opérationnel. De ce fait, elle a un rôle non négligeable puisqu'elle fait intervenir un regard extérieur qui influence directement la suite du projet. C'est selon cette logique qu'une définition précise et la terminologie même du dispositif ont été fixées. Mais pour la Région, le principe d'une évaluation effectuée par une équipe de chercheurs extérieure constitue surtout une forme de caution scientifique. Pour l'un des agents chargés de la mise en place du nouveau programme, l'évaluation est d'ailleurs l'un des éléments qui a conditionné le lancement du dispositif : « [C]est en fait par rapport au fait que vous [l'équipe d'évaluation] avez [a] été pris[e] qu'on a ensuite créé un dispositif qui puisse apporter une réponse territoriale. » Même si cette chronologie n'est pas certaine, ce discours de corrélation est très significatif de l'importance donnée à l'évaluation. Au sein du Conseil régional, la direction à la formation professionnelle qui met en œuvre le dispositif pourra, en effet, utiliser les résultats de l'évaluation, quels qu'ils soient, pour alimenter la discussion avec les élus régionaux sur le bien fondé d'une territorialisation de sa politique. Il est d'ores et déjà possible de remarquer à quel point l'évaluation a pu conditionner le comportement des certains acteurs de l'action publique régionale. Nous retrouvons ici la terminologie propre aux instruments d'action publique.

Le cadre expérimental dans lequel est venu s'insérer le programme de formation territorialisé a donc constitué une réelle opportunité pour la direction à la formation professionnelle. Il lui a fourni tout à la fois un prétexte pour le limiter à l'état de projet, le doter d'un appui technique sans lequel les personnels en charge auraient été débordés, et le présenter comme un dispositif porteur d'innovation. En ce sens, l'expérimentation a bel et bien constitué un « vecteur du changement » (Berthet & Conter, 2011). Reste désormais à caractériser ce changement. Au regard de l'objectif d'« inversion de logique », de la nouvelle échelle d'intervention de la politique de formation professionnelle continue (celle du territoire), et des modifications du quotidien professionnel des personnels régionaux, il semblerait que l'innovation annoncée relève du changement de paradigme de Hall (1993). Toutefois, l'analyse conjointe des effets des deux instruments et des discours des acteurs donne à voir un tout autre tableau. Dans cette perspective l'instrument d'action publique se fait « traceur » du changement (Lascoumes & Le Galès, 2004).

III. LA CONFRONTATION DES INSTRUMENTS : INNOVATION OU RENFORCEMENT DES STRATEGIES INITIALES ?

Les instruments d'action publique, générateurs d'effets spécifiques

¹⁴ Ces données sont directement tirées des résultats internes au Conseil régional pour l'année 2010. Le rapport entre les capacités budgétaire et d'effectifs des deux programmes reste le même au cours du temps.

Le programme de formation territorialisé, qui devait promouvoir l'avènement d'une « inversion de logique » dans le mode de construction de la formation professionnelle régionale s'est trouvé, dès l'origine, face à plusieurs obstacles que les élus régionaux n'avaient pas identifiés, et que la direction à la formation professionnelle avait peut-être mésestimés. Ces obstacles, dans la mesure où ils sont intrinsèquement liés à la nature même des programmes de formation régionaux (PFT et PFR), peuvent être considérés comme relevant des effets ó désirés ou non ó que ces instruments d'action publique peuvent engendrer. Au cours de leurs recherches sur les instruments d'action publique, Lascoumes et Le Galès [2004] ont relevé trois principaux effets que la « dynamique spécifique de l'instrumentation » est susceptible de générer : les effets d'inertie, de représentation et de problématisation. Les premiers sont ceux qui expriment une « résistance [aux] pressions extérieures », et au changement. Le parallèle est ici fort entre ce premier type d'effet et la théorie de la *path dependence*, ou encore celle développée par Palier et Bonoli [1999] qui met l'accent sur les changements incrémentaux. Les deuxièmes renvoient plus particulièrement à une dimension cognitive : l'instrument contribue à mettre sur pied des définitions communes aux enjeux traités et propose des grilles de catégorisation (la statistique en est un bon exemple). Enfin, les effets de problématisation induisent un modèle interprétatif.

Dans notre cas, le PFT est peut-être encore jeune pour permettre de déceler de tels effets qui ont plutôt tendance à s'affirmer sur le long terme. Néanmoins, il en présente d'ores et déjà certaines facettes relayées par les discours des différents acteurs, et interpelle le programme de formation régional en place depuis plusieurs années. En d'autres termes, le nouvel instrument de territorialisation de la politique régionale de formation professionnelle peut avoir du mal à s'affirmer face à l'ancien instrument (le PFR) qui, pour une large partie des personnels du Conseil régional, a déjà fait ses preuves. Ainsi que nous l'avons exposé le PFR dispose, au sein du Conseil régional, d'une solide assise en termes de légitimité. En effet, les directions techniques chargées de son élaboration, de sa mise en œuvre et de sa gestion sont habituées à ce mode de fonctionnement et lui donnent crédit. Quant aux élus du Conseil régional, s'ils ont imposé la territorialisation de la formation professionnelle, ils restent pour autant convaincus de la nécessité d'une offre régionale descendante. C'est dans cet esprit que la Région présente, de manière paradoxale, le nouvel instrument en tant que « logique d'inversion », certes, mais également logique « complémentaire ». Elle promeut donc l'articulation de deux instruments qui visent les mêmes objectifs mais avancent des moyens différents et des logiques qui peuvent paraître opposées afin d'y parvenir. Dans ce cadre, il est intéressant de regarder de quelle manière ces deux logiques s'articulent, cohabitent ou bien s'affrontent.

Dans la perspective d'analyser des effets produits par les instruments de la formation professionnelle régionale, il est donc pertinent de se pencher sur le programme régional traditionnel. C'est à travers ce prisme que nous pourrons ensuite rendre compte des modifications engendrées par le programme de territorialisation conçu en 2007.

Innover et résister

Si les effets d'inertie, tels que considérés par Lascoumes et Le Galès [2004] sont bien vecteurs d'une certaine résistance au changement dans l'action publique, nous estimons qu'il

en va de même pour les deux autres types dans la mesure où ils interagissent. Les effets d'inertie et d'agrégation, se traduisent par la construction d'un acteur qui devient indispensable au bon fonctionnement de la politique en question, et donc de l'instrument. De cette manière, l'instrument constitue, lui-même, un « point de passage obligé » et contraint l'ensemble des partenaires à réinterroger leur conceptualisation première [Lascoumes (2007)]. L'instrument entraîne ainsi une évolution des idées par rapport à la période précédente. Conforté par la présence de cet acteur incontournable où il peut ici s'agir du Conseil régional dans son ensemble, ou plus précisément de sa direction à la formation professionnelle où l'instrument est porteur d'une représentation et d'une problématisation spécifique de l'enjeu qu'il se propose de traiter. Ces effets de représentation et de problématisation sont fortement corrélés : de la représentation que se fait un acteur à propos d'un enjeu, peut découler où même si d'autres facteurs doivent être pris en compte où sa problématisation. Ainsi, c'est parce qu'il se représente et définit la formation professionnelle à l'échelle de la région que le Conseil régional lui cherche des réponses au même niveau et peut négliger l'apport des acteurs et des scènes infrarégionales. C'est aussi en raison de la prégnance de cette logique descendante qu'il éprouve des difficultés, et mêmes des réticences, à inverser la tendance. Dans le même ordre d'idées, c'est également parce que la formation est considérée comme un levier pour l'emploi qu'elle n'est appréhendée, en Région, qu'en fonction des besoins d'emploi où et non de formation. Il est vrai que se fait de plus en plus entendre, en Région, la question de la « demande sociale », mais dans la mesure où les acteurs du Conseil régional ne savent pas comment l'approcher (par quels outils ?), ils continuent d'alimenter la logique déjà à l'œuvre et travaillent avec les besoins formulés par les entreprises. Il est ainsi délicat pour les agents du Conseil régional de renouveler leur mode d'intervention, de modifier leurs pratiques professionnelles sans faire évoluer le modèle cognitif qui les encadre. Effets d'inertie où et d'agrégation où de représentation et de problématisation sont donc fortement imbriqués : l'instrument induit une résistance au changement précisément parce qu'il véhicule tout un système explicatif ; le modifier requiert alors la construction d'une nouvelle conceptualisation de l'enjeu et des solutions proposées.

Parmi les acteurs du Conseil régional, les agents en charge de la territorialisation sont certainement les plus à même de nous renseigner sur la confrontation entre l'instrument traditionnel et l'instrument « innovant ». Ils sont, en effet, porteurs de la problématisation traditionnelle et doivent, dans le même temps, intégrer la nouvelle : la territorialisation ne vient pas se substituer à la logique antérieure, elle n'en est qu'un complément. Ainsi, ces personnels doivent gérer tout à la fois le programme régional et le programme territorial, c'est-à-dire deux conceptualisations inverses d'un même enjeu.

Comme nous l'avons vu précédemment, le thème de la territorialisation a donné lieu, dès l'origine, à quelques dissensions. D'une part les élus du Conseil régional, s'appuyant sur les revendications locales, réclamaient une territorialisation effective dans un certain nombre de domaines, et d'autre part, les services techniques de cette même Région affirmaient que la logique de projection était la meilleure mise en application des politiques régionales. En dépit de cette opposition, les élus ont voté la territorialisation et l'ont imposée aux directions techniques. À l'époque, un discours de l'innovation a été mobilisé par divers acteurs régionaux pour venir justifier cette nouvelle démarche qui a, par exemple, fait l'objet d'une

déclaration de presse. La territorialisation se voulait en premier lieu un geste politique. Mais cette dimension politique relève essentiellement des attributions des élus du Conseil régional, alors que la charge de sa mise en œuvre relève des services techniques. Certains acteurs régionaux affirment même au-delà « que ce sont les services qui font la politique de la Région, et pas les élus ». La question mérite donc d'être posée. De quels moyens disposent les services techniques pour faire entendre leur voix dans le débat qui les oppose aux élus régionaux ?

Lorsque ces derniers décident d'introduire une politique de territorialisation, ils établissent un constat d'échec de l'instrument précédent ; le programme de formation régional ne serait plus suffisant pour combler l'ensemble des besoins répartis sur le territoire. Dans un rapport à la Commission permanente, le Conseil régional estime ainsi que le PFR « gomme inévitablement les spécificités locales » notamment parce qu'il ne « [prend] pas en compte la dimension territoriale ». À l'inverse, la direction technique est loin de partager le même avis ; elle prend le parti de considérer le nouvel instrument comme un *testeur* du programme traditionnel : « L'intérêt pour nous [la direction à la formation professionnelle] du [PFT], c'est justement d'être un laboratoire. »

Dans tous les cas, pour les personnels investis de cette nouvelle mission, si le programme de territorialisation éveille une certaine curiosité parce qu'il s'accompagne d'un nouveau regard, il est néanmoins vécu comme un élément perturbateur « parce que pour nous [la direction à la formation professionnelle], inventer un nouveau truc, c'était un peu une contrainte ». Cette résistance au changement ne renvoie pas tant au principe d'innovation en tant que tel ó ces acteurs sont chargés de l'analyse des besoins de formation, et de la construction des réponses affiliées ó qu'au champ d'application de cette innovation. La difficulté réside, effectivement, dans la faculté à penser le problème différemment, afin que la territorialisation apparaisse comme la solution première. Il ne s'agit donc pas de partir du problème pour arriver à une solution, mais bien de l'inverse : associer un problème, ou une problématisation particulière à une solution donnée. Ce qui est en question ici relève donc des effets de problématisation propre aux deux instruments.

Deux conceptualisations, une posture régionale ?

Dans le cadre du programme de formation régional (PFR) la Région se pose en grand ordonnateur de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi. C'est elle qui fixe les règles, définit les besoins, décide des actions de formation à développer, et retient les organismes de formation. En revanche, le programme de formation territorialisé (PFT) met en avant une réelle dynamique de gouvernance territoriale qui passe, en l'occurrence, par l'association de nombreux acteurs, par leur mise en réseau et la constitution de concertations territoriales. La Région peut alors « changer de casquette » pour intervenir en tant qu'animateur et partenaire. La manière dont le Conseil régional problématise son enjeu contribue donc à déterminer la posture qu'il va adopter. Or, dans la pratique, il semble qu'il n'ait pas tout à fait intégré ce changement de posture. Ainsi, un acteur du Conseil régional ne voyait dans le programme de formation territorialisé qu'une innovation de contenant : afin de répondre aux demandes de territorialisation, la Région réinjecterait son offre de formation existante sous la forme d'un nouveau « packaging » qui permettrait de faire illusion. Sans

aller jusqu'à cet extrême, d'autres acteurs sont prêts à se retirer des scènes de négociations propres aux modèles de gouvernance territoriale pour laisser la main à qui veut :

« Si on [réussit] à faire en sorte que les territoires arrivent à faire l'animation des acteurs locaux, la Région apportant simplement ses ressources pour financer la formation, [et que] le Conseil général, Pôle emploi, les missions locales ou autres acteurs apportent leurs ressources pour accompagner, etc., on aura quand même fait un grand pas. »

Dans son esprit, la direction à la formation professionnelle réussirait ainsi à « retourner une contrainte en avantage ».

Cette mise en retrait de la Région ne correspond pas à une logique de territorialisation dans laquelle la politique est traitée de manière partenariale. Ici, le Conseil régional se cantonne à un rôle d'abondement financier sans participer à la mise en cohérence ou à l'analyse des besoins. Dans cette perspective, l'acteur régional a finalement continué de conceptualiser son enjeu de manière traditionnelle tout en lui apportant une réponse réputée innovante. Cela a d'ailleurs largement été souligné par un autre acteur de la direction à la formation professionnelle qui identifie clairement l'enjeu en termes partenariaux, mais en revanche perd totalement de vue l'intérêt de l'entrée territoriale :

« L'entrée territoriale, à mon avis, il ne faut pas la surestimer. Le vrai enjeu du PFT, c'est de travailler en partenariat. Que l'entrée soit territoriale, par domaine, peu importe. On s'aperçoit d'ailleurs que, dans nos histoires, c'est le prétexte, le territoire. Parce qu'autour d'une table, sauf exception, ce sont les mêmes domaines de formation, les mêmes besoins qui reviennent tout le temps [í], mais que ce soit au niveau régional ou infrarégional, pour moi, la clé commune, c'est le partenariat. Et je ne vois pas très bien en quoi le côté territorial change fondamentalement les choses. Sauf que tu as des acteurs plus locaux autour de la table. Et ça s'adresse à des demandeurs d'emploi du territoire. Mais c'est tout. »

La seule « innovation » renverrait donc à l'instauration d'une nouvelle forme de gouvernance.

Il apparaît, en outre, que le nouvel instrument n'introduit aucune nouveauté en matière d'action de formation puisque « ce sont les mêmes besoins qui reviennent tout le temps », des besoins qui seraient identifiés par la Région. Aussi, pour les agents de la direction à la formation professionnelle, le PFT permet surtout de résoudre un « déficit d'information » dont souffrent les acteurs locaux vis-à-vis de l'offre de formation existante. C'est, une fois de plus, une manière de renverser la problématisation avancée par les élus. L'enjeu territorial ne relèverait pas de besoins non pourvus, mais de difficultés de communication de la part du Conseil régional en ce qui concerne les actions qu'il finance. En d'autres termes, le programme de formation classique est considéré et présenté comme suffisant pour répondre aux attentes territoriales. Dans cette perspective, le PFT aurait été utilisé comme un « laboratoire » de vérification de la légitimité du PFR. Le programme de formation territorialisé constitue, ainsi, un instrument de renforcement des stratégies initiales. Pour les agents techniques régionaux, le PFT est une preuve supplémentaire que le programme de formation classique apporte des réponses suffisantes. Dans leur esprit, il vient conforter l'analyse descendante qui, de toutes manières, disposait déjà de leur préférence : « on préfère travailler sur des gros [programmes] ».

Toutefois, sur certains territoires où il a été mis en œuvre, le programme de formation territorialisé a permis de combler quelques demandes particulières auxquelles le PFR n'apportait aucune réponse. Ces actions spécifiques¹⁵, même si elles ne représentent qu'un nombre infime de places au regard de celles prises en charge dans le cadre du PFR, constituent une validation de l'intérêt du PFT. Mais, dans la mesure où ce dernier n'intervient sur un territoire que de manière annuelle, il ne saurait proposer de réelles solutions pérennes à ces demandes de formation supplémentaires. C'est pourquoi la direction à la formation professionnelle a décidé de les intégrer au programme régional classique descendant : « Tout le travail qu'on investit sur le [PFT], si après, on peut le réinjecter dans quelque chose de plus ambitieux [en occurrence le PFR], au moins, il y a un réinvestissement du temps passé. » Ainsi, la territorialisation et toute la procédure qu'elle entraîne sont utilisées, par cette direction technique, afin de renforcer la logique de projection initiale.

De l'opposition initiale entre les élus, porteurs du discours novateur de la territorialisation, et les services techniques plus conservateurs et défenseurs de la logique descendante, il semble donc que ce sont les seconds qui réussissent à affirmer leur discours. Il est, à ce propos, très probable que la manière dont le programme de territorialisation a été conçu a largement pesé dans la balance. En effet, s'il s'agit bien d'un dispositif qui introduit de nouvelles modalités de construction de la formation, ses concepteurs appartiennent, en quelque sorte, à l'école théorique opposée. En outre, il a été développé dans le cadre d'une expérimentation, ce qui, dans l'esprit des agents chargés de sa mise en œuvre, lui donne moins de force ; le PFT n'est pas un programme comme les autres. Les effets propres à l'instrument traditionnel ont donc d'importantes conséquences sur la mise en œuvre du programme de territorialisation. Bien que présenté en tant que nouveauté dans le paysage des actions de formation professionnelle du Conseil régional, ce dernier a principalement été utilisé afin de rendre plus visible, aux yeux des acteurs locaux, l'offre de formation déjà existante. Les effets propres à l'instrument régional traditionnel ont ainsi eu un impact considérable sur la définition puis la mise en œuvre du nouveau programme. Un agent de la direction à la formation professionnelle résumait ainsi : « on est restés trop fidèles » à notre vision.

CONCLUSION

Le programme de formation territorialisé était censé constituer l'affiche politique du Conseil régional sur le terrain de la territorialisation. Il était, à ce titre, présenté comme une innovation instrumentale. Pour reprendre les propos de Lascoumes et Le Galès [2004], cette dernière s'appuie sur trois discours de légitimation. Le premier relève de la symbolique de la rupture par rapport aux actions antérieures. Dans notre cas d'espèce, le PFT a été soutenu par tout un discours sur la nécessité de la territorialisation, souvent considérée comme un gage de démocratie de proximité. L'objet est alors de démontrer « la compétence des gouvernants »,

¹⁵ À titre d'exemple, nous pouvons citer :

- le financement, sur une Communauté d'agglomération, de trois actions sur les métiers des énergies renouvelables, de la linguistique et du service à la personne pour un total de trente places,
- sur un autre territoire, le financement à venir d'une formation éco-installateur solaire pour 45 places,
- le financement d'une soixantaine de places pour une action de formation sur la fibre optique.

en l'occurrence le Conseil régional. Le deuxième discours est celui de la recherche d'efficacité au nom de l'invalidation des instruments précédents. Ici, le PFR a fait l'objet de critiques de la part des acteurs locaux mais aussi de celle des élus régionaux. Étaient alors dénoncés les « trous dans la raquette » d'un programme descendant qui ne prenait pas en compte les besoins spécifiques des territoires. Dans cette perspective, le nouvel instrument devait intervenir en remodelant l'intervention régionale ; en d'autres termes, il s'agissait principalement de modifier le mode d'allocation des ressources. Enfin, le dernier discours de justification renvoie, pour les auteurs, à une dimension « axiologique » : il correspond à la mise en exergue de valeurs telles que l'ouverture démocratique et la participation, « censée[s] renouveler ou enrichir l'action publique ». Nous retrouvons alors la question de la proximité attachée au postulat souvent affirmé selon lequel « plus on est proche, mieux on gouverne ».

Mais dans notre cas, ces différentes tentatives de légitimation du nouvel instrument n'ont pas suffi à faire la preuve de son utilité. D'ailleurs, « l'introduction de dispositifs fondamentalement nouveaux est rare » [Lascoumes & Le Galès (2004)]. Sur le papier, dans les discours, le programme de formation territorialisé contenait une réelle part d'innovation pour cette Région. Le défi n'était pas des moindres que de vouloir réinterroger tout le processus d'élaboration et de gestion de l'offre de formation, et de modifier la ligne stratégique du Conseil régional. Mais force est de constater que, jusqu'à aujourd'hui, les ambitions des élus sont encore loin d'être atteintes. De là à conclure, avec cet élu régional, que « ce sont les services techniques qui font la politique de la Région », il n'y a qu'un pas. Pour autant, la réelle force d'inertie, productrice de résistance au changement, est peut-être plus la conséquence de l'instrument de formation traditionnel que le fait des personnels chargés de sa mise en œuvre. Il est ainsi intéressant de noter comment d'un instrument support de l'innovation, on est passé à un instrument venu renforcer les stratégies initiales. Nous nous trouvons à ce titre dans le cas présenté par Palier & Bonoli [1998] à l'intersection des réformes innovatrices et des réformes qui ne font que dépendre et renforcer des configurations institutionnelles existantes.

En outre, l'histoire du programme de formation territorialisé met en exergue quelques particularités liées à l'introduction d'un nouvel instrument au sein d'une administration. Si les acteurs jouent bien un rôle dans la résistance au changement, nous avons vu que l'instrument imprimait leurs pratiques et modes de conceptualisation. De même, il serait intéressant de dégager des enseignements sur la manière dont l'instrument peut contribuer à l'introduction puis à la perpétuation de l'innovation en matière d'action publique. D'autres Régions, par exemple, ont adopté une démarche plus progressive pour mener leur politique de territorialisation, le changement n'intervenant pas simultanément aux trois niveaux des fixations, des objectifs et de l'instrument [Hall (1993)]. Dans ce cas, les acteurs mais aussi les instruments dits traditionnels seraient peut-être en position plus favorable pour aborder le changement. Sur ce point, une réflexion reste à mener.

Enfin, il est singulier qu'à l'heure où, pour de nombreux observateurs, la politique de proximité, la logique du partenariat, et la contractualisation évoquée par Gaudin [2001] semblent acquises, elles relèvent, dans notre cas, des contraintes structurelles du nouvel instrument. Si à ce titre, elles semblent cristalliser les résistances, il est également possible d'y déceler les éléments d'une dialectique entre politiques « ascendantes » et « descendantes ».

Ceci invite la Région à investir un espace multi-niveaux et à développer des compétences croisées se situant à leur point de concours.

Bibliographie

DURAN P. [2010], *Penser l'action publique*, LGDJ, coll. « Droit & Société », Paris.

BARON C. [2003], « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, n° 54, p. 329-351.

BERTHET T. & CONTER B. [2011], « Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, p. 161-186.

BEZES P. [2004], « Rationalisation salariale dans l'administration française, un instrument discret », in P. Lascoumes & P. Le Galès (dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 71-107.

CATLLA M. [2007], « De la genèse d'une régulation territorialisée à l'émergence d'une gouvernance territoriale », in R. Pasquier, V. Simoulin & J. Weisbein (dir.) *La gouvernance territoriale. Pratiques, Discours et Théories*, Paris : LGDJ, coll. « Droit & Société », p. 87-108.

CHATEL E. & KIRAT T. [2005], « Conclusion de l'ouvrage », in R. Salais (dir.) *L'action publique et ses dispositifs : institutions, économie, politique*, Paris : L'Harmattan, p. 441-449.

CHATEL E & SALAIS R. [2005], « L'économie des dispositifs de l'action publique », in R. Salais (dir.) *L'action publique et ses dispositifs : institutions, économie, politique*, Paris : L'Harmattan, p. 11-21.

COUR DES COMPTES [2009], *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, Paris.

DIDRY C. & JOBERT A. [2009], « La production des règles entre action publique et dialogue social », in L. Duclos, G. Groux & O. Mériaux (dir.) *Les nouvelles dimensions du politique: relations professionnelles et régulations sociales*, Paris : LGDJ, coll. « Droit & Société », p. 195-200.

DOUILLET A.-C. [2003], « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, p. 583-606.

FRIGOLI G. [2004], « Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée », *RFAS*, n°4, p 85-103.

GAUDIN J-P. [2001], « Le sens du contrat dans les politiques publiques », *Esprit*, février, p. 112-121.

HALL P. [1993], « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy-making in Britain », *Comparative politics*, vol. 5, n° 3, p. 275-296.

HASSENTEUFEL P. [2008], *Sociologie politique : l'action publique*, Paris : Armand Colin, coll. U.

HERVE E. [2011], *Contribution à un bilan de la décentralisation*, Rapport au nom de la délégation aux collectivités territoriales, Paris : Sénat.

JOBERT A., GUARRIELLO F. & HEIDLING E. [2009], « Le dialogue social territorial en Europe : perspective comparative », in L. Duclos, G. Groux & O. Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique : relations professionnelles et régulations sociales*, Paris : LGDJ, coll. « Droit & Société », p. 217-230.

LAMANTHE A. [2004], « Le fait régional français : entre découpages préexistants et territorialisation de l'action », in M. Bel, L. Dubouchet (dir.) *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?*, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, p. 70-90.

LASCOUMES [2007], « Les instruments d'action publique, traceurs de changement. L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n°s 2-3, p. 73-89.

LASCOUMES P. & LE GALES P. (dir.) [2004], *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po.

LE GALES [2004], « Contrôle et surveillance : la restructuration de l'État en Grande-Bretagne », in P. LASCOUMES & P. LE GALES (dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 237-272.

MALLET L. [2006], « Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle : compétences sans moyens, moyens sans compétences ? », *Formation emploi*, vol. 93, p. 99-113.

MEHAUT & VERDIER [2009], « Recomposition de l'action publique et émergence de nouvelles scènes de négociation sociale ? L'exemple de la formation professionnelle », in L. DUCLOS, G. Groux & O. Mériaux (dir.) *Les nouvelles dimensions du politique: relations professionnelles et régulations sociales*, Paris : LGDJ, coll. « Droit & Société », p. 201-216.

PALIER B. & BONOLI G. [1998], « Changing the politics of social programmes: innovative change in British and French welfare reforms », *Journal of European Social Policy*, vol. 8, p. 317-330.

PALIER B. & BONOLI G. [1999], « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, n° 3, p. 399-420.

PASQUIER R., SIMOULIN V. & WEISBEIN J. (dir.) [2007], *La gouvernance territoriale. Pratiques, Discours et Théories*, Paris : LGDJ, coll. « Droit & Société ».

In *Economies et Sociétés*, série « Socio-Economie du travail »,
AB, n° 35, 5/2013, p.759-785

SEILLIER B. [2007], *Le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, Rapport au nom de la mission commune d'information, Paris : Sénat.

SIMOULIN V. [2007], « Introduction », in R. Pasquier, V. Simoulin & J. Weisbein (dir.) *La gouvernance territoriale. Pratiques, Discours et Théories*, LGDJ, coll. « Droit & Société », Paris, p. 13-32

THOENIG J-C [1998], « Politiques publiques et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 5, n° 2, p. 295-314.