

15^{ème} congrès de l'Association Française de Science Politique - Aix-en-Provence
Section thématique 39 : Peut-on parler de région-providence ? Les politiques sociales entre
européanisation et régionalisation

La providence à « petits pas ». L'extension discrète et incertaine de l'intervention sociale de la région PACA (2004-2014)

Guillaume Gourgues
Maitre de conférences en science politique
Université de Franche-Comté, CRJFC/PACTE

« L'espoir meurt dans les cages, aux étages,
un mirage, une plage, contre 50% de chômage.
Le dernier recensement révèle,
en France, Marseille est la seule ville où la population baisse.
Des jeunes gens nous reprochent en face,
De parler trop souvent de la planète Mars.
Je leur explique posément, quelle est la situation,
Que c'est une mission commandée par ma faction »

IAM, *Mars contre- attaque*, 1993

L'extension des compétences sociales des autorités régionales, du moins en Europe, a été étudiée principalement dans une perspective comparative, soulignant une dynamique de « revanche du local » déjà évoquée par Pierre Muller (1992) au début des années 1990. En effet, la montée en puissance de l'intervention des autorités locales est analysée comme le corolaire d'un désengagement de l'Etat (Mc Ewen, Moreno, 2005), permettant à certaines autorités locales de saisir l'opportunité d'agir « sans l'Etat », *a fortiori* dans des domaines sociaux historiquement monopolisés par l'appareil d'Etat au détriment, comme dans le cas français, des autorités locales, pourtant matrices d'élaboration et d'innovation en matière de solidarité sociale (Payre, 2007). Toutefois, cette revanche est moins liée à un affaiblissement subi qu'à un désengagement volontaire de l'Etat, pratiqué dans le cadre d'une restructuration plus large de son action (Ferrera, Rhodes, 2000) sous la pression de la mondialisation économiques et du libéralisme, qui invite les Etats à redéfinir leurs stratégies autour de la construction de « champions » économies infranationaux (Brenner, 2004). De ce mouvement d'ensemble, fortement ancré dans le néo-libéralisme, se dégagé alors un enjeu central : celui de l'éclatement territorial des « modèles » d'Etat-Providence en Europe.

En effet, si la variété des Etats-Providences était jusqu'à présent essentiellement pensée à l'échelle des Etats (Esping-Andersen, 1999), l'émergence de politiques sociales à l'échelle infranationale ne peut aucunement être pensée comme une simple duplication (ou décentralisation) de ces modèles. Comme le montre les cas anglais (McEwen, Parry, 2005) ou espagnols (Gallego et al., 2005), chaque territoire infranational opère moins un transfert qu'une « traduction » de ce que signifie l'intervention publique concernant les grands risques sociaux (famille, vieillesse, travail, santé, éducation, logements). Si l'ampleur des divergences reste limité par l'existence d'un cadre juridique national commun, on constate que les modèles d'Etat-providence ne sortent pas indemnes de cette décentralisation : développement

des politiques distributives à l'échelle régionale (Ecosse, Irlande du Nord, Pays de Galle) dans une Angleterre du nouveau management public prônant le recours aux mécanismes de marché ; différenciations fortes dans certains secteurs (éducation) composées par une forte homogénéité dans d'autres secteurs (santé) en Espagne.

Les autorités publiques régionales sont régulièrement placées au cœur de cette dynamique de fragmentation (relative) des modèles nationaux d'intervention sociale. Cette « priorité » régionale a d'ailleurs été explicitement défendue dans le cas allemand par Jörg Mathias (2003) comme une solution aux impasses du modèle d'Etat-providence allemand. Dans les cas Italien et Espagnols, les travaux en cours de Davide Vampa creusent l'idée d'une montée en puissance de l'intervention sociale des régions, sous l'influence d'une pluralité de facteurs, relevant essentiellement du champ politique : l'influence des partis ethno-régionalistes mobilisant des ressources identitaires (Vampa, 2013) et partisans (Vampa, 2014) favorables à un engagement programmatique axé sur les questions sociales, est présentée comme déterminante dans le développement de modèles sub-étatiques de politiques sociales qui se différencient entre eux autant qu'ils divergent des modèles étatiques d'origine.

Le cas français se présente alors comme un « contre-exemple » de ces tendances. En effet, comme le note Alistair Cole (2005), la décentralisation des politiques sociales repose sur un schéma typiquement jacobin, dans lequel les compétences ne cessent d'être transférées (l'indicateur budgétaire suffit à identifier l'augmentation des interventions locales en matière sociale) tout en maintenant un cadre national fort, par l'intermédiaire du ministère des affaires sociales notamment, empêchant toute dérive des modèles infranationaux. L'introduction d'un caractère expérimental dans la conduite de ces politiques¹ n'y change rien ; seuls les départements, concernés par les politiques sociales au titre du transfert de compétence, semblent directement aux prises avec les questions sociales (précarité, minimas sociaux, aides aux personnes âgées), les régions apparaissant cantonnées à quelques actions plus ponctuelles. Cette difficulté des régions françaises à devenir des acteurs de premier plan en matière sociale, perturbant le modèle d'Etat-Providence Français, ne peut être comprise qu'à partir d'une analyse de ce que sont les politiques régionales en France.

Le modèle d'analyse proposé par Romain Pasquier permet de saisir l'enjeu central de la production des politiques régionales, à savoir la manière dont certaines régions saisissent de manière plus affirmée certaines compétences que d'autres. Dans la partie qu'il consacre à la fabrique des politiques publiques régionales (Pasquier, 2012, p. 278-307), l'auteur identifie deux processus structurels : l'action publique régionale s'étend en permanence sous l'effet (d'aubaine) de la clause de compétence générale et les mécanismes de contractualisation qui offrent un effet levier pour investir dans des projets variés ; elle reste en revanche prisonnière d'une construction de l'agenda et des problèmes publics à traiter largement défini par l'Etat. Ce dernier point est capital : l'espace politique régional est faiblement autonome, dans le sens où « l'Etat français reste le seul acteur disposant de [...] la capacité politique à déterminer sa propre compétence et donc les compétences des autres institutions publiques » (Pasquier, 2012, p. 287). Ainsi :

« La conception de politiques publiques plus ambitieuses en matière de formation, de transports ou de gestion des lycées supposerait que les régions puissent exercer des compétences étatiques en matière de délivrance des diplômes, des schéma directeurs prescriptifs ou de gestion du personnel enseignant »

Les conseils régionaux doivent donc « se limiter », à deux outils : la planification non contraignante et la subvention. Concernant la planification, la multiplication des plans et

¹ La réforme constitutionnelle de 2003 reconnaît l'expérimentation comme un levier mobilisable dans la conduite des politiques publiques.

schémas régionaux en tout genre ne résous pas la question de leur efficacité, c'est-à-dire de leur capacité à orienter l'ensemble des acteurs publics et privés dans une direction commune.

Ce constat amène R. Pasquier à valoriser une analyse en termes de « capacité politique » ou de *style* régional. Selon cette approche, chaque conseil régional, faute de puissance normative propre, agit dans un environnement social plus ou moins fragmenté, et se voit donc en « capacité » (ou pas) de fédérer les acteurs publics et privés, locaux ou nationaux présents sur son territoire autour d'une vision commune sur divers enjeux de développement territorial. Toutefois, la hiérarchie et la nature des problèmes à traiter semblent peu affectées par ce processus. Le modèle des « capacités politiques » des régions, sans être repris à l'identique, trouve en écho dans les analyses de Claire Dupuy (2011) concernant les politiques éducatives régionales en France : à partir d'une même compétence, on observe essentiellement des logiques différenciés de mobilisation, certaines régions investissant fortement le secteur, quitte à aller au-delà des obligations légales, d'autres adoptant une posture plus minimaliste, s'en tenant à ces obligations. Encore une fois, les conseils régionaux sont moins considérés comme porteur d'un agenda politique propre, que comme des acteurs cumulant des ressources leur permettant de fédérer autour de projets co-définis.

Ce modèle d'analyse, aussi pertinent soit-il dans une perspective comparative, nous semble pourtant créer un angle mort analytique. En effet, depuis les travaux pionniers d'Alain Faure (1993), la capacité des acteurs locaux à faire et à défaire la construction des problèmes publics, en dehors du giron de l'Etat, reste une énigme importante de la fabrique des politiques locales. Romain Pasquier (2012, p. 302-303) reconnaît lui-même la pertinence de l'enjeu : même s'ils ont du mal à être influents, les élus régionaux établissent des stratégies proactives destinées à infléchir le pilotage et les priorités d'action de certains secteurs. C'est précisément à cette dimension plus discrète, chaotique et tâtonnante de la construction des « régions-providences » que nous souhaitons nous intéresser, en prenant une autre voie méthodologique que l'exercice comparatif, concentré sur les budgets et les négociations des CPER.

Ce décalage nous a semblé nécessaire pour étudier un fait politique précis. Dans son Contrat de plan régional pour le développement de la formation professionnelle (CPRDFP) couvrant la période 2011-2015, le conseil régional Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA) accorde beaucoup d'importances aux dimensions sociales du « problème » de la formation professionnelle. Plus précisément, le quatrième axe d'engagement du plan (sur six au total) propose de considérer les conditions de vie des « usagers de la formation » comme un enjeu central de l'action publique régionale, envisageant la consolidation et le développement de dispositifs d'action concrets – nous y reviendrons en détail. En nous concentrant sur le cas de la région PACA, nous proposons donc de saisir la manière dont le « problème » de la formation professionnelle a pu être orienté vers une définition « sociale », amenant le conseil régional à promouvoir, au titre de sa compétence formation, une action de prise en charge de la précarité. Cette dimension de la providence régionale, construite dans les niches de compétences régionales, dans un mouvement profondément incrémentaliste (à « petits-pas »), gagne à être problématisée en ce qu'elle peut poser frontalement une question classique mais épineuse : l'intervention sociale publique peut-elle supporter les mécanismes de différenciation territoriale ?

Pour analyser ce processus, nous nous appuyons sur une enquête menée depuis 2008, et nous proposons un argument en trois temps. Premièrement, nous proposons de revenir sur ce que nous considérons être l'origine de la problématisation sociale de la compétence en matière de formation professionnelle, à savoir un mécanisme expérimental de participation des usagers, dont nous restituons le caractère hasardeux (I). Deuxièmement, nous proposons de saisir la manière dont la consolidation de ce dispositif participatif a pu alimenter une vision « sociale » du problème posé par la formation professionnelle, parmi les acteurs politico-

administratifs de la région (II). Troisièmement, nous reviendrons sur le contenu précis des orientations d'action publique finalement retenue par PACA en soulignant l'ambiguïté du positionnement de la région à l'échelle nationale, entre exemplarité et isolement.

I- UN CHAOS DECISIONNEL, OU L'AVENTURE MSE-SUD

Comme nous venons de l'évoquer, l'orientation « sociale » adoptée par le conseil régional PACA en matière de formation professionnelle peut être directement liée à la mise en œuvre d'un dispositif participatif. Or, pour comprendre la genèse de ce dispositif, il convient de s'intéresser au « hasard » de sa mise en place. La mobilisation du cadre d'analyse classique de John Kingdon (1984) permet d'insister sur le caractère fortuit, difficilement contrôlable et pour tout dire hasardeux, des branchements institutionnels et politiques qui conduisent à la mise en place d'une action en matière de « participation des usagers » de la formation professionnelle. L'intérêt principal de la notion de « fenêtre d'opportunité » est double : comprendre la déconnexion initiale des problèmes et des solutions, qui évoluent dans des sphères distinctes, et saisir la manière dont une opportunité politique permet d'aligner problèmes et solutions, sans que cette connexion ne se fasse dans une rationalité pure et parfaite. Dans notre cas, cette notion nous permet d'insister sur le caractère aléatoire et inattendu de l'engagement d'un conseil régional dans un processus le conduisant à valoriser une compréhension sociale des enjeux liés à la formation professionnelle. Pour ce faire, nous reprenons à présent l'analyse des trois principaux courants composant une fenêtre d'opportunité : courant des problèmes, courant des solutions, courant politique.

Le courant des « problèmes » : la régionalisation de la formation professionnelle

Le problème public qui nous intéresse ici tire son origine directe des lois de décentralisation et pourrait être résumé comme suit : l'organisation de la formation professionnelle, celle-ci devant faciliter l'accès à l'emploi. C'est en raison des dispositions législatives de 1983 que les conseils régionaux français se voient confiés par l'Etat une compétence obligatoire en matière de formation professionnelle. La formation professionnelle est, du fait même de son cadrage institutionnel, un problème public de tout premier ordre pour les conseils régionaux : compétence obligatoire, il s'agit d'un secteur mobilisant une part importante des budgets régionaux et s'impose, de ce fait, aux élus régionaux. Il est important de comprendre que ce problème régional existe dans un climat de faible débat public : les citoyens ignorent bien souvent le contenu exact de cette compétence, et le sujet de la formation professionnelle reste peu débattu par les partis politiques.

Les conseils régionaux sont donc face à un problème qu'ils doivent gérer sous contrainte, en tentant de définir un positionnement dans les étroites marges de manœuvre laissées par la décentralisation. Au début des années 2000, l'évaluation de l'engagement des conseils régionaux en matière de formation professionnelle (Bel, Dubouchet, 2004) dessine un panorama donnant globalement à voir une fragmentation des « trajectoires » décentralisatrices. En clair, si chaque espace régional regroupe une même série d'acteurs récurrents (conseil régional, direction du travail, organismes de formation, partenaires sociaux, etc.), l'enjeu de l'animation et de la coordination de ce réseau d'acteur est saisi de manière très différente par les conseils régionaux. Chaque région se dote alors de ses propres équilibres en matière de coordination entre objectifs de formation (initiale, continue, qualifiante, pré-qualifiante), d'insertion professionnelle et d'activité économique. Les politiques de formation professionnelle sont donc marquées, comme d'autres politiques locales, par la nécessité d'accorder des acteurs et des logiques hétérogènes (attentes des acteurs économiques, accès et pertinence de l'offre pour le public, répartition territoriale), dans la définition d'un « service public régional » de la formation.

Les conseils régionaux se trouvent donc en situation de définir leur propre voie en matière de formation professionnelle. Ce secteur est d'ailleurs présenté par Romain Pasquier comme l'exemple d'un secteur en voie de « régionalisation » : depuis leur prise de compétence, les conseils régionaux développent des capacités d'expertise interne qui leur permet, région par région, de se doter « d'outils de connaissance des marchés régionaux du travail », et ainsi « de faire émerger les attentes et les besoins qu'elles ont commun avec les branches professionnelles » (Pasquier, 2012, p. 305 ; voir aussi Healy, Verdier, 2013). Le but des régions est d'établir une contrepartie à leur soutien financier, notamment en direction des organismes de formation, qui doivent assurer un certain niveau de qualification, ou des les branches professionnelles identifiées comme décisives, qui doivent participer à la sécurisation des parcours de formation professionnelle.

D'un autre côté, l'outil central de cette politique de formation est présenté, toujours par Romain Pasquier, comme peu efficient. En effet, n'ayant pas de capacité propre à définir leurs « problèmes », les régions peuvent, au mieux, procéder à l'élaboration d'outils de planification et d'engagements mutuels tels que les plans, les schémas, les chartes. Dans le secteur de la formation professionnelle, l'existence des Plans régionaux de développement des formations professionnelles (PRDFP) inspire ce commentaire à l'auteur : « L'efficacité de ce genre d'outils est très relative dans la mesure où elle repose sur la bonne volonté des autres acteurs publics ou privés, les régions n'exerçant aucune tutelle sur les autres collectivités territoriales » (Pasquier, 2012, p. 288). Toutefois, dans le cas du PRDFP, la décentralisation place en effet les conseils régionaux face à une injonction à produire ce type de planification « molle » : la loi 27 février 2002 charge explicitement les régions d'élaborer un PRDFP dont l'objectif officiel est de « définir des orientations à moyen terme en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes »². L'imprécision fondamentale sur le contenu des « orientations » laissent donc les conseils régionaux face à une tâche aisément ré-interprétable, leur permettant de construire une sorte de « doctrine » à partir de ce document, somme toute peu contraignant en termes de pilotage des politiques publiques.

Au début des années 2000, le conseil régional PACA, à l'instar de ces homologues, se trouve donc dans l'obligation de définir son propre plan en matière de formation professionnelle, ce qui lui offre la possibilité de renforcer la spécificité de son appréhension du problème de la formation.

Le courant de « solutions » : une technique « à vendre »

Loin des conseils régionaux et de leur prise de compétence, une initiative en matière d'expression et de participation des personnes en parcours d'insertion voit le jour à la fin des années 1980. Pour comprendre la genèse de cette expérimentation, il est indispensable de s'intéresser à la trajectoire de Bertrand Schwartz. Polytechnicien devenu en 1957 le directeur de l'École des Mines de Nancy, celui-ci est présenté comme une figure incontournable du champ de la formation des adultes, du fait de ses nombreuses expérimentations « favorisant la confrontation ou la collaboration entre des acteurs (industriels, syndicalistes, enseignants, chercheurs, ingénieurs, formateurs, animateurs, psychosociologues) détenteurs de positions et de compétences très diverses et qui assez souvent avaient effectué eux-mêmes des trajectoires individuelles « atypiques » ou « transversales » » (Forquin, 2004, p. 22). En 1989, Bertrand Schwartz obtient le Prix international *Grawemeyer* pour l'éducation, délivré par l'Université du Kentucky, et réinvestit les 600 000 dollars de ce prix dans la création d'un réseau, nommé Moderniser Sans exclure (Schwartz, 1994).

L'action de Moderniser Sans Exclure s'appuie, dans un premier temps, sur une fédération de structures destinée à former différents acteurs du champ de la formation

² Loi Vaillant, Article 108.

professionnelle et de l'insertion à la technique dite « d'auto-médiatisation », conçue par Bertrand Schwartz. L'auto-médiatisation désigne l'utilisation du « support vidéo pour animer des groupes d'expression avec des citoyens peu ou pas présents dans les débats publics », en qu'« elle souhaite associer des groupes de bénéficiaires et de « décideurs » dans une réflexion commune sur les enjeux, moyens et difficultés dans la mise en œuvre de politiques publiques »³. Concrètement, les processus d'auto-médiatisation débouchent sur la réalisation d'un film destiné à animer des débats publics autour des thèmes abordés lors des échanges filmés. En région PACA, la structure engagée dans le réseau MSE est le Centre d'Evaluation et de Formation pour les Innovations et la Solidarité (CEFIS), dont un salarié, disposant d'une compétence audio-visuelle, s'engage tout particulièrement dans la démarche d'auto-médiatisation : il se forme, deux années durant, et au contact des autres équipes régionales du réseau MSE, à la maîtrise de cette technique. En 1996, alors que le CEFIS dépose le bilan, son ancien directeur et le salarié devenu spécialiste de l'auto-médiatisation fondent MSE-Sud, association basée à Marseille, juridiquement indépendante de MSE.

Les activités de MSE-Sud connaissent pourtant un basculement, lié à la prise de distance progressive entre la structure marseillaise et le fondateur de MSE, à partir du début des années 2000. Ce basculement s'opère pour deux raisons. Premièrement, MSE-Sud ne peut progressivement plus compter, pour survivre financièrement, sur les seules ressources directes et indirectes qu'offrait la proximité avec Bertrand Schwartz :

« Du temps de Bertrand Schwartz, les portes des préfetures et des directions régionales du travail, elles s'ouvraient entre guillemets facilement, on pouvait mettre en place des situations de diffusion avec des décideurs techniques et politiques. Quand Bertrand Schwartz n'était plus là, c'était beaucoup plus compliqué quoi. »⁴

Deuxièmement, l'association marseillaise refuse d'entrer dans un schéma de prestation pour compenser ce manque à gagner : elle se considère comme militante, et privilégie un travail de proposition de projets, pouvant donner éventuellement lieu à un subventionnement public, en s'épargnant une entrée coûteuse dans la concurrence liée aux codes des marchés publics à partir de 2001. Il s'agit donc pour l'association de convaincre d'éventuels « partenaires » de l'intérêt des outils dont elle a la maîtrise à travers la région, et la France entière, susceptibles de financer les expérimentations portées par MSE-Sud, et notamment la démarche d'auto-médiatisation, qui constitue le noyau dur de son action. Dans cette perspective, les collectivités locales deviennent des « partenaires » particulièrement ciblés, qu'il s'agira de convaincre, par l'intermédiaire des films présentant les expériences passées :

« L'idée des films c'est effectivement un moyen assez simple de faire connaître la nature des résultats obtenus, à travers la diffusion des films. Donc, ça, ça facilite le partage des expériences avec le plus grand nombre, et ça en règle générale, ça génère souvent... Parce que quand même les témoignages sont un peu... c'est pas la langue de bois quoi, donc du coup des gens qui sont sensibles à la question de l'expression et de la participation citoyenne, en écoutant ça, en entendant ça, ils disent oui c'est sans doute une voie qui mérite d'être explorée »

A partir du début des années 2000, la démarche d'auto-médiatisation se présente bel et bien comme une solution en quête de problèmes, dont les promoteurs ne connaissent pas encore la nature exacte, ni les responsables officiels. Or, cette posture de conviction va trouver rapidement un débouché important en PACA, à la faveur d'un changement politique.

³ Extrait de la plaquette de présentation des activités de MSE-Sud

⁴ Entretien, responsables MSE-Sud, réalisé le 22 octobre 2014 à Marseille.

Le courant « politique » : l'entrepreneure et sa « spécialisation »

Conformément aux analyses des John Kingdon, l'alignement du courant des problèmes et du courant des solutions se fait essentiellement par l'intermédiaire de la variable politique. En fait de variable, on gagnera plutôt à parler d'entrepreneuriat politique, puisque c'est autour de la trajectoire et de la personnalité d'une élue régionale que s'opère l'intégration d'une expérimentation portée par MSE-Sud dans la politique de formation professionnelle en PACA.

Institutrice, diplômée de philosophie et militante du Parti Socialiste, Pascale Gérard obtient son premier mandat de conseillère municipale dans la ville de Menton en 1983, mais connaît sa véritable ascension politique au sein du conseil régional PACA. Elue en 1998, sur la liste conduite par Michel Vauzelle, elle obtient en effet son premier trophée politique au sein de l'assemblée régionale, en devenant présidente de la Commission « Formation continue et apprentissage de la région », ce qui lui permet d'accéder, parallèlement, au poste de Secrétaire Nationale du Parti Socialiste en charge de la formation professionnelle et de la sécurité sociale professionnelle (qu'elle occupe depuis). Compte-tenu de sa spécialisation, à la fois régionale et nationale, sur les thématiques de formation professionnelle, Pascale Gérard tente de définir une doctrine d'action dans ce secteur, en cherchant une manière d'appréhender le problème de la formation. Or, c'est au début des années 2000 que l'élue régionale fait la découverte des techniques portées par MSE-Sud.

L'entrepreneur politique crée effectivement une fenêtre d'opportunité, que relatent les acteurs directement en charge de l'expérience alors en gestation :

« Au début de MSE on travaillait sur une expression de personnes engagées dans des parcours d'insertion [...] et Pascale Gérard qui était dans son premier mandat, en qualité de vice-présidente chargée de la formation professionnelle et de l'apprentissage avait vu un film je crois, et elle avait dit moi j'ai besoin de mieux connaître, de mieux comprendre le regard que porte les usagers du service public régional de formation, puisque ça coïncide à peu près avec la décentralisation et donc la montée en compétence sur la formation professionnelle des conseils régionaux... J'ai besoin de comprendre ce que pensent les usagers, pour moi c'est un peu une boîte noire. Elle-même étant originaire de l'enseignement donc elle vient de l'éducation nationale, elle était prof, aujourd'hui à la place qu'est la mienne, j'ai des informations quantitatives [...] mais j'ignore tout de la façon dont ça se passe à l'intérieur, et j'ai envie d'entendre, avec un point et un focus particulier sur les personnes qui rencontrent le plus de difficulté pour accéder à une première qualification. »⁵

« Ça vient d'un travail de lobbying/séduction de MSE auprès de Pascale Gérard. Pascale Gérard elle a la sensation qu'en tant qu'élue régionale elle a une mission qui est d'écouter les usagers. A la fois parce que ça l'intéresse, à la fois parce qu'elle était institutrice et qu'elle était en contacts premier avec ces élèves. Et à ce moment moi, la façon dont je vois les choses [...] elle a envie de savoir ce que pensent les stagiaires, et elle a envie de savoir ce qu'ils pensent. »⁶

La tenue, en 2001, des rencontres Régionales de la Formation Professionnelle Continue constitue ainsi une sorte de déclencheur. Dans le cadre de la démarche de concertation préalable à la rédaction du Plan Régional de Développement des Formations, voté en décembre 2002⁷, l'élue régionale commande une première mission à MSE : le conseil régional désigne un Organisme de Formation pour engager une démarche d'auto-

⁵ Entretien, responsables MSE-Sud, op. cit.

⁶ Entretien, responsable DFA, réalisé le 19 septembre 2014 à Marseille

⁷ Il est à noter que la démarche de réalisation d'un PRDF en PACA démarre un an avant le vote de la loi Vaillant, témoignant d'un engagement fort de la région en la matière ; Cf. Conseil régional PACA, « Le Plan Régional de Développement des Formations. Lettre de mission », 14 mai 2001.

médiatisation dont l'association est spécialiste. Le résultat de cette démarche, un film restituant les paroles de stagiaires, de formateurs, de professionnels de la mission locale et intitulé « Un peu de NOUS, un peu de VOUS »⁸, donne satisfaction à l'élue, tant est si bien que le rapport finalement voté par l'assemblée régionale évoque la participation des « usagers » de la formation professionnelle continue comme un objectif global de la politique régionale :

« e) Le droit d'expression des personnes en formation est reconnu et favorisé Afin que le demandeur d'emploi puisse jouer un rôle actif dans son parcours de formation, la Région leur a donné possibilité de s'exprimer sur leur propre formation, mais aussi sur la formation en général. Les premières rencontres régionales de la formation professionnelle continue organisées les 12 et 13 novembre dernier ont permis de dresser un premier bilan de cette nouvelle démarche »⁹.

L'action de MSE-Sud fait donc désormais partie des « solutions » mobilisables dans la perspective d'une gestion régionalisée des politiques de formation professionnelle. Cette intégration ne sera, depuis lors, plus démentie et enclenchera un mouvement inattendu vers la montée en puissance des thématiques sociales comme enjeu central de la politique de formation professionnelle du conseil régional.

II- L'INTEGRATION « PAS-A-PAS » DU DISPOSITIF PARTICIPATIF

Prolongeant le schéma de la fenêtre d'opportunité, la rencontre fortuite entre une entreprise politique et un dispositif participatif va donc progressivement déboucher sur le remodelage des contours du « problème public » de la formation professionnelle. Intégrant de nouveaux acteurs, dont l'administration régionale, la configuration institutionnelle qui rend possible l'influence des « expériences » participatives menées par MSE-Sud sur la compréhension des enjeux de la formation professionnelle révèle, une fois de plus, à quel point le cas de la région PACA relève d'un alignement favorable de facteurs tout à fait spécifique.

De la « mission impossible »...

Prolongeant sa trajectoire politique ascendante, Pascale Gérard devient, au lendemain des élections régionales de 2004, vice-présidente socialiste en charge de la formation professionnelle. A la tête de cette délégation centrale du conseil régional, elle a de nouveau recours aux services de MSE-Sud, toujours dans l'esprit de l'expérimentation menée dans la précédente mandature. En 2005, l'association, appuyée par le collègue coopératif PAM, se voit confier la tâche d'expérimenter des méthodes de « prise de parole » au sein de quelques OF. Entre 2004 et 2006, les actions de MSE-Sud se « limitent » donc à la conduite de plusieurs démarches d'auto-médiatisation, permettant aux « apprenants » de s'exprimer sur leurs conditions de formation et d'énoncer leurs griefs et suggestions éventuels. Ces expérimentations répondent également aux contraintes de moyens de la structure : MSE ne comprenant que deux salariés, appuyés par quelques collègues du collègue coopératif, il est difficile d'être trop ambitieux.

Toutefois, le rôle accordé par la vice-présidente à MSE-Sud déborde rapidement de ces initiatives ponctuelles d'auto-médiatisation. L'intensification de la sollicitation

⁸ URL : <http://mediatheque.msesud.fr/mediatheque/detail-film/categorie/education-formation/titre/Un-peu-de-NOUS-un-peu-de-VOUS>

⁹ Conseil régional PACA, *Le plan régional de développement des formations en Provence-Alpes Côtés d'Azur, rapport de présentation*, p. 19

institutionnelle puise ses racines dans une double tendance politique. D'une part, les élections régionales de 2004 marquent une conjoncture de très fort engouement des équipes politiques de gauche pour le thème de démocratie participative (Gourgues, 2010). Cette thématique générale est toutefois largement déclinée secteur par secteur, en fonction des rapports de force territoriaux : les dispositifs adoptés relèvent de cette rencontre entre l'objectif de « renforcer la participation citoyenne » et les contraintes propres aux différents secteurs publics (Gourgues, 2012). D'autre part, la région PACA s'engage en 2004, comme l'ensemble des régions, dans une forte territorialisation de sa politique d'emploi formation. Initiée dès le début des années 2000 (Lamanthe, 2004), l'adoption de dispositifs de dialogue territorialisés réunissant, sous une forme commune, les partenaires des différents territoires, reflète la complexité des relations interinstitutionnelles avec laquelle les conseils régionaux tentent de composer en déclinant ces relations territoire par territoire. Ainsi, dès 2005, les Comités Territoriaux Éducation Formation Emploi (COTEFE) sont mis en place. Ces instances partenariales, présidés par des élus régionaux, réunissent « l'ensemble des acteurs du domaine de la formation et de l'éducation ainsi que les partenaires institutionnels afin de débattre des enjeux territoriaux en matière d'emploi et de formation »¹⁰. Suivi chacun par un chargé de mission territorial, les COTEFE se réunissent environ deux fois par an, et servent d'espaces de diagnostics et de négociations entre les parties-prenantes institutionnelles de la politique d'emploi-formation. Le COTEFE sert de socle commun pour l'animation territoriale, le chargé de mission devenant l'interlocuteur central des acteurs institutionnels et des organismes de formation. Le territoire régional est ainsi divisé en 18 COTEFE, confirmant le projet de « territorialisation » des politiques d'emploi formation porté par la Plan Régional de Développement de la Formation, voté en 2002¹¹.

La rencontre entre l'affirmation des ambitions participatives du conseil régional et de ce processus de territorialisation ont une influence directe sur les relations entre le conseil régional et MSE, dans la mesure où l'enjeu est bien de généraliser cette « parole de stagiaires » à l'ensemble des arènes de production de l'action publique régionale, et plus seulement à quelques OF ponctuellement désignés. La sollicitation de MSE se transforme : elle concerne désormais et essentiellement la place des délégués de stagiaires. Pascale Gérard confie à MSE une mission pour le moins ambitieuse : repenser le rôle des délégués de stagiaires, à la fois dans les OF et dans les COTEFE, dans le but de favoriser la participation de l'ensemble des stagiaires à l'élaboration des politiques régionales. Si la tâche dépasse manifestement les moyens de la petite structure militante, cette dernière accepte de s'engager dans la mission et choisissant un nom générique désignant l'ensemble de la démarche alors enclenchée : « Mission (im)possible ? ». Cette démarche doit, selon sa présentation officielle, « composer avec des freins multiples (matériels, organisationnels, psychologiques) : une présence des stagiaires limitée dans le temps, des programmes de formation denses, des réticences à être candidat lors des élections de délégués, des personnes, qui n'osent pas s'exprimer et/ou, qui ne croient pas que les choses peuvent changer... »¹². En bref, lors du démarrage officiel de la démarche, consécutive à une première série de démarche d'auto-médiatisation (notamment en janvier 2004 au sein de la mission locale de Marseille) et une enquête exploratoire sur les pratiques de participation au sein des OF¹³, MSE-Sud tente de définir des cadres communs à la fonction de délégué de stagiaires, susceptibles d'être

¹⁰ Conseil régional PACA, *Bilan des actions de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le cadre du Plan Régional de Développement des Formations 2002-2010*, p. 21.

¹¹ Délibération n°02-172, 13 décembre 2002.

¹² Fiche de présentation de la démarche, MSE, Conseil régional PACA, 2011

¹³ MSE-Sud, collège coopératif, *Expérimentation d'une démarche participative des usagers de la formation dans le cadre du PRF. Enquête auprès des Organismes de Formation et CFA, Premiers éléments de résultat*, novembre 2005,

appliqués dans les différents OF, et permettant de favoriser l'expression et la participation d'un public peu associé usuellement à ce type d'exercice.

L'année 2006 marque toutefois un basculement dans le fonctionnement de la mission conduite par MSE-Sud. En effet, fort des premières expérimentations, la vice-présidente décide de faire des délégués des stagiaires et d'apprentis des membres de droit des COTEFÉ. La « mission (im)possible ? » s'étend alors, de fait, à l'ensemble des organismes de formation, et mettent à rude épreuve les capacités d'action de la petite structure qu'est MSE. L'association doit faire face à la généralisation de sa démarche de participation des « apprenants », en relevant un double défi : faire exister ce public au-delà des exercices ponctuels dans les OF, afin de rendre possible leur participation aux COTEFÉ ; imaginer un dispositif qui puisse être mis en place par les formateurs eux-mêmes, sans que MSE n'ait à être présent. L'association recrute alors deux nouveaux agents, l'un en charge des questions informatiques, l'autre en charge de l'animation territoriale et du suivi des COTEFÉ. Ses missions auprès du conseil régional représentent, à partir de cette date, 50% de son budget global.

MSE poursuit donc le travail de revalorisation de la fonction de « délégué de stagiaire », en révisant le statut des délégués et en éclaircissement son rôle par le biais d'une charte et par la sensibilisation des organismes. Plus précisément, MSE-Sud rédige deux guides, distribués aux différents OF : un « guide méthodologique pour le développement des pratiques participatives »¹⁴, à destination des équipes pédagogiques, et un « guide méthodologique pour le développement des pratiques de délégation »¹⁵, à destination des délégués eux-mêmes. Mais au-delà de cette revalorisation du statut de stagiaire, MSE-Sud met en place une véritable entreprise de délégation de l'animation d'une démarche participative de grande ampleur auprès des équipes pédagogiques des différents OF.

Le dispositif mis en place dans les OF souhaitant participer à l'opération (une centaine au total) fonctionne comme suit : une fois les délégués de stagiaires élus, il s'agit d'orienter les équipes pédagogiques vers un format spécifique de participation qui vient compléter les activités « classiques » des délégués (représentation dans les instances officielles). Concrètement, un système de recueil et de traitement des problèmes et des suggestions des stagiaires est imaginé par MSE : les délégués ont pour mission d'établir des fiches (figure 1), élaborés collectivement ou individuellement, grâce à des processus animés par les formateurs, permettant de faire remonter leurs observations, critiques, recommandations dans le but d'améliorer la gestion du service public de la formation professionnelle. Le dépôt de ces fiches se fait par le biais d'un site Extranet, exclusivement dédié à cette tâche, et intégralement géré par MSE¹⁶. La récolte et le traitement des fiches constituent donc le cœur de ce dispositif participatif, destiné à faire entendre les voix d'un public jusqu'alors peu audible et peu structuré. Sans remplacer les démarches d'auto-médiatisation, qui se poursuivent plus ponctuellement, le dispositif au cœur de « mission (im)possible ? » tente de faciliter l'expression, au sein même des OF, des stagiaires concernant leurs conditions de formation.

A partir de 2006, l'association marseillaise équipe donc de nombreuses équipes pédagogiques d'organismes de formation d'un dispositif « participatif » capable de publiciser les « attentes » des stagiaires de la formation professionnelle, et ce jusque dans les COTEFÉ. Pour parvenir à mettre en place un tel équipement, MSE-Sud entretient alors des liens forts avec la vice-présidente, et officie sous sa supervision directe. La contrepartie de cette « insertion » au sein du conseil régional est une déconnexion prononcée entre la mission et les

¹⁴ Conseil régional PACA, *Apprentis et stagiaires de la formation professionnelle : pour le développement de pratiques participatives et de représentation, Guide pour les équipes pédagogiques*, novembre 2005, 50 p.

¹⁵ Conseil régional PACA, *Apprentis et stagiaires de la formation professionnelle : pour le développement de pratiques participatives et de représentation, Guide Carnet du délégué*, novembre 2005, 18 p.

¹⁶ L'extranet est d'ailleurs consultable ; URL : <http://mi.msesud.fr>

acteurs administratifs au cœur du pilotage de la politique de formation, à savoir la Direction de la Formation et l'Apprentissage (DFA), qui pilote notamment les COTEFE par l'intermédiaire de son équipe d'animateurs territoriaux. En d'autres termes, l'administration régionale, en charge de la gestion des fonds publics destinés aux organismes de formation, n'est pas directement affectée dans son travail : MSE conduit sa tâche de manière autonome, discrète, tant est si bien qu'elle doit mener un travail permanent de dialogue et d'influence auprès du conseil régional.

Figure 1 : fiche type du site extranet de MSE-Sud

Ajouter une fiche

En faisant glisser le souris sur les  vous allez obtenir des informations supplémentaires sur comment remplir la fiche.

Information sur la fiche

Intitulé de la fiche:

Type de fiche: problème suggestion

01: COTEFE des Hautes-Alpes 02: COTEFE des Alpes de Hautes-Provence
 03: COTEFE de Nice 04: COTEFE de Cannes Antibes
 05: COTEFE de Brignoles 06: COTEFE de Fréjus Draguignan
 07: COTEFE de Toulon 08: COTEFE d'Aubagne La Ciotat
 Zone d'intervention: 09: COTEFE d'Aix-en-Provence 10: COTEFE de Marseille
 11: COTEFE de Vitrolles - Marignane 12: COTEFE de Istres - Martigues / Ouest Etang de Berre
 13: COTEFE de Arles - Chateaufrenard - Salon 14: COTEFE d'Avignon
 15: COTEFE d'Apt 16: COTEFE de Carpentas
 17: COTEFE d'Orange 18: COTEFE de Menton

Date de création:

Description de la fiche

Constat:

Conséquences:

Causes:

Propositions:

Analyse de la fiche

La fiche concerne :	Durée de la formation :	Qui est à l'origine de la fiche?	Qui a des éléments de solution ?	De quoi ça parle ?
<input type="checkbox"/> APPRENTISSAGE <input type="checkbox"/> ETAPS <input type="checkbox"/> PRE-QUALIFICATION <input type="checkbox"/> QUALIFICATION <input type="checkbox"/> PROFESSIONNALISATION <input type="checkbox"/> SANITAIRE ET SOCIAL	<input type="text"/> mois	<input type="checkbox"/> stagiaire <input type="checkbox"/> délégué <input type="checkbox"/> formateur/consellier <input type="checkbox"/> Mse-Sud <input type="checkbox"/> Conseil Régional <input type="checkbox"/> individuel <input type="checkbox"/> collectif	<input type="checkbox"/> Stagiaires <input type="checkbox"/> Organismes <input type="checkbox"/> Entreprise <input type="checkbox"/> Territoire <input type="checkbox"/> Régional <input type="checkbox"/> Autres	<input type="checkbox"/> rémunération <input type="checkbox"/> déplacement <input type="checkbox"/> logement <input type="checkbox"/> conditions de vie <input type="checkbox"/> fournitures <input type="checkbox"/> pédagogie <input type="checkbox"/> alternance <input type="checkbox"/> parcours <input type="checkbox"/> autres...

Avancement du traitement

en cours de traitement ayant une réponse réglé abandonné

Suivi de la fiche

Ce qui a été fait par l'organisme:

Ce qui a été fait par le Conseil Régional:

...à la « question sociale »

Le dispositif inventé par MSE lui permet donc d'inciter les équipes formatrices des différents OF à s'engager dans la démarche, sans que les responsables de l'association n'interviennent directement. Or, la prise en charge du dispositif et des démarches d'expression par les OF pose rapidement des problèmes. En effet, sous la houlette des formateurs, les sujets abordés par les stagiaires s'éloignent progressivement du thème de l'offre de formation pour aborder celui des « conditions de vie », regroupant des thématiques dites sociales : difficultés de logement, de déplacement, d'alimentation, de rémunération, de santé, liées à la grande précarité économique et sociale des stagiaires en situation de la formation professionnelle. Cette tendance s'affirme dès la première année de fonctionnement

du site extranet : dans le premier bilan qu'elle remet au conseil régional (tableau 1), MSE-Sud constate que l'essentiel des fiches recueillies portent sur des thèmes liés aux « conditions de vie » (21%), les fiches portant sur les conditions d'apprentissage à proprement parler (pédagogie, parcours, alternance) représentant tout de même 35% du total.

Tableau 1 : les principaux thèmes des fiches recueillies sur le site extranet (2006-2007)

Fréquence des thèmes	Nbre	%
alternance et tutorat	8	9%
autres	9	10%
conditions de vie	19	21%
déplacement	7	8%
parcours	14	15%
pédagogique	10	11%
Rémunération et statut	19	21%
(vide)	6	7%
Total	92	100%

Source : *USAGERS IV, Rapport final Février 2008*, p. 24

Déclinant le contenu des fiches par thème (tableau 2), MSE-Sud constate très rapidement une présence très forte des thèmes liés aux « conditions de vie », tels que les transports, l'alimentation, la garde d'enfants, la santé, le logement, les aides, ainsi que les conditions de rémunération (les deux catégories représentant à elles seules 42% des fiches). En clair, la démarche participative conçue pour organiser une expression des stagiaires sur leurs conditions de formation devient une caisse de résonance pour des problèmes plus généraux, concernant les conditions d'existence des stagiaires, interpellant la conception même de la politique du conseil régional, ce que ne manque pas de noter l'association :

« [...] plusieurs sujets évoqués requièrent un cadre de réflexion et de décision régional : par exemple, la réintroduction éventuelle des classes de soutien dans les CFA de la région ; ou encore un cadre partenarial et régional : les questions liées à la rémunération (anticipation de la constitution du dossier de rémunération, délais de paiement, couverture sociale et médicale...) »¹⁷

¹⁷ MSE-Sud, Collège coopératif PAM, *USAGERS IV, Rapport final Février 2008*, p. 31

Tableau 2 : Les thèmes et contenus des fiches recueillies sur le site extranet (2006-2007)

Thème	Sous-thème	Fiche
Les conditions sociales en formation	Les transports, les déplacements	Gratuité des transports publics pour les stagiaires de la formation professionnelle (1 fiche).
		Remboursement mensuel des frais de transport (1fiche).
		Pas d'aide aux déplacements (3 fiches).
		Proposition de barème de remboursement forfaitaire au km (1 fiche).
	Les repas	Ouvrir un local repas et mobiliser des aides (3 fiches).
		Reconduire l'accord avec le maire (1 fiche).
	La garde d'enfants	Pas de garde d'enfant malade (2 fiches)
		Coût de la garde d'enfant trop élevé (1fiche).
		Pas de place de crèche (2fiches).
	La visite médicale	Proposition de visite médicale préalable et bilan de santé obligatoire et gratuit à l'entrée en formation
	Le logement, les foyers d'hébergement	Pas de place en foyer, d'ailleurs vie en foyer presque impossible (1 fiche).
		Coût exorbitant des loyers, caution énorme (1 fiche).
		Difficulté à trouver un logement (1 fiche).
		Mettre en place une bourse aux logements avec l'appui des anciens stagiaires (1 fiche).
	Les locaux de formation	Développer les accords avec les hôtels (1 fiche).
		Locaux prêtés donc contraintes (1 fiche)
Les aides	Pas d'espaces de pause (1 fiche).	
	Les propositions de création d'un fonds d'aide à gestion paritaire (1 fiche).	
	Demande d'un système d'aides personnalisées (1 fiche) et pour les apprentis particulièrement (1 fiche).	
Les activités péri-pédagogiques	Egalité de traitement entre stagiaires, apprentis, CIF (tarif étudiant, remboursements, accès chéquier lecture, mallette professionnelle...) (1 fiche).	
	Demande de pratiques sportives en formation (1 fiche).	
	Demandes d'initiation à l'anglais (2 fiches) en préparation à l'entrée en formation qualifiante.	
	Demande d'initiation informatique (1 fiche) de module informatique en début de formation (1 fiche).	
Le statut, les droits, la rémunération	Demande de perfectionnement en multimédia (1 fiche) utilisé en atelier collectif.	
	La rémunération n'est pas assez élevée pour les jeunes (3 fiches) et pour les adultes (2 fiches) qui risquent d'opter pour l'emploi précaire.	
	Le délai de règlement de la rémunération est trop long (3 fiches).	
	Trop d'écarts, dans un même stage, entre les rémunérations (de 300 à 1 900 €) (1 fiche).	
	La rémunération ne couvre pas toute la durée de la formation (IFSI) pour les plus de 25 ans (1 fiche).	
	Le dossier de rémunération est très lourd et sa constitution allonge le délai de paiement (3 fiches).	
	Pourquoi le nombre de places rémunérées diminue-t-il ? (1 fiche).	
Les parcours d'apprentissage sont quelquefois de moins en moins rémunérés : on gagne moins en 1ère année de BTS qu'en 2ème année de BAC, on gagne plus en 2ème année de CAP qu'en 1ère année de BAC, si l'apprenti change d'entreprise (1 fiche).		

		On ne peut pas cumuler rémunération de stage et complément d'activité (1 fiche).
		Le statut de stagiaire ne donne pas droit aux ASSEDIC (1 fiche)
		Création d'une bourse d'insertion permettant de tenir compte des situations individuelles (1fiche).
Formation et pédagogie		Les classes de soutien dans les CFA ont disparu. Pourquoi ? (1 fiche).
		Les formations sont trop courtes (2 fiches), pour des questions de niveau, de contenus, surtout le CAP en 9 mois (1 fiche).
		Nombre de places en formation trop réduit (1 fiche).
		L'information sur l'offre de formation est peu accessible et mal connue des structures d'accueil (1 fiche).
		Il faut intégrer un module de TRE dans la formation (1 fiche)
		Insuffisance des moyens permettant des sorties culturelles collectives (1 fiche)
		Durée de la formation notamment pour les primo-arrivants insuffisante (1 fiche).
Validation		Les dates d'examen Education Nationale ne permettent pas des entrées en formation différées (1 fiche). Les sortants d'Ets doivent attendre leur entrée en qualification, quelquefois plusieurs mois (1 fiche).
		Difficulté à s'intégrer en cours d'année en formation qualifiante CAP : il faudrait disposer de plusieurs sessions d'examen pour permettre à tous les stagiaires de terminer la formation, quelle que soit leur date d'entrée (1 fiche).
		On ne peut pas s'inscrire en CAP en passant par le centre de formation, non habilité (1 fiche).
Alternance et tutorat		Les périodes de stage en entreprise ne sont pas toujours pertinentes, peu négociées avec l'entreprise, les tuteurs non identifiés et/ou non formés (2 fiches).
		Le tuteur est souvent indisponible, absent...pourquoi pas une prime tutoriale ? (1 fiche).
		Les stages en entreprise sont souvent très difficiles à trouver : prospecter plus systématiquement (1 fiche).
		Les périodes d'alternance (comme d'ailleurs les durées en centre) diminuent dans les formations (pour le BEP en PRF). Il faut les rétablir (1 fiche), l'alternance est trop courte (2 fiches)
		L'alternance est souvent de mauvaise qualité (main d'oeuvre gratuite) : identifier les « mauvaises entreprises » et informer la DRTEFP et la Région (1 fiche).
		Les maîtres d'apprentissage sont souvent médiocres. Exercer un contrôle sur leurs compétences et négocier leur formation obligatoire (1 fiche), par les branches ou les chambres consulaires (1 fiche).
		Pourquoi ne pas promouvoir l'alternance dans un pays d'Europe ? (1 fiche).
		Les activités de certaines entreprises ne correspondent pas au référentiel (1 fiche).
Orientation et orientation professionnelle		Orientation post-formation trop rare (1 fiche).
		Peu d'orientation dans les structures d'accueil (ML, ANPE).
		Orientation en cours de formation : visite d'un conseiller d'orientation souhaitée, pendant la formation (1 fiche) qualifiante.
Suivi, accompagnement, référents		Pas de suivi des stagiaires adultes : nommer un référent, soit à l'ANPE, soit dans l'OF, soit dans la branche (1 fiche).
		On change tout le temps de référent ML (1 fiche)
		Disposer d'un formateur référent au sein de l'OF (1 fiche)

Source : USAGERS IV, Rapport final Février 2008, p. 27-30

La tendance observable dès les premiers temps de la mise en place du système de recueil de fiches via la plateforme extranet ne cessera de se confirmer jusqu'à 2010 (tableau 3). Pour cette même année, l'association annonce ainsi avoir récolté 169 fiches pour une centaine d'organismes de formation impliqués dans la démarche. La synthèse du contenu de ces fiches est éloquent : dans les thèmes abordés par les délégués dans l'optique d'une amélioration de la politique de formation, les « conditions de vie » figurent en première position (26%), devant la « rémunération » (20%) et la question des « parcours » (18%). Les préoccupations matérielles, liés à la précarité des publics de la formation, intervient ainsi comme premier thème de leur participation.

Tableau 3 : la répartition des fiches par thème entre 2007 et 2010

Par nature	Cumul 2007	%	Cumul 2008	%	Cumul 2009	%	Cumul 2010	%
conditions de vie	15	18%	27	23%	40	28%	41	26%
rémunération	20	24%	28	24%	31	22%	32	20%
parcours	23	28%	26	22%	27	19%	28	18%
pédagogique	10	12%	15	13%	17	12%	22	14%
déplacement	6	7%	8	7%	11	8%	14	9%
Alternance	9	11%	12	10%	13	9%	13	8%
fournitures			1	1%	3	2%	5	3%
autres ...					2	1%	2	1%
Total général	83	100%	117	100%	144	100%	157	100%

Source : *Rapport final du projet « Mission (Im)possible ? »*, avril 2010, p. 62

Bien entendu, MSE-Sud livre une interprétation officielle de cette tendance : pour l'association « la prédominance des questions liées aux conditions de vie, et rémunération, se confirme du fait de l'arrivée de nouveaux territoires, même si elles sont en diminution relative »¹⁸. Cette « baisse relative » permet de souligner que les questions pédagogiques ne sont pas totalement ignorées. Toutefois, plus que les résultats en tant que tel et les explications fournies par l'association, c'est bien l'organisation même du suivi de cette participation qui va progressivement cristalliser quelques tensions au sein des responsables administratifs et politiques de la formation professionnelle.

En effet, l'association ne contente pas de récolter les fiches : elle prend également en charge leur suivi auprès des « responsables », dans un objectif explicite de résolution des problèmes. Ainsi, le formulaire en ligne sur le site extranet (Figure 1) permet nous seulement au(x) rédacteur(s) de préciser le COTEFÉ dans lequel ils se trouvent, mais également d'identifier un interlocuteur privilégié dès la rédaction du problème ou de la suggestion. Sur la base de ces déclarations, MSE-Sud identifie directement les « cibles » de leur doléance, comme en témoigne la synthèse établie en 2010 (tableau 4). Comme le confirme ce bilan, si les organismes de formation apparaissent de plus en plus comme des acteurs pouvant apporter une « solution » aux problèmes énoncés (de 24% des fiches en 2007, à 35% en 2010), le conseil régional reste un interlocuteur privilégié (35% des fiches lui sont adressées en 2010), ainsi que els COTEFÉ, désigné sous l'appellation de « territoires » (15% des fiches en 2010).

¹⁸ *Rapport final du projet « Mission (Im)possible ? »*, avril 2010, p. 62

Tableau 4 : les « cibles » des fiches

Qui peut agir ?	Cumul 2007	%	Cumul 2008	%	Cumul 2009	%	Cumul 2010	%
Organismes	20	24%	36	31%	51	35%	55	35%
Régional	35	42%	49	42%	51	35%	54	34%
Territoire	20	24%	23	20%	23	16%	23	15%
Stagiaires	6	7%	7	6%	14	10%	19	12%
Autres					3	2%	4	3%
Entreprise	2	2%	2	2%	2	1%	2	1%
Total général	83	100%	117	100%	144	100%	157	100%

Source : Rapport final du projet « Mission (Im)possible ? », avril 2010, p. 63

Sur la base de cette identification, opérée par les rédacteurs des fiches, l'association marseillaise établit elle-même un « suivi » des problèmes/suggestions, reposant sur une interpellation régulière des acteurs concernés, parmi lesquels on trouve l'administration et les élus régionaux en charge des COTEF. Illustrant cette posture, l'association présente régulièrement des statistiques, comme par exemple pour l'année 2010, concernant le suivi des demandes (tableau 5) : on apprend ainsi que 53% des fiches sont en cours de traitement, et que 18% d'entre elles sont d'ores et déjà réglées. Compte-tenu de la position d'extériorité de l'association vis-à-vis de l'administration, la démarche de suivi des réponses contribue à construire progressivement un « problème » autour de l'expérimentation participative.

Tableau 5 : Le suivi des fiches par MSE-Sud¹⁹

<i>Prise en compte de la parole</i>						
Avancement	Cumul 2009	%	Cumul 2010	%	Evolution	
en cours de traitement	81	52%	90	53%	↗	
ayant une réponse	47	30%	49	29%	↗	
régulé	29	18%	30	18%	↗	
Total général	157	100%	169	100%	↗	

Source : MSE-SUD, « Note d'étape de la démarche de participation des usagers dite "Mission (Im)possible ?" », janvier 2011, p. 6

Cette réorientation des résultats produit par la « mission (im)possible ? » a donc pour conséquence d'interroger frontalement les décideurs régionaux sur des thèmes d'urgence sociale et de problèmes très concrets. Cette interpellation ne tarde pas à interroger la pertinence de ces données, adressées sous cette forme à l'administration régionale. De fait, les responsables administratifs de la formation professionnelle ne sont pas véritablement surpris par le contenu des fiches, indiquant notamment dès les premiers rapports d'évaluation de la démarche qu'un « certain nombre de fiches évoquent des sujets qui sont, depuis la création des « programmes jeunes » largement débattus : le montant des rémunérations, le statut, le suivi et le rapport au référent, l'accès à l'emploi et la TRE, l'orientation... »²⁰. Toutefois, le mode d'interpellation instauré par MSE-Sud suscite des tensions certaines.

Les reproches faits par l'administration au dispositif portent sur l'ambiguïté des « remontées » ainsi obtenues, et auxquelles elle est en quelque sorte « sommée » de répondre :

¹⁹ Ibid., p. 5

²⁰ USAGERS IV, Rapport final Février 2008, p. 19.

faute d'être présent dans chaque OF, MSE-Sud donnerait un moyen efficace aux équipes pédagogiques pour « détourner » le dispositif : ainsi, au lieu de favoriser les doléances des stagiaires concernant le fonctionnement de leur organisme de formation, les équipes pédagogiques favoriseraient l'expression de problèmes plus généraux, adressés au conseil régional. L'équipe de MSE-Sud est rapidement interpellé sur ce problème :

« Autant, dans un premier temps, on avait des fiches qui étaient assez équitablement réparties, sur des questions concernant l'organisme de formation et la région, et à partir du moment où c'est l'animation a été portée exclusivement par les formateurs, on a assisté à une montée en puissance des fiches qui questionnaient la région. Et il n'y avait plus beaucoup d'interrogations relatives aux organismes de formation. Donc les services régionaux nous ont un peu interpellés sur cette question-là, et on était d'accord sur le constat, mais on avait une vraie difficulté de... j'allais dire de corriger le tir si besoin était de le corriger... »²¹

Ces tensions se tiennent essentiellement en coulisse, les évocations publiques étant plutôt rares : tout juste trouvera-t-on l'idée, dans l'évaluation de 2010, selon laquelle l'association doit veiller au « recentrage de l'expression sur des questions pédagogiques et de formation »²². Toutefois, ces tensions avec l'administration sont bien réelles et deviennent plus problématiques pour l'association lorsqu'elles se doublent de tensions politiques. En effet, les fiches recueillies et traitées par le site Extranet sont également adressées aux COTEFE, plaçant chaque regroupement d'acteurs territorialisés face aux remontées des usagers des différents OF participant à la démarche, et incarné par la présence des délégués de stagiaires au sein de ces instances. Avant même d'atteindre les services administratifs régionaux, ce sont donc ces espaces partenariaux, où siègent par ailleurs des délégués de stagiaires, qui doivent « traiter » les demandes, souvent avec l'appui des chargés de mission territorialisées du conseil régional. Ainsi, la période 2006-2009 est marquée par une émergence de critiques adressées par certains élus régionaux présidents de COTEFE, agacés par la multiplication des « revendications » des stagiaires qui leur sont directement adressées :

« Dans les COTEFE, Pascale Gérard fait intervenir des stagiaires de formation professionnelle qui sont des stagiaires qui sont passés par le programme MSE, d'accord... Et là... c'est le drame j'ai envie de dire. Parce que subitement les élus régionaux font face à des questions non préparées et pour lesquelles ils n'ont pas de réponse immédiate. Ils font face à... ils sont pris en biais par rapport à leur posture habituelle. Certains le vivent ultra mal. »²³

Toutefois, malgré ces tensions, la situation de la mission se stabilise grâce à des mouvements internes à l'administration. En 2009, le service « ingénierie » de la DFA, jusqu'alors parent pauvre de la direction²⁴, est confié à un tout nouveau responsable. Ce dernier officie auprès du directeur de la DFA depuis 2001, en tant que chargé de mission auprès du Directeur général adjoint en charge de la formation professionnelle, et entend redonner une assise et des missions claires à ce service. Ce dernier, conscient de la position fragile de MSE, utilise sa position administrative pour garantir le maintien de l'association. La stratégie utilisée est alors celle d'une banalisation et d'une routinisation administrative : en inscrivant l'action de MSE dans les documents structurants la politique d'emploi-formation, il s'agit d'insérer plus fermement les dispositifs d'expression des stagiaires dans les rouages institutionnels

²¹ Entretien, responsable MSE-Sud, op.cit.

²² MSE-Sud, Collège coopératif PAM, *Rapport final du projet « Mission (Im)possible ? »*, avril 2010, p. 51

²³ Entretien, responsable DFA, op. cit.

²⁴ La DFA est en effet structurée autour des services « animation territoriale » (en charge des COTEFE), « apprentissage » et « formation professionnelle continue ». Le service « étude-ingénierie » a une position plus marginale vis-à-vis des services directement opérationnels.

régionaux. La stratégie consiste à « dépolitiser » l'action de MSE en l'inscrivant dans les référentiels administratifs de la « bonne conduite » d'une définition de l'offre de formation professionnelle :

« J'enfouis ce machin-là, un petit peu en dessous, et du coup ça perturbe rien, parce que... j'ai envie de dire, même si Michel Vauzelle avait pas été réélu, je pense qu'on continuait. Parce que le truc était suffisamment discret, et le fait de 'l'avoir mis comme un part du *process* de conception des commandes publiques etc. Au même titre qu'un ORM, mais dix fois moins cher, au même titre qu'un ORM qu'un CARIF, mais vingt fois moins cher, il y a une mission qui s'occupe de récupérer ce que les jeunes pensent de nos programmes et ça fait bien de dire qu'on fait de la démocratie participative. »²⁵

Après les périodes de tension politique, la « mission (im)possible ? » entre dans une phase plus souterraine, où les actions menés dans les OF se couplent avec quelques moments, plus rares et ciblés, de mise en visibilité de l'action engagée²⁶. D'un point de vue strictement institutionnel, cette stratégie est payante. En effet, en s'appuyant sur cette intégration administrative, l'action de MSE franchit sans encombre l'épreuve des élections régionales de 2010. Lors de nos entretiens, aucun des protagonistes n'identifient les élections comme une séquence déstabilisatrice pour la mission. Bien évidemment, la reconduite, de Pascale Gérard à son poste de vice-présidente – elle devient alors vice-présidente Déléguée à la formation professionnelle et à l'apprentissage – facilite ce maintien. A l'heure où nous écrivons ces lignes, MSE poursuit sa mission, avec des succès variables selon les territoires et les OF, la préparation d'un nouvel évènement en 2015, et surtout sans être explicitement menacé.

III- PACA : UN CAS A PART ?

La stabilisation institutionnelle et politique de « mission (im)possible ? » n'épuise pourtant pas notre question d'origine : quelle a été la conséquence de cette expérimentation sur l'action que mène le conseil régional au nom de la formation professionnelle ? S'il est toujours difficile d'imputer à un facteur précis tel ou tel effet en matière de politique publique, nous souhaiterions tenter de démontrer ici que l'action menée par MSE-Sud depuis 2006 a bel et bien agi sur la façon dont le conseil régional définit le périmètre des « problèmes à traiter » au titre de son action en matière de formation professionnelle. Toutefois, cette traduction « sociale » de la formation professionnelle, résultant d'un processus incrémental, semble bien isolée dans le concert des régions françaises. C'est sur cet isolement que nous voudrions amener la réflexion afin de clore notre analyse.

Une définition « sociale » de la politique de formation

Aux vues des éléments empiriques accumulés, tant dans les entretiens que dans le suivi formel des procédures de « réponse » du conseil régional depuis 2008, nous pouvons raisonnablement établir l'influence de l'expérimentation sur l'action du conseil régional à deux niveaux. A un premier niveau, l'expérience a poussé le conseil régional à étoffer ces dispositifs de prise en charge des enjeux « sociaux », en impliquant systématiquement ses

²⁵ Entretien, responsable DFA, op. cit.

²⁶ A partir de 2011, MSE-SUD initie, avec le soutien du service ingénierie de la DFA, un évènement intitulé « Rencontre « (S)'écouter pour changer » (tenues le 26 mai 2011), dans le but de rendre visible la démarche auprès des organismes de formation et des partenaires, mais également auprès des participants. La première journée s'inscrit alors dans le cadre des « Etats généraux de la région 2011 » conduits par le conseil régional et accordant une large place au thème de la « démocratie ».

« partenaires », à savoir les OF, et en déléguant également aux COTEFE. A un second niveau, l'expérience a permis au conseil régional d'officialiser sa traduction « sociale » des enjeux de formation professionnelle. Revenons succinctement sur ces deux niveaux.

Conformément à sa démarche de « relais » des doléances des stagiaires, MSE-Sud établit un suivi régulier des actions mises en œuvre afin de « résoudre » les problèmes soulevés par les stagiaires. Les actions ainsi recensées (tableau 6) témoignent de deux choses : d'une part, l'administration régionale tente d'étendre des dispositifs existants dans d'autres politiques publiques (tarification sociale des transports, aide au logement) afin de répondre rapidement à des thématiques sociales émergentes et d'utiliser des espaces de contractualisation existants pour couvrir les « demandes sociales » exprimées ; d'autre part, la présence de MSE-Sud oblige *a minima* à la clarification des liens entre doléances et actions entreprises.

Toutefois, au-delà de ces réponses ponctuelles, l'influence réelle du dispositif se mesure véritablement lors de l'élaboration d'un nouveau document de planification en matière de formation professionnelle, à partir de 2009. En effet, suite à l'adoption d'un nouveau cadre législatif²⁷, les conseils régionaux se voient dans l'obligation de transformer leur PRDF en Contrat de plan régional pour le développement de la formation professionnelle (CPRDFP). La différence majeure de cette nouvelle formule de planification tient à la place de l'Etat : le CPRDFP est désormais signé par l'Etat lui-même, qui est également associé à l'élaboration et au suivi du document via un Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Cette nouvelle phase de planification, qui s'ouvre donc à partir de 2009, est saisie par le conseil régional PACA, et ce malgré les élections régionales de 2010, pour consolider une nouvelle doctrine en matière de formation professionnelle. L'élaboration de ce document reflète les contraintes pesant sur le conseil régional, déjà évoquées : celui-ci doit associer le plus largement possible les partenaires institutionnels incontournables dans la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle, afin de garantir un pilotage partagé autour d'orientations communes. Ainsi, la région PACA se dote d'un groupe multipartite régional, regroupant le conseil régional (élus régionaux dont Pascale Gérard, Association régionale des directeurs de CFA, Union régionale des organismes de formation, Groupement régional des acteurs de la formation), l'Etat (DIRECCTE, SGAR, DRAAF, rectorats), ainsi que les représentants d'employeurs (notamment les représentants locaux MEDEF, CGPME, UIMM) et de salariés (tous les syndicats représentatifs). Ce groupe se réunit, entre novembre 2010 et octobre 2011, sur six grandes thématiques, retenues par le conseil régional, et qui constitueront les six chapitres finaux du CPRDFP.

²⁷ L'Accord National Interprofessionnel du 7 janvier 2009 et la loi du 24 novembre 2009 pour l'orientation et la formation tout au long de la vie apportent ces modifications.

Tableau 6 : les principales actions attribuées au dispositif « Mission (im)possible ? »

Thème	Conseil régional	COTEFE	OF
Logement	- Groupe de travail CPRDF/Partenariat entre Fédération Régionale de Maisons Familiales et Rurales et la Région pour pérenniser l'accès au logement pour les stagiaires	- Repérage des procédures et acteurs pour les recours des stagiaires en cas de logement insalubre	- Repérage des aides et acteurs pour accéder à un logement sur Marseille (projet PQA), et Toulon (projet territorial logement)
Transport	- Mise en place de la Carte ZOU - Financement des crédits mobilité - Prise en charge forfaitaire des frais de transport liés à la formation sous conditions (politique de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle continue)	- Négociations avec des régies de transport (adaptation taille bus et horaires de passage) - Parcours Information sur le crédit mobilité pour les jeunes suivis en ML	Information sur le crédit mobilité (gestion assurée par les missions locales en direction des 16-25 ans)
Santé	- Pass Santé +/- Convention entre la Région et les Centres Ressources (espaces santé jeunes, Points information Jeunes) prévention santé/Ouverture des droits à la CMU et CMU complémentaire en partenariat avec le CRES/Consolidation du dispositif prévention Santé dans le cadre du CPDRFP - Partenariat Région/Mutualité Française pour désigner des référents santé/OF sur la thématique "alimentation et petits budgets" et "dépendance et addiction"	- Repérage droits et adresses Marseille (PQA) et Toulon (conditions immatriculation, mutuelles)/ Mise en place d'ateliers santé dans le cadre de la politique de la ville - Partenariat avec des chantiers d'insertion, des cantines de lycée (droit d'accès, horaire), mobilisation fonds d'aide aux jeunes Repérage des lieux d'écoute, d'accompagnement et établissements permettant IVG (Marseille, Toulon)	- Création d'une fiche pratique santé destinée aux jeunes entrants en formation - Partenariat avec chantier d'insertion, élaboration d'un livre de recettes "bonne alimentation à bas prix", interventions du CRES, action "éducation santé par les pairs" - Mise en place d'un accompagnement en lien avec les CMPP/CMP pour certains stagiaires (addiction) Information interne sur les conditions d'accès à l'IVG
Pédagogie	- Renouvellement des accords-cadres avec Education Nationale pour le CFG Mise en place d'un portail Internet CV du futur (eportfolio) - Soutien dans l'action ESAPS (accès aux sports)	- Elaboration d'une attestation de compétences pour la reconnaissance de rôle de délégué - Création de projets collectifs inter dispositifs/inter-organismes, partenariat avec théâtre et association "culture du cœur" (accès à la culture)	- Réunion inter-formateurs avec prise en compte des problématiques sur les parcours des apprenants - Mise en place après concertation de nouveaux cours/activités - Convention d'utilisation d'équipements sportifs entre Mairie et Organisme de formation (accès aux sports) - Mise en place d'un jeu coopératif sur le développement durable (démarche agenda 21)
Rémunération	- Autorisation récente de travailler en étant stagiaire de la formation. Aides spécifiques mobilisables : pass santé, carte Zou	- Sur certains territoires, les Missions locales aident les jeunes à monter leurs dossiers en amont de l'entrée en formation pour anticiper les éventuels retards de paiement	- Aide à la résolution de problèmes individuels. - Information sur panneau affichage, dans les dossiers d'accueil des stagiaires - Mise en place d'espaces de vie dans certains

		- Information donnée par CMT dans réunions territoriales sur les grilles des ré-munérations suivant le statut des stagiaires.	centres de formation pour prendre les repas du midi (moins chers, plus équilibrés)
Conditions de formation			<ul style="list-style-type: none">- Co-construction et mise en place d'une charte d'utilisation des salles hors période de cours.- Réalisation de projet inter-formation tel qu'un abri de jardin pour la protection des stagiaires contre la pluie (réalisé par des stagiaires en jardinage)

Source : site Extranet de MSE-Sud

URL : <http://mi.msesud.fr/>

Le document finalement produit, voté en 2011, introduit un changement particulièrement visible dans la hiérarchisation des « enjeux » attachés à la formation professionnelle : le CPRDFP de 2011 consacre un chapitre entier (le quatrième sur six au total) au thème des « conditions de vie décentes pour les usagers de la formation : condition sine qua non de la réussite des parcours »²⁸, alors que cette dimension était absente du PRDF de 2002. Or, sur la base des documents de synthèse et de diagnostics issus des réunions du groupe multipartite, il est possible de constater l'influence du dispositif « mission (im)possible ? ». En effet, les données recueillies via le dispositif sont présentées en permanence comme la base d'un diagnostic suscitant une action du conseil régional concernant les « conditions de vie ». Le document préparatoire du quatrième chapitre du CPRDF²⁹, qui ambitionne de traiter des conditions de vie des usagers au titre de la politique d'emploi-formation, donne un rôle considérable à l'action de MSE. En effet, le document s'ouvre par un bilan de la démarche engagée depuis 2006, permettant d'établir une série de constat, et notamment celui-ci : les conditions de vie et la rémunération sont les deux premières préoccupations des stagiaires (tableau 7).

Tableau 7 : Le bilan des « préoccupations » des stagiaires par MSE

Répartition des fiches par thème :		
	Cumul 2010	%
Conditions de vie	43	26%
Rémunération	33	20%
Parcours de formation	30	18%
Pédagogie	25	14%
Déplacement	16	9%
Alternance	13	8%
Fournitures	7	3%
autres	2	1%
Total général	169	100%

Source : Conseil régional PACA, Thème n°5, dossiers thématiques du CPRDF, p. 8

Si le document préparatoire final apporte des nuances³⁰, cette présentation synthétique donne la tonalité de l'ensemble des orientations suggérées, qui gravitent autour des difficultés engendrées par la pauvreté des stagiaires, c'est-à-dire des « usagers » de la formation professionnelle : difficulté à se loger, se nourrir, se déplacer, se soigner, entretenir des relations sociales stables, etc.

Prolongeant la tonalité du diagnostic, la version finalement adopté du chapitre 4, intitulé « des conditions de vie décentes pour les usagers de la formation : condition sine qua non de la réussite des parcours »³¹, permet de saisir la manière dont le conseil régional « traduit » le problème de la formation professionnelle en une série de problèmes « sociaux » devant être

²⁸ Conseil régional PACA, *Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) 2011-2015*, p. 48-56.

²⁹ Conseil régional PACA, *Thème n°5 - Des conditions de vie décentes pour les usagers de la formation condition sine qua non de la réussite des parcours*, dossiers thématiques du CPRDF, mars 2011

³⁰ « Cette volumétrie est évidemment très variable selon les territoires, avec par exemple les questions liées aux transports, qui prennent une place beaucoup plus importante sur Brignoles que sur Marseille », CPRDFP, diagnostic thématique 4, p. 9.

³¹ Conseil régional PACA, *Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) 2011-2015*, p. 48-56.

pris en charge. Cette traduction s'opère autour de trois éléments clés : l'individu, le territoire et une conception large des besoins humains.

Premièrement, ces problèmes sont exprimés en terme *individuel*, à partir des cas spécifiques de chaque individu en situation de formation, et non à partir de groupes sociaux préalablement identifiés. Placés dans le giron d'un objectif général d'individualisation des parcours de formation, les paramètres sociaux sont présentés comme des enjeux susceptibles de relever de l'action publique régionale :

« Les thèmes que recouvrent les conditions de vie des usagers (rémunération, logement, mobilité, santé...) et qui déterminent la capacité des individus à tirer pleinement profit de leur formation sont nombreux et tous en interaction »³²

Le diagnostic initial, rappelé en préambule, intègre toutefois quelques exemples de difficultés socio-économiques entravant l'accès de différents groupes d'individus à de bonnes conditions de formation professionnelle : ainsi, les jeunes « cumulent les difficultés (pauvreté, loyers élevés, problèmes de santé spécifiques...) » et les mères de famille « se trouvent confrontées à un ensemble d'obstacles financiers, matériels (garde des enfants, transports, horaires...) ». Les aides envisagées (soit forfaitaire, soit individualisées en fonction des problèmes ciblés) ne sont toutefois pas réservées à ces publics, et poursuivent l'ambition de s'attaquer aux problèmes tels qu'ils se posent pour chacun, plutôt que d'identifier des grandes séries de difficulté pour en faire un support de subvention (alimentation, logement, transport, culture). Cette prise en charge de la dimension sociale de l'accès aux formations exige donc « une analyse des situations individuelles et une forte réactivité ».

Deuxièmement, la précarité des publics est rapportée à une dimension *territoriale*, nécessitant de s'appuyer sur « des diagnostics basés sur les spécificités des territoires (coût du logement, capacité d'hébergement, dessertes de transports en commun, infrastructures, etc.) ». Cette territorialisation est une manière d'insister sur l'enjeu de la coordination interinstitutionnelle. En effet, pour affiner le suivi au cas par cas, le texte invite à davantage exploiter et perfectionner la « prise en compte des besoins relatifs aux conditions de vie des usagers » dans les modalités de suivi des missions locales ou de Pôle Emploi. Dans le même sens, le tissu associatif est présenté comme une sorte de « lanceur d'alerte » sur les situations à risque, complémentaire de ces réseaux. L'enjeu est également communicationnel : il s'agit d'améliorer la visibilité des aides existantes et d'expliquer les modalités d'accès aux aides concernant différentes thématiques sociales (« aides individuelles, logements disponibles, lieux d'accueil, restauration, etc. »). Plus largement, l'interconnexion des problèmes (« pour exemple, la question de la mobilité des usagers est étroitement associée aux possibilités de logement, d'hébergement et d'offre de formation »), impose le développement d'actions partenariales et de mutualisation, afin d'organiser une réponse globale, notamment à l'échelle des COTEFÉ.

L'espace régional est d'ailleurs présenté comme l'échelle pertinente pour résoudre certains problèmes nationaux. Ainsi, concernant la rémunération, le CPRDFP rappelle l'importance de l'enjeu dans un contexte où « une part importante des usagers de la formation perçoit un revenu mensuel inférieur au seuil de pauvreté ». La complexité des statuts et des situations est aggravée par le fait que « les conditions d'une uniformisation des statuts ne relève pas du niveau régional mais du niveau national et que cette question ne paraît pas à l'ordre du jour ». Il convient donc de pallier ces problèmes à l'échelle régionale, à partir des « marges de manœuvre ouvertes en région pour améliorer les modalités de prise en charge dans le cadre de ce régime juridique dont les conditions d'exercice sont définies au niveau

³² Conseil régional PACA, CPRDFP, 2011, p. 48 ; tous les extraits cités sont issus du même document, des pages 48 à 56.

national (code du travail) ». Le document formule différents projets à l'échelle régionale : un groupe de travail sur l'opportunité et de la faisabilité d'une bourse sous conditions de ressources, la création d'un Fonds d'aide régional d'urgence à destination des apprentis « confrontés à des situations économiques difficiles et qui ne trouvent pas de solution immédiate dans les réponses de droit commun », la création d'une carte du stagiaire de la formation professionnelle rassemblant des droits et consolidant le statut de stagiaire (sur les modèles des carte nationale d'apprenti et carte nationale du lycéen).

Troisièmement, la thématique « sociale » est définie dans un *sens élargi*, dépassant les questions strictes d'existence matérielle. Le projet attaché à la politique de formation professionnelle n'est rien de moins que la mise en œuvre d'une « dynamique globale d'émancipation », impliquant une action sur des domaines dépassant les seuls « paramètres matériels » (logement, transport, rémunération) : l'accès aux loisirs, à la culture et au sport sont, à ce titre, éligible à l'action en faveur de la formation avec, comme axes principaux, « la réduction des coûts d'accès, voire la gratuité, et la proximité des équipements et de l'offre ». Le document envisage donc un ensemble de « droits connexes » à la formation. D'une part, ces droits concernent les besoins élémentaires : transport, logement, alimentation, santé et accès au droit. Sur le premier thème, le conseil régional rappelle son action et annonce la poursuite d'une « réforme tarifaire », déléguée aux différents COTEFE. Sur le second thème, appuyé par des données statistiques ciblant plus spécifiquement certains publics³³, le conseil régional annonce une volonté de construction (internats), de mutualisation des offres (internats, CROUS, hébergements AFPA). Sur le troisième thème, l'action du conseil régional en matière d'alimentation dans les lycées (la politique « Mieux manger au Lycée ») pourrait être étendue à condition d'étudier les comportements alimentaires différenciés des stagiaires. Sur le quatrième thème, la région souhaite renforcer ces actions en matière de prévention en ciblant les territoires, les publics et en s'appuyant sur les missions locales qui traitent directement les jeunes en situation de « précarité sanitaire ». En suivant les missions locales, le conseil régional annonce ainsi vouloir agir sur l'accès aux droits (CMU) dans le prolongement d'une expérience de plateforme téléphonique et la formation des professionnels au détection des problèmes.

Au-delà de ces besoins « primaires », le conseil régional s'engage sur des volets moins immédiatement connectés à l'urgence sociale, mais intégrés dans le spectre des « problèmes à traiter ». L'accès à la culture et au sport sont privilégiés, permettant à la région d'élargir le spectre d'action de dispositifs déjà existants : dispositif CAPS (Culture pour l'accès aux premiers savoirs) ou dispositif ESAPS (Éducation sportive pour l'acquisition des premiers savoirs). C'est également à ce titre que l'action de MSE est intégrée dans les orientations officielles du document contractuel, confirmant le récit d'une « mise en administration » du dispositif. Au titre de l'objectif d'« expression des usagers », le document contractuel explicite l'importance d'une « démarche de prise en compte et d'amélioration constante du service rendu à l'utilisateur de la formation professionnelle et de sa qualité de vie », dont MSE est reconnue comme étant un pilier incontournable : « depuis dix ans, l'association « Moderniser Sans Exclure » met en œuvre pour la Région un programme de démarche participative des usagers de la formation professionnelle et de l'apprentissage et leur donne la

³³ « On compte environ 850 000 jeunes de 15 à 29 ans en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (année 2006), ce qui représente 18 % de la population de la région. Dans un contexte de marché du logement tendu, les jeunes sont en concurrence avec les familles, les personnes âgées, les résidences secondaires. Les actifs représentent 44 % des « 15-29 ans », dont 1/3 sont dans une situation précaire vis-à-vis de l'emploi. 19 % des « 15-29 ans » sont des étudiants, soit environ 180 000 étudiants, dont 64 000 seraient extérieurs à la région. Après recoupement de plusieurs sources statistiques, la DREAL PACA retient un volume de 100 000 jeunes « 15-29 ans » susceptibles d'être actuellement dans une situation problématique vis-à-vis du logement (logés chez leurs parents, hébergés chez des tiers, habitations mobiles, logements vétustes...) »

parole ». Plus largement, dans le prolongement de l'action de MSE-Sud, le document reconnaît le principe d'une « expression des apprenants en formation, notamment dans les instances formelles (COTEFE, délégués de stagiaires) ou par des expérimentations ponctuelles ». Si la démarche MSE n'est pas la seule à être évoquée (l'existence d'un conseil régional des jeunes est également signalée), l'entrée explicite de MSE dans l'action prônée par le conseil régional parachève la stratégie de « routinisation » évoquée plus avant.

Un ilot « social » ?

S'il convient de garder d'importantes réserves sur le caractère opérationnel des dispositions évoquées, tant l'efficacité de ce type de document de contractualisation reste incertaine, cette définition d'une problématique « sociale » liée à la formation professionnelle attire notre attention vers une autre question : la région PACA est-elle la seule région française à avoir intégré une telle problématisation ? Compte-tenu du caractère aléatoire, chaotique et incrémental du processus ayant conduit jusqu'à ce fameux chapitre 4 du CPRDFP, nous sommes en droit de nous interroger sur l'originalité de cette orientation.

La consultation des 22 CPRDFP des régions métropolitaines françaises, adoptés pour la plupart en 2011, est, à ce titre, un premier indicateur. Cette consultation, que nous n'avons pas systématisée pour l'instant, d'un point de vue méthodologique, nous apporte néanmoins quelques indications intéressantes. D'une part, sur un plan formel, aucune région française ne consacre un titre, un axe ou une thématique centrale – chaque région retient en moyenne entre 4 et 6 thématiques – au thème de « conditions de vie ». Le terme même de « conditions de vie » n'apparaît qu'épisodiquement. Ainsi, la région Bourgogne évoque de manière vague l'ambition de « poursuite des mesures visant à améliorer les conditions de vie des apprentis et à faciliter la mobilité à travers les aides au transport, à la restauration et à l'hébergement, ainsi que l'équipement pédagogique individuel » ; la région Corse évoque quant à elle l'importance de « l'aide à l'amélioration des conditions de vie de l'apprenti afin de pallier les difficultés sociales des jeunes en apprentissage et de limiter ainsi toute rupture de contrat » ; la région Languedoc-Roussillon consacre une place plus importante à la poursuite de l'élargissement des « dispositifs d'aide aux publics en formation », rappelant que la « Région a pris de nombreuses mesures pour améliorer les conditions de vie des publics en formation et augmenter leur pouvoir d'achat ». Mais au-delà de ces quelques usages d'un terme devenu central dans le CRPDFP de PACA, l'ensemble des régions ne semblent pas partager la définition « sociale » de l'action en faveur de la formation professionnelle, évoquée plus avant. Cette absence de problématisation commune ne signifie aucunement que les autres régions françaises n'envisagent pas de s'attaquer à différents problèmes « sociaux ». Toutefois, les actions envisagées dans les différents CRPDFP diffèrent de ce que nous avons pu observer en PACA sur deux plans : l'entrée par els « publics » et l'étendue des problèmes à traiter.

Tout d'abord, nous observons que les régions françaises abordent les enjeux sociaux attachés à la formation professionnelle par une attention particulièrement forte aux publics « fragilisés », « en difficulté », « précaires », ou comme les nomme de manière euphémisée le CRPDFP d'Alsace, les « personnes en statuts spécifiques » : les bénéficiaires du RSA (Bourgogne, Bretagne), les personnes handicapées (Languedoc-Roussillon, Nord Pas de Calais), les jeunes issus des territoires périphériques urbains ou ruraux (presque toutes les régions), les femmes (Centre, Pays de La Loire, Poitou-Charentes) sont ainsi présentés comme des « publics » dont l'accès à la formation doit être favorisé par des aides ponctuelles, souvent déjà existantes (mobilité, transport, garde d'enfants, etc.). Cette entrée dans la « question sociale » diverge de celle observée en PACA sur un point fondamental : alors qu'en PACA, les droits et aides sont associés au statut de « stagiaire », dans les autres régions,

ces droits continuent d'être définis à partir de groupes d'appartenance préétablis. Ensuite, aucune région n'adopte la définition large des thématiques « sociales » visibles en PACA. La culture, le sport et la citoyenneté ne sont jamais évoqués, l'accent étant mis sur des points absolument récurrents : lutte contre le décrochage scolaire, visibilisation et simplification de l'offre de formation, adaptation offre/demande de formation. L'expérience de MSE-Sud apparait, en creux, comme particulièrement isolée ; aucun autre document de planification n'évoque un quelconque dispositif de participation.

Cette absence de convergence régionale dans la définition du problème de la formation en tant que problème « social », saisie par la photographie des documents de planification, se renforce lorsqu'on se penche sur l'espace de coordination des régions, l'Association des Régions Françaises (ARF). Selon Romain Pasquier, l'ARF n'est pas exclusivement une association lobbyiste qui tente d'infléchir le cours de la décentralisation auprès de l'Etat, mais se présente également « dans des champs d'intervention plus sectoriels », comme « un lieu de mutualisation des informations, de savoirs et de compétences » (Pasquier, 2012, p. 306). L'exemple retenu par R. Pasquier pour illustrer cette dimension est d'ailleurs celui de la formation professionnelle, secteur dans lequel l'ARF aurait permis de « construire une stratégie collective », notamment dans le cadre de la préparation de la loi d'orientation de la formation professionnelle de 2009. Suite à l'élection, en mai 2014, de Pascale Gérard au poste de responsable de la commission en charge de la formation professionnelle, nous pouvons raisonnablement formuler l'hypothèse selon laquelle l'ARF peut agir comme un espace de diffusion des orientations sociales de la région PACA.

Dans notre cas, l'ARF ne joue pour l'instant aucun rôle spécifique de mutualisation. S'il est trop tôt, bien entendu, pour voir les éventuels effets de la présidence de P. Gérard sur l'orientation de l'association de collectivités, l'ARF ne semble pas répercuter à l'échelle nationale les aspirations sociales du CRPDFP de la région PACA dans l'immédiat. Ainsi, dans les récentes « 25 propositions des régions pour relancer l'apprentissage »³⁴, on retrouve essentiellement une entrée dans la question sociales par les publics (constat de l'« inégalité d'accès à l'apprentissage notamment pour les filles (30% des apprentis), les jeunes issus de ZUS ou les jeunes handicapés »), et des évocations vagues d'« aides pour les jeunes et les familles ». Les annonces faites le 5 mai 2015³⁵ laissent entrevoir une très légère évolution : pour appuyer la série propositions en matière de financement et d'attractivité de l'apprentissage, l'ARF signale ainsi que les régions « investissent massivement dans la revalorisation de l'image de l'apprentissage et dans l'amélioration des conditions de vie des apprentis », tout en renvoyant à des enjeux pour le mois classiques (mobiliser les entreprises, lutter contre les ruptures, développer l'apprentissage dans la fonction publique). S'il convient de rester prudent sur l'absence de processus d'influence mutuelle dans la définition du problème public de la formation professionnelle par les conseils régionaux, il n'en reste pas moins que PACA fait figure, actuellement, d'un îlot social.

CONCLUSION : LES REGIONS-PROVIDENCE, MYTHE POLITIQUE ?

En nous prêtant à l'exercice, plutôt inhabituel en la matière, de monographie du « tournant social » incrémental d'une région, via l'analyse de sa prise de compétence régionale en matière de formation professionnelle, nous avons souhaité illustrer la fragilité et la concomitance des processus politiques, administratifs et institutionnels menant une région à

³⁴ ARF, *25 propositions des régions pour relancer l'apprentissage*, septembre 2014, 6 p.

³⁵ ARF, *Formation professionnelle et apprentissage. Les Régions accroissent leurs efforts*, Dossier de presse, 5 mai 2015.

s'engager dans une prise en charge de questions « sociales ». Le caractère profondément tâtonnant et hasardeux du processus nous invite à soulever un enjeu majeur : la difficulté d'émergence, à l'échelle des régions dans leur ensemble, des thématiques sociales, pourtant bel et bien attachées aux secteurs d'action publique régionalisés.

Bien entendu, il convient de relativiser l'ampleur du processus de différenciation territoriale à l'œuvre. Dans de nombreuses régions, les dispositifs d'aide public et de prise en charge des « stagiaires » ressemblent à ceux existants en PACA, et nous ne souhaitons pas donner l'image d'une région « en avance » sur ses concurrentes. Notre objectif est bien plus simple : signaler qu'il convient d'éviter de reproduire sur l'enjeu de l'émergence des « régions-providences » les erreurs des prophéties passées sur « l'Europe des régions ». En effet, si la prophétie politico-scientifique de l'avènement de l'échelle régionale comme nouvelle instance de régulation, particulièrement forte dans les années 1990, a été largement critiquée, notamment en ce qu'elles pensaient applicable à toutes les régions un modèle de développement régionales réservées à quelques-unes (voir notamment Anderson, 1990), le contexte de pressions, lentes mais durables, vers une libéralisation des modèles de protection sociale (Pallier, 2010; Hall, Lamont, 2013) fait courir le risque d'une redite de ce type de prophétie. Ainsi, face à un état toujours plus impliqué dans la dérégulation et l'austérité, les régions pourraient apparaître comme des espaces de traitement de la question sociale, prenant en quelque sorte le relai des anciennes structures publiques. Le cas écossais est, à ce titre, fondateur : les aspirations sociales du *Scottish National Party* opposeraient à la centralisation libérale britannique une régionalisation sociale écossaise³⁶.

Notre étude de cas, certes modeste, entend prendre part à ce débat, en insistant sur les inévitables limites du développement des régions-providence : le traitement de la « question sociale » ne se fera que dans le sillage d'inégalités politiques, économiques et institutionnelles déjà fortement prégnantes, et risque de marginaliser la prise en compte de certaines dimensions des problématiques sociales, voir certains risques sociaux, qui n'apparaîtront qu'au terme de processus politiques hasardeux dans l'agenda de quelques régions. Les sillons régionaux pèsent lourd dans les orientations en matière de politique publique, et il n'existe aucun lien naturel et évident entre protection sociale et régionalisation, pas plus qu'entre démocratie et décentralisation. Penser les « région-providences » en termes d'inégalités territoriales structurelles et de marginalisation de la question sociale nous semble ainsi indispensable, même si cette perspective ne se suffit pas à elle-même.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, J., 1990, « Skeptical Reflections on a Europe of Regions: Britain, Germany, and the ERDF », *Journal of Public Policy*, 10, (4), p. 417-447
- Bel M., Dubouchet L. (dir.), 2004, *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?*, Éditions de l'Aube.
- Brenner N., 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Cole A., 2005, « Territorial politics and welfare development in France », in McEwen N., Moreno L. (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge/ECPR, p. 85-102

³⁶ Nous renvoyons aux travaux de Keith Dixon ; voir notamment 2007, « L'Écosse tourne le dos au néo-travaillisme », *Savoir/Agir*, 1, p. 111-119 ; 2014, « Les ambitions du nationalisme écossais », *Le Monde diplomatique*, 726, p. 30.

- Dupuy C., 2011, « Y a-t-il de la politique dans les politiques régionales d'éducation ? Politisation et action publique », in Barone S. (dir.), *Nouvelles perspectives sur les politiques régionales*, Paris, La Découverte, pp. 65-83.
- Esping-Andersen G., 1999, *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF.
- Faure A., 1993, « Les politiques locales, entre référentiel et rhétorique », in Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, l'Harmattan, Paris, pp. 69-84
- Ferrera M., Rhodes M. (dir.), 2000, *Recasting European Welfare States*, London, Frank Cass
- Forquin J-C., 2004, « L'idée d'éducation permanente et son expression internationale depuis les années 1960 », *Savoirs*, 3 (6), p. 9-44
- Gallego R., Goma M., Subirats J., 2005, « Spain, from state welfare to regional welfare ? », McEwen N., Moreno L. (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge/ECPR, p. 103-126
- Gourgues G., 2010, « Studying the region as a space for democracy: a sociological approach of regional politics », *Regional and Federal Studies*, 20 (3), p. 353-369.
- Gourgues G., 2012, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, 1 (2), p. 30-52.
- Hall, P. A., Lamont, M. (Eds), 2013, *Social Resilience in the Neoliberal Era*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Healy A., Verdier É., 2013, « Dispositifs de connaissance et action publique en région : les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Provence-Alpes-Côte d'Azur versus Rhône-Alpes », *Revue Française de Socio-Économie*, 1 (5), p. 141-164.
- Jörg M., 2003, « Farewell, welfare state – hello, welfare regions? Chances and constraints of welfare management in the German federal system », *German politics*, 12 (3), p. 35-65
- Kingdon J. W., 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins.
- Lamanthe A., 2004, « Le fait régional français entre découpage préexistant et territorialisation de l'action », in Bel M., Dubouchet L. (dir.), 2004, *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?*, Éditions de l'Aube, p. 69-96.
- McEwen N., Moreno L. (eds.), 2005, *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge/ECPR.
- McEwen N., Parry R., 2005, « Devolution and the preservation of the United Kingdom welfare state », in McEwen N., Moreno L. (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge/ECPR, p. 41-61.
- Muller P., 1992, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42(2), p. 275-297.
- Palier B. (dir.), 2010, *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reforms in continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Pasquier R., 2012, *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, les Presses de SciencesPo
- Payre R., 2007, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS éditions.
- Schwartz B., 1994, *Moderniser sans exclure*, Paris, La Découverte.
- Vampa D., 2013, « The emergence of 'welfare regions' in Italy. Assessing and explaining variation in the development of region specific welfare models », *ECPR conference draft paper*, Bordeaux.
- Vampa D., 2014, « Territorial Politics and the Emergence of Sub-National Welfare Models in Italy and Spain: Territorial Mobilization, Institutional Asymmetries and Left-Wing Partisanship », *ISA World Congress draft paper*, Yokohama.