



## Formation emploi

Revue française de sciences sociales

114 | Avril-juin 2011  
Pôle-mêle

---

# Vers l'émergence d'un espace statistique différencié en région ?

*Towards the emergence of a differential statistical space in the regions?*

*Entsteht in den Regionen ein eigener statistischer Raum?*

*¿Hacia el surgimiento de un espacio estadístico diferenciado por región ?*

**Bernard Hillau et Aline Valette**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/3332>

ISSN : 2107-0946

### Éditeur

La Documentation française

### Édition imprimée

Date de publication : 31 juillet 2011

Pagination : 25-37

ISSN : 0759-6340

### Référence électronique

Bernard Hillau et Aline Valette, « Vers l'émergence d'un espace statistique différencié en région ? », *Formation emploi* [En ligne], 114 | Avril-juin 2011, mis en ligne le 04 octobre 2011, consulté le 05 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/3332>

---

## Vers l'émergence d'un espace statistique différencié en région ?

---

Bernard Hillau et Aline Valette\*

*Si l'on ne constate pas l'émergence d'un espace statistique régional radicalement nouveau, on assiste à une recomposition des dispositifs statistiques avec un renforcement de l'échelon régional, un enrichissement et un rééquilibrage des rapports entre centre et périphérie.*

L'histoire du système éducatif français a été marquée par une planification centralisée de l'appareil de formation professionnelle. Ce processus a été initié par le V<sup>e</sup> plan, à la fin des années 60, et par la création d'un « intergroupe formation-promotion professionnelle » au sein du Commissariat général au plan (CGP, 1967). Celui-ci accordait une large place à la mise en correspondance statistique, au niveau national, entre une prospective d'évolution des structures d'emplois et les prévisions de flux de sorties du système scolaire. Aucune déclinaison géographique n'apparaît dans le modèle de rapprochement, illustrant le système de planification centralisée « à la française ». Au même moment, deux nouveaux établissements nationaux, le Céreq et le CEE<sup>1</sup>, ont été créés. Leur objectif était de dépasser une vision mécaniste de ces rapports, tout en conservant une perspective nationale de mise en relation entre besoins et ressources. Parallèlement, mais c'est encore vrai dans bien des cas, les grandes enquêtes macro-sociales sur la formation et l'emploi étaient conçues par des instances nationales, le niveau

local étant essentiellement considéré comme le niveau de collecte de l'information.

Depuis son impulsion dans les années 80, la décentralisation des formations n'a cessé de se renforcer. Avec elle, l'espace régional s'est institué en espace de construction de l'offre de formation initiale et continue. Le Plan régional de développement des formations (PRDF) en constitue dorénavant le dispositif d'appui, de coordination et de planification. Dès

\* **Bernard Hillau** est sociologue au Céreq. Il a publié notamment : avec Simon-Zarca G. (2010), « Compétences et développement des territoires : contextes, viviers, acteurs », *Éducation Permanente*, n° 185 ; avec Berenguel B. (2009), « L'ascendance familiale et son inscription dans l'analyse territoriale de la relation formation-emploi », *Espace et Société*, n° 136-137.

**Aline Valette** est économiste au Céreq. Elle travaille notamment sur la gouvernance régionale de la relation formation-emploi, le marché de la formation professionnelle continue.

<sup>1</sup> Céreq : Centre d'études et de recherche sur l'emploi et les qualifications, CEE : Centre d'étude de l'emploi.

lors, la région est devenue un niveau avéré de gouvernance de la formation. Pour autant, peut-on considérer que la décentralisation des politiques publiques de formation a suscité l'émergence d'un « espace statistique » régional singulier, espace différencié et autonome vis-à-vis de la statistique nationale ?

Les enjeux auxquels renvoie cette question se situent à deux niveaux. D'un côté, des enjeux scientifiques émergent en termes de rapports entre le politique et la statistique. Dans la lignée des interrogations portées notamment par Desrosières (2000, 2008), l'émergence d'un « espace statistique » régional interroge l'utilisation de l'expertise et de la statistique dans la construction des politiques publiques. Il s'agit, au niveau régional, de construire une expertise emploi-formation articulant critères d'utilité pour l'action et critères de fiabilité technique (Simon-Zarca, 2006). D'un autre côté, l'enjeu est d'importance pour les régions. Dotées à la fois des compétences en termes d'organisation de la formation professionnelle<sup>2</sup> et de développement économique des territoires, elles doivent être en capacité de rapprocher offre de formation professionnelle et besoins en qualification, d'établir un diagnostic sur l'existant et de nourrir la prospective. L'enjeu est alors de savoir comment se développe l'expertise au niveau régional pour permettre à l'ensemble des acteurs de construire leur gouvernance et de mener des politiques concertées.

Après avoir rappelé le contexte de la décentralisation des politiques de formation, et plus particulièrement les conditions dans lesquelles les décideurs régionaux passent commande auprès des organismes d'expertise statistique, nous détaillerons, dans la première partie, les critères retenus pour définir un espace statistique. La seconde partie s'appliquera à exemplifier ces critères à partir du cas de la statistique de formation en région et de celui des Observatoires régionaux emploi-formation (OREF). Il s'agira, *in fine*, d'éclairer les effets réels de la décentralisation sur la transformation des ressources statistiques régionales (organismes spécialisés et dispositifs spécifiques), de répondre à la question de l'émergence, ou non, d'un espace statistique différencié dans les régions et de proposer des pistes sur la réorganisation de l'expertise formation-emploi.

<sup>2</sup> Formation professionnelle initiale et formation des demandeurs d'emploi.

Cet article est le fruit de la réflexion menée par les auteurs à partir de travaux réalisés au sein du Céreq, et de leurs propres expériences et observations. Organisme de référence sur les questions formation-emploi, le Céreq réalise de façon régulière des études pour l'État, les régions et les partenaires sociaux. Il anime, en outre, des groupes de travail et de réflexion au niveau national comme local. Impliqués par ailleurs directement par des expériences antérieures dans la mise en place d'un observatoire au niveau régional, et confrontés aux usages de la statistique par les instances politiques régionales, les auteurs s'interrogent, en tant qu'experts, sur les méthodes et outils qu'ils mobilisent et sur la structuration de ces derniers au niveau régional.

## VERS UN RENFORCEMENT DES INSTANCES RÉGIONALES

Dans la perspective d'étude de la statistique régionale comme instrumentation utile au politique, nous nous interrogeons sur l'évolution des conditions de gouvernance régionale de la formation. Depuis la « loi quinquennale » de 1993, la décentralisation a-t-elle généré un environnement institutionnel « demandeur » vis-à-vis de la statistique publique ? La mission d'évaluation des politiques régionales, dévolue tout d'abord au Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPRAFPC) puis au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), permet de considérer cette période dans ses différentes phases et d'apprécier les modes de recours des acteurs régionaux aux études et à l'expertise statistique. Nous examinons successivement la période de mise en place de cette loi (1993-2002) puis la phase suivante inaugurée par l'acte II de la décentralisation.

### 1993-2002 : Enjeux renouvelés de coordination et d'information des acteurs

La première phase d'évaluation des politiques régionales (1993-1996) pointe l'enjeu d'une « mise en cohérence à l'échelle régionale des dispositifs initialement

*segmentés* » (Méhaut, Richard, 1997, p. 3). Cette mise en cohérence rencontre de nombreuses difficultés. La multitude des référents – issus du monde de l'éducation pour les services des ministères du Travail ou de l'Éducation nationale, économiques pour les organisations professionnelles et les entreprises, de développement et d'aménagement du territoire pour le conseil régional – rend le rapprochement difficile. De plus, la production collective d'objectifs prioritaires suppose une interaction complexe entre acteurs de la formation professionnelle dans l'espace régional qui ne va pas de soi. La mise en œuvre du PRDF (cf. **tableau 1**) a été un moment fort du processus d'apprentissage collectif au cours duquel un diagnostic peut se partager et un langage commun se construire. Le PRDF « *apparaît comme une sorte de point fixe, passage obligé tant dans la dynamique de concertation que dans l'énonciation de la politique* » (Méhaut et Alii, 1996, p. 59).

Sans revenir sur la grande diversité des régions dans ce processus de construction multi-acteurs, notons toutefois qu'elle est équivalente à celle des outils de connaissance de la réalité territoriale. Les principaux enjeux de l'information relevés par les auteurs sont au nombre de trois. Il s'agit, tout d'abord, d'ordonner diverses dimensions de la connaissance de la formation et du marché du travail, voire des jeunes eux-mêmes, et de mettre en commun des outils portés par plusieurs institutions. Il s'agit, ensuite, de nourrir un travail coopératif qui exige le partage de nomenclatures, d'indicateurs, de diagnostics, tout en sachant que la construction de la coopération nécessite du temps. Enfin, « *dans le dialogue avec les partenaires économiques (...) la qualité de l'information permet de "recadrer" les positions de chacun* » (Ibid., p. 67).

Le rapport d'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue, initié par le CCPRAFPC (2004), porte sur la période 1993-2002. Deux grands objectifs sont, à compter de 1993, partagés par tous les acteurs en région. Tout d'abord, la volonté de réduire les inégalités d'accès à la formation mais aussi à l'emploi ; ensuite, celle d'élargir l'horizon des politiques régionales en articulant politiques de formation et politiques d'emploi, développement économique et aménagement du territoire. La coordination est « *admise comme une méthode d'action publique nécessaire* » (Ibid., p. 22). Ce rapport met en avant une relance nette des instances, procé-

dures et outils de concertation, même si celle-ci est très inégale entre les régions. Les contrats d'objectifs territoriaux (COT) gagnent en éléments stratégiques et opérationnels. C'est le cas du COT Plasturgie en Alsace, ou des conventions partenariales d'objectifs en Basse Normandie. Pour les rapporteurs, ces différents travaux en réseau ont permis un « *réel apprentissage collectif de l'explicitation, de la stratégie et de la communication et d'une ingénierie administrative très pragmatique de la concertation* » (Ibid., p. 23). Les avancées sont principalement sensibles au niveau technique, avec notamment la reconnaissance du Conseil régional comme animateur de la concertation en région sur le champ de la formation professionnelle. On passe ainsi « *de la contractualisation binaire à l'animation régionale permanente (...) dans des jeux d'acteurs stabilisés* » (Ibid., p. 24). Le « *chantier technique* » est le plus abouti ; c'est à ce niveau que les collectifs de travail interministériels ont réellement émergé. L'instrumentation technique ne portant pas sur des enjeux centraux, au moins dans un premier temps, elle a permis le démarrage de la concertation (Ourliac, 2005). Elle a ainsi été le premier terrain permettant de réunir toutes les parties prenantes autour d'une même table.

Les outils de connaissance se sont multipliés sur cette période 1993-2002. Ils doivent à la fois servir chaque opérateur pour ses besoins propres et alimenter le diagnostic partagé. Les OREF sont des instances emblématiques de la fonction d'aide à la décision alors en développement. En 1990, une circulaire du ministère du Travail créait cette formule d'une nouvelle structure d'expertise régionale, intégrée dans la négociation du contrat de plan État-Région. Il est intéressant de noter, d'une part, que cette initiative vient de l'État et, d'autre part, que s'il établit l'objectif général de cette structure, l'État laisse chaque région libre du montage institutionnel et financier qu'elle souhaite. Les OREF sont définis comme des « *outils d'aide à la décision... permettant si possible d'articuler les analyses et prévisions pour la formation initiale, la formation continue et la formation des entreprises* » (Mandat du Premier ministre pour la négociation des contrats de plan – Février 1988, Comité de coordination des contrats de Plan État-Région, 1995). Tout se passe comme si, dans la décentralisation-déconcentration des politiques de formation, l'État souhaitait que

les régions s'équipent d'instruments de pilotage en même temps qu'elles se saisiraient de leurs nouvelles prérogatives politiques et institutionnelles<sup>3</sup>. Il y a là un premier signe concret d'articulation entre décentralisation et expertise régionale. Nous reviendrons sur l'évolution des OREF dans la seconde partie de l'article, pour illustrer la structuration de l'expertise emploi-formation en région.

La loi quinquennale a lancé un défi aux acteurs en région : faire du niveau régional un échelon de meilleure intégration des différentes voies et dispositifs de formation. Pour ce faire, ils ont dû accroître les interactions et les coopérations autour des dispositifs dont ils ont la charge. Ils sont parvenus, sur la période 1993-2002, à franchir un seuil qualitatif dans la coopération inter-administrative par de véritables apprentissages institutionnels (Simon-Zarca, 2006). Le recours à l'expertise et aux outils de connaissance s'inscrit bien dans cette dynamique de développement du partenariat. Pour autant, il semble que ce recours soit à considérer davantage comme un processus de légitimation des acteurs eux-mêmes et des espaces de concertation que dans une réelle perspective de connaissance pour l'action.

## L'acte II de la décentralisation et le nouveau cadre de la commande d'expertise en région

La décentralisation des formations s'est poursuivie avec la création des Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), à l'occasion de la loi de modernisation sociale du 17 Janvier 2002, puis avec la loi constitutionnelle du 28 Mars 2003, complétée par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 Août 2004, qui forment ensemble « l'acte II » de la décentralisation.

L'objectif des CCREFP, à leur création, est de répondre à un besoin croissant de consultation, de

<sup>3</sup> À titre d'exemple, à la suite de la loi du 20 décembre 1993, l'État a demandé aux régions d'établir des comptes rendus de leurs actions de formation en faveur des jeunes (en forte augmentation en raison de la décentralisation du dispositif du crédit formation individualisée – CFI) en codant leurs actions dans la Nomenclature des Spécialités de Formation – NSF 93 – établie par le Cnis (Conseil national de l'information statistique) dans une logique interministérielle. La loi de 1994 rend son utilisation obligatoire.

concertation et de coordination des politiques d'emploi et de formation professionnelle. Ce besoin croissant découle du contexte déjà mentionné : transferts accrus de compétences aux régions, déconcentration des services de l'État et montée en puissance des partenaires sociaux sur la formation des salariés. De 2002 à 2004, 22 CCREFP ont été créés. Ils illustrent la dynamique de partenariat évoquée précédemment. En 2008, un « État des lieux des CCREFP », réalisé par le CNFPTLV, décrit leur organisation et leur mode de fonctionnement, variables d'une région à l'autre.

Dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle, ce sont les seules instances quadripartites rassemblant tous les acteurs du domaine : représentants de l'État dans la région, des assemblées régionales, des organisations syndicales de salariés et d'employeurs ainsi que les chambres régionales d'agriculture, de commerce et d'industrie et des métiers.

Une autre de leurs caractéristiques, allant dans le sens de la coordination et du partenariat, est la coprésidence État-Région. Ensuite, il est prévu dans les textes que le CCREFP se dote de Commissions spécialisées « notamment en matière d'information, d'orientation, de validations des acquis de l'expérience, de formation des demandeurs d'emploi et de formation en alternance ».

L'état des lieux du CNFPTLV (2008) décrit trois grandes modalités de fonctionnement des CCREFP. La majorité d'entre eux a « un rôle d'animation et de concertation », certains ont essentiellement « un rôle de consultation formelle » alors que quelques autres ont « un rôle de co-construction et de coordination des politiques régionales d'emploi et de formation professionnelle » (Ibid., p. 44). Le cas majoritaire se concrétise par des travaux dans le cadre des Commissions spécialisées et des groupes de travail, alimentant la réflexion et les débats en séance plénière. Suite à la loi du 24/11/2009, les CCREFP voient leur rôle renforcé par l'évolution du PRDF qui prend la forme d'un contrat signé par l'État et la région. Ce CPRDFP (Contrat de plan régional pour le développement de la formation professionnelle, voir **tableau 1**) est élaboré en CCREFP ; il engage l'ensemble des parties prenantes, et sera suivi et évalué par ce dernier.



Pour autant, ces structures restent très formelles et même si elles ont le mérite de rassembler les acteurs

en présence, on peut s'interroger sur l'utilisation et le degré d'appropriation de leurs travaux.

Tableau 1  
Évolution des principaux dispositifs et instances dans le champ Formation-Emploi

	Loi quinquennale du 20/12/1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle	Loi de modernisation sociale du 13/01/2002 et loi démocratie de proximité du 27/02/2002	Loi sur la formation professionnelle et le dialogue social du 4/05/2004 et loi du 17/08/2004 relative aux libertés et responsabilités locales	Loi sur l'orientation et la formation tout au long de la vie 24/11/2009
<p><b>PRDFPJ</b> (Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes)</p> <p>puis PRDF (plan régional de développement de la formation)</p> <p>et enfin</p> <p><b>CPRDFP</b> (Contrat de plan régional pour le développement de la formation professionnelle)</p>	<p>Elaboré par les Conseils Régionaux en concertation avec l'État. <i>Objet</i> : programmation à moyen terme des réponses aux besoins de formation, définition d'un plan d'actions pour la mise en œuvre d'une politique d'information et d'orientation. <i>Champ d'application</i> : la formation professionnelle initiale, l'apprentissage, les contrats d'insertion en alternance, les actions de formation professionnelle continue en faveur des jeunes à la recherche d'un emploi.</p>	<p>Devient <b>PRDF</b> avec l'extension du champ à la formation professionnelle des adultes et à la VAE (validation des acquis de l'expérience). <i>Finalité inchangée</i> : déterminer les objectifs communs aux différents acteurs pour l'évolution de la formation professionnelle des jeunes et des adultes en région.</p>	<p><i>Extensions</i> aux formations du secteur social, médico-social, sanitaire et artistiques, aux stages AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) d'ici à déc. 2008.</p>	<p>Devient <b>CPRDFP</b> <i>Evolution du dispositif</i> élaboré par la Région en CCREFP, signé par l'État et la Région (Président du Conseil Régional, Préfet de Région et Recteur), engageant les parties présentes au CCREFP (Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle).</p>
<p><b>OREF</b> (Observatoires régionaux emploi formation)</p>	<p>Création en 1988 <i>Missions</i> : outils d'aide à la décision, ayant des fonctions d'observations, d'études, d'expertises et d'animation territoriale.</p>			
<p><b>CCREFP</b> (Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle)</p>	<p><i>Création</i> en remplacement des COREF (Comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi), par la loi du 13 janvier 2002. <i>Missions</i> : favoriser la concertation entre les divers acteurs pour une meilleure coordination des politiques de FP et d'emploi, assurer des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques.</p>			
<p><b>CNFPTLV</b> (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie)</p>	<p><i>Création</i> en remplacement du CCPRAFPC (Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation continue). <i>Missions</i> : avis sur les textes législatifs et réglementaires, évaluations des politiques régionales et clarification les flux financiers.</p>			

Source : Hillau, Valette.





### Encadré 1

## Les critères de définition d'un espace statistique différencié

Pour analyser les pratiques que nous avons observées et/ou recensées et ainsi répondre à la question de l'émergence d'un espace statistique différencié en régions, nous définirons la notion d'espace statistique émergent à l'aide d'un cadre de quatre critères. Ils sont en partie inspirés des travaux de Desrosières (2000), tout en étant ici directement appliqués aux évolutions concrètement observées dans les régions.

- Un espace différencié de production, d'exploitation et d'usage des sources statistiques (et notamment, les conditions dans lesquelles l'action sectorisée de l'État central a suscité la production de sources statistiques dédiées) se perpétue-t-il à l'échelon des régions ?
- un système de relations renouvelé entre centre et périphérie. Comment la distinction entre centralité statistique parisienne et production et usage à l'échelon régional et local a-t-elle été remise en cause par les nouvelles prérogatives de pouvoir en région ?
- une mise en tension spécifique entre critères d'objectivation et de construction de la connaissance d'une part et contraintes d'action institutionnelle d'autre part. Cette mise en tension se retrouve-t-elle à l'identique en région aujourd'hui qu'au niveau national hier ?
- une logistique de la statistique publique spécifique au niveau régional : instances (bureaux...), outils (enquêtes...) distincte des outils régionaux conventionnels (le local perçu traditionnellement comme simple terrain de collecte de l'information et terrain d'application des politiques).

Le rappel de ces évolutions interroge sur les effets réels de la décentralisation sur la transformation de la statistique régionale. Le poids plus prégnant des régions et leurs compétences élargies nécessitant des connaissances plus approfondies des domaines de l'emploi et de la formation sur leur territoire ont modifié les conditions de la commande d'expertise statistique en région. Les instances mises en place, instance de gouvernance (CCREFP) ou de connaissances (OREF), sont parties prenantes de cette commande, en tant que demandeur pour les premiers et producteur pour les seconds.

Pour autant, peut-on parler de l'émergence d'un espace statistique régional ? La seconde partie propose des pistes de réponse en mobilisant les critères retenus pour définir cette notion d'espace statistique différencié (**Encadré 1**).

## VERS UNE APPROCHE TERRITORIALISÉE DE LA RELATION FORMATION-EMPLOI

Nous examinons maintenant plus globalement les transformations qui affectent le travail statistique en région. La pratique du Céreq, organisme national appelé à réaliser des études sur l'offre de formation dans les régions, associée au rapport du CNFPTLV (2009a) sur la fonction d'observation emploi-formation en région, permet de répondre à cette question, sur la base des quatre critères d'analyse de la fonction statistique en région énoncés plus haut. Rappelons en premier lieu un des principaux constats de ce rapport : si les directives gouvernementales de 1988 n'ont fixé que le cap des missions des OREF (sans en proposer de forme d'organisation ni de volume de moyens) et si les montages initiaux furent très hétérogènes, la tendance en longue période est à un renforcement de leurs moyens (financiers, techniques et humains) et à une convergence de leurs missions. Les quatre points suivants vont être évoqués : l'approche territorialisée en tant que cœur de métier des observatoires ; la transformation des relations entre échelon



national et local ; l'indépendance de l'expertise en région ; la structuration des observatoires autour d'une « expertise régionale en continu ».

## L'approche territorialisée de la relation formation-emploi, cœur de métier des observatoires

Le niveau d'ensemblage de l'échelon régional requière des modes de rapprochement « en transversal » de sources statistiques multiples et hétérogènes (sources démographiques, économiques, de marché du travail et d'offre de formation). La décentralisation et, avec elle, la nécessité d'une planification en région de l'offre des formations professionnelles dans leur ensemble<sup>4</sup>, invitent à passer à un nouveau type d'usage de ces statistiques. Celles-ci serviraient à établir des portraits, des diagnostics, des analyses systémiques et souvent comparatives sur le champ territorial. C'est ce que traduit la volonté des acteurs, dans certaines régions, de se doter d'une vision d'ensemble du paysage de la formation professionnelle, en particulier au moment de la préparation du PRDF. La première exigence est celle de pouvoir aligner les différents dispositifs de formation sur un même cadre de nomenclature (de niveaux de formation, de spécialités, etc.). L'enjeu de ce nouvel espace statistique serait donc moins de produire des sources nouvelles que de proposer des modèles innovants de rapprochements transversaux de sources, comme cela a déjà été initié (Simon-Zarca, 2006).

Rarement producteurs de sources statistiques propres, les OREF sont reconnus aujourd'hui comme un vecteur important de centralisation des statistiques régionales pour l'emploi et la formation. Focalisé dans les années 90 sur les statistiques et la problématique de l'insertion des jeunes, leur domaine d'analyse s'est considérablement étendu et diversifié. D'une part, ils ont été encouragés à se tourner vers le domaine de l'économie régionale et des mutations économiques. D'autre part, ils sont invités à développer des démarches prospectives sur les métiers, notamment

<sup>4</sup> Il s'agit des trois voies du temps plein scolaire ou universitaire, de l'apprentissage et des programmes publics de FPC pour les jeunes sans qualification ; les dispositifs des partenaires sociaux et notamment les CQP (certificats de qualification professionnelle) ; la FPC des salariés et non-salariés en activité ; les actions en faveur de tous les publics spécifiques...

dans le cadre de l'aide à la préparation des PRDF. Le fil rouge de cette évolution demeure bien l'analyse territorialisée de la relation formation-emploi. Dès les années 90, et dans le cadre de la « globalisation » des politiques d'emploi<sup>5</sup>, les analyses de zones d'emplois ont connu, grâce aux OREF, un fort développement dans les régions (CNFPTLV, 2009a). Cette analyse territorialisée prend, pour nous, le sens d'une approche centrée sur l'objet territoire, mais également d'autres approches qui constituent un volet important de l'activité pérenne des observatoires comme celle des secteurs d'activités. Ainsi, il est possible de mieux croiser aujourd'hui réalités sectorielles et territoriales, et de nuancer fortement les dynamiques nationales de branches, depuis leur résonance et leur déclinaison dans le tissu socio-économique régional.

Au total, si la création et le développement des OREF n'ont pas eu pour effet de bouleverser le paysage de la production statistique en France, ils en ont sérieusement renouvelé les conditions d'exploitation. D'une part, des sources sous-utilisées ont trouvé de nouvelles applications à des échelons géographiques diversifiés ; d'autre part, des rapprochements raisonnés et de plus en plus harmonisés de sources statistiques hétérogènes ont fait naître de nouvelles ambitions pour le diagnostic territorial et ses apports à la construction des logiques d'acteurs. L'enjeu est ici d'étendre le champ de connaissance vers une expertise Emploi-Formation-Développement social et économique des territoires. Comme le souligne Ourliac (2005), il faut tirer partie « *de la proximité des acteurs* » pour rendre possible l'animation et la coordination de leurs actions afin de développer « *une approche plus complète et plus nuancée* » à l'échelon régional (p. 64).

Plusieurs exemples peuvent illustrer ce propos. La métanomenclature Groupes Formation-Emploi (GFE) est un ensemble de 22 groupes de spécialités que l'on considère comme étant appropriés au rapprochement des données de la formation, de l'emploi, du marché du travail. En Nord-Pas de Calais, l'OREF et les services de la région ont élaboré, dès 1998, une nomenclature de domaines professionnels qui confronte des données chiffrées sur les flux de formation et sur les emplois. « *Très concrètement, il s'agissait, pour chacun des*

<sup>5</sup> Il s'agit de l'affectation d'une enveloppe financière globale pour l'ensemble des mesures de formation à chaque collectivité locale, en remplacement d'un financement spécifique de chaque dispositif.



23 domaines professionnels constitués, d'établir un regroupement des spécialités de formation relative-

ment homogènes du point de vue des savoirs enseignés et un regroupement par familles professionnelles

## Encadré 2

### Les statistiques régionales sur la formation professionnelle

Un des enjeux importants pour les régions, au principe des PRDF (Plan régional de développement de la formation), est le rapprochement de l'offre de formation professionnelle et des besoins en qualification de l'économie, d'où les débats sur les modes de rapprochement entre spécialités de formation (Nomenclature des spécialités de formation – NSF) et spécialités d'emplois-métiers (Simon-Zarca, 2006). Construire un panorama complet de l'offre de formation professionnelle intégrant les divers dispositifs (formation initiale et continue) et les divers statuts d'apprenants (statut scolaire, apprenti, stagiaire demandeur d'emploi, contrat de professionnalisation, salarié) reste aujourd'hui encore une entreprise ardue, bien que la loi quinquennale ait fixé cet objectif aux régions dès 1993. Cette démarche se heurte aux inégales qualité et richesse des sources selon les dispositifs et à la question de l'homogénéité et de la comparabilité interrégionale des nomenclatures.

Au regard des différents dispositifs et voies de formation, la formation initiale par la voie scolaire fait l'objet des sources les plus complètes et diversifiées. L'information est individualisée avec des informations sur chaque élève, sur la famille, sur la spécialité et le niveau de la formation, le lieu géographique d'implantation, etc. À l'opposée, la formation des salariés en entreprise ne peut être, à l'heure actuelle, correctement régionalisée. Elle est en effet saisie au niveau des sièges sociaux et ne bénéficie pas de sources aussi riches, notamment en termes de spécialités et de contenu des formations.

#### **La base de données du GSE (groupe de la statistique et de l'évaluation) du CNFPTLV (Conseil national pour la formation professionnelle tout au long de la vie)**

Le CNFPTLV a réalisé des efforts importants en matière d'amélioration de l'intégration régionale des données et de comparaison interrégionale à travers la base GSE. Elle offre des données homogènes, comparables et en séries longues (1992-2008). Les indicateurs nationaux et régionaux sont regroupés autour de quatre thèmes : le contexte socio-économique, la formation initiale et professionnelle, la formation post-initiale et l'insertion. Elles proviennent de quatre organismes : le Céreq, la DARES (Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques) du ministère du Travail, la DEPP (Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance) du ministère de l'Éducation nationale, l'INSEE. Les indicateurs proposés sont très riches (taux de scolarisation, sorties sans qualification du système scolaire, accès au niveau du baccalauréat, retard scolaire en fin de collège, etc.) ; cependant, ils ne permettent pas d'entrer dans la segmentation des filières de spécialité. Elle seule permettrait de juger des effets de concurrence et de complémentarité de l'offre au niveau territorial ainsi que de sa cohérence globale avec la structure des emplois-métiers.

#### **La base « Reflet » du Céreq**

Concernant la formation initiale, voie scolaire, apprentissage et agriculture, la « base Reflet » (Regards sur les flux de l'enseignement technique et professionnel) répertorie les diplômes de l'enseignement technique et professionnel délivrés par les ministères de l'Éducation nationale, de l'Agriculture et de la Pêche, et les directions générales de l'Action sociale et de la Santé. Cette base fournit des données chiffrées par niveaux et spécialités de diplômes, en France et en région. Elle contient plus de 2 600 diplômes pour lesquels sont disponibles des données quantitatives tels les effectifs en dernière année de formation, les résultats aux examens... et des données qualitatives qui reposent sur un fonds documentaire. La consultation de tableaux synthétiques sur un ensemble de séries statistiques et la constitution des généalogies graphiques (repérage de l'ancêtre de chaque diplôme) fondent l'originalité de « Reflet » et caractérisent sa dimension historique.



*d'emplois-cibles susceptibles d'être alimentés par l'une des formations professionnelles du domaine concerné* » (OREF Nord-Pas de Calais, 2004). La nomenclature a été revue en 2004. Elle comporte désormais 33 domaines professionnels.

## D'une coopération centre/périphérie vers une interface technique au sein du partenariat régional

Aux beaux jours de la planification centralisée des années 60-70, le rapport centre/périphérie était d'autant plus prégnant que chaque dispositif de formation était géré séparément, nationalement, et donnait lieu à un appareillage statistique fortement orienté vers la gestion interne du dispositif. Ainsi, la structure statistique de l'offre de formation reflétait, au niveau régional, cette gestion des dispositifs « en tuyaux d'orgue ». Aujourd'hui, l'évolution vers une construction transversale de l'expertise statistique régionale se traduit sur différents plans, techniques et institutionnels. Le mot d'ordre des missions de l'OREF, une « *connaissance partagée* » (CNFPTLV, 2009a, p. 18), peut se concevoir dès le mode de financement de l'OREF (État-Région) et le montage institutionnel de la structure. La promotion du territoire dans l'imaginaire et le discours des acteurs tend à édulcorer un peu plus l'ancienne opposition entre l'échelon national, qui concevait et mesurerait depuis le niveau central, et une périphérie locale, qui appliquerait les décisions venues d'en haut. La notion même de « territoire de projet » est évocatrice de la possibilité de remontée et de mutualisation des pratiques locales, à l'instar des négociations entre intercommunalités et régions.

Les efforts de partage et de mutualisation sont bien réels, en particulier entre les régions, à l'instar du réseau des Carif-OREF, ou entre niveau régional et national, comme les nombreux échanges abrités par le CNFPTLV ou le Conseil d'analyse stratégique (CAS). Le réseau des Carif (Centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation)-OREF est organisé en groupes de travail thématiques. Les échanges de méthodes sur l'analyse des besoins en qualification des branches professionnelles, sur les méthodes de rapprochements formations-métiers, sur les analyses territorialisées sont autant de ressources de mutualisation, auxquelles s'ajoutent des rencontres

annuelles en association avec la DARES et le Céreq. Au sein du CNFPTLV, les régions, les services de l'État et les partenaires sociaux décident collégialement des thèmes à traiter et des outils statistiques à développer. Le CNFPTLV est une « agence » dont la fonction d'animation de la concertation débouche sur une évolution du système statistique, plus proche des besoins des régions et pourtant stabilisé et à portée comparative et transversale. On peut ici citer l'exemple du « Tableau de bord des PRDF » qui vise « à *appréhender l'effort financier des différents acteurs de la formation professionnelle en région dans la perspective de réaliser à terme des comptes régionaux de la formation professionnelle* » (CNFPTLV, 2009b, p. 4).

De même que l'échelon central se redéfinit vis-à-vis de la périphérie, en passant d'une logique d'application du cadre légal et réglementaire à une logique de gouvernance par la médiation d'une agence, le CNFPTLV, l'échelon régional, voit son rôle renouvelé dans la production et l'usage de la statistique. De simple « terrain de collecte » des données pour des sources et des traitements nationaux, l'échelon régional devient commanditaire d'études pour l'aide à la décision. Il contribue de plus en plus, aux côtés des grands organismes nationaux, à la conception et au rapprochement des données.

## Vers une expertise indépendante en région ?

La volonté politique des acteurs de travailler autour d'une gouvernance commune de la formation, associant un large partenariat, reste difficile à réaliser en l'absence d'une organisation adéquate des structures techniques. Les tensions entre « *légitimité de la connaissance* » et « *utilité pour l'action* » (Bertrand, Hillau, Richard, 2003) s'expriment particulièrement au niveau des OREF.

Bien des garde-fous ont été posés pour préserver une expertise statistique qui soit, vis-à-vis des institutions commanditaires, la plus neutre et indépendante possible. Le premier est fourni par le contexte de partenariat régional dans lequel intervient l'OREF dans son rôle d'éclairage des décisions : élaboration concertée, bientôt contractuelle, entre l'État et la Région, du PRDF ; création des CCREFP qui forment désormais un cadre partenarial organisé de

## Encadré 3

### La production de référents communs par le niveau national et le niveau régional : l'exemple du groupe ORAFE

Un groupe de travail, intitulé ORAFE (Outils régionaux d'analyse formation-emploi), s'est constitué en séminaire de travail, entre 2004 et 2006, autour des questions de méthode et d'usage des outils en région pour l'analyse de la relation formation-emploi. Les techniciens et experts qui le constituaient étaient issus des différents organismes et institutions qui, au niveau national et régional, produisent et utilisent des données et des analyses dans le champ de la formation et de l'emploi : l'AFPA, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes ; le Céreq, Centre d'études et de recherche sur l'emploi et les qualifications ; la DARES, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques ; la DEPP, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance ; l'INSEE, Institut national de la statistique et des études économiques pour le niveau national, services déconcentrés de l'État : SSA, Service statistique académique ; SESE, Service études, statistique, évaluation des DIRECCTE ; Oref (Observatoire régionale emploi-formation) pour le niveau régional. Le groupe visait à dresser un état des lieux et à expertiser les outils d'analyse qui, à l'échelon régional et infrarégional, peuvent être mobilisés pour éclairer les décisions des acteurs.

Mis en place et animé par le Céreq, le groupe reconnaissait que la capacité d'expertise technique dans le champ de la formation et de l'emploi est devenue, avec la décentralisation, un enjeu important pour les acteurs régionaux. Les besoins et les attentes vont croissant et, avec eux, la pression exercée par les décideurs sur les services d'études et les structures d'observation. Devant une telle montée des besoins, le groupe se demandait notamment si les outils étaient à renouveler et sur quels critères. Il notait en particulier qu'en « *matière d'expertise, l'appropriation des résultats par les décideurs est une question centrale* ». Pourtant, le décalage est parfois important, entre les décideurs/utilisateurs qui ont une culture de l'action, et les concepteurs/techniciens qui ont une culture de la méthode et de l'objectivation du réel. Aux questionnements faussement simples posés par les décideurs, les informations que génèrent les outils apportent-elles des réponses directement mobilisables ? Jusqu'où le technicien doit-il « accompagner » le processus de décision, sachant qu'il ne saurait apparaître, dans la durée, comme juge et partie ?

Les travaux du groupe ont débouché sur la publication d'un ouvrage « *Formation et emploi en région. Outils, méthodes, enjeux* », en 2006.

« passation de commandes » et de discussion des études de l'OREF. Le pluralisme du financement et des instances de gouvernance des OREF est un autre garde-fou. Il n'en demeure pas moins, et là encore le rapport du CNFPTLV souligne l'hétérogénéité des situations régionales, que les moyens d'études, la variété et le niveau des compétences des équipes sont les premiers garants de cette capacité de diagnostic. La professionnalisation croissante des équipes de chargés d'études est manifeste.

Une tension forte existe à l'échelon régional entre le souci d'opérationnalité de la statistique formulé par les décideurs et le contenu des diagnostics, jugé souvent trop général ou trop abstrait. Au niveau des territoires

infrarégionaux, cela se traduit par la difficulté à passer du « diagnostic » au « plan d'action ». Sur ce point, il conviendrait d'améliorer l'interface entre techniciens et décideurs. Ici, les services d'études des institutions elles-mêmes (SESE des DIRECCTES, SSA du Rectorat, etc.) peuvent jouer un rôle important dans l'appropriation des éclairages statistiques par leur administration. Toutefois, le risque est grand de voir, dans la durée des coopérations avec les acteurs, des organismes régionaux d'études s'inscrire insensiblement dans les jeux de pouvoir et de conflictualité et de voir leurs analyses perdre leur crédibilité de diagnostic indépendant. La mise en réseau des structures publiques d'expertise en région, leur raccordement à la recherche scientifique (comité scientifique

d'OREF par exemple) offrent certaines garanties de ce point de vue. Le Céreq, de son côté, a développé, sur l'ensemble du territoire français, un réseau de centres régionaux associés implantés dans des laboratoires ou des unités de recherche et ayant une compétence régionale ou interrégionale. Ces centres apportent leur appui méthodologique et problématique à leurs partenaires en région. La fonction d'expertise doit ainsi s'organiser pour apporter des outils utiles à l'action mais aussi reconnus comme pertinents et fiables au regard des avancées de la recherche. Il s'agit de concilier « *critère d'utilité et de fiabilité technique* » (Simon-Zarca, 2006, p. 13).

### Une logistique dédiée, support d'une « expertise régionale en continu »

Les OREF devaient initialement être des structures d'observation, d'étude et d'animation territoriale. Effectivement, qu'ils soient installés dans des structures plus larges comme les Carif-OREF, combinant métiers de l'expertise et de la communication ou qu'ils soient constitués en structure autonome, la formule OREF a donné lieu à l'émergence de structures dotées d'équipements, de moyens techniques, financiers et humains propres. Pourtant, les débuts ont été tâtonnants. Certains OREF ont été constitués en réseau inter-administratifs, sans moyens spécifiques, tandis que d'autres s'appuyaient sur une structure propre très légère, d'une ou deux personnes. Pour autant, la généralisation de structures en ressources propres, le renforcement significatif en moyens et l'augmentation des effectifs des OREF, à travers les différentes générations de Contrats de plans État-Région, sont maintenant actés. Outre le fait que la demande publique s'est accrue et diversifiée, commande de l'État pour les mutations économiques, commande « multidimensionnelle » des CCREFP, on note un rôle croissant des OREF en tant que fédérateurs du champ parmi les structures techniques en région : échange et partenariats avec l'INSEE, avec les services études des administrations régionales. Cette logique de constitution de réseaux d'expertise en région n'en est qu'à ses débuts ; cependant, elle s'inscrit assurément dans le rôle que jouent les OREF dans le renouvellement de la problématique de l'expertise en région (Healy, Verdier, 2010).

\* \*  
\*

À l'aune des critères mobilisés – un espace différencié de production, d'exploitation et d'usage des sources statistiques ; un système de relations renouvelé entre centre et périphérie ; une mise en tension spécifique entre critères d'objectivation et de construction de la connaissance d'une part et contraintes d'action institutionnelle d'autre part ; une logistique de la statistique publique spécifique au niveau régional – la question de l'émergence d'espaces statistiques différenciés en région trouve une réponse assez mitigée. Si de nombreuses innovations méthodologiques ont été produites en région, le national reste l'échelon principal de conception de la statistique en rapport avec la création à caractère institutionnel des grands dispositifs de l'emploi et de la formation. On assiste ainsi à une recomposition du paysage statistique avec un rééquilibrage au profit des régions. Ainsi, c'est plutôt l'enrichissement et le rééquilibrage des rapports entre centre et périphérie qui s'imposent à l'observateur.

Pour autant, ce constat n'est pas réellement problématique. Comme nous l'avons vu, le rôle central du national, producteur des diplômes, décisionnaire sur les contenus de formation..., ne peut être nié. Ce n'est donc pas dans le sens d'espaces régionaux complètement autonomes qu'il faut aller. Il semble opportun d'évoluer vers une production collégiale qui prenne en compte à la fois le rôle important que conserve le niveau national mais aussi la légitimité et les compétences croissantes développées en région sur les sujets emploi-formation. Dans ce sens, le travail concerté réalisé à l'occasion du « Tableau de bord des PRDF », par le CNFPTLV, peut-être une source d'inspiration, tout en élargissant le champ aux questions de formation continue, de familles professionnelles... C'est aussi dans cette conception « ressource » des structures nationales (comme le Céreq et son réseau de centres associés régionaux), interrégionales (comme le réseau des Carif-OREF), et régionales, que doit s'inscrire cette production collégiale d'outils nouveaux et performants pour la connaissance des régions et des territoires.

Néanmoins, la construction de sources statistiques régionales, aussi riches soient elles, ne peut être le



seul objectif. Cet article montre la nécessité de faire le lien entre « le chiffre » et « l'action ». Il conviendrait de construire une interface capable d'explicitier les chiffres, de poser des diagnostics pour guider les acteurs politiques dans leurs choix. Il s'agit donc de développer une conception plus large de l'expertise, envisagée comme une interface entre l'acteur et son territoire. Elle doit être capable, comme on l'entend souvent, « de faire parler les chiffres » pour que les décideurs puissent pleinement s'en saisir. Un point

d'interrogation demeure cependant. Déjà évoqué plus haut, le manque de réelles compétences régionales en matière d'emploi, dont l'État définit et conduit la politique, peut être un frein à la mise en œuvre d'actions concertées sur les sujets emploi-formation. Pour dépasser cet obstacle, une nouvelle construction concertée de l'action publique doit s'imposer, qui élargisse et approfondisse la concertation, d'un côté, et étende le champ de l'expertise emploi-formation de l'autre.

---

## Bibliographie

---

Bertrand H., Hillau B., Richard A. (2003), « L'expertise en région : entre légitimité de la connaissance et utilité pour l'action. », *Formation Emploi*, n° 84, pp. 11-25.

CNFPTLV (2008), *État des lieux des Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) des textes... aux réalités régionales*, Octobre.

CNFPTLV (2009a), *La fonction d'observation emploi – formation en région : les OREF en 2008*, Mars.

CNFPTLV (2009b), *Tableaux de bord des plans régionaux de développement des formations (PRDF). Données financières 2006 pour 17 régions*, Octobre.

Commissariat Général au Plan (1967), *Rapport de l'Intergroupe formation – promotion professionnelles du V° plan*.

Comité de Coordination des Contrats de Plan État-Région (1995), « Les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Organisation, missions et perspectives », Juin.

CCPRAFPC (2004), *Rapport sur L'évaluation des politiques régionales de la formation professionnelle continue (exercice 2000-2002)*.

Desrosières A. (2000), *La politique des grands nombres, Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Paris.

Desrosières A. (2008), *Pour une sociologie historique de la quantification : l'argument statistique I et II*, Presses de l'École des mines, Paris.

Healy A, Verdier E. (2010), « 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), pp. 141-164.

Méhaut Ph., Richard A., Romani C. (Dir.) (1996), *Rapport d'activité 1993-1996. 1<sup>re</sup> partie : Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle*, Comité de coordination des programmes d'apprentissage et de formation professionnelle continue, XXVI + 392 p.

Méhaut Ph. et Richard A. (1997), « Politiques régionales de formation professionnelle – Les premiers effets de la loi quinquennale de 1993 », *Bref*, Céreq, n° 128.

OREF Nord – Pas de Calais (2004), *Refonte de la nomenclature », piloté par la mission d'appui aux programmes régionaux de formation de la Région Nord – Pas de Calais*, Rapport remis au Comité de Pilotage de l'OREF.





Ourliac G. (2005), « Décentralisation et pilotage de l'offre régionale de formation : risques, opportunités, méthodes », in *Des formations pour quels emplois ?*, Giret J.-F., Lopez A., Rose J. (Dir.), La Découverte, Paris, pp. 61-76.

Simon-Zarca G. (Coord.) (2006), *Formation et emploi en région. Outils, méthodes et enjeux. Travaux du groupe ORAFE*, Marseille, Céreq, 258 p.

## Résumé

### Vers l'émergence d'un espace statistique différencié en région ?

Bernard Hillau et Aline Valette

Suite aux lois de décentralisation successives, la région est devenue un niveau avéré de gouvernance des formations professionnelles dans leur ensemble. Pour autant, peut-on considérer que la décentralisation des politiques publiques de formation et l'accroissement des besoins de connaissances dans les territoires ont suscité l'émergence d'un « espace statistique » régional singulier et autonome vis-à-vis de la statistique nationale ? Cet article se propose d'apporter des éléments de réponse à cette interrogation. Après avoir évoqué les nouveaux enjeux et acteurs dans ce contexte, nous montrerons comment s'est construite une approche territorialisée de la relation formation-emploi.

#### Mots clés

Décentralisation, politique régionale, politique de la formation professionnelle, donnée statistique, relation formation emploi

*Journal of Economic Literature* : R 38, J 24

