



Quand la relation entre formations et emplois croise les dynamiques économiques de proximités...

DOMINIQUE VIAL

COORDINATRICE DES ÉTUDES - ORM
DOCTORANTE EN SOCIOLOGIE,
LABORATOIRE D'ÉCONOMIE ET DE
SOCIOLOGIE DU TRAVAIL, UMR 6123
CNRS, UNIVERSITÉS AIX-MARSEILLE

Cette réflexion s'inscrit dans le cadre de la préparation d'une thèse de doctorat en sociologie. Ces travaux, intégrés dans le programme d'activité de l'ORM, permettront d'analyser les modèles sociaux, économiques et politiques qui déterminent et régulent les nouveaux espaces de fabrication des politiques publiques régionales, par l'entremise de la concertation, de la négociation et de la participation. Cette démarche vise à comprendre leurs fonctionnements afin d'envisager les outils d'analyse et d'expertise de la relation formation-emploi adaptés aux besoins des réseaux d'acteurs des territoires.

Vingt cinq années après les débuts de la décentralisation et de la déconcentration qui transfèrent progressivement des compétences et des dispositifs en matière de formation et d'emploi du niveau national vers le niveau régional ou départemental, qu'en est-il du « local » ? Depuis 2005 sont apparues dans le paysage de Provence – Alpes – Côte d'Azur (PACA) de nouvelles configurations d'acteurs : les comités territoriaux éducation formation emploi (COTEFE), les maisons de l'emploi (MDE), les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) et les comités locaux écoles entreprises (CLEE). Elles se sont déployées sur tout ou partie du territoire et s'intègrent dans un ensemble d'outils pré existants. Certaines relèvent également de processus de territorialisation. PACA ne fait pas figure d'exception et de nombreuses régions participent à l'élaboration de ces types d'organisation. Cela traduit l'émergence de nouveaux besoins de communication et de collaboration entre les réseaux d'acteurs chargés localement de mettre en œuvre des actions visant l'accès à

l'emploi et l'évolution des compétences des individus en lien avec le développement économique. L'ORM, interpellé de plus en plus souvent par cette demande sociale, propose de faire le point sur ces configurations et d'aborder l'une des questions qui en découlent, celle du renouvellement des modes de préparation de l'action publique à l'échelon local.

FORMATION ET EMPLOI, MAIS AUSSI INSERTION ET ÉCONOMIE : UNE RECOMPOSITION DU CHAMP

Sortir du corridor de la relation formation-emploi

Le séminaire proposé par l'ORM le 1^{er} avril 2008 à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de son statut associatif, a affirmé la nécessité de poursuivre l'élargissement du terrain d'observation de la relation formation-emploi pour prendre mieux en compte des éléments de contexte et sortir ainsi des tentatives d'application de logiques de type adéquationniste visant à établir une relation directe entre une formation et un métier. Ces informations sont appelées à compléter l'analyse traditionnelle de la démographie, du marché du travail, de la répartition



Quand la relation entre formations et emplois croise les dynamiques économiques de proximités...

sectorielle des emplois et des modes de fréquentation des dispositifs d'éducation et de formation sur un territoire donné. Connaître les conditions de logement, l'organisation des transports ou encore les capacités d'accueil des zones d'activités économiques, voir les atouts et les désagréments en termes de cadre de vie, permet de mieux comprendre les équilibres (ou déséquilibres) locaux. Ces éléments de contexte dépendent également de caractéristiques plus conjoncturelles comme récemment, les effets de la crise économique. De cet ensemble de constats naît la nécessité de créer davantage de lien entre le monde de l'économie et le monde de l'éducation et de la formation, et de renforcer celui qui existe déjà avec des branches professionnelles ou des systèmes éducatifs.

Ce lien se tisse depuis quelques années à l'ORM notamment avec des travaux permettant une meilleure connaissance, d'une part des modalités d'entrée dans la vie active des jeunes sortants du système éducatif, d'autre part, des conditions dans lesquelles s'inscrit le premier emploi. La connaissance des entreprises, lieux d'exercice des métiers, est un maillon de la chaîne de l'expertise puisque s'y développent les compétences de l'individu en situation d'emploi, phénomène reconnu par le concept de la formation tout au long de la vie. Ce questionnement induit *de facto* pour l'ORM une collaboration plus étroite avec les têtes des réseaux d'entreprises. Pour autant le cœur de l'expertise reste la relation emploi formation dans sa globalité, ce qui se passe au sein des entreprises n'en étant qu'une composante.

De nouvelles formes organisationnelles d'acteurs

À compter de 2006, COTEFÉ et PRIDES initiés par le Conseil régional PACA, MDE et CLEE instaurés par l'État (Ministère chargé de l'emploi et de la cohésion sociale pour l'une, Éducation nationale pour l'autre), sont des initiatives qui témoignent, chacune dans leur forme, de cette ouverture. Elles diffèrent toutes, dans leur origine, dans leur composition, dans leur mode de gouvernance et de fonctionnement (Tableau 1). Elles abordent cependant toutes des thématiques de formation, d'emploi, d'économie et d'insertion même si seuls quelques PRIDES sont amenés à s'intéresser à ce dernier point.

Ces nouvelles formes organisationnelles se composent de réseaux d'acteurs déjà anciens (les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation, les agences pour l'emploi, les réseaux d'entreprises, les établissements scolaires ou les organismes de formation,...) qui, même s'ils entretenaient pour la plupart des relations bilatérales, ne se réunissaient pas dans ces configurations. Elles ont toutes pour objectif le développement économique et social d'un territoire, mais en empruntant des chemins différents issus des histoires respectives de leurs initiateurs en PACA. En outre, elles tentent de s'appuyer sur des dynamiques de projets issus du local et proposés en réponse à des appels à projets de commanditaires, abandonnant ainsi progressivement les logiques de simple demande de subvention auprès d'un financeur public. Elles impliquent davantage les élus locaux ou localisés, mais elles

Les missions principales des **COTEFÉ** sont : animer l'élaboration du diagnostic local et son actualisation en lien avec les enjeux de territoire dans les domaines de la formation et avec les problématiques d'emploi dans leur dimension sociale, économique et d'insertion professionnelle ; animer la construction du plan d'action local qui propose les actions à produire en prenant en compte l'ensemble des dispositifs et mesures qui concourent à leur réalisation afin d'assurer leur complémentarité et leur cohérence.

(Source : Délibération n° 05-22 du 18 mars 2005)

Tableau 1 : les quatre nouvelles formes organisationnelles en PACA - Situation au 30 juin 2009.

	COTEFE	MDE	PRIDES	CLEE
Origine réglementaire	Délibération du Conseil régional du 18 mars 2005.	Loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005.	Délibération du Conseil régional du 10 novembre 2006.	Décision du Recteur de l'académie d'Aix-Marseille en 2005.
Territoire de référence	18 comités sur l'ensemble du territoire régional dans un découpage proche des zones d'emploi.	10 maisons labellisées et conventionnées, adossées à certaines collectivités locales et intercommunalités.	28 pôles déployés sur l'ensemble du territoire régional et organisés selon des filières.	13 comités sur l'ensemble de l'académie d'Aix-Marseille selon le découpage des bassins d'éducation et de formation.
Les principaux acteurs participants	Tous les acteurs locaux de l'emploi et de la formation, y compris les prescripteurs et prestataires.	Collectivités porteurs du projet, l'État, Pôle emploi, autres collectivités locales, les acteurs locaux de l'emploi et de la formation.	Entreprises, laboratoires et universités.	Chefs d'établissement de l'Éducation nationale et chefs d'entreprise.
Mode de gouvernance	Présidé par un conseiller régional nommé.	Sous forme de GIP ou d'association loi 1901, présidée par un élu local.	Porté par une association loi 1901 présidée par un dirigeant d'une structure adhérente.	Co animé par un chef d'établissement de l'Éducation nationale et un chef d'entreprise.
Thématiques abordées <i>en devenir</i>	Formation Insertion Emploi <i>Économie</i>	Emploi Insertion Économie <i>Formation</i>	Économie Emploi Formation <i>Insertion</i>	Économie Insertion Formation <i>Emploi</i>

rendent plus difficile le dialogue social avec les partenaires sociaux et les branches professionnelles, voir certaines composantes du système éducatif, qui disposent de peu de moyens en termes de représentation locale. Ces quatre nouvelles formes organisationnelles des réseaux d'acteurs en région ont encore un point commun : elles revendiquent toutes le développement de pratiques « innovantes » dans la préparation de l'action publique alliant notamment les notions de « proximité » et de « participation ».

RENOUVELER LES MODES DE PRÉPARATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : COMMUNIQUER, CONSULTER, FAIRE PARTICIPER, INNOVER

Les exigences de la prise en compte des proximités dans la phase d'expertise

Que la proximité soit à dominante géographique (à l'échelle administrative de

la zone d'emploi dans les COTEFE ou du bassin d'éducation et de formation dans les CLEE) ou issue principalement d'une forme organisée (le plus souvent l'intercommunalité dans les MDE ou la filière économique dans les PRIDES), sa prise en compte démultiplie les besoins en termes d'observation. Elle incite à revisiter les méthodes traditionnelles d'expertise basées essentiellement sur des données statistiques qui, le plus souvent, ne sont pas disponibles sur des petites échelles. Cela conduit à y adjoindre des éléments de débat qui, s'il n'est pas public dans le sens où il ne se tient qu'entre personnes relativement initiées, vise *a minima* à exploiter le plus largement possible ce que les acteurs ont à dire. Cette forme d'apport est rendue nécessaire par l'élargissement de la fenêtre de l'observation. Elle initie des pratiques de mutualisation de l'expertise, l'information étant éparpillée auprès d'un nombre d'acteurs toujours plus important et disponible

sous de nombreuses formes. La parole d'acteurs qui relatent leur expérience en est une.

Pour les experts de la relation formation-emploi, il s'agit alors d'essayer de traduire ces paroles en les objectivant. Ils doivent tenter de s'affranchir *a priori* de tout stéréotype statistique, c'est-à-dire sortir de l'unité de référence liée à l'usage des nomenclatures (une zone d'emploi, une famille de métiers, un secteur d'activité) pour s'intéresser à un ensemble généré par des relations de proximité (un quartier, un secteur informel comme celui de l'environnement, par exemple). Le cadre territorial administratif et géographique de référence reste cependant la région et c'est de la confrontation des connaissances issues de relations de proximité avec celles produites par les statistiques publiques régionales que progresse l'expertise.

Les pratiques de territorialisation de l'action publique (ou de *filiérisation* dans le cadre des PRIDES) impose également pour les promoteurs un important travail en matière de communication visant à expliquer au plus grand nombre, les mécanismes et les dispositifs mis en œuvre dans le cadre des politiques d'emploi, des politiques d'éducation et de formation, ainsi que des politiques économiques. C'est un volet essentiel dans chacune des organisations observées, ces domaines étant réputés particulièrement complexes.

Les proximités « géographique » et « organisée » comme mode de coordination ?

Les quatre formes organisationnelles observées sont récentes et il peut être fait l'hypothèse qu'elles s'inscrivent dans un processus d'institutionnalisation. Très progressivement les règles qu'elles se

donnent et les procédures dont elles se dotent gagnent en précision et deviennent peu à peu prescriptives. Elles peuvent aussi générer des règles d'équilibre, d'une part les unes avec les autres et d'autre part, avec les organisations qui existaient au préalable sans préjuger à ce stade des éventuels recouvrements qui peuvent se produire entre leurs travaux. D'ores et déjà des processus d'enchevêtrement sont repérés par le biais de « passeurs » appartenant aux réseaux concernés et participant à au moins deux de ces formes organisationnelles. Ces derniers créent des liens informels et diffusent l'information. Dans quelques cas, des groupes de travail de COTEFE peuvent fusionner de façon formelle avec des groupes de travail de la MDE présente sur le même territoire, dans lesquels viennent également s'inscrire des PRIDES si les filières concernées par les actions représentent des enjeux majeurs sur cet espace. Les chefs d'établissement du CLEE pourront également y participer pour peu qu'ils soient aussi animateurs du bassin d'éducation et de formation ou que la filière concernée soit préparée dans le lycée professionnel de proximité dont ils ont la responsabilité (voir encadré sur le PRIDES pôle services à la personne). Le degré de collaboration et de coordination locale entre les formes organisationnelles va dépendre de nombreux facteurs, propres à chaque territoire ou à chaque filière et aux personnalités impliquées. Des organisations d'acteurs apparaissent ainsi de façon différenciée sur des territoires infra régionaux, eux-mêmes établis sur des échelles géographiques variées.

La recherche de l'innovation

Chacun des objets, pour exister dans le paysage régional doit y trouver sa place.

Les **PRIDES** doivent :

- favoriser le développement des entreprises au service de l'emploi ;
- densifier le tissu productif des moyennes entreprises ;
- veiller à un développement régional équilibré ;
- améliorer l'attractivité de la région ;
- développer une approche globale et intégrée de la compétitivité des entreprises ;
- renforcer la responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

(Source : appel à projets du 10 novembre 2006)

Les services à la personne dans l'agglomération marseillaise.

La filière « services à la personne » s'organise au sein d'un PRIDES, labellisé le 30 mars 2007. Il s'agit d'un réseau d'opérateurs, de fédérations professionnelles, de plateformes de services, réunis au sein d'une association « Pôle services à la personne (SAP) » créée à l'initiative de la Chambre régionale de l'économie sociale de PACA. Ce réseau est régional et regroupe des réseaux plus anciens, organisés essentiellement au niveau des départements. Eu égard à la place de la population marseillaise dans la région (17 %), des opérateurs de l'agglomération se sont impliqués fortement dans le projet. Comme sur l'ensemble du territoire national, cette nouvelle filière est sensible à deux enjeux : l'un concernant la professionnalisation des actifs de ce secteur d'activités, l'autre concerne le potentiel et la qualité de l'emploi qu'il génère pour des populations en recherche d'activité professionnelle.

Ces deux enjeux croisent ceux du COTEFÉ de Marseille d'une part et de la MDE marseillaise d'autre part. Les territoires couverts par ces deux organisations sont quasiment identiques et les thématiques de travail sont sensiblement les mêmes puisqu'il s'agit de mobiliser des dispositifs en faveur de l'accès à l'emploi. Seuls les moyens disponibles et utilisés vont différer, les problématiques elles, sont de même nature. De ce fait, les besoins d'expertise vont être très proches. COTEFÉ et MDE ont initié chacun de leur côté des groupes de travail sur le sujet des services à la personne qui n'ont pas tardé à fusionner.

Le PRIDES n'a pas vocation à concentrer son action sur un territoire infra régional en particulier. Il est cependant représentatif dans sa composition d'une filière économique qui n'est pas constituée par ailleurs. Les groupes de travail COTEFÉ/MDE par l'intermédiaire des animateurs techniques vont solliciter l'équipe du PRIDES qui participera en tant que centre des ressources, et en tant que de besoin aux groupes de travail.

Cela semble passer par la recherche de projets « innovants » qui ne seraient pas réalisés par ailleurs. Ainsi, les projets d'actions pour lesquels, par exemple une MDE lancerait un appel d'offre, sont *a priori* non éligibles sur un dispositif existant et non renouvelables sous la bannière MDE (le renouvellement reviendrait à instituer une action en la pérennisant). Il en est de même pour les actions retenues par la Région dans le cadre du dispositif d'appui aux initiatives locales et aux projets de territoire (DAILPT) ou dans le nouveau dispositif Formations-Initiatives-Territoires (FIT). C'est la même logique pour les CLEE dont l'objectif est d'aider au rapprochement du monde de l'éducation et du monde de l'entreprise par la réalisation d'actions qui ne peuvent pas se réaliser dans le cadre commun habituel, mais là, l'action peut être amenée à se renouveler. Le souci de l'innovation est permanent dans les PRIDES en particulier sur l'axe recherche et développement (R&D), tout comme dans le registre de l'innovation sociale, à travers la gestion des emplois et des compétences ou la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Les projets issus de ces démarches de

proximité visent le plus souvent à faire plus là où s'observe un retard de développement. La difficulté de l'exercice pour les décideurs réside alors dans l'équilibre à trouver entre des exigences d'équité posées par l'existence des politiques publiques régionales (ou nationales) pour tous, et la volonté de développer localement de l'action publique innovante qui risque de focaliser l'attention sur des micro projets au détriment de dysfonctionnements repérés, mais de style plus classique.

L'innovation peut se situer également dans les modes d'organisation et de développement.

- Les échelles géographiques traditionnelles sont mises à mal dans ces processus de reconfiguration, les MDE et les COTEFÉ en sont les principaux exemples. Pourtant, leur territorialité actuelle résulte de processus plus anciens en lien avec l'histoire locale. Il s'agit de celle de l'intercommunalité et de l'ex service public local de l'emploi pour les MDE, de l'organisation régionale en matière de gestion des plans régionaux de formation (PRF) et de l'emploi (PRE) pour les COTEFÉ. Il est

Les MDE (...) concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique. À partir d'un diagnostic partagé, elles exercent notamment une mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques. Elles contribuent à la coordination des actions du service public de l'emploi et participent en complémentarité avec [Pôle emploi], les réseaux spécialisés et les acteurs locaux dans le respect des compétences des régions et des départements :

- à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi ;
- au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise.

(Extrait de l'article L311-10 di Code du travail)

Le **CLEE** a comme objectif de rapprocher les établissements d'enseignement et les entreprises d'un même territoire afin d'agir ensemble, dans le respect des compétences de chacun, pour :

- une meilleure connaissance réciproque ;
- une meilleure compréhension des relations entre formations et emplois et de leurs perspectives d'évolution ;
- une amélioration de l'information sur les métiers et les secteurs porteurs d'emplois ;
- l'organisation de formations en alternance sous statut scolaire et en apprentissage entre lycées et entreprises ;
- l'organisation d'actions innovantes.

(Extrait de la charte académique des CLEE)

fait référence ici à une forme de prolongement de ce qui se faisait auparavant, s'adaptant progressivement aux évolutions de contexte.

- La place prise par les PRIDES et les CLEE dans le paysage régional témoigne d'une autre innovation à caractère plus institutionnelle, celle d'associer directement les entreprises dans les processus décisionnels visant de l'action publique.

Sans provoquer de réelles ruptures avec le passé, les nouvelles configurations d'acteurs qui se déploient sur les territoires régionaux dans le champ emploi-formation témoignent de l'ouverture à l'économie sans pour autant en faire le noyau central de l'expertise. La proximité avec l'objet étudié (territoire et/ou filière) revendiquée par chacune de ces

formes organisationnelles élargit le socle des informations à prendre en compte, dont la parole des acteurs. Elle invite à plus de participation. De ce fait, les outils et méthodes aidant les acteurs publics à la décision évoluent. Une expérience récente illustre cette tendance : celle de l'expertise préalable à la création en région de l'Institut régional de formation à l'environnement et au développement durable (IRFEDD). Sur un secteur d'activité très hétérogène dans ses composantes, non normé au sens des nomenclatures statistiques, la parole des acteurs en particulier économiques et de la sphère éducative a été recueillie et a servi de base à une expertise discutante inscrite dans un processus d'aide à la décision. Cette configuration est amenée à se généraliser et les nouvelles formes organisationnelles présentées ici sont autant de supports pour développer ces pratiques.

Pour en savoir plus

- sur les COTEFÉ et les PRIDES : <http://www.regionpaca.fr>
- sur les MDE : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr>
- sur les CLEE : <http://www.clee.ac-aix-marseille.fr>
- Synthèse « Quelle place pour un Institut régional de formations à l'environnement ? », ORM, mai 2009. Téléchargeable sur <http://www.orm-paca.org>.
- VIAL D., 2009, Déconstruction construction des proximités dans les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire de PACA, quelles conséquences pour les questions d'emploi et de formation ? 6^{èmes} journées de la proximité, Poitiers, 14-16 octobre 2009. Téléchargeable sur <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00415785/fr/>