

LA CONNAISSANCE COMME OUTIL DE DIALOGUE ENTRE ACTEURS

> VERS UNE TYPOLOGIE DES USAGES DES ÉTATS DES LIEUX ET DIAGNOSTICS

59

MARS 2014

DIRECTEUR DE PUBLICATION

MARIO BARSAMIAN

RÉALISATION

DOMINIQUE VIAL

CONCEPTION - PAO

MARIE-LOUISE MENDY

ISSN : 1760-9569

L'observation joue un rôle structurant dans la mise en coordination des acteurs locaux des politiques d'emploi, de formation professionnelle et de développement économique dans les territoires infra-régionaux. C'est, en substance, l'un des enseignements des travaux conduits sur l'émergence et la mise en place de dispositifs locaux de coordination d'acteurs (maisons de l'emploi [MDE], pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire [Prides] et comités territoriaux éducation formation [Cotef] de première génération) observés en PACA à partir du milieu des années 2000.

Ces dispositifs locaux ont mobilisé – dans leur phase d'émergence comme dans leur fonctionnement – des états des lieux, supports de diagnostics de territoire, de filière ou de catégorie de public, visant d'une part à témoigner d'une compréhension des enjeux de ce territoire, de cette filière ou de cette catégorie de public (enjeu de connaissance) ; et d'autre part à rechercher une légitimité pour l'action publique à venir (enjeu de légitimation).

Il n'existe pas de forme unique et standardisée d'état des lieux ou de diagnostic. En revanche, il est possible de distinguer des types d'usage, en particulier quand

on s'intéresse à leur rôle dans la mise en coordination des acteurs. Apparaît alors un troisième enjeu de plus en plus marqué : celui de l'animation.

Depuis les années 1990, la démarche de diagnostic est l'outillage classique des secteurs de la formation professionnelle et de l'emploi. Il s'agit du processus par lequel des indicateurs sont construits à partir d'un ensemble de données chiffrées (l'état des lieux) puis analysés au regard de la problématique de l'accès à l'emploi dans la proximité. Instauré comme instrument majeur de la territorialisation des politiques publiques de formation et d'emploi, son rôle est, classiquement, de faire émerger les besoins locaux à partir du repérage des points forts et des points faibles de cette localité.

Plus récemment, dans le prolongement de l'acte II de la décentralisation et du plan de cohésion sociale de 2004, une mobilisation accrue des acteurs publics et privés de l'emploi, de la formation professionnelle et du développement économique s'est opérée autour de la conception, l'installation et l'usage d'instruments visant à faciliter la coordination de ces acteurs (MDE, Prides et Cotef). L'observation de l'émergence puis du fonctionnement de ces dispositifs ainsi que de leurs évolutions au cours des dernières années a mis en évidence la place

tout à fait particulière accordée aux états des lieux et aux diagnostics et, à travers eux, à la connaissance.

LES FORMES DE MOBILISATION DE LA CONNAISSANCE PAR LES DISPOSITIFS LOCAUX DE COORDINATION D'ACTEURS

La conception de ces dispositifs locaux relève de deux modalités bien distinctes.

Une première, celle des Cotef, a consisté pour la Région à inviter l'ensemble des acteurs potentiellement concernés par ce dispositif. Celui-ci visait à instrumenter la territorialisation des politiques publiques du Conseil régional en matière de formation et à mettre en place des outils de débat entre acteurs sous forme d'assemblées plénières et de groupes de travail thématiques. Ces acteurs n'ont pas été associés à la phase préparatoire puisqu'il s'agissait avant tout de les amener, par le Cotef, à se coordonner. Le Cotef se présente ainsi comme un forum facilitateur de la mise en relation des acteurs sous l'égide du Conseil régional, lui-même en recherche d'un ancrage local. Ici, la connaissance a été utilisée comme levier afin que le processus de coordination se mette en place.

La seconde modalité concerne les MDE et les Prides. Une phase de préparation a été imposée aux acteurs puisqu'un appel à projet les a incités à formuler des propositions en vue d'obtenir une labellisation, source potentielle de financements nationaux (cas des MDE) ou régionaux (cas des Prides). Ainsi, le processus de mise en coordination a été amorcé très en amont du projet. Dans ce cas de figure, l'émergence du dispositif part du caractère organisé des interactions entre les acteurs. La connaissance est mobilisée, parfois construite, pour apporter la preuve que la labellisation est nécessaire pour faire avancer l'action publique. Il s'agit ici d'un système hybride entre un projet partant des acteurs et des normes proposées par un niveau supra.

Dans l'une et l'autre de ces modalités, l'état des lieux à finalité descriptive, *a priori* outil de connaissance, est progressivement devenu un instrument qui, par un subtil croisement entre des objectifs de légitimation et de définition des enjeux locaux, a permis aux acteurs de dialoguer entre eux, voire de mieux se coordonner. Des fonctions d'animation, non prévues à l'origine, ont progressivement été mobilisées pour créer du lien social entre ces acteurs.

LA CONNAISSANCE : UN CARBURANT ESSENTIEL DES DISPOSITIFS LOCAUX

La connaissance pour initier le dialogue

La territorialisation des politiques de formation du Conseil régional PACA à travers les Cotef puis les Cotefe (comités territoriaux éducation formation emploi), trouve son inspiration dans la mise en œuvre par l'État de 1988 à 1998 du crédit formation individualisé (CFI). Ce dispositif de territorialisation de la formation professionnelle destinée aux jeunes demandeurs d'emploi sans qualification était proposé par zone d'emploi.

La Région a repris à son compte la pratique du diagnostic pour dégager les enjeux clés de sa propre action sur le périmètre qu'elle avait choisi dans les Cotef, et ce, avant d'établir son plan d'action local. L'élaboration de ces ressources cognitives a d'emblée constitué un enjeu politique majeur. Le résultat attendu devait être un message clair, articulé autour de chiffres clés et montrant que la solution apportée par la Région, les programmes annuels de formation votés par les conseillers régionaux, était la plus adaptée face aux enjeux repérés sur le territoire.

Présenté ensuite sous forme de fiche reprenant les chiffres clés de l'emploi, de la formation et du développement économique ainsi que les grands enjeux, le diagnostic a été remis à chaque participant lors de la séance inaugurale de chaque Cotef. Chacun était invité à apporter ses commen-

taires. Ces synthèses ont ainsi constitué un support d'animation et de débat. À ce stade, cette démarche n'avait pas d'autre ambition que de susciter l'approbation des acteurs quant aux grands enjeux du territoire. Ce n'était pas tant le contenu du diagnostic qui importait mais plutôt la légitimation locale des politiques régionales, justifiée par l'ouverture d'un dialogue entre acteurs et avec le Conseil régional.

La connaissance pour mettre en coordination

Dans le cas des MDE et des Prides et selon une tout autre logique, la coordination des acteurs a été un préalable à la mise en œuvre du dispositif. Pour l'un comme pour l'autre, un cahier des charges leur a imposé un travail préalable à l'obtention d'une labellisation publique.

Dans ces cahiers des charges, le diagnostic a été l'instrument de justification du ciblage d'une action publique qui ne concernait pas tous les territoires (MDE) et toutes les filières (Prides). En réalité, son impact a été beaucoup plus important. Un processus de suivi et d'évaluation d'une action publique a été amorcé, action dans laquelle la mise en œuvre d'un programme est confiée à des acteurs locaux préalablement repérés et qui, en retour, doivent rendre compte de l'usage qu'ils font des crédits ou moyens humains reçus.

Dans ce contexte, la connaissance a permis de catalyser la volonté de coordination des acteurs. La connaissance objectivée constitue ainsi « la » référence justifiant indissolublement une meilleure coordination des acteurs locaux et la pertinence de l'action entreprise. Se heurtant cependant aux limites d'une statistique nationale et centralisée gommant les effets de localité, le recours à la connaissance qu'ont les acteurs de leur propre terrain a réellement soutenu leur coordination et leur a permis d'envisager des actions communes.

Le travail de diagnostic, construit autour d'indicateurs chiffrés et d'informations liées

à la localité a contribué à l'émergence d'un nouvel acteur collectif ainsi qu'à l'élaboration d'un système d'information hybride que cet acteur a ensuite entretenu, année par année.

VERS UNE TYPOLOGIE DES USAGES DES ÉTATS DES LIEUX ET DIAGNOSTICS

Dans tous les cas, le diagnostic est un exercice qui rassure : nous venons de voir comment dans un contexte où les acteurs en présence cherchent à passer de la méfiance à la confiance, voire pour certains de la concurrence à la complémentarité. Il est de plus en plus utilisé dans la fabrique de l'action locale pour amorcer le dialogue et pour construire de la coordination entre les acteurs.

Il est un levier pour rendre lisible par tous les intérêts de chacun, pour expliciter clairement les valeurs que chacun souhaite porter dans cette action locale et pour asseoir une démarche évaluative concertée.

Quatre catégories d'usage des états des lieux et des diagnostics se dégagent, ces usages renvoyant également à des questions de forme et de contenu. Au fur et à mesure que se développe le rôle d'accompagnement à la mise en coordination se précise une fonction d'animation.

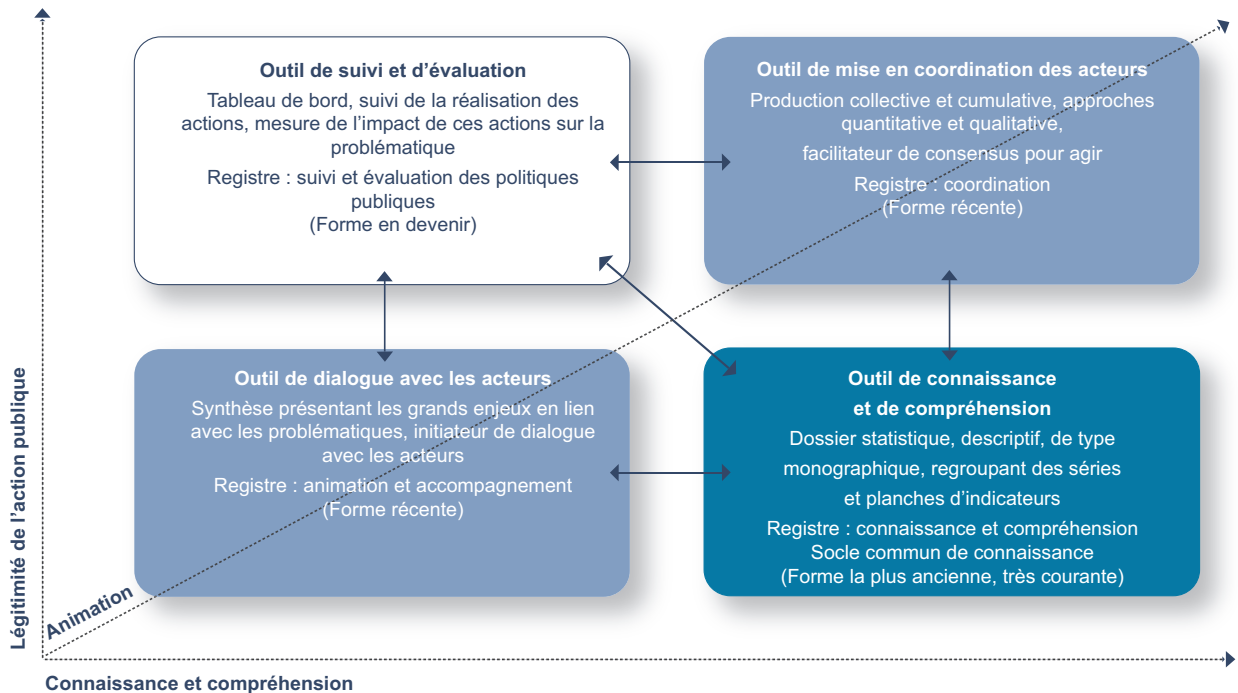
- **Outil de connaissance et de compréhension** : il s'agit du dossier statistique de type monographique, recueil de données et d'indicateurs. Aucun travail d'analyse n'est intégré. Il se situe dans le registre de la connaissance et contribue à la construction d'une légitimité de type cognitif.
- **Outil de dialogue avec les acteurs** : les données et indicateurs y sont présentés de façon très synthétique, les résultats de l'analyse sont exposés et les grands enjeux de type macro sont proposés. Il se situe dans le registre de l'animation et de l'accompagnement des acteurs et contribue au processus de légitimation par une

approche pragmatique. Le chiffre n'a pas une importance majeure.

- **Outil de mise en coordination des acteurs** : au-delà du dialogue, des interactions se créent entre les acteurs autour d'une production collective et cumulative, à partir des savoirs experts et des savoirs profanes (système d'information hybride), qui se retrouve facilitatrice de consensus pour agir. En créant du lien social les réseaux se créent ou se renforcent autour de projets.

- **Outil de suivi et d'évaluation** : il s'agit d'une prolongation de cette production cumulative afin d'en extraire des éléments et d'apprécier le niveau de réalisation de l'action publique dans le temps. Tableau de bord pour la gouvernance locale, ce type d'usage est encore peu développé. Au sein des MDE et des Prides, des cellules pérennes d'observation ont été mises en place qui tout à la fois apportent de la connaissance et de la compréhension, favorisent la coordination des acteurs et enrichissent les bilans des actions conduites.

PROPOSITION DE TYPOLOGIE DES USAGES DES « ÉTATS DES LIEUX – DIAGNOSTICS »



Pour en savoir plus

- BORNAND E., MESPOULET M., VERDIER É. *et alii*, *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Science politique comparée, Éditions Kharthala et Sciences Po Aix, 2012, 280 p.
- LIAROUTZOS O., *De quels diagnostics la GPEC territoriale a-t-elle besoin ?*, ORM, « Mémo », n° 53, octobre 2011, 4 p.
- VIAL D., *Institutionnalisation des territoires et action publique. Sociologie de dispositifs de coordination dans le champ formation-emploi en Provence - Alpes - Côte d'Azur (2005-2010)*, thèse de sociologie, Aix-Marseille Université, CNRS, LEST UMR 7317, 2012, 391 p.
- VIAL D., *Quand la relation entre formations et emplois croise les dynamiques économiques de proximités*, ORM, « Mémo », n° 45, octobre 2009, 6 p.