



HAL
open science

Acteurs et territoires : quelles coordinations ?

Dominique Damman - Vial

► **To cite this version:**

Dominique Damman - Vial. Acteurs et territoires : quelles coordinations ?. *Éducation permanente*, 2010, 185, pp.75-87. halshs-00553262

HAL Id: halshs-00553262

<https://shs.hal.science/halshs-00553262v1>

Submitted on 6 Jan 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque « Territoires, développement et formation »
Institut international Joseph Jacotot
Dijon, les 6 et 7 décembre 2010.

Acteurs et territoires : quelles coordinations ?
Des initiatives dans le champ emploi formation.

Dominique Vial¹

Article paru dans le n°185 d'Éducation permanente, novembre 2010

Résumé :

À partir d'un travail de recherche en cours sur les processus d'institutionnalisation du territoire dans le champ emploi formation régional, l'article aborde la façon dont se crée et se vit la coordination, voire la mise en cohérence, de dispositifs et d'acteurs sur un territoire. Pour cela il s'intéresse à deux dimensions : l'accès à de nouvelles formes d'organisation dans des espaces régionaux et infra, et le degré de contrôle exercé sur ces organisations par les instances qui les ont fondées.

Mots clés :

Acteurs, territoires, relation emploi-formation, coordination, organisation.

Aborder aujourd'hui la thématique des territoires et de leur développement renvoie à une foultitude de concepts et de définitions. Nous retiendrons ici une conception dynamique du territoire permettant de définir celui-ci comme étant un construit socio-économique produit par les interactions entre les acteurs locaux (Gilly, Perrat, 2003). Dans le champ emploi formation ces acteurs sont extrêmement nombreux (financeurs, prescripteurs, opérateurs, bénéficiaires, ...), positionnés sur de multiples niveaux (quartier, commune, agglomération, région, ...) et sur beaucoup de segments (formation initiale, formation continue, insertion, ...). Ils sont de statuts très divers, issus des sphères publique ou privée. Ils ont pour objectif commun d'apporter des solutions à un problème collectif et récurrent depuis près de 40 ans : le chômage ; c'est-à-dire que l'enjeu final est d'amener le plus possible de gens vers le marché du travail en leur favorisant l'accès à l'emploi et à la qualification (Mériaux, Verdier, 2009). Pour y parvenir ils construisent des outils qui, selon eux, doivent permettre ce rapprochement.

Mais là où il y avait une situation de leadership de la part d'un État centralisateur jusqu'au début des années 1970, les vagues successives de décentralisation, de déconcentration et de territorialisation des politiques publiques d'emploi et de formation ont généré un univers « a-centrique » (Duran et Thoenig, 1996) caractérisé par un éclatement des frontières et une diversité d'acteurs qui y interviennent. Il s'agit d'une forme de « polyarchie institutionnelle » multi niveaux et multi segments qui conduit à une interdépendance accrue entre les acteurs.

¹ Doctorante en sociologie – Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST) CNRS, Aix - Marseille Universités (UMR 6123), 35 avenue Jules Ferry, 13626 Aix - en - Provence Cedex, dominique.vial@univmed.fr ; Coordinatrice des études – Observatoire régional des métiers (ORM) Provence – Alpes – Côte d'Azur, 41 La Canebière, 13006 Marseille.

Les besoins de coopération et de coordination ne diminuent pas, voire se multiplient, en même temps que les scènes d'action collective se fragilisent et deviennent de plus en plus temporaires (Friedberg, 1997). C'est ainsi que nous avons pu observer, à travers notre activité professionnelle, l'arrivée dans diverses régions de France de nouvelles formes d'organisation d'action publique dans le champ emploi formation, tendance qui s'est accélérée au milieu des années 2000.

Le travail de recherche sur lequel s'appuie cette présentation s'attache à comprendre les raisons de cette émergence et à cerner les modes de régulation mobilisés au sein et entre ces nouvelles organisations. Celles-ci se mettent en place par l'entremise d'acteurs publics et privés qui interagissent entre eux. Il s'agit également d'en repérer les effets induits, en particulier sur les processus d'institutionnalisation du territoire. Cette contribution repose sur une observation de terrain réalisée en région Provence – Alpes – Côte d'Azur (PACA) entre octobre 2008 et juin 2010. Les premiers résultats laissent apparaître une grande diversité de référentiels mobilisés pour créer et faire vivre ces nouvelles organisations, avec néanmoins une sorte de référentiel global, celui de la coordination d'acteurs multiples.

Deux grands types de processus peuvent être mis en évidence à travers l'analyse de quatre nouvelles instances observées sur un même espace, donc mettant en jeu les mêmes acteurs². Alors que certaines s'appuient explicitement sur des principes de coopération là où prévaut *de facto* une relation de concurrence, d'autres vont mettre en avant la proximité et le volontariat. Elles se revendiquent toutes d'initiative locale, de pratiques participatives ou de prise en compte des besoins des usagers, et de fait, globalement, le degré de coercition avec les instances qui les ont fondées est faible. En revenant sur les effets qu'elles produisent, nous constaterons que ceux-ci apparaissent encore assez éloignés d'une logique « bottom-up », un peu comme si les initiatives locales se retrouvaient prises au piège de dispositifs préétablis par ailleurs. Pour le moment, ces nouvelles formes d'organisation génèrent essentiellement une interconnaissance accrue des acteurs et des dispositifs dont ils sont porteurs.

1. Une forte créativité

Entre 2005 et 2007 en PACA sont apparus les Comités territoriaux éducation formation emploi (COTEFÉ) et les Pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) à l'initiative du Conseil régional. Se sont également développés des Maisons de l'emploi (MDE) dans le cadre du plan de l'État relatif à la cohésion sociale et des Comités locaux école entreprise (CLEE) à l'initiative d'un Recteur d'académie et du Président de l'Union patronale régionale³ (UPR). Tous se fixent comme objectif commun la coordination ou mieux, la mise en cohérence d'un ensemble déjà complexe de dispositifs d'action existants.

Ainsi les COTEFÉ comptent parmi leurs missions celle « d'animer la construction du plan local d'action [...] en prenant en compte l'ensemble des dispositifs et mesures qui concourent à leur réalisation afin d'assurer leur complémentarité et leur cohérence »⁴. Les PRIDES forment le cadre d'intervention de ce même Conseil régional en matière de développement économique dont il est chargé de coordonner les actions⁵. 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

² L'observation de l'interaction des acteurs sur une même scène s'est faite dans le cadre marseillais.

³ Organisation régionale qui regroupe les échelons régionaux du MEDEF et de la CG PME.

⁴ Extrait de la délibération du Conseil régional PACA n° 05-22 du 18 mars 2005.

⁵ Article 1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

économique »⁶. Les CLEE entendent rapprocher le monde de l'école et celui de l'entreprise en coordonnant des actions qui contribuent à développer une meilleure connaissance réciproque des acteurs.

Sans entrer dans le détail des modalités de création et de fonctionnement de l'ensemble des COTEFE, PRIDES, MDE et CLEE de la région PACA (soit l'équivalent de 71 structures), il est cependant nécessaire d'en présenter quelques caractéristiques.

Les Comités territoriaux éducation formation emploi (COTEFE)

Installés à l'initiative de la Région PACA, les COTEFE forment aujourd'hui les unités de référence de la territorialisation des politiques régionales de formation, d'emploi et d'insertion par l'activité économique. Ils ont été créés en 2005 par délibération de l'assemblée plénière. Au nombre de 18, ils couvrent la totalité de la région administrative selon un découpage proche de celui des zones d'emploi⁷. Chacun est présidé par un conseiller régional et animé par un ou plusieurs chargés de mission, agents territoriaux. Ils n'ont pas d'existence juridique propre.

Le comité réunit une à deux fois par an au cours d'une séance plénière l'ensemble des acteurs de l'emploi, de la formation et de l'insertion sur le territoire - y compris les prescripteurs et les prestataires - et organise autant que de besoin des groupes de travail sur des thématiques à enjeu fort pour ce territoire. Le travail des chargés de mission est d'une part de faciliter l'accès par des bénéficiaires finaux aux dispositifs de la Région⁸ et d'autre part, de diffuser auprès des acteurs locaux les mesures adoptées par les élus. Ils participent également à toute ou partie de la gestion administrative du montage de certains dossiers.

Les COTEFE s'inscrivent dans le cadre plus large des objectifs du Plan régional de développement des formations (PRDF)⁹ adopté en 2002 et qui mentionnait la volonté de « favoriser l'émergence de lieux et de moments de concertation élargie sur un même territoire », en écho à la dynamique créée par les équipes territoriales¹⁰ mises en place, elles, par l'État à compter de la deuxième partie des années 1990.

Les Pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES)

Les PRIDES constituent l'instrument principal créé par la Région PACA dans le cadre du Schéma régional de développement économique (SRDE)¹¹ adopté en juin 2006. L'appel à projets les initiant a été lancé en fin d'année 2006 et les premiers ont vu le jour au printemps

⁶ Article 3 de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi.

⁷ Les zones d'emploi ont été définies en 1983 conjointement par l'Insee et les services statistiques du Ministère du travail pour créer une partition du territoire adaptée aux études locales sur l'emploi et son environnement. Les déplacements domicile - travail constituent la variable de base. Une première révision a été opérée en 1994 suite aux résultats du recensement de 1990. La France métropolitaine est découpée depuis cette date en 348 zones d'emploi, PACA en compte 22. Une nouvelle révision est prévue en fin d'année 2010.

⁸ Dans la suite du texte « Région » désigne le Conseil régional alors que « région » désigne le territoire administratif.

⁹ Ce PRDF PACA relève de l'article 108 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹⁰ L'équipe territoriale trouve son origine dans la réalisation par les services de l'État du « diagnostic local » tel que le Ministère chargé de l'emploi l'a défini en 1997. Elle était composée a minima des techniciens du service public de l'emploi, et souvent élargie aux autres acteurs du territoire (Comité de bassin d'emploi, Mission locale, Chargé de territoire du Conseil régional, ...). Voir à ce sujet le document DARES – DGEFP « Définition d'objectifs et de pistes d'action : le diagnostic local » (septembre 1997).

¹¹ La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dans son article premier prévoit que « à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, [...], l'État peut confier aux régions le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique ».

2007. À l'instar des pôles de compétitivité lancés en 2004 par l'État sur l'ensemble du territoire et des pôles d'excellence rurale élaborés à partir de 2005, ils regroupent des entreprises, des laboratoires et des établissements de formation autour d'une même filière. Leur territoire de référence est celui de la région administrative.

Les 29 PRIDES actuellement conventionnés par la Région sont portés par des associations loi 1901 présidées par un dirigeant d'une structure adhérente, et disposent de plusieurs salariés ayant en charge l'animation et le suivi des actions déployées dans leur cadre. Tous les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale actifs dans la région sont également labellisés PRIDES. Pour autant, toutes les filières économiques ne disposent pas d'un PRIDES. Certaines bénéficient d'autres dispositifs régionaux comme c'est le cas par exemple des filières agricoles.

Les pôles régionaux ont pour objectif de « soutenir un mode d'organisation en réseau des entreprises au niveau régional » et « d'améliorer la performance globale des entreprises adhérentes en particulier sur l'innovation, l'exportation, la gestion des ressources humaines et les responsabilités sociale et environnementale des entreprises, en s'appuyant sur des actions collectives et des aides individuelles indirectes ». Ces aides sont financées par la Région avec l'appui de l'État et de l'Europe. Dans le champ spécifique emploi formation, les actions sont principalement ciblées sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Les Comités locaux école entreprise (CLEE)

Outils de proximité, les CLEE regroupent des chefs d'entreprise et des chefs d'établissement scolaire à l'échelle du bassin d'éducation et de formation (BEF)¹² d'une des deux académies de la région PACA (Aix - Marseille). Copilotés par l'animateur du BEF et un chef d'entreprise, les CLEE ont pour vocation de regrouper toutes les actions locales visant à rapprocher le monde de l'entreprise et le monde éducatif.

Ils ont été créés à l'initiative du Recteur de l'académie et du Président de l'UPR et se sont mis en place progressivement à partir de la rentrée scolaire 2005-2006. Ils sont portés par les établissements scolaires dont le chef est l'animateur du BEF. Ces établissements bénéficient d'un contrat aidé pour gérer la partie administrative du CLEE (invitations, comptes-rendus, gestion du fichier des chefs d'entreprise, ...). Le comité de pilotage se réunit autant que de besoin et valide les actions qui s'inscriront dans le partenariat Rectorat – UPR.

Treize CLEE couvrent la totalité de quatre des six départements de la région (Bouches – du - Rhône, Alpes de Haute - Provence, Hautes - Alpes et Vaucluse, le Var et les Alpes – Maritimes relèvent de l'académie de Nice).

Les Maisons de l'emploi (MDE)

Institutionnalisées par la loi de cohésion sociale de janvier 2005, les maisons de l'emploi ont vu progressivement le jour en France dès la fin des années 1970 (maisons de l'emploi dites de première génération). Une MDE est la résultante d'un accord local entre une collectivité ou une intercommunalité et l'État. La région PACA en compte aujourd'hui 11 labellisées et conventionnées. Toutes les communes de la région administrative ne sont pas pour autant adhérentes à une maison de l'emploi.

¹² Le bassin d'éducation et de formation (BEF) de l'Éducation nationale est une unité territoriale infra départementale d'animation de la politique pédagogique. Ses missions s'organisent autour du pilotage et de l'animation pédagogique, la gestion des ressources humaines de proximité et les relations avec les partenaires locaux. Ses délimitations relèvent de la compétence du Recteur qui élabore la carte des bassins en tenant compte des parcours de formation des élèves et des caractéristiques du territoire. Les BEF ont été généralisés sur l'ensemble du territoire français par la Circulaire n° 2001-114 du 20 juin 2001.

Une MDE a pour vocation, selon le cahier des charges de 2005, « d'associer les collectivités locales, de fédérer l'action des partenaires publics et privés et d'ancrer le service public de l'emploi dans les territoires ». Son statut juridique est une association loi 1901 ou un groupement d'intérêt public (GIP). Elle est présidée par un élu local.

Elle dispose de salariés en propre ou sous forme de mise à disposition. Ses missions s'articulent autour de l'observation de la situation locale du marché du travail ; de l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi (cet axe de travail devrait cependant disparaître lors du renouvellement des conventions venant à échéance à compter de 2010) ; au maintien et au développement de l'emploi, à la cohésion sociale ainsi qu'à l'aide à la création et la reprise d'entreprise.

Une scène localisée en exemple : l'espace marseillais

► La liste des invités au COTEFÉ de Marseille comptait en décembre 2009 plus de 450 noms, tous membres de l'un des organismes qui sur ce territoire est concerné par l'emploi et la formation. Il s'agit, par exemple, du technicien de la mission locale ou de l'agence locale de Pôle emploi, du responsable d'un organisme de formation ou du représentant de la Chambre départementale des métiers et de l'artisanat, du directeur d'un centre de formation d'apprentis ou du proviseur d'un lycée professionnel.

► Le PRIDES pôle services à la personne (PSP) bien implanté sur le territoire, comptait en juin 2010 parmi ses 128 adhérents une bonne cinquantaine d'entreprises ou de fédérations ayant leur siège social dans l'espace marseillais.

► Le potentiel de chefs d'entreprise pouvant participer à une action dans le cadre du CLEE est difficilement mesurable, près de 50 000 entreprises sont recensées uniquement sur la commune de Marseille. Les établissements scolaires publics et privés inclus dans le périmètre du CLEE Marseille centre et concernés par les actions qui s'y déroulent sont au nombre de 91.

► La MDE de Marseille compte parmi ses administrateurs la Ville de Marseille (un adjoint au maire assure la Présidence) et le service public de l'emploi (lui-même composé de Pôle emploi, de l'Association nationale de formation professionnelle des adultes (AFPA), de l'unité territoriale des Bouches-du-Rhône de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)), la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, le Conseil régional PACA, l'Union patronale des Bouches-du-Rhône, la Chambre des métiers et de l'artisanat des Bouches-du-Rhône, la Chambre de commerce et d'industrie Marseille Provence, l'établissement public d'aménagement à caractère industriel et commercial Euroméditerranée, la Mission locale de Marseille, le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) de Marseille Provence Méditerranée centre, le groupement d'intérêt public (GIP) de la Politique de la ville, le Préfet à l'égalité des chances.

2. Modalités de mise en cohérence de dispositifs et d'acteurs

D'une façon générale les COTEFÉ, PRIDES, MDE et CLEE sont appelés à accompagner la mise en œuvre d'une panoplie de dispositifs et de mesures dont se sont dotés leurs fondateurs¹³, principalement État et Région, pour instrumenter leurs politiques d'emploi et de

¹³ Le terme « fondateurs » désigne ici les protagonistes de chacune des nouvelles formes d'organisation d'acteurs observées. Dans le cas des COTEFÉ il s'agit du seul Conseil régional et dans le cadre des CLEE du Rectorat d'Aix-Marseille (Éducation nationale) et de l'Union patronale régionale. Les PRIDES et les MDE sont le résultat

formation. Ainsi par exemple, les COTEFÉ ont pour objectif la mise en cohérence sur leur territoire des dispositifs du programme régional de formation (PRF), traduction de la politique publique de formation continue du Conseil régional. Par ailleurs, COTEFÉ, PRIDES, MDE et CLEE présents dans un même espace associent, dans des combinaisons multiples, les mêmes acteurs locaux et localisés de l'emploi et de la formation, de l'insertion et du développement économique.

L'observation de terrain met en évidence plusieurs modalités de constitution et de fonctionnement de ces nouveaux groupes. Nous proposons de les aborder à partir de l'analyse de deux dimensions : comment accède-t-on à ces nouvelles formes d'organisation et quel est le degré de contrôle exercé par leurs membres fondateurs. Autrement dit, comment se crée et se vit la coordination, et au-delà la mise en cohérence, des dispositifs et des acteurs sur un territoire ?

2.1. Liste fermée d'adhérents ou forum ouvert ?

La Région PACA a conçu les PRIDES selon un principe d'adhésion. Ceci revient à établir des critères d'entrée (siège social de l'entreprise dans la région, activité en lien avec la thématique du PRIDES par exemple). Il est possible à tout moment d'adhérer à un PRIDES. À l'inverse, les séances plénières des COTEFÉ rassemblent « tous ceux qui font quelque chose pour l'emploi, l'insertion et la formation ¹⁴ ». Cette large invitation se retrouve également dans le CLEE qui accueille « toutes les bonnes volontés ¹⁵ ». En revanche dans les cas étudiés de MDE, c'est lors de la création qu'a été établi un cercle fermé d'adhérents ayant pour mission la gouvernance de la structure. Cette variété de situations révèle deux types de pratiques du vivre ensemble institutionnel.

Instaurer un droit d'entrée

Dans le cas des PRIDES comme dans celui des MDE, une structure juridique a été créée, association loi 1901 dans la plupart des cas, avec un conseil d'administration et des adhérents. Mais cette modalité ne se décline pas de façon identique dans les deux structures. Le principe de l'adhésion à un PRIDES instaure de fait un droit d'accès aux dispositifs portés par cette structure. Le PRIDES devient ainsi la porte d'entrée des entreprises d'une filière qui en PACA voudraient avoir accès aux aides financières de la Région sur la recherche et le développement par exemple ou sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. La liste des adhérents n'est cependant pas close puisque un PRIDES a dans ses objectifs l'augmentation du nombre de ses membres et que toute entreprise demandant une aide au développement à la Région est invitée à adhérer à un PRIDES.

Dans le cas d'une MDE, la liste des adhérents est *a priori* fermée, modifiable uniquement par délibération de l'assemblée générale. Elle est le résultat de la négociation ayant conduit à la création de la Maison de l'emploi. Les adhérents constituent les membres du conseil d'administration et sont impliqués dans le processus décisionnel. Pour autant les actions organisées par la MDE ne sont pas réservées à ses adhérents. Le système est ici plus proche d'une démarche collégiale de pilotage, même si au final c'est la décision du Président, élu municipal, qui reste prépondérante.

Le point commun entre PRIDES et MDE est qu'ils mettent tous deux en œuvre des politiques distributives. Dans le cas des PRIDES le droit d'entrée est une condition d'accès aux aides de

d'une contractualisation : entre le Conseil régional et un réseau d'entreprises pour les premiers, entre l'État (Ministère du travail) et une collectivité locale pour les seconds).

¹⁴ Propos tenu par un Président de COTEFÉ.

¹⁵ Propos recueilli auprès d'un co-animateur de CLEE.

la Région ; dans le cas de la MDE, il s'agit d'un droit d'accès à la prise de décision en vue de l'affectation de moyens financiers par la MDE à des tierces organisations prestataires.

Des espaces ouverts

À l'inverse, il n'y a pas de structure juridique et donc pas d'adhésion ni de statut de membre pour les CLEE et les COTEFE qui fonctionnent plus sur le principe du forum. Dans le cadre du CLEE les co animateurs ont signé une charte mais les participants, qu'ils soient issus d'établissements scolaires publics et privés ou d'entreprises, ne signent aucun contrat. La liste des chefs d'établissements invités à participer est par définition fermée car le nombre d'établissements dans un bassin d'éducation et de formation est fixe, la liste des chefs d'entreprise est, elle, ouverte.

De la même façon il n'y a pas d'adhésion au COTEFE, les acteurs sont invités à y participer, il suffit dans ce cas de figurer sur une liste qui n'est jamais close. Cette liste est construite de manière cumulative et basée sur le relationnel institutionnel et l'informel.

COTEFE et CLEE sont plus dans le registre des politiques publiques constitutives de mise en cohérence, avec pour les premiers d'un côté des dispositifs de formation professionnelle continue et de l'autre de l'aide à l'emploi et à l'insertion par l'activité économique ; pour les seconds, des liens entre le monde de l'éducation et le monde de l'économie. De ces rapprochements vont naître dans le premier cas des adaptations des dispositifs existants et dans le second cas de nouvelles actions.

2.2. Coopération obligée ou principe du volontariat ?

Les fondateurs de ces nouvelles formes d'organisation n'ont semble-t-il pas vraiment tranché cette question et il en résulte un mélange permanent entre obligation de participer ou participation volontaire. Nous observons cependant que la coopération obligée dans un contexte de concurrence inter-institutionnelle (Mériaux, Verdier, id.) est plus le fait des instruments à listes fermées d'adhérents – et donc à caractère distributif - alors que le volontariat est plus présent dans le cadre des forums (Gaudin, 2007), par ailleurs fondés sur la proximité géographique et liés à des politiques constitutives.

Un contexte de concurrence

Dans les PRIDES comme dans les MDE, des acteurs ont accepté d'adhérer à une structure pour rendre effectif un outil. Par exemple, pour le PRIDES PSP c'est l'adhésion des membres fondateurs à l'association de gestion PSP qui génère la création de l'organisation. Dans le cas de la MDE de Marseille, les composantes du SPE local et la Ville de Marseille, par leur adhésion à l'association de gestion de la MDE, la créent de fait. Ce n'est pas pour autant que le principe du volontariat prévaut dans cette démarche. PRIDES et MDE sont tous deux le résultat d'une négociation entre acteurs préalablement pressentis. Un PRIDES est né d'une double négociation : d'une part entre les entreprises du secteur donnant ainsi naissance à un réseau ad'hoc, et d'autre part entre ce réseau ad'hoc et le Conseil régional. Ces entreprises sont *a priori* plutôt dans une logique de concurrence pour conquérir des parts du marché régional (voire même national et international) de leur filière. Un acteur est certes libre d'adhérer ou pas à un PRIDES, mais s'il ne le fait pas il s'écarte potentiellement d'une dynamique qui peut contribuer à son développement par l'intermédiaire de la réussite du projet collectif auquel il participe. La Région exerce ici une forme indirecte de prescription.

Dans le cas d'une MDE, le cahier des charges national impose la présence d'une catégorie d'acteurs et laisse la possibilité aux locaux de compléter cette liste. En l'occurrence le SPE est

obligé de s'inscrire dans le processus d'élaboration d'une MDE alors que, par exemple, les collectivités territoriales départementale et régionale entrent dans une catégorie de membres présents « à leur demande » s'ils ne sont pas déjà parmi les membres fondateurs. L'État central exerce ici à la fois une coercition forte sur ses composantes locales du SPE et plus faible sur leurs partenaires. Entre le SPE et ses partenaires peuvent cependant exister des situations de concurrence dans le cadre, par exemple, de l'obtention de marchés comme ceux visant l'accompagnement des bénéficiaires du RMI ou des créateurs d'entreprises.

Un effet de proximité

Ce mélange permanent entre obligation et volontariat se retrouve également au sein des COTEFE et des CLEE mais sous une autre forme. Dans leur cas, c'est la localisation géographique, et donc la proximité, de l'acteur sur un espace qui va générer un droit à participer aux forums organisés, sans pour autant que le résident de l'espace voisin soit interdit de participation. Ce droit n'est pas non plus synonyme d'obligation, même si tout le territoire est systématiquement couvert par ces deux outils. Ici, c'est plus le principe du volontariat qui va prévaloir dans la participation effective mais ce n'est pas pour autant que la coopération obligée est écartée. Tout va dépendre de la représentation que va avoir l'acteur de sa relation d'intérêt avec les membres fondateurs, en l'occurrence, le Conseil régional dans le cadre des COTEFE et le Rectorat dans le cas des CLEE.

Dans le cadre du COTEFE tous les participants potentiels ont une relation d'intérêt avec le Conseil régional dans la mesure où celui-ci détient la compétence de la formation professionnelle en région et a une politique volontariste sur l'emploi et l'insertion ; à ce titre il distribue des ressources. Cependant la relation d'intérêt peut ne pas être financière : il serait intéressant de pouvoir mesurer sur le long terme le degré de corrélation entre le dynamisme d'un CLEE et l'évolution de la carte des formations professionnelles initiales dans un bassin d'éducation et de formation, et ce en tenant compte des relations instaurées entre le chef d'établissement animateur et les entreprises locales d'une part, le Recteur d'autre part.

3. Quels résultats pour le territoire ?

Les élus et techniciens rencontrés¹⁶, ont encore du mal à prendre la mesure des effets produits pour le territoire. Cependant, même si les moyens dont ils disposent ne leur permettent pas de participer à toutes les séances de travail auxquelles ils sont invités, ils font état d'une interconnaissance accrue des acteurs et des dispositifs, indispensable selon eux pour espérer mettre de la cohérence dans ce qui se fait à l'échelle du local. Cette interconnaissance se produit par sédimentation d'apprentissages collectifs (Gaudin, id.).

L'établissement systématique, par les équipes territoriales élargies¹⁷ au début des années 2000, d'un diagnostic local et partagé sur l'emploi et la formation considéré dans leur environnement socio-économique a certainement joué un rôle fondateur dans ce processus. Ce diagnostic avait été initié par l'État dans le cadre de la globalisation des mesures en faveur de

¹⁶ Dans le cadre des travaux de recherche, l'étude a porté essentiellement sur l'agglomération marseillaise. En PACA, le département des Alpes de Haute-Provence a également été investigué. Des dispositifs Rhône – Alpes ont aussi été observés, en particulier le Contrat territorial emploi formation (CTEF) du Beaujolais élargi associé à la Maison de l'emploi et de la formation (MDEF) de Villefranche ainsi que le CTEF Centre Isère et la MDEF du Pays Voironnais et Sud Grésivaudan.

¹⁷ L'équipe territoriale (définie dans la note n°9) est dite « élargie » quand elle est ouverte aux acteurs autres que ceux issus du service public de l'emploi, c'est-à-dire Comité de bassin d'emploi, Chargé de territoire du Conseil régional, Mission locale, ...).

l'accès à l'emploi¹⁸. Il a joué le rôle de catalyseur et d'outil d'animation, en particulier dans les territoires dotés d'un coordonnateur emploi-formation¹⁹ et d'un chargé de mission territoire du Conseil régional. Il a servi de cadre cognitif et a participé à l'acculturation progressive des individus qui, par leur mandat d'élu ou de représentant – professionnel ou syndical – ou par leur « métier flou » de technicien (Jeannot, 2005), sont les porteurs du lien social localisé. COTEFÉ et MDE se sont clairement inscrits dans cette dynamique.

Accroître les interconnaissances est aussi le fait des CLEE qui s'appuient pour cela sur la proximité géographique alors que dans le cas des PRIDES il s'agit davantage d'une proximité de type organisationnel autour de la notion de filière (Vial, 2009).

Dans tous les cas, une atmosphère favorable à la coopération semble s'être mise en place même s'il existe des positions concurrentes et même si certains acteurs – comme les organisations salariales par exemple – ne disposant pas de moyens adaptés à une participation effective sont, de fait, évincés pour l'instant de cette dynamique (Vial, id.).

La territorialisation en toile de fond

Pour le moment, c'est encore une logique descendante qui est privilégiée dans la mise en œuvre locale de politiques publiques d'initiative nationale ou régionale. La démarche des COTEFÉ illustre très bien cette situation car la quasi-totalité des actions inscrites dans leur cadre relèvent de dispositifs régionaux c'est-à-dire sont la traduction localisée d'actions conçues ailleurs. Même si les séances plénières fonctionnent sur le mode du forum ouvert, ce qui s'y passe est très « descendant » aux dires mêmes des participants, ils viennent principalement y chercher de l'information sur les différentes mesures adoptées par les élus pour construire leurs programmes locaux d'intervention. Il leur revient de faire remonter les éventuelles difficultés de mise en œuvre susceptibles d'engendrer des adaptations dans la limite du cadre réglementaire pré établi. Les PRIDES, de par la contractualisation qui engage les adhérents sur des objectifs très ciblés, portent également une logique fortement descendante. COTEFÉ et PRIDES, conçus par le Conseil régional, apparaissent en quelque sorte comme des instruments de terrain pour une collectivité qui ne dispose pas de relais locaux institués. Ils empruntent tous deux des itinéraires différents pour y parvenir, l'un est plus porté par les élus, l'autre par des techniciens, le premier est très ouvert alors que le second est très encadré, l'un peut favoriser l'accès à des ressources de la Région, l'autre les utilise selon une finalité qui est l'objet même du contrat collectif qui associe les parties prenantes.

CLEE et MDE expriment moins fortement cette logique descendante, même si elle reste en toile de fond (elle est de niveau national vers le local dans le cadre de la MDE, de niveau académique vers le local pour le CLEE). Ce sont des instruments de mobilisation à travers lesquels il s'agit de rassembler toujours davantage les gens volontaires (CLEE) ou les dispositifs (MDE) pour amplifier des actions qui se dérouleraient même en leur absence mais

¹⁸ Par Circulaire en date du 15 juin 1998, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) généralisait à l'ensemble du territoire la pratique de la globalisation expérimentée depuis 1997 dans six régions. Il s'agissait de déconcentrer aux échelons régionaux et départementaux du Ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle, et de façon globalisée, les crédits liés aux programmes de lutte contre le chômage de longue durée et d'insertion des publics en difficulté, à charge pour ces échelons déconcentrés de les affecter à des plans d'actions locaux.

¹⁹ Agent du Ministère chargé de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle qui met en œuvre les orientations stratégiques de la collectivité en matière d'accès à l'emploi et d'insertion sociale. Il développe et gère les dispositifs d'accueil et d'orientation, de qualification, de formation professionnelle et d'insertion sociale. Il coordonne et anime les relations avec les partenaires et prestataires dans le cadre des politiques territorialisées (Source : Ministère de la fonction publique).

probablement dans un plus grand désordre, une moins bonne lisibilité et en tous cas avec une intensité plus faible.

Les initiatives locales oubliées ?

Toutes ces nouvelles formes d'organisation d'acteurs se revendiquent de pratiques participatives afin de mieux prendre en compte le besoin des usagers. Or dans les observations de terrain, les démarches ascendantes sont difficilement palpables. C'est dans les CLEE qu'elles apparaissent le plus fréquemment, outil de proximité par excellence. Cercle local très ouvert et basé plutôt sur l'engagement volontaire, le CLEE construit des actions locales de rencontre entre le monde de l'entreprise et le monde éducatif. C'est la visite d'une entreprise, c'est le parrainage d'une classe par un chef d'entreprise voisin, c'est l'échange de rôle entre le chef d'entreprise et le chef d'établissement. Les actions se construisent en coopération dans le cadre de micro-décisions qu'il revient aux intéressés de concevoir.

Il nous a été très difficile de repérer sur les terrains observés des actions qui auraient émergé suite à la définition d'un problème localisé et qui auraient été co-construites par les acteurs en faisant appel par exemple à une mutualisation de moyens. Il faut cependant nuancer ce propos selon la nature urbaine ou rurale des espaces. En effet, dans les territoires ruraux, les acteurs ne conçoivent pas d'agir autrement, chacun n'ayant de toute façon pas les moyens d'agir efficacement seul.

Où qu'ils soient les acteurs du local expriment le besoin d'aller au-delà de cette phase d'apprentissage pour être capables de construire des opérations en mutualisant les moyens afin de trouver localement des solutions à des problèmes locaux. Selon Gilly et Perrat, la recherche d'un équilibre entre logique de territorialisation (descendante) et élaboration de solutions locales venant d'en bas, s'inscrit généralement dans un rapport contradictoire de pouvoirs (concurrence-coopération, obligation-volontariat, sectoriel-territorial, intérêt général-intérêt particulier) de sorte que la mise en synergie qu'il permet est toujours difficile à obtenir et est souvent éphémère.

Mais ceci n'est-il pas le reflet de la difficulté à concevoir et à rassembler autour d'un projet, probablement l'élément manquant de ces dynamiques, en tous cas peu visible, et qui donnerait plus de sens à l'action collective ?

Références bibliographiques

- Bel M., Méhaut P., Mériaux O., (dir), 2003, La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ?, Paris, L'Harmattan.
- Berthet T. (dir), 2005, Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux.
- Duran P., 2010, Penser l'action publique, Paris, L.G.D.J.
- Friedberg E., 1997, La théorie des organisations et la question de l'anarchie organisée, in Chevallier J. (Ed), *Désordre(s)*, Paris, Presses universitaires de France.
- Gaudin J. – P., 2007, Gouverner par contrat, Paris, Presses de sciences po.
- Gilly J. – P., Perrat J., 2003, La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale, Cahiers du GRES, n° 2003-5.
- Jeannot G., 2005, Les métiers flous, travail et action publique, Toulouse, Octarès.
- Jobert B., 1992, Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *Revue française de science politique*, vol 42, n°2, p. 219-234.

Lascoumes P., Le Galès P., 2004, Gouverner par les instruments, Paris, Presses de science po.

Mériaux O., Verdier E., 2009, Gouvernances territoriales et émergence d'une politique du rapport social, *Espaces et sociétés*, n° 136-137, p. 17-31.

Muller P., 2005, Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, vol 55, n°1, p. 155-187.

Offner J. – M., 2006, Les territoires de l'action publique locales, fausses pertinences et jeux d'écarts, *Revue française de science politique*, vol 56, n°1, p.22-47.

Palier B., Surel Y., 2005, Les « trois I » et l'analyse de l'État en action, *Revue française de science politique*, vol 55, n°1, p. 7-32.

Vial D., 2009, Quand la relation entre formations et emplois croise les dynamiques économiques de proximités ..., *Collection Mémo ORM*, n°45.

Vial D., 2009, Déconstruction et construction des proximités dans les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) de Provence – Alpes – Côte d'Azur (PACA), Quelles conséquences pour les questions d'emploi et de formation ? 6èmes journées de la proximité, Poitiers.