



HAL
open science

Territoire et formation : quelle dynamique de rapprochement ?

André Giffard

► **To cite this version:**

André Giffard. Territoire et formation : quelle dynamique de rapprochement ?. 2013, 19 p. halshs-00819275

HAL Id: halshs-00819275

<https://shs.hal.science/halshs-00819275>

Submitted on 30 Apr 2013

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.



Les Documents de Travail de l'IREDU
Working Papers

Institut de Recherche sur l'Education
Sociologie et Economie de l'Education
Institute for Research in the Sociology and Economics of Education

**Territoire et formation : quelle dynamique de rapprochement ?
Réflexions sur une expérience en cours**

André Giffard

Avril 2013
DT 2013/2



Pôle AAFE – Esplanade Erasme – B.P. 26513 - F 21065 Dijon Cedex
Tél.+33 (0)3 80 39 54 50 - Fax +33 (0)3 80 39 54 79
iredu@u-bourgogne.fr- <http://iredu.u-bourgogne.fr>



Territoire et formation : quelle dynamique de rapprochement ?

Réflexions sur une expérience en cours

André GIFFARD (chercheur-associé)

Ce Document de Travail de l'IREDU propose une réflexion sur un aspect de la politique de formation professionnelle pilotée par le Conseil régional de Bourgogne, celui des Comités Territoriaux Formation (CTF) ¹. Plus précisément, il s'intéresse aux actuels rapprochements, ou à ceux qui sont en cours de développement, entre la thématique du territoire et celle de la formation, ainsi qu'aux éléments explicatifs d'une telle évolution. Seront aussi évoqués les effets de cette dynamique sur les modalités d'élaboration d'une politique d'intervention régionale et de construction de l'offre de formation.

I) Contexte et questionnement

En réaction à la mise en place du code des marchés publics qui s'est substitué au système des subventions, la plupart des régions ont décidé de contester la marchandisation de la formation et les tentatives de recentralisation de la formation professionnelle continue (cf. gouvernement Fillon). Pour ce, plusieurs d'entre elles ont mis en place un service public de la formation en arguant du fait que le statut de certains publics, ceux qui sont les plus en difficulté, réclame une autre prise en charge que le système habituel de mise en concurrence entre organismes de formation. Ce qui est possible pour des actions de formation qualifiante n'est plus vrai pour des actions de remédiation, de redynamisation, de remise à niveau dont le caractère social nécessite la mise en œuvre d'une ingénierie adaptée, voire complexe, et le recours de la part du financeur à une autre logique de choix que la règle du « mieux disant ». L'Union Européenne mène, d'ailleurs, une réflexion de ce type en s'interrogeant sur le « rôle fondamental que peuvent jouer les services d'intérêt général (SIEG) dans l'union européenne ». La démarche législative en cours sur « l'acte de décentralisation III » intègre ces préoccupations.

Parmi les objectifs visés par la mise en place d'un service public régional de la formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi (SPRFPC) inscrit dans le cadre juridique du SIEG, le Conseil régional de Bourgogne a cherché à réaffirmer sa place de « chef de file de la formation » en créant « une instance politique déclinée sur chaque territoire et présidée par un élu du Conseil régional ». Cette volonté s'est traduite par l'institution des Comités Territoriaux Formation (CTF), « instance privilégiée de dialogue territorial entre le Conseil

¹ Cette action est inscrite dans le Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation (CPRDF), document signé par le Conseil régional et l'Etat, représenté par le Préfet de région, ainsi que l'Autorité Académique (Education nationale et Agriculture).

régional et les territoires retenus au titre du programme régional de formation professionnelle ». Leur « installation » débute en 2011.

Si l'on se réfère à ce qui existait précédemment, le caractère à priori novateur de cette démarche réside dans le fait que territoire et formation sont volontairement et formellement associés. Et si l'on retient l'idée que le regroupement des intitulés « comité-territoire-formation » ne correspond pas à un simple glissement sémantique ou une figure de style, il convient de s'interroger sur les évolutions engendrées par ce rapprochement et le sens à leur accorder.

Afin de débattre de ce questionnement, deux hypothèses sont proposées :

- la première d'entre elles développe l'idée selon laquelle le rapprochement et la convergence entre territoire et formation résultent du rôle grandissant accordé au « savoir-agir » dans notre société ;
- la seconde suppose que les Comités Territoriaux Formation, traduction opérationnelle de ce rapprochement, ouvrent de nouvelles modalités de construction d'une offre de formation et d'une politique d'intervention régionale.

II) La convergence conceptuelle entre formation et territoire

II.1) De la formation « savoir » à celle de « savoir-agir ».

Ces dernières années, le contenu et le statut de la formation professionnelle se sont considérablement transformés. D'une vision de la formation comme un savoir, nous sommes progressivement passés à une approche en termes de savoir-agir. Deux éléments permettent de saisir cette évolution : l'inversion de la logique de l'offre de formation par une logique de la demande, et le développement de la démarche compétence.

- l'inversion de la logique de l'offre par une logique de la demande

Marquée par la période des trente glorieuses, la formation a longtemps été perçue comme le principal outil d'acquisition de connaissances générales et pratiques, connaissances que les personnes cherchent ensuite à valoriser dans le système productif. Le système de formation dote les individus d'un capital dont la pertinence et l'efficacité se mesurent à l'usage fait ou aux degrés de prise en compte par les entreprises. L'individu est doté d'un potentiel qui sera ou non, et/ou plus ou moins valorisé. L'appareil de formation propose des qualifications dont le système productif dispose. La logique de l'offre est dominante.

La crise du modèle fordiste et les évolutions du fonctionnement du marché du travail provoquent une rupture quantitative et qualitative du lien entre la formation et l'emploi. Cette période est propice à la production de nombreuses études sur la relation emploi-formation et sur le rôle respectif de la sphère productive et de la sphère formative. Parmi celles-ci, nous retiendrons celle dite du « paradigme de l'interdépendance offre-demande

dominée par la demande ²» qui, d'une part, resitue le rôle respectif de l'offre et la demande de qualification et de formation et, d'autre part, indique de quelles manières l'inversion entre l'offre et la demande de formation s'est réalisée progressivement (Giffard, 1999).

Plusieurs évolutions législatives attestent de ce retournement à l'image, par exemple, du Plan Régional de Développement des Formations (PRDF) et du code des marchés publics. Le premier institue (2002) « un plan régional de développement des formations professionnelles ... qui a pour objet de définir des orientations à moyen terme en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes. Ce plan prend en compte les réalités économiques régionales de manière à assurer l'accès et le retour à l'emploi et la progression professionnelle des jeunes et des adultes. » Le deuxième concerne le Code des marchés publics qui oblige les financeurs à passer une commande largement fondée sur les attentes des acteurs économiques que sont les branches et les entreprises de grande taille. Dans le cas de ce code, la logique de la demande l'emporte car les possibilités de propositions de la part des organismes de formation sont considérablement réduites et l'absence d'évaluation des dispositifs de formation prive les acteurs concernés d'un possible « feed-back » sur la pertinence des attentes exprimées par la sphère économique (degré de correspondance entre les besoins identifiés ex-ante et leurs réalités ex-post...).

L'inversion de la logique entre l'offre et la demande a ainsi permis de focaliser l'énergie et l'attention du système de formation sur les attentes de la sphère productive, qui a par ailleurs elle-même considérablement fait évoluer leur nature. Le poids de la logique de la demande s'est renforcé via le développement de la démarche compétence.

- le développement de la démarche compétence

La rupture du mode de production générée par la crise des années quatre-vingt a provoqué une profonde remise en cause du taylorisme. La division traditionnelle du travail ne se satisfait plus de la parcellisation des tâches. L'introduction de l'informatique, du travail industriel en ligne, des exigences qualité..., requièrent certes un savoir général et technique, mais aussi un savoir-faire constitué de nombreux aspects comportementaux (initiative, travail en équipe, adaptabilité...). Cet accroissement du volume et de la densité des capacités que chaque individu doit mettre en pratique traduit l'émergence d'un important mouvement, celui du développement des compétences professionnelles. De cette dynamique, il paraît important de retenir l'idée selon laquelle une compétence ne peut exister et être observé que si elle est mise en œuvre, en particulier en situation réelle de travail ou de vie sociale. Les conséquences d'une telle proposition sont importantes sur la sphère de la formation : cette dernière apparaît de moins en moins comme un moment d'accumulation de connaissances y compris pratiques, mais de plus en plus comme une mise en action de connaissances, comme un savoir-agir dans un contexte donné, fortement finalisé par les attentes de la sphère économique.

² J.J. Paul (1987) retient « l'idée que le marché du travail est structuré par les politiques des entreprises et que les individus définiront, dans le cadre d'une part de leur contraintes propres et d'autre part des contraintes imposées par cette structuration, leur stratégie ».

En définitive, ce mouvement d'inversion de la logique de l'offre de formation par une logique de la demande et de développement de la démarche compétence a profondément modifié le statut de la formation : de savoir, cette dernière est devenue « savoir-agir ». Cette évolution constitue un premier élément explicatif de l'émergence et de la valorisation de la « posture d'acteur » comme élément propice au rapprochement entre territoire et formation. Le second facteur réside dans les transformations opérées au niveau spatial.

II.2) La dimension spatiale : du local passif au territoire actif

II.2.1) Les démarches de décentralisation

Jusqu'aux années quatre-vingt, le volet formation du code du travail (loi de 1971 et suivantes immédiates), est élaboré selon une approche « jacobine » à la fois nationale et de branches. Les lois de décentralisation (1983) bousculent cet édifice et attestent de la perte de centralité de l'Etat dans le processus de développement et de mise en place des politiques publiques. Leur impact est de différentes natures :

- elles légitiment les espaces infra nationaux : un niveau régional est institutionnalisé avec la création des Conseils régionaux ou encore celle des bassins d'emploi qui sont, par exemple, considérés comme une source possible d'informations avec les tentatives de développement des Comités locaux de bassin d'emploi (CLBE).

- elles favorisent l'émergence et l'implication d'un nombre croissant d'institutions. Sans que cette liste soit exhaustive, les acteurs présents recouvrent les caractéristiques suivantes :

* les entreprises : elle ne constitue pas une entité homogène (cf. taille, secteurs d'activité, localisation des centres de décisions...). Certaines d'entre elles, disposant de par leur taille d'une position dominante, structurent le marché local du travail. Et si elles détiennent des informations en matière de besoins de qualification, elles manifestent une volonté ou une capacité variable à formaliser et à transmettre les informations possédées. De même, leur capacité d'organisation collective (branches, OPCA...) est incertaine à un niveau infra.

* les collectivités territoriales : elles disposent de compétences déléguées dont l'exercice se traduit par la mise en place de politiques publiques. Elles ne sont pas exemptes de conflits d'intérêts et peuvent être animées de logiques concurrentielles, de risques de gaspillages ou d'inefficacité (effets de débordement).

* les administrations de l'Etat : repositionnées par un mouvement de déconcentration parallèle à celui de la décentralisation, elles déclinent les objectifs nationaux et les adaptent aux réalités locales. Elles sont présentes sur l'ensemble du territoire à un niveau infra fin.

* les organismes de formation et structures d'éducation : ils se caractérisent par une grande diversité institutionnelle (lycées, organismes de formation continue...). Ils peuvent se

différencier selon des logiques de spécialisation, de réputation... tout en étant prêts, à des degrés variables, à construire des compromis avec d'autres partenaires.

* structures intermédiaires : formés d'institutions publiques ou privées comme Pôle Emploi, Maison de l'Emploi et de la Formation, cabinets de recrutement, missions locales, agences d'intérim, associations de développement économique et d'insertion, structures d'orientation..., leur rôle est d'assurer une fonction d'intermédiation entre offreurs/demandeurs de formation ou d'emploi. Cela se concrétise par une aide à la construction et à la coordination entre différents acteurs (entreprises, organismes de formation...) autour d'un intérêt commun, ou encore à « effectuer un travail de traduction des représentations, de formalisation des attentes, voire leur transformation afin de faciliter les rencontres ».

- elles participent au développement d'un nouveau mode de relations, la gouvernance

En suivant le point de vue de Kooiman et Van Vliet, la gouvernance correspond soit « à la création d'une structure ou d'un ordre qui ne peut être imposé de l'extérieur, mais qui résulte de l'interaction d'un grand nombre de gouvernants qui s'influencent réciproquement », soit « à des mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et des sanctions de la puissance publique... et qui visent à créer les conditions d'un pouvoir organisé et d'une action collective » (Stoker, 1988).

« Cette coordination d'activités interdépendantes peut revêtir plusieurs niveaux qui se différencient ou se complètent (Jessop, 1998):

- des réseaux interpersonnels dans lesquels les individus représentent eux-mêmes et/ou leurs systèmes fonctionnels, mais ne sont pas mandatés pour engager tel ou tel organisme ou organisation ;

- l'auto-organisation des relations inter-organisationnelles fondée sur la négociation et la coordination positive³ ;

- le pilotage intersystémique, plus programmatique et axé sur des missions ... qui repose sur la prise en considération des répercussions défavorables possibles de ce que l'on fait sur des tiers ou sur d'autres systèmes et le fait de savoir faire preuve de retenue en tant que besoin. »

Ainsi, la décentralisation en créant des espaces institutionnels originaux, en favorisant l'émergence et l'implication d'un nombre croissant d'acteurs, en participant au développement de la gouvernance, a conféré un nouveau statut à la dimension infranationale. Néanmoins, ce niveau régional et infra reste inscrit dans une logique « d'espace réceptacle » plutôt que dans celle de « lieu d'initiative ». Le ciblage local de mesures nationales est d'autant plus aisé à réaliser que les populations viviers sont identifiées. Les zones géographiques de recrutement pour les lycées, de zones CFI (Crédit

³ Ce qui suppose une alliance stratégique axée sur des tâches à accomplir et reposant sur une coïncidence d'intérêt (perçue ou construite) et sur une maîtrise... des ressources interdépendantes nécessaires pour produire un résultat commun jugé... profitable

Formation Individualisé), de bassins de formation ou encore de groupes locaux de formation (Conseil régional de Bourgogne) en constituent des exemples

Mais, concomitamment au développement du local et à son usage essentiellement passif (réceptacle, lieu ressource...), un recours plus actif de l'infranational apparaît avec la mobilisation croissante à la notion de territoire. Réservée initialement au développement économique (la production, l'emploi), cette approche gagne progressivement d'autres sphères, comme celles de l'action sociale, de la santé ou encore de la formation. Une relecture du local s'engage via la démarche de territoire-projet.

II.2.2) le territoire - projet

La notion de local est principalement le résultat d'un découpage. Celle de territoire intègre certes cette première approche, mais y ajoute les démarches d'un lieu projet, d'un construit.

- Quelle que soit sa nature, un territoire implique l'existence de frontières ou de limites. Il ne se réduit pas à une entité juridique...Ce n'est pas le terroir, ni l'aire de chalandise de la ville. Il ne se réduit davantage à l'enracinement paysan dans un lieu, ni aux attachements des citoyens à un quartier, ni aux lieux fréquentés.

- Pour Perat et Zimmerman (2003) , il est « un construit, c'est-à-dire à la fois le cadre et le résultat de stratégies d'acteurs, et pas seulement un réceptacle de l'activité économique. »

- De son côté, après avoir rappelé que «comme toute action, le développement ne peut se penser que situé dans un espace-temps, et la notion de territoire désigne précisément cette entité tout à la fois espace d'accumulation de ressources et espace de transformation, c'est-à-dire de projet et de volonté ... », G. Jobert (2010) précise que « cette entité n'accède au statut de territoire qu'à partir du moment où elle se met en mouvement, établit des connexions entre acteurs proches ou plus lointains, associe des ressources en vue de la réalisation d'un projet, voire d'un destin, partagé ... Un espace est territoire à partir du moment où il est l'arène d'une intentionnalité collective »

De la prise en compte de cet ensemble d'éléments, il en ressort que le recours à la notion de territoire suppose la réunion des éléments constitutifs suivants :

| |
|--|
| Un construit, à la fois le cadre et le résultat de stratégie d'acteurs |
| Un espace d'accumulation des ressources |
| Un espace de transformation |
| Un lieu de projet, d'intentionnalité collective |

II.3) la convergence formation – territoire

Alors que la formation et le local vivent dans deux mondes relativement éloignés, aux intersections peu construites, l'introduction de ce vecteur commun, « l'acte d'agir », permet un rapprochement entre formation-compétence et territoire-projet.

Nous avons vu que la démarche compétence favorise l'élargissement et l'enrichissement du champ de la formation. Elle permet aux apprenants et institutions de changer de posture en les faisant devenir des acteurs plus actifs dans la sphère emploi-formation. Nous passons ainsi de l'équation « formation = savoir », à celle de « formation = compétence savoir agir ».

Par ailleurs, nous avons observé que le territoire recouvre une définition plus large que celle du local et que la réalité de territoire prenait tout son sens que si l'intentionnalité et la démarche de projet sont présentes. L'approche territoire n'existe que dans la mesure où une démarche d'action est mise en œuvre. Cette notion par essence recouvre la compétence savoir agir.

Dès lors, on peut considérer que l'introduction de la démarche compétence ainsi que celle de lieu projet, en conférant une dimension clé à l'action, permet de saisir la nature et l'ampleur du rapprochement entre formation et territoire. L'acteur territoire et l'acteur formation connaissent de nouvelles modalités de mobilisation.

Au demeurant, d'autres entités du développement économique ou social au niveau local ont connu ce type d'évolution. Ainsi que l'indique en particulier Larceneux et Bel (2007), la notion de proximité sociale est ainsi mobilisée : « Les actions économiques sont en partie enserrées dans un réseau de relations ou un contexte social. Des relations d'engagements durables qui réduisent les comportements opportunistes (idée de loyauté fondée sur la confiance) sont encouragées ». Le concept de réseau est aussi souvent évoqué. « Il sert à désigner les ajustements locaux négociés et les formes d'organisation » ou encore, il permet « de penser la réalité non pas en termes de groupes d'individus ou d'acteurs, mais de relations qui jouent un rôle structurant ». La notion d'interaction permet aussi de décrire des situations du type « systèmes productifs locaux » au sein desquels un ensemble d'entreprises peut s'associer pour agir en commun afin de répondre à leurs besoins.

En définitive, il ressort que le rapprochement entre territoire et formation via « l'acte d'agir », participe d'une dynamique générale d'enrichissement des relations spatiales. Il convient, à l'issue de la présentation de notre première hypothèse, d'aborder notre deuxième point de discussion relatif au rôle que peuvent jouer les Comités Territoriaux Formation.

III) Les Comités Territoriaux Formation

La thématique des Comités territoriaux Formation est abordée tout d'abord en resituant leur place entre la définition du territoire que nous avons retenue et la mise en œuvre du service public de la formation. Puis nous évoquerons la finalité de ces comités ainsi que les principes de leur construction.

III.1) Articulation entre comités, territoire et service public.

| Définition du territoire | Mots relais | Traductions politiques dans le cadre du service public de la formation (délibération CRB du 29 juin 2009) | Traductions opérationnelles |
|--|--|---|--|
| Un construit, à la fois le cadre et le résultat de stratégie d'acteurs | <ul style="list-style-type: none"> - Construit - Stratégie d'acteur | <ul style="list-style-type: none"> - créer une instance politique déclinée sur chaque territoire, présidée par un élu du CRB | <ul style="list-style-type: none"> - Comités territoriaux formations - établir des connexions entre acteurs - rechercher le bon positionnement, le point d'équilibre dans le partage des responsabilités entre le niveau régional et les niveaux infra |
| Un espace d'accumulation des ressources | <ul style="list-style-type: none"> - Ressources | <ul style="list-style-type: none"> - réaliser un état des lieux et diagnostic partagé - intégrer l'ensemble des prestations constitutives d'un parcours de formation - identifier les tendances structurantes | <ul style="list-style-type: none"> - caractériser l'offre de formation ; offre à rayonnement local ou inter-local - analyse de la demande économique dans ses différentes dimensions : emploi/santé/insertion/transport ... |
| Un lieu d'intentionnalité collective, un lieu de projet | <ul style="list-style-type: none"> - Intentionnalité collective - Projet | <ul style="list-style-type: none"> - impliquer fortement les différents acteurs politiques de ces territoires - déterminer les pistes d'action avec les participants au SPRFPC | <ul style="list-style-type: none"> - favoriser l'émergence de projets et caractériser la nature de l'intervention |
| Un espace de transformation | <ul style="list-style-type: none"> - Transformer | <ul style="list-style-type: none"> - viser à une évolution des relations que le CRB entretient tant avec ses partenaires que ses prestataires | <ul style="list-style-type: none"> - organiser la gouvernance (partager l'exercice du pouvoir tout en conservant le leadership)... - co-construction de la démarche d'évaluation |

III.2) Finalités

Inscrit dans le contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDF), les objectifs des comités territoriaux formations sont ainsi formulés :

« Ce dialogue territorial ainsi renouvelé a pour finalité la prise en compte des propositions ou observations émanant des territoires lors de la construction ou l'adaptation des dispositifs régionaux.

La territorialisation de la formation professionnelle sous l'impulsion du Conseil régional au sein du service Public Régional de la Formation Professionnelle Continue (SPRFPC) nécessite de :

- développer une approche renouvelée du dialogue territorial dans une perspective de développement local ;
- développer la démarche de diagnostic territorial partagé ;
- favoriser l'implication des différents acteurs qui composent les territoires ;
- favoriser l'appropriation par les acteurs locaux des mesures du SPRFPC, des orientations régionales ou sectorielles en matière de formation, ainsi que des capacités d'intervention des acteurs de la formation professionnelle ;
- faire émerger une réflexion et des propositions ou observations relatives aux enjeux de chacun des territoires observés. »

Il en ressort que l'acception « territoire de formation » existe et détient sa légitimité de par l'intention et la volonté politique du Conseil régional d'organiser l'action publique en matière de formation. Il peut être considéré comme un point de rencontre, un point de convergence opérationnel entre d'une part la déclinaison et la mise en œuvre des orientations politiques régionales, d'autre part les attentes des acteurs économiques au niveau local ou inter-local. Il constitue à la fois un espace politique, un espace de gouvernance de projet-formation, un espace de réponse-formation, et un espace de régulation-formation aux besoins des territoires économiques.

Recourir à la notion de territoire de formation ne signifie pas pour autant que l'on inverse totalement le sens donné au couple emploi-formation, avec une dominante in fine de la demande économique. L'analyse de l'emploi, des besoins en compétences et qualifications reste le point d'entrée de la démarche. L'offre de formation demeure une réponse à la demande socio-économique. Mais la notion de territoire permet de d'instaurer une dialogue plus large. Ce point de vue implique que les zones d'emploi, lieux réels où les gens habitent et travaillent, constituent la référence privilégiée pour la construction des territoires de formation.

III.3) Principes de construction des territoires de formation

Le territoire de formation, issu d'une volonté politique, agrégat de zones d'emploi, relève de plusieurs logiques (économique, de développement, de compétences, de traitement du chômage...). Sa construction passe par le recours à une démarche multicritère.

Il est d'une taille:

- inférieure à la région afin de favoriser l'instauration d'une relation de proximité ;
- supérieure aux petites zones d'emploi afin de ne pas inscrire la gestion de l'appareil de formation dans des espaces géographiques étroits où les individus seraient supposés « tout trouver » ;
- favorisant la lecture et l'analyse synthétique ou ciblée des informations relatives à la demande économique, la demande sociale...
- adaptée à l'organisation d'une « gouvernance de projet » : un nombre suffisant d'acteurs pour créer des connexions, mais aussi pas trop élevé pour éviter des paralysies ;
- reflétant la richesse de l'appareil de formation, en termes de nombre de spécialités, de niveaux de formation et de possibilités de formation de développement personnel ... ;
- pertinente tant pour une réflexion relative à la formation initiale qu'à la formation continue ;
- facilitant le repérage des aires de mobilité inter-local des formés ;
- impliquant une logistique d'organisation adaptée, souple, non bloquante ;
- permettant de rendre lisible la politique du Conseil régional en associant élus et territoires de formation.

Le territoire de formation résulte, ainsi, du compromis construit (ou à construire) entre tous ces paramètres.

IV) Les Comités Territoriaux Formation et la politique d'intervention régionale en matière de formation

Deux pistes de réflexion se dégagent : la première est relative à la possibilité offerte par les CTF d'articuler plus étroitement à un niveau infra les données socio-économiques et les politiques d'intervention, la seconde est liée à l'opportunité ouverte par ces mêmes CTF de construire une démarche de service public de la formation qui renouvelle les modalités de construction de l'offre de formation pour les demandeurs d'emploi.

IV.1) Comités territoriaux, données socio-économiques exogènes et politiques d'intervention

S'interroger sur le rôle structurant de la formation dans un territoire-projet nécessite de construire une grille d'analyse qui identifie les différentes articulations existant entre données contextuelles et objectifs de formation.

Ce tableau ci-après propose, ainsi, de donner un statut aux informations disponibles de telle sorte qu'une bijection entre les données identifiées et la thématique d'une politique puisse être formulée. Le classement s'effectue selon un ensemble d'informations qui distingue cinq items : les caractéristiques rencontrées, le niveau pertinent d'analyse, les situations induites, des exemples et enfin les politiques d'intervention possibles.

Cet ensemble d'informations est structuré selon une double approche. La première s'intéresse au caractère endogène ou exogène de la démarche. Dans la mesure où le territoire est l'initiateur de la démarche, nous nous situons dans le cadre d'une démarche endogène. A l'inverse, si le territoire est le relai d'une initiative extérieure, il sera question d'une logique exogène.

La seconde est relative à une démarche de classement des caractéristiques existantes. Dans le cas de la logique endogène, par exemple, quatre grands modes de regroupement des informations est proposé :

- les emplois, les compétences, les attentes/formations ou encore les caractéristiques des publics ne sont pas propres à un territoire. Dès lors, les besoins sont identiques quel que soit le territoire ;

- les emplois/compétences, les caractéristiques des publics identifiés sont propres à un territoire et constituent un point saillant ;

- les emplois/compétences identifiés sont liés à un désajustement conjoncturel (ex : emplois dits en tension...);

- la politique d'emploi local est structurée par les grosses entreprises (interférence sur les modalités de recrutement des PME/PMI).

Selon le cas, les politiques d'interventions peuvent être considérées soit comme des politiques de rattrapage, soit de régulation ou encore de valorisation.

Logique endogène

| Caractéristiques existantes | Niveau pertinent d'analyse | Situation induite | Exemples illustratifs | Territoire de projet Nature des politiques d'intervention |
|---|--|--|---|---|
| Les emplois, compétences, attentes/formations, les caractéristiques des publics ne sont pas propres à un territoire. Les besoins sont identiques quel que soit le territoire. | Secteur professionnel, puis déclinaison locale | - effet retard local → offre de compétences dans un territoire donné < à celle des autres territoires - effet surdimensionnement local → offre de compétences dans un territoire donné > à celle des autres territoires | - Formation de maçons, de serveurs, d'aides-soignants | Politique de rattrapage Politique de régulation (réductrice) |
| Les emplois/compétences, les caractéristiques des publics identifiés sont propres à un territoire et constituent un point saillant | Territoire | - Quelles spécificités / points saillants (force/faiblesse) | - Pôle d'excellence formation (PRIG, Céramique) | Politique de valorisation Politique de rattrapage |
| Les emplois/compétences identifiés sont liés à un désajustement conjoncturel (ex : emplois dits en tension...) | Territoire | Identification d'un désajustement conjoncturel offre/demande | - Ouverture, sur une courte période, de plusieurs surfaces commerciales à Cosne S/ Loire) | Politique de rattrapage |
| Politique d'emploi local structurée par les grosses entreprises (interférence sur les modalités de recrutement des PME/PMI) | Territoire | Zone de concurrence entre grosses entreprises et PME/PMI | | Politique de complément/compensation |

Logique exogène

| Caractéristiques existantes | Niveau pertinent d'analyse | Situation induite | Exemples illustratifs | Territoire de projet Nature des politiques d'intervention |
|--|--|---|--|--|
| Une offre de formation... est à répartir sur l'ensemble des territoires | Secteur professionnel, puis déclinaison locale | Les caractéristiques socio-économiques des territoires interviennent peu | Formation de formateurs à l'environnement durable... | Politique d'équité |
| Offre de services : ce qui est apporté à un territoire donné peut l'être pour un autre | Secteur de formation ou professionnel, puis déclinaison locale | Les caractéristiques socio-économiques des territoires ne constituent pas un obstacle. Rien ne s'oppose au transfert d'un territoire à un autre | Accord cadre stratégique de développement des fonctions, compétences, métiers transversaux (cf. Gacet) | Politique d'essaimage |
| Offre ciblée de formation ou d'accroissement des compétences | Secteur professionnel, puis déclinaison locale | Les conditions sont réunies ou favorables pour l'accueil d'un projet et son développement dans un territoire donné et pas dans un autre | | Politique de spécialisation |
| Axes politiques du Conseil régional | Secteur professionnel, puis déclinaison locale | Mobilisation des acteurs d'un territoire | Développement de l'éolien... | Politique de d'essaimage Politique d'innovation |

En complément à ce premier élément d'articulation entre comités territoriaux, données socio-économiques et politiques d'intervention, nous évoquerons un second cas de figure, celui de l'articulation entre comités territoriaux et les publics de faible niveau de formation.

IV.2) CTF et offre de formation pour des publics de faible niveau de formation

Bien qu'il soit admis que la demande économique structure in fine la construction d'une formation qualifiante (cf.II.1), il apparaît que les formations à destination des populations de faible ou très faible niveau de qualification se construisent selon une dynamique de projet-territoire plus largement fondée sur une logique de l'offre.

Deux démarches, en cours sur la période 2010-2014, illustrent ce propos : la première renvoie à la mise en place des plateformes d'accompagnement à la qualification (PAQ), la seconde correspond au développement de l'opération intitulée GACET sur les fonctions et métiers transversaux.

IV.2.1) les Plateformes d'Accompagnement à la Qualification (PAQ), parties prenantes du Service Public de la Formation, s'adressent aux « demandeurs d'emploi » en particulier ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi, ceux qui sont les plus en difficulté. Elles ont pour objectif de proposer des parcours individualisés de formation en vue d'accéder à une formation qualifiante. L'intérêt de cette démarche est due, entre autres, à deux spécificités : d'une part cette action n'est pas financée à l'heure-stagiaire mais selon la règle de la « juste compensation des parcours engagés ». Celle-ci incite à ne pas raisonner selon un « mode consommation d'heures de formation financées » mais selon un « système offre potentielle à mobiliser en partie ou en totalité selon la nécessité ». D'autre part cette action s'appuie sur une combinaison de trois types de prestations généralement dissociées : le projet professionnel, l'accompagnement / remédiation et l'accès au prérequis afin de créer les conditions favorables à l'accès à une formation qualifiante. Par ailleurs, vis-à-vis des organismes de formation, la demande du Conseil régional est explicite : dans la mesure où aucun d'entre eux n'est capable d'offrir toutes les prestations requises, une étroite collaboration est à organiser entre eux.

Cette plateforme d'accompagnement à la qualification réinterroge le débat offre/demande de deux manières.

- tout d'abord, elle renvoie à une situation dont la caractéristique principale est la « permanence », celle d'un nombre importants d'individus munis d'un bagage limités, souvent sans projet professionnel défini. Cet état requiert de disposer sur un territoire donné d'une offre continue de formation adaptée à ces publics. Et si la demande sociale existe, l'enjeu se situe plutôt sur les conditions à réunir pour déclencher une appétence à la formation et à utiliser l'offre présente.

- ensuite, elle légitime le territoire comme niveau pertinent de régulation de l'offre. Cet échelon paraît propice à la mobilisation des organismes de formation, en particulier pour organiser leur complémentarité, pour assurer une coordination entre structures en vue d'organiser les parcours de formation, enfin pour gérer une relation de proximité avec les individus. Telles que, ces formations peuvent participer d'un élément constitutif d'une démarche de projet de territoires.

IV.2.2) Gestion Anticipée des Compétences et des Emplois sur le Territoire (GACET): à destination des salariés et des demandeurs d'emploi, initiée par un ensemble de partenaires (2010) comme l'Etat (Préfet, Recteur), CRCI, CGPME, MEDEF, pilotée par la Région, cette opération part du constat suivant : « il s'avère extrêmement délicat de conjuguer la demande économique dans ses multiples composantes (évolution des métiers, des

technologies, des marchés et aussi innovation et apparition de nouveaux métiers ou activités humaines) et la demande sociale dans ses diverses dimensions (reconnaissance des compétences acquises et développées dans les activités professionnelles, souhait de conversion vers d'autres métiers ou postes ou encore volonté d'échapper aux pauses déstructurantes que constituent les périodes de non-activité ou de chômage).

Pour résoudre cette équation, ces différentes institutions ont décidé d'engager un partenariat fondé sur « les compétences, les fonctions et les métiers transversaux ». Leur intervention est établie sur « une nouvelle répartition dans l'initiative et la prise en charge de la formation entre les pouvoirs publics, les entreprises et les individus ». En ce qui concerne les entreprises, il s'agit « de développer de manière structurelle, par leur capital humain, leur compétitivité, leur réactivité, leur adaptabilité dans un contexte de globalisation de l'économie... ». Pour ce qui est des individus, il est question de « développer leur employabilité ou leur mobilité professionnelle choisie, par une meilleure maîtrise de leur orientation et du développement de leurs compétences, par un dépassement des clivages liés aux statuts. Il s'agira de mettre en place des parcours professionnels diversifiés, en privilégiant les compétences les plus transférables aux fins de sécurisation des parcours professionnels »... « Cette démarche s'inscrit dans la logique globale de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les territoires... ».

Le raisonnement sous-jacent à cette action est fondé sur le constat que les personnes de faible niveau de formation ayant une mobilité géographique réduite (limite du bassin d'emploi), il convient plutôt de faciliter leur mobilité professionnelle. Pour ce, sur un territoire donné et dans les entreprises qui le caractérisent, « il est nécessaire de mettre en œuvre une méthode permettant de repérer les activités partagées par famille de métiers (troncs communs d'activités) et par la suite les compétences transversales à ces métiers ». Dans la mesure où certaines compétences sont présentes dans une autre entreprise d'un même territoire, l'hypothèse émise est de considérer qu'il sera plus aisé pour un individu licencié de valoriser ses compétences dites « transversales » en les faisant valoir précisément dans cette autre entreprise et d'acquérir, par ailleurs, au moyen d'une formation celles qui lui manquent. L'image « d'amortisseur de risque » pour un individu est souvent utilisée.

Cette démarche est fondée sur deux enjeux :

- qu'une offre de formation au sens large du terme (cf. II) soit organisée dans un territoire donné de telle sorte que l'acquisition progressive, par la population de faible niveau de formation, de cet ensemble de compétences transversales puissent se réaliser.

- que les acteurs locaux soient en mesure de travailler ensemble pour mener les analyses et proposer les parcours adéquats. Coordonner les acteurs concernés et les énergies pour rendre active l'offre de formation vis-à-vis des usagers du territoire constitue un des objectifs majeurs de ces CTF. La notion de projet collectif est explicite.

Ainsi, pour ces populations de faible niveau de qualification, que ce soient au moyen des PAQ ou de GACET, il ressort que la remédiation à leur situation s'inscrit plutôt dans une logique d'offre de services permanente que celle de la réponse à une demande économique. Le territoire est explicitement identifié comme le lieu où une offre doit se construire en mobilisant l'ensemble des acteurs, en proposant une offre permanente de formations dont les individus, souvent peu enclins à le faire, doivent se saisir. A cet égard, il est significatif que la fiche CTF du CPRDF identifie explicitement deux publics, à la fois les demandeurs d'emploi et les salariés, et que l'élaboration d'une offre formation/compétence participe de la démarche territoriale en visant à la prise en main par les acteurs locaux concernés de leurs projets.

Conclusion

Ce travail s'est proposé d'analyser les actuels rapprochements, ou ceux qui sont en cours de développement, entre la thématique du territoire et celle de la formation, ainsi qu'aux éléments explicatifs d'une telle évolution. Il en ressort d'une part que le rapprochement et la convergence entre territoire et formation résultent du rôle grandissant accordé au « savoir-agir » dans notre société, d'autre part que les Comités Territoriaux Formation, traduction opérationnelle de ce rapprochement, ouvrent de nouvelles modalités de construction d'une offre de formation et d'une politique d'intervention régionale.

La mise en œuvre de ces CTF s'inscrit d'ailleurs dans un continuum d'une convergence entre local et formation. Ce dernier débute, ainsi que nous l'avons évoqué, de façon généralisée à la fin des années quatre-vingt, par la mise en place du Crédit Formation Individualisé du Ministère de la Formation Professionnelle ou des bassins de formation du Ministère de l'Éducation Nationale... L'initiative récemment prise par le Conseil régional vise à enrichir cette démarche par le recours à la formation professionnelle comme un input au service d'un territoire. Projet de territoire et projet de formation deviennent interdépendants.

La construction de ce processus se déroulera sur plusieurs années à l'issue desquelles un bilan pourra être dressé⁴. Néanmoins, plusieurs interrogations sur les limites de cette démarche peuvent être d'ores et déjà versées au débat.

L'une d'entre elles porte sur la nature du territoire : selon qu'il soit à dominante rurale ou urbaine, de petite ou de grande taille, les leviers d'intervention que constituent la mobilisation des acteurs et la richesse de l'offre de formation locale ne jouent pas le même rôle. Dans une zone caractérisée par une ville de taille moyenne entourée d'espaces ruraux, l'articulation projet/acteurs/formation constitue un possible vecteur de développement : les

⁴ A ce jour, cinq CTF ont été institués en Bourgogne. L'essentiel de la démarche a consisté à installer « politiquement » ces comités. A ce stade des premières rendez-vous, le fait que des acteurs locaux aient pu se rencontrer dans l'optique de trouver des « solutions sur mesure » pour résoudre les problèmes identifiés a fait l'objet d'un consensus largement partagé.

acteurs sont physiquement identifiables, les échanges relativement « aisés » à construire... A l'inverse, dans une zone urbaine du type capitale régionale, cette articulation est plus complexe et lourde à mettre en œuvre. Les acteurs sont moins identifiés par leur engagement personnel que par le poids des institutions qu'ils représentent. La notion de territoire est souvent gommée par celle d'agglomération où l'intentionnalité collective est moins présente.

La taille d'un territoire ne joue pas uniquement sur la nature de l'engagement des acteurs. Elle intervient aussi sur le lien entre niveau de formation et espace géographique. A cet égard, le territoire tel que nous l'avons défini paraît pertinent pour aborder les formations de niveau V, voire IV (Giffard, Guégnard, Perrier-Cornet, 2005). Il n'en plus de même pour les formations de niveau III et plus pour lesquelles l'échelon interrégional intervient. Et si le territoire se révèle pertinent pour valoriser l'effet levier de la formation professionnelle continue, il n'en pas nécessairement de même pour la formation initiale où le temps intervient comme une variable supplémentaire complexifiant les dynamiques recherchées (entre la décision d'ouvrir une formation de type baccalauréat professionnel et la mesure de l'insertion professionnelle – cf. enquête IVA-IPA - cinq ans se sont déroulés).

La valorisation du territoire n'est d'ailleurs pas le signe de l'obtention automatique de gains. Une concurrence entre espaces locaux, source d'inefficacité, est possible. Des sous ou surinvestissements peuvent générer des gaspillages (cf. effets de débordements). Le risque de rajouter un niveau supplémentaire de confusion dans le « mille feuilles » actuel de la formation et de l'emploi n'est pas à négliger. La dépendance des projets de territoire à la « qualité » des porteurs locaux, la nécessité d'optimiser l'usage des moyens existants dans une période de financements publics de plus en plus rares, la difficulté d'inscrire dans le temps l'investissement local constituent des facteurs aux effets potentiellement négatifs sur l'issue positive attendue de la démarche des CTF.

Bibliographie

Bel M. (2007), « Formation et territoire : des approches renouvelées », *Formation Emploi*, n°97, pp. 67-80

Giffard A. (1999), *L'analyse du rôle de la formation professionnelle continue comme outil de politique économique dans les régions. Période considérée : 1986-1992*. Thèse de Doctorat en Science Economique. Université de Bourgogne, 412 p.

Giffard A., Guégnard C., Perrier-Cornet F. (2005), *Quel territoire pour construire la relation formation emploi ?* Colloque du Réseau d'Analyse Pluridisciplinaire des Politiques Educatives (RAPPE). "Les territoires de l'éducation et de la formation", Aix-en-Provence, 26-27 mai 2005.

Jessop B. (1998), « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, pp.31-49.

Jobert G. (2010), « Éditorial du dossier développement des territoires et formation (1) », *Éducation permanente*, n°184, pp. 5-8

Larceneux A. (2007), « Formation et territoire : des liens multiples et complexes, mais décisifs », *Formation Emploi*, n°97, pp. 81-88

Perrat J. et Zimmermann J.B. (2003), « Stratégie des firmes et dynamiques territoriales », in Dupuy C. et Burmeister A. (dir.), *Entreprises et territoires : les nouveaux enjeux de la proximité*, Paris : La documentation française, p. 17

Préfecture de la région Bourgogne, Rectorat de l'académie de Dijon, Conseil régional de Bourgogne, MEDEF, CGPME, CRCI Bourgogne (2010), *Accord cadre stratégique de développement portant sur les compétences, les fonctions et les métiers transversaux (2010-2014)*, 27 p. En ligne sur http://www.region-bourgogne.fr/download.php?voir=0&document_id=5914 (page consultée le 30 avril 2013)

Préfecture de la région Bourgogne, Rectorat de l'académie de Dijon, Conseil régional de Bourgogne (2010), *Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle (CPRDF)*, 80 p.. En ligne sur http://www.region-bourgogne.fr/download.php?voir=0&document_id=8396 (page consultée le 30 avril 2013)

Stoker G. (1988), « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, pp. 18-30.