

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, août 2012, numéro

95 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

LA DIFFICILE CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DE FORMATION TERRITORIALISÉE EN ÎLE-DE-FRANCE

Jules Simha

CEE

Carole Tuchsirer

CEE

Les régions, aujourd'hui compétentes en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, s'efforcent d'adapter leurs actions au plus près des besoins de leurs populations. Pour poursuivre cet effort, elles s'engagent dans la voie de la « territorialisation ».

La mise en place par le conseil régional d'Île-de-France d'un programme qualifiant territorialisé, porté localement par les communautés d'agglomération, laisse apparaître les difficultés à appréhender les contours du « territoire pertinent » en matière de régionalisation de la formation.

Trois exemples illustrent ces difficultés, et chacun souligne à quel point le « territoire pertinent » ne peut être désigné à partir d'un seul et unique critère tel que le partenariat local, l'espace géographico-administratif ou le projet. En définitive, seule une conjonction de ces trois dimensions semble en mesure d'en faire avancer la définition.

Objet de réformes successives depuis la loi fondatrice de juillet 1971, la formation professionnelle est parfois considérée comme le remède à de nombreux maux sociaux (Brucy, 2007). Son évolution semble attester, de la part des acteurs publics, d'un effort croissant pour l'adapter aux besoins du marché du travail, des entreprises et des demandeurs d'emploi. Les régions, reconnues (au fil des lois de décentralisation) compétentes en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, et dont le rôle s'est progressivement renforcé, s'inscrivent dans ce contexte et cherchent, chacune, les moyens de parvenir à cet ajustement. Elles paraissent converger vers une volonté de « territorialiser » leur politique de formation professionnelle, c'est-à-dire de tenir

compte des spécificités des « territoires » dans la construction de leur catalogue d'actions.

Si l'idée de « territorialisation » semble bien partagée, elle ne saurait occulter les nombreux problèmes que soulève la définition du « territoire », notion polysémique souvent associée à un discours louant les vertus de la proximité (Autès, 2000). À ce titre, la création et l'opérationnalisation, par la région Île-de-France, d'un programme qualifiant territorialisé (PQT) laissent apparaître les difficultés à appréhender les contours de cette réalité abstraite : qu'est-ce qu'un territoire ? À partir de quels critères et selon quelle méthode en déterminer la pertinence ?

● Les enjeux d'un programme de formation mieux « régionalisé »

En premier lieu, il convient de préciser que le conseil régional d'Île-de-France (Crif) a longtemps articulé sa politique de formation professionnelle uniquement à son programme de formation régional. À l'inverse de l'idée de territorialisation, ce dernier adopte une vision globale des besoins en formation professionnelle et les traite, en conséquence, au niveau régional, c'est-à-dire sans que les acteurs locaux (agence Pôle emploi, mission locale, maison de l'emploi, Plie, organisme de formation, etc.) y soient associés. Le résultat renvoie, selon les propos d'un représentant du Crif, à la métaphore d'un « paquebot formation régionale » : ce programme, bien que conséquent, souffrirait d'un manque de souplesse et d'une difficulté à capter les spécificités locales de la demande de formation. Autrement dit, « le paquebot [aurait] du mal à desservir les criques », et certains besoins ne seraient pas pourvus.

Le processus de territorialisation vise à l'inverse à mettre en œuvre des actions élaborées à partir des besoins en emplois locaux, en prenant en compte les obstacles à la formation (transports, garde d'enfants, illettrisme, etc.). Mais cette dernière doit aussi faire l'objet d'une démarche globale, articulée à des enjeux de développement économique. Dans cette perspective, l'Île-de-France, à l'instar d'autres régions, décide de s'engager dans la voie de la territorialisation afin de compléter son programme de formation régional.

Cette nouvelle ligne directrice prend la forme, fin 2008, du « programme qualifiant territorialisé » (PQT, cf. encadré 1). Présenté par le Crif comme un outil novateur, le PQT est censé faire intervenir les acteurs locaux dans l'identification des besoins de formation et dans la construction d'une offre adaptée. Le partenariat entre ces derniers et la région répondrait à la logique de contractualisation. Aussi, afin de pouvoir contractualiser avec les acteurs locaux, le Crif demande-t-il à ces derniers de se structurer autour d'un « porteur », une entité cosignataire, juridiquement capable de s'engager avec la région, de gérer les questions quotidiennes posées par le PQT et de recevoir les subsides régionaux nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle action de formation.

Encadré 1

LE PROGRAMME QUALIFIANT TERRITORIALISÉ (PQT)

En Île-de-France, la territorialisation de la formation professionnelle trouve sa traduction dans le « programme qualifiant territorialisé » (PQT), un outil de contractualisation triennal entre la région et les communautés d'agglomération. À destination des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, il soutient des actions de formation à vocation qualifiante, intégrées au sein d'un parcours accompagné et dont l'objectif est le retour à l'emploi.

Le PQT intervient dans le cadre d'un programme de contractualisation, le pacte, initialement dévolu aux problématiques d'emploi et de développement économique. Ainsi, il est porté par la direction régionale à la formation professionnelle, alors que le pacte relève de la direction régionale au développement économique et à l'emploi.

Du fait de cette imbrication, le PQT suit le même déroulement que le pacte : un diagnostic partagé est réalisé par les acteurs locaux, qui déterminent ensuite la stratégie – le projet – à mettre en œuvre ; sur cette base est constitué un plan d'actions.

Annuellement, il représente entre deux cents et cinq cent mille euros, contre quatre-vingt-douze millions pour le programme régional de formation. Alors qu'il s'appliquait, à l'origine, à une dizaine de territoires, il en concerne désormais le double.

Or, le conseil régional a lui-même désigné l'entité à son sens la plus appropriée au moment de la conceptualisation du PQT : la communauté d'agglomération¹. Ce faisant, il tranchait implicitement la question du choix de la maille territoriale. Ainsi, le choix de la communauté d'agglomération comme entité porteuse du PQT revient à considérer celle-ci à la fois en tant qu'espace géographico-administratif (délimité par ses frontières avec les communes avoisinantes) et en tant que collectif d'acteurs.

Toutefois, en parallèle, le conseil régional souligne que « le territoire pertinent est celui qui correspond au projet », sans chercher, par ailleurs, à définir ce dernier. Espace géographique, acteurs et projet participeraient alors à l'émergence d'une définition du « territoire » pertinent en matière de « régionalisation » de la formation professionnelle.

C'est à la lumière de ce tryptique qu'est observée la mise en œuvre du PQT en Île-de-France. Trois des terrains étudiés (cf. encadré 2) illustrent les articulations et les oppositions entre ces trois dimensions constitutives du « territoire ».

● Des acteurs mobilisés qui se heurtent à un cruel manque de moyens

La première communauté d'agglomération étudiée ne regroupe que deux communes à faible potentiel économique, dont l'accès aux pôles d'activité voisins est rendu difficile par l'absence de grands axes de communication et de transports en commun. Elle est elle-même faiblement dotée en moyens humains et financiers pour relever les défis auxquels elle est confrontée (fort taux de chômage, population souvent étrangère et faiblement qualifiée). Cette faiblesse a fait de la recherche de partenariats de qualité avec l'ensemble des acteurs (Pôle emploi, missions locales, conseil général, associations) une obligation. Insérée dans de multiples dispositifs de la politique de la ville dont elle tente de tirer le plus grand bénéfice financier, cette communauté d'agglomération, aidée de ses partenaires, réagit souvent à chaud dans une « logique de coup », au gré des opportunités publiques.

L'annonce, par la région, de la mise en œuvre du PQT a été perçue comme la possibilité de passer d'une logique de coup à une logique de projet fondée sur des orientations de long terme, dont les effets se feraient directement sentir auprès des populations défavorisées. La phase de diagnostic, effectué par l'ensemble des acteurs (cf. encadré 1), a mis en évidence une offre de formation sous-dimensionnée au regard des difficultés de la population locale. Au-delà de ce point d'accord, cette première étape a également montré la difficulté à passer d'un état des lieux quantitatif à la formulation d'un diagnostic partagé, porteur d'une stratégie collective.

Aussi, après une multitude de réunions regroupant acteurs locaux et régionaux, aucune action de formation spécifique n'a-t-elle pu être développée. En effet, la recherche de partenariats de qualité et le volontarisme des acteurs locaux se sont heurtés à un cruel manque de moyens personnels et financiers. Les nombreux projets évoqués (public jeune, BTP, services à la personne, hôpital,

1. Les communautés d'agglomération ont été instituées en 1999 par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Elles réunissent plusieurs communes appartenant à une même agglomération en vue de la gestion d'une fonction partagée.

MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

L'analyse brièvement relatée ici s'inscrit dans le cadre de l'évaluation triennale d'une « expérimentation sociale », celle du programme qualifiant territorialisé (PQT). Dans ce cadre, et en accord avec le conseil régional d'Île-de-France, quatre territoires ont été sélectionnés afin de faire l'objet d'une observation participante. Plus précisément, l'équipe d'évaluation a assisté à l'ensemble des réunions et comités de pilotage (trente-sept) qui associaient tous les acteurs intéressés au projet, et a procédé à trente et un entretiens semi-directifs auprès d'acteurs impliqués tant au niveau régional (directeurs de la formation professionnelle ainsi que du développement économique et de l'emploi, acteurs en charge de la conception du programme régional de formation professionnelle, ensemble des chargés de mission) qu'au niveau territorial (acteurs de l'emploi, de l'insertion, de la formation professionnelle et du développement économique au sein des départements, intercommunalités, mais aussi au sein de Pôle emploi, d'organismes de formation ou de plateformes de services aux demandeurs d'emploi).

L'évaluation s'appuie en outre sur une analyse documentaire des rapports internes au conseil régional.

NB : Les noms des acteurs et des territoires ont été anonymisés.

gardiens d'immeubles) n'ont fait que souligner une tendance à l'éparpillement que, faute de temps, aucun acteur n'a réussi à canaliser.

Il a peut-être manqué un accompagnement des acteurs locaux dans la démarche de territorialisation initiée par la région. Mais tous les acteurs interrogés ont également tenu à souligner l'absence de pertinence de leur propre territoire en tant qu'échelle appropriée à l'analyse des enjeux emploi-formation (Centre Inffo, Geste, 2010).

● Un territoire performant mais dépourvu de dynamique partenariale

La seconde communauté d'agglomération, sur laquelle aucune nouvelle action de formation professionnelle n'a vu le jour, se distingue de l'exemple précédent par son important potentiel économique. Elle conserve de nombreuses activités industrielles et dispose d'un pôle tertiaire développé, notamment dans des filières stratégiques comme l'audiovisuel. Toutefois, ce potentiel économique ne bénéficie pas à la population locale, insuffisamment qualifiée pour accéder aux emplois proposés. Dans un tel contexte, la perspective du PQT a été bien accueillie par les acteurs locaux, mais sa mise en œuvre a été freinée par un important déficit partenarial à trois niveaux :

- Sur le plan régional, tout d'abord : les différents services et directions du conseil régional mobilisés en vue de l'élaboration du programme de territorialisation n'ont pas travaillé de concert sur les modalités de sa mise en œuvre (cf. encadré 1).
- Sur le plan local, ensuite : l'histoire même du territoire semble avoir contribué à l'émergence d'une défiance d'une partie des acteurs locaux à l'égard de l'entité en charge du projet. Ainsi, le diagnostic sur la base duquel est censée être conçue l'action de formation a été établi par la communauté d'agglomération sans qu'elle y ait associé les autres acteurs du territoire. À ce mode de fonctionnement, il convient d'ajouter que cette structure intercommunale a toujours estimé qu'elle n'était pas la mieux placée ni la plus compétente pour assurer l'ingénierie de programmes de formation.

- Sur le plan transversal, enfin : les deux niveaux précédents ont eu la plus grande difficulté à communiquer l'un avec l'autre. Et, au terme des trois années d'observation (cf. encadré 2), il s'avère que leurs visions respectives de la territorialisation sont encore largement opposées, ce que peut en partie expliquer la très faible présence, sur le terrain, de l'acteur régional chargé de territorialiser la formation professionnelle. D'un côté, le Crif voit dans le programme de territorialisation une logique partenariale sous-tendant un projet de formation, lui-même conçu à partir des besoins repérés et validés par l'ensemble des acteurs. De l'autre, la communauté d'agglomération, qui n'a pas cherché à produire de projet local, considère le PQT comme un financement supplémentaire d'actions de formation déjà disponibles dans l'offre régionale².

Il convient en outre de souligner que ce territoire a été le premier à tenter de contractualiser avec la région un PQT articulé à des enjeux de développement économique. Les acteurs du conseil régional avaient alors peut-être mésestimé le nombre et la nature des difficultés qu'ils rencontreraient, et ne s'y étaient pas préparés.

● Une initiative aboutie sur un territoire choisi par les acteurs eux-mêmes

La troisième initiative observée s'est déployée sur un espace territorial ne correspondant à aucune communauté d'agglomération. Au moment où la région contractualise avec les acteurs de ce « territoire », celui-ci dispose déjà de l'association pour la sécurisation des parcours de l'aide à la personne (Aspap), un organisme qui prend en charge un dispositif d'accompagnement et de formation professionnelle des demandeurs d'emploi dans ce secteur. La particularité de cette association réside dans l'existence d'une « chaîne de formation » qui associe tous les acteurs sollicités à un moment ou un autre dans le processus de formation et de placement des demandeurs d'emploi (prescripteurs de formation, structures d'insertion, organismes de formation, employeurs, etc.). Dans la mesure où l'Aspap constitue le pilote d'une démarche partenariale qu'elle a elle-même constituée, et parce qu'elle favorise l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la sécurisation de leurs parcours, elle correspond aux principes du PQT. Le conseil régional décide donc de l'abonder financièrement et participe ainsi à une augmentation de 30 % du nombre de places de formation.

L'Aspap offre de cette façon à la région sa première réalisation depuis qu'elle a entrepris la territorialisation d'une partie de son offre de formation professionnelle. De plus, ce projet n'ayant pas nécessité de fort engagement de sa part puisque le dispositif fonctionnait avant qu'il n'intervienne, le conseil régional peut afficher cette réussite tout en maintenant ses effectifs sur des missions davantage considérées comme prioritaires. Toutefois, afin d'en capitaliser les acquis, il décide d'intégrer dans son programme de formation régional l'intégralité des besoins auxquels répondait l'Aspap. Il peut de ce fait étoffer et préciser son offre régionale.

Les acteurs locaux, mobilisés des années durant sur la constitution d'une expertise sectorielle et territoriale en matière de placement et de formation des demandeurs d'emploi, ont pu alors avoir le sentiment d'en être dépossédés au risque de voir leur autonomie

2. Elle souhaitait ainsi financer une action de formation dans le sanitaire et social, l'hôtellerie-restauration et les métiers du BTP, ce que la région proposait déjà dans le cadre de son catalogue de formation.

remise en question. En effet, en intégrant ces besoins à son propre programme, la région reprend la main sur le choix des organismes de formation. Elle déséquilibre ainsi la chaîne de formation de l'Aspap et fragilise son existence en la privant d'un rôle essentiel : l'intermédiation avec les organismes sélectionnés pour la formation des demandeurs d'emploi.

Les difficultés rencontrées sur ce territoire révèlent la position délicate du conseil régional vis-à-vis de la territorialisation de la formation professionnelle : alors que sa mise en place est présentée comme un outil à la main des acteurs locaux, elle peut aussi apparaître comme une démarche aboutissant à renforcer le programme de formation régional, en affaiblissant malgré elle les dispositifs locaux.

● La communauté d'agglomération : un choix contestable

Au vu des expériences évoquées, plusieurs constats viennent éclairer les difficultés de mise en œuvre du programme de territorialisation de la formation professionnelle. Parmi ceux-là, le choix fait par la région Île-de-France de confier aux communautés d'agglomération la responsabilité de définir celui-ci. Comme on a pu le voir, ce choix ne va de soi ni dans les faits, ni dans les textes déterminant les compétences de ces structures intercommunales.

Dans le premier exemple, c'est la construction même de la communauté d'agglomération qui pose problème : elle regroupe deux communes situées sur un territoire dépourvu d'infrastructures et de potentiel économique. Malgré les bonnes volontés et la dynamique partenariale de l'ensemble des acteurs, la mise en place du PQT se heurte constamment à la faiblesse des moyens du territoire et de la communauté d'agglomération en particulier.

Dans le second exemple, ce n'est pas la question des moyens qui fait obstacle à la mise en place du programme, ni même celle de l'espace géographico-administratif, mais bien plutôt la faible légitimité dont dispose aux yeux des autres acteurs publics (Pôle emploi, missions locales, associations) la communauté d'agglomération. Cette dernière leur semble en effet peu transparente dans ses choix, centrée sur elle-même et faiblement investie dans la promotion d'un bien commun territorial (Méhaut, Verdier, 2009).

Plus généralement, au regard du droit administratif, si la communauté d'agglomération peut se prévaloir de compétences dans le domaine du développement économique et de l'emploi, tel n'est pas le cas dans le champ de la formation professionnelle. Quand bien même cette intercommunalité serait reconnue par ses acteurs et aurait la capacité d'animer un dialogue social de qualité,

elle ne dispose pas du savoir-faire lui permettant de bâtir des programmes de formation, d'où l'enlisement fréquent des projets dans les phases de diagnostic servant à repérer les besoins.

Ce savoir-faire peut néanmoins se fabriquer à l'occasion d'un projet porté par des acteurs convaincus de sa nécessité et de sa faisabilité. Tel est le cas dans le dernier exemple rapporté. L'initiative portée par l'Aspap est représentative de cette démarche, dans la mesure où elle émane des acteurs locaux, eux-mêmes fédérés autour d'une action qui fait consensus sur un territoire désigné par leurs soins. Ainsi, seule la conjonction des ces trois dimensions – acteurs, espace et projet – semble susceptible de définir le « territoire » qui apparaît alors comme un *espace d'action située* (Jobert, Guarriello, Heidling, 2008).

En matière de politiques publiques territoriales, le territoire pertinent ne peut se définir à partir de son seul périmètre géographique, pas plus qu'il ne peut l'être par un acteur extérieur à son périmètre. L'objectif affiché par le conseil régional de mieux régionaliser son offre de formation en partant des besoins locaux s'est trouvé confronté à cet écueil. Ni le bassin d'emploi, ni le département, ni la communauté d'agglomération ne peuvent *a priori* constituer des territoires pertinents pour l'action publique locale. En revanche, le projet autour duquel se mobilise un réseau d'acteurs semble être en mesure d'en définir les frontières. De ce point de vue, l'idée, à une époque envisagée par la direction de la formation professionnelle du Crif, de recourir à des appels à projets en direction des territoires pour construire des programmes de formation, sans qu'un acteur « chef de file » y soit d'emblée désigné, pourrait être poursuivie.

RÉFÉRENCES

Autès M., 2000, *Les politiques publiques locales*, Cahiers Lillois d'Économie et de Sociologie, n° 35-36.

Brucy G. et al., 2007, *Former pour réformer*, Paris, La Découverte.

Centre Inffo, Geste, 2010, *Appui technique à la mise en œuvre d'une démarche territorialisée de formation*, Rapport final.

Jobert A., Guarriello F., Heidling E., 2008, « Le dialogue social territorial », in Jobert A. (dir.), *Les nouveaux cadres du dialogue social*, Bruxelles, PIE Peter Lang, pp. 25-105.

Mehaut P., Verdier E., 2009, « Recomposition de l'action publique et émergence de nouvelles scènes de négociation sociale ? », in Duclos et al. (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique*, Paris, LGDJ, pp. 201-216.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

Elles sont également disponibles via la lettre électronique flash.cee.

Ainsi que sur le compte Twitter  [@CeeEtudesEmploi](https://twitter.com/CeeEtudesEmploi), auquel vous pouvez désormais vous connecter.

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Jean-Louis Dayan - Conseillère scientifique : Carole Tuchsirer - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Fabien Anelli - Imprimerie : Horizon C.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1211 - 092 - Novembre 2012 - ISSN : 1767-3356