Université Aix-Marseille
École doctorale Espaces, Cultures, Sociétés
Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST – UMR 7317)

LEST – UMR 7317 – Aix-Marseille Université – CNRS – 35 avenue Jules Ferry – 13626 Aix-en-Provence Cedex 01

Institutionnalisation des territoires et action publique

Sociologie de dispositifs de coordination dans le champ formation-emploi en Provence – Alpes – Côte d'Azur (2005-2010)

Thèse
pour obtenir le grade de
Docteur en sociologie

présentée et soutenue publiquement par
Dominique Damman - Vial

Le 13 novembre 2012

Directeur de thèse : Éric Verdier Directeur de recherche CNRS - LEST

Composition du jury :

Thierry Berthet	**Président**	Directeur de recherche CNRS-Centre Émile Durkheim, Bordeaux
Vincent Merle	**Rapporteur**	Professeur titulaire de chaire, CNAM
Vincent Simoulin	**Rapporteur**	Professeur des universités, CERTOP Toulouse
Olivier Liaroutzos	**Suffragant**	Responsable du département changements technologiques et organisationnels, ANACT
Olivier Mériaux	**Suffragant**	Chargé de recherche UMR PACTE, Grenoble

Institutionnalisation des territoires et action publique

Sociologie de dispositifs de coordination dans le champ formation-emploi en Provence – Alpes – Côte d'Azur (2005-2010)

Résumé

Réalisée en lien avec une activité professionnelle au sein d'un observatoire régional emploi formation, cette thèse porte sur l'émergence et le fonctionnement de dispositifs visant à coordonner des politiques publiques d'éducation-formation, d'emploi et de développement économique, sur des espaces *infra* régionaux en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Couvrant la période de 2005 à 2010, elle part de l'hypothèse selon laquelle, s'appuyant sur des apprentissages résultant d'expériences antérieures, ces dispositifs instrumenteraient un nouvel « espace fonctionnel » qui décloisonnerait ces trois secteurs de l'action public autour d'un référent commun consistant à développer les possibilités d'accès à l'emploi. Cette perspective se nourrit d'initiatives locales qui, d'emblée, visent à intégrer la formation, l'emploi et le développement économique.

La réussite de cette intégration dépend de la capacité conjointe des promoteurs des dispositifs et des acteurs locaux à construire des liens de confiance au cours de leurs interactions grâce, notamment, à la mobilisation de connaissances et d'expertises en phase avec les spécificités de ces nouveaux instruments. Au travers de ce processus, se joue la convergence entre la promotion d'initiatives locales « intégrées » et la recherche d'un ancrage territorial de la part des acteurs qui, comme la Région, n'en disposent pas.

Mots clés : action publique ; relation formation-emploi ; territoire ; espace fonctionnel ; région ; normes, connaissances, coordination.

Territorial institutionalism and public action

Sociology about local coordination devices in vocational training and employment in Provence-Alpes-Côte d'Azur (2005-2010)

Summary

This thesis, undertaken together with a professional activity with a regional employment-vocational training observatory, deals with the emergence and functioning of devices aimed at coordinating public policies for education-training, employment and economic development within Provence – Alpes – Côte d'Azur region.

Covering the period between 2005 and 2010, the idea is that, based on social learning from passed experiences, these devices would be instrumental in creating new "functional space" de-compartmentalizing these three sections of public action around a common denominator aiming at developing employment accessibility. This perspective would benefit from local initiatives, which from the start, focused on integrating vocational training, employment and economic development.

The success of the integration depends on the joint capacity of both the devices instigators and the local actors to build a trusting relationship by interacting and mobilizing their knowledge and expertise in accordance with the specificities of these new tools. Through this process, the issue at hand is the convergence between promoting local "integrated" initiatives and finding a territorial foothold for the actors, who, like the PACA regional council, have none.

Keywords : public action ; vocational training and employment ; territory ; functional space ; region ; norms ; knowledge ; coordination.

L'université d'Aix-Marseille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à son auteur.

« Plutôt que de chercher à maîtriser l'immensité, les nomades l'investissent en lui forgeant une territorialité spécifique : une géographie avant tout sociale qui parle moins de paysages que de familles et d'amis. Montagnes, sources et cairns sacrés forment des repères stables dans l'espace mais les yourtes constituent d'autres pôles, mobiles ceux-là. Ces champignons blancs calquent sur l'immensité – paysage visible – la maille des liens de parenté, d'amitié et de relation de travail – paysage invisible – pour former un espace réticulaire ».

Marc Alaux, *La vertu des steppes*, 2010

Remerciements

S’engager dans un travail de thèse dans le cours de son activité professionnelle n’est pas un exercice simple et demande une prise de distance vis-à-vis de son objet de travail ainsi que dans la façon d’aborder son propre parcours. Tous mes remerciements s’adressent à celles et ceux qui ont contribué à ce que ce projet devienne réalité et qui y ont, pendant ces quatre années, apporté leur contribution.

Ces remerciements vont tout d’abord à Éric Verdier, directeur de thèse, guide attentif et précieux. Ses passions pour la recherche, pour l’analyse de la relation formation-emploi et pour ceux qui la font vivre, sont à la fois très communicatives et enrichissantes. La qualité et la richesse de ses relectures n’ont cessé de m’impressionner. À travers lui, j’associe toute la communauté du LEST – très à l’écoute et au service de ses doctorants - avec une pensée particulière pour Michel Arliaud par qui, finalement, le projet a émergé. Un grand merci à tous ceux qui ont participé aux différents comités de suivi et séminaires de thèse, étapes ô combien indispensables, à l’image des points de ravitaillement d’une course de marathon.

Réalisant cette thèse au sein de la communauté de travail de l’ORM, c’est à l’ensemble des membres de cette équipe que s’adressent mes remerciements, en particulier à son directeur de 2004 à 2011, Olivier Liaroutzos, avec qui le projet a mûri et qui m’a offert la possibilité de le réaliser. Il m’en croyait capable, et en a été longtemps plus convaincu que moi, sachant jusqu’au bout me redonner le tonus nécessaire pour avancer. Merci au conseil d’administration qui a validé le projet, me permettant de réaliser cette recherche dans un cadre similaire à celui d’un CIFRE.

Une mention très spéciale à Maïten Bel, membre du conseil scientifique de l’ORM et amie, qui a eu la patience de m’accompagner dans la rédaction, de lire et relire les premiers écrits - pas toujours très clairs - et de m’aider à démêler les fils que je tirais de mes observations. Merci aux relecteurs et traducteurs occasionnels, aux doctorants, du LEST – en particulier Annalisa Lendaro – et d’ailleurs – surtout Stéphanie Mailliot -, pour leur disponibilité et leurs conseils avisés.

J’associe à ces remerciements l’ensemble des partenaires de l’ORM qui ont accepté de témoigner et d’apporter leur point de vue sur un sujet qui – il est vrai – passionne beaucoup les acteurs de la relation formation-emploi.

Cet exercice de créativité est aussi l’occasion de se découvrir soi-même, de comprendre ce qui nous fait et ce dont on est capable. Merci à Tintin et Xavier qui m’ont aidée dans le décryptage de mon cheminement : leur écoute et leur soutien sont d’autant plus méritoires qu’ils ne comprenaient rien à mon objet de recherche. Eux aussi ont toujours cru en moi, et eux aussi, plus que moi, trouvant toujours des arguments pour me relancer.

Enfin, les tentations ont été nombreuses de « sortir » du cadre de la préparation de cette thèse : merci aux nombreux amis à qui j’ai refusé des invitations pour des soirées festives, des randonnées dominicales, des vacances dans le désert, ...

Mille mercis Jean-Louis pour ta présence sans faille jour après jour alors que tu te demandais bien ce que je pouvais être en train de faire !

Institutionnalisation des territoires et action publique

Sociologie de dispositifs de coordination dans le champ formation-emploi en Provence – Alpes – Côte d'Azur (2005-2010)

Sommaire

Sommaire **11**
Introduction générale **13**

PARTIE I. LA GENÈSE DES DISPOSITIFS LOCAUX DE COORDINATION : L'ÉMERGENCE DES « MODÈLES-TYPES » **37**

Chapitre I. Formation, emploi et développement économique en région : l'équation d'un nouvel espace fonctionnel ? **39**
1.1. La relation formation-emploi à l'épreuve de la décentralisation 43
1.2. Les prémices d'un nouvel « espace fonctionnel » formation, emploi et développement économique 55
1.3. Des instruments régionaux pour tenter d'intégrer formation, emploi et développement économique 66
1.4. Des espaces fonctionnels sur des territoires emboîtés : à chacun son aire de jeu 73

Chapitre II. Quatre initiatives pour favoriser la coordination locale **95**
2.1. Réappropriation par l'État d'expériences locales : les maisons de l'emploi (MDE) 98
2.2. Réappropriation par la Région d'un dispositif national : les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) 112
2.3. La décentralisation et le droit à l'expérimentation : le comité territorial éducation et formation (COTEF) 126
2.4. La déconcentration et le droit à l'expérimentation : le comité local école entreprise (CLEE) 141
2.5. La coordination par un acteur : condition ou objectif d'un dispositif local ? ... 150

PARTIE II. LA DIFFUSION TERRITORIALE ET LES USAGES DES DISPOSITIFS LOCAUX DE COORDINATION 161

Chapitre III. L'appropriation locale des quatre initiatives : une comparaison au sein de l'espace marseillais 163

3.1. Marseille : sa MDE, son COTEF, ses PRIDES et ses CLEE 165

3.2. Agir ensemble : la coordination en question(s) 204

Chapitre IV. Les usages des dispositifs locaux de coordination : jeux de rôles et scènes d'action 223

4.1. Être acteur dans un dispositif local de coordination 226

4.2. Les registres d'action des dispositifs locaux : mobiliser et optimiser les ressources 242

4.3. Réviser les règles constitutives : une intervention des promoteurs 275

Conclusion générale 291

Bibliographie 305

Lexique des sigles 337

Glossaire 345

Liste des encadrés 349

Liste des figures 351

Liste des tableaux 353

Annexes 355

Table des matières 387

Introduction générale

Au tournant des années 2000, la pénurie d'emplois en France engendre toujours de sérieuses difficultés sociales et économiques. Perçue en la matière comme un instrument clé, la formation professionnelle fait l'objet d'un intérêt tout particulier de la part des pouvoirs publics : « *le système [de la formation professionnelle] est devenu au fil des ans d'une grande complexité ; il n'est pas toujours aussi efficace qu'il le devrait et il demeure, à bien des égards, inégalitaire. Il apparaît donc urgent d'engager un processus de réforme car les enjeux sont considérés, à juste titre, comme éléments essentiels de performances économiques et de cohésion sociale* »[1]. Ce ne sont pas tant les objectifs de cette action publique qui sont visés par cette volonté de changement mais plutôt la manière dont les dispositifs sont conçus et mis en œuvre. L'un des reproches récurrents concernant l'organisation de la formation professionnelle tient à son opacité et à son « repli sur soi » qui tendent à en faire un secteur réservé à un cercle restreint d'acteurs institutionnels initiés[2].

À cette même période, l'exigence de compétitivité ne cesse de gagner en légitimité politique : elle renvoie à la capacité à réussir économiquement dans un système concurrentiel mondialisé. Mais là où certains privilégient les ajustements par le bas (réduire les coûts), d'autres invitent à procéder à des ajustements par le haut, c'est-à-dire à améliorer la qualité et l'efficacité des produits grâce entre autres, à une meilleure valorisation des ressources humaines, notamment en renforçant l'effort de formation. L'idée est d'enclencher un cercle vertueux qui permette d'échapper à un « équilibre de bas niveau de qualification » (Fineglod et Soskice 1988) caractérisé par la recherche à tout prix de bas coûts de production. Celle-ci se traduit par de mauvaises conditions de travail et de salaires suscitant au mieux des orientations par défaut vers ces emplois, le

[1] *La formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux*. Contribution du secrétariat d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle, Paris, 1999, p. 3.
[2] Le rapport au Premier ministre réalisé en 1999 par G. Lindeperg, « *Les acteurs de la formation professionnelle, pour une nouvelle donne* » mentionne en introduction que « *la formation professionnelle doit cesser d'être l'apanage des techniciens et de quelques spécialistes* ».

plus souvent des difficultés de recrutement et un déficit récurrent en personnel qualifié au point de nuire à l'image de marque et à l'attractivité de leurs activités. *In fine* les espaces où prédominent de tels ajustements restent durablement prisonniers d'une production de faibles qualité et valeur ajoutée. Aider à sortir de ce cercle vicieux conduit à penser une action publique qui articulerait mieux la formation, l'emploi et le développement économique.

La qualité du lien entre la formation et l'emploi est, de longue date, au centre des débats de société. La montée massive du chômage des jeunes dans la seconde moitié des années 1970 a mis en évidence toute la complexité de ce lien qui ne peut, de toute évidence, être réduit à des équivalences arbitraires entre sortants du système éducatif et entrants dans la vie active. Toute l'histoire de la relation formation-emploi et la recherche développée sur ce thème sont là pour le rappeler : cristallisée par l'ouvrage dirigé par Lucie Tanguy au nom très évocateur et devenu emblématique « *L'introuvable relation formation - emploi* » (1986), cette recherche mobilise tout autant la sociologie, l'économie, l'histoire, que les sciences de l'éducation, voire la géographie. Elle met en évidence un travail permanent – mais pas toujours conjoint - des acteurs de la formation, de l'emploi et du développement économique, contribuant à rapprocher dans les meilleures conditions possibles l'école et l'entreprise.

Les nombreux changements d'échelles territoriales opérés dans l'action publique depuis la décentralisation (1982)[3] n'ont fait que renforcer les difficultés de pilotage de ce secteur (Bel et *al*. 2003, Bel et Dubouchet 2004). Caractérisée par des allers retours permanents entre politiques nationales et initiatives locales, tant en matière de formation professionnelle qu'en matière d'emploi, cette action publique peine à stabiliser un cadre d'intervention qui rendrait plus efficientes ses interventions. Elle est, de longue date, marquée par d'importants phénomènes de sédimentation (Thelen 2003)[4] : chaque période de crise engendre de nouvelles mesures visant à soutenir l'emploi qui s'ajoutent à d'autres, antérieures, incluant notamment de nouveaux dispositifs d'accès à la formation professionnelle (Verdier 2009).

[3] Si les premières lois de décentralisation en France datent de 1982 et 1983, le mouvement de régionalisation a débuté au cours des années 1950 avec la création des programmes d'action régionale destinés à promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions.

[4] La sédimentation institutionnelle définit par K. Thelen (2003) caractérise un processus de changement dans l'action publique par accumulation progressive d'ajustements souvent insensibles et invisibles.

Dans les relations qu'entretiennent l'État et les Conseils régionaux, l'acte II de la décentralisation (2004)[5] ouvre de nouvelles perspectives quant au lien entre politiques régionales de développement économique d'une part et de formation d'autre part. Chaque Région[6] se voit confier « *la coordination sur son territoire des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements* »[7], et par ailleurs, leur rôle dans « *la définition et la mise en œuvre d'une politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* »[8] est renforcé. Pour sa part, l'État s'investit de plus en plus dans « *l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques en vue de préserver des emplois dans les secteurs stratégiques et compétitifs* »[9].

Depuis le début des années 1980, de nombreux instruments[10] – de gestion, d'animation, de concertation, de négociation, de connaissance, de suivi – cherchant à rapprocher les questions de formation, d'emploi et de développement économique ont émergé. Ils débordent à la fois la logique purement sectorielle d'une politique publique de formation, et les territoires institutionnels sur lesquels elle est censée être mise en œuvre. La décentralisation et la déconcentration engagées en France depuis 1982 dans les secteurs de l'éducation-formation, de l'emploi et du développement économique en ont été les principaux moteurs.

Plus récemment, dans le prolongement de l'acte II de la décentralisation et du plan de cohésion sociale (2004), il s'avère que, dans les territoires *infra* régionaux, se fait jour une mobilisation accrue des acteurs de ces différents secteurs d'intervention. Elle s'opère autour de la conception, de l'installation et des usages d'instruments qui, selon leurs présentations institutionnelles, visent à faciliter la coordination de ces acteurs,

[5] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
[6] Dans l'ensemble du texte, le mot « Région » avec un « R » majuscule désigne le Conseil régional, alors que le mot « région » avec un « r » minuscule, désigne le territoire administratif.
[7] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Titre Ier, Chapitre I.
[8] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Titre Ier, Chapitre III.
[9] Préfecture de la région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2004, *Projet d'action stratégique de l'État en Région Provence – Alpes – Côte d'Azur*, p. 17.
[10] « *Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès 2007, p. 104).

répondant à un besoin en la matière toujours plus accru par la décentralisation (Duran et Thoenig 1996). Ils seraient en quelque sorte des instruments de régulation[11] (Reynaud 1989, de Terssac et *al*. 2003) d'une action publique intersectorielle et locale, autrement dit, à la fois transversale aux secteurs d'intervention et proche des bénéficiaires finaux.

Cette forte créativité institutionnelle s'est traduite en région Provence – Alpes – Côte d'Azur (PACA) par la création des « maisons de l'emploi » (MDE), des « pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire » (PRIDES), des « comités territoriaux éducation formation » (COTEF) et des « comités locaux école entreprise » (CLEE) dont il sera question dans les développements qui vont suivre. Répondant à des idées forces et des principes énoncés par leurs promoteurs, l'État ou la Région, ils prétendent peu ou prou développer l'emploi et faciliter l'accès à ce dernier.

Cette ambition figure au premier rang des promesses de campagne du Président de la Région PACA formulées à l'occasion des élections régionales de 2004 sous le titre « *Notre Région forte pour l'emploi* ». La première priorité du programme est la « *création d'emplois pour réduire le chômage* ». D'une manière plus opérationnelle, en instaurant les PRIDES, le Conseil régional s'est donné pour objectif de renforcer la compétitivité des entreprises régionales « *pour développer l'emploi* »[12]. Quelques mois plus tôt, à travers les COTEF, ce même Conseil régional avait affiché son ambition « *d'assumer pleinement [les] compétences [de la Région] en matière de formation en lien avec l'action volontariste initiée en matière d'emploi* »[13]. À cette période, les composantes « formation professionnelle » et « développement économique » de la politique régionale ne sont pas réellement associées dans les cadres d'intervention de la collectivité, ni même dans son organisation politique et administrative. Cette situation atteste du prolongement régional d'un système bien établi en France, à savoir une action publique sectorielle et cloisonnée (Gaudin 2004, Hassenteufel 2008, Muller 2009, Duran 2010).

[11] Jean-Daniel Reynaud (1989) définit les processus de régulation comme la manière dont se créent, se transforment ou se suppriment les règles. Les règles ne sont pas données une fois pour toutes et elles ne sont pas immuables.
[12] Délibération n° 06-219 du 10 novembre 2006 du Conseil régional PACA instaurant les PRIDES.
[13] Délibération n° 05-22 du 18 mars 2005 du Conseil régional PACA instaurant les COTEF.

Du côté de l'État, les ambitions et les pratiques se donnent les mêmes perspectives : le premier pilier du plan de cohésion sociale auquel sont attachées les MDE est consacré à l'emploi et vise à lutter contre le chômage, en particulier des jeunes. La loi de cohésion sociale de 2005 réaffirme le rôle central de l'État dans la conduite du service public de l'emploi (SPE). Quant à l'Éducation nationale qui porte les CLEE, elle incite aux rapprochements de proximité entre entreprises et établissements scolaires du second degré dans le but d'améliorer les conditions de formation professionnelle et d'entrée des jeunes dans la vie active.

L'enjeu technique dont se saisissent ces instruments consiste à jouer simultanément sur plusieurs registres du développement de l'accès à l'emploi : préparer les plus jeunes à l'entrée dans la vie active (par exemple, en développant l'alternance entre l'école et l'entreprise) et améliorer la qualité de l'insertion, soutenir activement tous les processus visant à améliorer les conditions de recrutement (en incitant par exemple à l'intégration de clauses sociales dans les marchés publics), inciter à la création d'emplois ou d'entreprises, contribuer par la formation à sortir de l'équilibre de bas niveau de qualification. Ces registres peuvent être regroupés en trois grandes dimensions structurantes au regard de cette volonté de sortir de l'équilibre de bas niveau de qualification : l'une touche à la qualité de l'insertion, la seconde à la capacité à créer de la richesse – et donc de l'emploi -, la troisième relève de la capacité à rendre plus efficace les politiques publiques qui s'y rattachent.

Développer l'accès à l'emploi fait ainsi figure de référentiel[14] général, socle sur lequel vont se construire les référentiels propres à chacun des instruments (Jobert et Muller 1987, Muller 2010). Il dessine les contours d'une action publique transversale aux trois secteurs formation, emploi et développement économique qui viendrait apporter des solutions locales au problème collectif et national du chômage. Ces instruments se revendiquent d'un lien fort avec le « local[15] » par opposition au lien faible qui les

[14] Pierre Muller (2010) définit le concept de référentiel comme étant la représentation de la réalité d'un problème par un groupe social qui va engendrer, de la part de ce groupe, une recherche de solutions en fonction de cette représentation et qui va chercher à le légitimer et/ou à l'imposer dans le champ en question.

[15] Le « local » fait ici référence à la « localité » telle que la définit A. Desrosières (1994, p. 46) : « *support d'une vie sociale, économique et politique aux composantes et interactions multiples* ». Il se distingue du « territoire », « *espace d'équivalence associé à une action institutionnelle* ». Le « local » n'est pas donné *a priori*.

caractériserait à l'échelle nationale voire européenne. Cette affirmation, portée par les promoteurs, repose sur l'idée selon laquelle d'une façon générale, l'action publique est plus efficace quand elle est pensée dans une double proximité : l'une géographique, l'autre organisée[16] (Rallet et Torre 2004, Torre 2010).

Ce nouveau mode d'organisation de l'action publique a été étudié dans d'autres domaines que celui de la relation formation-emploi, en particulier là où les problèmes collectifs à traiter ont « *de moins en moins à voir avec la géographie institutionnelle politico-administrative* » (Duran et Thoenig, *op. cit.*, p 610) et tendent à se référer à un territoire « *construit politiquement et socialement* » (Duran et Thoenig, *ibid.*). Ces problèmes collectifs présentent la particularité d'induire le plus souvent des réponses qui sont en décalage avec la logique sectorielle des politiques publiques. Il en est ainsi avec la gestion intégrée de l'eau sur un bassin versant faisant fi des divers territoires administratifs qui recouvrent tout ou partie de cet espace géographique : elle mobilise des interventions liées aux différents usages de l'eau, qu'ils relèvent de la politique agricole, de la politique du traitement des eaux, ou encore de la politique des transports (Nahrath et Varone 2007).

En s'intéressant à de tels processus, S. Nahrath et F. Varone ont conceptualisé ce nouveau type d'organisation en proposant la notion d'« *espace fonctionnel* ». Elle *« désigne un espace [qui] se distingue d'un secteur par le fait que ses modalités de régulation dépassent les logiques proprement sectorielles, en impliquant un important travail de coordination voire de mise en cohérence de différentes politiques publiques. De même, il se démarque d'un territoire institutionnel dans la mesure où le processus de régulation connaît un périmètre de validité qui s'affranchit des frontières physiques d'un territoire institutionnel donné »* (Nahrath et Varone, *ibid.*, p. 238). Pour eux, cet espace fonctionnel « *constitue un « champ » au sein duquel se construit un problème*

[16] L'approche en termes de proximité se divise aujourd'hui en deux courants majeurs qui font respectivement appel, en tant que catégories, à deux proximités - « géographique » et « organisée » - ou trois - « géographique », « organisée » et « institutionnelle ». Nous nous référons ici au courant qui retient deux proximités : la proximité géographique fait référence à une distance perçue par les individus les positionnant dans un environnement proche d'un lieu, d'une personne ou d'une organisation ; la proximité organisée s'affranchit de toute relation géographique et fait référence au caractère organisé des activités humaines que les acteurs établissent entre eux. En termes d'organisation (dans le sens générique du terme), il s'agit de la capacité à faire interagir ses membres, les interactions étant *a priori* plus faciles au sein de l'organisation qu'avec des acteurs situés à l'extérieur.

collectif à résoudre » (Nahrath et Varone, *ibid.*, p. 237), reconnu politiquement comme tel par divers acteurs publics et privés. La « surface » sociale ou géographique de cet espace correspond à l'espace de validité de règles mises en place pour réguler le problème et les intérêts afférents.

Cette acception de la notion « d'espace fonctionnel » présente de nombreuses similitudes avec la situation repérée empiriquement sur notre terrain professionnel en région PACA. Nous avons donc fait le choix de la mobiliser dans le cadre de cette recherche.

Afin de rendre compte des évolutions qui traversent l'action publique en région en matière de relation formation-emploi, nous nous inscrivons dans la perspective d'une sociologie de l'action publique « *en train de se faire* » [17] (Musselin 2005, p. 55). Cette approche permet de mettre l'accent sur les liens entre les acteurs, les règles qu'ils se donnent, leur capacité à se coordonner, les apprentissages cognitifs et organisationnels sur lesquels reposent leurs interactions, afin de rendre compte du processus d'émergence de « l'espace fonctionnel ».

Quatre initiatives déployées en PACA ont nourri cette recherche. Au démarrage de notre travail (2008), le choix des observations a été guidé d'une part par les commandes d'expertise parvenues à l'Observatoire régional des métiers (ORM)[18] [se reporter à l'annexe 1], notre employeur, et d'autre part, par les attentes formulées par le conseil d'administration de cet organisme qui souhaitait une analyse des nouvelles configurations locales d'acteurs mises en place récemment (2005-2008) et qui devenaient de nouveaux interlocuteurs pour cet Observatoire [Encadré n° 0.1]. À cette époque, aucun autre instrument relatif à la relation formation-emploi n'était en phase d'émergence.

[17] La sociologie de l'action publique s'intéresse aux nombreux acteurs économiques et sociaux, individuels et collectifs, publics et privés, en situation d'interactions. Elle analyse leurs échanges, les processus de coordination et de régulation, leurs conflits, ainsi que les normes et les règles qu'ils se donnent. Elle vise à comprendre l'émergence des problèmes qui fondent le recours à l'action publique. Plus largement, elle produit de la connaissance sur la fabrication des politiques publiques.
[18] L'Observatoire régional des métiers est l'Observatoire régional emploi formation de PACA.

Encadré n° 0.1. Les sollicitations formulées à l'ORM (2005-2008)

Ces demandes avaient pour la plupart trait à l'amélioration de la connaissance de la socio-économie locale en vue de faciliter la mise en œuvre de nouveaux dispositifs locaux, soit en produisant de l'analyse statistique et/ou des diagnostics locaux, soit par le biais d'un appui méthodologique.

La plus importante de ces commandes a été passée à l'ORM à l'automne 2005. Elle émanait du Directeur général adjoint du Conseil régional PACA en charge des questions d'emploi et de formation et concernait la production de dix-huit « portraits de territoire » devant mettre en perspective les enjeux de qualification en lien avec le développement économique de ces espaces à périmètre géographique *ad hoc*, supports des futurs comités territoriaux éducation formation (COTEF).

Dans le même temps, des équipes territoriales du service public de l'emploi (SPE) et des communautés d'agglomération (département des Hautes-Alpes, territoires de Fréjus dans le Var, d'Istres ou de Martigues, de Salon de Provence, dans les Bouches-du-Rhône,…) sollicitaient l'ORM en vue de dresser un état des enjeux économiques et sociaux du territoire concerné par un projet d'installation de Maison de l'emploi (MDE).

Au cours de cette même période, des comités locaux école-entreprise (CLEE) promus par l'académie d'Aix-Marseille, sollicitaient des interventions de chargés de mission de l'ORM dans le but de présenter aux chefs d'établissement et chefs d'entreprises, voire aux enseignants et aux parents d'élèves, les caractéristiques socio-économiques de leur territoire.

Par ailleurs, à compter de 2006, par l'intermédiaire des agents de la Direction de l'économie du Conseil régional, de nouvelles demandes ont été formulées à l'ORM par des réseaux d'entreprises souhaitant s'investir dans la démarche des pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES), sollicitant à la fois des données sur les activités économiques et les métiers mobilisés, et de l'appui méthodologique pour définir les enjeux de qualification des filières que ces réseaux représentaient.

Ce sont ces quatre dispositifs (MDE, COTEF, CLEE et PRIDES) qui ont été retenus dans le cadre de cette recherche.

Nous avons considéré MDE, PRIDES, COTEF et CLEE comme autant d'instruments d'action publique se déployant sur des périmètres ou des filières *ad hoc*, en rupture avec les espaces d'équivalence associés à une action institutionnelle (circonscriptions d'étude et d'action habituelles comme les zones d'emploi, départements, académies, régions,… ou branches professionnelles, secteurs d'activités, …), les considérant davantage comme des instruments proches d'une « localité » où s'organise une vie sociale, économique et politique et dont les caractéristiques ne sont pas données *a priori* (Desrosières 1994).

Nous avons construit notre thèse sur l'hypothèse selon laquelle le référentiel général de développement de l'accès à l'emploi nourrirait un « espace fonctionnel » qui d'une

part, s'appuierait sur la mise en œuvre d'une action publique transversale aux secteurs de la formation, de l'emploi et du développement économique, et d'autre part prendrait corps dans le local, *a priori* plus à même de faire vivre cette transversalité. Cet « espace fonctionnel » serait instrumenté par les MDE, PRIDES, COTEF, CLEE, chacun poursuivant des objectifs propres et contribuant à l'institutionnalisation de cet « espace fonctionnel ».

Nous avons choisi de nous intéresser plus particulièrement à l'un des enjeux de régulation que Nahrath et Varone soulignent à propos de la constitution des espaces fonctionnels[19], celui de leur institutionnalisation qu'ils qualifient « d'impossible » eu égard à la capacité de résistance du modèle sectoriel et territorial de l'action publique. Notre intuition, issue de notre expérience professionnelle, nous invite à plus de modération quant à cette conclusion : les conditions dans lesquelles cette action publique est « *en train de se faire* » risquent certes de conférer aux instruments MDE, PRIDES, COTEF et CLEE un caractère éphémère, mais aussi d'installer partiellement, les fondements nécessaires à l'institutionnalisation d'un « espace fonctionnel formation, emploi et développement économique ». Cette perspective est rendue possible par le rôle structurant des connaissances dans l'émergence et la vie de chacun de ces instruments et par la capacité à instaurer et consolider les liens entre les acteurs dont ces derniers font preuve dans le cours de leurs interactions.

Pour développer cette thèse, nous avons analysé les modalités d'émergence et de mise en fonctionnement de ces instruments. L'idée initiale, à partir de laquelle nous avons d'abord construit notre raisonnement, est la suivante : la création effective de ces instruments était fortement dépendante – au-delà de la nature des règles constitutives - des réseaux d'acteurs préexistants, des expériences préalables et des actions antérieures qui avaient constitué progressivement autant d'apprentissages pour les acteurs parties prenantes et donc, avaient nourri un terreau favorable à cette mise en acte.

[19] Nahrath et Varone identifient cinq enjeux de régulation, résultants des transformations des modalités de l'action publique induite par la constitution d'espaces fonctionnels. Il s'agit des rapports entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels, des rapports entre espaces fonctionnels et logiques sectorielles, de la hiérarchisation entre espaces fonctionnels, de la temporalité et l'institutionnalisation des espaces fonctionnels, de la légitimité des espaces fonctionnels. Ce dernier enjeu de légitimité est posé en tant que conséquence de « l'impossible » institutionnalisation qu'ils identifient pour les espaces fonctionnels.

Les premières investigations sur les quatre types d'instruments (MDE, COTEF, PRIDES et CLEE) ont conduit à élargir nos perspectives. En effet, si nous partions du principe que l'instauration d'une méthode de coordination par un acteur (ici en l'occurrence les promoteurs des dispositifs, État ou Région) consistait à établir un lien de subordination entre cet acteur et ses partenaires en vue de conduire l'action conformément aux objectifs du concepteur (Béret 2000), force est de constater que ce lien n'était pas effectif partout et que, quand il l'était, il n'avait pas la même intensité pour tous. L'établissement d'une coordination ne semblait pas être systématiquement l'objectif poursuivi : il nous semblait plutôt que certains acteurs, à travers ces instruments, cherchaient d'abord à affirmer une existence locale – qui n'était pas donnée *a priori* – plutôt qu'à chercher d'emblée une mise en cohérence de l'ensemble de l'action publique locale en matière de formation, d'emploi et de développement économique. L'installation dans la durée des instruments allait ainsi être dépendante d'une complémentarité entre deux forces : installer une coordination locale et asseoir l'ancrage local d'acteurs qui n'en disposaient pas.

À partir de cette hypothèse, nous avons fondé notre réflexion en référence à une série de variables visant à rendre compte des conditions de l'institutionnalisation (Lascoumes et Le Galès 2007)[20] ou, plus exactement, des critères permettant aux dispositifs d'être reconnus comme légitimes (Suchman 1995)[21] et entraînant ainsi dans leur sillage la légitimation de « l'espace fonctionnel formation, emploi et développement économique » :

1. Le travail d'organisation (de Terssac 2003)[22] dont nous souhaitons rendre compte prendrait des formes différentes selon les apprentissages passés et les dépendances

[20] Selon Lascoumes et Le Galès (2007) : « *Le processus d'institutionnalisation repose sur les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures apparaissent, se développent au point de constituer un espace social et produisent en définitive des comportements chez les acteurs qui les ont générées et/ou intégrées. De manière plus précise, le processus d'institutionnalisation s'observe ainsi lorsque les règles et les procédures sont de plus en plus nombreuses, gagnent en précision et deviennent réellement prescriptives* » (p. 98).

[21] Suchman (1995) définit la légitimité comme « *la perception ou le sentiment général que les actions d'une entité sont désirables, convenables ou appropriées au sein d'un système socialement construit de normes, de valeurs, de croyances et de définitions* » (p. 574).

[22] G. de Terssac (2003) définit le travail d'organisation comme étant « *la manière dont les acteurs, dans un contexte particulier, se mobilisent pour inventer des solutions singulières face à un problème particulier et pour mettre en place des dispositifs pour régler leurs échanges. C'est une activité de mobilisation et d'engagement pour résoudre un problème et pour gérer les interactions et les interdépendances entre les acteurs* » (p.122).

de sentier (Pierson 2000) locales qui pourraient d'ailleurs parfois aller à l'encontre de la mise en place de cette nouvelle forme d'action publique transversale.

2. À ce titre, il serait soumis aux résultantes de la confrontation des intérêts – voire des rivalités - portés tant par les acteurs concepteurs et promoteurs que par ceux appelés à les mettre en œuvre localement.
3. Il serait dépendant des ressources cognitives mobilisables par les uns et les autres, sachant que la compréhension du système d'action constitue un enjeu de pouvoir majeur au sein de ces nouveaux espaces.
4. Ce travail, au fur et à mesure de son avancement modifierait les configurations d'acteurs, notamment par des processus d'exclusion-inclusion au risque de remettre en cause la cohérence visée de l'action publique.
5. Ces transformations engendreraient des ajustements ou même des mutations des règles initiales pour qu'elles soient appropriées et obtiennent la légitimité nécessaire à leur efficacité.
6. Au final, les instruments de l'action publique – bien que non-inscrits *a priori* dans la durée – contribueraient à façonner un nouvel « espace fonctionnel formation, emploi et développement économique ».

Faire de sa propre activité professionnelle[23] son terrain de recherche et construire son objet à partir des problématiques qui la traversent, appelle des précautions méthodologiques ou même épistémologiques, ce qui n'est pas une chose aisée. Cette posture a nécessité une prise de distance que seul l'éloignement volontaire, d'une part du lieu de travail et d'autre part des acteurs de l'emploi et de la formation a rendu possible [Encadré n° 0.2]. Comme l'analyse Pierre Bourdieu dans « *Homo academicus* » (1984) et le préconisent Becker (2002) et Albarello (2007), il nous a fallu rompre avec la proximité de l'objet pour le reconsidérer sous un angle scientifique

[23] Nous avons démarré notre activité professionnelle en 1983, à l'issue de nos études d'ingénieur en agronomie, par un emploi salarié dans un organisme de développement agricole en charge de l'installation des jeunes agriculteurs. Nous avons ensuite enseigné en lycée agricole et en centre de formation pour adultes avant d'être – de 1990 à 2003 - chargée de mission au service régional de la formation et du développement (SRFD) de la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) de Provence – Alpes – Côte d'Azur, puis à compter de 2003, chargée d'études puis coordinatrice des études à l'Observatoire régional des métiers (ORM), observatoire régional emploi formation (OREF) de Provence – Alpes – Côte d'Azur (PACA).

venant compléter la connaissance pratique que nous en avions et sortir ainsi du monde social fabriqué par notre activité professionnelle.

Pour nous, la difficulté était renforcée par le fait que nous avions occupé de 1990 à 2003 une fonction d'acteur dans les processus décisionnels des politiques publiques régionales d'éducation et de formation, et de ce fait, nous détenions un certain nombre d'informations issues de faits vécus et non de représentations ou d'images interprétatives. Un important travail d'objectivation a été nécessaire pour faire de cette difficulté un atout de manière à pouvoir prendre en compte « *tout ce qu'on ne peut savoir que parce que l'on en est* » (Bourdieu, *ibid*., p. 11). C'est en réalisant cet exercice que la relecture objective de notre passé professionnel a été rendue possible et que la phase rédactionnelle de notre travail de recherche a réellement pu démarrer.

Encadré n° 0.2. Les modalités de l'alternance : temps de travail consacré aux études de l'observatoire – temps de travail consacré à la recherche

Pour mener à bien cette recherche inscrite à la fois dans notre projet professionnel général (poursuivre notre parcours professionnel vers un poste à responsabilité dans une structure d'expertise et d'aide à la décision) et dans le programme d'activité de l'Observatoire régional des métiers (programme triennal 2008-2011), un protocole d'accord a été conclu entre l'employeur et nous-mêmes, fixant les modalités de l'alternance entre le temps de travail consacré aux études pour l'ORM et le temps consacré à la recherche à proprement parler, à l'image des conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE)[24].

Au cours de la première année (à compter de septembre 2008), l'alternance s'est construite au rythme d'un tiers temps consacré à la recherche. Elle est passée à deux tiers du temps au cours de la seconde année et en début de troisième année. À compter de février 2011, nous avons bénéficié des dispositifs de formation des salariés (droit individuel à la formation) puis de l'activation de notre compte épargne temps, deux étapes qui nous ont permis de prendre la distance nécessaire pour mener à bien la phase de rédaction. À partir de juillet 2011 nous avons fait le choix de prendre un congé sans solde.

[24] Depuis près de 30 ans, le dispositif CIFRE – Conventions industrielles de formation par la recherche – subventionne toute entreprise de droit français qui embauche un doctorant pour le placer au cœur d'une collaboration de recherche avec un laboratoire public. Les travaux aboutissent à la soutenance d'une thèse en trois ans. Les CIFRE sont intégralement financées par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche qui en a confié la mise en œuvre à l'association nationale recherche technologie (ANRT). De juin 2008 à juin 2011, une doctorante en philosophie bénéficiant d'un contrat CIFRE a été hébergée à l'ORM pour conduire un travail sur les mobilités professionnelles.

La connaissance pratique du champ[25] régional emploi-formation nous a permis de cibler efficacement les personnes à interroger ainsi que les ressources documentaires à collecter puis à exploiter. Exonérée de la phase préalable d'apprentissage du contexte par laquelle passe tout jeune chercheur, le choix des dispositifs locaux représentatifs de la problématique étudiée s'en est trouvé facilité. Une telle démarche nous a simplifié l'accès aux données pertinentes et nous a permis de mieux appréhender la genèse du processus d'institutionnalisation que nous voulions mettre en évidence puisque nous en connaissions la mise en œuvre.

Néanmoins, cette démarche a été inductive : le terrain n'a pas été choisi pour tester une hypothèse mais comme espace d'observation qui a permis ensuite de conduire l'analyse. Elle s'inscrit dans la perspective du courant de la *grounded theory* pour lequel la théorie doit être développée à partir d'un *corpus* de données empiriques[26]. Dans cet esprit, le terrain doit révéler les problématiques à poursuivre et les analyses théoriques à mobiliser (Musselin, *op.cit*.).

Notre activité professionnelle au sein de la région PACA depuis 1983 fait de cet espace régional le lieu privilégié de nos observations. La diversité de cette région [Encadré n° 0.3] constitue un terrain d'études complet dans lequel l'observation des multi-positionnements des acteurs est possible.

Encadré n° 0.3. **La région Provence - Alpes – Côte d'Azur (PACA)**

3ème région la plus peuplée de France, son économie se caractérise par la présence de nombreux secteurs d'activités – sans *leadership* particulier - et un tissu de très petites entreprises particulièrement dense[27]. Elle est compétitive dans le paysage européen où elle occupe le 16ème rang (sur 271) des régions qui dégagent le plus fort produit intérieur brut. Malgré cela, la région

[25] Nous retiendrons dans l'ensemble de notre texte l'explicitation du concept de « champ » énoncé par Michel Arliaud, sociologue s'inscrivant dans la continuité de Pierre Bourdieu : « *un champ est un espace, qui est à la fois un espace réel, un espace social et un espace théorique. Il ne se caractérise pas par des limites physiques : un champ est un espace où se joue un jeu qui ne peut être joué que dès lors que les joueurs, ou les acteurs, reconnaissent la valeur de ce jeu* » (Bouteiller et *al*. 2009, p. 150).

[26] La *grounded theory* a été développée par Barney G. Glaser et Anselm Strauss dans Barney G.G., Strauss A., *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1967.

[27] Selon l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le tissu économique régional est très majoritairement composé d'établissements de moins de 10 salariés (94% contre 92,6% au niveau national).

est en déficit d'emplois[28] et le taux de chômage est important[29]. Elle connaît de forts apports migratoires de la population active française et un faible taux de création d'emplois. Globalement, la population résidente vieillit et les enjeux de renouvellement de la main-d'œuvre sont importants. PACA intègre de grandes unités métropolitaines dont Marseille, deuxième commune la plus peuplée de France, mais aussi Nice, Toulon et Avignon.

Nous avons fait le choix d'écarter toute comparaison systématique avec une autre région afin de mettre en évidence la façon dont les changements d'échelles impactent le travail d'organisation des acteurs. Cependant, afin de mieux en dégager les spécificités, ce travail a été mis en regard d'initiatives prises par des acteurs d'une région voisine, Rhône-Alpes, dont certaines caractéristiques sont assez proches de celles de PACA[30]. De plus, des habitudes de travail se sont établies entre ces deux régions (Healy et Verdier, *op. cit.*). Plusieurs chantiers ont été menés conjointement par les deux OREF dont l'un sur les outils de connaissance des territoires infra régionaux en matière de relations entre emplois et formations. De plus des programmes de recherche en cours au moment du démarrage de nos travaux portaient sur les deux régions[31]. Par ailleurs, se déroulait au moment de nos investigations une formation-action menée par l'antenne lyonnaise du Groupe Amnyos consultants sur « *la conduite de l'action publique dans les territoires en faveur du développement économique, de l'emploi et de la formation* » organisée conjointement par l'INTEFP[32] et le CNFPT[33] à l'attention des services concernés de l'État et des deux Régions.

Les premières investigations ont rapidement mis en lumière que si ces quatre types d'instruments (MDE, COTEF, PRIDES et CLEE) avaient des objectifs de même nature, liés à la coordination des acteurs et de leurs actions, ils étaient cependant conçus selon des principes spécifiques et donnaient lieu à des modes opératoires différents.

[28] Source : Insee PACA Études, Synthèse n° 11, mai 2011.
[29] Au 4ème trimestre 2011, le taux de chômage localisé provisoire en PACA était de 11,2% pour 9,4% en France. Source : Insee PACA in *Conjonctures* n° 34, Direccte (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), avril 2012.
[30] La région Rhône-Alpes est la 2nde région française en termes de population.
[31] Il s'agit de deux programmes de recherche : « Les politiques de la mesure » soutenu par l'agence nationale de la recherche (ANR) et coordonné par Jean-Louis Derouet (Institut national de la recherche pédagogique (INRP) et université de Lyon 2), en lien avec Romuald Normand (*idem*) et Martine Mespoulet (université de Nantes) et « *Knowledge and Policy* » financé par le 6e programme cadre de recherche et développement (PCRD) de l'Union européenne et coordonné dans sa composante française par Agnès van Zanten (Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Sciences Po Paris) et dans lesquels une équipe du laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST) est engagée.
[32] Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.
[33] Centre national de la fonction publique territoriale.

Chacun d'entre eux disposait de sa propre thématique principale : la formation pour les COTEF, l'emploi et la cohésion sociale pour les MDE, l'éducation et l'insertion pour les CLEE, l'innovation et la création d'emplois pour les PRIDES.

La question de savoir s'il fallait maintenir ces quatre instruments dans notre objet de recherche s'est posée tant les situations évoquées au cours des premiers entretiens apparaissaient diversifiées. N'était-il pas en effet plus opportun de centrer les investigations sur les deux instruments liant le plus l'emploi et la formation (c'est-à-dire COTEF et MDE) ? Il est vite apparu que la relation formation-emploi n'étant pas l'objet de la recherche, cette grande diversité constituait un atout et augmentait les chances de mettre à l'épreuve des formes multiples de coordination et d'institutionnalisation des dispositifs. Ce choix de n'écarter aucun des quatre dispositifs n'a pas manqué de nous exposer à difficultés engendrées par la prolifération des instruments (71 pour la seule région PACA en 2009). Notre questionnement portant sur les jeux d'acteurs visant à faire de ces instruments des composantes durables d'une action publique locale, nous avons choisi de neutraliser l'effet « lieu » en nous intéressant à la façon dont les acteurs d'un même espace s'appropriaient les règles constitutives de chacun de ces instruments.

C'est à ce titre que nous avons observé plus finement, dans une seconde phase, les dispositifs locaux se déployant sur l'agglomération marseillaise. Ce milieu urbain très dense[34] regroupe de nombreuses institutions municipales, départementales et régionales. Près de 500 opérateurs de l'orientation, de la formation et de l'insertion y sont dénombrés. Cohabitent une MDE, un COTEF, trois CLEE (seul celui de Marseille centre a été retenu pour les investigations) et plusieurs PRIDES. Eu égard au poids de l'activité des services à la personne dans l'économie locale, nous avons retenu le PRIDES « Pôle services à la personne » (PSP)[35] pour le travail d'investigation.

Partant du principe que les relations entre acteurs, de même que les enjeux liés au développement économique, se construisent de façon différente en milieu urbain et en milieu rural, nous avons choisi en contrepoint de cet espace marseillais un territoire

[34] Marseille compte 850 000 habitants (2009) avec un taux de chômage localisé provisoire de la zone d'emploi de 13,1% au dernier trimestre 2011 contre 11,2% en région PACA et 9,4% au niveau national.
[35] Plus de la moitié des adhérents de ce PRIDES ont leur siège social dans l'agglomération marseillaise.

rural, le département des Alpes de Haute-Provence, peu dense tant en termes d'acteurs qu'en termes de population[36]. Il ne compte aucune MDE malgré deux projets, peu d'entreprises sont investies dans les PRIDES. Au moment de l'enquête le COTEF était en plein dysfonctionnement. En revanche, le CLEE du département était très bien établi, l'un des plus anciens de l'académie d'Aix-Marseille et souvent cité en exemple pour son dynamisme.

Les investigations en Rhône-Alpes ont été conduites sur un petit territoire rural du Beaujolais autour de Villefranche-sur-Saône[37]. Il a été choisi en raison de la personnalité du Président du Comité territorial emploi formation (CTEF), conseiller régional, investi dans une expérimentation liée au pilotage de comités locaux mis en place par le Conseil régional sur des questions d'aménagement du territoire, de développement économique, d'emploi et de formation. La Région Rhône-Alpes dispose par ailleurs de *clusters* (réseaux d'entreprises proches des pôles de compétitivité et des PRIDES de PACA). L'académie de Lyon dispose quant à elle de Réseaux écoles-entreprises locaux (REEL), proches des CLEE de l'académie d'Aix-Marseille. Des informations mobilisées dans le cadre de notre activité professionnelle ont également été exploitées [Tableau n° 0.1].

Tableau n° 0.1. Les dispositifs locaux retenus dans le cadre de notre enquête

Région Provence – Alpes – Côte d'Azur						
Instrument de référence	**Dispositifs locaux observés**					
COTEF	Marseille	Digne	Aubagne La Ciotat	Toulon		
Échelle territoriale de référence	*Infra zone d'emploi*	*Département (2 zones d'emploi)*	*Infra zone d'emploi (complète Marseille)*	*Zone d'emploi*		
MDE	Marseille		Gap *	Martigues-Istres *	Salon-de-Provence *	Provence verte *
Échelle territoriale de référence	*4 communes*		*Département*	*Inter communale*	*Inter communale*	*Inter communale*
CLEE	Marseille centre	Digne				
Échelle territoriale de référence	*Infra bassin d'éducation et de formation*	*Bassin d'éducation et de formation (Département)*				

[36] Le département compte 160 000 habitants répartis sur 200 communes. Le taux de chômage provisoire localisé au dernier trimestre 2011 est de 10,7%.
[37] Il s'agit de la zone du « Beaujolais élargi » qui compte 260 000 habitants répartis sur 169 communes. Le taux de chômage au 4ème trimestre 2010 y était de 7,7%.

Région Provence – Alpes – Côte d'Azur						
Instrument de référence	**Dispositifs locaux observés**					
PRIDES	Pôle services à la personne		Eco entreprise et développement durable	TRIMATEC[38]		

Région Rhône – Alpes						
Instrument de référence	**Dispositifs locaux observés**					
CTEF	Beaujolais élargi		Centre Isère	Maurienne		
MDE	Villefranche sur Saône		Pays voironnais et sud Grésivaudan			

* ces matériaux sont issus de notre activité professionnelle
Note : en grisé figurent les dispositifs locaux retenus pour la seconde phase de l'enquête

Trois modalités ont été mobilisées pour ce travail d'enquête : des entretiens semi-directifs et retranscrits ; une exploitation de documents d'archives (qui ont concerné essentiellement la phase de conception), de textes réglementaires, de procès-verbaux d'instances de gouvernance des dispositifs locaux ainsi que des publications[39] ; enfin, de l'observation directe non participante.

Les entretiens ont été réalisés en deux vagues successives. Une première a été conduite de fin 2008 à mi 2009 et a concerné les concepteurs ou promoteurs des quatre initiatives. Ces entretiens ont été individuels et semi-directifs, d'une durée d'une heure en moyenne. Ils étaient proches du récit (phase de conception, modalités de mise en place, premiers fonctionnements des instruments) et ont également abordé des questions d'opinion au regard des résultats obtenus. C'est au cours de cette première phase que le territoire marseillais est apparu comme opportun pour mener une exploitation approfondie des dispositifs locaux déployés dans un même espace.

Une seconde vague d'entretiens a été organisée de fin 2009 à fin 2010 ciblée sur les parties prenantes des dispositifs locaux de Marseille, puis du département des Alpes de Haute-Provence. Ceux de Rhône – Alpes (RA) ont également faits partie de cette phase. Ces entretiens, toujours semi-directifs, étaient moins axés sur le récit et plus orientés

[38] TRIMATEC (Tricastin Marcoule Technologie) est un pôle de compétitivité national sur les écotechnologies, spécialisé dans le transfert de technologie de l'industrie nucléaire vers d'autres secteurs industriels. Il est développé sur les régions PACA, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon. Le réseau formé par des entreprises de PACA a été labellisé PRIDES en 2009.
[39] Il s'agit essentiellement de guides méthodologiques à l'usage des adhérents (cas des PRIDES) ou du grand public (MDE).

vers les attentes motivant la participation des acteurs à un ou plusieurs dispositifs locaux, leurs intérêts à y participer, leur perception des résultats. Ils se situaient plus dans le registre de l'opinion. Ils étaient d'une durée légèrement plus longue, généralement d'une heure et demie à deux heures. Certains ont été réalisés de façon collective afin de faciliter l'expression contradictoire au sein d'une même représentation collective[40]. Deux entretiens réalisés au cours de la première vague ont été reconduits dans la seconde[41]. Ces doubles entretiens ont permis d'aborder d'une part les règles générales relatives aux MDE et aux PRIDES, et d'autre part leurs spécificités locales sur l'espace marseillais. Ils ont permis par ailleurs de prendre la mesure des évolutions de ces instruments sur une période d'une douzaine de mois.

Tous les entretiens [Tableau n° 0.2] ont été enregistrés – à l'exception d'un seul réalisé sous couvert de l'anonymat - avec l'accord de l'interviewé et retranscrits dans leur intégralité. L'entretien non enregistré a fait l'objet d'un compte-rendu validé par l'interviewé. Ce ne fut pas le cas pour les autres[42].

Tableau n° 0.2. Les entretiens

<table>
<tr><th></th><th>De portée générale (les outils en général)</th><th>De portée locale ou spécifique (un lieu ou une filière en particulier)</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Entretiens individuels</td><td>9 entretiens (PACA)
1 entretien PACA et RA</td><td>23 entretiens dont 2 en RA
[2 personnes ont été interrogées 2 fois]</td></tr>
<tr><td colspan="2">3 entretiens dont 2 en PACA et 1 en RA
1 entretien PACA et RA</td></tr>
<tr><td>Entretiens collectifs</td><td>1 entretien en PACA (de 3 personnes dont 1 interrogée également sur un dispositif local)</td><td>3 entretiens en PACA (de 3 personnes)
1 entretien en PACA (2 personnes)</td></tr>
</table>

Soit un total de 42 entretiens (49 personnes interrogées), hors matériaux issus des réunions de travail ou des études directement liées à notre activité professionnelle à l'ORM.

[40] Par exemple l'entretien avec les représentants de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) dans les COTEF s'est déroulé sous forme collective avec trois participants à trois COTEF différents, ces derniers donnant lieu à des dynamiques hétérogènes.

[41] Il s'agit de l'animateur territorial de l'unité des Bouches-du-Rhône de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) au sujet de la MDE de Marseille et de la directrice du PRIDES Pôle services à la personne.

[42] Se reporter à la liste des entretiens présentée en annexe 2.

Plusieurs types de documents ont été collectés. Il s'agit d'une part des actes administratifs et réglementaires établis lors de la création de chacun des outils et relatifs à leur fonctionnement (pour cela les sites Internet des différentes institutions parties prenantes ont été consultés et les documents, textes de lois et délibérations du Conseil régional, ont été collectés). Quand elles existaient, les structures de gouvernance ont été sollicitées pour transmettre les procès-verbaux des assemblées générales et conseils d'administration, des réunions de bureaux, comités de pilotage ou groupes de travail. Les productions éventuelles des dispositifs locaux ont été recueillies et analysées. Nous n'avons pas rencontré d'obstacle particulier pour cette collecte.

Nous incluons dans les ressources documentaires les séminaires à thème auxquels nous avons participé et où les participants produisaient des exposés en lien avec notre terrain. Ce fut le cas à plusieurs reprises pour les COTEF et les PRIDES ainsi que pour les Maisons de l'emploi. Ces exposés ont été enregistrés et retranscrits avec l'accord des auteurs.

L'observation directe et non participante a été pratiquée tout au long des travaux de recherche dans la mesure où l'activité professionnelle le permettait, c'est-à-dire chaque fois où la séance de travail à laquelle nous participions ne nécessitait pas de prise de position directe en tant que coordinatrice des études de l'Observatoire. Néanmoins, dans quelques cas (en particulier dans le cadre du suivi du groupe « observation » de la Maison de l'emploi de Marseille), il a été difficile d'établir la frontière entre l'activité professionnelle et l'activité de recherche, surtout dans des situations où l'apport de connaissances que nous détenions était en mesure de faire avancer significativement la séance de travail. Chaque participation à une séance de travail a fait l'objet d'une prise de notes et d'un compte-rendu.

L'exploitation des données recueillies au cours de la première vague d'entretiens a donné lieu à la réalisation d'une monographie par outil. Celles-ci ont été complétées, le cas échéant, par les informations recueillies au cours de la seconde vague d'entretiens. Les informations ont été organisées en deux parties : l'une concernant la genèse, c'est-à-dire la phase d'émergence des outils, et l'autre, relative à la phase d'appropriation par les acteurs locaux afin de donner naissance et faire vivre les dispositifs locaux.

Cet exercice a permis de dégager – dans une analyse comparative - trois dimensions : les référentiels communs, les contrastes dans les modes opératoires et les comportements des acteurs au cours de chacune des deux phases. Ces éléments ont servi de base pour organiser la seconde série d'entretiens centrés sur Marseille.

Pour le volet marseillais de l'enquête, nous avons approfondi le mode de fonctionnement de chacun des dispositifs locaux en nous focalisant sur six axes : les configurations des acteurs engagés dans la gouvernance ; les configurations des acteurs engagés dans la mise en œuvre locale ; l'intégration du dispositif dans un processus plus global (plan ou schéma régional par exemple) ; l'organisation interne du dispositif ; ses productions et les effets engendrés ; les intérêts et les attentes des participants aux dispositifs locaux.

Par analogie avec le modèle du « *Garbage can*[43] » de Cohen, March, Olsen (1991) et considérant que l'espace marseillais en avait toutes les caractéristiques sur ce volet emploi-formation, nous avons établi une cartographie des acteurs parties prenantes des dispositifs locaux. Nous avons procédé à la caractérisation des dispositifs locaux pris séparément et pris dans leur ensemble, des acteurs pris un par un, en nous attachant à prendre la mesure des liens qu'ils entretenaient avec les autres, leur place et leur rôle dans chacun des outils et dans le système global généré par la coexistence de ces dispositifs. Cette exploration a donné lieu à quatre monographies : COTEF de Marseille, MDE de Marseille, CLEE de Marseille-Centre, PRIDES « Pôle services à la personne » et à une analyse transversale des quatre dispositifs locaux. Ce même exercice a été réalisé dans le département des Alpes-de-Haute-Provence mais avec moins de profondeur.

C'est en confrontant l'ensemble de ces éléments qu'a été analysé le processus par lequel se régule localement la coordination entre des acteurs multi-positionnés dans un univers « a-centrique » (Duran et Thoenig, *op. cit*.).

[43] « Corbeille à papiers » est la traduction proposée pour « Garbage can » dans Cohen M. D., March J. G., Olsen J. P., Le modèle du « Garbage can » dans les anarchies organisées in March J. G., 1991, *Décisions et organisations*, Paris, Les Éditions d'organisation, pp 163-204. Les « anarchies organisées » sont des organisations caractérisées par des préférences incertaines, une technologie floue et une participation fluctuante. « Pour tenter de comprendre les processus de ce type d'organisations, on peut considérer chaque occasion de choix comme une corbeille à papiers dans laquelle les différentes sortes de problèmes et de solutions sont jetés par les participants au fur et à mesure de leur apparition. Le mélange de papiers dans une corbeille donnée dépend du « mix » de corbeilles disponibles, des étiquettes qui leur sont attachées, du genre de papiers jetés à ce moment-là et de la vitesse à laquelle ils sont ramassés et évacués ».

L'architecture générale de la thèse est conçue pour rendre compte de ces processus. Quatre dimensions nous sont apparues comme spécifiques à un « espace fonctionnel » de la formation, de l'emploi et du développement économique. Elles nous serviront de fil rouge tout au long des chapitres :

- la capacité à établir un lien entre les trois secteurs de l'action publique (formation, emploi et développement économique) et à rompre ainsi avec le traditionnel cloisonnement sectoriel ;
- la capacité à établir un lien entre les différentes échelles territoriales ;
- la capacité à mettre à disposition des ressources, eu égard au rôle structurant des connaissances et au rôle attractif des moyens financiers ;
- la capacité à assurer une fonction de *leadership* c'est-à-dire à être en mesure d'initier une reconfiguration des liens entre acteurs, en atténuant les rivalités par exemple.

Afin de conduire notre démonstration, nous adoptons une grille de lecture inspirée du courant néo-institutionnaliste historique. Celui-ci aborde les processus de construction des institutions en mettant l'accent sur la sédimentation et les apprentissages.

Deux parties composent cette thèse : la première (chapitres I et II) vise à démontrer que les fondements d'un nouvel « espace fonctionnel » peinent à se mettre effectivement en place, chaque acteur continuant à perpétuer la plupart des cloisonnements organisationnels et/ou géographiques préexistants. Néanmoins, le besoin de « travailler ensemble » se fait de plus en plus pressant eu égard au fait que plus aucun acteur n'a les moyens d'agir seul. La seconde partie (chapitres III et IV) propose de mettre à l'épreuve les quatre séries d'instruments d'action publique pour comprendre les processus par lesquels se dessinent, malgré tout, les contours d'une action publique multi sectorielle et multi niveaux et ainsi, d'un nouvel « espace fonctionnel formation, emploi, développement économique ».

La rhétorique de la « nécessaire » transversalité de l'action publique se heurte encore à de nombreux obstacles situés à différentes échelles. Le premier chapitre présente les difficultés à penser une action publique transversale et locale en regard du référentiel de

développement de l'accès à l'emploi. Problème avant tout national, la question du développement de l'accès à l'emploi a d'abord interrogé l'articulation entre politiques et acteurs de l'éducation-formation et de l'emploi à cette échelle. La décentralisation et la déconcentration ont ensuite déplacé les difficultés vers l'échelle régionale. À partir de la présentation de plusieurs expériences, il semble avéré que l'articulation espérée tient difficilement au niveau local comme au niveau régional. Le traditionnel cloisonnement de l'action publique et le manque d'interconnexions entre acteurs situés aux différentes échelles géographiques apparaissent comme les principales explications de ces expériences en demi-teinte.

Le besoin de « travailler ensemble » est cependant de plus en plus prégnant. Plus aucun acteur n'a les moyens d'agir seul et les difficultés d'accès à l'emploi se durcissent. Le second chapitre aborde la genèse de quatre instruments développés en PACA entre 2005 et 2010 et qui ont la particularité de tenter l'intégration des trois composantes de l'action publique (formation, emploi et développement économique) sur des espaces plus proches de la logique de « localité » que de « territoire »[44] et de ce fait, seraient en mesure de constituer les prémices d'un nouvel « espace fonctionnel ».

MDE, PRIDES, COTEF et CLEE (la genèse est présentée par dispositif) puisent leurs inspirations dans des « modèles » nationaux ou internationaux. Si aucun d'entre eux n'englobe les trois composantes (formation, emploi et développement économique), tous tentent de s'en rapprocher. À ce stade, l'espace fonctionnel intégrant formation, emploi et développement économique ressemble davantage à un « *mirage technocratique à l'impact incertain* [45]» mais la place réservée à la coordination dès la phase préparatoire, la mobilisation précoce des acteurs locaux ainsi que la prise en compte des apprentissages, semblent ouvrir de nouvelles possibilités pour une mise en œuvre effective d'une action publique transversale et intégrant de surcroît les différents maillons territoriaux.

Une seconde partie (chapitres III et IV), centrée sur les usages de ces dispositifs locaux illustrés par leur implantation et leur développement sur le territoire marseillais, met à

[44] Au sens de Desrosières, se reporter à la note de bas de page n° 15 de cette introduction générale.
[45] Pour reprendre le qualificatif attribué par B. Jobert et P. Muller en 1987 à la question de l'ajustement des formations aux structures de l'emploi.

l'épreuve les règles établies par ces quatre instruments d'action publique. La question posée est celle de leur possible participation à l'élaboration de ce nouvel « espace fonctionnel ».

Le chapitre III analyse le processus d'appropriation des règles constitutives des dispositifs par les acteurs du territoire marseillais. Des enjeux de pouvoir se dessinent : le développement de l'accès à l'emploi est parfois profondément retravaillé dans le cours de la recherche d'une légitimité d'une représentation locale. À la fois espaces de socialisation et opportunités de développement d'un ancrage local pour les acteurs qui n'en ont pas, les dispositifs locaux sont au centre d'enjeux pour lesquels ils n'ont pas été réellement conçus au départ. Dans ces conditions, la question de leur légitimité est posée, entraînant dans son sillage celle de l'institutionnalisation de « l'espace fonctionnel ».

Cette légitimité se gagne en grande partie sur le travail produit par ces dispositifs locaux, analysés dans le chapitre IV. Ce travail, conduit par des élus, des représentants professionnels et des techniciens produit certes des résultats, mais ceux-ci restent peu différents de ceux obtenus antérieurement à leur existence. En revanche, les productions liées à l'inter-connaissance des acteurs et des composantes socio-économiques des territoires se sont multipliées. Des réseaux se constituent autour de la circulation d'information. Les élus des collectivités locales s'impliquent davantage dans le champ de la relation formation-emploi. Le recours au savoir-expert se développe : il permet d'accroître la légitimité. Parfois, une révision des règles constitutives s'impose en vue de s'adapter aux évolutions de contexte ou tenter de répondre davantage aux attentes.

Finalement dans ce contexte chaotique, nous nous interrogeons sur le rôle des outils de la connaissance dans l'ensemble de ce processus qui nous semblent être les plus à même de façonner cet « espace fonctionnel ». En effet, par le biais du travail statistique, ils positionnent d'emblée l'articulation entre la formation et l'emploi dans le contexte économique et social de la région PACA. Ce travail statistique est d'ailleurs perçu par les acteurs comme une ressource facilitant les décloisonnements institutionnels.

Ceci nous amènera à conclure sur la réalité d'un « espace fonctionnel formation, emploi et développement économique » régional, nourri par un référent général de développement de l'accès à l'emploi et doté d'instruments d'action publique répartis

sur l'ensemble du territoire. Les apprentissages dont bénéficient les acteurs de ces secteurs d'intervention contribuent largement à établir entre eux de nouvelles interconnexions favorables semble-t-il à l'émergence de cet « espace fonctionnel ».

Partie I

La genèse des dispositifs locaux de coordination : l'émergence des « modèles-types »

Les dispositifs locaux de coordination dont il est question dans cette thèse se revendiquent d'un lien fort entre formation, emploi et développement économique, sur une échelle territoriale qualifiée de « locale », par opposition à un lien faible qui réunirait ses trois composantes à l'échelle nationale voire européenne. Cette affirmation énoncée par les promoteurs de ces dispositifs – État et Région – repose sur l'idée que la mise en coordination des acteurs de ces secteurs d'intervention publique est plus efficace quand elle est pensée dans la proximité. Ils instrumenteraient un nouvel « espace fonctionnel formation, emploi, développement économique » nourri d'un référentiel général de développement de l'accès à l'emploi. Leur mise en œuvre n'est cependant pas aisée tant persistent de nombreux cloisonnements entre ces secteurs de l'action publique.

Cette première partie a trait à la formation des règles et des normes de ces dispositifs locaux, phase distincte du fonctionnement ultérieur, étudié dans la seconde partie. Elle démontre toute la difficulté de poser les bases d'un nouvel « espace fonctionnel ». Les deux chapitres qui la constituent sont consacrés à l'émergence des « modèles-types » maison de l'emploi (MDE), pôle régional d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES), comité territorial éducation formation (COTEF), comité local école-entreprise (CLEE), établis pour certains par l'État et pour d'autres par la Région. Les acteurs locaux vont devoir s'en approprier les règles constitutives pour en faire des instruments d'action publique localisés, c'est-à-dire des dispositifs techniques et sociaux qui organisent les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et les acteurs locaux de la relation formation-emploi (Lacoumes et Le Galès 2007). Ces règles devront être en mesure de s'adapter aux lieux et aux acteurs qui y évoluent puisqu'ils ont vocation à s'inscrire dans des « localités » c'est-à-dire des lieux

emprunts « *d'une vie sociale, économique et politique aux composantes et interactions multiples* » (Desrosières 1994, p. 46).

Dans un premier chapitre nous traitons de la question du besoin déjà ancien de « travailler ensemble », exprimé par les acteurs d'une action publique transversale aux trois secteurs formation, emploi et développement économique à partir de diverses expériences. Nous faisons l'hypothèse que ces solutions envisagées en France au cours de la seconde moitié du XXème siècle n'ont fait qu'apporter des réponses partielles : certains tendant à privilégier une dimension territoriale de type local au détriment d'une transversalité de l'action publique, alors que d'autres ont privilégié la transversalité mais n'ont pu l'approcher – en termes d'institutions – qu'à un niveau régional. Ils forment autant d'apprentissages à partir desquels de nouvelles expériences seront conduites.

Dans un second chapitre consacré à l'élaboration à proprement parler des règles constitutives des « modèles-types » de quatre initiatives développées en PACA, nous cherchons à comprendre les objectifs des promoteurs (État ou Région) en matière de gouvernance locale en nous attardant d'une part sur la filiation de ces modèles où les expériences nationales ou internationales prennent une place importante, et d'autre part sur les modes de construction des interfaces entre niveaux institutionnels et entre secteurs d'action publique qui s'influencent mutuellement, sans avoir recours à des lois mais à des « institutions pragmatiques » et des procédures locales (Gaudin 2011).

Ces développements nous amènent à identifier deux modes opératoires quant à la façon de former les règles et les normes de ces dispositifs locaux pensés dans une double transversalité, territoriale et sectorielle : l'un pour lequel le caractère organisé des interactions entre promoteurs et acteurs fait partie intégrante des règles constitutives et s'établit en amont du fonctionnement ; l'autre pour lequel ce caractère organisé est la résultante attendue du fonctionnement du dispositif local. Le premier mode abouti à un *corpus* de règles exigeantes pour les acteurs qui s'engagent alors que le second donne un cadre de nature plus souple dans l'optique de permettre au plus grand nombre sur tous les territoires d'y souscrire.

Chapitre I

Formation, emploi et développement économique en région : l'équation d'un nouvel « espace fonctionnel » ?

L'émergence d'un « espace fonctionnel » nourri par un référentiel général de développement de l'accès à l'emploi repose, en partie, sur la capacité des acteurs à établir un lien entre les trois composantes - formation, emploi et développement économique - de l'action publique et ainsi, rompre avec son traditionnel cloisonnement sectoriel. Elle repose également et pour une autre partie, sur la capacité à établir une articulation entre les différentes échelles territoriales impliquées dans cette action.

L'organisation centralisée de l'action publique domine dans le secteur de l'Éducation nationale tout comme dans celui de l'emploi, même si elle s'accompagne d'actes de déconcentration[46]. Cependant, de longue date et bien avant la décentralisation[47], c'est par le local et loin des centres de décisions parisiens que s'est progressivement construite une relation entre formation et emploi : grâce, par exemple, aux différents établissements scolaires - en particulier ceux à finalité professionnelle - implantés dans les communes, un lien unit le monde éducatif et les élus locaux (Prost 2008, Tanguy 1989, Troger 2008). Ces derniers, très attentifs aux emplois que les acteurs économiques procurent à leurs administrés sont eux-mêmes engagés dans des relations de proximité avec les chefs d'entreprises de leur territoire. Ainsi, à l'échelle de la commune voire du quartier, ce sont souvent des liens étroits qui unissent les acteurs de la formation et ceux de la vie économique locale.

Dans la période plus récente, au début des années 1980, nombre d'élus se sont investis en faveur de l'insertion des jeunes dans la vie active, à l'occasion en particulier de

[46] La déconcentration est le processus par lequel l'administration centrale de l'État délègue tout ou partie de la mise en œuvre de son action sur le terrain à des autorités qu'il désigne, placées sous sa tutelle et soumises à un contrôle hiérarchique : les Préfectures et les services déconcentrés de l'administration de l'État en région ou dans les départements. La déconcentration répartit le pouvoir entre le centre et la périphérie au sein d'une même organisation.

[47] La décentralisation, processus par lequel l'État transfère des compétences et les ressources financières afférentes à des collectivités territoriales élues, a pris forme en France à compter des lois de 1982 et 1983.

l'implantation des Missions locales[48]. En outre, les politiques d'aménagement du territoire de la fin des années 1990[49] ont favorisé, *via* des démarches de développement économique local, l'instauration de relations entre les collectivités locales et les entreprises.

Finalement, la formation, l'emploi et le développement économique ont toujours mobilisé des relations de voisinage.

Il apparaît cependant un risque permanent de distendre ces liens établis localement. En effet, depuis la fin des années 1970, l'imbrication grandissante des dispositifs de formation professionnelle et des politiques d'emploi a tendu à faire passer au second plan cette dimension locale et les enjeux spécifiques qui lui étaient liés. Les successions de plans et de mesures d'urgence destinés à lutter contre le chômage, adoptés par les gouvernements et mis en œuvre par leurs administrations centrales – éventuellement en lien avec les branches professionnelles dans le cadre d'accords nationaux - ont très largement donné la primauté à des démarches de type « *top-down* », c'est-à-dire décidées au niveau national et mises en œuvre de façon descendante vers les territoires.

Cette dimension locale reste cependant incontournable et imprime sa marque sur les configurations d'acteurs. N'est-il pas fréquent de voir se constituer des groupes de travail locaux réunissant les acteurs socio-économiques et politiques, le plus souvent à l'échelle de l'intercommunalité, chargés de réfléchir à des perspectives de développement économique du territoire qui apporterait des emplois pour la main-d'œuvre locale et des débouchés par les sortants des différents appareils de formation ? Dès lors, n'est-il pas légitime de s'interroger sur la portée de ces liens sociaux noués par les protagonistes de la relation formation-emploi ? Cette interrogation paraît d'autant plus nécessaire que la croissance de ces groupes locaux semble exponentielle.

Un double processus motive cette interrogation : d'une part ces liens locaux, qu'elles qu'en soient la configuration et les échelles sur lesquelles ils se déploient, ont vu croître leur légitimité au fil de la remise en cause des perspectives adéquationnistes utilisées par la planification française pour anticiper et programmer le renouvellement de la

[48] Les Missions locales ont pour mission d'assurer, pour les jeunes en difficulté, la transition entre le système éducatif et les entreprises. Elles prennent appui sur des collectivités locales (se reporter aux développements de ce chapitre).

[49] À travers les lois de 1995 et 1999 relative à l'aménagement et au développement des territoires (se reporter aux développements de ce chapitre).

main-d'œuvre (1962-1975)[50] (Affichard 1976). Progressivement les approches régionales et locales de l'articulation entre formation et emploi se sont imposées au cours des années 1980 comme des alternatives pertinentes à ces perspectives adéquationnistes, en raison notamment de leur capacité à articuler connaissances et actions au service de la coordination des acteurs (Biret et *al*. 1990).

D'autre part, l'affaiblissement de la centralité de l'État au fil de l'approfondissement de la régionalisation et de la montée en puissance d'instruments de promotion de l'emploi mobilisant la formation a favorisé une approche pragmatique du lien direct entre la formation et l'emploi (Vial 2009a). Aussi, en se rapprochant des problématiques de développement économique local, l'action publique prend le risque de distendre les liens entre les composantes du système de formation et l'emploi. Cette prise de risque est d'autant plus marquée que les échelons *infra* nationaux ne sont pas outillés pour agir localement avec l'efficacité nécessaire.

Nous faisons l'hypothèse que l'« espace fonctionnel formation, emploi, développement économique » constitue le nouveau périmètre social accepté comme pertinent politiquement pour parer à cette distorsion des liens : en son sein, s'expriment et se régulent les rivalités entre protagonistes ce qui favoriserait une coordination territoriale qui reconnaisse les spécificités locales tout en restant surplombée par une approche sectorielle et centralisée de l'action publique où formation, emploi et développement économique auraient du mal à s'articuler.

Ainsi l'enjeu clé devient celui de la capacité des protagonistes locaux à établir une approche décloisonnant formation, emploi et développement économique (c'est-à-dire désectorisée), à la légitimer et à la faire vivre à une échelle *infra* nationale (c'est-à-dire « décentrée »), sachant que, depuis le début de la crise des années 1970, de telles connexions ne sont pas parvenues à prendre forme à partir du niveau national. La particularité de cet enjeu réside dans le fait que la délimitation de l'espace d'intervention n'est pas donnée *a priori* et laisse ainsi ouverte la définition de ce que peut être le territoire d'action pertinent pour construire de façon pragmatique la relation formation-emploi-développement économique.

[50] Le point de vue « adéquationniste » de la relation entre formations et emplois est devenu au cours des années 1960 le référent politique majeur censé guider l'action politique pilotée par l'État central (Méhaut 2001). Il avait émergé dans les sphères des administrations centrales suite aux exigences d'une planification prévisionnelle, notamment des équipements scolaires.

La capacité à établir ce décloisonnement est en grande partie liée à la capacité des acteurs locaux à se coordonner : le partage des compétences produit par la décentralisation a appelé de la coopération entre acteurs qui sont devenus des « partenaires », chacun étant tenu de s'entendre avec les autres pour que le système fonctionne. Cela induit une recherche de mise en cohérence dans les interventions des parties prenantes (Duran 2010).

Ce premier chapitre introduit l'émergence du besoin de « travailler ensemble » à un niveau territorial non défini *a priori* pour ces acteurs des trois secteurs : formation, emploi et développement économique. Il défend la thèse selon laquelle c'est au niveau local que cet « espace fonctionnel » a le plus de chance de se déployer eu égard aux apprentissages issus des expériences antérieures et, en particulier, à l'impact de la décentralisation sur la conduite de l'action publique dans ces secteurs. Il s'agit ici d'identifier les acteurs en présence et les politiques qui tout à la fois les constituent et les encadrent.

Une première section revient sur les effets de la décentralisation sur la formation, l'emploi et le développement économique. Cette décentralisation et la déconcentration qui lui a été associée sont potentiellement porteuses d'une transversalité de l'action publique et d'une complémentarité entre les différentes échelles territoriales.

En revenant sur trois expériences qui ont précédé l'instauration des MDE, PRIDES, COTEF et CLEE (objets de cette recherche), à savoir les comités de bassin d'emploi (CBE), les Missions locales et les conseils de développement des intercommunalités, la seconde section met en évidence toute la difficulté à rompre, dans la pratique, le cloisonnement sectoriel traditionnel.

Les centres de décision en matière d'emploi, de formation et de développement économique restent néanmoins assez éloignés de l'échelle locale : une troisième section dans laquelle sont abordés à titre d'exemples les contrats d'objectifs territoriaux (COT) et les schémas régionaux de développement économique (SRDE), atteste que l'articulation entre les initiatives locales et la régulation régionale ne va pas de soi.

À cela s'ajoute le fait – section quatre - que la sectorisation de l'action publique, bien ancrée dans les pratiques, conduit inévitablement à la prolifération de territoires spécifiques. Elle engendre un besoin insatiable de connaissances nouvelles et surtout suscite un besoin supplémentaire de cohérence de l'action publique introduisant de

nouvelles formes de *leadership*. C'est sur ces bases que vont prendre corps les instruments MDE, PRIDES, COTEF et CLEE – sortes de dispositifs locaux de coordination - dont il sera question dans le chapitre suivant.

1.1. La relation formation-emploi à l'épreuve de la décentralisation

L'objectif de cette première section n'est pas de retracer l'histoire de la formation professionnelle ni de sa relation avec l'emploi ou même avec les acteurs de la vie économique, mais de comprendre combien il a été difficile – à partir des années 1980 - d'établir des dispositifs décentralisés dans ce domaine. Ces difficultés se sont historiquement constituées autour d'une forte sectorisation de l'action publique et d'une centralité très marquée du pilotage des politiques afférentes.

1.1.1. La décentralisation « à la française »

L'État français s'est engagé tardivement (1982) dans la décentralisation[51]. Il s'est ainsi inscrit dans la dynamique européenne lancée au cours des années 1960 qui vise globalement à promouvoir les échelles régionales et urbaines comme niveau technique et politique pertinent (Gaudin 2004). Le processus français s'est concrétisé lentement et ce n'est que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a complété par ces mots l'article premier de la Constitution de 1958 : « *l'organisation de la République est décentralisée* ».

De cette organisation décentralisée, il faut retenir le principe selon lequel l'échelon le plus pertinent pour l'action publique est l'échelon de proximité à savoir, les collectivités locales : « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mises en œuvre à leur échelon* »[52], qu'elles disposent d'un droit à l'expérimentation et ont la possibilité de se fédérer sous l'impulsion organisatrice d'un chef de file.

L'esprit initial de la décentralisation consistait à organiser des « blocs de compétences » homogènes et correspondant chacun à un échelon de pouvoir (Gaudin *ibid.*, Cour des

[51] On peut cependant dater le début du processus en 1955 avec la création des programmes d'action régionale en vue de promouvoir l'expansion économique et sociale des régions.
[52] Article 72 de la Constitution française.

comptes 2009) avec pour principal objectif de « *rechercher une meilleure efficacité de l'action publique en rapprochant la décision du citoyen* » (Mercier 2000, p. 17). Mais les premières lois de 1982-1983[53] n'ont fait qu'amorcer cette nouvelle organisation. Ce n'est pas le principe du transfert de « blocs de compétences » qui s'est imposé mais celui du « *transfert par catégorie ou niveau de collectivités* » (Cour des comptes, *ibid*. p. 4).

De plus, ayant introduit une clause générale de compétence pour chaque échelle territoriale, à rebours du principe de subsidiarité[54] (Mercier *ibid*.), la décentralisation a engendré une complexité croissante du système auquel elle a donné naissance. L'incomplétude des compétences attribuées aux collectivités et la faiblesse de leurs ressources les ont incitées à engager des coopérations sous forme contractuelle (Gaudin *ibid*.).

Les tentations de recentralisation ont cependant été fréquentes, générant un système aujourd'hui proche de « l'anarchie organisée » c'est-à-dire où les objectifs sont multiples, les priorités pas clairement affichées et les processus de définition mal définis (Cohen, March et Olsen 1991). Il en résulte une organisation de l'action publique incertaine quant à la délimitation et à la définition des responsabilités de chaque partie prenante.

La relation formation-emploi a été mise à l'épreuve par la décentralisation et la déconcentration qui lui a été associée. Il s'agissait, par une nouvelle organisation des politiques publiques dans ce domaine, d'apporter des solutions à la lutte contre le chômage. La formation professionnelle [Encadré n° 1.1] a figuré d'emblée dans les missions de l'État à décentraliser, l'échelon régional – déjà doté de prérogatives en matière économique - apparaissant comme le lieu privilégié pour rapprocher le système d'éducation et de formation des milieux économiques (Casella 2005) à un moment (1980) où était abandonnée la planification nationale des flux à scolariser et où le chômage des jeunes s'intensifiait lourdement. L'idée d'une meilleure articulation

[53] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

[54] Le principe de subsidiarité consiste à confier au niveau supérieur que ce qui ne peut être traité au niveau local ou, pour le moins, au niveau le plus proche des citoyens.

entre les politiques de formation professionnelle et de développement économique[55] dans la proximité d'un territoire régional a prévalu sur le maintien d'une prévision nationale et centralisée.

Encadré n° 1.1. La formation professionnelle en France

À l'issue d'une longue évolution, l'organisation du système de formation professionnelle se dédouble entre d'une part la formation professionnelle initiale (FPI) et d'autre part la formation professionnelle continue (FPC). La FPI s'adresse à des jeunes sous statut scolaire ou universitaire à temps plein, ainsi qu'à des apprentis titulaires d'un contrat de travail et qui alternent des séquences en entreprise et des périodes en centre de formation. Pilotée par l'Éducation nationale, la FPI sous statut scolaire est délivrée par des lycées professionnels publics et privés. L'alternance pratiquée à travers les stages en entreprise ou dans le cadre de l'apprentissage, est le principal levier du rapprochement du monde de l'éducation-formation et du monde de l'économie. Le financement de la FPI est assuré à titre principal par l'État et les Conseils régionaux, sachant que les entreprises y contribuent sur le volet de l'apprentissage.

La FPC s'adresse aux jeunes ayant quitté ou terminé leur formation initiale (à l'issue de l'enseignement général, technologique ou professionnel) ainsi qu'aux adultes engagés dans la vie active. Elle se compose de deux segments : l'un pour les personnes à la recherche d'un emploi (géré pour partie par les Conseils régionaux et pour partie par l'assurance-chômage) et l'autre pour les salariés (géré par les employeurs et les partenaires sociaux sur un financement majoritairement issu des entreprises auquel s'ajoute une participation de l'État).

Néanmoins, la formation professionnelle n'a pas fait l'objet d'un transfert total aux Conseils régionaux : en 1982, c'est d'abord le volet de la FPC à destination des demandeurs d'emploi de plus de 26 ans et l'apprentissage (volet de la FPI) qui font l'objet d'un premier transfert, ainsi que le financement des bâtiments et équipements pédagogiques des lycées, notamment professionnels et technologiques.

Considéré comme un facteur clé de cohésion sociale l'emploi n'a fait l'objet d'aucun transfert de compétence sur l'argument qu'il est du devoir de l'État que d'œuvrer en la matière, l'État étant le garant de l'égalité de traitement et de la solidarité entre les citoyens. C'est l'organisation de son administration qui fera l'objet d'une déconcentration en faveur des directions régionales et départementales en charge des questions d'emploi (relevant du Ministère du travail) et de formation professionnelle (relevant jusqu'en 1995 du Premier Ministre).

[55] Par les lois de 1982 et 1983, le Conseil régional dispose d'une compétence générale « pour les affaires de la Région ». Il s'agit de « *promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, et assurer la préservation de son identité* » (article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions).

Prolongés en 1993 (loi quinquennale[56]), les transferts ont ensuite touché la formation professionnelle des jeunes (initiale et continue). Cette fois, c'est en termes de « publics » que le choix s'est fait, privilégiant la proximité de l'action publique avec cette population de « jeunes » fortement touchée par le chômage et représentant un risque pour la cohésion sociale locale. À compter de cette date, le Conseil régional se voit attribuer un rôle de mise en cohérence des différentes voies de formation pour les jeunes pour lequel il est doté d'un outil, le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFPJ). Les dispositions des étapes de 2002 et 2004 de la décentralisation prolongent ce rôle pour le public des adultes[57]. Mais le caractère partiel de tous ces transferts et déconcentrations successifs entraîne l'action publique dans le champ de la relation formation-emploi dans un mouvement permanent d'actes de l'État prenant la main pour formater l'action des Régions en matière de formation professionnelle, et d'élaboration par les Régions de politiques régionales de l'emploi débordant de leur cadre légal.

La décentralisation a ainsi introduit des échelles territoriales différentes en termes de pilotage et de décision, que ce soit pour les différents segments de l'éducation-formation ou entre éducation-formation d'un côté et emploi de l'autre. Elle a bousculé la logique sectorielle de l'action publique en confiant au Conseil régional un rôle pivot dans la mise en cohérence de l'action publique en matière de formation.

De fait, elle introduit de nouveaux objectifs pour les différents acteurs que l'on peut formuler ainsi : être en mesure de rompre avec la sectorisation de l'action publique, d'établir de nouvelles connexions entre les différentes échelles géographiques et sectorielles qu'il s'agisse ou non de niveaux décisionnels, de générer de nouvelles interactions entre les acteurs autour d'un Conseil régional pivot d'une mise en cohérence des différentes voies de la formation professionnelle. Pour atteindre ces objectifs, de nombreux observateurs ont mis en avant le rôle structurant de la connaissance (Bel et *al*. 2003, 2004, Casella *op.cit*., Bornand et *al*. 2012).

[56] Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.
[57] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales.

1.1.2. Rompre avec la sectorisation de l'action publique

Si aujourd'hui, politiques de formation et politiques d'emploi s'entrecroisent souvent, elles ont longtemps fait l'objet d'un fort cloisonnement de la part des administrations centrales qui les portaient, témoignant ainsi de rivalités institutionnelles. La pénurie de main-d'œuvre qualifiée (années 1950 et 1960) puis la montée massive du chômage (seconde moitié des années 1970) ont incité à rechercher une meilleure articulation entre ces deux secteurs de l'action publique.

Dès les années 1950, les politiques de l'emploi accolent des mesures de formation dans les dispositifs visant à améliorer la qualité de l'insertion des individus ayant perdu leur emploi et devant s'adapter à un autre métier[58]. Par la suite (1977), les politiques de l'emploi intègrent les questions de l'insertion dans leurs objectifs et proposent pour les jeunes de 16 à 25 ans des contrats emploi-formation, contrats de travail d'un type particulier incluant des heures de formation pour lesquelles les employeurs reçoivent une aide financière forfaitaire[59]. Ce dispositif donne lieu à des rapprochements entre le monde éducatif et le monde des entreprises, cristallisés dans des conventions entre établissements de formation et entreprises ou organisations patronales, entre l'État et les Chambres de commerce ainsi que les Chambres des métiers.

Ainsi l'une des premières ruptures apparaît dans la sectorisation de l'action publique dans le champ de la relation formation-emploi. Elle repose sur l'idée que l'alternance école-entreprise est un moyen d'articuler un enseignement à portée générale et des exigences techniques spécifiques de la part des entreprises. À compter de cette période (fin des années 1970), l'insertion des jeunes ne quitte plus l'agenda des politiques de l'emploi et contribue à désectoriser l'action publique : les dispositifs relevant des secteurs de l'éducation, de la formation, de l'emploi, du développement économique ou de la cohésion sociale vont être en permanence mobilisés.

[58] Ce principe sera généralisé en 1963 à travers la création du Fonds national pour l'emploi (FNE) qui a pour objet de « *faciliter aux travailleurs salariés la continuité de leur activité à travers les transformations qu'implique le développement économique et de favoriser à cette fin, en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de production, l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux salariés de l'industrie ou du commerce* » (article 1 de la loi n° 63-1240 du 18 décembre 1963 relative au Fonds national de l'emploi).

[59] Cette mesure figurait au programme du « Pacte national pour l'emploi des jeunes » mis en place par le Gouvernement Barre en 1977 pour enrayer la montée du chômage chez les 18-25 ans. Ce pacte pour l'emploi prévoyait des aides de l'État à l'embauche, à l'apprentissage et à la formation professionnelle ainsi que des recrutements dans le secteur public.

Ce décloisonnement est cependant particulièrement difficile à opérer, les développements proposés dans ce chapitre en témoigneront.

1.1.3. Reconfigurer des liens à l'échelle régionale mais aussi entre échelles

Les secteurs de la formation professionnelle et de l'emploi sont aujourd'hui tellement segmentés que tous les niveaux de territoire sont peu ou prou concernés par la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation des actions, sans compter que les caractéristiques intrinsèques de la décentralisation « à la française » font que toutes les échelles territoriales disposent d'un droit d'intervention.

Des segments de l'action publique en matière de formation professionnelle sont pilotés au niveau régional (FPC des demandeurs d'emploi, apprentissage) alors que d'autres (FPI sous statut scolaire) sont partagés entre l'échelle académique et l'échelle nationale. Les politiques d'emploi sont établies nationalement puis mises en œuvre localement (par zone d'emploi, département ou région) par les services déconcentrés de l'administration.

État et Conseil régional ont développé, chacun pour leur part, un mouvement de territorialisation de leurs actions en faveur de périmètres *infra*, « territoires de proximité » (CCPR 2000). Cette pratique a pour effet d'établir un besoin de coordination des acteurs sur cette échelle. C'est pour faire vivre cette coordination que l'État (ministère du travail et de l'emploi) s'est doté à la fin des années 1980 de coordonnateurs emploi-formation sur lesquels ont reposé la coordination locale du service public de l'emploi (SPE)[60] et la mise en œuvre d'un dispositif de proximité, le crédit formation individualisé (CFI)[61]. Des équipes territoriales se sont progressivement structurées autour du coordonnateur, le plus souvent rassemblant l'ensemble des acteurs

[60] Instauré en 1984 par la circulaire de la Délégation à l'emploi n° 11/84 du 7 mars, le service public de l'emploi (SPE) est formellement composé de Pôle emploi (ANPE et ASSEDIC avant 2009), de l'administration du Ministère en charge de l'emploi (à cette date, direction régionale du travail et de l'emploi – DRTE – et délégation régionale à la formation professionnelle – DRFP) et de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Il a pour mission de mettre en synergie les différents organismes ayant en charge l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion des demandeurs d'emploi et des salariés à la recherche d'un nouvel emploi. À ce titre mais selon les organisations locales, aujourd'hui, Missions locales et maisons de l'emploi y sont associées.

[61] Le crédit formation individualisé (CFI) a été instauré par une circulaire de mai 1989. L'objectif était de permettre à toute personne de 16 à 25 ans sortie du système éducatif sans qualification d'acquérir une première qualification. Ce dispositif avait la particularité de reposer sur des parcours individuels de formation avec un suivi personnalisé. Il était conçu pour être mis en œuvre dans la proximité (se reporter à l'annexe 7).

investis localement dans les questions d'emploi et de formation, qu'elle que soit l'échelle géographique sur laquelle s'étendait leur compétence[62].

Du côté des Conseils régionaux, la loi quinquennale (1993), en leur transférant les dispositifs du CFI, a été l'élément déclencheur d'une organisation plus « territorialisée » de l'animation des dispositifs. Certains ont repris les rênes de la coordination menée par l'État (Rhône-Alpes) alors que d'autres ont fait le choix de s'en démarquer en concevant leur propre organisation (PACA).

Ainsi, en termes de relation établie ou à établir entre la formation et l'emploi, le référent est progressivement devenu celui de la proximité : la mise en relation revêt un caractère d'autant plus pertinent qu'elle est raisonnée dans la proximité des besoins en termes de main-d'œuvre d'une part, en termes de formations d'autre part, c'est-à-dire sur un espace géographique restreint. La décentralisation et la déconcentration, puis la territorialisation[63] ont contribué à renforcer cette mise en relation.

1.1.4. Création de nouveaux acteurs et recomposition du *leadership*

Outre les changements d'échelles, les différentes étapes de la décentralisation ont - en particulier, en faisant du Conseil régional l'acteur pivot chargé de la mise en cohérence des différentes voies de formation sur son territoire - reconfiguré les relations entre les différents acteurs de l'emploi et de la formation. Dans le même temps, de nouveaux acteurs sont apparus, en particulier dans le domaine de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (missions locales par exemple).

[62] Une équipe territoriale regroupe des agents de différentes institutions de niveau régional (Conseil régional par exemple), de niveau départemental (Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle - DDTEFP - par exemple), de niveau communal (services économiques des communes) ou de niveau intermédiaire (bassin d'emploi ANPE). Des acteurs privés, comme des agences d'urbanisme par exemple, participent en tant que de besoin aux travaux des équipes territoriales.

[63] « *Le terme de territorialisation reste relativement flou quant à ce qu'il désigne ; se confondant parfois avec la décentralisation ou la déconcentration, il évoque aussi plus largement la montée en puissance des « acteurs locaux » ou la valorisation de la « proximité ». Dans le cas des politiques de développement territorial, la territorialisation de l'action publique renvoie à au moins deux tendances d'évolution distinctes, l'une relative au lieu de définition des problèmes publics et l'autre aux modalités de traitement des problèmes publics* ». (Douillet A. – C. 2003). On entend généralement par territorialisation le processus qui consiste à positionner l'action politique à un niveau géographique fin. Cela répond à l'idée que l'action publique pour être efficace doit se trouver au plus près des besoins et des bénéficiaires finaux.

La notion de proximité est convoquée pour évoquer le rapport aux citoyens ou aux usagers. C'est dans l'esprit d'une meilleure articulation entre l'emploi et l'éducation dans la proximité que sont nées les Missions locales en 1982, institutionnalisant par la même occasion la notion de sas entre l'école et la vie active. Elles s'inscrivent dans un *corpus* théorique, pratique et idéologique sur le système éducatif, la transition professionnelle, l'éducation permanente et la formation professionnelle, porté entre autres par Bertrand Schwartz[64].

Elles ont cherché d'emblée à organiser un réseau local de structures supports des interventions en faveur des jeunes de moins de 26 ans, s'appuyant ainsi sur la proximité et la désectorisation de l'action publique : elles étaient créées à l'initiative des communes, en dehors de l'administration étatique et sur les problématiques d'ensemble des jeunes (incluant ainsi les questions de logement, de santé, ou encore de transport).

Les lois de décentralisation (1982-1983, 1993 et 2004) organisent donc dans l'éducation un système de compétences partagées : l'État (Éducation nationale) conserve la responsabilité du service public de l'enseignement, c'est-à-dire du contenu et de l'organisation de l'action éducative, alors que les collectivités locales (Conseil régional pour les lycées) ont la responsabilité des investissements. Au sein de l'Éducation nationale (1985) sont créés des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE)[65], chacun étant appelé à élaborer un projet d'établissement[66] (1989) devant assurer la cohérence des différentes activités de formation initiale, d'insertion sociale et professionnelle et de formation continue au niveau de l'EPLE.

Cet EPLE dispose d'une relative autonomie, en particulier sur l'ouverture de l'établissement à son environnement local social et économique, la préparation de l'orientation ainsi que de l'insertion sociale et professionnelle des élèves, ou encore la définition d'actions de formation complémentaire et de formation continue destinée aux jeunes et aux adultes. Cette approche a pour effet d'ouvrir des opportunités de rapprochement des établissements avec les entreprises locales et de retendre les liens entre éducation et économie : il s'agit par exemple de se constituer des répertoires

[64] Se reporter aux développements de ce chapitre sur les Missions locales.
[65] Décret n° 85-924 du 20 août 1985 relatifs aux établissements publics locaux d'enseignement.
[66] Article 18 de la loi n°89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.

d'entreprises pour accueillir les jeunes en stage, ou de faire des GRETA (groupements d'établissements) des opérateurs des plans de formation des entreprises.

La décentralisation a procédé au partage des responsabilités entre les différents acteurs, mais a également engendré la conception d'instruments contractuels de planification ou pour le moins, ayant pour objectif la mise en cohérence des programmations des actions de formation à l'échelle des régions : il s'agit des schémas régionaux prévisionnels des formations (1985)[67] et des contrats d'objectifs territoriaux (1987)[68], laissés à l'initiative des Conseils régionaux. La loi quinquennale[69] (1993) a donné aux Régions un instrument de planification : le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFPJ) qui en 2002 puis en 2004 a évolué en PRDF (plan régional de développement des formations). Les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) organisent la concertation régionale entre État, Région et partenaires sociaux sur l'emploi et la formation professionnelle. Mais pour autant, tout ce système législatif et d'animation de la coordination n'aborde pas la question de la territorialité de l'action publique au niveau *infra* régional laissant ainsi l'initiative aux Conseils régionaux.

1.1.5. Le rôle structurant des connaissances

Les années 1970 avaient vu la création d'institutions nationales comme le Centre d'études et de recherche sur les emplois et les qualifications (CEREQ) chargé d'outiller la démarche prospective en matière de besoins de main-d'œuvre, ou le centre d'études de l'emploi (CEE) spécialisé sur les questions d'emploi, de travail et de protection sociale.

Mais très vite, les transferts de compétences et les reconfigurations induites ont eu pour effet direct d'amplifier le besoin d'informations fiables au niveau local : l'expertise est

[67] Loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales. Les schémas prévisionnels des formations devaient être des documents globaux, intégrant l'ensemble des besoins de formation et tenant compte des données sociales, économiques et culturelles locales ainsi que des orientations définies par l'État.

[68] Loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage. Les contrats d'objectifs territoriaux (COT) ont pour objectif de coordonner le développement des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue sur une filière correspondant le plus souvent à une branche professionnelle.

[69] Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

l'un des éléments constitutifs d'une gouvernance régionale qui permet de peser sur les décisions et d'accroître la légitimité de celui qui coordonne (Hillau et Richard 2003). Si chaque acteur dispose de son propre système d'information qui lui donne les moyens d'argumenter et de peser dans les décisions, l'enjeu de la décentralisation – et en particulier depuis 1993, à l'occasion du développement des PRDFPJ – est aussi de reconfigurer l'information et l'expertise pour les rendre aussi complètes que possible, disponibles et partagées par le plus grand nombre sur le territoire régional. Cet enjeu est d'autant plus marqué que le Conseil régional, désigné comme acteur pivot, ne dispose, en propre, d'aucun système de collecte de données.

La structuration et l'exploitation nationale de la statistique publique se sont rapidement révélées inadaptées à leurs besoins : la connaissance du marché du travail, du tissu économique, de la démographie et de l'appareil de formation ne prenait que partiellement en compte les spécificités locales. Surtout, l'analyse de ces données et l'expertise qu'elle permettait restait à un niveau macro, insuffisant précis pour les acteurs locaux.

De la même façon, au niveau des activités économiques, des contrats d'études prospectives (CEP) signés entre l'État et les partenaires sociaux (à compter de 1987) ont permis de doter les branches professionnelles[70] d'un état des lieux de ses caractéristiques socio-économiques et d'une typologie des métiers et compétences mobilisées. Mais ces outils ne prenaient pas en compte la dimension locale de l'expertise.

Se sont alors peu à peu constitués (fin des années 1980) dans les régions des outils, le plus souvent sous forme de missions internes aux Conseil régionaux, chargés de recueillir des informations sur le milieu professionnel et d'apporter de la connaissance sur les personnes employables. Ces travaux régionaux ont servi de base à l'instauration des observatoires régionaux emploi-formation (OREF), fortement encouragés par les services de l'État. Dès la fin des années 1980 ces missions (ou les OREF quand ils étaient juridiquement constitués) sont inscrites dans les contrats de plan État-Région. Aujourd'hui les OREF sont présents dans toutes les régions, associés aux centres

[70] Il n'existe pas de définition homogène de la branche professionnelle entre la sociologie, l'économie et la statistique. La branche professionnelle résulte d'une construction empirique entre organisations d'employeurs qui s'entendent sur une négociation collective des rapports entre patronat et salariat. Il s'agit généralement de regroupement sur des critères d'activités économiques de même nature autour d'un produit ou d'un service plutôt qu'autour d'une filière.

d'animation, de ressources, d'information sur la formation (CARIF) initiés dans la même période et chargés quant à eux de diffuser toutes les informations sur les offres de formation professionnelle en région.

Le CEREQ a pour sa part constitué un réseau de « centres associés », laboratoires de recherche impliqués régionalement dans les travaux liés aux spécificités de l'insertion dans la vie active.

Si la mission des OREF est d'élaborer des outils de diagnostic et de prospective partagés par les acteurs régionaux, chacun d'eux reste autonome dans la programmation et la réalisation de ses travaux. Leurs résultats sont mobilisés pour éclairer régionalement la qualité du lien entre formation et emploi et donc fournir des références les plus pertinentes possible pour le pilotage de l'action publique régionale en matière de formation professionnelle et pour la conduite territorialisée de la politique de l'emploi.

Cette autonomie offre aux OREF la possibilité d'associer à leurs travaux les acteurs économiques locaux et de poser ainsi les bases d'une approche de la relation formation-emploi élargie aux questions de développement économique[71]. L'expertise apparaît ici comme une composante motrice d'une mise en synergie d'une action publique qui reste certes sectorisée mais où sont susceptibles d'être mobilisés conjointement des dispositifs complémentaires[72].

En conclusion, l'ensemble du secteur de la formation professionnelle et la relation qu'il entretient avec celui de l'emploi est devenu l'archétype de l'univers a-centrique décrit par Duran et Thoenig (1996) dans lequel évolue une foultitude d'acteurs sous la forme d'une « *polyarchie institutionnelle* » multi niveaux et multi segments, où aucun n'est en mesure réellement d'assurer le *leadership* (Duran 2010), tant l'ancrage dans le cloisonnement sectoriel et la centralisation reste marqué.

[71] L'atelier mutations et qualifications (AMQ) de l'Observatoire régional des métiers (ORM, PACA) illustre bien cette situation. L'AMQ a pour visée de mettre en regard les changements qui affectent certaines sphères d'activités avec les évolutions des qualifications et des compétences des populations concernées. C'est par la mise en place d'études-actions fondées sur le principe de la mutualisation des savoirs et des apports méthodologiques diversifiés (approches quantitatives, qualitatives, expérimentations) par l'État, la Région, les partenaires sociaux, que l'AMQ se donne pour objectif de favoriser l'anticipation des effets des mutations économiques sur les parcours professionnels et sur les territoires. Site internet : http://www.mutetqual-orm-paca.org (consulté le 14 juin 2011).

[72] Par exemple, le dispositif du contrat de transition professionnelle piloté par l'État peut être assorti d'une intervention du Conseil régional dans le cadre de son dispositif d'aide à la sécurisation des parcours professionnel (IRIS, intervention régionale pour l'investissement social).

L'ensemble des processus a engendré un système dans lequel l'emploi est de la compétence de l'État central tout en rendant possible l'adoption de mesures par les collectivités territoriales, tandis qu'une grande partie de la mise en œuvre de la formation professionnelle relève de la responsabilité des Régions alors que l'État garde des prérogatives sur ses contenus pédagogiques, sur la délivrance des diplômes et sur des mesures en faveur de certains catégories de publics comme les personnes détenues par exemple. La mise en œuvre de la formation professionnelle initiale sous statut scolaire reste de la compétence de l'État à travers ses administrations de l'Éducation nationale, de l'agriculture, des affaires maritimes, de la santé et des affaires sociales, de la jeunesse et des sports, mais les investissements fonctionnels et immobiliers ainsi que la gestion des personnes chargées de les entretenir est du ressort du Conseil régional. À ce panorama il convient d'ajouter la coordination des actions en faveur du développement économique, confiée aux collectivités locales avec pour partenaires principaux les entreprises.

Les configurations d'acteurs (financeurs, prescripteurs, opérateurs, bénéficiaires) qui résultent de ces réorganisations sont particulièrement complexes et l'efficacité économique et sociale de l'action publique de formation dépend explicitement de la qualité de la coordination entre des règles de différents niveaux et les acteurs compétents, très hétérogènes au regard de leurs intérêts et de leurs statuts (Verdier 1995). L'offre de formation est le fait de nombreux opérateurs publics et privés auxquels il convient d'associer les agents en charge de l'orientation en amont de la formation et les accompagnateurs de l'insertion, en aval.

En termes de pilotage, le domaine de la formation est ainsi partagé entre l'État (Éducation nationale pour la plus grande part, mais aussi des ministères techniques), les Conseils régionaux et les partenaires sociaux (essentiellement investis dans la FPC) sous forme de tripartisme. La coordination de l'ensemble des programmations de la formation professionnelle est aujourd'hui l'une des principales compétences des Régions.

Localement, les acteurs de la formation et de l'emploi souffrent de ce pilotage dissocié, d'autant que les Conseils régionaux cherchent à investir le champ de l'emploi pour lequel ils n'ont à ce jour aucune compétence légale et que l'État, par la réduction drastique de ses moyens, n'est plus en mesure aujourd'hui d'assurer l'animation territoriale. Ainsi, l'objectif central de développement de l'accès à l'emploi nourrit une

nouvelle forme de conduite de l'action publique qui tentera de décloisonner des politiques très sectorisées, et d'établir des liens entre les différentes échelles territoriales impliquées.

1.2. Les prémices d'un nouvel « espace fonctionnel » formation, emploi et développement économique

À la fin des années 2000, le mouvement de régionalisation se poursuit : l'administration déconcentrée de l'État en région se réorganise autour des Directions régionales des entreprises, de concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) tandis que nombre de Conseils régionaux ont restructuré leurs services en constituant en leur sein de nouveaux pôles « innovation – emploi – formation ». Pourtant, au moment du démarrage de notre recherche (2008), se pose encore la question de la légitimité de l'échelon régional pour articuler ses trois composantes de l'action publique. En effet, bon nombre d'expériences antérieures - et certaines en cours - visent à le positionner sur des échelles plus fines.

Associer formation, emploi et développement économique n'est pas en soi une nouvelle perspective. Déjà au cours des années 1970 et plus spécifiquement dans des espaces ruraux touchés par la désertification, s'échafaudent des actions visant à concevoir des réponses au problème de l'accès à l'emploi en articulant localement enjeux économiques, promotion de l'emploi et valorisation des compétences de la main-d'œuvre locale. Ces actions se sont inscrites dans une démarche de « développement local ». Plusieurs instruments ont tenté de concrétiser avec plus d'envergure cette idée : les avancées de leur histoire démontrent que l'intégration des trois composantes – formation, emploi et développement économique - ne saurait aller de soi.

En revenant dans cette seconde section sur quelques-unes de ces expériences, nous montrons comment les préoccupations de développement économique des territoires ont progressivement pris de l'importance dans la recherche d'une action publique locale coordonnée entre dispositifs de formation, dispositifs d'emploi et perspectives de développement.

1.2.1. Antériorité du développement « local »

La notion de développement est floue. Elle décrit un processus par lequel se combinent des facteurs endogènes et exogènes à un territoire – régional ou *infra* – pour y apporter des ressources en termes d'emplois et de revenus. Les démarches de développement « local » se sont développées dans les politiques publiques en France à compter des années 1970 [Encadré n° 1.2]. Elles résultent de l'émergence de nouvelles dynamiques régionales et locales distinctes des grands projets impulsés par l'action publique (plutôt rangés dans la catégorie de « l'aménagement du territoire ») et elles-mêmes issues de la conjonction de projets individuels originaux soutenus par des intérêts communs. Ainsi le développement « local » est le produit de réseaux d'acteurs (Pecqueur 1989).

L'action publique a toujours eu du mal à s'insérer dans de tels processus : aucun de ses secteurs d'intervention ne lui correspond et ces nouvelles dynamiques se développent sur des territoires définis *a priori* sur des bases normatives[73]. En effet, aucune politique sectorielle ou territoriale ne leur correspond spontanément.

Le plus souvent, la formation occupe une place secondaire dans ce développement « local » hormis le cas de quelques territoires ruraux ou péri urbains pour lesquels le maintien de ressources passe par la mobilisation des compétences humaines qui s'y trouvent[74]. Les premières expériences articulaient davantage emploi et développement économique que formation et emploi. Y contribue largement le fait que les centres de décision en matière de formation sont plus éloignés de l'échelle locale. Cette situation a eu pour conséquence un glissement de la part des acteurs locaux dans l'objectif de leurs actions : ils ont davantage cherché à prendre en compte les questions d'insertion plutôt que directement les questions de formation. En témoignent l'instauration des comités de bassin d'emploi (1981) et des Missions locales (1982). Plus récemment (1999), les conseils de développement adossés aux intercommunalités ont, quant à eux, clairement

[73] Portée par un projet politique, une opération de développement local n'a certes pas de territoire défini *a priori* mais le territoire politique est le plus souvent pris en référence, c'est-à-dire le territoire de l'élu *leader* du projet. Il s'agit dans ce cas d'un territoire communal, voire intercommunal. En territoire rural il peut également être fait référence à un canton ou à la circonscription d'un député.

[74] Voir à ce sujet l'étude « *Gens de métiers, acteurs du territoire* » conduite conjointement par l'ORM, le LEST et le GREQAM (groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille) de 2005 à 2009. En s'intéressant aux mobilisations individuelles et collectives des compétences dans les processus de développement économique des territoires – en particulier dans le Grand Briançonnais, le pays d'Aubagne et la région d'Avignon - elle a mis en évidence le lien entre formation, emploi et développement économique local.

associé les questions d'emploi et de développement économique en laissant à l'écart la formation.

Encadré n° 1.2. Développement local, développement économique, aménagement du territoire

Le concept de développement local est apparu en France dans les politiques publiques au cours des années 1960 et 1970, puis a connu un changement d'orientation dans les années 1980.

Il est né dans une perspective de modernisation et dans un contexte d'évolution sociétale des relations ville-campagne : en témoignent au début des années 1960 la naissance des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et des grandes compagnies d'aménagement régional (Canal de Provence, Société du bas-Rhône Languedoc ou encore l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France – IAURIF), suivies de celle de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'aménagement rural (DATAR) en 1963, des parcs naturels régionaux (1967) et des premiers plans d'aménagement rural (PAR) en 1970. Il a initialement désigné des espaces géographiquement limités dans lesquels des projets à visée de développement économique et social étaient initiés.

Avec la crise économique de 1974, le milieu rural se trouve confronté à des incertitudes aiguisées par la conjonction d'une perte de rentabilité du tissu productif traditionnel et d'une population déclinante d'autant que l'implantation de nouvelles activités s'avère difficile. S'ajoute à cela les nouveaux enjeux et contraintes suscités par la préservation des espaces naturels. Dans ce contexte, la décentralisation de 1982 a fait des maires, les responsables du développement économique de leur commune. Ils ont pu, par contrat (chartes intercommunales, contrats de pays, pays d'accueil,..) s'associer aux communes voisines. En 1983, les États généraux du développement ont cristallisé le passage d'un développement local à enjeu local et militant à un développement économique plus global sur un espace plus large.

L'aménagement du territoire est un concept plus ancien né dans l'après-guerre et qui a également connu une évolution de son contenu. Il faisait d'abord référence à la reconstruction du pays, englobant les questions d'électrification des territoires, de reconstruction des réseaux routiers et ferrés, l'apport d'eau potable et le traitement des eaux usées. Il a surtout concerné les espaces ruraux (chaque direction départementale de l'agriculture disposait d'un service d'aménagement rural). Aujourd'hui l'aménagement du territoire pose les grands objectifs à long terme des choix politiques pour l'équilibre des différentes fonctions d'un espace. Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), créés par la loi de 1995 relative à l'aménagement du territoire, fixent ces objectifs de façon concertée entre l'État et les Conseils régionaux. Ce sont des documents cadres dans lesquels s'inscrivent tous les documents d'objectifs de la Région (développement économique, formation professionnelle, enseignement supérieur et recherche, innovation, transports).

Les politiques de développement local constituent un outil de l'aménagement du territoire.

L'organisation de l'enseignement agricole constitue un exemple probant de tentative d'intégration dans la proximité des trois dimensions que sont la formation, l'emploi et le développement économique. Sa redéfinition dans le cadre des lois d'orientation

agricole de 1960 et 1962 a intégré la formation professionnelle initiale (mise en œuvre dans les lycées professionnels) et la formation professionnelle continue (mise en œuvre dans les centres de formation professionnelle et promotion agricole, les CFPPA) dans ce qui plus tard (1985) prendra la forme d'un établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA)[75]. La principale originalité de ce système est l'annexion d'une exploitation agricole au sein de cet EPLEFPA, support d'opération de recherche et développement pour le secteur de l'agriculture et du développement économique local.

Cette intégration à l'échelle locale a été consolidée au niveau régional dans les années 1990 par la création d'un service régional de la formation et du développement au sein des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF), dont les missions pour le volet formation professionnelle étaient identiques à celles d'un Rectorat de l'Éducation nationale mais complétées par une mission de développement. Cette transversalité de l'action publique reste très présente dans les politiques agricoles et constitue un atout pour l'enseignement agricole.

1.2.2. Les comités de bassin d'emploi (CBE) : le dialogue social local pour l'emploi et l'insertion par l'économique

Les CBE illustrent les liens de longue durée établis localement entre élus et partenaires sociaux. L'entrée dans le dispositif se fait en partie sur les questions d'emploi pour la population locale et en partie sur le dynamisme économique du territoire. La formation n'en est pas l'objet central mais a pris de l'importance dès lors que les acteurs de l'insertion par l'économique sont entrés dans les dispositifs (2002), plaçant ainsi la catégorie de l'insertion comme facilitateur de lien entre emploi, développement économique et formation.

Insérés dans le plan de lutte pour l'emploi présenté le 15 septembre 1981 à l'Assemblée nationale et en relation avec la mise en œuvre des contrats de solidarité, les comités locaux de l'emploi (CLE) formaient le premier ensemble de structures tripartites laissées à l'initiative des élus locaux[76]. Il s'agissait pour eux de réunir sur un territoire

[75] Un EPLEFPA peut également héberger un centre de formation d'apprentis.

[76] Le Ministère du travail a défini – à travers une circulaire - les comités locaux de l'emploi (CLE) comme des « *instances locales d'animation du dialogue social, de concertation et d'action dont*

de la « *taille du bassin d'emploi qui doit éviter le double écueil du gigantisme et de l'émiettement* [77]», les partenaires sociaux (organisations patronales et organisations salariales) et les élus locaux animés d'un « *intérêt solidaire pour le développement de l'emploi d'une zone ou d'un bassin d'emploi* [78]».

Les objectifs de ces comités étaient de « *promouvoir des contrats de solidarité entre l'État et les entreprises, rechercher ou susciter des solutions aux problèmes concrets de l'emploi local et favoriser les initiatives créatrices d'emplois nouveaux* [79]».

Ces structures, de type association loi 1901, n'ont pas toutes été créées *ex nihilo*. La circulaire du 27 octobre 1981 précisait que « *dans certaines régions, existent déjà des comités qui, sous des appellations différentes, ont pour objet d'étudier et de proposer des solutions aux problèmes du développement économique et de l'emploi* ». Il revenait alors au Préfet de les reconnaître en tant que comité local pour l'emploi.

De nombreuses initiatives locales ont vu le jour en quelques mois sous la forme de CLE, imposant à l'administration centrale du Ministère du travail de repréciser, mais sans en changer, les règles initiales dans une circulaire du 27 janvier 1982. Il y est réaffirmé le caractère « local » du comité en insistant sur le fait qu'un comité créé à l'échelle départementale ne peut avoir les mêmes fonctions opérationnelles qu'un comité installé sur un bassin d'emploi. Le bassin d'emploi devient la référence et les comités deviennent des comités de bassin d'emploi (CBE).

Les règles sont ainsi fixées : ces CBE doivent être tripartites (élus locaux et partenaires sociaux), à l'échelle d'un bassin d'emploi, en nombre restreint (trois à sept par département pour que les services de la direction départementale du travail puissent y participer), recentré sur des missions visant à promouvoir les initiatives locales et les contrats aidés en faveur des jeunes. Les comités ont été invités à collaborer, voire se fondre, avec les comités d'expansion économique locaux apparus dans les années 1960 et 1970[80].

---

l'objectif est de contribuer à l'amélioration de la situation locale de l'emploi et du développement local des territoires ». Il institutionnalisait des instances pré existantes, créées à l'initiative des partenaires sociaux et des élus locaux.

[77] Circulaire DE n° 81/81 du 27 octobre 1981 (Ministère du travail).

[78] *Ibid.*

[79] *Ibid.*

[80] Les comités d'expansion économique locaux étaient constitués sur une base similaire à celle des comités d'expansion régionaux et d'aménagement en 1960, regroupant les acteurs socioprofessionnels d'un territoire. Ces comités régionaux sont devenus par la suite les commissions de développement économique régional (CODER) regroupant les élus et les acteurs socioprofessionnels.

Plus récemment (2002), les représentants du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire y ont été associés après qu'il ait été établi que bon nombre de CBE œuvraient dans ce domaine *via* la mise en place de groupements d'employeurs et de plates-formes locales de ressources humaines. Par ces activités, les CBE continuent à être en relation permanente avec le service public de l'emploi (SPE). Ils ont été et sont particulièrement actifs dans l'accompagnement du développement des zones d'activité regroupant petites et moyennes entreprises. Il s'agit pour eux aujourd'hui de « *promouvoir et de développer l'emploi par l'organisation et l'animation du dialogue et de la concertation sur le territoire, par des propositions d'actions en faveur de l'emploi à la mise en œuvre desquelles il peut participer et par la gestion de dispositifs intéressant l'emploi ou l'insertion* [81]».

D'un point de vue opérationnel, les CBE se sont appuyés sur trois éléments de méthode développés dans le cadre des politiques visant à favoriser le développement local : l'élaboration d'outils de connaissances permettant d'identifier les ressources matérielles et immatérielles du territoire ; la mise en place d'outils de concertation, de mobilisation et de coopération entre acteurs ; l'élaboration et la mise en œuvre de projets. La connaissance par les élus des réseaux de financements publics étaient un plus dans cette dynamique.

Les cellules d'observation du marché du travail dont ils se sont dotés – et sur lesquelles nous reviendrons - ont été mobilisées à la fin des années 1990 dans la phase de préparation des territoires de projets (contrats de pays et communautés de communes issus des lois d'aménagement et de développement du territoire). En PACA, prenant appui sur les ressources de l'observatoire régional emploi formation (OREF) et sous l'impulsion de la Direction à l'emploi et à l'action territoriale (DEAT) du Conseil régional ainsi que du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) de la Préfecture de région, ces cellules ont d'emblée pris en considération le volet ressources humaines localisées.

L'action des CBE a été compliquée par l'apparition des intercommunalités de la fin des années 1990 auxquelles ont été attribuées des compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Même si la plupart d'entre eux ont contribué à la phase d'expertise conduisant à la création de l'intercommunalité,

[81] Décret n° 2002-790 du 3 mai 2002 relatif aux comités de bassin d'emploi et au comité de liaison des comités de bassin d'emploi.

la redistribution des compétences entre niveaux de territoires a généré une baisse de l'activité des CBE au profit des intercommunalités.

En 2005, les maisons de l'emploi (MDE) créées sous l'égide du Plan de cohésion sociale poursuivent la remise en cause des CBE arguant du recouvrement de leurs champs d'intervention spécifiques. Certains CBE ont purement et simplement cessé leur activité alors que d'autres – comme le préconise le cahier des charges des MDE de 2009 – ont été absorbés par les MDE.

L'expérience des CBE illustre le lien local entre élus, entrepreneurs et salariés dans un système interprofessionnel et intersectoriel (l'emploi et le développement économique entrainant dans leur sillage les questions d'insertion et de formation).

Il existe une autre expérience de système intersectoriel au niveau local, celle des Missions locales qui conjugue plus étroitement formation, emploi et cohésion sociale mais s'éloignent des préoccupations propres au développement économique.

1.2.3. Les Missions locales : résoudre les problèmes des jeunes par l'action locale

Préconisées dans le Rapport Schwartz (1981)[82] les Missions locales – dispositif emblématique de la politique sociale du début des années 1980 – entre dans les problématiques de développement de l'accès à l'emploi par le biais d'une catégorie cible de public : les jeunes de 16 à 25 ans sortis du système éducatif et en difficulté d'insertion. À partir de 1982, elles institutionnalisent la notion de sas entre l'école et la vie active. La politique nationale d'insertion dans laquelle elles prennent place, choisit d'emblée l'échelle locale pour les développer en prenant appui sur les initiatives des collectives locales ce qui les inscrit tout à la fois dans la proximité et dans un processus de désectorisation de l'action publique : les questions de logement et de santé y sont abordées comme celles de l'accès à l'emploi et à une formation.

[82] Bertrand Schwartz a développé un courant de pensée, synthèse entre une certaine idée de formation professionnelle continue (qui concerne les salariés au sein des entreprises en vue d'adapter les travailleurs aux changements techniques et productifs) et l'éducation permanente (qui vise la formation globale de l'homme-citoyen et le développement culturel), articulé à la question des jeunes (Lima 2004). En 1981, le Premier ministre, Pierre Mauroy, lui confie la réalisation d'un diagnostic de la situation du chômage des jeunes. Le rapport réalisé à cette occasion préconise un certain nombre de mesures dont l'instauration de « missions locales ».

L'objet des Missions locales – initialement conçues pour une durée limitée – est d'animer la transition entre d'une part le système éducatif, très critiqué au regard de la préparation aux métiers, et d'autre part, les entreprises où les jeunes – en particulier ceux dotés d'aucune qualification – peinent à se faire embaucher. Elles ont pour mission de mettre en relation des acteurs des différents leviers mobilisables (mais essentiellement ceux de la formation) pour faciliter un accès rapide à l'emploi. La particularité en termes de méthode a été de considérer le jeune dans son individualité et dans son unité c'est-à-dire en traitant conjointement l'accès à l'emploi, le logement, la santé, l'accès à la culture, *etc*. *De facto,* une action publique transversale se recompose au niveau local sous le *leadership* des élus locaux.

La gouvernance de la Mission locale est assurée par un élu municipal, ce qui est nouveau dans le champ de l'emploi et de la formation. Cette disposition a généré une prise de distance de l'administration vis-à-vis de cette nouvelle institution sur laquelle elle n'avait pas d'emprise et qui gérait des mesures issues des politiques nationales pour l'emploi. Pour tenter d'enrayer les résistances de la part des institutions et les rivalités entre ministères concernés, la présidence de la République crée en 1983 une délégation interministérielle à l'insertion des jeunes, placée auprès du Premier ministre et dirigée par Bertrand Schwartz. Cette délégation a ainsi été placée au même niveau décisionnel que celle dédiée à la formation professionnelle.

Les Missions locales ont participé activement à la mise en place du Crédit formation individualisé (CFI) en faveur des jeunes, mesure phare des politiques de l'emploi de la fin des années 1980 structurée autour d'une organisation territoriale permettant aux bénéficiaires « *un accès aux différentes mesures* »[83] et aux acteurs « *les moyens d'une action concertée et coordonnée* ». Les différentes mesures du CFI mettaient en pratique l'idée selon laquelle le niveau V de qualification[84] était le niveau protecteur minimal pour une insertion rapide et durable sur le marché du travail[85]. Pour atteindre ce niveau, chaque jeune après avoir bénéficié d'un bilan individuel se voyait proposé un parcours de formation spécifique à son profil. Autour de la mise en œuvre de ce dispositif se constituait localement un réseau d'acteurs impliqués localement.

[83] Circulaire DFP/DE n° 93.23 du 23 décembre 1993 relative à la mise en œuvre des parcours personnalisés de qualification et d'insertion professionnelle des jeunes en 1994, *Bulletin officiel du Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*, n° 94 (20 mars 1994), pp. 251-272.
[84] Se reporter à l'annexe 4 relative à la définition des niveaux de formation.
[85] Se reporter au chapitre II pour un approfondissement du dispositif du CFI.

Les Missions locales, avec une approche différente de l'action publique puisqu'il s'agissait de cibler un public particulier, ont développé, et contribué à légitimer, l'investissement des collectivités locales dans le domaine de l'insertion. Elles ont contribué à composer localement une transversalité de l'action publique, plutôt axée sur la formation et l'emploi. Les collectivités locales ont ensuite eu l'occasion de développer encore davantage cette transversalité avec les intercommunalités et leurs conseils de développement.

1.2.4. Les conseils de développement : quelle place pour la formation ?

Au tournant des années 2000, alors que les Conseils régionaux disposaient depuis 1982 d'une compétence partagée avec l'État en matière de développement du territoire et de développement économique, c'est aux intercommunalités[86] qu'a été confié le développement économique local[87]. Aujourd'hui, les communautés d'agglomération (plusieurs communes urbaines), les communautés urbaines et les communautés de communes ainsi que les pays[88] disposent obligatoirement des compétences de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville[89].

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 rend obligatoire, pour chaque « pays » et chaque « communauté d'agglomération », la constitution d'un conseil de développement, en vue de nouer des partenariats entre les élus locaux et les représentants des mondes associatif et professionnel[90]. Ces conseils ont été installés au début des années 2000 et tous les

[86] Voir en annexe 5 les définitions et classifications des intercommunalités.

[87] Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

[88] « *Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays* » : article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

[89] Les communautés urbaines (loi de 1966) regroupent plusieurs communes formant un ensemble d'au moins 500 000 habitants alors que les communautés de communes (loi de 1992) sont de taille plus réduite, étant à l'origine destinées au monde rural. La loi du 12 juillet 1999 a renforcé leurs compétences en matière de développement économique.

[90] L'article 25 précise : « *Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être*

Conseils régionaux ont soutenu leur mise en place, estimant qu'ils avaient à favoriser le débat et la participation de la société civile à la définition des enjeux de territoire. Les Conseils régionaux étaient engagés par la même loi dans l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).

En PACA, l'aide du Conseil régional a été en partie conditionnée à la prise en compte d'un volet « ressources humaines » dans le projet de développement économique local porté par les intercommunalités et pour lesquels le conseil de développement était en mesure de donner une impulsion. Il s'agissait – dans ce dispositif - d'intégrer une réflexion sur la gestion des qualifications dans tout projet de développement envisagé pour le territoire. Cette disposition s'inscrivait dans le projet politique du Président du Conseil régional : « *nous donnerons les moyens aux conseils de développement de jouer pleinement leur rôle, en soutenant leur organisation sous forme associative, en les associant à toutes les démarches de la Région, et en particulier celles concernant la formation* »[91].

À titre indicatif, en 2008 alors que débute cette recherche, seize agglomérations ou communautés urbaines, quatorze pays et cinq parcs naturels régionaux (et deux autres en projet) forment autant de lieux où sont expérimentés des rapprochements entre enjeux de qualification et enjeux de territoire. Mais, au final, le choix politique d'associer la formation à ces projets de territoire n'a pas été suffisamment convainquant : en 2002, l'adoption du plan régional de développement des formations (PRDF) par l'assemblée régionale ne précise pas comment la territorialisation de la politique de formation professionnelle sera opérée, laissant ainsi la porte ouverte à toutes les possibilités.

Ce n'est donc qu'après le vote du PRDF que des groupes de travail se sont réunis dans le but de définir les territoires de la formation. Ces groupes ont été confrontés aux difficultés relationnelles grandissantes entre la Région et l'État ; de ce fait l'exécutif régional a privilégié un choix technique, celui des zones d'emploi Insee-Dares[92] au détriment des intercommunalités relevant d'un choix davantage politique. L'articulation entre formation et emploi est ainsi restée cantonnée aux études territoriales sans que

consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions ».

[91] « Notre région pour tous », programme 2004-2010 du Président Vauzelle pour la région PACA.

[92] Se reporter à l'encadré n° 1.5 dans ce chapitre.

soit établi un lien direct avec les politiques de développement économique qui s'inscrivaient dans des territoires politiques.

L'utilisation de ce zonage Insee-Dares a plutôt renforcé l'approche classique de la relation formation-emploi au détriment de l'intégration du développement économique : en effet il s'agissait du zonage que l'État avait utilisé dans le cadre de mise en œuvre opérationnelle de ses propres mesures pour l'emploi et dont les acteurs économiques ne se saisissaient pas. En conséquence, les questions de formation sont restées disjointes des problématiques de développement économique des territoires.

Tentée par une intégration plus forte de la formation, de l'emploi et du développement économique – à l'instar des initiatives de la Région Rhône-Alpes [Encadré n° 1.3] – la Région PACA a rabattu la politique régionale de formation sur des objectifs opérationnels visant à faire fonctionner les programmes régionaux de formation (PRF) et d'apprentissage (PRA). Ce type d'organisation traduit la volonté du Conseil régional d'entrer prioritairement dans les pratiques de développement économique territorial par le soutien à l'emploi et moins par un projet local plus transversal.

Encadré n° 1.3. Les conseils de développement de la Région Rhône-Alpes (CDRA) : une tentative d'intégration pour des résultats mitigés

Le choix politique de la Région Rhône-Alpes a consisté à faire de l'aménagement du territoire une thématique centrale de son programme. L'aide au développement a été d'accompagner des politiques locales qui « *concilient les aspects d'ordre économique, social et environnemental dans une perspective de développement durable* [93]».

Les ambitions et priorités régionales ont directement faits de la formation un outil d'accompagnement plus qu'un levier du développement local. Pour marquer cette intégration, les périmètres retenus dans le cadre de la territorialisation des politiques de formation (contrats territoriaux emploi formation, CTEF) recouvrent dans la mesure du possible ceux des contrats de développement de Rhône-Alpes (CDRA) et associent les acteurs de la vie économique locale. Cette démarche s'appuie sur le postulat selon lequel la formation est un facteur de développement local.

Ce choix, aussi pertinent soit-il du point de vue des élus, a engendré de nombreuses difficultés de mise en œuvre, dans un registre technique et organisationnel mais aussi politique et institutionnel (Jacot 2012). Les acteurs concernés diffèrent entre chaque segment de cette action publique intégrée, multipliant les intérêts en présence et les difficultés d'accès à une connaissance homogène pour tous des problèmes du territoire, sans compter les différentes échelles de représentation structurée de ces acteurs (aux niveaux national et régional pour la plupart).

[93] Délibération n° 00.07.832 du 23/24 novembre 2000 du Conseil régional Rhône-Alpes.

Au final, les conseils de développement n'ont pas réussi à impulser localement dans les intercommunalités une transversalité de l'action publique autour des questions de développement de l'accès à l'emploi. Les rivalités entre acteurs, en particulier entre État et Région d'une part mais aussi entre administration de l'État et élus locaux ont contribué à établir ces freins.

Au vu de ces trois exemples, CBE, Mission locale et conseil de développement, tout se passe comme si l'intégration des trois composantes formation, emploi et développement économique au sein de « l'espace fonctionnel » n'était pas tenable à un niveau unique de l'échelle territoriale, qui plus est, *infra* régionale. La non prise en compte (voir les résultats mitigés de Rhône-Alpes) de la formation dans les politiques intercommunales visant le développement économique et l'aménagement du territoire en est un bon exemple. D'autres tentatives ont été lancées, cette fois à l'échelle régionale.

1.3. Des instruments régionaux pour tenter d'intégrer formation, emploi et développement économique

Cette troisième section nous amène à poser l'hypothèse de la pertinence de l'échelon régional : dans le cours de la décentralisation, à différentes étapes ont été conçus outils et dispositifs destinés à rapprocher formation, emploi et développement économique à l'échelle régionale. Leur mise en œuvre a mis en exergue, une nouvelle fois, la difficulté à construire à ce niveau une action publique transversale et à rapprocher des instances décisionnelles positionnées à différentes échelles territoriales.

En PACA comme dans la plupart des autres régions les contrats d'objectifs territoriaux (COT), dispositifs conçus à l'échelle régionale sur la base d'un tripartisme État – Région – branches professionnelles (volet patronal) n'ont pas atteint l'envergure espérée (Bel et *al*. 2006). Certes ils ont progressivement étendu leurs interventions de la seule formation professionnelle initiale à la formation continue en faveur des demandeurs d'emploi avant d'intégrer peu ou prou l'emploi, mais ils n'ont pas réussi à susciter des projets régionaux à même de mobiliser les acteurs.

Plus récemment, le schéma régional de développement économique (SRDE), bien que s'insérant dans la dynamique plus large d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), n'est lui aussi pas parvenu à intégrer en totalité les trois secteurs.

1.3.1. Les contrats d'objectifs territoriaux (COT) : former sans le local ?

Depuis 1987, les Conseils régionaux, l'État et les branches professionnelles ont la possibilité de conclure des COT dans la perspective de rendre plus cohérente l'offre de formation (Bel et *al. ibid.*) [Encadré n° 1.4]. L'objectif qui leur a été assigné est de coordonner les différentes modalités de formation professionnelle initiale et continue dont la formation professionnelle alternée[94]. L'originalité tient à la présence des branches professionnelles mais l'effectivité des COT bute souvent sur le faible ancrage régional de certaines branches – à la différence de l'État (avec les DRTEFP et les Préfectures de région) et des Conseils régionaux – au point d'engendrer une très forte asymétrie vis-à-vis de l'État et des Régions (CNFPTLV 2008b). Le CNFPTLV préconise d'ailleurs en 2008 de faire évoluer les COT vers un outil de construction, à la fois des politiques sectorielles tenant compte des territoires, et de politiques territoriales tenant compte de priorités sectorielles.

Encadré n° 1.4. Les contrats d'objectifs territoriaux (COT) : une succession d'ajustements … toujours sans ancrage territorial

La loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage précise que « *L'État, la Région, une ou plusieurs organisations représentatives des milieux socio-professionnels peuvent conclure des contrats fixant des objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle et notamment de formation professionnelle alternée. Ces contrats d'objectifs peuvent être annuels ou pluriannuels* » (article 22).

La loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle précise que ces contrats d'objectifs doivent être pris en compte dans le cadre de l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFPJ).

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ouvre les contrats d'objectifs aux chambres consulaires (métiers, commerce et industrie, agriculture) ainsi qu'à la formation professionnelle dans son ensemble (initiale et continue, dont alternée).

[94] On entend par formation professionnelle alternée les dispositifs de formation qui pratiquent l'alternance entre la formation et l'entreprise, ce qui correspond à l'apprentissage (dispositif de formation initiale) et les contrats de professionnalisation (dispositif de formation continue).

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en élargit encore le champ en incluant le financement des formations des demandeurs d'emploi.
Mais au fil de ces différentes dispositions, aucune problématique territoriale n'a été évoquée.

En PACA les premiers contrats ont été signés en 1996 alors que se normalisaient les relations entre l'État et la Région[95]. Quatre branches professionnelles, dotées *a priori* d'antennes régionales conséquentes, se sont investies dans cette procédure : le commerce et la grande distribution, les industries agro-alimentaires, le bâtiment et les travaux publics, et l'hôtellerie-restauration. Les thématiques contractualisées le plus fréquemment avaient trait à l'évolution de la relation formation-emploi, l'accueil et l'orientation ainsi que la promotion des métiers, la formation des demandeurs d'emploi et des salariés. Ces accords se sont cependant heurtés à toute une série de difficultés : harmoniser les données statistiques pour établir des états des lieux partagés, appréhender conjointement l'offre de formation initiale et continue, « *faire évoluer sur le terrain les réponses de formation apportées par les pouvoirs publics et les pratiques d'entreprises* [96]». Cet accès au terrain s'est révélé particulièrement ardu pour les branches qui ne disposaient pas de représentation locale conséquente. C'est ainsi que la branche du commerce et de la grande distribution n'a pas renouvelé son contrat au terme de la première échéance. Ces premiers contrats étaient destinés à être le « *cadre adapté aux discussions sectorielles*[97]» dans l'idée « *de faire émerger et structurer un espace de régulation régionale de nature à permettre le dialogue régulier entre l'État, la Région et les acteurs économiques et sociaux* ».

Mais en 2002, durant la phase de préparation par le Conseil régional du plan régional de développement des formations (PRDF), la perspective d'une régulation régionale a évolué pour intégrer la nécessité d'impulser une régulation *infra* régionale introduisant ainsi une problématique de proximité non prévue au départ[98]. Une seconde vague de contrats a été conclue à partir de 2003 sous l'appellation d'accords-cadres tripartites de branches (ACTB). Il s'agissait à cette époque pour les services de la Région de territorialiser leurs politiques régionales de formation et d'emploi à travers des plans

[95] Se reporter aux développements du chapitre II.
[96] Conseil régional, rapport de présentation du PRDF en PACA, décembre 2002.
[97] Conseil régional, rapport de présentation de la démarche PRDF en PACA, juin 2001, p. 15.
[98] Sur ce point en particulier nous ne disposons que des comptes rendus des séances de travail qui n'explicitent pas ce changement de position. L'interrogation des témoins de l'époque n'a pas permis d'en connaître les raisons. On peut penser que la reconfiguration des COREF en CCREFP qui s'est opérée en 2002 a généré cette reconsidération des objectifs initiaux, laissant espérer pour le CCREFP un nouveau mode de régulation plus efficient.

d'action locaux : les accords-cadres pouvaient contribuer à ajuster au mieux les actions aux besoins des territoires.

Mais nombre de branches professionnelles n'étaient pas outillées pour instrumenter cette territorialisation rendant par ailleurs l'incitation faite aux branches professionnelles (par la loi en 2004) d'organiser au niveau infra national l'observation des emplois et des compétences délicate à atteindre. Au total, « *dix ans après la loi de 1993 la mobilisation des intérêts par le biais des branches professionnelles débouche sur un bilan d'ensemble assez mitigé, en PACA comme dans les autres régions* » (Bel et *al*. *op.cit.*, p. 45).

La rencontre des ACTB avec les territoires de mise en œuvre des politiques régionales de formation et d'emploi dans le cadre des plans d'action locaux n'a pas été effective. Ce phénomène s'est accentué à compter de 2006/2007 où, à l'occasion d'une restructuration de la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA) du Conseil régional[99], ces ACTB ont été extraits des dispositifs gérés par la DFA, et plus globalement de la gestion du PRDF, pour être placés – en termes de pilotage et de gestion – dans le giron du plan régional pour l'emploi (PRE), géré par la direction de l'emploi, elle-même dépourvue d'ancrage local.

Deux nouveaux accords-cadres ont été contractés en 2007/2008 : Chimie-plasturgie et métiers de la plaisance. La Région a souhaité y associer les organisations syndicales de salariés en tant que telles et a ainsi instauré progressivement le quadripartisme, mais a renoncé à développer la territorialisation. Le CNFPTLV relève que « *PACA est la première et la seule région à avoir fait de la présence des syndicats de salariés… une condition de la contractualisation* » (CNFPTLV *op.cit*., p. 60). Elle a souhaité également à cette occasion, articuler davantage les actions avec les problématiques de développement économique portées par le Conseil régional et l'amélioration des conditions de travail, gérées par la direction de l'économie.

Bien qu'inscrits dans le contrat de projet État-Région 2007-2013, ces ACTB n'ont cependant pas atteint l'ampleur espérée. Au final, la question de leur légitimité a été posée dans le cadre de l'élaboration (2011) du contrat de projet régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) : ils en sont écartés aux profits d'actions territorialisées de type gestion prévisionnelle des emplois et des

[99] Cette restructuration était motivée par les conséquences d'une taille devenue trop importante : la DFA regroupait alors plus de 140 agents et gérait le plus gros budget de la Région. Un rééquilibrage entre les services a été opéré à l'occasion d'un changement de directeur.

compétences ou d'actions collectives menées dans le cadre des pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES). Les principales raisons de ces résultats en demi-teintes évoquées par le directeur général des services du Conseil régional sont à rechercher d'une part dans la difficulté de travailler avec des branches professionnelles très inégalement structurées au niveau régional et ne couvrant pas des pans entiers de l'économie régionale et d'autre part dans la difficulté d'opérer un croisement opérationnel sur les territoires avec les branches puisque la Région ne dispose pas elle-même d'ancrage local sur lequel s'appuyer.

Le cloisonnement organisationnel et politique du Conseil régional, reproduisant en quelque sorte celui de l'action publique nationale, s'est révélé à cette occasion être un réel frein à l'établissement d'une réelle transversalité de l'action publique.

Une nouvelle opportunité s'offre à la Région pour développer l'effectivité d'un « espace fonctionnel » formation, emploi et développement économique : il s'agit du schéma régional de développement économique.

1.3.2. Le schéma régional de développement économique (SRDE) : inclure l'emploi et de ce fait, la formation

Les Régions ont vu leurs compétences en matière de développement économique évoluer à l'occasion de la loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales qui dans son article premier, prévoit « *qu'à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux fins de coordination des actions de développement économique […], l'État peut confier [à la Région] le soin d'élaborer un schéma de développement économique* ». Ce schéma « *définit les orientations stratégiques de la Région en matière de développement économique […]. Il vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre de toute ou partie de la région* ».

L'existence d'un SRDE est la condition du transfert de délégation par l'État au Conseil régional des aides financières attribuées aux entreprises sous forme directe (subventions) ou indirectes (sous forme d'accès à des prêts bonifiés par exemple). Ces

ressources, autrefois attribuées par les services de l'État aux entreprises étaient en partie financées par l'Europe au titre du fonds européen de développement régional (FEDER).

À l'image du rôle d'acteur pivot qu'elles jouaient déjà pour la formation professionnelle par l'entremise du PRDF, les Régions peuvent prétendre avec le SRDE être les chefs de file du développement économique : à partir d'un état des lieux partagé par les acteurs régionaux un SRDE trace les perspectives envisageables pour les différents secteurs de l'économie.

Le SRDE est doté d'un statut particulier vis-à-vis des autres instruments de planification dont disposent les Régions. En effet, il n'est pas un schéma programmatique comme l'est par exemple le schéma régional de développement et d'aménagement du territoire (SRADT) qui lui, planifie les investissements en matière d'infrastructures (de transport par exemple)[100].

En termes organisationnels, le Conseil régional a mis à profit ses expériences antérieures en matière de concertation dans un cadre multipartite : l'équipe technique qui au sein de la direction de l'aménagement avait mené les concertations avec les partenaires socio-économiques locaux (élus, chefs d'entreprises, responsables associatifs, acteurs de l'économie sociale et solidaire, …) dans le cadre de la préparation des contrats liant les conseils de développement des intercommunalités au Conseil régional, a été chargée de conduire les travaux préparatoires au SRDE. Ces apprentissages organisationnels ont ainsi permis de recomposer une équipe au sein de la direction de l'économie à partir des mêmes agents et à qui a été confiée l'organisation de la consultation. Cette équipe était très au fait des questions de développement économique mais éloignée des problématiques de formation, gérées, elles, par une autre direction au sein du Conseil régional.

Peu au fait des enjeux de qualification – et ce d'autant plus que, nous l'avons vu précédemment, les questions de formation ont été écartées des préoccupations des intercommunalités – cette équipe travaille essentiellement autour du développement économique et de l'emploi. C'est cette composante « emploi » qui amène indirectement la thématique des enjeux de qualification[101] dans le débat.

[100] La Région PACA a choisi de s'inscrire dans la démarche d'élaboration d'un SRADT (adopté par l'assemblée plénière en 2006) et d'un SRDE (adopté également en 2006).
[101] Se reporter au chapitre II pour plus de détails sur la préparation du SRDE.

Cette intégration s'avère d'autant plus difficile que le SRDE relève de la direction générale adjointe (DGA) en charge de l'aménagement du territoire et l'économie alors que formation et emploi s'inscrivent dans une autre DGA en charge de ces deux secteurs. Les cloisonnements institutionnels sont d'autant plus difficiles à surmonter que la répartition des délégations de compétence aux différents vice-présidents est particulièrement confuse en raison d'équilibres particuliers plus ou moins délicats à établir et à maintenir entre les composantes de la majorité régionale, ce à quoi s'ajoutent les inévitables concurrences et conflits entre personnalités de l'exécutif régional.

Ainsi, les liens avec les autres instruments de planification (PRDF, PRE[102], schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche) restent faibles au moment du lancement du SRDE (et de son principal instrument, le PRIDES). Par la suite, seul le schéma régional de l'innovation va s'inscrire dans sa filiation directe.

Dans le même temps, l'État cherche à se maintenir dans le champ de l'économique et développe l'idée d'un montage d'observatoire des mutations économiques (2004-2005). De nouveaux instruments comme les pôles de compétitivité voyaient le jour sans intégrer explicitement les questions de formation même si les universités et les grandes écoles étaient invitées à participer à la construction des pôles en lien avec la recherche et l'innovation. À cette occasion, la question de la gestion des compétences et des qualifications en lien avec la recherche de compétitivité était posée[103].

Plus tard, avec la crise économique de 2008, un dispositif d'observation de la conjoncture (Observation PACA crise) sera organisé et hébergé à l'ORM en partenariat avec l'Insee et le Conseil régional. La composante « formation » a, là aussi, rencontré des difficultés pour être intégrée dans l'expertise.

Au final, la formation, l'emploi et le développement économique peinent à s'articuler de manière effective à l'échelle régionale. Pourtant les lourdes démarches procédurales que sont le PRDF, le PRE, le SRDE, le SRADT,… relèvent désormais de l'initiative d'une même institution, le Conseil régional. Mais les cloisonnements organisationnels propres du Conseil régional, la faiblesse politique et cognitive de certains acteurs,

[102] Programme régional de l'emploi (PRE).
[103] Se reporter à la présentation de la démarche des pôles de compétitivité au chapitre II.

l'incapacité de donner une consistance opérationnelle à cette transversalité sur des territoires d'action pertinents ont été les plus forts.

La question de la légitimité de cet « espace fonctionnel » qui prendrait en compte les trois dimensions de l'action publique, formation, emploi et développement économique, est posée. Elle l'est au niveau régional, renforcée par le cloisonnement organisationnel et politique au sein du Conseil régional et les relations difficiles avec les services de l'État. Elle l'est aussi au niveau local, le Conseil régional n'y disposant d'aucun ancrage et l'État n'ayant plus les moyens de conduire cette transversalité à cet échelon.

En fait, tout se passe comme si les prérogatives de chacun des acteurs avaient plus de poids dans le processus que le souci de conduire de manière coordonnée une action publique en matière de développement de l'accès à l'emploi.

1.4. Des « espaces fonctionnels » sur des territoires emboîtés : à chacun son aire de jeu

Ce nouvel « espace fonctionnel » peine à se doter d'une réelle assise politique et territoriale. Ni l'échelle régionale ni l'échelle locale ne s'est imposée comme légitime pour intégrer les trois composantes. Les périmètres d'action restent disparates. Chaque acteur (pour le moins : État, Région, partenaires sociaux) défend la primauté de l'action qu'il privilégie, souvent sous l'emprise d'organisations administratives antérieures.

Cette quatrième section vise à démontrer que le poids, d'une part de la sectorisation de l'action publique et d'autre part, de la concurrence entre territoires[104] pour assurer un *leadership,* persistent à conférer à l'action publique d'importantes difficultés pour développer un « espace fonctionnel formation, emploi, développement économique » nourri par un référentiel général de développement de l'accès à l'emploi.

Dans un premier temps, sont analysés les territoires de l'action publique au sein desquels se déploient les politiques nationales et régionales dans les trois secteurs

[104] La notion de territoire renvoie simultanément à deux dimensions (Smith 2008). La première fait référence à un espace géographique alors que la seconde relève de l'appropriation de cet espace par des acteurs, le plus souvent pour des raisons d'ordre économique, social ou politique (Gumuchian et *al.* 2003) mais aussi culturel (Théret 2000)[104]. Au-delà de cette distinction, on fait référence ici à une conception dynamique du territoire définie comme un construit socio-économique produit par les interactions des acteurs locaux, qu'ils soient économiques, techniques, sociaux ou institutionnels (Gilly et Perrat 2003). En cela, le territoire se rapproche de la « localité » au sens de Desrosières (*op.cit.* p.46.

considérés. Il ressort que ces configurations ont engendré différentes instances territoriales de coordination dans lesquelles la connaissance joue un rôle moteur mais dont l'opérationnalité reste problématique. Sans être les véritables sources d'inspiration des dispositifs locaux, objets de cette recherche, ces espaces institutionnels en constituent néanmoins le terreau privilégié.

1.4.1. Les territoires de l'action publique : le poids de l'histoire

Le cloisonnement de l'action publique est une réalité fortement ancrée dans l'histoire des trois domaines : formation, emploi et développement économique. Outre la stratification de l'organisation administrative de l'État français bien connue et dont la figure du « millefeuilles » est devenue une représentation commune, c'est aux instruments eux-mêmes et aux dispositifs d'action que nous nous intéressons ici. Il s'agit pour nous de prendre la mesure des jeux d'acteurs par lesquels chacun construit son identité politique, organisationnelle et institutionnelle, et complexifie ainsi encore davantage l'installation de « l'espace fonctionnel ».

Nous nous intéressons aux principaux acteurs engagés dans les dispositifs : l'État (à travers plus particulièrement du service public de l'emploi et de l'Éducation nationale), le Conseil régional et les partenaires sociaux.

1.4.1.1. Hétérogénéité des territoires d'action au sein du service public de l'emploi

Le service public de l'emploi (SPE) a calé ses interventions sur les zones d'emploi Insee-Dares [Encadré n° 1.5] définies principalement à partir d'une variable liée aux déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Un département comporte ainsi plusieurs zones d'emploi dont les périmètres ne correspondent en aucun point à ceux des communes, cantons ou arrondissements. Établi en 1983 et découpant la France en près de 400 unités, ce zonage des politiques nationales de l'emploi ne recouvre aucun des zonages des institutions composantes de ce SPE.

Encadré n° 1.5. Les zones d'emploi (d'après la définition de l'Insee, 2012)

Définies en 1983 conjointement par l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) et les services du ministère du travail (direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, Dares), les zones d'emploi sont des espaces géographiques à l'intérieur desquels la plupart des actifs résident et travaillent et dans lesquels les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

Le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Le zonage définit aussi des territoires pertinents pour les diagnostics locaux et peut guider la délimitation de territoires pour la mise en œuvre des politiques territoriales initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux. Ce zonage est défini à la fois pour la France métropolitaine et les DOM.

Le découpage actualisé (effectif en juin 2011) se fonde sur les flux de déplacement domicile-travail des actifs observés lors du recensement de 2006. La liste des communes est celle donnée par le code officiel géographique (COG) au 01/01/2010. Pour la première fois depuis l'instauration en 1983, le découpage 2011 ne respecte pas les limites administratives régionales. PACA est couverte par dix-huit zones d'emploi.

En effet, les périmètres d'intervention propres aux agences locales pour l'emploi (ANPE, puis Pôle emploi) – également de l'ordre de 400 – répondent à un impératif de service public auprès des demandeurs d'emploi en visant une répartition équilibrée sur le territoire en fonction du nombre d'habitants et des possibilités d'implantation offertes par les collectivités locales[105]. Il n'y a pas non plus de recouvrement avec les périmètres d'action des antennes ASSEDIC[106] en charge de l'indemnisation des demandeurs d'emploi ni avec ceux de l'AFPA pour qui les centres ne sont pas établis à partir d'un maillage systématique du territoire mais en fonction d'un foncier et d'un patrimoine bâti adapté aux plateaux techniques censés être accueillis ainsi que de l'histoire locale des changements productifs.

Ces disparités des territoires d'action des composantes du SPE sont restées une préoccupation majeure tout au long de notre période de référence (2005-2010) : autant la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC en 2009 que l'intégration des programmes de formation de l'AFPA au sein des programmes régionaux de formation à compter de la loi de 2004 ont renforcé l'acuité des préoccupations provoquées par cette discordance.

[105] L'implantation des agences locales pour l'emploi de l'ANPE est en partie liée à la disponibilité immobilière des communes ainsi qu'à la volonté politique des maires de rendre disponible terrain ou immeuble pour une éventuelle installation.

[106] Celles-ci ont existé jusqu'en 2009 et ont ensuite fusionné avec les agences locales de l'ANPE pour donner Pôle emploi.

Depuis les années 1990, les services déconcentrés de l'administration de l'État[107] en charge de la mise en œuvre des politiques nationales de l'emploi (et jusqu'à la fin des années 2000) sont organisés par département (à travers les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, les DDTEFP) assurant la gestion des différents programmes, leur animation étant déléguée au niveau des zones d'emploi Insee-Dares, et le suivi des affectations des moyens délégué au niveau régional (Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, DRTEFP).

L'organisation ainsi développée sur la base des zones d'emploi, unités de référence de l'Insee en termes de dénombrements et de fabrication d'indicateurs sur le marché du travail et les composantes socio-économiques du territoire, démontre l'influence forte du travail statistique en tant que porteur d'une représentation légitime d'un périmètre d'action. Pour autant il n'y a pas unicité de référence entre les différents protagonistes du service public de l'emploi, chacun restant engoncé dans sa propre histoire, avec sa propre territorialisation et avec son propre système d'information et ce d'autant plus que celui-ci est le plus souvent construit à partir des besoins de gestion et non des besoins de connaissances locales sur les territoires et les individus qui y vivent ou y travaillent[108].

1.4.1.2. Les territoires de l'Éducation nationale : l'académie, le lycée, le bassin et la zone d'éducation prioritaire (ZEP)

Au sein de l'organisation administrative de l'État, l'Éducation nationale tient une place à part. Le territoire national est découpé en académies, regroupant plusieurs départements. Les académies correspondent généralement aux régions administratives sauf en PACA et en Rhône-Alpes (deux académies dans chacune des régions) et en Ile-de-France (trois académies). L'Éducation nationale est ainsi – avec le service des

[107] L'organisation de l'administration de l'État est conçue sur la base d'une centralité avec une répartition sectorielle opérationnelle (ministère de l'industrie, ministère de l'agriculture, ministère du commerce,…). Les administrations centrales se sont progressivement déconcentrées en faveur des niveaux régionaux et départementaux, les Préfets assurant la coordination de l'ensemble sous la responsabilité du Ministre de l'intérieur. La charte de la déconcentration (1992) fixe cette organisation.

[108] À titre d'exemple, le système d'information de l'AFPA a longtemps considéré comme clé d'entrée l'activité des centres de formation et non la problématique des individus et des territoires. Cela en faisait un système de gestion et non un système permettant d'analyser les enjeux de qualification pour les individus dans les territoires. Il en est de même pour les systèmes d'information des missions locales ou des agences pour l'emploi.

armées – le seul service de l'État à disposer d'une circonscription d'action qui ne corresponde pas aux régions administratives. En outre, le Recteur est nommé par décret par le Président de la république ce qui le place aux côtés du Préfet de région et non pas – à l'instar des directeurs régionaux des services déconcentrés de l'État – sous sa coordination.

L'académie est la circonscription administrative de base qui a pleine compétence sur les lycées. Sous l'autorité du Recteur, représentant du Ministre sur le territoire académique, deux organisations se superposent : l'une territoriale avec les directeurs départementaux des services académiques (inspections académiques) et l'autre thématique avec des conseillers techniques ayant délégation sur un secteur en particulier comme par exemple l'apprentissage, la formation professionnelle, l'orientation ou l'insertion. Il existe par ailleurs un corps d'inspection disposant de spécialistes par discipline et constituant un réseau proche des branches professionnelles.

Pour l'académie d'Aix-Marseille dans laquelle nous avons observé la mise en place des comités locaux école entreprise (CLEE), la formation professionnelle initiale relève de la Délégation académique aux enseignements techniques (DAET) – qui inclut le service académique de l'apprentissage – alors que la formation professionnelle continue est de la compétence de la Délégation académique à la formation continue (DAFCO). Dans certains académies comme pour celle de Nice par exemple, ces deux entités sont réunies dans une Délégation académique à la formation professionnelle initiale et continue (DAFPIC). Dans la région PACA ce découplage entre les deux académies multiplie les interlocuteurs et complexifie la régulation de la formation professionnelle. Cela induit également, pour le fonctionnement interne des Rectorats un important travail de coordination.

Au niveau local, les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) disposent depuis 1985 d'une autonomie relative qui porte, entre autres, sur la « *préparation de l'orientation ainsi que de l'insertion sociale et professionnelle des élèves ; la définition, compte tenu des schémas régionaux, des actions de formation complémentaire et de formation continue destinées aux jeunes et aux adultes ; l'ouverture de l'établissement sur son environnement social, culturel et économique* »[109]. À ce titre, les établissements sont associés à la régulation de l'offre de formation au sein de l'académie et en lien avec les services concernés de la Région – en l'occurrence en PACA, ceux de la

[109] Décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).

direction des lycées d'une part pour la gestion des moyens et ceux de la direction de la formation et de l'apprentissage d'autre part dans le cadre de la coordination des différentes voies de formation (Verdier 2004, Buisson-Fenet et *al*. 2011).

À l'interne de l'Éducation nationale, la régulation s'établit également dans un espace intermédiaire d'animation de la politique éducative : les bassins d'éducation et de formation (BEF) [Encadré n° 1.6] dont la délimitation relève de la compétence du Recteur, qui pour ce faire prend en compte les caractéristiques des territoires et des parcours de formation des élèves. Cette territorialisation de l'animation repose principalement sur les lycées et collèges publics, les centres d'information et d'orientation (CIO) et les missions générales d'insertion (MGI), et associe les établissements privés sous contrat ainsi que ceux relevant du Ministère de l'agriculture. Ces BEF contribuent à la coordination des interventions des acteurs (Buisson-Fenet 2005). C'est cette échelle territoriale où se vit l'animation qui sera choisie comme support des comités locaux école entreprise (CLEE) dont il est question dans les chapitres suivants.

Encadré n° 1.6. Le bassin d'éducation et de formation (Éducation nationale, 2012)

Le territoire académique est réparti en secteurs composés d'un ensemble de lycées, collèges et écoles intitulés « bassins d'éducation et de formation » (BEF). C'est un espace encadrant le parcours des élèves de la maternelle au lycée. Son animation pédagogique est confiée à un chef d'établissement.

Le BEF est un cadre de fonctionnement qui facilite les relations entre tous les acteurs, permet d'organiser une réflexion collective entre les chefs d'établissement et entre les équipes pédagogiques. Il doit permettre de mutualiser les ressources pour mieux organiser la prise en charge des formés et créer des complémentarités entre établissements.

En termes d'action prioritaire, l'Éducation nationale a établi un zonage particulier qui par définition ne couvre pas la totalité du territoire national mais qui joue un rôle important dans le cadre des politiques d'éducation et d'insertion. Il s'agit des zones d'éducation prioritaire (ZEP), instaurées en 1981 et ayant vocation à donner davantage de moyens aux territoires qui en ont le plus besoin, créant ainsi une inégalité de moyens censée être compensatoire de déséquilibres socio-économiques locaux. Ce zonage est établi à partir de critères comme la part des élèves en retard scolaire ou le taux de passage entre la classe de 6ème et la classe de 3ème, et doit faire l'objet d'un projet

d'établissement auquel sont associés les partenaires locaux du territoire concerné (Robert 2008).

Ainsi, les territoires d'action de l'Éducation nationale sont multiples. Pour certains ils reposent sur des limites géographiques (inspections départementales par exemple), alors que pour d'autres ils relèvent d'une thématique sectorielle (inspection de l'apprentissage, délégation aux enseignements techniques) ou sont basés sur des objectifs d'animation et de coordination (BEF, ZEP). Si les établissements disposent d'une compétence en termes de répartition des moyens (emploi des dotations en heures d'enseignement par exemple), les centres de décision qui leur attribuent ces moyens en restent relativement éloignés (académie et administration centrale nationale).

L'Éducation nationale a conçu son propre système d'information sur la base d'une double clé d'entrée : l'établissement et l'élève. La plupart des indicateurs territoriaux de synthèse sont d'abord produits à l'échelle des bassins d''éducation et de formation. Un système très complexe de bases centrales a été développé et auquel il est particulièrement difficile pour un partenaire extérieur d'accéder. Une fois encore, ce système démontre l'imbrication forte entre travail statistique et légitimité du périmètre d'action.

1.4.1.3. Le programme régional de formation : un outil de gestion à l'origine de territoires d'action

Autres territoires d'action, encore différents des précédents : ceux de la Région. Dans le champ de la formation professionnelle, le Conseil régional cumule deux fonctions : d'une part la gestion de ses programmes opérationnels, programme régional de formation et d'apprentissage (PRF et PRA) ; et d'autre part, la coordination des différentes voies de la formation professionnelle. Nous nous intéressons ici à son rôle de gestionnaire.

En termes de gestion, aux côtés du PRF et du PRA, le Conseil régional pilote également au titre de ses politiques volontaristes un plan régional pour l'emploi (PRE) et un programme régional de développement de l'économie sociale et solidaire (PROGRESS).

Depuis les premières lois de décentralisation de 1983, la Région a la charge d'établir et de gérer ce qui auparavant étaient les « programmes nationaux de formation ». Devenus « programmes régionaux de formation » (PRF), ils structurent par niveau, par filière et par territoire l'offre de formation régionale destinée aux demandeurs d'emploi. De 1983 au 1er janvier 1999[110], ce PRF était organisé en PACA autour d'un seul programme destiné aux adultes de plus de 26 ans. À compter de 1999 et dans le prolongement de la loi quinquennale, il lui a été adjoint un programme « jeunes » pour les 16-25 ans[111]. Ce dernier correspondait au transfert vers la Région des mesures liées au dispositif du crédit formation individualisé (CFI) auparavant géré par l'État[112]. Cette mise en œuvre par l'État était organisée par zone d'emploi Insee-Dares, territorialité que le Conseil régional a souhaité d'emblée conserver.

La période transitoire (1994-1999) avait été favorable au développement d'apprentissages organisationnels entre les services de la Région et les services de l'État et c'est sans questionnement particulier que les services de la Région ont repris la gestion par zone d'emploi. C'est ainsi que l'intégration des programmes de formation issus du dispositif CFI piloté par l'État a creusé le lit d'une organisation territorialisée des politiques de formation du Conseil régional autour des zones d'emploi. Il s'agissait avant tout d'une approche gestionnaire et technique mais son emprise a été importante, au point d'entraîner le pouvoir politique dans son sillage.

À la fin des années 1990, la question de la modalité de la territorialisation des politiques régionales de formation s'est très vite posée eu égard à l'importance que prenait en termes financiers et organisationnels le PRF. Agir dans la proximité était un axe fort de la campagne des élections régionales de 1998 porté par le Président élu, tout comme le développement de l'accès à l'emploi pour le plus grand nombre et l'accès à une première qualification (niveau V) en particulier pour les jeunes. Le transfert de la

[110] La date varie entre le 1er janvier 1994 et le 1er janvier 1999 selon les Régions.

[111] Le Conseil régional a gardé la même structuration que celle qu'avait adopté les services de l'État à savoir : un premier volet dit de « pré-qualification » visant à permettre aux jeunes sortis du système éducatif sans qualification d'acquérir un niveau suffisant pour entrer dans le second volet, celui des formations dites « qualifiantes » et devant à ce titre obligatoirement viser une certification reconnue, c'est-à-dire un diplôme, un titre homologué voire des certifications de branches (certificat de qualification professionnelle – CQP).

[112] Le dispositif du CFI visait à donner une seconde chance aux jeunes pour accéder à une première qualification de niveau V et s'inscrivait dans la lignée de la politique éducative (loi d'orientation de 1989) d'élever le niveau de qualification de la population et de conduire 100% d'une classe d'âge au premier niveau, se basant sur l'idée que le diplôme était la meilleure protection contre le chômage. Cette politique n'a cependant pas eu l'effet escompté dans la mesure où elle a reporté sur le premier niveau de qualification les effets de concurrence entre une forte demande sociale et une faible offre d'emplois (se reporter à l'annexe 7).

gestion de l'ex-dispositif du CFI avait apporté beaucoup de petits organismes de formation[113] de proximité répartis sur tout le territoire régional[114].

Dans cette dynamique, les choix techniques de gestion ont pris le dessus sur les choix politiques : quand il a fallu en 2001 accompagner ces multiples organismes de formation dans l'application du code des marchés publics aux dispositifs de la formation professionnelle, le Conseil régional a tout naturellement repris les bases de cette organisation territoriale en zones d'emploi. Autour de ces territoires, il a constitué des groupes techniques locaux (GTL) dont l'animation a été confiée à un chargé de mission de la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA). Pour quelques zones d'emploi des modifications ont été opérées, intégrant ainsi une infime part de choix politique dans la décision[115], mais en aucun cas le choix de la territorialité n'a été opéré sur des bases de définition des enjeux de qualification ou des projets d'initiative locale rattachés à des intercommunalités par exemple.

Cette structuration de gestion en GTL – qui sera reprise dans le cadre de l'élaboration des COTEF - a la particularité d'être « unique » au sein du Conseil régional, c'est-à-dire qu'aucune autre politique territorialisée ne prend appui sur ces périmètres, ce qui en soi est logique dans la mesure où ils sont d'abord des territoires de gestion. Mais cette option va contribuer à cloisonner encore davantage les politiques sectorielles du Conseil régional et rendre plus difficile le lien d'une part avec les politiques de l'emploi et d'autre part avec les politiques de développement économique.

Au final, en 2004 tous les dispositifs du Conseil régional (formations pré-qualifiantes, formations qualifiantes et professionnalisantes, accès aux premiers savoirs et dispositifs d'accompagnement, d'information et d'orientation professionnelle[116]) ont pour unité de référence la zone d'emploi.

La disponibilité de l'information statistique sur la base de ces zones d'emploi a été un critère de maintien de cette unité de référence. Une fois encore, la primauté du travail

[113] Ces organismes de formation appartiennent au secteur public (sous tutelle des ministères du travail, de l'agriculture, de la jeunesse et des sports, des affaires maritimes ou encore de l'Éducation nationale), parapublic (chambres consulaires) ou au secteur privé.

[114] Cette problématique est développée dans le chapitre II. Elle est une des composantes du processus de conception des COTEF.

[115] L'exemple le plus représentatif est celui de la zone d'emploi d'Orange. La ville Préfecture était associée à une gestion d'extrême droite de laquelle le Président du Conseil régional voulait se démarquer totalement. Le nom de la zone a alors été changé – en « Haut Vaucluse » - et l'assemblage communal a été revu pour le faire correspondre aux territoires d'influence politique du Conseil régional dans le département de Vaucluse.

[116] Voir en annexe 6 le fonctionnement du service public régional de formation permanente et d'apprentissage en région PACA.

statistique dans la définition des périmètres d'action a prévalu sur des projets d'initiatives locales. Elle a contribué, dans le cas du Conseil régional, a enfermé le programme régional de formation dans un mode de gestion qui ne concerne que lui et ainsi à renforcer la sectorisation des différentes interventions.

1.4.1.4. Les partenaires sociaux : à la peine face aux enjeux territoriaux

Les partenaires sociaux sont les organisations syndicales de salariés et d'employeurs qui participent au développement de la formation professionnelle, notamment en tant que négociateurs et gestionnaires du système de la FPC, rôles découlant principalement des lois de 1971 et de l'ensemble des lois prises en application des accords nationaux interprofessionnels depuis cette date[117]. Ils sont également engagés, par des actions de consultation et de négociation, dans un « espace de concertation » où se définit et se met en œuvre des politiques économiques et sociales, à différentes échelles territoriales (Mériaux 2005).

Ils rencontrent cependant d'importantes difficultés pour participer activement à une action publique transversale entre formation, emploi et développement économique, au niveau régional et local. Le plus souvent en cause : leur mode d'organisation qui ne correspond que rarement aux organisations proposées par leurs partenaires sur le terrain.

En ce qui concerne la formation professionnelle continue, la loi de 1971, en la positionnant au sein des entreprises (par le biais des plans de formation) et en reconnaissant un droit à la formation pour chaque travailleur (à travers l'octroi d'un congé pour se former), donne pourtant une dimension locale à la formation, ou pour le moins de proximité. Elle positionne les partenaires sociaux en tant qu'acteurs centraux d'un pontage particulier entre le monde de la formation et la sphère économique et productive.

[117] Cinq centrales syndicales représentent les salariés : la confédération générale du travail (CGT), la confédération française démocratique du travail (CFDT), force ouvrière (FO), la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), la confédération française de l'encadrement – confédération générale des cadres (CFE-CGC). Au niveau des employeurs les représentations sont encore plus diversifiées : fédérations, syndicats professionnels, chambres, unions, ordres, … regroupées dans le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), l'union patronale artisanale (UPA), ou la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) pour ne citer que les plus importantes structures en termes de syndicats ou de fédérations adhérentes. En PACA, MEDEF et CGPME sont regroupées dans une union patronale régionale (UPR).

Mais la décentralisation de la formation professionnelle ne s'est pas accompagnée d'une régulation territoriale tenant compte du segment propre à la formation professionnelle continue des salariés. De ce fait, le système de régulation par branche professionnelle[118] est resté dominant. Structurant les relations entre partenaires sociaux ce système a fait disparaître progressivement au cours du XXème siècle les modes de représentation interprofessionnelle et locale. De ce fait aujourd'hui, les représentations régionales ou locales quand elles existent (le plus souvent départementales), ne sont le fait que des branches professionnelles les plus importantes (métallurgie, bâtiment et travaux publics,…).

À ce poids de la sectorisation de l'activité économique, il faut ajouter la constitution d'instruments d'action publique majoritairement à l'échelle nationale, en particulier les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) chargés de la collecte de la participation financière des entreprises à la formation professionnelle continue. À l'échelle régionale, les COPIRE, commissions paritaires interprofessionnelles de l'emploi, censées développer cette approche inter professionnelle obtiennent des résultats mitigés et surtout, ne sont pas productrices de normes qui viseraient à établir cet échelon comme siège d'une négociation territoriale (Mériaux *ibid.*).

La décentralisation opérée dans le secteur de la formation professionnelle a déstabilisé le système sans pour autant réussir à le transformer. La prépondérance des négociations nationales et « de branche », la faible capacité d'intervention des collectivités locales et des représentations inter professionnelles locales, ont rendu les partenaires sociaux très « à la peine » face à une organisation doublement transversale de l'action publique. Celle-ci a même tendance à se réaliser au détriment des partenaires sociaux. Cet aspect a été mis en évidence dans l'analyse de la constitution des PRIDES (Vial 2009b) pour lesquels il s'agissait de rompre avec une approche par branche professionnelle. Que ce soit au niveau local ou au niveau régional, les partenaires sociaux ne sont pas en position d'occuper le *leadership*.

L'hétérogénéité des territoires d'action et la complexité de leur lecture en particulier en termes de niveau de décision, niveau de gestion administrative et financière, niveau

[118] La branche professionnelle constitue le cadre dans lequel se déroule la négociation collective. La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie renforce le rôle des branches professionnelles dans la formation professionnelle continue mais l'échelon régional reste peu adapté (les unions sont souvent locales et départementales).

d'animation et niveau d'opérationnalité, rend particulièrement difficile toute tentative d'articulation entre formation, emploi et développement économique à partir de ces territoires d'action où chacun reste sur ses prérogatives organisationnelles fortement liées à l'histoire. Cependant ces configurations multiples ont généré la recherche de territoires, non pas d'action mais de coordination, fondés pour l'essentiel sur la connaissance des caractéristiques socio-économiques des espaces et des acteurs ainsi que des dispositifs mis en œuvre par chacun sur ces territoires.

1.4.2. Les nécessités de la coordination : primauté à l'échelle régionale

Les territoires de coordination sont liés de longue date au niveau régional tout en restant soumis à des injonctions nationales par le jeu des lois et des circulaires administratives. Le principe d'une instance de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle en région est acté depuis 1966. Elle fonctionne de façon différenciée selon les régions mais, dans tous les cas, elle n'a pas vocation à intégrer l'ensemble des dimensions et en particulier les composantes économiques. En cela, leurs problématiques rejoignent celles des différents instruments dont il a été question précédemment.

Mais ce sont les outils de connaissance qui apparaissent comme les plus à même de façonner un « espace fonctionnel » formation, emploi et développement économique en positionnant d'emblée l'articulation entre la formation et l'emploi dans un contexte social et économique. Ils se développent surtout à l'échelle régionale (cas des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation – OREF) mais aussi à l'échelle locale (cas des cellules d'observation des comités de bassin d'emploi, des observatoires locaux de l'économie portés par les agences d'urbanisme ou les agences de développement). Ils existent également à l'échelle nationale à travers les contrats d'études prospectives (CEP) qui ont pour objectif, à partir d'un diagnostic d'un secteur économique d'en analyser le fonctionnement en termes de gestion des ressources humaines et des compétences. Mais c'est davantage dans la proximité de l'échelle locale que s'esquisse la transversalité de l'action publique.

La coordination installée laisse à chacun la possibilité de conserver ses prérogatives. Elle se situe dans le registre de la connaissance partagée mais pas encore dans celui de la mutualisation de moyens.

1.4.2.1. Incomplétude de la coordination et juxtaposition instrumentale

Le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) est depuis 2002[119], l'instance de référence du débat en région entre l'État, le Conseil régional et les partenaires sociaux. Co-présidé par le Préfet de région et le Président du Conseil régional, il fonctionne en complète autonomie. Il est doté d'un secrétariat permanent mais d'aucun moyen spécifique pour mener ses propres actions.

Leur mission selon la loi est de « *favoriser la concertation entre les divers acteurs afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle et d'emploi. Il [le CCREFP] est notamment chargé des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques* ». Le travail se répartit entre les séances plénières, plutôt sur des objectifs de consultation (avis) et d'échanges d'informations (sur les programmes des uns et des autres) ; et en commissions, plutôt centrées sur les missions de concertation et de coordination. Les travaux sont axés sur la réflexion et non sur l'action. Il s'agit d'installer une coordination des politiques conduites par les différents acteurs (CNFPTLV, 2008a).

Les effets des CCREFP sont contrastés selon les régions. Chacun a un mode de fonctionnement lié au contexte économique, social et politique de l'espace régional dans lequel il se situe. Le rapport du CNFPTLV (2008) les classe en trois catégories. Certains ont essentiellement un rôle de consultation formelle. Ils répondent aux obligations légales et réglementaires en termes d'émission d'avis. D'autres (les plus nombreux – parmi lesquels figure celui de PACA) ont un rôle d'animation et de concertation en matière de politiques d'emploi et de formation professionnelle. Pour eux, les groupes de travail et les commissions spécialisées alimentent la réflexion et les débats des séances plénières, sans pour autant qu'il y ait des orientations communes à l'État, la Région et les partenaires sociaux qui soient prises. Quelques-uns ont un rôle de co-construction et de coordination des politiques d'emploi et de formation

[119] La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002, dite de « modernisation sociale », substitue aux comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF), des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Les COREF avaient, eux, été créés par la loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle du 3 décembre 1966.

professionnelle conduisant à des prises de décision communes aux acteurs en termes d'orientations voire d'actions.

Le rapport du CNFPTLV précise que dans la réalité, après quatre à six années de fonctionnement, une majorité de CCREFP a un rôle d'animation et de concertation qui se concrétise très souvent par la tenue de commissions spécialisées ou de groupes de travail qui « *permettent d'alimenter la réflexion et les débats sans toujours déboucher sur des orientations communes* » (p. 44), quelques CCREFP ont essentiellement un rôle de consultation formelle dans le cadre de séances plénières et enfin, quelques-uns ont un rôle de co-construction et de coordination des politiques régionales d'emploi et de formation professionnelle qui va jusqu'à « *prendre des orientations communes ou engager des actions communes* » (CNFPTLV, *ibid*., p. 44).

En PACA (et au démarrage de nos travaux), le CCREFP fonctionnait sur la base d'un secrétariat permanent piloté conjointement par l'État et la Région et la tenue de commissions. Celles-ci ont pour fonction de produire de la connaissance à destination des membres du CCREFP plénier, à partir de leur expertise propre ou par le biais d'auditions d'experts (il rejoint en cela les pratiques du comité économique et social régional).

En 2005-2006, au moment de l'apparition des dispositifs locaux de coordination dont il sera question dans les chapitres suivants, cinq commissions étaient en fonctionnement : l'une travaillait sur l'organisation et le financement de la formation professionnelle continue à destination des demandeurs d'emploi, une autre sur l'organisation et la collecte de la taxe d'apprentissage, une autre sur les certifications professionnelle et la validation des acquis de l'expérience (VAE), une quatrième sur l'emploi et la qualification dans les branches professionnelles. Une dernière commission concernait le handicap.

Symbole de la disjonction qui persiste entre les questions de formation et les questions d'emploi y compris dans ce type d'instrument : chaque acteur reste sur ses propres prérogatives. Le plus souvent, les ordres du jour des séances plénières se présentent sous la forme de deux parties : l'une concerne les dossiers présentés par la Région (PRF par exemple ou dispositifs d'aide à l'emploi) et l'autre concerne les dossiers présentés par l'État (point d'avancement sur une série de contrats aidés par exemple).

À plusieurs reprises, sur notre période d'observation, la question d'une commission « territoires » a été posée en séance plénière, en particulier par les représentants des

organisations salariales. Il n'est cependant pas question de développement économique à proprement parler dans ces séances de travail, puisque les collectivités locales hormis le Conseil régional ne sont pas présentes.

En début d'année 2010, cette commission a vu le jour mais ne s'est réunie qu'une seule fois. L'État pour sa part (DIRECCTE), n'étant plus engagé dans des démarches locales, a exprimé d'emblée son désintérêt pour une telle commission alors que la Région[120], soucieuse de préserver sa propre vision de la territorialisation de ses politiques de formation professionnelle et d'emploi, n'a pas donné suite à la première séance.

L'hétérogénéité des institutions, des instruments, des niveaux géographiques mobilisés, des entrées sectorielles de l'action publique, autour de l'objectif central de développement de l'accès à l'emploi, rend particulièrement difficile la définition d'un « espace fonctionnel » tant celui-ci résulte d'une agrégation de différentes mesures plutôt qu'un espace créé *ex nihilo* en vue de développer l'accès à l'emploi.

Aucune institution, aucun instrument n'a le pouvoir intégrateur de traiter de cette question de façon inter-sectorielle et/ou trans-territoriale. Tout se construit sur la base d'une juxtaposition, qui permet à chaque acteur de conserver ses prérogatives et son territoire d'action.

La figure n° 1.1 représente la diversité des institutions et des instruments en fonction des échelles régionales (axe des ordonnées) et des politiques sectorielles à l'œuvre (axe des abscisses). Ne sont positionnés sur ce schéma que les éléments majeurs avec pour clé d'entrée uniquement les missions principales.

Elle met en évidence la densité des plans et schémas [*rectangles gris foncé sur le schéma*] au niveau régional sans pour autant que la transversalité des secteurs d'intervention soit une réalité. Le pouvoir intégrateur du Schéma régional d'aménagement et de développement des territoires (SRADT)[121], tant en termes de secteurs de l'action publique qu'en termes d'acteurs et d'échelles territoriales, est – au

[120] Ce désintérêt a été perçu comme étant celui des agents en responsabilité à la direction générale adjointe chargée de l'emploi et de la formation. Elle a néanmoins été validée par les élus puisqu'en séance plénière du CCREFP co-présidée par le Préfet de région et le Président de Région il a été mis fin à la structuration du CCREFP dans l'attente d'une nouvelle organisation (2011) dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) en cours de négociation.

[121] Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) est co-signé du Président du Conseil régional et du Préfet de région.

démarrage de nos travaux – peu mesurable puisque ce schéma a été adopté par l'assemblée plénière en 2006. Cependant, sa préparation – engagée en 1999 – par la multiplicité des démarches de collecte d'informations, de concertations voire de négociations, a permis aux différents acteurs et partenaires de « travailler ensemble ». Dans sa version de 2006, le SRADT met davantage l'accent sur les enjeux du développement économique des territoires que sur les enjeux de qualification, et ce malgré l'adoption en 2002 du PRDF.

Les outils de planification développés par le Conseil régional restent très sectorisés : programme régional de formation (PRF), programme régional d'apprentissage (PRA), plan régional pour l'emploi (PRE), programme régional de développement de l'économie sociale et solidaire (PROGRESS), schéma régional des formations sanitaires et sociales (SRFSASO) alors que pour l'État, le plan d'action stratégique de l'État en région (PASER 2004) est focalisé sur les politiques de l'emploi et de l'économie. Il s'articule autour de cinq grandes orientations dont l'une vise à promouvoir l'activité économique. Les axes principaux en sont le maintien de l'emploi, l'aide à la création d'emploi et l'animation d'un pôle régional d'intelligence économique et d'un projet stratégique d'intelligence économique dans le domaine de la gestion des risques naturels et technologiques. Dans ces objectifs, la formation professionnelle occupe une place secondaire.

Les objectifs de maintien de l'emploi visent à « *anticiper les mutations économiques pour préserver les emplois dans les secteurs stratégiques et compétitifs* » et à « *améliorer le dispositif de suivi et d'accompagnement des difficultés des entreprises* »[122]. Pour l'aide à la création d'entreprise il s'agit de « *contribuer à la création d'emplois en soutenant les pôles de compétitivité et les systèmes productifs localisés en lien avec l'enseignement supérieur et la recherche* »[123].

L'échelle régionale dispose d'instances de concertation [*rectangles blanc sur le schéma*], CCREFP et COPIRE qui ne couvrent, l'un comme l'autre, que partiellement les trois dimensions de l'action publique.

Le schéma met également en évidence un important pôle d'acteurs à l'échelle locale : il s'agit des établissements publics scolaires mais aussi les établissements privés

[122] Préfecture de la région PACA, PASER, 15 novembre 2004, p. 17.
[123] *Ibid*., p. 18.

participant à la mission de service public d'enseignement, et organismes de formation professionnelle continue publics et privés. Parmi eux, l'AFPA est partie prenante d'un service public de l'emploi dont le territoire d'action est le plus souvent intercommunal. Les missions locales, les comités de bassin d'emploi, les agences locales de l'ANPE, évoluent tous sur des échelles territoriales différentes et intègrent des segments différents d'une action publique transversale à la formation, l'emploi et le développement économique. L'échelle départementale est peu concernée (Conseil général pour le volet insertion via le dispositif du revenu minimum d'insertion, RMI). L'échelle académique distincte de l'échelle régionale est une spécificité de la région PACA (avec Rhône-Alpes et Ile-de-France).

En positionnant sur ce schéma [*rectangles gris clair*] les différents niveaux des politiques publiques de l'emploi, de la formation mais aussi de l'innovation (composante du développement économique), cela met clairement en évidence la prédominance des échelles nationales et européennes, échelles somme toute assez éloignées du local mais qui y parviennent par des processus de type « *top-down* ».

Figure n° 1.1. Les institutions, instruments et cadres en présence (situation 2005) aux différentes échelles et selon les différents secteurs de l'action publique autour de l'objectif central de développement de l'accès à l'emploi (se reporter à la section 4.2.1 pour l'aide à la lecture).

[Ce schéma ne saurait être exhaustif tant les configurations évoluent d'un jour à l'autre …mais n'y apparaissent pas les CLEE, COTEF, MDE et PRIDES qui viendront progressivement compléter cette organisation à compter de 2005]

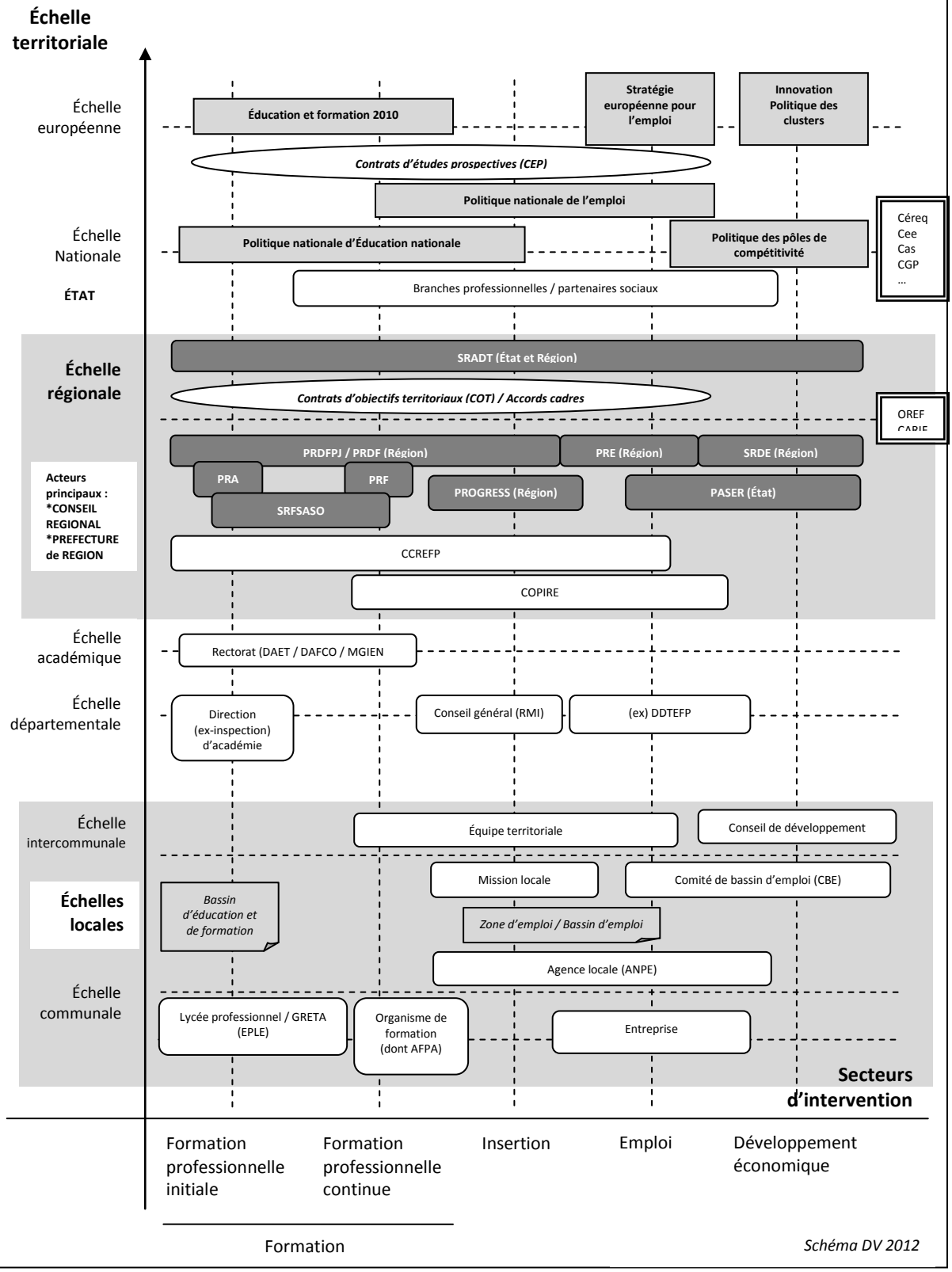


Schéma DV 2012

1.4.2.2. Le rôle intégrateur des acteurs chargés de mobiliser la connaissance

Ce que laisse également apparaître la figure n° 1.1 c'est également toute la difficulté à organiser la mise en relation de ces secteurs, échelles, acteurs et instruments. D'autant que les rôles se répartissent de façon diffuse entre les échelles et les secteurs.

Au niveau régional, domine un rôle de planificateur (plans et schémas y sont nombreux, de la part de l'État comme de la Région, voire les deux ensemble comme dans le cas du SRADT) et au niveau local, un rôle de réalisateur (acteurs locaux). Le travail de coordination régionale ne se réalise pas selon une logique ascendante qui viserait à agréger ou à consolider des travaux initiés localement. Elle veille à ce que la répartition du travail entre les acteurs se fasse de façon complémentaire. Pour cela la connaissance du local par les instances régionales de pilotage devient un enjeu important. Les instruments d'observation et d'analyse du « local » vont être sollicités dans ce but, contribuant à développer une coordination par la connaissance.

Il ne s'agit pas ici de se livrer à une analyse de données issues de la statistique nationale qui donnerait un point de vue surplombant de la vie locale – bien que cet aspect demeure nécessaire pour comparer les territoires entre eux – mais bien de développer un point de vue local d'une réalité vécue par les acteurs agissant à ce niveau (Desrosières, 1994).

Grâce à leur expérience dans ce domaine, les cellules d'observation des comités de bassin d'emploi (CBE) se sont vues très souvent confier par les élus locaux une mission d'observation et d'analyse des situations locales du marché du travail en vue d'équiper les territoires de projets d'une véritable information sur leurs problématiques. Leur travail de collecte d'informations a été dirigé vers le niveau régional (Insee, ANPE et Ministère du travail et de l'emploi, principalement) pour obtenir les données standardisées, mais aussi vers le niveau local pour recueillir le point de vue des responsables politiques et économiques, instaurant en quelque sorte un aller-retour dialoguant entre des données quantitatives issues de la statistique nationale et des données qualitatives portées par les acteurs locaux.

Cet exercice, conduit au début des années 2000 avait généré une dynamique sur l'observation locale, co-animée par le Conseil régional (direction de l'aménagement) et l'ORM, allant jusqu'à l'élaboration d'une charte de l'observation locale. Ce besoin de connaissance accru des « localités », dont une partie n'est pas accessible par la statistique publique[124], engendre un travail de mise en relation des acteurs locaux dans lequel l'animateur (en l'occurrence ici du CBE) joue un rôle très important de médiation puis d'interprétation.

Il en est de même lorsque les organismes régionaux investissent pour eux-mêmes les territoires *infra* régionaux. Au début des années 2000, l'ORM a ainsi organisé un travail de confrontation des résultats de ses travaux établis à partir de données standardisées (planches d'indicateurs de données socio-économiques sur une zone d'emploi élaborées à partir essentiellement des données de l'Insee et de l'Éducation nationale) avec les acteurs locaux. Ces rencontres pouvaient tout autant apporter de la légitimité aux données comme enclencher leur réfutation. Elles ont contribué localement au travail de mise en relation des acteurs de la relation formation-emploi (essentiellement collectivités locales, entreprises, établissements scolaires), dans un large contexte de développement économique et de cohésion sociale.

En conclusion

L'action publique en matière de formation professionnelle et d'emploi est sous-tendue par un discours qui consiste à dire que le développement de l'accès à l'emploi sera d'autant plus porteur s'il est réalisé à la fois dans une dynamique transversale à l'emploi, à la formation et au développement économique et dans une dynamique transversale aux échelles territoriales. C'est en tous cas dans cet esprit que sont évoqués les objectifs de la « compétitivité globale » et de développement de la « société de la connaissance ».

Toutefois elle bute sur la complexité des jeux d'échelles et la diversité des zonages des outils de gestion, l'enchâssement permanent des responsabilités institutionnelles par lequel s'emboitent les compétences légales et les politiques volontaristes, ainsi que les

[124] Si les données du recensement général de la population réalisé par l'Insee sont collectées au niveau le plus fin des individus résidant sur une commune, le secret statistique – qui consiste à ne rendre disponibles que des données agrégées au-delà d'un certain seuil afin qu'il ne soit pas possible d'identifier un individu au caractéristiques particulières – élimine de fait un certain nombre de données localisées.

cloisonnements organisationnels propres à chaque acteur qui perpétuent un système peu intégré.

À ce stade, au niveau régional, les décloisonnements propres à chaque domaine (PRDF pour la formation, PRE pour la politique de l'emploi, SRDE pour le développement économique) et à chaque acteur (PASER pour l'État, SRADT pour l'État et la Région) relèvent plus de la possibilité que de l'effectivité. Deux alternatives semblent se dessiner pour surmonter ces difficultés : d'une part la mobilisation du local pour doper la coordination entre acteurs et l'action publique dans ces domaines ; d'autre part, le recours aux connaissances à des fins de production de diagnostics partagés qui pourraient permettre, par la mobilisation du plus grand nombre d'acteurs, de surmonter les cloisonnements en cause. Pour l'instant, « l'espace fonctionnel » reste plus un horizon difficile à atteindre qu'une réalité.

Les perspectives ouvertes par Duran et Thoenig selon lesquelles les échanges sociaux - qui se développent entre les acteurs de plusieurs organisations autour de la gestion d'un problème qui assure leur interdépendance - seraient à même de former un système plus global qui atténuerait les limites formelles des organisations sont encore loin de se concrétiser. Les différentes expériences relatées dans ce chapitre – malgré la prolifération des contrats signés entre les acteurs - iraient même jusqu'à conforter l'idée, en termes d'organisation, d'une anarchie organisée (Cohen et *al*. 1991) de plus en plus marquée dans ce domaine de l'action publique.

C'est dans ce contexte qu'État et Région vont entreprendre de nouvelles tentatives en se focalisant sur le « local », là où *a priori* « l'espace fonctionnel » a le plus de chances de se développer.

Chapitre II

Quatre initiatives pour favoriser la coordination locale

Le chapitre I a montré combien la diversité des acteurs engagés dans les politiques publiques en matière de formation professionnelle, d'emploi et de développement économique, la multiplicité de leurs scènes d'action et de décision, positionnées elles-mêmes sur plusieurs niveaux, ainsi que la diversité des financements engagés, ont accru le besoin de « travailler ensemble ». La décentralisation opérée dans les secteurs de la formation professionnelle et du développement économique, tout comme la déconcentration en matière de politiques d'emploi et d'éducation, s'étaient appuyées sur l'idée que la proximité géographique – prioritairement à l'échelle de la région - des acteurs impliqués était un élément facilitateur dans la mise en œuvre d'une action publique désectorisée et dans la recherche d'une méthode de coordination.

Les solutions apportées jusqu'au début des années 2000 ont cependant montré leurs limites : soit les dispositifs étaient localisés sur des territoires restreints mais ne reposaient que partiellement sur le triptyque formation-emploi-développement économique (les CBE, les Missions locales, les conseils de développement), soit ils tentaient d'intégrer les trois secteurs mais restaient contenus à un niveau régional, aucun des acteurs n'ayant réellement les moyens d'agir localement (cas des contrats d'objectifs territoriaux par exemple).

Pour tenter de conduire de façon complémentaire la proximité et la transversalité de l'action publique, l'État d'une part et chacun des Conseils régionaux d'autre part, ont entrepris de concevoir des dispositifs locaux de coordination proposant un cadre général de règles (que nous qualifierons ici de « constitutives »), à charge pour les acteurs concernés localement de se les approprier, de les adapter à leurs spécificités et de les faire vivre. Cette façon de faire se distingue d'une politique nationale ou régionale qui serait déclinée de manière uniforme sur tout le territoire : comme ce fut le cas pour les instruments présentés dans le chapitre I, c'est la rencontre entre les règles constitutives et les acteurs locaux qui rendront effectifs les dispositifs locaux.

Ce chapitre II a pour objectif de présenter le mode d'élaboration des règles constitutives des quatre initiatives développées en région PACA à partir de 2005. Chacune de ces initiatives repose sur des expérimentations, formelles ou informelles, conduites en France ou à l'étranger, qui ont fait l'objet de la part de l'État ou de la Région de réappropriation et de normalisation. Les « modèles-types » issus de ces expérimentations vont devenir, par l'entremise des usages spécifiques qui en sont faits, des dispositifs locaux à la fois techniques et sociaux organisant les rapports gouvernant/gouverné (Lascoumes et Le Galès 2004) [Figure n° 2.1]. Les formes de cette instrumentation nous renseignent sur les attentes des promoteurs vis-à-vis de la gouvernance locale : il s'agit pour eux de construire des interfaces entre niveaux institutionnels et secteurs d'intervention qui s'influencent mutuellement pour construire des « institutions pragmatiques » et des procédures locales (Gaudin 2011) à même de dépasser les cloisonnements institutionnels et organisationnels. Dans ce processus, les apprentissages revêtent un intérêt particulier.

Figure n° 2.1. Schéma d'ensemble

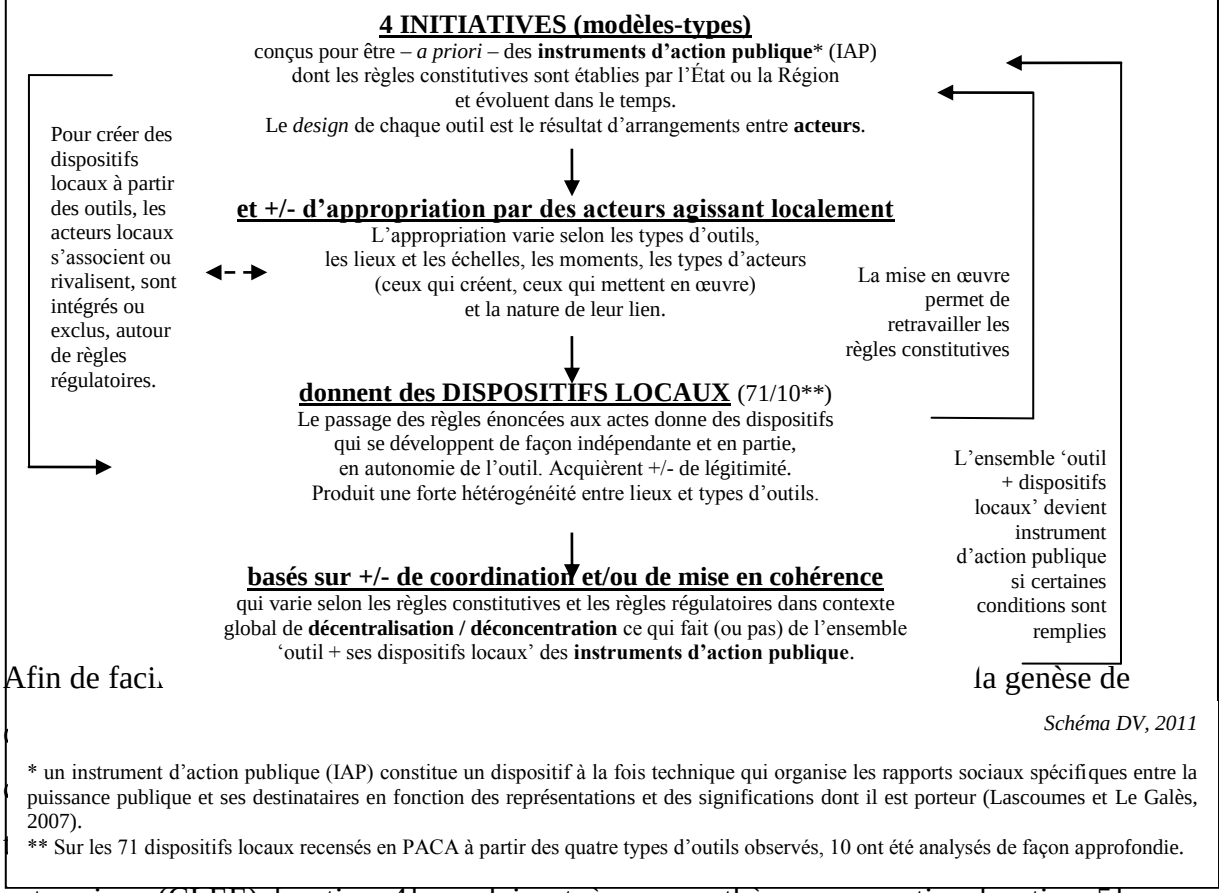


Schéma DV, 2011

* un instrument d'action publique (IAP) constitue un dispositif à la fois technique qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur (Lascoumes et Le Galès, 2007).

** Sur les 71 dispositifs locaux recensés en PACA à partir des quatre types d'outils observés, 10 ont été analysés de façon approfondie.

Afin de faci la genèse de

entreprises (CLEE) [section 4] conduisant à une synthèse comparative [section 5].

Celle-ci met en exergue l'importance des processus de changement dans la conduite d'une action publique fortement marquée par la présence d'instruments. Chaque initiative est analysée au regard de ses propres modèles nationaux ou internationaux observés à travers plusieurs dimensions : leurs scènes locales de mise en œuvre, les configurations d'acteurs mobilisées, les modalités de réappropriation et de standardisation dont ils ont fait l'objet.

Nous proposons d'adopter une grille de lecture mettant en évidence les principaux facteurs qui ont construit leur légitimité c'est-à-dire « *la perception ou le sentiment général que leurs actions sont désirables, convenables ou appropriées au sein d'un système socialement construit de normes, de valeurs, de croyances et de définitions* » (Suchman1995, p. 574) : leur longévité - ayant permis aux acteurs engagés d'apprendre à travailler ensemble - ; leur portage politique fort - qui repose sur des élus locaux très impliqués et associés étroitement à des entrepreneurs d'action publique, voire étant eux-mêmes ces entrepreneurs (Jeannot 2005) - ; l'existence d'une innovation organisationnelle - le plus souvent mise en œuvre à titre expérimental et qui justifie à elle seule réappropriation et formalisation -. Ces trois dimensions sont cependant fortement imbriquées les unes dans les autres.

Pour ce travail, nous mobilisons la notion de « proximité », entendue ici comme étant la situation relative des acteurs ne se limitant pas à une conception spatiale. Nous retenons le cadre d'analyse proposé par Rallet et Torre (2004), fondé sur la dualité de la notion de proximité déclinée en une proximité géographique et une proximité organisée. Cette dernière est prise dans sa définition la plus large, c'est-à-dire « *la capacité qu'offre une organisation à faire interagir ses membre* » (Rallet et Torre *ibid*., p. 27), soit par le biais de l'appartenance à l'organisation, soit par l'entremise du partage de valeurs communes ou de mêmes savoirs.

Partant de l'idée que le mode d'élaboration des règles constitutives influence directement la qualité de la prise en main des dispositifs par les acteurs locaux, les développements de ce chapitre nous amènent à penser deux modalités distinctes de constitution de ces règles. Ces deux modalités constituent les bases de deux processus différenciés qui visent à établir localement un « espace fonctionnel formation, emploi, développement économique » pour lequel le développement de l'accès à l'emploi serait le fil conducteur. C'est essentiellement la place et le rôle de la coordination des acteurs qui dessinent les contours de ces deux modalités.

2.1. Réappropriation par l'État d'expériences locales : les maisons de l'emploi (MDE)

Une maison de l'emploi (MDE) organise sur un territoire, le plus souvent inter communal, un réseau d'acteurs investis dans la mise en œuvre territorialisée de politiques d'emploi et de cohésion sociale. Elle est elle-même acteur local des politiques d'emploi. Inscrite dans le plan de cohésion sociale de 2004, ses règles constitutives ont été élaborées au niveau central de l'État par l'administration du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, sur une proposition de son Ministre[125], reprenant des recommandations formulées par l'association Alliance-Ville-Emploi[126]. Ces règles, cristallisées dans un arrêté ministériel en date du 7 avril 2005 portant cahier des charges des MDE, s'adressent à tous les acteurs du territoire national sans pour autant rendre systématique et obligatoire la constitution de MDE.

Ces MDE s'inscrivent dans la double filiation des MDE dites de « première génération » et des grands principes de la « flexicurité » mis en œuvre dans les pays scandinaves et érigées en « modèle ». Les services publics de l'emploi y proposent un service de type « guichet unique [127]» et développent des relations partenariales de proximité avec les agents économiques et sociaux. La réappropriation par l'État de ces expériences s'est réalisée dans un contexte contraint à la fois par les élus locaux et par la commission européenne. Au final, la normalisation qui en résulte tend à atténuer l'esprit d'entreprendre développé localement autour d'un projet transversal visant au développement économique et social d'un territoire de proximité.

2.1.1. « Modèles » scandinaves et MDE de « première génération »

[125] Jean-Louis Borloo, Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale de mars 2004 à mai 2007.
[126] L'association « Alliance-Ville-Emploi », créée en 1993 par le député maire de Rueil-Malmaison, Jacques Baumel, regroupe des élus des collectivités territoriales en charge des questions d'emploi, de formation et d'insertion dans les communes et leurs intercommunalités, à travers le réseau des plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE) et des maisons de l'emploi (MDE).
[127] Selon Barbier (2007), la notion de « guichet unique » relève du registre de l'idéal-type. Aucun pays européen n'intègre la totalité des services en un seul guichet. *A minima*, la distinction est faite entre demandeur d'emploi relevant de l'assurance-chômage et ne relevant pas de l'assurance-chômage. Seul le Royaume-Uni qui ignore cette séparation est « *presque parvenu à regrouper l'ensemble des fonctions dans un guichet unique* ».

« Modèles » scandinaves et MDE de « première génération » ont en commun deux grandes missions en faveur des demandeurs d'emploi : les accompagner dans leur démarche de recherche d'emploi à travers un suivi personnalisé lié à leur indemnisation ; coordonner les différentes institutions participant à l'une des étapes des parcours de retour à l'emploi et disposer de toutes les informations nécessaires pour faciliter l'accès rapide à l'emploi.

Ces missions ont été conduites de façon différente d'une part dans les pays scandinaves, portés par un fort investissement des partis politiques et des organisations syndicales ; et d'autre part en France où elles ont été mises en œuvre dans le cadre d'expérimentations conduites en dehors de tout cadre administratif et dans un environnement très localisé.

Alors que dans la seconde moitié des années 1970 le chômage s'installe à un niveau élevé en Europe, quelques politiques d'accompagnement[128] prennent leur essor, en particulier dans les pays scandinaves. Elles se caractérisent par le développement d'incitations à l'activité des demandeurs d'emploi en contrepartie de l'accès aux moyens nécessaires pour améliorer leur employabilité. Ces politiques dites « actives » font du conseiller l'acteur pivot de l'accompagnement avec lequel le demandeur d'emploi va construire son projet professionnel, le tout étant cristallisé dans un contrat entre le demandeur d'emploi et son conseiller.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi devient un élément central de l'action des services publics de l'emploi (SPE) en Europe (Guézennec 2011). Dans cette dynamique promue par l'administration européenne, le concept de « maison » (*job center*) désigne le regroupement en un même lieu de l'ensemble des fonctions devant permettre cette activation des politiques de l'emploi, en particulier celles liées à la formation et à l'emploi.

Le gouvernement français n'impose pas ce principe d'une politique active de l'emploi. Le rapport sur les aides à l'emploi présenté à l'Assemblée nationale en 1996[129] fait pourtant référence à l'Allemagne, au Royaume-Uni et à la Suède en mentionnant que le principe du « guichet unique » y est considéré comme l'une des conditions indispensables d'une prise en charge efficace des demandeurs d'emploi. Mais dans le

[128] L'objectif de l'accompagnement est de réduire les périodes de chômage. Trois piliers le structurent : la personnalisation de la prise en charge du demandeur d'emploi, la sous-traitance à des opérateurs externes et la construction de partenariats renforcés entre les acteurs du SPE.

[129] Péricard M., Novelli H., 1996, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les aides à l'emploi*, Assemblée nationale, Rapport n° 2943, Tome 1, Les documents d'information, Paris.

même temps, ce rapport conforte les conclusions d'un précédent rapport du Gouvernement (1994) réalisé en application de l'article 79 de la loi quinquennale (1993)[130] et qui préconisent le maintien de deux structures séparées[131] : l'ANPE pour le placement et les ASSEDIC pour l'indemnisation. Fusionner les deux institutions était, à cette époque, perçu comme une forme de nationalisation de l'assurance-chômage et donc un affaiblissement du rôle des partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC.

Progressivement les références nordiques deviennent des sources d'inspiration et de bonnes pratiques pour de nombreux acteurs économiques et sociaux de la scène internationale (OCDE et Communauté européenne), y compris de la scène française : nous lisons dans le plan de cohésion sociale de 2004 : « *La 'flex-sécurité[132]' danoise constitue une source d'inspiration privilégiée pour mettre en place des solutions novatrices, reposant sur un compromis entre une politique du marché du travail plus fluide et la sécurité des individus* » (p. 9) [Encadré n° 2.1].

Ces références à la réforme du SPE et à la mise en œuvre de la « flexicurité » sont également mentionnées dans les documents français de programmation établis dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne (volet stratégie européenne pour l'emploi) pour les années 2000[133].

Encadré n° 2.1. Le « modèle » danois

La référence au Danemark sur la scène européenne des politiques économiques et sociales s'est développée à partir du milieu des années 1990. Alors que la conjoncture française n'était pas bonne (déséquilibre budgétaire chronique du système de protection sociale et chômage persistant et important en particulier pour les jeunes et les femmes) et que le climat social se dégradait (réforme avortée de la sécurité sociale et des régimes de retraite), le Danemark se distinguait par des indicateurs remarquables en matière de taux d'emploi et de chômage, de croissance économique et d'équilibre budgétaire alors que le début des années 1990 avait été marqué par des résultats médiocres (Rey 2011). Le taux de chômage du Danemark est passé de

[130] L'article 79 de la loi quinquennale était ainsi formulé : « *Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite des différentes instances de l'agence nationale pour l'emploi et l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce. Ce rapport définira également à quelles conditions pourrait être réalisée une éventuelle fusion de ces deux organismes et de leurs déclinaisons territoriales et quelles pourraient en être les incidences juridiques et financières* ».

[131] Le SPE français se caractérise par l'éclatement des acteurs et de leurs responsabilités (se reporter au chapitre I).

[132] Ou « flexicurité » par contraction. Il s'agit d'établir une combinaison entre la flexibilité du marché du travail et la sécurité de l'emploi pour le travailleur.

[133] La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) impose à chaque pays depuis 1998 d'établir un plan national d'action pour l'emploi (PNAE), remplacé à partir de 2005 par un programme national de réforme (PNR).

12% en 1994 (donnée OCDE) à un peu plus de 6% en 1996 pour se stabiliser – encore aujourd'hui – autour de cette valeur. Ce taux est de 6,1% en 2009 et de 7,6% en 2010. En France il est respectivement de 9,1% et de 9,3%.

Comme le souligne Jérôme Gautié (2006), les danois ont promu le « triangle d'or de la flexicurité » qui repose sur trois piliers faisant système : une faible protection de l'emploi (peu de règles encadrant l'embauche et le licenciement), un niveau élevé d'indemnisation du chômage et une politique d'emploi très active (avec de nombreux instruments destinés à éviter une longue période de chômage).

Cette politique de l'emploi vise à offrir un service personnalisé à chaque demandeur d'emploi pour l'accompagner dans sa démarche de retour à l'emploi. Au Danemark, l'agence locale du service public de l'emploi et le chômeur signent un plan d'action individualisé. Ce plan prend en compte le profil et les attentes du chômeur mais également les caractéristiques économiques du marché local du travail.

La Commission européenne et l'OCDE s'étaient déjà référées aux pratiques danoises. La Commission en a repris les principes lors de l'élaboration de la Stratégie européenne pour l'emploi (1997). Cette valorisation a également été relayée par les partis politiques, les organisations syndicales, les universitaires et les media. L'ensemble de ces acteurs va, entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000, par une série de phénomènes décrits par Rey (*ibid*.), Barbier (2005), Simoulin (2005), ériger le système danois en « modèle ».

Tous les observateurs et analystes de ce modèle (comme des autres modèles scandinaves) font cependant état d'une situation favorable résultante d'un processus historique touchant à un ensemble de traits sociétaux dont l'ensemble a valeur de système, non reproductible en l'état (Barbier 2005, Gautié 2006, Tuchszirer 2007).

Cependant, depuis la fin des années 1970 sur le territoire français, mais en dehors des cadres institutionnels, des expériences étaient conduites pour faciliter l'accueil des demandeurs d'emploi (Borras 2006a, 2006b, Borras et Cuntigh 2007). La mise en œuvre d'un accompagnement des demandeurs d'emploi dans l'esprit du modèle scandinave est apparue comme une réalité dans différentes MDE de « première génération », prenant le plus souvent la forme – à l'instar des Missions locales – d'un guichet unique d'accueil pour le demandeur d'emploi : ce premier accueil permettait de recenser l'ensemble des formalités à accomplir par le demandeur d'emploi et des problèmes qui se posaient à lui, les agents en charge de cet accueil redistribuaient ensuite les questions à traiter auprès de chacune des institutions concernées, présentes ou pas dans le même site.

Certaines de ces MDE de « première génération » sont labellisées « maisons d'information pour les formations et l'emploi (MIFE) », label ayant émergé en France au tout début des années 1980 à l'initiative de l'État et des collectivités locales (DARES 2005) sur une idée de Gaston Paravy, docteur en sciences de l'éducation,

fondateur puis directeur de la MIFE de Savoie (Chambéry) de 1982 à 2001. Il y a développé, dans le cadre d'une recherche-action, le concept de « guidance professionnelle personnalisée » autour de l'orientation professionnelle des adultes et de leur formation[134].

Toutes ces MDE de « première génération », labellisées ou non MIFE, s'inscrivent dans la mouvance des Missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) développées sous l'impulsion de Bertrand Schwartz[135]. Elles prennent appui sur les recommandations de trois rapports sur l'orientation des jeunes et des adultes, la formation continue et l'accès à l'emploi, le tout placé dans une démarche éducative qui intègre l'expérience professionnelle et l'expérience personnelle[136]. Elles tentent de répondre au besoin de développer l'orientation professionnelle des adultes, leur formation et leur placement sur le marché du travail local à une époque où le chômage se développe, en particulier en raison de mutations industrielles importantes (Establié 1998).

Progressivement ces MDE mettent en place un dispositif personnalisé pour le public adulte sous forme de guichet unique d'accueil en vue d'aider et d'accompagner les projets professionnels des individus au moyen de différentes prestations d'information et d'orientation. Ces instruments visent également à construire un appariement entre les dispositifs institutionnels, les opportunités d'emploi et les personnes, ce qui se traduit par un travail en réseau avec des agents « passeurs » capables, par leur polyvalence, d'assurer les traductions pertinentes pour les uns et les autres (Verdier 1995). Dans ce processus la collectivité locale, porteuse de la politique de développement économique et qui héberge la MDE se positionne en chef d'orchestre.

[134] Gaston Paravy a été élu Président de l'Inter MIFE France en 2005 où il a succédé en Jean-Paul Anciaux, nommé à la présidence du Comité national de labellisation des MDE. Il est également co-fondateur de l'Université d'hiver de la formation professionnelle organisée par Centre Inffo. Agnès Berjon, actuelle directrice de la MIFE de Savoie et secrétaire générale du réseau Inter MIFE France, dans son ouvrage paru en 2011 aux éditions Chroniques sociales, Paris : « *Penser et parler son expérience : la guidance professionnelle personnalisée, 78 monographies de parcours* » définit la guidance professionnelle personnalisée par une lecture de l'histoire globale et de l'environnement de la personne lui permettant de s'inscrire dans un nouveau projet professionnel.

[135] Se reporter au chapitre I.

[136] Il s'agit des rapports : *L'orientation professionnelle et la reconversion des adultes* d'Evelyne Sullerot (Ministère du travail et de la participation, 1979, 81 p.), *Les systèmes d'information professionnelle et d'orientation au service des jeunes et des adultes* de Bernard Jouvin (Ministère de l'Éducation nationale, 1980, 106 p.), *L'orientation et la reconversion des adultes* de Jean-Paul Murcier (Rapport au Conseil économique et social, 1980) et *L'insertion des jeunes en difficulté* de Bertrand Schwartz (Rapport au Premier ministre, 1981).

Ces MDE ont été de nombreuses fois prises en référence par les membres du gouvernement comme par les agents de l'administration centrale du Ministère en charge de l'emploi pour expliciter le concept des maisons de l'emploi du plan de cohésion sociale. Celle située à Rueil-Malmaison (Hauts-de-Seine) créée en 1979 est probablement la plus ancienne et l'une des plus emblématique [Encadré n° 2.2].

Encadré n° 2.2. Le « modèle » de la maison de l'emploi de Rueil-Malmaison

En 1979, le député-maire de la ville de Rueil-Malmaison[137] créait un service municipal pour l'emploi autour d'un projet de reconversion d'une friche industrielle avec la création de 10 000 emplois. Ce service était chargé de travailler avec les Directeurs des ressources humaines des entreprises venant s'implanter et de les mettre en relation avec les demandeurs d'emploi.

En 1982, le maire a créé une permanence d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) chargée de l'accompagnement individualisé des jeunes dans leur parcours d'entrée dans la vie active. Cette PAIO devant se créer dans l'intercommunalité, le maire y a attiré les communes de Garches et de Vaucresson. La nouvelle PAIO est devenue Mission locale en 1994. Le service municipal a continué à fonctionner pour le public adulte.

En 1989, le maire a recruté une nouvelle responsable pour le service municipal avec pour mission de le développer. Cette personne[138] avait une expérience professionnelle d'une dizaine d'années dans l'un des organismes d'orientation et de formation des adultes (Inter Formation continue) situé à Toulouse et avait contribué à sa transformation en 1986 en CARIF pour la région Midi-Pyrénées (à cette époque peu de Conseils régionaux s'intéressaient aux problématiques d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi adultes. Parmi eux on peut citer Midi-Pyrénées et Bourgogne). Elle participait à des groupes de travail à vocation nationale. Ceux-ci étaient soit formels - comme celui de la délégation à la formation professionnelle au sein duquel a été rédigée la circulaire du 17 juillet 1989 relative aux « maisons de l'information sur les formations » (MIF) -, soit informels autour des différents rapports publiés entre 1979 et 1981 sur l'orientation professionnelle et la reconversion des adultes dans le cadre du groupe d'orientation et d'information des adultes (GOIA).

À son arrivée à Rueil-Malmaison, elle a créé une structure de type « maison de l'information sur les formations », tout en conservant le service municipal. L'élu et la technicienne vont nouer un partenariat avec l'agence locale pour l'emploi et en 1990, la maison est devenue une « maison de l'emploi » avec un élargissement de ses domaines d'intervention à l'accompagnement des publics, la constitution d'un centre de ressources et la création d'un observatoire de l'emploi et de l'alternance.

Progressivement des groupes de travail se sont constitués. Leur stabilité ainsi que la pérennité des personnes élues, cadres et techniciennes en place à la tête des différentes structures impliquées permettent alors à la maison de Rueil-Malmaison de s'installer durablement dans le paysage local. D'autres opportunités sont venues renforcer son activité, la rendre indispensable et conforter son assise juridique. En 1994, dans la perspective de créer un PLIE, un GIP a été fondé. En 1996, le partenariat a été consolidé et la convention de création du GIP est amendée

[137] Jacques Baumel a été maire RPR de Rueil-Malmaison de 1971 à 2004 et député de 1967 à 2002. Il a été secrétaire d'État auprès du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas de 1969 à 1971.
[138] Marie-Pierre Establié, aujourd'hui directrice de l'association nationale Alliance-Ville-Emploi.

et en précise ses missions : « *Au sein du GIP est désignée la Maison de l'information sur la formation et l'emploi (MIFE) pour accueillir le public adulte, la Mission locale pour accueillir le public jeune de 16 à 25 ans et le PLIE pour accompagner le public le plus éloigné de l'emploi* ».

Source : DARES, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, 2005, *La gouvernance locale de l'emploi : l'expérience de la « première génération » des Maisons de l'emploi*, Rapport final.

L'histoire de la MDE de Rueil-Malmaison met en évidence trois caractéristiques principales que l'on retrouve en partie dans les expériences scandinaves : l'importance du temps long ; l'investissement remarquable d'un élu local et la stabilité des agents administratifs et d'animation assurant pour une grande part la légitimité de la structure ; l'expérience d'accueil sous forme de « guichet unique » où demandeurs d'emploi et employeurs trouvent en un même lieu les informations dont ils ont besoin. Par ce service transversal, le fonctionnement des MDE se rapproche de celui des Missions locales, même en l'absence d'un dossier unique de gestion, commun à l'ensemble des services.

Grâce à ces trois éléments, un réseau d'acteurs locaux se crée autour de la MDE. Son animation contribue à rendre effective une coordination locale entre les opérateurs de l'orientation et de l'insertion, tout en essayant de s'intégrer dans la politique locale de développement économique portée par la collectivité ainsi que la mise en œuvre de mesures pour l'emploi, entrainant dans leur sillage les questions de formation. La proximité géographique facilite d'autant la coordination des acteurs et c'est, le plus souvent, de ce rapprochement que sont nées les premières maisons.

C'est donc de ces MDE de « première génération » et d'expériences développées dans d'autres pays que sont inspirées les MDE du plan de cohésion sociale. Il est alors prévu d'en labelliser environ 300 dont les périmètres couvriraient à terme le territoire national[139].

2.1.2. De fortes contraintes pour la transposition des expériences

[139] Cependant, l'instrumentation de la référence aux « 300 maisons de l'emploi » reste floue. Dans son rapport (juin 2008) Jean-Paul Anciaux précise qu'en 2005 l'acception du « bassin d'emploi » faisait référence au bassin ANPE c'est-à-dire à un territoire regroupant plusieurs agences locales pour l'emploi. Mais ce regroupement ne définit pas un découpage exhaustif du territoire. À cette date il y avait 374 bassins ANPE pour 906 sites d'agence. Il existait 643 antennes ASSEDIC au zonage différent et 348 zones d'emploi Insee-Dares. Le nombre de 300 maisons de l'emploi correspond à une estimation d'une maison de l'emploi pour trois ALE.

La transposition des expériences locales et internationales au niveau de l'État français pour établir les règles constitutives de ce que seront les MDE du plan de cohésion sociale s'est faite sous de fortes contraintes. Celles-ci émanaient des élus locaux porteurs des projets, des acteurs du service public de l'emploi déjà investis des prérogatives censées être attribuées aux MDE, et enfin de la Communauté européenne qui incitait les États membres à moderniser leur SPE, à en améliorer la qualité et à œuvrer pour de plus grands rapprochements entre les politiques économique et sociale. Le gouvernement français était resté assez réticent vis-à-vis de ces perspectives, du moins pendant les premières années de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), voyant dans ce programme une intrusion de l'Europe dans les prérogatives nationales.

Cependant, face à l'aggravation du chômage, l'administration française a cherché, à partir de ces expériences locales, à construire un dispositif national qui améliorerait le service rendu aux demandeurs d'emploi tout en s'inscrivant dans la SEE. À cette date (2003/2004), le projet de fusion des deux institutions ANPE et ASSEDIC était à l'ordre du jour mais encore éloigné de toute concrétisation. De nombreux rapports et publications faisaient état de grandes faiblesses de la part d'un SPE très dispersé et peu efficace[140]. Le démarrage du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) signé entre le demandeur d'emploi et l'ASSEDIC, et du projet d'action personnalisé (PAP) conclu avec l'ANPE n'ont pas apporté les résultats escomptés, renforçant la complexité du système plus que le simplifiant (Marimbert 2004).

La difficulté pour passer d'expériences locales à un dispositif national tenait en la nécessité de concevoir un système répondant à deux exigences : d'une part, être suffisamment souple pour que les structures existantes puissent s'y intégrer et bénéficier de moyens permettant de les renforcer ; d'autre part, permettre à de nouvelles maisons de voir le jour, tout en sachant que la faisabilité d'une MDE reposait en grande partie sur la capacité à construire un partenariat local, non pas par décret mais grâce à des liens sociaux, professionnels et interpersonnels préalablement noués et s'inscrivant dans la durée.

[140] Parmi ces rapports citons : Cahuc P., Kramarz F., 2004, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, La documentation française, Paris ; Balmary D., Chevrier Fatome C., Simonin B., 2004, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, La documentation française, Paris ; Marimbert J. 2004, *Le rapprochement des services de l'emploi*, Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, La documentation française, Paris.

Au cours de l'année 2004, la DARES avait engagé une recherche sur « *la gouvernance du service public de l'emploi induite par la présence de structures de type 'maison de l'emploi' dans les territoires* » (DARES 2005, p. 6). Les structures étudiées étaient des expérimentations de MDE de « première génération » créées au niveau local mais cette recherche était déconnectée de la conception du plan de cohésion sociale[141]. Cependant, elle pointe de bonnes pratiques et formule des recommandations en vue de la généralisation de ce dispositif à l'ensemble du territoire.

Mais les conditions dans lesquelles s'est faite la réappropriation des pratiques locales par l'administration centrale a transformé les objectifs initiaux des MDE de « première génération » pour donner lieu à un nouveau *corpus* de règles.

2.1.3. Une conversion institutionnelle avec retour d'un État surplombant

Le changement d'échelle opéré en passant du local au national a quelque peu modifié les objectifs et les contenus des MDE. Deux points en particulier ont marqué un retour de l'État surplombant (Salais 1998) dans un processus qui voulait « *faire confiance au terrain* [142]» : le choix du territoire de référence et le choix des pilotes des MDE de « seconde génération ».

Premièrement, le territoire politique, soubassement des MDE de « première génération », a été écarté au profit des territoires d'action du SPE. Le rapport de la DARES (2005) relevait pourtant l'absence de territoire pertinent *a priori* : le territoire de référence était *de facto* un territoire politique, en phase avec celui de l'élu porteur de la structure, le plus souvent un territoire de projet (agglomération ou pays). Par l'entremise de l'élu, c'est sur ce territoire politique que se fabrique le partenariat et donc la proximité organisée.

Or, le Plan de cohésion sociale propose la labellisation de MDE à raison de 300 unités censées couvrir le territoire national soit globalement une MDE pour trois bassins d'emploi. Ce bassin d'emploi correspond *grosso modo* au découpage de gestion réalisé

[141] Néanmoins, le comité de pilotage de l'étude de la DARES incluait des représentants de la DGEFP en charge de la mise en œuvre de la labellisation.

[142] Propos tenus par le Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, le 27 octobre 2004, lors du débat sur le projet de loi à l'assemblée nationale : « *Ce projet de loi a un défaut, un énorme défaut : il fait confiance au terrain ! On peut qualifier ce texte de 'flou', car nous n'imposons pas ce que doit être la maison de l'emploi […]. Non, nous disons 'voilà les moyens, nous vous les donnons ; mettez en place, en fonction des réalités locales, la maison de l'emploi qu'il vous faut […]* ».

par les directions régionales de l'ANPE. Cette prévision donne un caractère systématique aux futures implantations basées principalement sur critère de proximité géographique. Certes, celle-ci n'exclut pas la mise sur pied d'une MDE selon une acception politique du territoire mais elle n'en fait pas une condition *sine qua non,* ce qui introduit une rupture vis-à-vis des enseignements des MDE de « première génération »[143].

Deuxièmement, en termes de pilotage des MDE, des dispositions ont été prises visant à introduire fortement l'État dans les structures de gouvernance au détriment des partenaires locaux[144]. Le cahier des charges des MDE du plan de cohésion sociale fait de l'ANPE un membre constitutif obligatoire de toute MDE. On peut s'interroger sur les raisons qui ont conduit à cette proposition si ce n'est la tentative du niveau national de conforter localement l'emprise du SPE. L'administration estimait que « *les élus n'avaient rien à faire dans le service public de l'emploi* [145]» et a préconisé un recentrage et une redéfinition du SPE autour de ses services déconcentrés et de l'ANPE. Ces dispositions ont gommé pour partie les proximités organisées préexistantes et ont créé des tensions entre l'État central et les élus des collectivités territoriales.

Les débats parlementaires sur le plan de cohésion sociale s'en sont faits l'écho. La crainte est apparue chez certains élus de voir une mission de service public national – celle de l'accueil et du placement – être progressivement transférée aux communes ou aux intercommunalités. Cette crainte était justifiée par l'apparition dans le plan de cohésion sociale d'une disposition mettant fin au monopole du placement des demandeurs d'emploi par l'ANPE. Elle donnait à penser que l'État voulait se dessaisir de sa mission au profit des collectivités locales qui auraient seules à en assumer la charge sans compensation financière. C'est ainsi que paradoxalement les règles

[143] L'une des préconisations relevées dans le rapport de la DARES précise que : « *Ce ne sont ni les bassins d'emploi, ni la présence systématique de l'État, de l'UNEDIC, de l'ANPE et de collectivités locales qui conditionnent le succès et la réalité de projets innovants et viables en matière de lutte contre le chômage dans les territoires observés. Les territoires sur lesquels des structures se sont développées sont de tailles variables, souvent à l'échelle d'une ou plusieurs intercommunalités et inférieures ou couvrant rarement un bassin d'emploi* » (page 16 de la synthèse).

[144] Les partenaires locaux sont les collectivités locales mais aussi des réseaux locaux d'entreprises, d'organismes de formation ou d'insertion c'est-à-dire l'ensemble des acteurs ayant une existence localisée et non systématique sur l'ensemble du territoire.

[145] Propos tenu par un haut fonctionnaire du ministère de l'emploi, rapporté par un intervenant au cours d'une journée d'études.

constitutives des MDE de « seconde génération » se sont retrouvées davantage encadrées par les services de l'État que ce que prévoyaient les principes initiaux.

Ces avatars montrent que, plus qu'une généralisation d'expériences locales à l'ensemble du territoire, la constitution des règles nationales des MDE de « seconde génération » (MDE dans la suite du texte) porte une redéfinition du service public de l'emploi confortant le maintien d'une prédominance de l'État au détriment de « l'esprit » des MDE de « première génération » et notamment des élus locaux porteurs de projets autonomes. De plus, la dimension transversale du développement économique local devient secondaire au profit d'une gestion technique de la coordination des acteurs de la politique de l'emploi à travers des instances dont les règles sont préétablies dans le cadre d'une association loi 1901 ou d'un GIP dont la liste des membres est préalablement arrêté par la loi [Encadré n° 2.3].

C'est ici le changement d'échelle du local vers le national qui a modifié les objectifs des MDE et la nature des relations entre les acteurs locaux, avec une reprise en main par l'échelon central des actions de terrain. Les acteurs locaux n'obtiennent qu'une place limitée dans la gouvernance au profit des membres du SPE, l'acteur le plus puissant, l'État, ayant imposé ses règles. Les promoteurs nationaux poursuivent des objectifs sensiblement différents de ceux des innovateurs des MDE de « première génération ». L'absence de concrétisation du projet de fusion entre ANPE et ASSEDIC a fait émerger au gouvernement et dans l'administration centrale l'idée selon laquelle ces MDE pouvaient en être l'amorce. Ainsi les objectifs des MDE de « seconde génération » ont dévié quelque peu vis-à-vis de ceux des MDE de « première génération ». La proximité organisée, pourtant au cœur du fonctionnement des expériences de MDE, est mise de côté au profit d'une proximité géographique qui ne garantit aucun résultat *a priori* puisque des acteurs locaux peuvent être rivaux et refuser toute coopération dans les faits (Rallet et Torre *op. cit*.).

Par ce processus, les MDE de « première génération » conçues pour un certain nombre de finalités sont converties (Thelen 2004) en des MDE de « seconde génération » utilisées à d'autres fins[146]. L'État central a aligné les objectifs sur ses propres finalités.

2.1.4. Une procédure lancée par appel à projets

[146] Thelen définit la conversion institutionnelle comme étant le processus par lequel une institution conçue pour un ensemble de finalités est redirigée vers d'autres fins.

Dans le prolongement du plan de cohésion sociale puis de sa loi de programmation, un appel à projet a été lancé le 7 avril 2005 par l'intermédiaire d'un arrêté du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, « *portant cahier des charges des maisons de l'emploi* ». Celui-ci a généré un second changement d'échelle puisqu'il s'agissait cette fois pour des acteurs locaux de s'approprier ces règles nationales en vue de construire des dispositifs locaux.

Les Préfets ont eu la charge de diffuser l'appel à projets aux élus et de recueillir les dossiers de candidature. Ils ont instruit ces derniers puis transmis leur avis à la Commission nationale de labellisation des MDE présidée par Jean-Paul Anciaux[147]. Cette commission émettait un avis motivé quant à la labellisation et proposait le niveau de l'aide financière de l'État[148]. Il revenait ensuite à la DGEFP[149], c'est-à-dire à l'administration centrale, d'établir une convention entre l'État et la MDE pour l'octroi des crédits.

Ce cadre réglementaire, bien que laissant libres les collectivités locales de s'investir dans un projet de MDE, est assez contraignant. Il impose des membres constitutifs (les collectivités territoriales porteuses du projet, l'État, l'ANPE et l'ASSEDIC), un territoire de référence (le bassin d'emploi) et des missions qui font des MDE la porte d'accès privilégiée aux financements nationaux, en contrepartie des apports en investissement et en fonctionnement de la part des membres constitutifs et des partenaires associés [Encadré n° 2.3].

Ainsi, il s'écarte de la vocation des MDE « de première génération » qui résultaient d'une initiative portée par des élus locaux sans bénéficier d'un financement national spécifique. La dimension locale passe désormais au second plan vis-à-vis d'un enjeu plus général de renouvellement de l'organisation du SPE, sur fond de stratégie européenne et de nouvelles modalités de distribution de ressources financières. Ce cadre a néanmoins permis aux structures préexistantes de demander leur labellisation,

[147] Jean-Paul Anciaux est député UMP de Saône-et-Loire, conseiller régional de Bourgogne, Président de la Maison de l'emploi d'Autun. Il a présidé la commission nationale de labellisation des maisons de l'emploi de 2005 à 2007.

[148] Le montant de l'aide financière apportée par l'État est calculé en contrepartie des apports des différents partenaires (dont en valorisation du temps de travail de leurs agents pour le compte de la MDE). C'est néanmoins la commission de labellisation qui valide le montant de l'aide apportée par l'État.

[149] Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

mais au prix parfois d'une perte partielle de ce qui faisait leur spécificité originelle, c'est-à-dire le projet local.

Encadré n° 2.3. Les missions des MDE (Extraits du cahier des charges du 7 avril 2005)

« La maison de l'emploi assure la coopération entre partenaires autour d'un projet de territoire construit à partir d'un diagnostic, d'objectifs, d'un plan d'actions, d'une programmation et d'une évaluation partagés.

La maison de l'emploi garantit la complémentarité dans l'action et favorise la mutualisation des moyens.

La maison de l'emploi agit obligatoirement dans les trois domaines d'intervention suivants :

Observation, anticipation et adaptation au territoire.

Il s'agit de développer un diagnostic et une stratégie locale par l'analyse du marché du travail et des potentialités du territoire afin d'anticiper les besoins des entreprises et des organismes publics par des formations et des actions adaptées.

Accès et retour à l'emploi.

Il s'agit d'améliorer l'accueil, l'information, l'accompagnement individualisé et le reclassement des personnes sans emploi ou salariés dans un parcours professionnel en optimisant la complémentarité de l'offre de services des partenaires.

Développement de l'emploi et création d'entreprise.

Il s'agit d'anticiper et d'accompagner les mutations économiques et les restructurations des territoires en développant la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et en contribuant au maintien et à la création d'activités.

La maison de l'emploi favorise notamment l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprise en mettant en œuvre les dispositions de l'article 61 de la loi de programmation pour la cohésion sociale ».

Les moyens affectés par l'État sont proportionnels aux moyens apportés par les partenaires, le plus souvent sous forme de mise à disposition du personnel. La nouvelle structure (sous forme juridique d'association loi 1901 ou de GIP) dispose de personnel en propre sous contrat de droit privé et passe des conventions de prestation avec des structures extérieures.

Un dispositif d'évaluation est prévu et agit sur le processus de renouvellement de la labellisation à l'issue d'une première période de trois années. Une procédure d'auto évaluation et de production d'indicateurs annuels a été développée en vue d'apprécier l'efficacité et la qualité du service. Elle est pilotée par l'association Alliance-Ville-Emploi.

Tableau n° 2.1. MDE : les effets de la normalisation

	Les MDE de « première génération »	**Les règles constitutives des MDE « seconde génération »**
Définition du territoire de référence	Territoire politique Communes ou intercommunalités	Territoire fonctionnel (action) Bassin d'emploi de l'ANPE
Profil des acteurs impliqués	*Leadership* : les élus locaux cherchant à associer le plus possible d'acteurs locaux	*Leadership* : le service public de l'emploi (surtout ANPE et services déconcentrés) et les élus locaux
Relations élus / techniciens	Très forte	(À construire)
Outils mobilisés en vue d'acquérir une légitimité	(réseautage de l'élu)	Un diagnostic territorial (en phase de pré-labellisation)
Rapport au développement économique	Important, le plus souvent socle de la MDE « de première génération »	(À construire)

Alors que les MDE de « première génération » - en particulier celles labellisées Maison de l'information sur les formations et l'emploi - portaient les espoirs d'une action publique intégrée autour de la formation, l'emploi et le développement économique sur un périmètre restreint, cette dernière composante a été mise au second plan dans les ambitions des MDE du plan de cohésion sociale de 2004. En ramenant ces MDE dans le giron du SPE, le gouvernement a éloigné les acteurs économiques (essentiellement les entreprises et les partenaires sociaux) et l'élaboration d'un projet transversal. Les changements d'échelle successifs (du local au national, puis du national au local) ont induit des pertes en ligne préjudiciables à l'instauration d'un nouvel « espace fonctionnel » nourri par la mise en œuvre de mesures visant au développement de l'accès à l'emploi.

2.2. Réappropriation par la Région d'un dispositif national : les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES)

Comme nous allons le voir, cet instrument est, pour partie, le produit d'une réappropriation territoriale spécifique des lignes de force d'un instrument conçu initialement au niveau national, les pôles de compétitivité.

Un pôle régional d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) organise sur le territoire régional de PACA un réseau d'acteurs investis dans le développement d'une filière économique. Il est l'instrument privilégié par lequel le Conseil régional apporte son aide financière aux entreprises. Les PRIDES sont inscrits dans le schéma régional de développement économique (SRDE) conçu en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Leurs règles constitutives ont été élaborées par les services du Conseil régional[150] après une longue période de concertation[151] avec les composantes socio-économiques régionales et le monde de la recherche et de l'innovation.

Les règles opérationnelles des PRIDES ont été érigées en deux temps. Les grandes lignes ont d'abord été inscrites au SRDE (voté le 12 juin 2006), puis des séances de travail complémentaires ont conduit à la rédaction des règles détaillées sous forme de cahier des charges valant appel à projets et adopté par l'assemblée régionale le 10 novembre 2006[152]. Cet appel à projets s'adressait à l'ensemble des entreprises, des organismes de recherche et des établissements d'enseignement dont le siège est situé sur le territoire régional.

Les PRIDES promeuvent le « travail en grappes » et s'inscrivent dans la filiation des pôles de compétitivité nationaux et des *clusters*[153] répartis dans le monde, des systèmes productifs locaux (SPL), des districts industriels et des filières, tous étant devenus peu ou prou des instruments de politiques nationales. La réappropriation par la Région – intégrant les résultats obtenus par les SPL et les pôles de compétitivité de PACA - a nécessité un important travail de médiation et de passage (Nay et Smith 2002) afin de faire circuler les idées novatrices parmi les différents groupes sociaux et en particulier les universitaires, les responsables d'entreprises et les politiques. La standardisation opérée a visé le développement des réseaux d'entreprises dans un esprit de

[150] Il s'agit de la Direction de l'économie, de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur (DERIES). Cette direction est aujourd'hui (organigramme de juin 2011) la Direction de l'économie régionale, de l'innovation et de l'enseignement supérieur. Elle accueille la « mission PRIDES ».

[151] Voir la délibération du Conseil régional n° 05-65 du 18 avril 2005 qui fixe le cadre de cette concertation. Celle-ci a duré d'avril 2005 à juin 2006, date du vote approuvant le SRDE.

[152] Délibération n° 06-219 du 10 novembre 2006.

[153] Le mot anglo-saxon « *cluster* » se traduit par « grappe » ou « groupe ». Le phénomène des *clusters* a été défini par Michael Porter, professeur en stratégie d'entreprise à Harvard. Il a formalisé une approche nouvelle de la concurrence ne se limitant pas à un affrontement sur les prix et les produits : il reconnaît que la recherche d'une part et l'enseignement de l'autre, jouent un rôle important en particulier en matière d'innovation.

concurrence-coopération, et où la question des ressources humaines n'est pas centrale mais cruciale.

2.2.1. *Clusters*, districts industriels, technopôles, systèmes productifs locaux, pôles de compétitivité à l'épreuve d'une action publique multi niveaux

Des formes nouvelles de réseaux d'entreprises (ou *clusters*) se sont développées un peu partout dans le monde, en particulier aux États-Unis (dont le plus célèbre est celui de la *Silicon Valley*[154]) et au Japon. Ce modèle productif est basé sur la proximité géographique des entreprises auxquelles se sont associés des laboratoires de recherche (potentiel d'innovation) et des institutions de formation (potentiel de compétences). Il trouve son origine conceptuelle dans les travaux d'Alfred Marshall (1890) sur les localisations industrielles des villes manufacturières ou des districts industriels. Il met en avant la constitution de ce qu'il appelle par ailleurs une « atmosphère industrielle » (Gaffard et Romani 1990).

Ce modèle est reconnu comme porteur de bénéfices en termes de circulation de connaissances, de diffusion d'une culture commune ou de constitution d'un capital humain ou social (Massard et *al*. 2004). L'objectif est de faire en sorte que les interactions dans la proximité soient créatrices d'innovation et donc de développement économique et d'emploi (Garnier 2011). Les proximités géographique (même site) et organisée (interactions entre entreprises, centres de recherche et universités) (Bellet et *al*. 1993, Pecqueur et Zimmermann 2004) sont censées produire régulièrement de nouvelles découvertes venant remplacer les plus anciennes que certains finissent d'exploiter.

Cette analyse a aussi été conduite à propos des « districts industriels » (exemple de l'Italie du Nord), des « technopôles » et des « systèmes productifs locaux (SPL) » (France). La plupart des districts industriels du nord de l'Italie ont été construits autour des entreprises familiales de la maroquinerie, du textile, de la machine-outil ou de l'automobile. Ils se définissent comme des ensembles de petites et moyennes entreprises d'une même filière de production regroupées sur un territoire relativement restreint entre lesquelles se développent des relations, formelles et informelles, de

[154] Ce *cluster* est organisé autour de l'innovation dans le domaine des hautes technologies.

complémentarité et de concurrence, les produits étant de même nature. Leurs proximités stimulent et facilitent les échanges.

Les analyses de l'économiste italien Becattini dans les années 1970 ont renouvelé le concept des districts marshalliens et l'intérêt pour ce modèle productif qui a ensuite partiellement inspiré en France sous la forme des « technopôles ». Ils se distinguaient des districts par leur construction volontariste promue par une politique publique nationale ou locale (Garnier *op. cit.*)[155]. Les technopôles ont été le plus souvent à l'initiative des collectivités territoriales mais sont restés souvent déconnectés du milieu socio-économique régional, ce qui explique en partie leurs difficultés à produire un système d'innovation territorial pérenne (Bardet 2011).

Toujours dans cette filiation et dans la promotion du « local », la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) institutionnalise en France à la fin des années 1990 les « systèmes productifs locaux » (SPL) qualifiés « *d'organisation productive particulièrement localisée correspondant généralement à un bassin d'emploi. Cette organisation fonctionne comme un réseau d'interdépendances constitué d'unités productives ayant des activités similaires ou complémentaires qui se divisent le travail* » (Pommier 2002, p. 5).

Les règles constitutives des SPL étaient conçues de telle façon qu'elles devaient permettre à la fois d'intégrer des organisations existantes (comme par exemple celles de la Vallée de l'Arve en Haute-Savoie ou d'Oyonnax dans l'Ain, souvent citées en référence) et donner la possibilité à de nouvelles expériences d'émerger. À la différence des technopôles, les SPL intègrent davantage les questions de ressources humaines dans leurs préoccupations et obtiennent de meilleurs résultats en termes de réseautage des entreprises. En mai 2005, la DATAR dénombrait 103 SPL sur le territoire français dont sept en région PACA[156].

Dans le prolongement de la politique européenne de relance de la production industrielle par l'instauration de pôles de compétitivité et dans l'objectif de construire une économie fondée sur la connaissance (stratégie de Lisbonne), les gouvernements successifs et le comité interministériel à l'aménagement et au développement des

[155] Les principaux technopôles qui ont vu le jour en PACA sont à proximité des métropoles : Sophia-Antipolis (Nice), Château-Gombert (Marseille), ou encore Toulon, Avignon, Aix-en-Provence et Manosque.

[156] Les sept SPL de PACA en mai 2005 étaient : saveurs, senteurs (Forcalquier), parfums cosmétiques (Grasse), microélectronique (Aix, Rousset), habillement mode (Marseille), céramique (Lubéron), bigarreaux (Apt) et technicmarine (Toulon). Source : DATAR.

territoires (CIADT) se sont interrogés sur la modalité que pouvait prendre cette relance en France. En 2003, le Premier ministre Raffarin confiait à Christian Blanc, député des Yvelines une mission en vue de « *définir les mesures concrètes qui pourraient être prises pour aider à la mise en place de ces pôles de compétitivité* » en se référant aux « *... pays anglo-saxons et à l'Italie où se sont développés des exemples de réseaux de petites et moyennes entreprises ancrés dans les territoires et tournés vers l'exportation* [157]».

S'appuyant sur les réussites et limites des *clusters*, des districts industriels italiens et des technopôles français ainsi que des SPL, C. Blanc s'est inscrit dans le courant de pensée qui part du principe que l'organisation en réseaux des acteurs économiques du territoire est un facteur décisif de compétitivité dès lors que des relations de proximité s'établissent entre eux. Son rapport, « *Pour un écosystème de la croissance* » (2004), l'exprime ainsi (p. 12) :

> « *Entre recherche publique et entreprises comme dans le domaine des relations interentreprises, la créativité vient de la circulation fréquente et répétée des hommes qui diffuse les savoirs tacites : le produit nouveau viendra de la rencontre entre un thésard et un processus industriel, entre un capital-risqueur et un chercheur, entre un laboratoire et un marché. À longue distance,* ***l'idée précède la relation*** *: celle-ci s'établit sur le fondement d'une affinité scientifique ou économique, entre client et fournisseur, entre chercheurs d'un même domaine. Dans la proximité,* ***la relation précède l'idée****, c'est au contraire la relation informelle qui suscite la créativité en mettant en relation les domaines scientifiques et économiques, le concret et l'abstrait, d'où l'importance cruciale de la richesse des réseaux du territoire pour la créativité, et de son organisation pour l'économie de la connaissance* ».

De ces principes naitront les pôles de compétitivité à la française [Encadré n° 2.4].

Parallèlement, C. Blanc préconisait de transférer de l'État vers les Conseils régionaux un certain nombre de compétences en matière de distribution d'aides aux petites et moyennes entreprises en particulier celles liées à la rechercher et à l'innovation.

Encadré n° 2.4. Les pôles de compétitivité

La politique publique française des pôles de compétitivité s'inscrit dans une nouvelle politique industrielle insufflée par la Communauté européenne et qui vise à renforcer la spécialisation des régions, améliorer leur attractivité et promouvoir le développement d'activités nouvelles par le soutien à l'innovation. Les pôles de compétitivité se définissent « *comme la combinaison, sur un espace géographique donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de*

[157] Lettre de mission du Premier ministre à Christian Blanc.

recherche publiques ou privées, engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets innovants ». (CIADT, 2004).

À l'issue de l'appel à projets de novembre 2004, 67 pôles de compétitivité ont été labellisés (sur 105 projets déposés), dont six pôles mondiaux et neuf à vocation mondiale. Ils ont été sélectionnés sur la base de trois critères : l'existence d'un partenariat science-industrie, la référence à un marché et/ou une technologie et l'exigence d'un mode partenarial de gouvernance. La gouvernance est organisée dans une entité propre (une association le plus souvent) dans laquelle la place principale est accordée aux acteurs industriels, scientifiques et formateurs. L'État et les collectivités y sont associés. Le pôle dispose d'une équipe permanente qui anime les équipes et facilite le montage de projets. Le principe de fonctionnement d'un pôle de compétitivité repose sur des projets collectifs proposés conjointement par les entreprises, les centres de recherche et les établissements de formation, auxquels l'État apporte son concours financier.

« *L'innovation est au cœur des pôles de compétitivité qui visent à surmonter la concurrence par les coûts en augmentant la fréquence des innovations et en accroissant la différenciation des produits destinés à une large gamme en aval. Grâce aux partenariats multiples pour concentrer les ressources et ainsi mutualiser la recherche-développement afin de maitriser les technologies, les entreprises pourront produire des innovations à un rythme soutenu pour des marchés à durée courte, dans la mesure où les produits rapidement banalisés seront ensuite fabriqués dans des pays où les coûts sont moins élevés* [158]».

La région PACA dispose à ce jour (2011) de dix pôles de compétitivité : Solutions communicantes sécurisées, Mer PACA, CAP Énergies, Eurobiomed, Optitec, PASS, Pégase, Pôle européen d'innovation fruits et légumes, Pôle risques et Trimatec. Pour certains – le PASS par exemple – le pôle s'appuie sur les deux anciens SPL : « saveurs senteurs » et « parfums cosmétiques ».

[158] Dossier documentaire : *Le retour de la politique industrielle en France ? Les pôles de compétitivité*, La documentation française, consulté le 10/09/2011 sur http://www/la documentationfrancaise.fr.

2.2.2. Promouvoir le « travail en grappes » sous une forme spécifique au Conseil régional

Suite à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, le Président de la Région PACA, suivant sa ligne politique qui était de faire de PACA un *leader* sur le plan de l'innovation, a fait le choix d'inscrire la collectivité dans une démarche visant à établir un schéma régional de développement économique (SRDE)[159].

À travers la réalisation de ce schéma, il s'agissait pour la Région de redéfinir son cadre d'intervention en faveur des entreprises. Elle dispensait jusque-là l'aide aux entreprises dans le cadre d'un dispositif régional pluriannuel (trois années) négocié avec l'entreprise et permettant de mobiliser les différentes aides régionales conjointement au programme de l'État. Selon les services de la Région, cette organisation commençait à montrer ses limites (subventions accordées plutôt aux grandes entreprises et le plus souvent aux mêmes) et, en tout cas, ne produisait pas l'effet de levier escompté sur le développement économique d'un secteur d'activité en particulier ni sur l'accompagnement des nombreuses très petites entreprises du territoire régional.

Le SRDE a ainsi été la fenêtre d'opportunité pour tenter de concevoir d'autres modalités. Son élaboration a été l'occasion de mener une vaste concertation avec les acteurs socio-économiques régionaux, pilotée par une équipe technique d'agents de la Région précédemment engagés dans la mise en place des politiques régionales de développement local et de l'intercommunalité[160].

À la suite des élections régionales du printemps 2004 et à l'acte II de la décentralisation (2002-2004), la direction de l'économie du Conseil régional est reconfigurée en une direction de l'économie, de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur (DERIES) dotée d'une compétence en élaboration de projets, alliant les questions de développement économique et de développement des territoires. Les agents de cette direction ont joué – dans tout le processus d'élaboration du SRDE et donc des PRIDES – le rôle de « traducteur » ou d'acteur politique « généraliste » dans le sens proposé par Nay et Smith (*op. cit.*) c'est-à-dire d'individus dont « *l'activité consiste à collecter des points de vue, à interpréter des références et des savoirs, à comprendre des opinions et*

[159] Se reporter au chapitre I.
[160] Se reporter au chapitre I.

des croyances, à les mettre en contact et les faire circuler d'un univers à l'autre » (p. 14).

Ils ont proposé aux élus d'organiser de larges forums de débat avec les acteurs socio-économiques dans lesquels les élus développeraient et valoriseraient leurs idées politiques et les techniciens traduiraient ces échanges dans des programmes et des opérations. Ce travail a démarré en juin 2005.

Les services de la Région avaient l'idée de travailler sur la notion de *cluster* :

> *« Il y a un présupposé qui est à la fois idéologique et empirique qui est de dire que la coopération inter-entreprises participe du développement de la productivité de chacune d'elles. Le Directeur de la DERIES a porté, au sein de la Région, l'idée de structurer l'intervention économique de la Région autour des clusters ».*
>
> *Chargé de mission PRIDES à la DERIES de 2004 à 2010, Conseil régional PACA.*

Du côté des acteurs économiques régionaux, l'équipe dirigeante de l'Union patronale régionale (UPR) - son président[161] en particulier -, était investie dans la mobilisation des entreprises régionales en vue de leur inscription dans les pôles de compétitivité nationaux. Cela a été l'occasion pour eux de découvrir le « travail en grappes ». Convaincu de son efficacité mais constatant que la France et ses Régions proposaient peu de choses pouvant être intégrées dans la Stratégie de Lisbonne, le Président de l'UPR avait conduit – à des fins d'information – plusieurs délégations nationales et régionales de chefs d'entreprises à Bruxelles.

> *« On a découvert que la dimension des stratégies régionales dans le reste de l'Europe était quelque chose d'assez habituel. Le périmètre territorial était quelque chose d'assez répandu partout. Il y avait des initiatives qu'on ignorait complètement en matière de stratégies, mettre les entreprises en grappes, en clusters, en pôles d'excellence. En gros c'était toujours la même chose : 'organisez-vous en secteurs, faites des accords avec votre environnement politique, proposez des projets, on va vous aider à les financer' ».*
>
> *Chef d'entreprise, Président de l'UPR PACA de 2000 à 2006.*

Il a ensuite défendu auprès des responsables de l'UPR PACA, l'idée d'une organisation « en grappes » pour les entreprises et une inscription massive des entreprises dans les

[161] Raymond Vidil a été président de l'UPR PACA de 2000 à 2006, après avoir été président de l'union patronale des Bouches-du-Rhône. PDG d'une compagnie maritime marseillaise d'origine familiale, il a démarré ses engagements syndicaux au sein du syndicat des armateurs marseillais. Il est depuis octobre 2011 Président d'Armateurs de France, organisation professionnelle des entreprises françaises de transport et de services maritimes. Il a été formé à l'université de sciences économiques d'Aix-Marseille et à l'IEP d'Aix-en-Provence.

projets de pôle de compétitivité. Toujours selon lui, il était possible de créer de la valeur en amenant les entreprises d'un territoire à travailler plus et mieux ensemble et préconisait pour cela l'intégration économique.

> *« J'étais à fond sur les pôles de compétitivité parce que j'y voyais la traduction de ce à quoi j'aspirais c'est-à-dire la mise en place de politiques collectives à la fois mélangeant, étant au croisement du territorial et d'une filière, dominée par un objectif d'innovation et de conquête de marchés pouvant apporter la capacité de massification des PME qui devaient rentrer dans le sillage. […] J'ai bassiné le Président [de la Région] pendant des semaines pour lui dire qu'il fallait faire du travail en grappes, et çà a accouché des PRIDES ».*
>
> *Chef d'entreprise, Président de l'UPR PACA de 2000 à 2006.*

La large concertation des acteurs s'est déroulée de juin 2005 à mai 2006 sous deux formes : l'une était un questionnaire adressé à près de 250 000 établissements de la région ; l'autre était une concertation organisée sous forme de forum scientifique (Jobert, 1994)[162] avec une douzaine d'ateliers thématiques qui « *ont associé des experts de tous les organismes œuvrant dans la région, les collectivités, les associations, les établissements publics et les agences* »[163], et des réunions territoriales organisées « *sous forme de trois réunions dans chacun des départements en juillet 2005 regroupant successivement les représentants des collectivités territoriales et des chambres consulaires, les représentants des organisations syndicales patronales et de salariés, les chefs d'entreprise* »[164]. Il s'agissait à travers cette organisation de mobiliser diverses expertises afin d'étayer un argumentaire pour le SRDE.

Pour apporter toute la garantie nécessaire à la reconnaissance de cette organisation, un comité de pilotage a été créé et placé sous la présidence d'une personnalité du monde économique régional, Président honoraire de la Chambre régionale de commerce et d'industrie. Pour présider et animer ces ateliers[165], le Conseil régional avait fait appel à

[162] Un *forum* est une scène, régie par des règles et des dynamiques spécifiques, où des acteurs ont de débats touchant à une politique publique. Bruno Jobert distingue trois formes de forum : le forum scientifique où se tient une réflexion scientifique sur les modes d'intervention publique, le forum des communautés de politiques publiques correspondant à la conduite des débats et des controverses dans les réseaux de politiques publiques et partant du principe que l'action publique est le produit d'interactions complexes entre différents acteurs, et le forum de la communication politique où il est question de conquête du pouvoir.

[163] Document de présentation du diagnostic partagé et des enjeux stratégiques, assemblée plénière du Conseil régional du 12 juin 2006.

[164] *Ibid*.

[165] Les animateurs de chaque groupe de travail avaient pour mission de proposer une note introductive aux débats sur la thématique du groupe, de faire les comptes rendus des réunions et de rédiger une note finale incluse dans le document de synthèse « *Les cahiers des ateliers thématiques* » réalisé par le

des personnalités du monde économique et social régional ainsi qu'à des universitaires [Encadré n° 2.5]. Les personnalités étaient des dirigeants d'institutions visant à promouvoir la Région et à y développer l'implantation de nouvelles entreprises : directeur de la mission de développement économique régional (MDER) [166], de la banque de développement des PME et du soutien à l'innovation (OSEO-BDPME)[167], de l'institut régional pour la création d'entreprises, de l'institut méditerranéen des transports maritimes, le directeur régional du commerce extérieur (DRCE).

Les universitaires étaient essentiellement des économistes connus pour leurs travaux sur les systèmes productifs (districts industriels, *clusters* et systèmes productifs locaux), l'innovation, la concurrence et les politiques publiques régionales (Jean-Luc Gaffard, à cette date directeur du département innovation et concurrence de l'office français du commerce extérieur – OFCE, professeur à l'université de Nice), sur les mutations du tissu productif régional (Jacques Garnier, maître de conférences à l'université d'Aix-Marseille) et sur l'aire métropolitaine marseillaise et le développement local (Philippe Langevin, maitre de conférences à l'université d'Aix-Marseille), sur le rôle de l'espace et des proximités dans l'analyse économique en particulier dans le cadre des clusters et des districts industriels (Jean-Benoît Zimmermann, directeur de recherche CNRS au GREQUAM, groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille). À ces quatre universitaires régionaux, était associé, pour la filière agriculture, un directeur de recherche INRA Rhône-alpin (Jean Pluvinage) connu pour ses travaux sur l'innovation et les restructurations territoriales dans les systèmes productifs agricoles. Il participait dans cette région à un *cluster*. Tous avaient un lien avec le Conseil régional PACA soit par le biais de financement de leurs recherches, soit par le fait qu'ils avaient travaillé sur la région selon un angle qui intéressait les gens du Conseil régional[168].

La présence de ces universitaires retenus pour la qualité de leurs travaux, traduisait la volonté des services de la Région de promouvoir une politique régionale de coopération

Conseil régional (DERIES) en décembre 2005. Ils proposaient également une liste de personnalités à inviter, en complément de la liste établie par la Région.

[166] La MDER (mission de développement économique régional de PACA) est l'agence de développement économique de Provence-Alpes-Côte d'Azur, centre des ressources cofinancé par l'État, la Région et les entreprises. La mission est le relais en PACA de l'agence française pour les investissements internationaux.

[167] Banque publique de développement des petites et moyennes entreprises.

[168] Nous citons à titre d'exemple les travaux du LEST (Aix-en-Provence), associé au CERIS-CNR de Moncalieri, à l'universitat de València et à l'universidad de Santiago de Compostela, présentés dans un ouvrage réalisé sous la direction de Jacques Garnier : Garnier J (dir.), 2008, *Des anciens tissus productifs aux nouveaux clusters : quelle transition ? Un regard comparatif Provence-Alpes-Côte d'Azur, Piémont, Comunitat Valenciana*, Paris, L'Harmattan.

inter-entreprises. Elle traduisait également la volonté de créer une dynamique de travail avec les universités régionales, dans l'esprit des pôles de compétitivité mais tout en s'en détachant. La politique nationale des pôles de compétitivité qui se mettait en place à cette époque était jugée par les acteurs régionaux (y compris le conseil économique et social régional, CESR) comme étant « *trop élitiste, trop exclusivement technologique, trop peu soucieuse de développement durable et trop ignorante de question essentielle de l'emploi et des ressources humaines* » (Garnier 2011, p. 171).

Encadré n° 2.5. Groupes de travail préparatoires à l'élaboration du SRDE

01 : *Innovation, économie de la connaissance*. Animateur : Jean-Luc Gaffard, université de Nice Sophia-Antipolis.

02 : *Attractivité, ressources de compétitivité*. Animateur : Marc Tassel, directeur de la MDER.

03 : *Stratégies de coopération : entreprises, territoires et* acteurs. Animateur : Jean-Benoît Zimmermann, GREQUAM.

04 – Mutations économiques. Animateur : Jacques Garnier, université de la Méditerranée, LEST.

05 : Financement du développement. *Animateur : Véronique Védrine, directrice OSEO-BDPME.*

06 : *Création et reprise d'entreprises*. Animateur : Jean-Marc Halle, directeur de l'institut régional pour la création d'entreprises.

07 : *Artisanat commerce*. Animateur : Paul Gilles, président honoraire de la chambre régionale des métiers et de l'artisanat.

08 : Économie sociale et solidaire. Animateur : Philippe Langevin, université Aix-Marseille II.

09 : Développement durable. Animateur : Jean-Pierre Profizi, consultant en développement durable.

10 : Agriculture, agroalimentaire, bois et pêche. Animateur : Jean Pluvinage, directeur de recherche INRA.

11 : International. Animateur : Alain Galliano, directeur régional DRCE.

12 : Logistique et ports régionaux. Animateur : Jacques Lengrand, président de l'institut méditerranéen des transports maritimes.

Source : SRDE, *Les cahiers des ateliers thématiques*, décembre 2005, Conseil régional PACA.

Les douze groupes de travail ont rassemblé des « *responsables techniques des services de l'État, de la Région, des départements, des agglomérations et des pays, des chambres consulaires, des syndicats employeurs et salariés, des universitaires, des experts régionaux travaillant dans des organismes officiels et des centres de ressources publics, des organismes à vocation économique partenaires de la Région en matière*

d'appui au développement économique [169]». Ils se sont réunis entre deux et trois fois selon les ateliers afin de partager des informations et des analyses de nature à contribuer à l'élaboration d'un diagnostic de la situation économique régionale et au repérage des enjeux stratégiques voire à la formulation de préconisations, participant ainsi de la construction d'une culture commune.

Si l'intérêt de tous était acquis pour la politique des pôles de compétitivité, certaines règles faisaient l'objet de critiques : le peu de possibilités laissées aux très petites entreprises pour intégrer les pôles, l'absence de prise en compte du développement durable et le peu de place pour les questions de ressources humaines et de développement des territoires. La Région va s'appuyer sur ces critiques pour en dégager la marque de fabrique régionale des PRIDES. Dans un document édité par le Conseil régional en juin 2008[170] nous pouvons lire :

> « *Pour autant il est clair qu'avec 17 clusters non pôles de compétitivité et avec neuf pôles de compétitivité entrés dans la dynamique des PRIDES, la Région a pu installer sa propre marque bien identifiée […]. Au total, la Région peut conduire, sans conflit inutile avec l'État, mais sans être dépendant de la sienne, sa propre politique de réseaux sous sa propre marque* ».

La difficulté a résidé dans le fait de reprendre des éléments issus de la politique nationale des pôles de compétitivité et de la politique européenne des *clusters*, d'opérer un changement d'échelle en concevant le même type de règles au niveau régional, tout en agissant en complémentarité avec l'existant, lui-même piloté à un niveau supra régional. Il fallait agir sur des leviers distincts de ceux de l'État. Dans la ligne du programme politique de la mandature du Président Vauzelle[171], c'est le créneau « *du développement social et solidaire* »[172] qui marque cette différence à travers des mesures particulières en faveur de la formation des salariés et l'investissement dans le capital humain d'une part, en faveur de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises d'autre part.

> *« Quand on parle dans le PRIDES de 'solidarité', on le conçoit comme la solidarité entre les entreprises dans le sens où les entreprises sont vues avec l'ensemble de leurs parties prenantes et non pas réductibles à leurs actionnaires ou leurs propriétaires au*

[169] SRDE, *Les cahiers des ateliers thématiques*, décembre 2005, Conseil régional PACA, introduction de Patrick Allemand, Conseiller régional, 1er vice-président délégué aux affaires économiques.
[170] PRIDES, Région PACA, 30 questions pour mieux comprendre la démarche PRIDES, p. 5.
[171] *Notre région pour tous, Programme 2004-2010* », document de campagne de Michel Vauzelle, 35 p.
[172] Page 9 du document de présentation à l'assemblée plénière du 12 juin 2006.

> *sens capital du terme, c'est-à-dire chef d'entreprise mais aussi travailleur, client, usager sur le territoire […] un des indicateurs de la politique des PRIDES c'est l'importance et la qualité des projets coopératifs entre les entreprises du PRIDES ou entre plusieurs PRIDES ».*
>
> *Chargé de mission PRIDES à la DERIES de 2004 à 2010, Conseil régional PACA.*

Pour marquer leur différence d'avec la stratégie nationale des pôles de compétitivité ou des districts industriels, les PRIDES ont exclusivement une vocation régionale. Cette orientation n'est pas sans contradiction avec la logique des systèmes productifs locaux ne se basant pas sur un découpage territorial de type administratif et dont les PRIDES étaient censés s'inspirer. Il faut y voir la traduction de la volonté politique des élus du Conseil régional de maintenir une cohérence d'ensemble du territoire régional, eux qui ont « *toujours été contre la compétition entre les territoires au sein de la région*[173] ». Une des règles du PRIDES encourage d'ailleurs fortement son élargissement à toute entreprise du même secteur d'activité ou en amont/aval du secteur qui serait localisée sur le territoire régional.

Enfin, un troisième aspect vise à positionner différemment les PRIDES des pôles de compétitivité et des districts, c'est la priorité donnée aux très petites entreprises (TPE), souhait relayé par le Comité économique et social régional qui préconisait un appui aux entreprises qui ne bénéficiait pas par ailleurs des aides de l'État.

Ces trois points montrent que la réappropriation par l'échelon régional d'expériences localisées (*clusters* ou systèmes productifs locaux) ou nationales (pôles de compétitivité) a donné naissance à un nouvel ensemble de règles constitutives qui sont venues impacter les réseaux préexistants au PRIDES, quitte à en changer la portée et au risque de les déconstruire (Vial 2009b).

Pour le reste, tout comme les pôles de compétitivité, les PRIDES sont tenus de se constituer en réseau formel sur la base d'une structure de type association loi 1901, dont la gouvernance est assurée par les adhérents du pôle. Cette structure *ad' hoc* a en charge l'animation, la gestion et le suivi des actions du pôle en lien avec le financeur, le Conseil régional PACA. Elle dispose d'une autonomie relative puisqu'elle sert de relais entre l'instance publique et les adhérents pour tout ce qui relève du financement des actions.

[173] Propos recueilli auprès du chargé de mission PRIDES à la DERIES, Conseil régional PACA.

Le travail réalisé ici par les promoteurs s'apparente à celui d'une conversion institutionnelle (Thelen *op.cit.*) par ajout de nouvelles règles venant renforcer un projet politique spécifique. Les objectifs visés sont compatibles avec ceux des institutions dont les expériences ont inspiré le PRIDES. Cette pratique permet de jouer sur la complémentarité des institutions puisque, en PACA, tous les pôles de compétitivité sont également des PRIDES.

La coordination est ici une exigence des règles constitutives : la mise en réseaux des entreprises, universités et laboratoires est une exigence incontournable pour obtenir la labellisation de PRIDES.

2.2.3. Une procédure lancée par appel à projets « fléché »

Les grands principes et les lignes directrices du fonctionnement des PRIDES sont énoncés dans le cadre du document cadre du SRDE voté le 12 juin 2006 par l'assemblée plénière [Encadré n° 2.6]. Ce sont les services techniques de la Région, aidés de façon ponctuelle par un cabinet de consultants, qui ont élaboré le cahier des charges de l'appel à projets. Cet appel à projet a été d'emblée ciblé sur des réseaux d'entreprises préexistants :

> *« L'appel à projets il était adressé, bon il était public sur le site de la Région, mais en même temps il était fléché en direction des associations[174] qui s'étaient déjà constituées pour l'appel à projet gouvernemental sur les pôles de compétitivité en direction des systèmes productifs locaux, en direction des associations, clubs d'affaires, réseaux d'entreprises qui étaient déjà sur des logiques d'organisation de filière, ou à l'export ou sur le plan de ressources humaines […] ».*
>
> *Chargé de mission PRIDES à la DERIES de 2004 à 2010, Conseil régional PACA.*

Ce fléchage traduit une double volonté : ne pas isoler les réseaux d'entreprises constitués en pôles de compétitivité d'une dynamique régionale et associer le plus possible les réseaux de TPE qui ne peuvent disposer par ailleurs d'aides financières.

[174] Il s'agit de groupes d'entreprises constituées en associations loi 1901.

Encadré n° 2.6. L'appel à projets des PRIDES

Les critères d'éligibilité et d'appréciation des projets :

- respect du caractère régional du PRIDES ;
- perspectives de création et/ou consolidation d'emplois ;
- la pertinence de la stratégie économique ;
- l'équilibre et la transparence de la gouvernance, le rôle et la place des PME ;
- les modalités d'animation, d'émergence, de partage d'information et de sélection des projets ;
- la variété et la qualité des partenariats mobilisés ;
- la qualité des projets collaboratifs proposés ;
- la pertinence du système de pilotage et de suivi évaluation proposé ;
- la prise en compte du développement durable autour de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises ;
- la masse critique du réseau et le nombre de ses membres ;
- l'adéquation du projet aux priorités régionales inscrites dans les différents schémas régionaux.

Selon le même principe que pour les MDE, les PRIDES sont devenus la porte d'accès aux financements de la Région en matière d'innovation et de développement économique et de ce fait, les règles constitutives apparaissent avant tout comme très techniques et organisationnelles. Le fléchage *a priori* des réseaux régionaux invités à poser leur candidature à une labellisation PRIDES rend ce *corpus* de règles constitutives exigeant pour ces réseaux. Ils ont pour la plupart modifié leurs règles de fonctionnement pour satisfaire aux règles des PRIDES puisque certaines diffèrent de celles des pôles de compétitivité ou des SPL desquels ces réseaux ciblés sont issus, en termes de territorialité, de gouvernance, d'implication dans le développement durable et solidaire (RSE et ressources humaines). Le changement d'échelle du national (voire de l'international) au local a – entre autres - nécessité une reconfiguration des réseaux autour de l'appartenance de leurs membres à la région administrative [Tableau n° 2.2].

Les PRIDES sont porteurs d'une innovation organisationnelle à travers leur constitution sur la base de chaîne de valeurs et non sur la base des traditionnels secteurs d'activités ou branches professionnelles. Le portage politique est peu marqué de la part des élus régionaux et le patronat local apparaît plus moteur dans la dynamique même si son objectif n'est pas de multiplier le nombre de PRIDES dans la région. La logique de gouvernement à distance sur laquelle nous reviendrons en dernière partie de ce chapitre apparaît très clairement dans la constitution de ces PRIDES.

Tableau n° 2.2. Les changements induits par le changement d'échelle dans le cadre de l'élaboration des règles constitutives des PRIDES

	Pôle de compétitivité - SPL	**Les règles constitutives**
Définition du territoire de référence	Indéterminé *a priori*, c'est le réseau qui génère sa territorialisation	La Région (administrative)
Profil des acteurs impliqués	Acteurs économiques autour d'une chaine de valeurs	Conseil régional et les acteurs économiques autour d'une chaîne de valeurs sur un périmètre régional
Relations élus / techniciens	Absentes	Présentes mais peu développées
Outils mobilisés en vue d'acquérir une légitimité	Portail d'entrée pour les financements nationaux de l'innovation	Portail d'entrée pour les financements régionaux de l'innovation
Rapport au développement économique	Fort	Fort

Par la diversité des idées qui ont prévalu au montage des règles constitutives des PRIDES, cet outil apparaît le plus à même d'instrumenter un nouvel « espace fonctionnel » autour des questions de formation (surtout celle des salariés), d'emploi et de développement économique, puisque les acteurs de chacune de ces composantes sont invités à y souscrire.

Le développement de l'accès à l'emploi (perspectives de créations et/ou de consolidation d'emplois) est l'un des objectifs des PRIDES sur lequel peut s'appuyer l'espace fonctionnel, bien que le volet formation professionnelle apparaisse, dans cette phase d'élaboration, relativement faible.

2.3. La décentralisation et le droit à l'expérimentation : le comité territorial éducation et formation (COTEF)

Les comités territoriaux éducation formation (COTEF) s'inscrivent dans la continuité des orientations de la politique régionale de formation professionnelle continue adoptées par le Conseil régional en décembre 1998 et du plan régional de développement de formations professionnelles (PRDF) voté en 2002.

La genèse des COTEF est un processus complexe qui s'inscrit dans une dynamique qui l'est tout autant : en région PACA les actions de formation professionnelle sont portées par un réseau très diffus d'opérateurs de formation et d'insertion, de taille réduite et souvent utilisés par les élus comme levier pour asseoir un pouvoir politique local.

Les règles constitutives relativement succinctes des COTEF ont été élaborées par les conseillers régionaux réunis au sein de la commission « formation continue et apprentissage » et par les services de la DFA, sous couvert de la Direction générale adjointe en charge du pôle emploi formation. Ces règles figurent pour partie dans la délibération de l'exécutif régional du 18 mars 2005 et pour partie dans le discours inaugural de chaque comité.

Les COTEF s'inscrivent dans une longue filiation : ils prolongent les groupes techniques locaux (GTL), instances techniques de gestion et d'animation du programme régional de formation (PRF), eux-mêmes fortement inspirés par le fonctionnement des équipes territoriales installées par l'État sur les zones d'emploi au cours des années 1990, en charge par exemple du crédit formation individualisé (CFI) et de la globalisation des moyens de la politique nationale de l'emploi[175]. Ils s'inspirent également de groupes locaux emploi formation développés à partir de 1994 par plusieurs Conseils régionaux pour gérer les dispositifs de formation transférés de l'État vers les Régions par la loi quinquennale.

L'instrumentation de la démarche de territorialisation de la politique régionale de formation par les COTEF est portée par les conseillers régionaux de la commission formation professionnelle et apprentissage ainsi que les élus délégués à l'emploi. Ils y voient à la fois un moyen de rationalisation de leur action et un moyen de développer la pratique de la consultation des acteurs, tout en recherchant à établir des liens avec les bénéficiaires. Mais, si l'acte II de la décentralisation ouvre à la Région la possibilité de se positionner comme « *acteur pivot/coordonnateur des politiques de formation dans une perspective de mise en cohérence et de complémentarité des différents dispositifs de formation professionnelle sur le territoire régional* »[176], il ne fixe en rien des obligations de territorialisation des politiques régionales de formation. Le Conseil régional PACA en a fait l'outil qu'il estime nécessaire pour répondre à une série d'enjeux relatifs à « *la proximité, […] la lisibilité de l'action régionale en matière*

[175] Se reporter au chapitre I.
[176] Délibération n° 05-22 du Conseil régional PACA du 18 mars 2005 ayant pour objet la mise en place des comités territoriaux éducation formation (COTEF).

d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi, […] la coordination des initiatives intervenant dans le domaine de la formation professionnelle »[177] inscrits dans les objectifs du programme politique des élus régionaux. Cette orientation inscrit la collectivité régionale dans une sorte de processus expérimental. La coordination des acteurs et des actions en matière de formation et d'emploi qu'ils portent est un objectif à atteindre. Un cadre souple est censé y conduire.

2.3.1. La volonté de renforcer une action publique régionale de proximité

Porter l'action publique en matière de formation professionnelle au plus près des populations les plus éloignées de l'emploi est le principal objectif visé à travers les processus de décentralisation et de déconcentration qui ont conduit dès 1982, mais surtout à compter 1993 (loi quinquennale), les Conseils régionaux à occuper le devant de la scène en matière de coordination des voies de formation sur leur territoire.

Les COTEF de PACA concrétisent les orientations IV et V du PRDF[178] adoptées par l'assemblée régionale le 13 décembre 2002. Ils visent d'une part à « *structurer la concertation des pouvoirs publics avec les partenaires économiques et sociaux* » (p. 7) et d'autre part à « *placer la formation et les ressources humaines au cœur du développement des territoires* » (p. 9). Le développement de la concertation se profile autour de la « *mise en place des conditions d'une concertation régionale avec les représentants socio-économiques, éducatifs et culturels* » (p. 7).

La volonté de placer la formation et les ressources humaines dans la perspective du développement des territoires amenait la Région de plain-pied dans un processus de territorialisation de ses politiques publiques en matière de formation. Après le PRDFPJ[179] qui avait permis en PACA de travailler sur les besoins portés par les représentants socio-économiques (essentiellement les branches professionnelles) et de développer la connaissance des publics bénéficiaires, le PRDF devait être l'instrument de la déclinaison de l'action publique sur les territoires. Selon la chargée de mission du Conseil régional qui organisait la préparation du PRDF, celui-ci devait viser à faire du Conseil régional le chef de file d'une coordination transversale entre les questions des

[177] *Ibid.*
[178] Plan régional de développement des formations, adopté en 2002 en région PACA.
[179] Le PRDFPJ a précédé le PRDF dans les instruments de mise en plan de la formation professionnelle. Il ne concernait que les publics jeunes.

métiers (leur accès et leur qualité), les publics et les territoires. Au moment du vote par l'assemblée régionale du PRDF en 2002, les seuls instruments disponibles étaient les contrats d'objectifs territoriaux (COT) mais pour lesquels le territoire de référence restait la seule échelle régionale[180].

Cette concertation régionale avait commencé à prendre forme dans les années 1990. La préparation du PRDFPJ a été l'occasion d'un apprentissage collectif pour l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle, de l'éducation et de l'emploi en région. L'administration du Ministère de l'emploi animait alors le dispositif du CFI. La loi quinquennale, en transférant aux Régions la gestion de ce programme, a révélé l'absence de relais local propre à l'institution régionale. De plus les postes de coordonnateurs emploi-formation attachés au CFI n'avaient pas suivi le transfert et les Conseils régionaux ne disposaient d'aucun ancrage local permettant d'assurer la continuité du service.

Mais au-delà de ce travail de gestion, le CFI avait été un « créateur d'atmosphère » favorable à une recherche sur le terrain d'une articulation effective entre formation et emploi[181]. D'anciens coordonnateurs emploi-formation expliquent encore aujourd'hui que l'abandon par l'État de la gestion du dispositif a été douloureuse pour certains d'entre eux, ayant eu le sentiment d'être dépossédés d'un outil de travail et aussi d'un capital social patiemment accumulé qui avait permis d'établir sur le terrain des relations de proximité entre acteurs. Ces coordonnateurs étaient en effet de véritables entrepreneurs d'action publique (Jeannot 2005), des personnes qui composaient avec les objectifs et les missions de chacun pour élaborer des plans d'action locaux en faveur des jeunes du territoire sans qualification. Ce dispositif marquait également un tournant dans les modes de déclinaison de l'action publique avec l'apparition d'un territoire de gestion et d'action infra départemental et hors du cadre administratif.

Outre la proximité géographique, le CFI, puis son transfert, ont largement contribué à instaurer des interactions entre les acteurs régionaux de la relation formation-emploi. La loi quinquennale avait conçu un transfert progressif : si le volet des actions qualifiantes est confié aux Régions dès l'adoption de la loi (1993) celui des actions pré-qualifiantes fait l'objet d'un transfert étalé sur une période de cinq ans, à une date négociée entre l'État et la Région. La Région PACA a opté pour la date du 1er janvier

[180] Se reporter au chapitre I.
[181] Se reporter à l'annexe 7 pour la présentation du dispositif du crédit formation individualisé.

1999, délai imputable à des divergences entre les élus régionaux et les services de l'État en raison d'appartenances politiques différentes. De plus, les relations interpersonnelles entre cadres de la Région et de l'État étaient particulièrement tendues rendant impossibles tout processus de coopération.

Paradoxalement, la phase de transition (1994-1998) a vu l'ensemble des acteurs régionaux interagir entre eux : les programmes du CFI ont fait l'objet d'une instruction conjointe entre les services déconcentrés de l'État (DDTEFP, DRAF, DRJS, DRASS, DIRAM,…), l'Éducation nationale et les services de la Région (DFA) sans que des moyens supplémentaires ne leur soient attribués. Les agents des différents services ont fonctionné en équipes au sein desquelles les coordonnateurs emploi-formation (alors intégrés dans les DDTEFP) ont joué un rôle central par la connaissance qu'ils avaient des territoires. Les services de l'État étaient instructeurs pour le compte du Conseil régional, sans qu'aucune règle formelle ne soit établie entre la Région et les services de l'État sur cette mission.

D'autres Régions, comme Rhône-Alpes par exemple, ont pris l'option du transfert complet dès 1994 [Encadré n° 2.7]. Il a été rendu possible – entre autres – par le maintien des coordinateurs emploi formation dans les zones d'emploi qui continuaient à agir sous le sceau de l'État mais pour le compte de la Région (Verdier 2001). Dès 1995, la territorialisation s'est organisée autour de périmètres communs entre État et Région et en mutualisant de façon formelle les moyens humains. Le cadre d'intervention a tout de suite été davantage normé.

Encadré n° 2.7. La mise en place de la territorialisation par le Conseil régional Rhône-Alpes

En acceptant dès 1994 la compétence en matière de formation et d'insertion des jeunes, la Région Rhône-Alpes a démarré très tôt son processus de territorialisation. Dans le prolongement des comités locaux emploi-formation (CLEF) du CFI, le Conseil régional a mis en place des comités d'orientation locaux (COL) qui se distinguait des CLEF par leur présidence confiée à un élu conseiller régional ayant reçu délégation du Président de la Région (peu importait l'étiquette politique et l'origine géographique). Les COL avaient pour mission de réaliser « *une concertation dans le domaine de la formation continue*[182]». Ils « *émettaient des avis sur les actions et/ou projets de formation à l'intention des jeunes sortis du système*

[182] Extrait de la « *Stratégie régionale de l'orientation et de la formation tout au long de la vie en Rhône-Alpes* » valant PRDF des jeunes et des adultes et schéma prévisionnel des formations des collèges et des lycées (2003).

éducatif, permettant ainsi une programmation plus adaptée à la spécificité de chaque territoire[183] ».

En 1998, à l'occasion du renouvèlement des conseillers régionaux, s'engage une réflexion sur l'amélioration de la concertation territoriale en matière de formation professionnelle dans le cadre d'une approche globale du développement des territoires et d'une recherche de moyens pour une meilleure intégration de ses interventions en matière de formation initiale et de formation continue. Cela s'est traduit dans la refonte des COL en comités emploi formation Rhône-Alpes (COEFRA).

Ces COEFRA tentaient d'intégrer le développement économique, l'aménagement du territoire et la formation. Ils avaient pour mission « *d'articuler la formation au plus près des besoins locaux*[184] » et pour vocation à s'inscrire dans un cadre programmatique plus large établi dans les contrats de développement de Rhône-Alpes (CDRA). Ils étaient établis au niveau des territoires de projet (Pays et agglomérations) dotés de CDRA. Ils ont perduré jusqu'en 2005.

Au final, dans toutes les régions, le transfert s'est traduit par la suppression du CFI (Berthet et *al*. 2002). Mais alors qu'en région Rhône-Alpes la réflexion autour de la territorialisation démarre dès 1994 et procède par apprentissages incrémentaux, ce n'est qu'en 1998 suite à l'élection d'une nouvelle équipe d'élus qu'elle démarre en PACA[185]. Cela engendre une rupture dans les organisations et le transfert effectif du CFI au 1er janvier 1999 marque le point de départ d'un travail de territorialisation à l'issue incertaines tant les relations avec l'État se dégradent. Dans ce processus, les idées, le charisme et la motivation des personnes engagées ont revêtu une importance cruciale.

2.3.2. Entre rêve et réalité : la difficulté de l'expérimentation

Le processus qui conduit à la mise en place des COTEF se situe dans le registre des expérimentations. En effet, aucune mesure n'impose aux Régions de conduire une territorialisation de leur politique publique de formation. Un certain nombre de bifurcations jalonnent le passage des idées aux actes et traduisent les difficultés rencontrées par les promoteurs pour faire aboutir le projet ou, pour le moins, s'en approcher le plus possible.

[183] *Ibid*.

[184] Avis du Conseil économique et social régional : « *La stratégie régionale de l'orientation et de la formation tout au long de la vie en Rhône-Alpes* », rapport n° 2003-14, assemblée plénière du 17 juillet 2003.

[185] Les élections régionales de mars 1998 ont conduit une nouvelle majorité de gauche à la tête de la Région.

Ces difficultés sont tout autant de nature endogène à la Région (ressources humaines internes et concurrence entre services) que de nature exogène (avec en particulier les relations tendues entre État et Région, en tension entre la volonté pour la Région de se démarquer de l'État et tentatives de l'État pour reprendre la main sur l'action publique en matière de formation professionnelle).

En termes de ressources humaines, les nouveaux chargés de mission (huit) ont été recrutés à compter de septembre 1998 par la DFA et sont peu au fait des questions de formation professionnelle[186]. Leur rôle est de gérer l'instruction des demandes de subventions formulées par les organismes de formation dans le cadre du PRF, d'émettre un avis quant à l'opportunité de la demande et le montant de la subvention à attribuer, enfin, transmettre pour décision le dossier à la commission des élus « formation professionnelle et apprentissage ». Ce système était rôdé. Le principal critère de répartition des dossiers entre les chargés de mission, dans la filiation du CFI, était la zone d'emploi Insee-Dares. Un chargé de mission avait en responsabilité plusieurs zones d'emploi. Certains se sont par la suite spécialisés sur des filières (agriculture, jeunesse et sports, …).

Ils ont progressivement joué un rôle d'appui aux organismes de formation : de nombreux organismes étaient au préalable conventionnés avec l'État dans le cadre du CFI, sans aucune relation avec la Région. Jouant ce rôle de médiateur entre les organismes de formation et les services de la Région ils se sont constitués un réseau de référents dans les centres sans pour autant prendre le relais des coordonnateurs emploi-formation, qui eux, avec une dizaine d'années d'expérience de terrain continuaient à animer des équipes territoriales autour du SPE avec les différentes institutions locales et sans les opérateurs de formation.

Dans le même temps, une autre équipe de chargés de mission du Conseil régional relevant de la direction de l'emploi et de l'action territoriale (DEAT) était très offensive sur le champ de la territorialisation dans le domaine de l'aménagement du territoire mais aussi dans le secteur de l'emploi et de la formation[187]. Cette équipe s'est investie

[186] Ces chargés de mission étaient pour la plupart des jeunes militants ayant participé activement à la campagne des élections régionales de 1998.

[187] À titre d'exemple, un de ces chargés de mission était un ancien agent de la DRETFP en charge des questions de développement local. Il continuait à entretenir des liens étroits avec l'État et les réseaux de développement local. D'une façon générale, le travail de constitution des conseils de développement et des chartes qui leur étaient associées s'est fait en collaboration étroite entre les services de l'État et les services de la Région, ce qui n'était pas le cas pour le volet des politiques régionales d'emploi et de formation professionnelle.

dans le déploiement des « pactes territoriaux pour l'emploi »[188] puis dans les projets d'installation des conseils de développement adossés aux intercommunalités[189]. La compétence « territorialisation des politiques régionales » s'est ainsi trouvée être plus développée à la DEAT qu'à la DFA.

En termes de ressources cognitives, cette équipe de chargés de mission de la DEAT s'est associée à l'ORM pour développer un appui méthodologique aux observatoires locaux portés par différentes structures de type CBE, agences d'urbanisme. Ceux-ci élaboraient des analyses systémiques du territoire à partir des données de l'emploi, de la formation et du contexte socio-économique local. Cette analyse était très proche de celle dont devaient se munir les chargés de mission de la DFA, mais sans qu'à aucun moment ces deux équipes ne parviennent à travailler ensemble du fait du cloisonnement des services du Conseil régional comme de celui des commissions des élus.

Au début des années 2000 l'organisation de la DFA est remise en cause par les conseillers régionaux en charge de la commission FPC et apprentissage : une nouvelle équipe de cadres pilotée par une directrice expérimentée venant du Conseil régional Nord – Pas-de-Calais prend progressivement ses fonctions avec pour principale mission la mise en place de la territorialisation, tout en réalisant le passage d'un système de financement par subvention à la mise en place d'une commande dans le cadre d'un marché public. La nouvelle équipe restructure la DFA en opérant une séparation des fonctions de gestion, d'ingénierie et d'animation. Trois services sont créés : un premier pour les études et l'ingénierie de formation, un second autour de la notion de territoire (qui deviendra par la suite la « mission territoriale ») et un troisième reprenant les questions de gestion. Elle obtient une dotation supplémentaire en postes de chargés de mission pour les territoires (leur nombre passe de huit en 1998 à quinze en 2002 et leur profil est aligné sur celui des attachés de la fonction publique territoriale) et en postes

[188] Les Pactes territoriaux pour l'emploi étaient issus d'un dispositif inscrit au contrat de plan État-Région 2000-2006, financé en grande partie par les crédits européens du FEDER et du FSE et porté par le Conseil régional PACA. Il s'agissait pour des acteurs locaux (le plus souvent constitués en conseil de développement adossé aux contrats de pays ou communautés d'agglomération) d'initier des dynamiques porteuses de nouvelles activités et de nouveaux emplois. Un pacte territorial pour l'emploi soutenait « *une démarche territoriale cohérente et inscrite dans la durée qui conjugue l'élaboration et la conduite d'un projet de développement économique et social du territoire par les acteurs locaux et la territorialisation des interventions de l'État et de la Région* ». (Source : Dossier d'information sur les Pactes territoriaux pour l'emploi en PACA, compte-rendu de la journée d'échange et d'information du 11 mai 2001, Conseil régional PACA). Un conseiller régional, vice-président « vert », délégué aux politiques contractuelles, s'est fortement investi dans cette opération.

[189] Se reporter au chapitre I.

de gestionnaires. Cette reconfiguration maintient deux équipes distinctes travaillant sur des questions de territorialisation, à la DFA et à la DEAT.

L'idée de la territorialisation a avancé dans l'équipe de cadres de la DFA comme chez les conseillers régionaux de la commission en même temps que se restructurait la DFA.

> *« Quand on est arrivé, la territorialisation des politiques de la Région, ce n'était pas développé. Il y avait l'équipe qui travaillait sur les projets de Pays et d'agglomérations. La réflexion de la DFA s'est avancée en même temps que la DFA s'organisait. Quand on a réfléchi sur la nature des dispositifs et les objectifs, en même temps il y a eu la réflexion sur comment on anime ces dispositifs, comment on les fait vivre, comment on a une relation avec les acteurs et à quel niveau il faut que l'on soit ».*
>
> *Chef du service études et ingénierie de formation, DFA, en 2000.*
> *Conseil régional PACA.*

Mais en PACA, « la » référence en matière de territorialisation restait l'expérience vécue par les coordonnateurs emploi-formation de l'État animant les dispositifs des politiques de l'emploi sur les territoires restreints des zones d'emploi.

> *« Je me rendais compte qu'émergeaient ici ou là sur des territoires des diagnostics territoriaux qui étaient mis en place par, ou bien conjointement entre les chargés de mission de la Région et les coordo, ou bien d'une façon différenciée d'une part par les coordo et d'autre part par les chargés de mission. Mais ça commençait à se fabriquer.*
>
> *Présidente de la commission formation continue et apprentissage 1998-2010.*
> *Conseil régional PACA.*
>
> *« On voyait bien que l'État où les coordonnateurs sur le territoire étaient adossés à un pouvoir administratif, ça permettait de raccourcir les délais de décision, les circuits de décision, et ça faisait que les techniciens étaient adossés presque à la décision alors que les techniciens de la Région ils n'y étaient pas. Ils étaient adossés à la mise en œuvre des dispositifs, point à la ligne ».*
>
> *Chef du service études et ingénierie de formation, DFA, en 2000.*
> *Conseil régional PACA.*

C'est d'abord dans le registre technique que la territorialisation s'est construite. En 2001, une instance, créée sous forme de groupe technique local (GTL), est définie comme « *une instance de concertation et de régulation qui réunit les représentants de l'État et les professionnels concernés de l'accueil et de la formation du terrain pour définir les actions à mener pour les dispositifs […]. Il couvre la zone d'intervention de*

tous ses partenaires. Dix-sept GTL sont répartis sur la région »[190]. Cet ancrage technique va éloigner la territorialisation des politiques de formation d'un registre politique qui se serait appuyé sur le projet de développement économique du territoire.

Les GTL ont outillé le besoin du Conseil régional de développer sa notoriété auprès des organismes de formation et des publics qui n'avaient plus l'État comme interlocuteur principal. Ce besoin a pris le dessus et le GTL réunissait deux fois par an l'ensemble des prestataires du territoire de référence afin de présenter les règles techniques de la commande publique. Ces réunions, de type forum de communication politique (Jobert 1994), se tenaient l'une en juillet pour présenter les résultats du vote des élus et les modalités pratiques de mise en œuvre, l'autre en décembre pour présenter le contenu de la commande publique et ce sur quoi les prestataires potentiels allaient devoir répondre en termes de marché public.

> *« Il fallait occuper le terrain pour montrer que la Région elle avait un rôle au niveau du local et qu'il n'y avait pas simplement que l'État. Il fallait montrer aux opérateurs qu'il y avait un autre interlocuteur et il fallait qu'ils soient capables de le reconnaître ».*
>
> *Chef du service études et ingénierie de formation, DFA, en 2000. Conseil régional PACA.*

Mais sur le terrain, il est particulièrement difficile pour les services de rendre lisible l'action de la Région dans la mesure où des habitudes de travail avaient été prises de longue date sous la forme d'une co-animation des équipes territoriales du SPE par le coordonnateur emploi-formation et le chargé de mission du Conseil régional. Dans certains départements,[191] les DDTEFP, dans un contexte de réduction de moyens, ont choisi de ne plus faire fonctionner les équipes territoriales.

La Présidente de la commission formation continue et apprentissage du Conseil régional nous a fait part de son interrogation dès cette période quant à la définition du territoire pertinent pour les politiques régionales de formation et d'emploi. Il y avait la possibilité de s'aligner sur les zones d'emploi Insee-Dares, les bassins d'éducation et de formation de l'Éducation nationale (deux solutions dans la continuité des dispositions de l'État) ou de raisonner à partir des territoires de projets (contrats de pays, agglomérations, voire pactes territoriaux pour l'emploi) sur lesquels travaillait la DEAT.

[190] Région PACA, 2002, *La présentation générale du programme régional de formation (PRF 2002-2003). Catalogue des formations*, p. 7.
[191] Essentiellement dans le Var et les Alpes-Maritimes.

> *« … je portais ça avec l'élu Vice-président délégué à l'emploi et aux politiques territoriales à l'époque, la volonté que les territoires soient plus des territoires politiques [que techniques] et on s'est vraiment posé la question d'articuler nos territoires d'études et de débat sur les pays et les agglomérations ».*
>
> *Présidente de la commission formation continue et apprentissage 1998-2010. Conseil régional PACA.*

La territorialisation est, à ce moment-là, devenue un enjeu en vue de la signature du PRDF (signé finalement en décembre 2002). Pour garantir la signature de ce PRDF par l'État (le Préfet et les autorités académiques, les services déconcentrés de l'État) le Conseil régional a accepté de reporter la réflexion sur une forme commune de coordination sur les territoires. En fait, s'il y avait un accord sur la nécessité de concevoir des instances locales, il y avait divergence sur les modalités de pilotage de ces instances. La Présidente de commission plaidait pour un co-pilotage État-Région à l'image de l'instance régionale CCREFP, alors que l'État (Préfet, SGAR et DRTEFP, puis Éducation nationale) refusait que des élus puissent piloter à leurs côtés des instances dans lesquelles pouvaient être débattus (et éventuellement décidés) des programmes de l'État et qui plus est, regrouperaient les organismes de formation. Nous retrouvons ici la position de l'État déjà entrevue à propos des maisons de l'emploi et selon laquelle les élus n'ont « rien à faire » dans les politiques publiques du ressort de l'État.

L'impossibilité de s'entendre avec l'État et l'impossibilité de s'entendre entre services de la Région a rabattu les ambitions des élus sur l'amélioration de « *la lisibilité [des politiques régionales] et la réponse aux besoins des usagers et des territoires* [192]». En toile de fond il y avait pour la Région « *le souci permanent de ne pas se faire instrumentaliser par l'État, c'est-à-dire que la Région n'était pas membre d'un tour de table mais, en tant que responsable du levier formation, on estimait qu'on devait être [au moins] en co-pilotage*[193] ».

L'idée de s'adosser à l'État et de travailler avec lui pour construire une expertise régionale et un partenariat local n'avait cependant pas été écartée d'emblée des possibles. Le PRDF 2002 exprimait en ces termes le rapprochement possible :

[192] Délibération n° 05-22 du 18 mars 2005 du Conseil régional PACA.
[193] Propos recueilli auprès du Directeur général adjoint du Conseil régional PACA en charge des questions d'emploi et de formation de 1998 à 2009.

> *« Les signataires décident de faire converger sur les territoires et en étroite coopération avec les acteurs locaux, leurs diagnostics et plans d'action, leurs outils opérationnels et leurs moyens » (p. 9).*
>
> *« Dans un premier temps, l'élaboration des diagnostics territoriaux partagés se concrétisera dans l'action par le rapprochement des équipes territoriales du service public de l'emploi et des groupes techniques locaux des services du Conseil régional (GTL) pour la mise en œuvre des programmes de formation professionnelle continue.*
>
> *Les équipes territoriales du service public de l'emploi et les GTL travailleront dès 2003 au sein d'une instance animée alternativement par les services de l'État et de la Région, sur la base d'un diagnostic partagé dont les modalités de travail seront précisées en concertation avec le service public de l'emploi départemental et de la Région » (p. 23).*

Une fois le PRDF signé, les conseillers régionaux de la commission formation continue et apprentissage se sont accrochés à l'idée de constituer des instances locales que la Région pouvait animer seule, faute de parvenir à un compromis avec les représentants de l'État. Les services de la DFA (études et ingénierie d'une part et mission territoriale d'autre part) ont travaillé à cette idée. Les élus ont pris progressivement conscience des enjeux importants relatifs à la gestion des politiques régionales d'emploi et de formation, en particulier parce que leur budget était devenu l'un des plus importants de la Région. L'administration régionale a cherché à faire en sorte que de plus en plus de conseillers régionaux soient associés aux problématiques de ce secteur de l'action publique et les conseillers régionaux les plus investis[194] ont souhaité pour leur part trouver un moyen de rendre plus abordable le sujet et d'en dé-techniciser les débats. L'idée de créer des comités a été portée par la Présidente de la commission formation continue et apprentissage, sur le zonage des GTL c'est-à-dire des zones d'emploi Insee-Dares et issu de l'ex-CFI. À l'instar de ce qui se faisait en région Rhône-Alpes, elle proposait que chaque comité local soit présidé par un conseiller régional. Le Président de la Région valida cette proposition qui a été votée le 18 mars 2005.

> *« … comité c'est un endroit, c'est un endroit de débat, c'est un endroit de construction de politiques, c'est une terminologie très politique. Dans comité il y a une connotation populaire même si évidemment on est sur des corps intermédiaires mais il y a une dimension que ce n'est pas la messe, ce n'est pas un lieu où on va dire la messe, mais c'est bien un endroit où il y a une acculturation, comité c'est ça pour moi dans ma tête ».*
>
> *Présidente de la commission formation continue et apprentissage 1998-2010. Conseil régional PACA.*

[194] La Présidente de la commission formation continue et apprentissage et le Vice-président délégué à l'emploi et aux politiques territoriales.

2.3.3. Un cadre d'intervention souple et spécifique

La Région lançait ainsi seule ses propres comités territoriaux éducation formation placés chacun sous la présidence « *d'un conseiller régional désigné par la Président du Conseil régional* [195]», ce qui en faisait la spécificité. Les missions qui lui ont été affectées ont d'abord été celles que l'État avait attribuées précédemment aux équipes territoriales en charge de la programmation du CFI, auxquelles sont venues s'ajouter des fonctions spécifiques au Conseil régional sur ses compétences propres, en particulier en matière d'éducation (entendue ici comme relative au dispositif de l'apprentissage d'une part et à la gestion des équipements des lycées d'autre part) [Encadré n° 2.8].

Encadré n° 2.8. Les missions des COTEF (Délibération n° 05-22 du 18 mars 2005. Extrait)

* animer l'élaboration du diagnostic local et son actualisation qui doit rendre compte des situations, problèmes et enjeux en lien avec les enjeux du territoire dans les domaines de la formation (voie scolaire, apprentissage et continue) [et] en lien avec les problématiques d'emploi dans leur dimension sociale et économique et d'insertion professionnelle ;

* animer la construction du plan d'action local qui s'appuie sur les enjeux définis par le diagnostic et qui propose les actions à conduire en prenant en compte l'ensemble des dispositifs et mesures qui concourent à leur réalisation afin d'assurer leur complémentarité et leur cohérence ;

* informer et coordonner l'action des élus régionaux siégeant dans les différentes structures territoriales intervenant dans le champ de la formation (lycées, missions locales, …) ;

* faire le lien avec les autres politiques territoriales et contractuelles en cours sur le même territoire (pays, agglomérations, pactes territoriaux pour l'emploi, parcs naturels régionaux) ;

* animer le débat sur le suivi et l'évaluation des actions initiées par la Région en associant tous les partenaires et usagers de l'action régionale ;

* proposer toute initiative de nature à permettre la valorisation de l'action régionale sur le territoire

En termes de moyens, l'animation du système reposait sur l'équipe de la « mission territoriale ».

La démarche des COTEF a été appliquée de façon systématique à tout le territoire. Dix-sept élus ont été désignés pour en assurer la présidence. Cette désignation a respecté les

[195] Délibération n° 05-22 du 18 mars 2005 du Conseil régional PACA.

équilibres politiques de la majorité. Tous les élus ne maîtrisaient pas les questions des politiques régionales de formation et d'emploi ; aussi les services de la Région ont organisé des séances de travail entre l'administration et les élus pour expliciter les enjeux et familiariser les conseillers régionaux aux dispositifs techniques et financiers.

Les règles constitutives des COTEF ont fait du diagnostic et du plan d'action le projet autour duquel les acteurs devaient se mobiliser. Ceci inscrivait *de facto* la Région dans le prolongement de l'action de l'État alors qu'elle cherchait à s'en détacher.

Ce diagnostic, établi par le chargé de mission du territoire concerné, mobilisait d'importantes ressources cognitives issues des travaux de l'ORM et des données collectées auprès des membres du SPE local ou de l'équipe territoriale suivant les cas (essentiellement Mission locale et agence locale pour l'emploi). Il servait de cadre « chiffré » justifiant la nature de la commande publique de formation.

Ce qui distingue très nettement le COTEF de son modèle - l'équipe territoriale en charge du CFI - c'est la présidence assurée par un conseiller régional qui marque cette volonté de politiser les politiques régionales de formation. En dehors de cette disposition, empruntée à la Région Rhône-Alpes et unique au sein des dispositifs du Conseil régional PACA, le COTEF est une forme de prolongement du GTL, lui-même directement issu de la modalité de gestion du CFI par l'État.

Ce n'est que le discours inaugural de chaque première séance plénière des COTEF qui a apporté des précisions quant aux attentes et aux modes de fonctionnement envisagés. Le comité était appelé à se réunir en séance plénière au moins deux fois par an (ce qui ne changeait rien par rapport aux GTL) et à créer des groupes de travail spécifiques à un thème particulièrement important sur le territoire. Étaient invités à participer à ces séances plénières et groupes de travail tous les acteurs et partenaires, prescripteurs ou prestataires pour le compte de la Région. Cela prenait la forme de séances ouvertes sans pour autant que le grand public puisse y assister. On reste ici dans le registre du forum de communication.

Le Comité ne dispose d'aucune ressource en propre si ce n'est un chargé de mission territorial, agent salarié du Conseil régional, affecté à la gestion et l'animation des différents programmes opérationnels des politiques régionales en matière de formation, et domicilié dans les locaux du Conseil régional et non sur le territoire de référence. Le Président ne dispose d'aucune prérogative en matière d'affectation des crédits. Il émet

un avis à la commission formation professionnelle et apprentissage si nécessaire ou y rapporte des difficultés de mise en œuvre des mesures des politiques régionales.

Les attendus de cette organisation sont de deux ordres. D'une part une recherche de meilleure lisibilité de l'action de la Région dans le secteur de la formation professionnelle et d'autre part une mise en cohérence localement de l'action de chaque acteur et partenaire intervenant dans ce secteur ou sur l'un de ses segments, comme par exemple l'illettrisme, la protection judiciaire de la jeunesse, la formation initiale scolaire ou encore la délivrance des diplômes.

Tableau n°2.3. Les changements dans le cadre de l'élaboration des règles constitutives des COTEF

	Référent SPE et équipe territoriale	**COTEF**
Définition du territoire de référence	La zone d'emploi	La zone d'emploi (quelques modifications à la marge)
Profil des acteurs impliqués dans la conception	État (DDTEFP), ANPE, AFPA = membres du SPE	Région
Relations élus / techniciens	Absente (pas d'élu)	Présidence confiée à un élu, animation confiée à un chargé de mission territorial
Outils mobilisés en vue d'acquérir une légitimité	Diagnostic territorial	Diagnostic territorial
Rapport au développement économique	Faible	Faible

La succession d'incertitudes et de controverses qui ont jalonné la constitution des règles des COTEF traduit toute la difficulté d'établir les connexions entre les composantes de ce nouvel espace fonctionnel, y compris au sein d'une institution comme le Conseil régional qui dispose des trois dimensions formation, emploi et développement économique. La volonté de dé-techniciser – et de re-politiser – ne suffit pas à l'établissement des conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une action publique transversale. À ce jeu, l'action publique en matière de formation professionnelle se retrouve quasiment seule au centre des préoccupations des COTEF. Développer l'accès à l'emploi est, dans ces conditions, un objectif qui reste lointain. Le COTEF ne semble

pas – à ce stade - en mesure de passer outre les cloisonnements traditionnels entre acteurs et secteurs de l'action publique.

2.4. La déconcentration et le droit à l'expérimentation : le comité local école entreprise (CLEE)

Les comités locaux école-entreprise de l'académie d'Aix-Marseille sont inscrits dans le projet académique proposé par le Recteur. Ils n'ont pas d'assise juridique et ne disposent pas de règles précises. Une charte des CLEE a été élaborée après leur émergence.

Les CLEE n'existent pas partout en France et aucune circulaire ministérielle ne les régit. Ceux de l'académie d'Aix-Marseille s'inscrivent dans une double filiation : d'une part celle d'opérations nationales visant à rapprocher le monde de l'éducation et le monde de l'entreprise (la « semaine école-entreprise » et les « accords-cadres de coopération ») et d'autre part, celle d'une expérimentation menée successivement dans plusieurs académies par un Recteur. Cependant, aucune innovation majeure ne démarque les CLEE de l'académie d'Aix-Marseille des autres.

2.4.1. La relation aux entreprises : difficile compromis entre centralisation et localisation

L'inscription dans l'agenda politique de l'Éducation nationale d'une formalisation des relations entre le monde éducatif et le monde économique a toujours été en France un processus délicat. Les fondements mêmes du système éducatif français - service public national - reposent sur son indépendance. Les relations entre les deux univers n'ont jamais été excellentes, chacun se méfiant de l'autre. Les reproches mutuels sont nombreux et ressurgissent régulièrement dans l'actualité, particulièrement en période de fort chômage des jeunes.

À partir des années 1980 ces relations se sont quelque peu décrispées. Cette période correspond à celle des premières lois de décentralisation où l'apprentissage, système éducatif dans lequel les entreprises sont fortement impliquées, a été décentralisé vers les Régions. Les structures patronales régionales y ont vu un gain d'efficacité. En 1985,

le rapprochement s'est cristallisé dans une réforme du système éducatif introduisant un nouveau diplôme, le baccalauréat professionnel, qui outre le fait qu'il ouvre le niveau IV de certification à de nombreuses spécialités professionnelles, intègre de nouvelles modalités pédagogiques dans lesquelles les entrepreneurs doivent s'investir. Quasiment un quart du temps de formation (16 semaines sur 72) doit se dérouler sous forme de stage en entreprise ce qui implique – pour chaque cycle de formation – la constitution d'un réseau d'entreprises susceptibles d'accueillir des élèves. Jusque-là, seul l'apprentissage permettait d'être formé des semaines entières en situation de travail dans l'entreprise.

La relation établissement scolaire – entreprise est encadrée par des dispositifs nationaux qui visent à développer localement les liens entre les deux univers. Les accords-cadres de coopération et la semaine école-entreprise en sont les deux principaux exemples.

Au cours des années 1990, le Ministère de l'Éducation nationale a développé des « accords-cadres de coopération » qui ont formalisé les engagements avec différents partenaires économiques comme les branches professionnelles, de grandes entreprises ou de grandes associations d'entrepreneurs. Ces accords-cadres – qui perdurent encore aujourd'hui – ont pour objectifs de « *créer une synergie entre le monde éducatif et le monde professionnel ; favoriser les contacts à tous les échelons du territoire ; échanger sur l'évolution et la mise en œuvre des diplômes technologiques et professionnels ; développer la formation des salariés dans les entreprises* »[196]. Ils se déclinent ensuite dans chaque académie en fonction des partenariats établis localement. Environ 25 accords-cadres sont aujourd'hui signés avec de grandes entreprises (Nestlé France, PSA Peugeot Citroën, Flunch, …) et des associations d'entreprises ou d'entrepreneurs (MEDEF, AJE[197], Lions club,…), 36 avec des fédérations professionnelles (CAPEB[198], Fédération de la plasturgie, Union des industries chimiques, …).

[196] Source Ministère de l'Éducation nationale, site internet Educsol.fr, consulté le 12 novembre 2011.

[197] L'AJE, fondée il y a 25 ans par Yvon Gattaz – ancien responsable national du CNPF -, « *est aujourd'hui considérée comme l'un des principaux interlocuteurs auprès des différents Ministères et notamment de l'Éducation Nationale pour le rapprochement du monde de l'Entreprise et du monde de l'Éducation, en vue de faciliter l'intégration des jeunes vers l'emploi* ». L'Association Jeunesse et Entreprises développe son activité autour de trois axes : faire découvrir la vie en entreprise et la vie de l'entreprise auprès des jeunes et des enseignants ; faire connaître l'évolution des métiers pour une bonne adéquation de l'offre et de la demande ; faire émerger les tendances et les outils mis en place pour aider à l'intégration des jeunes dans le monde du travail. L'AJE propose : aux entreprises adhérentes de participer activement à l'évolution des parcours de formation et d'insertions des jeunes ; aux enseignants la possibilité de se former ; aux jeunes des opportunités multiples de rencontres pour se confronter à l'apprentissage de la vie professionnelle et des métiers (Source : site internet http://www.jeunesse-entreprises.com consulté le 24 novembre 2011).

La première édition de l'opération nationale « semaine école-entreprise » s'est déroulée en 2000. Cette manifestation est née d'un constat, ainsi formulé par l'Éducation nationale : « *malgré la multitude d'initiatives existantes pour faire connaître l'entreprise aux jeunes et plus largement au système éducatif, l'entreprise demeure encore mal connue des élèves et de leurs professeurs* ». La volonté de rapprocher le monde éducatif et celui de l'entreprise est présentée par l'Éducation nationale comme étant le moyen de préparer les jeunes à leur intégration dans le monde du travail et de leur donner l'envie d'être entrepreneur.

Cette manifestation est aujourd'hui inscrite dans l'accord-cadre du 19 juillet 2004 renouvelé le 22 juin 2010, signé entre le Ministre de l'Éducation nationale et la Présidente du MEDEF (article 2 de l'accord-cadre). Elle figure également dans l'accord-cadre signé avec l'Association Jeunesse et Entreprises (AJE). Chaque année, au mois de novembre, une semaine est consacrée à la tenue des manifestations dans l'ensemble des académies visant à « *améliorer la connaissance réciproque entre les mondes de l'Éducation et de l'entreprise, renforcer les échanges et les liens de partenariat qui existaient déjà en région et dans les académies et susciter de nouvelles initiatives, instaurer un dialogue entre les enseignants et les responsables d'entreprises sur le long terme dans un esprit d'ouverture et de réciprocité* [199]». Cette semaine a été voulue dès l'origine pour « *initier, développer et multiplier toutes les passerelles possibles entre l'école et l'entreprise* [200]».

Au cours de la semaine, les établissements scolaires avec l'aide des partenaires de l'opération, organisent des visites d'entreprises pour les élèves, des interventions de professionnels dans les classes, des rencontres entre chefs d'entreprises et enseignants. Elle est aussi l'occasion de démarrer des mini-entreprises ou de participer à des concours afin de développer la curiosité des jeunes sur des thèmes nouveaux non abordés dans les enseignements [Encadré n° 2.9].

Elle a vocation à s'inscrire dans la durée et doit être « *l'amorce de partenariats durables entre entreprises et établissements scolaires motivés par un tel projet au profit des élèves* ». Les expériences réalisées au cours de ces dix années ont permis de mettre au point une « mallette numérique » qui capitalise des outils et des guides

[198] Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment.
[199] Source : Éducation nationale.
[200] Lettre du Ministre de l'Éducation nationale aux Rectrices et Recteurs d'académie ayant pour objet la préparation de l'opération « semaine école-entreprise » 2010.

méthodologiques pour faciliter le transfert de bonnes pratiques et développer les réseaux d'accueil des élèves en stage.

Encadré n°2.9. Bilans de la semaine École-Entreprise dans l'académie d'Aix-Marseille

Année 2008

Selon le site web du Rectorat d'Aix-Marseille, la semaine école-entreprise s'est déroulée du 17 au 22 novembre 2008. À cette occasion les CLEE de l'académie d'Aix-Marseille ont organisé des actions spécifiques concernant 8 039 élèves de 3ème et des élèves de Seconde. Elles ont mobilisé 628 enseignants et 220 entreprises. Dans son compte-rendu le Rectorat recense les actions : visites d'entreprises, tables rondes, déjeuners débats, colloque, expositions, forum des métiers, des parents d'élèves qui viennent parler de leur métier, conférence de presse et petits déjeuners[201].

Le MEDEF et l'AJE (association jeunesse et entreprises) ainsi que le CJD (cercle des jeunes dirigeants d'entreprise) sont les partenaires de cette opération mais tous les chefs d'entreprise, indépendamment de leur appartenance syndicale peuvent y participer.

Année 2011

Le dossier de presse dressant le bilan de la 12ème semaine école-entreprise qui s'est déroulée du 21 au 26 novembre 2011 fait état d'une participation de 10 000 élèves et 650 enseignants appartenant à 300 établissements scolaires. Plus de 400 entreprises se sont mobilisées.

Au cours de la présentation à la presse, le Recteur a honoré les CLEE et le dynamisme qu'ils apportent aux relations et aux partenariats entre l'école et l'entreprise.

2.4.2. Des expériences qui s'inscrivent dans la durée

Chaque Recteur a en effet toute liberté d'organiser – dans le respect des accords-cadres de coopération signés au niveau national – localement les relations entre les établissements du second degré et entreprises. Tous les rectorats disposent aujourd'hui d'une mission école-entreprise avec à sa tête un chargé de mission placé sous la responsabilité du délégué académique aux enseignements techniques (DAET).

Seules les appellations changent : certains choisissent la formule club ou comité (à l'exemple des CLEE), d'autres le réseau (comme les réseaux école-entreprise locaux – REEL – de l'académie de Lyon). Les premiers CLEE sont apparus dans l'académie de Strasbourg en 1991 sous la double initiative du Recteur d'académie et du PDG d'une

[201] Source : annexes au compte-rendu de la semaine entreprise, académie d'Aix-Marseille, DAET, janvier 2009.

grande entreprise internationale installée en Alsace[202]. Ils portaient le nom de comités locaux école-entreprise (ils sont aujourd'hui appelés des comités locaux éducation-économie). Selon le Rectorat, ces comités sont nés du besoin de travailler sur une meilleure connaissance réciproque des acteurs du monde de l'éducation et du monde socio-économique. Ils constituent un cadre de rencontres, de dialogue et de réflexion. Ils ont pour objectifs de nouer des partenariats et de mener des actions. Ils fonctionnent sur le principe de la co-animation entre un représentant du monde économique et un représentant de l'Éducation nationale.

Les CLEE de l'académie de Strasbourg sont au nombre de treize : douze sont territorialisés correspondant chacun à un bassin d'éducation et de formation, le treizième est un CLEE sectoriel consacré au BTP (bâtiment, travaux publics). Leurs activités se déclinent en trois axes : la connaissance des entreprises et des métiers, l'accueil et l'insertion en entreprise ainsi que l'appui à la formation. Chaque CLEE organise des visites d'entreprises et des tables rondes sur les emplois et les métiers, développe et participe à des forums et des carrefours des métiers. Il développe également l'accueil et l'insertion en entreprise en menant des actions portant sur la prévention de la discrimination dans l'accès aux stages, sur les modalités d'organisation des stages et d'ateliers de techniques de recherche d'emploi. Il mène des actions de sensibilisation des jeunes femmes à l'accès aux métiers traditionnellement occupés par les hommes. D'autres actions relèvent de l'appui à la formation grâce à l'intervention des professionnels dans la formation des élèves, le développement des projets par les élèves, les étudiants, les équipes pédagogiques ou dans la conduite de « chantiers-école » comme c'est le cas pour le BTP.

En quittant l'académie de Strasbourg pour celle de Toulouse, le Recteur a transposé cette animation d'une académie vers l'autre, sans pour autant que les actions cessent en Alsace. Les CLEE de l'académie de Toulouse ont vu le jour en 1999. Ils sont aujourd'hui au nombre de quinze, tous territoriaux, basés sur les bassins d'éducation et de formation. Leur mission essentielle est d'établir des liens entre les établissements scolaires et les entreprises.

Cependant, ils déploient dans cette académie des actions qui vont au-delà de simples échanges. Le Rectorat les présente comme étant un lieu de « *ressources pour le monde*

[202] Jean-Paul De Gaudemar a été Recteur de l'académie de Strasbourg de 1991 à 1997, puis de Toulouse de 1997 à 2000, et Henri Lachmann, industriel alsacien, PDG de Strafor-Facom de 1970 à 1998 puis de Schneider Electric de 1999 à 2005.

de l'entreprise et celui de l'école sur les données liées à la relation emploi-formation ». À ce titre, ils mettent en œuvre des actions orientées vers la connaissance du tissu économique local et le recueil d'informations sur les besoins en qualification et les métiers émergents. Dans le cadre de la formation continue ils recueillent les besoins en formation continue des entreprises ou participent à l'évaluation de ces besoins.

À l'inverse de l'académie de Strasbourg, la composition des CLEE de l'académie de Toulouse est très ouverte avec des acteurs représentatifs de l'ensemble des entités qui ont à traiter de l'orientation, de la formation et de l'insertion en prenant appui sur les lycées et les collèges, les CIO et les dispositifs d'accueil locaux d'insertion, les animateurs de bassin d'éducation et de formation mais aussi les parents d'élèves, les GRETA, l'agence locale pour l'emploi, les animateurs des plateformes technologiques, les représentants de la mission « Égalité des chances », les chambres consulaires, les branches professionnelles, les organismes d'employeurs et de salariés ainsi que des chefs d'entreprises locales.

Les CLEE de Strasbourg et de Toulouse ont en commun de servir de support à la constitution et à la pérennisation d'un réseau de partenariat avec les entreprises locales.

2.4.3. Peu de nouveauté pour « l'expérience » d'Aix-Marseille

C'est à l'occasion de son arrivée dans l'académie d'Aix-Marseille en 2004 que ce même Recteur a promu les CLEE. Sa tâche a été facilitée par la présence à la tête de l'union patronale régionale de PACA du chargé de mission du Président du MEDEF[203] qui déjà en 2000, aux côtés de ce Recteur qui occupait alors les fonctions de Directeur de l'enseignement scolaire au Ministère de l'Éducation nationale, avait développé les stratégies territoriales du MEDEF et en particulier avait diffusé l'idée de l'attractivité et de la compétitivité des territoires. Ils avaient tous deux contribué au lancement de l'opération « semaine école-entreprise ».

À son arrivée dans l'académie d'Aix-Marseille, le Recteur s'est appuyé sur leur relation pour développer l'idée selon laquelle il fallait trouver un outil permanent de connaissance réciproque et d'échanges, d'autant que les établissements allaient être

[203] Le Président du MEDEF en 2000 est Ernest-Antoine Seillière. Son chargé de mission pour les territoires est le Président de l'UPR PACA (2000-2006) qui a diffusé au sein du patronat le modèle de « travail en grappes » dans le cadre des *clusters*, pôles de compétitivité et PRIDES.

amenés à solliciter toujours plus d'entreprises en raison du développement des modules de « découverte professionnelle (DP) dans les collèges (classes de troisième)[204].

Pour sa part, le patronat régional voulait structurer une démarche de rapprochement à un niveau local entre les entreprises et les établissements tout en souhaitant préserver et valoriser les liens qui existaient déjà entre certains chefs d'établissements et certains chefs d'entreprises. Par exemple, dans le département des Alpes de Haute-Provence, des actions s'organisaient tout au long de l'année dans le prolongement de la semaine école-entreprise.

> *« Il y avait la semaine école-entreprise qui était organisée depuis l'an 2000 et nous cette année-là on n'avait rien fait de particulier sur le territoire. Il n'y avait pas de CLEE du tout. Par relations personnelles je connaissais le Proviseur du lycée professionnel à Manosque et je suis allé le voir avec un autre membre de l'UDE[205] et j'ai été lui dire qu'on voulait s'inscrire en faux contre ce que l'on entendait et voyait à la télé, sur le fait que les employeurs s'étaient des 'esclavagistes' et des 'profiteurs'. Il m'a dit 'non, non, ce n'est pas dans les lycées qu'il faut aller mais dans les collèges'. Et c'est parti là-dessus. On a contacté nos adhérents et on a demandé qui voulait faire quelque chose vers les écoles ».*
>
> *Chef d'entreprise, co-fondateur du CLEE des Alpes de Haute-Provence.*

Le patronat souhaitait laisser l'initiative aux chefs d'entreprise sur la base du volontariat et sans qu'il ne soit fait référence à une quelconque appartenance politique ou syndicale. Le Recteur a proposé de transférer la démarche des CLEE.

> « *On ne voulait pas faire une machine de guerre. On voulait que ce soit une démarche constructive des individus qui avaient envie de s'investir. Le Recteur nous a proposé la démarche des CLEE qu'il avait créé en Alsace puis en Midi-Pyrénées et on y a adhéré immédiatement* ».
>
> *Chargé de mission Union patronale régionale PACA.*

La transposition s'est faite sans négociation particulière entre le Rectorat et l'UPR. En proposant de mettre en place les CLEE, le Recteur d'Aix-Marseille situait son action sur une ligne plus interprofessionnelle tout en étant complémentaire des actions nationales, par essence même plus sectorielles car encadrées par des accords-cadres de

[204] L'option facultative de « découverte professionnelle » (3 heures hebdomadaires – DP3) vise à apporter aux élèves une première connaissance du monde professionnel par une découverte des métiers, du milieu professionnel et de l'environnement économique et social. Le module « découverte professionnelle » (6 heures hebdomadaires – DP6) concerne plus particulièrement un public d'élèves volontaires, scolairement fragiles, prêts à se mobiliser autour d'un projet de poursuite de formation professionnelle après la classe de 3ème.

[205] Union départementale des entreprises [des Alpes de Haute-Provence].

coopération et des conventions avec les branches professionnelles ou des grandes entreprises nationales. Même si les accords-cadres prévoyaient des déclinaisons académiques, celles-ci ne permettaient pas de mobiliser les petites entreprises de proximité qui s'engagent peu dans les actions de la branche à laquelle elles appartiennent.

Cette position n'est cependant pas relayée par l'académie de Nice, seconde académie de PACA. Le Recteur de Nice ne manifestait pas de motivation particulière à l'égard de l'enseignement professionnel et la coopération entre le monde de l'éducation et le monde économique se fait prioritairement à travers la déclinaison académique des actions nationales.

Bien qu'aucune règle ne soit établie *a priori*[206] certains grands principes ont régi la mise en place des CLEE sur l'académie d'Aix-Marseille avec l'UPR. Le cadre de référence est national : la loi d'orientation du 10 juillet 1989 dans son article 1er précise le rôle donné aux entreprises : « *Les élèves et les étudiants élaborent leur projet d'orientation scolaire, universitaire et professionnelle en fonction de leurs aspirations et de leurs capacités avec l'aide des parents, des enseignants, des personnels d'orientation et des professionnels compétents. Les administrations concernées, les collectivités territoriales, les entreprises et les associations y contribuent* ». Aucun texte complémentaire n'est venu fixer des règles pour des échanges localisés.

> *« Et il n'y a toujours pas de circulaire nationale puisque c'est comme ça que l'on travaille dans la fonction publique : une directive nationale et mise en œuvre opérationnelle adaptée bien sûr et donc diversifiée sur le terrain ».*
>
> *Délégué académique aux enseignements techniques, académie Aix-Marseille (2009).*

Le Recteur a repris le zonage des bassins d'éducation et de formation[207] sur lequel il a autorité. Il s'est appuyé sur les animateurs de ces bassins, généralement des proviseurs de lycée professionnel, en leur demandant de réfléchir à la réalisation d'actions en

[206] Dans l'académie de Strasbourg il existe une « charte de vie des CLEE » qui en fixe les règles de bonne conduite. Celles-ci ont été établies *a posteriori*. Elles affirment clairement l'indépendance du CLEE (« indépendant dans son fonctionnement ») et le caractère bénévole de toute participation (« … les animateurs sont bénévoles… »). Cette charte précise les règles du jeu et fixe une liste d'acteurs susceptibles de participer parmi lesquels figurent les CIO, les établissements scolaires, les entreprises mais aussi l'ANPE et la mission locale, le GRETA, les chambres consulaires et les parents d'élèves. Le CLEE y est défini comme un réseau.

[207] Les bassins d'éducation et de formation regroupent les chefs d'établissement (collèges et lycées) ainsi que les responsables des centres d'information et d'orientation (CIO) et les représentants de la mission générale d'insertion (MGI). Tous ont des relations avec le monde de l'entreprise localement à travers la recherche de mieux de stages ou de visites, d'accueil d'apprentis et d'orientation des jeunes sur des contrats d'insertion aidés.

commun dans l'esprit des actions menées dans le cadre de la semaine école-entreprise. Ces actions devaient impliquer des chefs d'entreprise et non des représentations de chefs d'entreprises (chambres consulaires ou syndicats patronaux, branches professionnelles). Les relations doivent être établies d'égal à égal entre un chef d'entreprise et un chef d'établissement. Cela n'empêche en rien des relations de type salarié d'entreprise-enseignant ou conseiller d'orientation mais celles-ci ne doivent pas être centrales.

Les relations sont à établir dans la proximité afin de créer une ambiance favorable au développement de l'interconnaissance qui est elle-même propice à des partenariats. En toile de fond, ces relations permettent aux chefs d'établissement de mieux connaître le tissu économique local (et indirectement de mieux raisonner à terme leurs propositions en termes de carte de formation) et aux chefs d'entreprise de mieux connaître ce que les établissements scolaires locaux apportent au marché du travail local en accueillant les élèves en stage et en participant plus activement à la vie des établissements.

Les relations se formalisent au sein d'un comité de pilotage pour chaque CLEE. Celui-ci est constitué des membres actifs du bassin d'éducation et de formation et de chefs d'entreprise. *A minima*, ce comité de pilotage se réunit dans une forme « bureau » au moins deux fois par an, comprenant deux chefs d'établissement et deux chefs d'entreprise. Aucune décision ne peut être prise de façon unilatérale.

Les CLEE visent à sceller une alliance entre le patronat régional et le Recteur de l'académie d'Aix-Marseille. Celle-ci est dépourvue d'intérêt financier, à l'inverse des alliances conclues dans le cadre des MDE ou des PRIDES. Les grands principes énoncés s'imposent à tous les bassins d'éducation et de formation qui peuvent les adopter à leur propre rythme. Cependant la relation hiérarchique établie entre le Recteur et les chefs d'établissement incite ces derniers à mettre en œuvre les directives énoncées par leur supérieur. L'absence de règles constitutives fait reposer l'existence du CLEE sur des relations interpersonnelles entre chefs d'établissement et chefs d'entreprise. Ces relations s'établissent sur la base du volontariat.

Contrairement aux CLEE de l'académie de Toulouse, ceux d'Aix-Marseille restent en dehors du service public de l'emploi et n'entretiennent pas de relations régulières et systématiques lui ou l'un de ses membres.

Tableau n° 2.4. Les changements induits par la transposition des expériences nationales et des autres académies dans l'instauration des CLEE

	Semaine école-entreprise et CLEE « ailleurs »	**CLEE Aix-Marseille**
Définition du territoire de référence	Territoire national (semaine école entreprise). Bassins d'éducation et de formation pour les académies	Le bassin d'éducation et de formation
Profil des acteurs impliqués	Éducation nationale et patronat	Éducation nationale et patronat
Relations élus / techniciens	Bénévole chef d'entreprise / chef d'établissement importante	Bénévole chef d'entreprise / chef d'établissement importante
Outils mobilisés en vue d'acquérir une légitimité		
Rapport au développement économique	Faible ou du moins indirect	Faible ou du moins indirect

Se retrouvent dans les CLEE deux acteurs principaux, l'Éducation nationale et les entreprises, qui sont en retrait des autres dispositifs. Cela confère aux CLEE un statut « à part » au regard de l'établissement de ce nouvel « espace fonctionnel » : ils intègrent des acteurs très engagés dans les processus de formation et de développement économique tout en ne mettant pas directement en œuvre une politique publique en lien avec ces deux dimensions. Le CLEE contribue indirectement à l'amélioration de la qualité de l'insertion.

2.5. La coordination par un acteur : condition ou objectif d'un dispositif local ?

Nous proposons de revenir sur les trois principales caractéristiques des objets qui ont été pris en référence pour établir le *design* de chacune des initiatives (modèles-types) : leur longévité, l'importance du portage politique dont ils ont bénéficié et l'innovation dont ils étaient porteurs. Puis nous analyserons les mécanismes qui ont conduit ces objets au statut de « modèle-type » et la place qu'y occupe la coordination. Malgré les incomplétudes de chacun quant à l'instrumentation d'une action publique désectorisée et intégrant les différentes échelles géographiques - ces caractéristiques et mécanismes pré disposent certains dispositifs locaux sur la voie de la construction d'une cohérence

locale de l'action publique alors que d'autres tendent à être davantage positionnés dans le registre de la communication politique.

Le récit et l'analyse de l'émergence de chacune des quatre initiatives observées en PACA conduisant à mettre en place de la coordination locale d'acteurs mettent en évidence deux modalités de conception de « règles constitutives » : l'une donne un caractère exigeant à un ensemble de règles (modalité A) alors que l'autre confère un caractère plus souple (modalité B). Ces modalités, dans lesquelles la coordination occupe une place différente, influent la trajectoire d'entrée dans la phase de fonctionnement des dispositifs locaux.

Les quatre initiatives ont en commun de s'appuyer sur des pratiques développées aux plans national et international, qui ont fait leurs preuves dans la durée et pour lesquels le portage politique a été particulièrement important. Cette longévité favorise les apprentissages incrémentaux et témoigne de l'adaptabilité aux contraintes d'un environnement changeant. Comme le souligne J. Garnier (2011) à propos des PRIDES et des pôles de compétitivité, cette façon de transposer de manière systématique des « bonnes pratiques » alors qu'elles ont été construites chez d'autres le plus souvent dans le long terme, est une habitude très française mais qui conduit cependant à « perdre » certaines caractéristiques que seuls les apprentissages procurent.

La longévité caractérise tout autant les MDE de « première génération » que les districts industriels et les systèmes productifs locaux (SPL), les équipes territoriales du SPE auxquelles participaient les agents du Conseil régional, comme les CLEE développés dans les académies de Strasbourg et de Toulouse : les MDE de « première génération » (exemple de Rueil-Malmaison) datent des années 1970, période à laquelle se développaient les premiers technopôles en France, eux-mêmes inscrits dans la filiation des *clusters* et des districts industriels italiens apparus après la seconde guerre mondiale. Bien que d'un passé plus récent, les expériences localisées de coordination des acteurs de l'emploi dans le cadre du CFI puis des équipes territoriales et des acteurs de la formation dans le cadre des GTL d'une part, et les premiers CLEE apparus dans les années 1990 dans d'autres académies, sont elles aussi inscrites dans la durée.

Cette longévité témoigne de leur adaptabilité à l'environnement des politiques publiques en matière de formation, d'emploi et de développement économique soumises elles-mêmes à de multiples changements. Cela souligne la souplesse de leurs

règles, capables de s'adapter à des contextes locaux. L'histoire de la MDE de Rueil-Malmaison, ou celle de la territorialisation des politiques régionales en Rhône-Alpes, démontre l'importance des processus d'apprentissages incrémentaux ; à l'inverse, les ruptures à la fois dans les organisations, comme au Conseil régional PACA, et dans les rôles tenus par les personnes, en l'occurrence dans le domaine de la formation, ont constitué – nous l'avons évoqué - un handicap.

Le portage politique a montré toute sa valeur : les « bonnes pratiques » sur lesquelles s'appuient les quatre initiatives sont marquées par l'engagement de personnes clés qui par leur charisme et leur militantisme ont porté les projets. Ces personnes, au fait des exigences et des spécificités locales, ont endossé des rôles différents mais tous sont dans le registre des entrepreneurs sociaux. Traducteurs dans le cadre des pôles de compétitivité et des *clusters*, passeurs ou médiateurs dans le cadre des MDE de « première génération » comme dans l'organisation de la « semaine école-entreprise », ils ont promu le travail en réseau en faisant en sorte de mobiliser autour d'idées et de projets tous ceux qui, dans leur proximité géographique ou organisée avaient quelque chose à apporter.

Outre leur investissement dans le projet, ces personnes impliquées sont restées suffisamment longtemps dans leur fonction pour contribuer à la pérennisation du dispositif. Elles ont agi dans la durée et à partir de réseaux sociaux dans lesquels elles étaient impliquées et qu'elles étaient capables de mobiliser. Les expériences de MDE de « première génération » et les *clusters* ont, pour leur part – ce qui les différencient des GTL et des premiers CLEE - , fait l'objet d'une théorisation de la part, entre autres, de chercheurs et praticiens des sciences de l'éducation des adultes, des sciences politiques et de sociologues pour les MDE, d'économistes, de gestionnaires et aussi de sociologues pour les *clusters*.

Ce portage politique donne de l'importance aux innovations qui classent ces « bonnes pratiques » dans le registre des dispositifs expérimentaux. Ainsi, les MDE de « première génération » organisent un « guichet unique » d'accueil où des agents polyvalents renseignent et aiguillent les demandeurs d'emploi comme les chefs d'entreprise. Les pôles de compétitivité et les districts, par le travail « en grappes » qu'ils promeuvent se distinguent des regroupements traditionnels d'entreprises au sein des branches professionnelles. Leur association avec les centres de recherche et les

établissements de l'enseignement supérieur n'existe dans aucun autre cadre. Le dispositif du CFI a pour la première fois permis de gérer des dispositifs à une échelle infra départementale, la « semaine école-entreprise » et les premiers CLEE ont promu le rapprochement entre les établissements scolaires et les entreprises locales.

La mise en valeur de ces « bonnes pratiques » par les promoteurs des initiatives régionales, témoigne de l'importance et de l'usage de l'histoire de dispositifs anciens pour construire un discours politique de justification d'une reprise de leur *design* en vue de les diffuser à plus grande échelle dans le territoire régional. L'histoire du *design* « MDE » est très représentative de cette pratique : il a d'abord été question de reprendre la structuration d'un objet informel (MDE de « première génération »). Puis il a s'agit de diffuser à son égard un discours positif répondant par la même occasion au puissant *lobbying* des élus locaux membres de l'association Alliance-Ville-Emploi qui, depuis plus de dix ans, réclamaient la généralisation par l'État des initiatives qu'ils prenaient dans leurs communes. Cela a favorisé la généralisation de l'usage et l'instauration de nouvelles règles dans lesquelles l'État assure le pilotage, à travers le SPE, au détriment des collectivités locales.

Ces « bonnes pratiques » ont ainsi fait l'objet de quelques transformations dans le cadre d'une réappropriation par des composantes de l'État (Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale ; Académie d'Aix-Marseille à l'Éducation nationale) ou de la Région (Direction de la formation et de l'apprentissage ; Direction de l'économie, de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur).

Ces transformations sont de deux ordres : elles concernent d'une part les échelles territoriales de référence et d'autre part les objectifs assignés aux nouveaux dispositifs locaux. La réappropriation, conduite différemment d'une initiative à l'autre, vise à opérer une standardisation des règles, c'est-à-dire une mise en normes des expériences et pour certaines, à formaliser l'informel. Cette opération comporte cependant un risque de déphasage vis-à-vis des contextes locaux. Pour minimiser ce risque, la capacité des « règles constitutives » à intégrer une exigence de flexibilité pour s'adapter à des contextes hétérogènes revêt une importance particulière. Pour développer cette capacité deux modes opératoires sont mobilisés : l'un repose sur l'établissement de règles exigeantes, l'autre de règles souples. Le changement d'échelle, l'instauration de la

pratique de la labellisation et la reformulation des objectifs assignés à l'objet sont les trois principales transformations opérées.

Le changement d'échelle territoriale est sans doute la plus importante. Il concerne les MDE et les PRIDES. Il a été ascendant dans le cas des MDE de « première génération » vers les MDE de « seconde génération » alors qu'il a été descendant dans le cas des pôles de compétitivité vers les PRIDES. Pour les MDE, le passage d'une mise en œuvre localisée dans un cadre informel à un cahier des charges national a fait passer au second rang les spécificités du projet socio-économique local et de ce fait a atténué l'importance du portage politique. Le « modèle MDE » national a ainsi basculé dans un registre technique (une MDE pour trois bassins d'emploi) au risque de ne pas être applicable, y compris pour les MDE de « première génération » qui ne rentreraient pas dans les normes de la labellisation.

Le changement descendant est plus favorable à la prise en compte de la « localité ». Pour les pôles de compétitivité - PRIDES, le passage d'une mise en œuvre nationale dans un cadre normé à l'établissement de règles régionales a permis à la Région de mettre en exergue ses valeurs (économie solidaire) et son projet politique (notion de filière distincte de celle de branche professionnelle).

Les promoteurs des MDE et des PRIDES ont opté pour le principe de la labellisation qui en lui-même impose aux acteurs locaux de se coordonner en amont du projet de MDE ou de PRIDES. Il est ainsi d'autant plus facile aux réseaux déjà constitués de se positionner comme candidat à la labellisation. C'est ce que les promoteurs attendaient à travers la pratique du fléchage des appels à projets vers ces réseaux.

Les reformulations des objectifs assignés aux nouveaux dispositifs induisent des écarts par rapport aux référents, écarts qui modifient en partie leur trajectoire. De la même façon ce processus est davantage marqué pour les « règles constitutives » des MDE et des PRIDES que celles des COTEF et des CLEE, mais c'est le promoteur « Conseil régional » qui en a le plus usé, eu égard à un projet politique qui vise à faire de la Région une entité qui existe par elle-même et non par l'État. À travers les PRIDES et les COTEF peut se lire cette volonté de se détacher de l'État et de le montrer par tous les moyens.

Cela se traduit par l'intégration dans les règles des PRIDES des objectifs d'économie solidaire en faveur des petites entreprises (alors que l'État *via* les pôles de compétitivité cherche à confier le rôle de chef de file aux grandes entreprises), y compris du secteur

services (alors que les pôles de compétitivité sont les instruments de relance de la politique industrielle nationale) et sous forme de filière (ce qui va à l'encontre de la structuration nationale des branches professionnelles).

Dans les COTEF, la relation à l'État, très présente dans le cadre des équipes territoriales du SPE, disparaît au profit d'un pilotage exclusivement régional qui plus est par des élus. L'intégration progressive des questions d'orientation et d'insertion – au moins en terme d'affichage - vise à se démarquer des services de l'État qui eux ne procèdent pas à cette intégration.

Dans l'un comme dans l'autre cas, l'inscription dans les « règles constitutives » de la pratique des forums (scientifique pour les PRIDES, de communication politique pour les COTEF) tend également à démarquer la Région de l'État dans sa volonté de proposer aux acteurs des temps de « participation » à la préparation de l'action publique.

Il s'agit bien là – l'élaboration des règles constitutives – d'un travail collectif qui transforme des normes desquelles vont émerger les possibilités de coordination (Reynaud 2003).

En nous situant dans une perspective d'analyse du changement institutionnel (Boyer 2003, Thelen 2003), l'observation du passage des « bonnes pratiques » vers des « modèles » de dispositifs locaux de coordination (les quatre initiatives) nous montre que la réappropriation par les promoteurs de ces référents locaux pour les appliquer ensuite à plus grande échelle procède d'un mécanisme hybride, proche du « bricolage », entre conversion institutionnelle, sédimentation et recombinaison.

La conversion institutionnelle est définie par Thelen (*ibid.*) comme un processus par lequel des institutions conçues pour un ensemble de finalités sont redirigées vers d'autres fins. On assiste alors à un mécanisme de redéfinition des objectifs et du contenu d'une institution en fonction du contexte et de la stratégie des acteurs. C'est le mécanisme dominant repéré dans le passage des MDE de « première génération » aux MDE de « seconde génération ». Mais donner la possibilité à d'anciennes maisons de devenir des MDE du plan de cohésion sociale est un mécanisme de sédimentation (Thelen, *ibid.*) qui consiste à superposer de nouveaux arrangements plutôt que de détruire les plus anciens (phénomène que l'on retrouve également dans les PRIDES, les

COTEF et les CLEE). Ainsi l'installation des MDE se déroule en marge de la rénovation du SPE et ne remet pas en cause ses institutions.

En reconfigurant l'importance des acteurs les uns par rapport aux autres au sein des instances de gouvernance des MDE du Plan de cohésion sociale et donc en établissant de nouvelles relations entre les institutions auxquelles ils appartiennent, nous identifions également un processus de recombinaison des institutions dans le champ local de la relation formation-emploi.

Ce changement institutionnel paraît ainsi relever d'un « bricolage » institutionnel (Coutard 2001), c'est-à-dire d'une forme d'expérimentation dans la recherche d'une méthode locale de coordination. Pour les MDE et les PRIDES, seuls les réseaux qui le souhaitent s'inscrivent dans la dynamique. L'effet « bricolage » se lit dans l'incertitude qui entoure *a priori* la notion de territorialité (quel périmètre pour les MDE?) ou d'inter professionnalité (quel périmètre pour les filières ?). Dans ces deux cas de figure, l'incertitude est censée s'estomper par la mise en place d'une coordination en amont de la labellisation. Afin de motiver les acteurs à s'inscrire dans cette démarche, il est mis en avant la possibilité d'accéder aux ressources des promoteurs : la distribution des moyens financiers par l'État pour le SPE et par la Région pour les entreprises n'est accessible qu'aux MDE et PRIDES labellisés et conventionnés.

Pour les COTEF et les CLEE, les « règles constitutives » sont censées s'appliquer en tous lieux et pour tous les acteurs. L'effet « bricolage » se lit dans la marge de manœuvre laissée à chaque dispositif pour s'organiser : les règles sont pensées avec une grande souplesse qui laisse à chaque dispositif local la possibilité d'organiser son propre agenda.

Le tableau n° 2.5 récapitule les caractéristiques des modalités d'élaboration des règles constitutives des « modèles-types » des quatre initiatives développées en PACA. Au final, deux grands types se distinguent quant au mode de fabrication : l'un pour lequel les règles sont exigeantes pour les acteurs locaux qui vont s'en emparer (A), l'autre où les règles sont très souples (B).

Tableau n° 2.5. Modalités de formation des « modèles » des quatre initiatives

<table>
<tr><th>Modèle-type (quatre initiatives)</th><th>MDE</th><th>PRIDES</th><th>COTEF</th><th>CLEE</th></tr>
<tr><td>Référents</td><td>MDE de « première génération »</td><td>Clusters, pôles de compétitivité</td><td>CFI – GTL</td><td>CLEE (autres académies)</td></tr>
<tr><td>Leur longévité</td><td colspan="2">Long terme (30 ans et plus)</td><td colspan="2">Moyen terme (10 à 15 ans)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Portage politique</td><td>Élus locaux</td><td>Chefs d’entreprise</td><td rowspan="2">Technicien de l’emploi et de la formation</td><td rowspan="2">Recteur</td></tr>
<tr><td colspan="2">Objets de recherche et recherche-actions</td></tr>
<tr><td>Spécificités</td><td>Guichet unique pour l’accueil</td><td>Travail « en grappes »</td><td colspan="2">Création « d’ambiance »</td></tr>
<tr><td>Mécanisme dominant dans le passage des « référents » aux « modèles » (ref. Thelen)</td><td>Conversion institutionnelle</td><td>Recombinaison</td><td>Sédimentation</td><td>Recombinaison</td></tr>
<tr><td>Changement d’échelle</td><td>Ascendant (du local au national)</td><td>Descendant (du national au local)</td><td colspan="2">Maintien de la même territorialité</td></tr>
<tr><td>Évolution des objectifs</td><td colspan="2">Ajouts de nouveaux objectifs</td><td colspan="2">Objectifs restent de même nature</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Adaptation à des contextes hétérogènes</td><td colspan="2">Les règles imposent aux acteurs locaux de se constituer en réseau au préalable et aucune obligation n’est faite de monter une MDE ou un PRIDES</td><td colspan="2">La coordination fait partie des objectifs que doivent atteindre les COTEF et CLEE qui concernent tous les territoires. Les acteurs restent libres de le faire vivre ou pas.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Par des règles et des normes exigeantes</td><td colspan="2">Par la souplesse des règles</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Au final …</td><td>Perte de la notion de « projet local » très important dans les MDE de « première génération »</td><td>Ajout des valeurs portées par le Conseil régional (aide aux TPE et économie sociale et solidaire)</td><td colspan="2">Inscription dans la continuité des relations déjà établies en vue de les amplifier</td></tr>
<tr><td colspan="2">MODALITE A (exigeante)</td><td colspan="2">MODALITE B (souple)</td></tr>
</table>

En conclusion

Les quatre initiatives présentées ici, pensées pour faciliter la coordination locale, reposent sur des séries d’expérimentations ayant chacune contribué aux apprentissages des acteurs en matière de « travail en commun ». Elles reposent toutes sur un principe de désectorisation de l’action publique et des interconnexions entre différentes échelles territoriales, même si cela reste encore très partiel pour certaines.

Promues par des acteurs différents qui ne travaillent pas ensemble à l’élaboration des « règles constitutives » ces quatre initiatives invitent cependant les mêmes acteurs de

terrain à participer, générant en quelque sorte une situation de concurrence entre elles. Cela comporte le risque que ces acteurs locaux ne leur répondent pas. Il devient alors important pour chaque initiative de se démarquer des autres pour mettre en exergue sa spécificité et attirer le plus d'acteurs possibles : ce sont les principaux objectifs visés par les promoteurs dans cette phase de conception. À ce jeu, la mise à disposition de ressources spécifiques par les promoteurs est un atout. Cela leur permet également d'être confortés dans leur fonction de *leadership* sur le territoire.

C'est en effet de la rencontre de ces « règles constitutives » avec les acteurs locaux que vont émerger les coordinations attendues. Dans cet exercice les règles de MDE et de PRIDES semblent mieux outillées car pour les réseaux qui les adoptent, la coordination est nécessaire en amont de l'accès au rang de MDE et de PRIDES (et obtenir ainsi la labellisation et le conventionnement). En revanche, pour les COTEF et les CLEE, la coordination est un résultat attendu du travail imposé aux acteurs, objectif plus lointain qui revêt alors un caractère plus aléatoire.

En conclusion de cette première partie

À la lumière des apprentissages issus d'expériences conduites dans le champ de la formation professionnelle, de l'insertion, de l'emploi, du développement économique, les promoteurs des nouvelles initiatives tentent de mobiliser de façon précoce les acteurs locaux pour mettre en place des instruments qui auraient ainsi la vertu de répondre davantage à leurs besoins.

Les « règles constitutives » de ces instruments intègrent toutes, certes de façon différente et avec plus ou moins d'intensité, les thématiques de la formation professionnelle, de l'emploi, de l'insertion et du développement économique. Elles proposent à des réseaux d'acteurs déjà anciens (missions locales, agences pour l'emploi, organismes de formation,…) d'y participer. Elles tentent de s'appuyer sur des dynamiques de projets de développement économique locaux et impliquent davantage les élus locaux ou localisés. Elles revendiquent toutes le développement de pratiques innovantes dans la préparation de l'action publique alliant notamment les notions de « proximité » et de « participation ».

Tableau n° 2.6. Les quatre nouveaux instruments en PACA

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

Conçues pour les acteurs locaux, ces règles sont mises à l'épreuve de chaque « localité » pour donner naissance à un dispositif local de coordination. La seconde partie de cette thèse est consacrée aux usages de ces règles et à leur capacité à dessiner une action publique multi sectorielle et multi niveaux.

Partie II

La diffusion territoriale et les usages des dispositifs locaux de coordination

---

L'analyse de la phase d'émergence des « modèles-types » a mis en évidence un double mouvement : d'une part, celui du développement d'une action publique non plus centrée sur la seule recherche d'une meilleure effectivité de l'articulation entre formations et emplois, mais élargie aux questions de développement économique ; d'autre part, celui de la tentative de prise en compte de la notion de « localité » à travers une territorialisation accrue en faveur de territoires à périmètre restreint mais flou. Ce double mouvement est comme pris en tenailles entre la volonté des acteurs promoteurs – État et Région – de se constituer des ancrages locaux (selon une logique *top-down*) et celle des acteurs locaux de s'entendre (selon une logique *bottom-up*) pour accéder aux ressources – en particulier financières – des promoteurs.

Pour structurer les « modèles-types » deux modes opératoires ont été mis en évidence. L'un fait appel aux acteurs afin qu'ils s'entendent pour donner ensemble naissance à un dispositif local : c'est le mode des PRIDES et des MDE. Pour eux, l'effectivité de la mise en place du dispositif local va être liée à la qualité de cette coordination. L'autre mode opératoire, qui donne un *corpus* de règles plus souples que dans le cas précédent, place la coordination comme un objectif à atteindre par le dispositif (cas des COTEF, CLEE) qui est imposé sur tout le territoire (régional ou académique).

Désectoriser l'action publique et créer du lien entre les différentes échelles, sont les deux défis à relever pour que prenne corps ce nouvel « espace fonctionnel ». C'est à travers la mise en acte des instruments que nous allons prendre la mesure de cette émergence.

Cette seconde partie a trait à la diffusion des « modèles-types » dans les territoires et au fonctionnement des dispositifs. Elle repose sur l'hypothèse que les deux modes opératoires repérés précédemment influent la trajectoire d'entrée dans la phase opérationnelle : de la qualité de coordination qui se met en place va dépendre l'effectivité du dispositif et par là-même sa légitimité.

Le chapitre III interroge le processus de mise en acte à partir de l'observation et l'analyse du démarrage de chacun d'entre eux sur le territoire marseillais. Nous proposons d'y tester la résistance de l'objectif de développement de l'accès à l'emploi face aux intérêts des promoteurs d'une part (rechercher un ancrage local) et aux besoins des acteurs locaux d'autre part (accéder aux ressources proposées par les promoteurs). Il semblerait que la légitimité des dispositifs se construise, pour partie, sur d'autres objectifs que celui initialement prévu. Mais les liens sociaux entre acteurs se trouvent cependant renforcés sans pour autant qu'un projet de développement économique local ne soit initié. Le recours fréquent aux savoirs experts et aux connaissances portées par les acteurs locaux nous conduisent à tester l'hypothèse selon laquelle la connaissance joue un rôle structurant dans le processus.

Le chapitre IV est consacré au travail produit par les dispositifs locaux c'est-à-dire les usages qui en sont faits, analysés à partir d'observations directes et d'entretiens avec les acteurs impliqués. Le chapitre met ainsi en scène les élus et les techniciens. Trois registres du travail produit par les dispositifs sont analysés : le développement du partenariat local (eu égard au besoin de mobiliser le local, développé dans le premier chapitre), l'action à proprement parler et la promotion / valorisation de l'action. Ces usages interrogent la portée et la pertinence des règles constitutives des « modèles-types », notamment au regard de leur capacité à s'adapter aux spécificités locales. Dans certains cas, les promoteurs reconsidèrent les règles initiales afin de gagner en légitimité. De façon récurrente, le travail statistique démontre toute son importance. Au-delà, les trajectoires des instruments nous renseignent quant à l'impact de la régionalisation[208] sur le décloisonnement et la conduite de l'action publique en matière de formation professionnelle, d'emploi et de développement économique sur les territoires.

[208] La régionalisation est le processus par lequel les régions françaises, collectivités territoriales d'une part, et les administrations de l'État en région d'autre part, acquièrent des responsabilités en matière de coordination et de mise en cohérence de l'action publique. Elle intègre les processus de décentralisation et de déconcentration (se reporter au chapitre I).

Chapitre III

L'appropriation locale des quatre initiatives : une comparaison au sein de l'espace marseillais

La construction effective des dispositifs locaux de coordination revêt une importance particulière. Une fois les « règles constitutives » des initiatives établies par les promoteurs, ceux-ci ont organisé leur diffusion auprès d'« acteurs cibles », à charge pour ces derniers de se les approprier pour en faire des dispositifs ancrés dans le local. Outre la parution officielle des règles à travers une loi et un arrêté ministériel (cas des MDE) ou une délibération du Conseil régional (cas des COTEF et des PRIDES), une information auprès des réseaux existants a été conduite directement par les promoteurs afin d'encourager la mise en œuvre.

L'objet de ce chapitre est d'analyser le mode de diffusion des quatre initiatives sur les territoires, c'est-à-dire le travail de passage des règles établies par les promoteurs à des actions négociées localement. Ce travail est le fait d'une part, des auteurs des règles (les promoteurs) et d'autre part, des acteurs locaux. Il donne naissance à des dispositifs locaux de coordination, potentiellement instruments de « l'espace fonctionnel formation, emploi, développement économique ».

Le chapitre précédent a conduit à distinguer deux modes opératoires dans le processus d'élaboration des règles constitutives. Nous cherchons à vérifier que ces deux trajectoires se prolongent dans la phase de mise en œuvre. En effet, dès l'amorce du processus, s'affirment deux façons différentes de procéder :

- dans le cas des MDE et des PRIDES, il s'agit d'une rencontre entre des « règles constitutives » et une volonté locale portée par un réseau *ad 'hoc* se constituant en acteur collectif. Elle induit une phase préliminaire au cours de laquelle les protagonistes fixent leurs propres règles à partir de celles du promoteur. Cette phase se clôt par l'obtention d'un label qui stabilise les « règles locales », sésame de l'effectivité et du démarrage opérationnel ;
- dans le cas des COTEF et des CLEE, la configuration institutionnelle est censée couvrir la totalité du territoire régional (COTEF) ou académique (CLEE). L'existence du COTEF et du CLEE est effective dès la première séance de travail

des acteurs, placée sous le pilotage du promoteur. En quelque sorte, la rencontre entre promoteur et acteurs est systématique et s'impose.

Indépendamment des règles constitutives, le processus par lequel les dispositifs locaux prennent forme puis fonctionnent est ainsi dépendant de l'engagement des acteurs. Celui-ci varie en fonction des apprentissages relationnels et des missions dévolues et assurées par les uns et les autres dans la construction de la relation formation-emploi ; il relève aussi de la capacité à exercer un *leadership* en matière de coordination locale, et du compromis résultant de la confrontation des conceptions que se font les protagonistes du développement de l'accès à l'emploi.

Pour rendre compte du processus de passage des règles constitutives aux dispositifs effectifs nous nous focalisons sur un même territoire d'action, en l'occurrence l'aire marseillaise. En effet, privilégiant les jeux d'acteurs et partant du principe qu'il importait de neutraliser le poids des spécificités locales héritées des histoires propres aux « localités » sans pour autant les ignorer, nous avons fait le choix d'observer sur un même espace le processus d'appropriation des règles constitutives des quatre « modèles-types », les conditions environnementales étant ainsi identiques pour les quatre initiatives.

Cette comparaison nous conduit à formuler l'hypothèse selon laquelle la question du développement de l'accès à l'emploi censé nourrir la construction d'un nouvel espace fonctionnel, référent initial des promoteurs, est profondément retravaillée dans le cours de la recherche d'une légitimité nécessaire à l'ancrage local de chaque dispositif. Cela expliquerait en grande partie la quête de ressources tant financières que cognitives qui sous-tend la mise en œuvre des dispositifs locaux.

Deux sections composent ce chapitre : la première est consacrée à l'étude de la mise en acte des règles constitutives des quatre initiatives sur le territoire marseillais. Elle met en exergue la pluralité des comportements des acteurs en regard de leur place sur l'échiquier local de la relation formation-emploi, des intérêts qui les animent et des idées dont ils sont porteurs. La combinaison de ces variables explicatives donne une dimension importante à l'héritage du passé et aux cadres cognitifs, normatifs et rhétoriques dans lesquels elles se situent (Palier et Surel 2005). La seconde section met en évidence la place et le rôle de la coordination et des liens de proximité qui, tout en facilitant les interconnaissances, exacerbent les enjeux de pouvoir, parfois au détriment

des objectifs initiaux de développement de l'emploi dans une perspective partenariale. Ces enjeux de pouvoir apparaissent plus marqués dans les MDE et PRIDES pour lesquels les choix de gouvernance vont plutôt vers un système où le promoteur organise ses interventions « à distance » (Epstein 2009) ; alors que COTEF et CLEE s'apparentent davantage à des faiseurs d'ambiance favorable au développement futur d'une coordination.

3.1. Marseille : sa MDE, son COTEF, ses PRIDES et ses CLEE

La reconstitution du calendrier de mise en œuvre de chaque initiative sur l'espace marseillais met en évidence une longue période d'incubation : entre l'annonce du plan national de cohésion sociale (30 juin 2004) et l'ouverture officielle de la maison de l'emploi (MDE) de Marseille (2 janvier 2008), trois années et demie se sont écoulées. Sur cette même période et de façon successive, il a fallu onze mois pour que s'installe sur Marseille un comité territorial éducation formation (COTEF), deux années scolaires pour que démarre un comité local école-entreprise (CLEE) sur le bassin d'éducation et de formation de Marseille-Centre, alors que les entreprises marseillaises du secteur des services à la personne ont eu en l'espace de six mois la possibilité d'adhérer à un pôle régional d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES).

Au-delà de cette chronologie factuelle, notre interrogation porte sur les raisons qui ont conduit les acteurs locaux de la formation, de l'emploi et du développement économique à se saisir, dans une perspective partenariale, de ces outils inscrits *a priori* dans un même référentiel du développement de l'accès à l'emploi. Quelle est l'identité de ces acteurs, quelles étaient leurs motivations, quels ont été les moyens mobilisés, dans quel but et pour quel résultat ?

Compte tenu de l'existence de deux modes distincts d'élaboration des règles constitutives nous avançons qu'il en résulte deux trajectoires-types de mise en œuvre. À terme, c'est la question de la volonté et de la capacité des acteurs à constituer sur l'espace marseillais un système cohérent d'action publique en faveur de l'emploi qui est posée : le caractère partiel des coordinations effectives (dans certains cas entre acteurs de la formation, dans d'autres entre acteurs de l'emploi et de l'insertion) donne à penser que pèse la préservation par chaque acteur de ses intérêts et de ses prérogatives

propres, du moins de la représentation qu'ils s'en font au regard d'un jeu institutionnel particulièrement complexe.

Après une présentation du contexte marseillais sur lequel porte la comparaison des dispositifs, nous revenons sur la diffusion de chaque *corpus* de « règles constitutives » (la MDE, le PRIDES, le COTEF et le CLEE) en faisant ressortir les objectifs et les moyens que ces acteurs mobilisent, les obstacles auxquels ils sont confrontés et les leviers qui les promeuvent.

3.1.1. Marseille et l'emploi : un lien difficile à établir

3.1.1.1. La faiblesse des engagements

L'agglomération marseillaise est de longue date un « territoire aux polarités multiples » difficilement décryptable (Latz 2000). Globalement les activités qui ont fait la ville en ont quitté le centre : le développement industriel est à l'Ouest autour de l'Étang de Berre et à proximité de Vitrolles, dans l'enceinte du terminal pétrolier de Fos-sur-Mer et plus au Nord vers Aix-en-Provence et le site de Cadarache[209]. Les implantations universitaires sont diffuses et polarisées à l'extérieur de la ville (Aix-en-Provence pour le droit et les sciences humaines) ou dans les quartiers périphériques (quartiers de Luminy, St Jérôme et de Château-Gombert) pour les sciences et techniques. Les grandes surfaces commerciales sont situées hors de la ville dans les zones de Plan-de-Campagne, de Vitrolles ou encore d'Aubagne-Gémenos. Le port ne constitue plus, depuis de nombreuses années, l'activité dominante de la ville.

Dans ce contexte la dynamique du marché du travail est portée prioritairement par l'emploi public et dans une moindre mesure par les emplois aidés. Le secteur des services occupe, dans l'emploi total, une place plus importante que pour la moyenne régionale en raison de la taille des administrations de la ville d'une part, du secteur hospitalier d'autre part.

Dans la seconde moitié du XXème siècle, la ville s'est repliée sur elle-même ne jouant pas le rôle d'entraînement qui revient habituellement à une grande métropole régionale.

[209] Situé aux confins des départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes de Haute-Provence, le site de Cadarache héberge un centre de recherche du commissariat à l'énergie atomique (CEA) et le projet international ITER qui vise à produire à titre expérimental de l'énergie de fusion.

En atteste en 2000 la création de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM) qui certes réunit dix-sept petites communes[210] autour de la capitale régionale, toutes dans la mouvance politique de Marseille, mais n'intègre pas celles sur le territoire desquelles se situent les dynamiques d'emploi (Aix-en-Provence, Fos-sur-Mer ou encore Aubagne). À cet égard, le projet de Métropole issu de la loi du 16 décembre 2010 réformant les collectivités territoriales[211] pose plus de problèmes qu'il n'en résout puisqu'il amène à conjuguer entre elles des communautés de communes dont les assises politiques se sont construites en opposition les unes des autres.

L'intégration des problèmes de Marseille dans les politiques menées par le Conseil général d'une part et le Conseil régional d'autre part, a toujours été d'une grande complexité eu égard aux rivalités politiques qu'entretiennent en permanence les élus de ces collectivités et en particulier leurs Présidents. Celles-ci générèrent de nombreuses situations de blocage quant à l'action publique coordonnée entre les différentes échelles territoriales.

Les acteurs publics et privés de la formation, de l'emploi et du développement économique ont toujours été nombreux. Leur croissance remarquable au cours des années 1980 et 1990 résulte largement de la montée en charge du dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI)[212] et du crédit formation individualisé (CFI)[213]. Ainsi, près de 500 opérateurs locaux d'orientation, de formation et d'insertion ont été dénombrés sur le territoire de la ville[214]. La situation économique est mauvaise pour la Ville qui dispose de peu de ressources et doit faire face à la pauvreté de sa population : le taux de chômage y est toujours plus élevé qu'aux niveaux régional et national[215]. Dans ces conditions, la coordination de l'action publique constitue un enjeu primordial.

Le peu d'intérêt manifesté par les femmes et les hommes politiques pour les questions d'emploi à Marseille, domaine qu'ils considèrent comme peu porteur de réussite et donc de notoriété positive (« *si le politique arrivait à gérer le problème de l'emploi ça*

[210] Au sein de MPM la cité phocéenne représente 80% de la population.
[211] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
[212] Le département des Bouches-du-Rhône a été le plus concerné de France métropolitaine pour le RMI.
[213] Marseille avait un taux de sortants du système éducatif sans qualification particulièrement élevé.
[214] Source : Maison de l'emploi de Marseille, base de données sur l'emploi, la formation, l'insertion, la création d'activité dans le secteur de la solidarité (EFICAS).
[215] La zone d'emploi de Marseille enregistrait au dernier trimestre 2004 (démarrage de notre période d'observation) un taux de chômage de 12,8% contre 10,4% pour la région et 8,9% au niveau national.

se saurait »[216]), a engendré une gestion d'ensemble très complexe de ce domaine dans lequel les agents techniques des différentes administrations ont pris une place importante.

Les élus ne portent pas par eux-mêmes un projet de développement économique de leur ville - en témoigne la délégation à l'emploi confiée entre 2001 et 2008 à une jeune élue, sans moyens particuliers et placée sous la responsabilité du premier adjoint, lui-même mis à l'écart par le maire -, ce qui les conduit à raisonner « au coup par coup » et ainsi à se positionner dans le registre de la mobilisation des ressources financières d'origine publique [Encadré n° 3.1]. Lever des fonds devient un objectif prioritaire au détriment de la conception d'un projet d'ensemble. Dans ce processus, le recours aux bureaux d'études et consultants pour monter « le bon dossier » est chose commune et positionne les élus de la ville dans un rôle secondaire. Ceci s'apparente à la classique régulation croisée[217] (Crozier et Thoenig 1975) dans laquelle les propositions de l'État central sont reprises et adaptées par le local, ce qui permet à l'État d'ancrer localement ses dispositifs, et au local de se donner une capacité d'influence pour capter des ressources.

Encadré n° 3.1. La ville de Marseille et les politiques visant le développement de l'emploi

Depuis 1995, la Ville est engagée dans une succession de plans[218] « Marseille emploi », dont l'élaboration a été confiée à un acteur extérieur – en l'occurrence le cabinet Bernard Brunhes Consultants (BPI à compter de 2004), spécialisé dans le conseil aux collectivités locales. Ces plans positionnent le conseil municipal dans un rôle de mobilisateur de moyens – européens, nationaux, régionaux et départementaux – auxquels il lui est possible de prétendre pour mener à bien des programmes en faveur de l'insertion des publics les plus en difficulté. L'administration municipale mentionne que « *la ville estimait être légitime pour interpeller l'État et les collectivités publiques et privées qui avaient la compétence de l'emploi, du développement économique et de la formation, pour que leur politique s'adapte et réponde à la problématique d'une ville en grande difficulté sur le plan de l'emploi* [219]». Ils précisent les enjeux des plans :

[216] Remarque formulée, lors d'un entretien, par un conseiller politique de la majorité municipale actuelle.

[217] Le modèle de la régulation croisée dont il est question ici est celui établi par Crozier et Thoenig (1975) à partir de l'analyse du système de décision politico administratif local en France. Il met en présence les dirigeants politiques des collectivités territoriales et les cadres fonctionnaires de l'État qui œuvrent dans les services extérieurs de l'État (aujourd'hui, services déconcentrés). Dans ce modèle, « *l'État exerce une hégémonie étendue et une coercition globale sur les affaires publiques locales, alors que les collectivités locales vivent une forte dépendance à son égard* » (Duran et Thoenig 1996).

[218] Trois plans ont jalonné l'histoire récente. Un premier adopté en 1995 par la nouvelle équipe municipale a couvert la période 1995-2001, soit la durée de la première mandature. La seconde mandature était initialement prévue de 2001 à 2006. Cependant les élections municipales qui devaient se tenir en 2007 ont été repoussées d'une année suite à une coïncidence de dates avec les élections présidentielles. Le second plan, initié en octobre 2001 sera donc prolongé jusqu'en 2008. Le troisième a démarré en 2009 à l'issue des élections municipales de 2008.

[219] Propos recueilli auprès d'un fonctionnaire de la ville de Marseille en charge des questions de l'emploi.

« *consolider les acquis économiques, développer une politique de proximité au service des marseillais, faciliter l'accès à l'emploi et stabiliser l'emploi créé* [220]».

Ces plans font de la ville « *un acteur ensemblier de dispositifs existants sur son territoire afin de donner du sens et de la cohérence à l'action conduite sur Marseille en matière d'emploi* [221]». Il s'agit pour elle de « *faire converger les besoins repérés, les besoins de ses demandeurs d'emploi, les besoins de ses entreprises ; de faire converger les politiques locales d'emploi conduite par le service public de l'emploi et les acteurs privés. Ce n'est pas conduire à leur place et ça n'a jamais été* [222]».

Dans sa logique de captation de ressources proposées par l'État et les autres collectivités, la ville a souhaité inscrire les quartiers dans les « Pactes territoriaux pour l'emploi [223]» et mettre en place des « systèmes productifs locaux », entre autre pour la filière mode habillement. Les projets territoriaux concernaient deux quartiers : celui de la Belle-de-Mai autour de l'aménagement de la gare TGV (projet ponctuel et situé) et la reconversion de la friche industrielle et pôle multimédia (autre projet ponctuel et situé). À cette occasion elle a dû établir un partenariat avec l'État et la Région, co-financeurs de ces programmes. Le fait de devoir poser sa candidature a induit la soumission aux exigences requises par ces dispositifs et en particulier l'élaboration d'un diagnostic sur lequel devait s'appuyer ces projets ponctuels territoriaux et de filières.

Ces dispositifs ont peiné à se mettre en place et à porter leurs fruits. Les pactes comme les SPL étaient des projets économiques de territoire et la Ville ne parvenait pas à animer une transversalité nécessaire n'ayant pas pour elle-même un projet économique d'ensemble. C'est dans ce contexte que la DDTEFP propose en 2003 une nouvelle organisation de l'équipe territoriale du service public de l'emploi.

Le service public de l'emploi (SPE) a longtemps occupé une place à part dans cette dynamique locale. L'institutionnalisation de la Mission locale au cours des années 1980, puis celle du plan local d'insertion par l'économique (PLIE) dans les années 1990 ainsi que le développement des dispositifs de la politique de la ville entre les années 1990 et 2000, avaient certes établi des habitudes de travail entre agents des différents services, mais le plus souvent sur fond de rivalités et de concurrence[224]. Mais pour autant les moyens de l'État ne permettaient pas de satisfaire les besoins très importants d'une population de plus en plus en difficulté sociale. Fautes de résultats probants, le SPE n'est pas parvenu – aux yeux des élus locaux - à asseoir sa légitimité, c'est-à-dire à leur apporter les éléments venant satisfaire leurs intérêts.

[220] Second plan Marseille emploi, p. 13.
[221] Introduction du plan Marseille emploi 1995-2000.
[222] *Ibid*.
[223] Se reporter au chapitre II.
[224] Des rivalités importantes entre le Conseil général, la ville de Marseille et l'ANPE ont pendant longtemps freiné la coopération entre les acteurs dans le cadre des politiques d'accompagnement des RMIstes.

3.1.1.2. La reprise en main par l'État : naissance d'une dynamique

Au début des années 2000, après plusieurs échecs en matière d'animation du service public de l'emploi (SPE) marseillais jusque-là organisé autour de trois équipes territoriales peu liées les unes aux autres, le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) confie sa restructuration à un ancien coordonnateur emploi-formation d'une zone d'emploi voisine (Aix-en-Provence) ayant eu à gérer la reconversion du bassin minier de Gardanne dans un cadre partenarial complexe.

> *« À un moment donné [2003] on m'a demandé de venir sur Marseille. Le problème qui était perçu c'était que Marseille c'était un territoire qui était global mais qui était décomposé en plusieurs territoires et chaque coordo travaillait avec ses partenaires de façon assez étanche. Il y avait une équipe territoriale un peu de façade et il n'y avait pas de liant entre l'ensemble des partenaires du bassin marseillais ».*
>
> *Animateur coordonnateur du secteur de Marseille, DDTEFP 13.*

En termes de méthode, cet animateur coordonnateur s'est attaché à réaliser un état des lieux du territoire « *partant de l'idée qu'une démarche de diagnostic pouvait être fédératrice pour travailler avec le plus grand nombre d'acteurs possible* [225]». Ce travail a été conduit selon les recommandations du Ministère du travail et de l'emploi issues de la circulaire de 1992 introduisant les deux principes de la territorialisation des politiques de l'emploi : le diagnostic des besoins locaux et l'élaboration d'un plan (annuel) d'action local (PAL)[226] (Mazel et Perrier-Cornet 2005). Son objectif était de mobiliser progressivement l'ensemble des acteurs du territoire de Marseille autour des questions de l'emploi. Le diagnostic, appelé à devenir le projet commun des acteurs du territoire, est devenu par la même occasion un enjeu de pouvoir pour l'État qui aspirait à rétablir son autorité sur le territoire marseillais. En effet, la ville avait progressivement créé un discours politique très critique à son égard, lui reprochant les maux de la ville en matière d'emploi en particulier la diminution de l'octroi de contrats aidés dans les services.

De cette reprise en main de l'État sont nés deux éléments fondateurs de la dynamique qui va amener les acteurs à penser à une maison de l'emploi : la constitution d'une équipe territoriale unifiée, stable et légitimée, et la réalisation d'un diagnostic, dont les

[225] Propos recueilli auprès de cet animateur coordonnateur.
[226] La procédure « diagnostic / plan d'action local » est présentée dans la seconde section de ce chapitre.

résultats se devaient d'être partagés par le plus grand nombre, et permettant de cibler des enjeux pour le territoire.

3.1.1.3. Une sélection d'acteurs regroupés dans une « équipe territoriale »

L'équipe territoriale correspondait à une organisation du service public de l'emploi[227] avec un pilotage départemental de l'action des partenaires du SPE et ce, sur une définition de territoire – celle des bassins d'emploi de l'ANPE – « *structurante et consensuelle* »[228]. Elle s'inscrivait dans le cadre de la globalisation[229] et donc d'une application très descendante d'une politique nationale de l'emploi. Elle était inscrite également dans le prolongement du dispositif du CFI qui au début des années 1990 avait généré les premières expériences de territorialisation[230].

Lors de sa mise en place, l'équipe avait été divisée en trois secteurs territoriaux, chacun piloté par un coordonnateur emploi-formation. Une première tentative de regroupement avait eu lieu à la fin des années 1990 sous l'égide du sous-Préfet à la ville mais sans succès. Deux personnes, un des directeurs de la DDTEFP des Bouches-du-Rhône et une conseillère principale de l'ANPE ont conduit le regroupement en 2002-2003 aboutissant à l'installation d'un animateur coordonnateur pour une seule équipe.

En février 2010, vingt personnes - exclusivement des agents techniques et administratifs - constituaient l'équipe territoriale de Marseille. Elles représentaient les services déconcentrés de l'État - Direccte (3 personnes), Pôle emploi (3), l'AFPA (1), la Région PACA (3), le Département des Bouches-du-Rhône (6), la Communauté urbaine MPM (2), la Ville de Marseille (1), le GIP[231] Politique de la ville (1). À ce noyau (équipe restreinte) s'ajoutaient dix-neuf autres personnes membres d'institutions partenaires, non membres du SPE à proprement parler, et constituant une équipe territoriale élargie : chefs de projets CUCS[232] de la politique de la ville (4), MDE de

[227] Supprimée en tant que telle par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme et l'organisation du service public de l'emploi, mais qui a continué à fonctionner dans de nombreux endroits dont Marseille.
[228] Selon l'animateur coordonnateur de la DDTEFP.
[229] Circulaire DGEFP 98/21 du 15 juin 1998 relative à la déconcentration et la globalisation des programmes de lutte contre le chômage de longue durée et d'insertion des publics en difficulté.
[230] Se reporter à l'annexe 7 sur le crédit formation individualisé.
[231] Groupement d'intérêt public (GIP).
[232] Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Ces contrats lient la Ville à l'État pour développer des actions de cohésion sociale dans les quartiers, dans le cadre de la politique de la Ville.

Marseille (1), Mission locale de Marseille (1), PLIE MPM centre (1), dispositif RSA[233] Pôle emploi (1), Éducation nationale (4), Cap emploi (1), Chambre de commerce (1), agence d'urbanisme (1), établissement public Euroméditerranée (1), GIP Grand projet de ville (1), centre de ressources Méditerranée Service Développement (1) et Cité des métiers (1). Ce qui caractérise cette équipe est son ancrage dans les politiques d'emploi, n'associant pas ou peu les partenaires sociaux et les acteurs de la formation professionnelle. Le Conseil régional y participe sans être impliqué directement dans l'animation.

Depuis l'installation de la MDE en 2008, cette équipe territoriale s'est réuni une à deux fois par an, sans ordre du jour établi *a priori* et sans réalisation de compte-rendu. C'est un lieu d'échanges d'informations que l'animateur coordonnateur qualifie de « *quasi non institutionnel, qui repose uniquement sur des techniciens qui confrontent leurs expériences et leurs pratiques et qui essayent de construire des projets ensemble sans participation des acteurs, des opérateurs et encore moins des bénéficiaires* ».

3.1.1.4. Un diagnostic pour faire émerger des enjeux pour le territoire

En l'absence de projet politique pour la ville, le diagnostic voulu par la DDTEFP avait pour objectif d'identifier ce qui allait pouvoir servir de levier pour articuler les questions d'emploi et de développement économique local dans un souci de renforcement de l'efficacité. En outre, il formait l'outil d'ingénierie idéal pour assurer la coordination de l'action publique.

Réalisé en 2003, il a fait émerger des besoins spécifiques comme la nécessité d'accompagner le développement de la filière des centres d'appels en forte progression sur le territoire marseillais, ainsi que celui de la filière transport-logistique. Une attention particulière devait être portée au développement de la création d'entreprises, trop de créations se traduisant par un échec.

Il a mis également en évidence le besoin d'assurer un suivi des mutations économiques et sociales de la Vallée de l'Huveaune : cette vallée de l'est marseillais a longtemps accueilli de nombreux sites industriels (Nestlé par exemple) mais leur taille moyenne – voire modeste – ne leur permettait pas de résister durablement aux crises économiques

[233] Revenu de solidarité active (RSA).

récentes. Suivre les activités des deux zones franches urbaines situées dans les quartiers nord de la ville a également était mentionné dans les besoins.

Le centre-ville de Marseille a fait l'objet d'une analyse particulière, essentiellement en termes de gestion des dispositifs de lutte contre les discriminations dans l'emploi et, à ce titre, ont été pointés par exemple des besoins particuliers de formation à la lecture et à l'écriture pour les primo-arrivants[234] travaillant dans le secteur du BTP.

Les services de l'État ont diffusé l'analyse de l'état des lieux et les enjeux sous forme de plaquette informative. Le bilan des actions 2004 conduites en écho à ces enjeux fait état d'actions menées dans le cadre de l'opération « Euroméditerranée[235] », des zones franches urbaines, des accompagnements à la création d'entreprise, du PLIE, du travail avec les branches professionnelles. L'État a ainsi repris la main sur la communication autour des réalisations et l'a justifié par le fait qu'il était « *le principal actionnaire financier*[236] » de ces opérations (en y animant les dispositifs des politiques de l'emploi et de la politique de la ville) et qu'il comptait bien le faire savoir.

À ce bilan s'ajoute une perspective pour 2005 : créer une Maison de l'emploi (MDE) dans le cadre du plan national de cohésion sociale.

> « *Articuler approche économique et insertion pour anticiper les projets de territoire : l'anticipation des chantiers, la gestion prévisionnelle des emplois sur les zones d'activité, l'appui au secteur associatif, sont autant d'actions pouvant être intégrées dans le cadre apporté par le concept de Maison de l'emploi* [237]»

Cette démarche de diagnostic, catalyseur d'une équipe territoriale élargie a suscité l'intérêt du Conseil régional qui avait alors engagé une réflexion sur la territorialisation de ses propres politiques de formation, d'emploi et de développement économique[238]. Ainsi, le processus était-il observé de près par le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des Bouches-du-Rhône (DDTEFP 13) et le directeur général adjoint (DGA) du Conseil régional en charge des questions d'emploi

[234] Nous définissons comme « primo-arrivants » les étrangers qui arrivent et obtiennent le droit de séjourner en France pour la première fois.
[235] Née d'une initiative de l'État et des collectivités territoriales et labellisée en 1995 comme opération de rénovation urbaine, Euroméditerranée est une action d'intérêt national qui a pour ambition de placer Marseille au niveau des plus grandes métropoles européennes. Cette initiative se présente comme créatrice de développement économique, social et culturel, accélérateur de l'attractivité et du rayonnement de la métropole marseillaise. La zone concernée s'étend sur 480 hectares à l'Ouest de la ville autour du port.
[236] Expression utilisée par l'animateur coordonnateur de la DDTEFP sur le territoire marseillais.
[237] Source : fiche « le territoire de Marseille » du document « les équipes territoriales du service public de l'emploi », édité en 2005 par la DDTEFP des Bouches-du-Rhône.
[238] Se reporter au chapitre II.

et de formation. État et Région recherchaient des idées pour conduire (ensemble ou séparément) la territorialisation de leurs politiques. La conseillère régionale, présidente de la commission formation professionnelle en parle en ces termes :

> *«Émergent ici ou là sur des territoires des diagnostics territoriaux qui sont mis en place par, ou bien conjointement par les chargés de mission de la Région ou les coordonnateurs ou mieux, ou bien de façon différenciée d'une part par les coordo et d'autre part par les chargés de mission, mais ça commence à se réaliser ».*

Mais alors que le Conseil régional envisageait le renforcement de son animation territoriale, encouragé en ce sens par l'acte II de la décentralisation (2004), l'État lui, voyait ses moyens territoriaux s'amoindrir : la nouvelle décentralisation ne s'accompagnait pas d'une nouvelle déconcentration des services de l'État bien au contraire. État et Région ont alors commencé à prendre leur distance ce qui s'est traduit sur le terrain par des projets de dispositifs locaux distincts. Les ressources mobilisées l'ont été également séparément et chacun a réalisé son propre état des lieux pour formaliser ses propres enjeux. À terme, les moyens de l'État ne lui ont plus permis d'assurer partout les missions de diagnostic.

En conclusion, le contexte marseillais illustre les difficultés d'appariement entre acteurs situés à des échelles différentes (commune, intercommunalité, département, région, état) et sur des secteurs de l'action publique – emploi et développement économique – qui se sont historiquement établis de façon disjointe. L'ensemble fonctionne selon le modèle classique de la régulation croisée où élus locaux captent des dispositifs proposés par l'État central.

Dans cet univers, aucun des acteurs des trois secteurs n'a réussi à prendre le *leadership*, faute de moyens suffisants – dont financiers – pour y parvenir. Le projet de maison de l'emploi apparaît alors comme une opportunité supplémentaire de capter des moyens et d'apporter un peu plus de liant entre des acteurs, somme toute très individualistes.

3.1.2. Une maison de l'emploi pour « fédérer »

Le projet de la MDE a d'abord été technique, basé sur de la coordination d'acteurs et de programmes et non sur un projet global associant le développement économique (les

acteurs économiques étaient absents du noyau dur de l'équipe de préparation). En outre, il n'a pas été porté politiquement.

> *«Il y avait cinq enjeux fédérateurs qui étaient ressortis du diagnostic territorial : la filière des centres d'appels, la Vallée de l'Huveaune et ses mutations économiques et sociales, l'accompagnement à la création d'entreprise, le renforcement des moyens en termes d'accompagnement des publics vers l'emploi. Le cinquième était de travailler sur une organisation qui permettrait de concilier globalité et proximité parce qu'à Marseille on ne peut pas travailler comme ailleurs parce qu'il y a trop d'acteurs, trop de réseaux, il y a toujours une trop forte complexité pour que l'on puisse mettre autour de la table tous ceux qui sont concernés. Donc il faut arriver à démultiplier et en même temps on a besoin d'avoir une vision partagée globale. Quelle organisation permettrait çà ? C'est de là qu'est sorti le projet de maison de l'emploi ».*
>
> *Animateur coordonnateur du secteur de Marseille, DDTEFP 13.*

Encadré n° 3.2. Points de repère de la création de la MDE de Marseille	
30 juin 2004	Annonce du plan de cohésion sociale et du principe des MDE.
7 avril 2005	Diffusion du cahier des charges MDE.
13 novembre 2006	Délibération Ville de Marseille sur le dossier de la MDE.
5 décembre 2006	Labellisation par la commission de labellisation de la MDE.
Avril 2007	Constitution de l'association « MDE de Marseille ».
2 janvier 2008	Ouverture officielle de la MDE.

3.1.2.1. La constitution d'un noyau dur « technique »

L'émergence de la MDE de Marseille est un processus lent et complexe dans lequel il est difficile d'établir avec précision le rôle de chacun tant les intérêts des acteurs sont imbriqués les uns dans les autres. Cependant la configuration de départ apparaît comme marginale vis-à-vis de l'esprit original des MDE, reposant exclusivement sur des agents techniques sans qu'aucun élu ne soit impliqué autour d'un projet politique de développement de l'emploi sur le territoire.

D'emblée, un axe fort s'est dessiné entre deux personnes : le responsable du service de la Ville de Marseille en charge des questions de l'emploi et l'animateur coordonnateur de la DDTEFP, autour d'un projet à caractère plus social qu'économique qui concernait la coordination des dispositifs visant à développer l'insertion professionnelle en lien avec les politiques de la ville et de lutte contre les discriminations à l'emploi.

Le directeur départemental de l'ANPE en charge des partenariats a tout de suite positionné son organisation sur le projet et en a délégué la conduite technique à l'une de

ses adjointes, conseillère principale investie dans l'équipe territoriale. Cette implication était certes motivée par une directive nationale de l'ANPE et du Ministère du travail et de l'emploi, mais aussi et surtout parce que localement, l'ANPE avait été écartée quelques temps plus tôt de l'appui aux demandeurs d'emploi RMIstes du département, le Conseil général avait alors créé sa propre structure pour assurer cette fonction. Pour le directeur délégué il s'agissait d'éviter une nouvelle mise à l'écart synonyme d'affaiblissement des moyens et de l'image de l'ANPE. Se développe alors une alliance ANPE – DDTEFP – Ville de Marseille, portée par des agents techniques qui vont monter le projet et tenter d'obtenir le soutien indispensable des élus. Un observateur local extérieur à ce processus évoque cette phase de démarrage en disant « *ça c'est fait autour de la table entre copains* ». Les relations de proximité entre ces agents ont cependant permis de poser les fondements de la MDE auxquels les élus se sont ensuite ralliés. Elles ont enclenché un processus de coordination, condition *sine qua non* pour qu'une MDE puisse prendre forme dans le respect du cahier des charges.

La fonction de ce noyau dur a été de construire le scénario de la MDE. Il s'annonçait très compliqué en raison de la multiplication des réseaux de proximité chargés de la mise en œuvre d'actions.

> *« Je crois qu'il y avait plusieurs niveaux. Je crois qu'on était tous d'accord sur le fond et le fond il partait d'un diagnostic qui avait été fait par l'équipe territoriale et sur lequel on était d'accord. Alors après ce qui a été difficile c'était l'équilibrage des investissements et des moyens mis par les uns et par les autres parce que là on était sur des aspects à la fois concrets de qui met quoi dans la balance, etc., et puis des aspects plus subjectifs que l'on retrouve dans tout système de ce genre c'est-à-dire les rapports de pouvoir. Les jeux d'acteurs et les rapports de pouvoir ».*
>
> *Adjointe au directeur délégué ANPE Marseille de 2003 à 2008.*

3.1.2.2. Construire un scénario et installer un portage politique

Répondre au cahier des charges nécessitait la mise au point d'une coordination en amont de la labellisation et le montage d'un projet de contenu. L'idée de départ était de mobiliser des fonds pour agir davantage sur Marseille et multiplier ainsi le nombre de bénéficiaires. Mais les exigences du cahier des charges vont aboutir à un scénario hybride entre les objectifs imaginés et les exigences de création des MDE. Cela positionne la MDE davantage sur le volet de la coordination des acteurs.

Le dossier déposé en vue de l'obtention de la labellisation en tant que MDE fait état d'une première étude de définition commanditée par la Ville dès juillet 2005. Il semblerait que celle-ci ait été commanditée à un bureau d'études[239]. Mais le projet de MDE a été construit par les agents de l'équipe du noyau dur auxquels ont été associés des représentants des ASSEDIC et de l'AFPA, en tant que membres du SPE. Ce groupe formait le comité de pilotage technique du projet.

Les intérêts de l'AFPA, aux dires de son représentant au sein de ce groupe de travail, résidaient plus dans la recherche d'un marché de formation que son implication dans le développement de l'accès direct à l'emploi. Sa présence effective dans le processus permettra néanmoins d'obtenir des contreparties financières non négligeables de la part de l'État.

Les conseillers municipaux sont restés très éloignés de ce processus. Ne participant pas à l'équipe territoriale et étant engoncés dans la coquille « plan Marseille emploi », ils ne parvenaient pas à prendre la véritable mesure des enjeux autour de la création d'une MDE. Les agents en charge du projet ont rapidement convaincu la conseillère municipale déléguée à l'emploi de se joindre au comité de pilotage technique dans la mesure de ses possibilités. Elle le fit d'autant plus que l'équipe municipale avait reçu une injonction du gouvernement pour participer activement au processus de création des maisons de l'emploi au prétexte que la plus grande ville de France gouvernée par le courant de la majorité présidentielle ne pouvait pas rester à l'écart de ce programme.

Pour construire le scénario de la MDE, les ressources cognitives mobilisées étaient issues d'analyses localisées du marché du travail conduites par la DDTEFP et l'ANPE. En termes de développement économique, ce sont des ressources internes à la ville qui ont été mobilisées par le biais de l'observatoire de la vie économique de la ville, hébergé et animé par l'Agence d'urbanisme de la région marseillaise (AGAM)[240]. Cet ancrage dans l'information locale a été présenté dans le projet comme un gage de

[239] Cette information n'a pas pu être vérifiée, aucun des acteurs marseillais ne souhaitant en parler. Cette étude aurait été commanditée au cabinet BPI, déjà investi dans les « plans Marseille emploi ». Pour d'autres projets, ce cabinet a participé activement à l'élaboration de dossiers porteurs d'excellence (Simoulin 2010). Le principe sur lequel reposait ce type de dossier était de collecter le plus possible d'engagements de la part de partenaires de la MDE de telle façon à ce que la contribution de l'État en contrepartie soit évaluée à sa hauteur maximale.

[240] L'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) est une structure issue de la loi d'orientation foncière de 1967 et a été créée en 1969. À son origine elle concernait uniquement le territoire de la Ville de Marseille. Aujourd'hui elle recouvre Marseille et les deux communautés d'agglomération Marseille Provence Métropole et Pays d'Aubagne et de l'Etoile. Elle gère les études des grands projets d'aménagement. Depuis le premier plan Marseille emploi (1995) elle héberge un observatoire de la vie économique et de l'emploi.

légitimité. Il a été prolongé par la création de la mission d'observation au sein de la MDE.

3.1.2.3. Des freins : entre rivalités locales et contingences nationales

Le projet de MDE n'appelait pas le consensus de la part de tous les acteurs. Deux éléments sont venus freiner le processus : d'une part la position du Conseil régional, et d'autre part, l'existence d'un autre projet touchant à l'insertion dans la vie active, celui d'une Cité des métiers de la Ville de Marseille et de la région PACA.

La position du Conseil régional renvoie à la question des oppositions entre collectivités locales de couleurs politiques opposées. Au départ du processus, la Région était réservée :

> *« Au départ le projet Maison de l'emploi c'était un projet Borloo. Donc politiquement on n'a pas sauté de joie au plafond et globalement on a tous dit 'les maisons de l'emploi … encore faut-il nous montrer que cela a une plus-value'. Si ça a une valeur ajoutée on ira peut-être, si ça n'a pas de valeur ajoutée on n'ira pas ».*
>
> *Conseillère régionale PACA déléguée à l'emploi, élue locale à Marseille.*

Mais progressivement, les conseillers régionaux étant aussi des élus locaux, certains d'entre eux – au vue des projets qui se constituaient - ont avancé l'idée qu'une participation de la Région n'avait rien de politiquement incorrect :

> *« Donc moi je me suis beaucoup battue avec mes collègues socialistes, verts et communistes, pour dire que la Maison de l'emploi de Marseille je considère que c'est une bonne chose pour Marseille et c'est quelque chose dont on a besoin et je revendique que la Région y participe ».*
>
> *Conseillère régionale PACA déléguée à l'emploi, élue locale à Marseille.*

Pour Marseille, un autre projet est venu ralentir le processus de la MDE. Acté par la Ville depuis le 31 mai 1999[241], une Cité des Métiers à vocation municipale et régionale devait voir le jour dans le périmètre d'Euroméditerranée (projet de rénovation urbaine). L'objectif d'une Cité des métiers est de regrouper les services d'orientation et l'information sur les métiers et les formations. Au moment de l'émergence du projet de MDE, la Cité n'était toujours pas ouverte et était au centre de tensions entre l'Éducation

[241] Date de la délibération du Conseil municipal.

nationale (et ces centres d'information et d'orientation) et le SPE (dans son rôle d'information et d'orientation des demandeurs d'emploi), le Conseil régional et la DRTEFP. En 2002, un chargé de mission issu de l'ANPE[242] a été désigné pour conduire ce projet et atténuer les tensions entre les différents acteurs. La Cité des métiers a ouvert ses portes au public le 22 mars 2005.

En évoquant la période charnière qui a suivi cette nomination (2004), un membre de l'équipe territoriale se souvient de l'idée évoquée d'établir la MDE au sein de la Cité des métiers. Mais ce montage rendait impossible la participation du Conseil régional à la Cité des métiers puisqu'il refusait toute collaboration avec les MDE.

Des évènements nationaux ont également retardé la mise en œuvre du projet. L'élection d'un nouveau Président de la république en 2007, la nomination d'un nouveau gouvernement et l'élection d'un nouveau parlement ont directement impacté le déroulement du plan de cohésion sociale et en particulier la labellisation des MDE[243]. Pour sa part, l'administration en charge du conventionnement[244] a ralenti la procédure, le nouveau gouvernement annonçant la diminution – ou du moins un plafonnement – des aides financières accordées aux MDE.

3.1.2.4. L'aboutissement : trois ans et six mois plus tard

La MDE a démarré son activité au 2 janvier 2008. Sa feuille de route pour les trois années 2008 à 2011 est axé sur trois directions : une approche « locale » de l'animation autour de la dynamisation du marché du travail sur trois territoires cibles (les quartiers Nord avec les deux zones franches, la Vallée de l'Huveaune et le Centre-ville), une approche « sectorielle » sur les activités de l'hôtellerie-restauration, du BTP, des centres d'appels et des services aux particuliers, un volet « création d'entreprise » et un ensemble de projets visant la cohésion sociale et cherchant à améliorer la qualité de l'offre de service pour les personnes sans emploi.

Toute son organisation est basée sur la recherche d'équilibre entre les promoteurs avec une place prépondérante de l'ANPE dans l'animation et de la Ville dans l'engagement

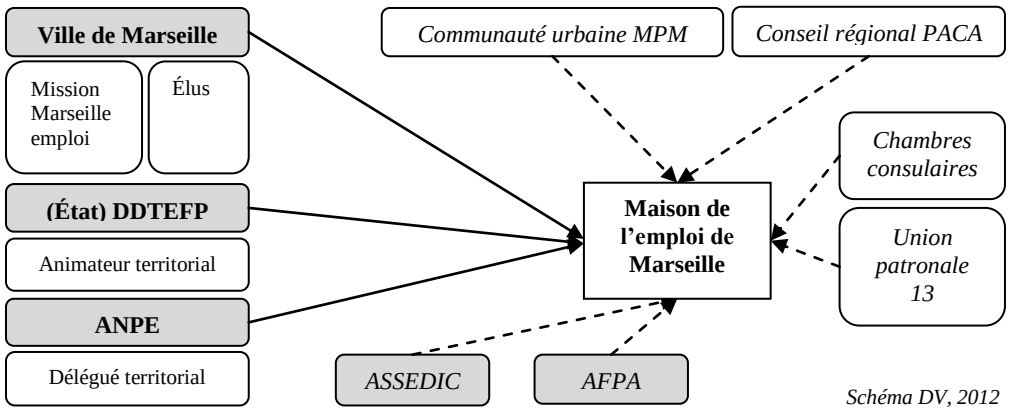
[242] Ce chargé de mission est un ancien directeur régional de l'ANPE à la retraite. Il prendra la présidence de la Cité des métiers en 2005 suite au décès du Président fondateur.
[243] Le comité de labellisation a stoppé son activité en juillet 2007. Au final, 227 labels ont été attribué sur les 300 prévus initialement.
[244] Le conventionnement est libératoire des ressources financières attribuées.

stratégique. L'organisation du conseil d'administration de la MDE est la traduction des compromis : sept voix sont attribuées à la ville (élus) et sept voix au SPE (noyau dur). Douze voix sont attribuées aux membres associés (collectivités, AFPA et partenaires sociaux et économiques).

La MDE fonctionne sur la base de groupes de travail qui « *permettent aux structures de faire participer les techniciens concernés* [245]». Chaque groupe de travail est piloté par un chargé de mission salarié de la MDE et un animateur issu du noyau dur. Le rôle de chaque groupe est de faire émerger des problèmes auxquels la MDE peut répondre par un appui financier. Quand un besoin est identifié, le chargé de mission doit rédiger une fiche action qu'il présente à l'instance de gouvernance de la MDE qui adopte ou refuse la proposition. En cas d'adoption, la MDE réalise la maîtrise d'ouvrage et apporte son concours financier.

Lors d'un pointage réalisé en mars 2010, 11 groupes de travail sont actifs, regroupant 262 inscrits (issus de 79 structures différentes) et 23 animateurs (un même individu peut être dénombré plusieurs fois selon les groupes auxquels il participe). Pôle emploi détient le plus grand nombre de fonctions d'animateur de groupe, alors que les structures apportant le plus de participants sont l'État, la Mission locale, le PLIE, le Conseil général, Pôle emploi, l'AFPA, la Cité des métiers, les CUCS, le Conseil régional[246] et la CCI. Il faut relever la très faible participation des élus et des personnels de la Ville.

Figure n° 3.1 - Les acteurs engagés dans la gouvernance de la MDE de Marseille
En trait plein : les acteurs fondateurs, en pointillés, les membres associés. En grisé : les membres du SPE.



[245] Propos recueilli auprès d'un chargé de mission de la MDE de Marseille en 2008.
[246] Le Conseil régional a très vite intégré les instances de fonctionnement de la MDE.

Par la mise à disposition de trois agents, par la participation active à tous les groupes de travail, par l'absence de fonction d'accueil du public, par un périmètre territorial correspondant au bassin d'emploi de Marseille, l'ANPE occupe une place de *leader* dans ce processus. Ce rôle est renforcé par le recrutement à compter de novembre 2007 en tant que directeur de la MDE, un directeur régional de l'ANPE à la retraite[247] par ailleurs Président de la Cité de métiers.

Au final, ce projet de MDE a d'abord été technique, basé sur de la coordination d'acteurs et de programmes et non sur un projet associant les questions de qualification au développement économique (les principaux acteurs économiques sont absents du noyau dur). Il n'a pas été porté politiquement. Les trois composantes du noyau dur (Ville, ANPE, DDTEFP) ont, dans cette configuration, défendu leurs propres intérêts et ont cherché à rendre lisible leur positionnement : la Ville souhaite montrer son implication dans les questions d'emploi ; l'ANPE, préserver sa fonction de placement ; la DDTEFP, garder la maîtrise de l'équipe territoriale et avoir un droit de regard sur ce que feront les élus locaux des financements de l'État.

Le changement induit par l'arrivée d'une MDE dans le paysage local de la relation formation-emploi tient en l'implication à marche forcée des élus dans un système technique. Celui-ci fonctionnait dans le cadre de l'équipe territoriale et sans que s'installe pour autant une véritable régulation conjointe, c'est-à-dire un ensemble de règles négociées et acceptées par les élus et les techniciens et constituant un ensemble raisonnablement cohérent (Reynaud 1989). Ce montage a cependant permis d'apporter de nouveaux moyens financiers. L'activité prévue pour la MDE est en relation avec les politiques d'emploi et de développement économique mais reste très éloignée des politiques de formation. Dans ce premier instrument, l'intégration des trois secteurs n'est que partielle.

[247] Il ne nous a pas été possible de connaître les raisons exactes de ce choix. L'intéressé en parle en ces termes : « *On est venu me chercher […] j'ai été celui qui permettait de lever les pressions sur les uns ou les autres pour prendre la direction de la MDE* ».

3.1.3. Le PRIDES Pôle services à la personne à Marseille : de la difficulté de croiser territoire et secteur d'activité

D'un point de vue chronologique, le PRIDES pôle services à la personne a été la dernière des quatre initiatives à se développer. Sa territorialité ne se limite pas à l'espace marseillais puisque les PRIDES concernent les entreprises de toute la région PACA. Le mode opératoire qui a été utilisé pour la création du PRIDES a de nombreux points communs avec celui de la création de la MDE. Les acteurs concernés ne sont cependant pas les mêmes : le PRIDES touche davantage les entreprises du secteur de l'économie sociale spécialisée dans les services à la personne alors que la MDE concerne les acteurs de l'emploi et du développement économique en général. Cependant, le secteur des services à la personne a fait l'objet d'un point particulier au sein de la feuille de route de la MDE de Marseille.

Encadré n° 3.3. Points de repère de la création du PRIDES Pôle services à la personne
16 février 2005 : Lancement du plan national de développement des services à la personne
12 juin 2006 : Délibération du Conseil régional validant le SRDE et instaurant les PRIDES
À compter de septembre 2006 : démarrage de la réflexion autour d'un PRIDES dans la filière
10 novembre 2006 : Diffusion du cahier des charges des PRIDES
31 mars 2007 : Labellisation par le Conseil régional du PRIDES Pôle services à la personne
2 avril 2007 : Démarrage de l'activité du PRIDES

3.1.3.1. Un terrain favorable

Bien que n'étant pas directement à l'origine du PRIDES, des réseaux d'entreprises marseillaises ont participé à son élaboration. Au moment du démarrage de l'opération, sur Marseille et son agglomération, les services aux particuliers étaient structurés depuis 1999 dans le cadre d'une association « Marseille services développement » (MSD). À l'initiative de la Ville, MSD avait pour mission d'associer tous les partenaires publics (Ville de Marseille, Conseil général, Conseil régional, État, Caisse des dépôts, …) et privés (prestataires de services, organismes de formation, intermédiaires de l'emploi, réseau de boutiques de gestion) dans une sorte d'agence de développement spécialisée dans ce secteur. En 2002, l'association s'est inscrite dans le

cadre du dispositif « pacte territorial pour l'emploi » piloté par le Conseil régional et est devenue partenaire du PLIE de Marseille, de la Mission locale et de l'ANPE, de la Cité des métiers, des associations spécialisées dans l'accompagnement des RMIstes ainsi que du dispositif CQFD[248].

De son côté, la Chambre de commerce et d'industrie des Bouches-du-Rhône (Marseille Provence) s'est également intéressée à la filière des services à la personne, plus particulièrement à partir des entreprises à but lucratif. Elle a commandité une étude : « *Analyse de la filière des services à la personne dans les Bouches-du-Rhône* » présentée en mars 2007 et dont les objectifs étaient de recenser l'offre et la demande de travail pour ces entreprises et d'identifier les marchés locaux porteurs. Cette étude envisageait l'évolution du secteur marchand à l'horizon 2015 selon un scenario de concentration de l'activité autour de quelques grandes enseignes nationales. Les préconisations de cette étude portaient sur le développement de la filière par la professionnalisation du secteur, le développement des démarches qualité, l'aide aux créateurs d'entreprises. Ces objectifs étaient de même nature que ceux qu'allait proposer ensuite le PRIDES sauf qu'ils visaient prioritairement les grandes entreprises du secteur marchand.

Le clivage entre les deux réseaux n'a pas totalement disparu malgré l'émergence du PRIDES. Au moment de notre enquête (2008 et 2009), la CCI Marseille Provence n'était toujours pas adhérente du PRIDES dont l'élaboration avait été pilotée par la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS). La CCI évoque une raison purement administrative à savoir, l'impossibilité d'adhérer à l'association de gestion du PRIDES. Ce fut un frein important dans la structuration du réseau sur Marseille comme dans le reste du département des Bouches-du-Rhône.

La préparation de la réponse à l'appel à projets de PRIDES lancé par la Région n'a pas été le fait d'entreprises ou de réseaux marseillais.

[248] L'association CQFD « Coordination, Qualité, Fiabilité, Domicile » a été créée en 1998 à l'initiative d'associations des Bouches-du-Rhône dans le but d'instaurer dans le secteur de l'aide à domicile une démarche qualité et de promouvoir les valeurs de l'économie sociale et solidaire.

3.1.3.2. Le jeu s'est déroulé ailleurs …

La CRESS, investie par le Conseil régional d'un projet de PRIDES, et la Chambre de commerce et d'industrie des Bouches-du-Rhône (CCI Marseille Provence) se disputaient ainsi le pilotage de la structuration de la filière. Dans le même temps, les services à la personne faisaient également l'objet d'une attention particulière de la part de l'État au prétexte qu'ils étaient pourvoyeurs de nombreux emplois, dont une grande partie peu qualifiés, et qu'à ce titre ils étaient en mesure d'apporter une solution au problème du chômage.

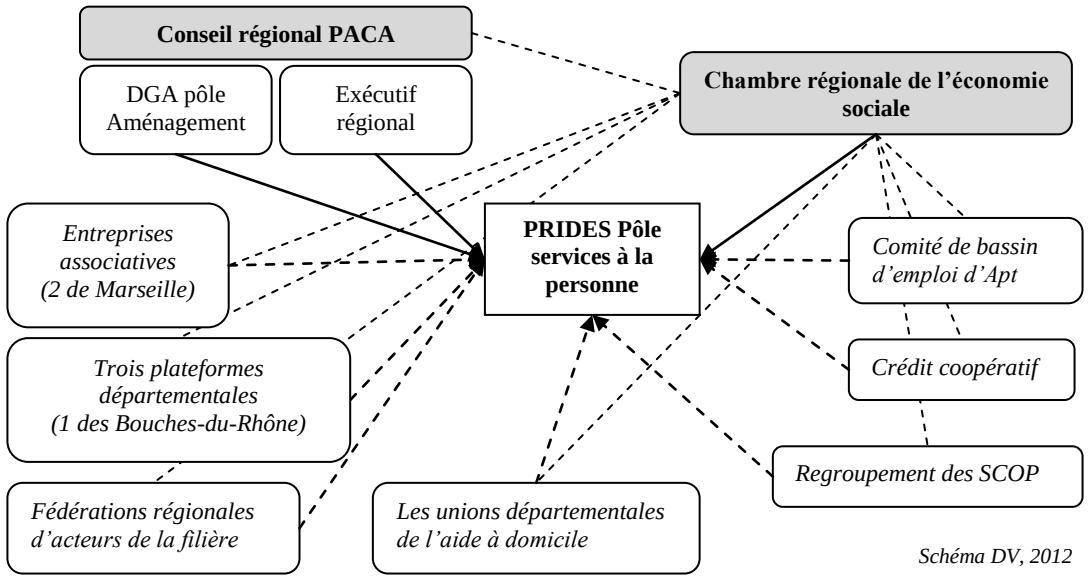
Dans le prolongement du plan de cohésion sociale de juin 2004, le Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a lancé en février 2005 un « *plan de développement des services à la personne pour la constitution d'un pôle d'excellence nationale dans le secteur des services à la personne* ». Une agence nationale des services à la personne est créée le 14 octobre 2005.

L'ambition marseillaise, portée par l'association MSD, de structurer la filière sur son territoire a trouvé écho dans ces divers projets à condition pour elle de rentrer dans ces dynamiques régionales et nationales. Comme pour tous les projets visant le développement de l'accès à l'emploi à Marseille, les enjeux liés à la mobilisation de ressources financières pour agir au sein de la filière se sont avérés déterminants. Le réseau marseillais a alors cherché à capter ces ressources nationales et régionales, principalement axées sur la professionnalisation dans le secteur. Les efforts se sont reportés sur l'accès aux financements de l'agence nationale des services à la personne (ANSP) et sur la participation à un PRIDES qui ouvrait la porte des financements régionaux.

Dès le vote du schéma régional de développement économique (SRDE) le 12 juin 2006, le Conseil régional a ciblé les « *dynamiques de filières portées par une présence forte des entreprises de l'économie sociale et solidaire* » dont la filière regroupant les activités de services aux personnes. Il justifiait ce choix par le fait que « *les acteurs économiques à part entière, promoteurs d'une économie du lien, fondée sur la satisfaction des besoins sociaux, ces entrepreneurs capitalisent déjà souvent une expérience riche de mise en réseaux, d'échanges d'information, de veille stratégique, et*

de partenariat avec les acteurs publics [249]». Sans attendre la diffusion du cahier des charges des PRIDES en novembre 2006, la CRESS, sur demande du Conseil régional et répondant en cela au projet politique des élus, a mis en place un tour de table auquel participent des opérateurs des services à la personne parmi lesquels quelques entreprises marseillaises[250], des fédérations professionnelles de l'économie sociales, des plateformes de services (CQFD par exemple). Ces structures constituent le marché intermédié (c'est-à-dire que ces entreprises servent d'intermédiaire entre l'employé et le bénéficiaire) des services à la personne[251] [Figure n° 3.2].

Figure n° 3.2 - Les acteurs initiateurs du PRIDES Pôle services à la personne
En trait plein : les acteurs fondateurs, en pointillés, les membres associés. En grisé : les membres fondateurs du PRIDES.



C'est autour de ce marché intermédié que la CRESS et ses partenaires ont construit le PRIDES Pôle services à la personne (PSP) à l'échelle de la région. Les règles du PRIDES se sont imposées aux acteurs marseillais de la filière.

Par ailleurs les travaux préparatoires de la MDE de Marseille qui se déroulaient sur la même période, ont porté les services à la personne sur la feuille de route de la MDE, ce secteur représentant 10% de l'emploi salarié de l'espace marseillais. Dans un premier temps il s'agissait surtout d'en approfondir la connaissance - secteur non structuré par

[249] Extrait du document du Conseil régional support de la séance plénière du 12 juin 2006 « *Stratégie économique et orientations opérationnelles* », p. 14.
[250] Par exemple : « La Communauté », entreprise de services à la personne implantée sur Marseille depuis 1964.
[251] L'autre partie du marché est constituée des particuliers employeurs).

une branche professionnelle - afin d'évaluer la nature des interventions possibles dans le cadre de la MDE.

Le système de gouvernance du PRIDES (Conseil d'administration, bureau et présidence) n'a pas privilégié une entrée territoriale. C'est la structuration des entreprises et des réseaux qui en est la clé de répartition : une place prépondérante a été confiée aux entreprises agréées « services à la personne » du secteur de l'économie sociale et la présidence est assurée par un représentant de la Mutualité Française. Plusieurs membres du bureau sont des représentants d'entreprises ou de plateformes dont l'activité est très majoritairement située à Marseille. L'association MSD a pour sa part évolué vers un centre de ressources régional et a changé de nom pour devenir : Méditerranée services développement. Elle se positionne aujourd'hui davantage en tant que bureau d'études qu'en tant que centre de ressources.

3.1.3.3. Un croisement difficile entre territoire et filière

Dans ce dispositif de coordination dont l'entrée principale est liée à un secteur d'activité économique formé par les services à la personne, géographiquement diffus, il est difficile de faire jouer les spécificités territoriales. Cela est d'autant plus compliqué que les instances de décision liées à ces activités sont réparties sur plusieurs niveaux géographiques. Ainsi, intervient l'agence nationale des services à la personne, mais aussi au niveau départemental : les Conseils généraux, financeurs importants de l'activité de service (auprès des personnes âgées, des handicapés), et les services déconcentrés de l'État concernés par la délivrance des agréments des structures. Le secteur des services à la personne n'est pas – à la date du démarrage du PRIDES – structuré en branche professionnelle ni en commission paritaire nationale de l'emploi.

Ce PRIDES (pôle services à la personne) installe son siège social à Marseille. Cette proximité géographique induit de nombreuses sollicitations de la part des autres dispositifs comme la MDE de Marseille ou le COTEF de Marseille auxquelles le PRIDES répond favorablement. Les responsables du PRIDES font état d'une tendance à des sollicitations plus grandes de la part des instances marseillaises mais ils n'y répondent pas systématiquement, souhaitant équilibrer leurs interventions avec d'autres MDE ou d'autres COTEF du territoire régional.

Au final, cette filière d'activité économique formée autour des services à la personne est propice à une intégration des composantes « formation, emploi et développement économique » de l'action publique. Cet objectif est associé à une volonté politique de sortir de l'équilibre des bas niveaux de qualification : installer durablement des emplois qualifiés dans ce secteur est un réel enjeu que porte le PRIDES, en l'absence d'un contrat d'objectif territorial sur cette filière[252]. Ici, développer l'accès à l'emploi nourrit les ambitions d'un nouvel espace fonctionnel. Cet instrument semble le plus à même de lui donner forme, en partie grâce aux investissements préalables dans la consolidation de réseaux autour du développement du secteur d'activité et de la qualité de l'emploi.

3.1.4. Le double jeu du COTEF

À la lecture des objectifs et des missions assignés aux COTEF ressortent deux dimensions structurantes : l'une basée sur l'instrumentation de la territorialisation des politiques publiques de la Région en matière de formation (c'est-à-dire animer l'élaboration d'un diagnostic local et d'un plan d'action local, informer et coordonner l'action des élus régionaux, faire le lien avec les autres politiques territoriales et contractuelles, valoriser l'action régionale sur le territoire, animer le suivi et l'évaluation des actions initiées par la Région) et l'autre basée sur la mise en place d'outils de débat entre acteurs, prenant la forme d'assemblées plénières et de groupes de travail.

Contrairement à celles des MDE et des PRIDES, les « règles constitutives » s'imposent à tous les acteurs sans qu'ils aient besoin de s'organiser eux-mêmes en réseau au préalable. Dans ce cas de figure, la période de latence qui s'est écoulée entre la délibération prise par l'assemblée régionale (18 mars 2005) et la séance plénière de lancement du COTEF de Marseille (8 février 2006) est imputable à des raisons internes au Conseil régional, pour partie liées au choix de la territorialité et de la présidence de chaque COTEF (en particulier en raison de la recherche d'équilibres politiques), et pour partie liées à la préparation administrative et technique de la première séance plénière,

[252] Les activités de services, au moment de notre enquête, n'étaient pas structurées en branche professionnelle. De ce fait, l'ensemble des dispositifs rattachés à l'existence d'une branche (dont le contrat d'objectif territorial) n'étaient pas mis en œuvre.

étant entendue que celle-ci s'articulait autour d'une présentation des enjeux de qualification sur le territoire.

Ainsi le COTEF est à la fois une instance visant à favoriser la participation des acteurs aux politiques publiques par le biais de séances plénières et de groupes de travail portés par son Président conseiller régional, et un instrument de la territorialisation des politiques publiques régionales de formation géré et animé par un chargé de mission du Conseil régional (direction de la formation et de l'apprentissage, mission territoriale).

Encadré n° 3.4. Points de repère du démarrage du COTEF de Marseille

18 mars 2005	Délibération du Conseil régional instaurant les COTEF
8 février 2006	Séance inaugurale du COTEF de Marseille
29 juin 2006	Première réunion d'un premier groupe de travail

Les « règles constitutives » ont été adaptées pour Marseille par les services de la Région. Un seul comité territorial éducation formation couvre l'espace marseillais. Contrairement aux autres COTEF il ne recouvre pas l'espace de la zone d'emploi, Marseille-Aubagne en l'occurrence. Celle-ci a été divisée en deux parties, l'une autour de Marseille et intégrant les communes de Septèmes-les-Vallons, les Pennes-Mirabeau et Le Rove, l'autre concerne l'Est de la zone d'emploi autour d'Aubagne. Ce sont les appartenances politiques des élus locaux qui ont servi de base à découpage, associé à la volonté de traiter Marseille de façon indépendante d'Aubagne, Marseille représentant à elle seule 25% de l'offre régionale de formation. Le COTEF a une portée politique qui n'est pas basée sur un projet de développement économique local.

Le COTEF concerne une population particulièrement importante de l'ordre de 900 000 personnes. À titre d'exemple, le COTEF des Alpes de Haute-Provence correspond à une population de 156 000 personnes, celui des Hautes-Alpes de 130 000 personnes.

Le Président de la Région PACA a confié la présidence du COTEF de Marseille à sa conseillère régionale déléguée à l'emploi, elle-même installée à Marseille. Cette personne a travaillé pendant une quinzaine d'années dans un bureau d'études du secteur de l'emploi et de l'insertion sur Marseille.

En tant qu'instrument de la territorialisation des politiques publiques de formation, le périmètre du COTEF de Marseille est partagé entre trois agents de la Mission territoriale du Conseil régional (normalement, un agent par COTEF).

3.1.4.1. À la rencontre de « tous les acteurs concernés »

La séance inaugurale du COTEF de Marseille a réuni près de 125 personnes le 8 février 2006 dans la grande salle de la Cité de métiers. Paradoxalement alors que la question s'était posée de l'intégration de la MDE dans la Cité et qu'une réponse défavorable avait été formulée au prétexte que le Conseil régional finançant la Cité des métiers ne pouvait s'associer aux MDE, c'est en fait dans cette même Cité que s'est tenue la première réunion du COTEF, signe d'un apaisement des tensions entre Ville et Région.

Le discours inaugural prononcé par l'élu président fait référence au potentiel de participants : « … *l'ensemble des acteurs économiques et sociaux concernés par les questions de formation : nos partenaires du service public de l'emploi (DDTEFP, ANPE, AFPA), les représentants du Ministère de l'Éducation nationale, les autres collectivités locales (Conseil général, intercommunalités), les acteurs professionnels (représentants des branches, des organismes consulaires), les organisations syndicales de salariés, les structures d'accueil, d'information et d'orientation (missions locales,…), les organismes de formation, les représentants des usagers…* ».

L'objectif de cette réunion, semblable à toutes les séances inaugurales, était de présenter les règles de fonctionnement des COTEF, de communiquer sur les enjeux de qualification du territoire et de constituer des groupes de travail dédiés sur un (ou plusieurs) thèmes [Encadré n° 3.5]. En introduction de la séance, nous pouvions entendre que le lancement des COTEF se situait dans « *un état d'urgence sociale au fait que beaucoup de jeunes sortent du système scolaire sans qualification et sans perspective d'insertion durable* ».

Encadré n° 3.5. Compléments aux règles initiales des COTEF (discours inaugural)

Objectifs de la Région en mettant en place les COTEF

- faire mieux connaître les orientations arrêtées au niveau régional en matière de formation professionnelle ;
- inscrire l'action de la Région au plus près du terrain afin d'assurer une meilleure prise en compte des spécificités de chaque territoire ;
- assurer pleinement sur chaque territoire le rôle de chef de file de l'ensemble des politiques de formation que la loi attribue à la Région ;
- faire en sorte que les contrats de territoire (relatifs aux intercommunalités pays et agglomérations) dont les avenants sont en cours de discussion intègrent mieux la dimension ressources humaines ;

- mettre en œuvre la démocratie participative qui formellement est un principe de l'ensemble des politiques régionales, en associant au processus décisionnel les partenaires et les usagers des dispositifs de la Région.

Les attendus des COTEF

« Le COTEF n'est pas une instance de décision mais un lieu d'expression, de discussion et de propositions autour des questions de formation professionnelle. Il n'a pas vocation à se substituer aux équipes territoriales, instance technique co-animée par les services de la Région et de l'État qui continuent à fonctionner et dont les travaux doivent alimenter les débats du COTEF ».

La constitution des COTEF

« Les COTEF ont vocation à rassembler sur un territoire correspondant en principe aux zones d'emploi de l'Insee l'ensemble des acteurs concernés par des problématiques de formation professionnelle. […] Dans le cadre ainsi défini est invité aux réunions COTEF l'ensemble des acteurs économiques et sociaux concernés par les questions de formation ».

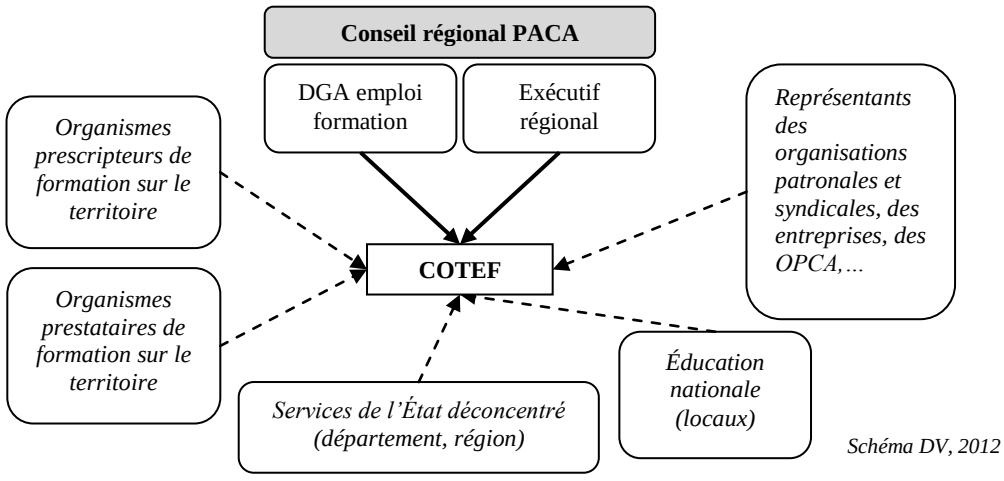
Parmi les membres présents à la séance inaugurale, les prestataires de la Région étaient les plus nombreux (plus de 50% des participants) mais ils n'ont quasiment pas pris la parole. « *Nous étions venus pour écouter* » nous précise un responsable d'organisme de formation. Le reste de l'assistance était composé des représentants locaux des institutions et organismes nationaux : ANPE, ASSEDIC, DDTEFP, service de la Préfecture, chefs d'établissements et représentants des CIO et MGI de l'Éducation nationale. Des partenaires locaux participaient également : quelques techniciens du Conseil général des Bouches-du-Rhône (service insertion), de la politique de la ville (groupements d'intérêt public – GIP – « grand projet de ville » et « politique de la ville »), du PLIE et d'Euroméditerranée.

Il est cependant difficile d'établir avec certitude la liste des participants[253]. Le système mis en place par les services de la Région ne permet pas de la connaître avec précision. En effet, l'organisation administrative de la DFA ne préconisait pas de tenue de listes permettant de recenser les invités, les membres présents ou absents, les excusés. La liste de départ était celle des organismes conventionnés par la Région dans le cadre des différents dispositifs des programmes de formation, d'insertion et d'emploi, mise au point par les chargés de mission. Les institutions locales, départementales et régionales étaient ensuite ajoutées. Il s'agit d'un principe de liste ouverte où, selon les propos de la Présidente du COTEF : « *J'invite tous ceux qui font quelque chose sur l'emploi à Marseille* ». Des invitations officielles sont néanmoins adressées par courrier postal et courrier électronique.

[253] Le nombre de personnes ayant émargé sur la liste de présence était de 125, sans pour autant que l'émargement ait été systématique pour tous les présents.

Il faut noter l'absence des autres conseillers régionaux implantés sur Marseille bien qu'ils aient été invités. En revanche, alors que l'État avait pris position contre les COTEF, cette première séance de Marseille a été marquée par une participation active des services de l'État (Rectorat, DDTEFP, services de la jeunesse et des sports, de l'agriculture) et du SPE. Par ailleurs, du fait du statut de capitale régionale de Marseille, nombre d'organisations régionales de tous ordres (FSU, CFDT, CGT, AGEFOS, CESR, UROF, OPCA, branches professionnelles,…) sont venues pour prendre connaissance du projet d'ensemble du Conseil régional pour les COTEF. Sur seize interventions recensées dans le compte-rendu de la séance, treize leur sont imputées. En ce sens, le COTEF joue pleinement son rôle de véhicule de l'information.

Figure n° 3.3. Lancement du COTEF de Marseille par le Conseil régional
En trait plein : les acteurs fondateurs, en pointillés, les membres associés.



3.1.4.2. Les ressources cognitives mobilisées : régionales et locales

Aucune ressource financière particulière n'est affectée au fonctionnement des réunions plénières et des groupes de travail. Les services du Conseil régional et plus particulièrement la direction de la formation et de l'apprentissage conduisent l'animation technique et administrative. Ce sont ici les ressources cognitives qui ont d'emblée fait l'objet d'un enjeu particulier. Celui-ci a été d'autant plus fort qu'il existait dans les services de l'État un diagnostic très complet sur lequel se construisait le projet de Maison de l'emploi.

Le Conseil régional (la direction générale adjointe en charge des questions d'emploi et de formation), dans un double souci de se démarquer de l'État et de standardiser ses prestations sur l'ensemble des COTEF a fait appel aux services de l'OREF, l'observatoire régional des métiers, pour présenter lors de la séance inaugurale de chaque COTEF les enjeux de qualification propres au territoire de référence, enjeux enrichis de la vision qu'a le Conseil régional des solutions à apporter[254].

Au cours de l'année 2004, l'ORM avait mis à jour ses tableaux d'indicateurs standardisés caractérisant la relation entre la formation et l'emploi de façon homogène par zone d'emploi de la région et permettant les comparaisons entre zones d'emploi et vis-à-vis des départements et de la Région. Les principales caractéristiques socio-économiques de chaque zone d'emploi en matière de marché du travail, activités économiques, effectifs inscrits en formation, niveau de vie des populations, y sont présentées et analysées.

Ce travail a permis de dégager les chiffres clés et les spécificités de chaque zone d'emploi par rapport à une moyenne régionale. Six enjeux de qualification ont été identifiés en région PACA (Vial 2005) : l'accès des jeunes au premier niveau de qualification, l'élévation du niveau de qualification, le développement de l'appareil de formation professionnelle, la professionnalisation, l'acquisition d'une double compétence et la réinsertion professionnelle [Encadré n° 3.6]. Chacun de ces enjeux se décline de façon plus ou moins marquée par zone d'emploi. Les résultats obtenus ont été présentés lors de la séance plénière de lancement de chaque COTEF[255].

Ce fut l'occasion à Marseille comme ailleurs, de confronter ces résultats à ceux du diagnostic conduit par l'équipe territoriale du SPE et par là même de réinstaurer un dialogue local entre État et Région, là où il n'avait pas été possible d'obtenir un accord régional.

[254] Il peut en effet paraître paradoxal de s'adresser à un centre de ressources commun à l'État et à la Région et avoir pour objectif de se démarquer de l'État. L'OREF dispose d'une banque de données régionales à même d'apporter les composantes du diagnostic et son savoir-faire en la matière n'est plus à démontrer. Le Conseil régional s'est en revanche fortement impliqué aux côtés de l'équipe de l'ORM pour la phase de formulation des enjeux de qualification sur les différents territoires.

[255] L'ensemble de ces fiches par zone d'emploi sont réunies dans une publication de l'ORM : *Perspectives territoriales emplois et qualifications, synthèses des 22 zones d'emploi de la région PACA*, 2006, ORM, Marseille, 146 p.

Encadré n° 3.6. Les enjeux de qualification de la région PACA (ORM)

L'accès des jeunes au premier niveau de qualification

Face aux difficultés d'insertion des personnes non qualifiées, il s'agit de permettre aux jeunes de 16 à 25 ans, sortis du système éducatif sans aucun diplôme ou avec le brevet des collèges, d'accéder à une qualification professionnelle au moins de niveau V.

L'élévation du niveau de qualification

Face à la part et au développement des emplois de cadres et de professions intermédiaires, il s'agit de permettre aux personnes ayant le premier niveau de formation d'accéder à un niveau supérieur.

Le développement de l'appareil de formation professionnelle

Là où les 16-35 ans sont nombreux et où la demande de formation est en croissance, il s'agit de renforcer les capacités d'accueil dans les dispositifs d'accès à une qualification professionnelle.

La professionnalisation

Face à la montée des exigences en qualification professionnelle, il s'agit d'apporter aux moins de 35 ans dotés d'un seul bagage scolaire généraliste (brevet des collèges ou bac général) la possibilité de renforcer leur savoir-faire professionnel.

L'acquisition d'une double compétence

Dans une région très marquée par les activités touristiques engendrant une forte saisonnalité de l'emploi, il s'agit de permettre aux saisonniers d'acquérir une double compétence en vue de faciliter leur mobilité professionnelle et géographique.

La réinsertion professionnelle

Face à l'importance des populations tributaires de l'aide sociale, il s'agit d'aider les personnes les plus éloignées de l'emploi à se remettre dans une perspective d'insertion par l'accès aux qualifications.

3.1.4.3. Des freins : entre tensions inter institutionnelles et flou opérationnel

Les freins à la mise en place des COTEF sont de deux ordres : l'un est de type relationnel, l'autre est de nature opérationnelle. Les difficultés rencontrées lors de la phase préliminaire au vote de la délibération[256] ont laissé des traces et en particulier dans les services de l'Éducation nationale et de l'administration décentralisée du ministère de l'emploi. Ces deux administrations ont diffusé des mots d'ordre auprès de leurs agents pour se tenir en retrait des COTEF et en particulier des séances inaugurales. Ces mots d'ordre ont été diversement suivis et en particulier à Marseille puisque bon nombre d'administrations départementales et régionales se sont servi de ce COTEF comme « COTEF test ». La proximité géographique a facilité la présence de

[256] Se reporter au chapitre II.

nombreux fonctionnaires de l'État, certains ont même participé activement en prenant la parole.

Des tensions persistantes entre les élus et les services du Conseil régional se sont répercutées sur l'ambiance générale des séances inaugurales. Ainsi les élus et les services liés aux questions d'éducation, de formation professionnelle et d'apprentissage, d'emploi, ne se positionnaient pas de la même façon, certains voulant mettre l'accent sur la formation et ses dispositifs, d'autres sur la relation entre formation et emploi, d'autres encore sur le couple éducation et formation. La Présidente du COTEF de Marseille a pris une position d'ouverture en invitant « *tous les acteurs concernés* » mais chez les acteurs, la ligne de la Région est apparue comme très confuse, les entrainant dans une sorte d'*a priori* défavorable sur ces COTEF. Par exemple, un responsable de centrale syndicale, dans son compte-rendu de participation au COTEF de Marseille note « *COTEF … une accumulation d'incohérences…* ».

Sur un plan plus opérationnel, le concept même du COTEF a alimenté des difficultés de compréhension des objectifs et des fonctions des assemblées plénières et des groupes de travail. La confusion, entretenue par les services de la Région eux-mêmes, sur ces rôles et la place réservée à la consultation des acteurs dans la préparation d'un PRF « territorial » a induit en erreur bon nombre de participants et en particulier les organismes de formation. Ce sentiment est ressorti de façon plus marquée sur Marseille puisque de nombreuses institutions régionales et départementales avaient choisi d'assister à cette assemblée plénière « pour voir et entendre ».

Le choix de regrouper en une seule entité un pilotage politique et l'animation d'un processus opérationnel des programmations du PRF s'est avéré être une réelle difficulté pour la mise en route des COTEF. Cette difficulté a été plus marquée à Marseille en raison de sa position de capitale régionale où siègent de nombreux organismes venus « en curieux » à la séance inaugurale.

3.1.4.4. Forum et instrument de territorialisation

Le premier forum a donc été la séance plénière inaugurale. Les prises de parole ont été essentiellement institutionnelles, exprimant la position de chacune des organisations. Ainsi le directeur de la Mission locale s'est inquiété du « *manque de cohérence entre les dispositifs auxquels doit faire face le public ce qui complexifie l'utilisation des*

services. Il s'interroge sur ce que sont ou ce que seront les relations entre le COTEF et l'équipe territoriale, le COTEF et la maison de l'emploi ». La représentante des ASSEDIC « *souligne la volonté de l'ASSEDIC Provence de se concerter avec la Région sur l'élaboration de réponses partagées* », le représentant de l'Éducation nationale « *rappelle que l'Éducation nationale se préoccupe des jeunes qui sortent sans qualification et qu'actuellement elle s'attache à les recenser. De plus pour répondre aux besoins de formation de ces jeunes, trois types de réponses sont apportées à ce jour : en augmentant les places de CAP*[257] *en formation initiale […], en développant les actions de la MDI*[258] *[…] et par le biais du PRF sur lequel se positionne les GRETA* ».

Ces citations sont extraites du compte-rendu de la séance inaugurale réalisé par le Conseil régional. Les prises de position des partenaires sont ainsi reportées, chacun prenant soin de rappeler ce qu'il a fait sous sa propre responsabilité et en partenariat avec le Conseil régional. Il n'y a pas eu de débat contradictoire, plaçant ainsi la séance dans le registre du forum de communication.

Ce forum a été prolongé par les séances de groupes de travail. Le thème de ces groupes a été proposé par la Présidente :

- *La construction d'un parcours de formation : quelles articulations pourraient être initiées entre réponses à caractère social et/ou éducatif et réponses de formation professionnelle ? (ce groupe s'est réuni le 12 septembre 2006).*
- *L'accès aux premiers savoirs : quelle synergie entre les acteurs sur le territoire ? quelle mise en œuvre des parcours de formation ? (ce groupe s'est réuni le 29 juin et le 18 septembre 2006)*
- *L'accueil, l'information et l'orientation : quelle articulation entre le dispositif de formation initiale et ceux destinés aux demandeurs d'emploi ? quel travail avec les branches professionnelles pour mieux informer et mieux accompagner les personnes dans la construction du projet professionnel ? (ce groupe s'est réuni les 12 septembre 2006)*

Compte-rendu de la séance plénière du 8 février 2006 du COTEF de Marseille

Les thèmes n'ont pas fait l'objet de débat particulier. Les réunions de ces groupes se sont tenues en juin et en septembre 2005 et ont chacune réunit une quarantaine de personnes : des représentants des organismes de formation et des prestataires de l'accueil information orientation (AIO), le centre régional de l'illettrisme, la MGI, les coordonnateurs emploi formation de la DDTEFP, la mission locales, le PLIE, le

[257] Certificat d'aptitude professionnelle.
[258] Antenne départementale de la mission générale d'insertion de l'Éducation nationale.

Conseil général 13, un représentant de la CFDT, le GIP politique de la ville, le PDITH[259] 13.

Pour le groupe « accès aux premiers savoirs » trois questions ont été portées à l'ordre du jour : affiner la cartographie de l'offre, définir les principes d'une animation territoriale et conduire une réflexion sur les outils utilisés. En grande partie il s'agissait d'échanges d'informations générant une interconnaissance accrue des dispositifs et des acteurs.

Le COTEF s'inscrit également dans le prolongement des groupes techniques locaux (GTL) qui avaient engagé les prescripteurs et les organismes de formation dans la voie d'une construction « descendante » de la commande publique de formation. L'animation, la gestion et le suivi du programme régional de formation sont assurés par les trois agents de mission de la mission territoriale du Conseil régional. Pour eux, le changement intervenu entre l'organisation en GTL et celle qui a suivi, en COTEF, tient au fait que la présidence soit assurée par un conseiller régional. Ils y ont vu une reconnaissance par l'exécutif régional de leur travail d'animation sur les territoires. Pour le reste, leur travail reste inchangé, basé sur la gestion de la commande publique de formation. Le COTEF est devenu l'unité de base de la territorialisation des politiques régionales en lieu et place du GTL.

Les tensions au sein des COTEF interrogent la pertinence de ce double jeu qui leur est attribué et qui freine le développement d'une transversalité de l'action publique des trois secteurs d'intervention. Au final, cette mise en place du COTEF se fait « en dehors » des préoccupations de développement économique : le périmètre retenu n'est pas celui d'une intercommunalité associée à un projet pour le territoire et les questions d'emploi ne sont pas mises en avant, hormis par la volonté de la présidente du COTEF de Marseille, elle-même investie de la délégation à l'emploi auprès du Président du Conseil régional. C'est bien ici la formation professionnelle et la gestion de ses dispositifs qui est mise en avant, le développement de l'accès à l'emploi reste un objectif lointain, plutôt abordé à travers l'idée de la sécurisation des parcours professionnels. Le COTEF est inscrit dans une forte dépendance de sentier induite *de*

[259] Programme départemental d'insertion des travailleurs handicapés.

facto par la persistance d'une organisation politique et organisationnelle très cloisonnée du Conseil régional.

3.1.5. Pour un CLEE : quelle alliance entre le patronat et l'Éducation nationale ?

Absents tous deux des phases préparatoires des MDE, des COTEF en général, mais aussi de certains PRIDES, l'Éducation nationale et le patronat se sont rapprochés autour de l'installation des CLEE dans l'académie d'Aix-Marseille. Trois bassins d'éducation et de formation se répartissaient le territoire marseillais, il en a été de même pour les CLEE conformément aux recommandations du Recteur.

Notre observation a porté sur le CLEE de Marseille centre. Il a pris forme à compter de la rentrée scolaire 2006/2007 alors que celui de Marseille Nord – plus proche géographiquement et fonctionnellement des poches d'activités formées par les deux zones franches urbaines de ces quartiers – avait démarré au cours de l'année 2004/2005. Le potentiel de participants de l'Éducation nationale au CLEE de Marseille-centre est formé par les collèges, lycées et CIO des arrondissements 1 à 9, 12 et 14, ce qui représente 19 collèges publics et 23 privés, neuf lycées publics et 19 privés (général et/ou technologique), six lycées professionnels publics et neuf privés, soit environ 90 personnes venant en représentation de ces établissements (principaux de collèges, proviseurs de lycées, etc.).

Du côté du patronat, le potentiel est très vaste. Il ne s'agit pas de relever d'une entreprise située sur le périmètre du bassin d'éducation et de formation ou de relever d'une branche professionnelle en lien avec l'activité dominante du lycée professionnel. L'entrée dans le CLEE pour le patronat se fait sur la base du volontariat, l'information circulant essentiellement par le bouche à oreille dans les réseaux de chefs d'entreprise ou de parents d'élèves.

Encadré n° 3.7. Points de repère du CLEE de Marseille centre

Année scolaire 2004/2005 : début de la mise en œuvre des CLEE dans l'académie d'Aix-Marseille

Septembre 2006 : démarrage des activités du CLEE de Marseille centre

3.1.5.1. Une coordination académique, une animation déconcentrée

Au sein du rectorat, le développement de la démarche des CLEE sur chaque bassin d'éducation et de formation a été confié par le Recteur à la délégation académique à l'enseignement technique (DAET) au titre de sa mission de gestion des relations avec le monde professionnel. La mission attribuée comporte également la coordination de l'ensemble des CLEE de l'académie, l'élaboration d'une charte et l'animation de la relation avec les instances régionales et départementales de la représentation patronale.

L'idée de développer des relations de proximité entre chefs d'entreprise et chefs d'établissement indépendamment de toute représentation professionnelle, syndicale, corporatiste ou politique, a écarté d'emblée les branches professionnelles et les organismes consulaires départementaux et régionaux de l'organisation des CLEE.

Les branches et les chambres consulaires sont par ailleurs investies dans d'autres dispositifs de coopération avec l'Éducation nationale à travers des accords-cadres nationaux pour les branches professionnelles par exemple, déclinés ensuite par académie. L'académie d'Aix-Marseille a ainsi des conventions spécifiques avec les branches professionnelles (chimie, plasturgie, métallurgie, industries agro-alimentaires pour ne citer que les principales) ou de grandes entreprises nationales (Véolia, EDF par exemple).

Pour garantir cette neutralité, bien que ce soit l'Union patronale régionale (UPR) qui ait la charge de l'animation conjointe du dispositif avec l'Éducation nationale, il a été entendu que les chefs d'entreprise participeraient en leur nom propre et non au titre d'une organisation. Le chargé de mission de l'UPR en charge du dossier insiste sur l'aspect « bonne volonté » qui a été privilégié dans les sollicitations des chefs d'entreprise et non l'aspect institutionnel en particulier l'appartenance au MEDEF ou à la CG PME. Les chefs d'entreprise sont souvent venus par le biais de l'association jeunesse et entreprises (AJE) qui prône le bénévolat dans le rapprochement entre le monde de l'école et le monde de l'économie. Le premier co-animateur du CLEE a été choisi parmi ses membres.

Le Recteur pour sa part a confié la co-animation de chaque CLEE de l'académie à un proviseur de lycée professionnel, par ailleurs animateur du bassin d'éducation et de formation et aguerri à la conduite de relations partenariales avec des entreprises locales.

> *« Le Recteur avait plutôt choisi des proviseurs de lycée professionnel ou de lycée technologique parce que par notre fonction et le type d'établissement dans lesquels on était, on avait l'habitude d'avoir des relations avec le milieu des entreprises ».*
>
> *Animateur du BEF Marseille centre, proviseur de lycée professionnel, co-animateur du CLEE.*

Il s'agit plus d'une démarche pour amorcer des relations partenariales que de l'instauration d'une nouvelle organisation. L'absence de règles formelles a laissé chaque couple d'animateurs libre de procéder comme il l'entendait pour amorcer son CLEE.

Figure n° 3.4. Le démarrage du CLEE de Marseille Centre
En grisé : les membres fondateurs.

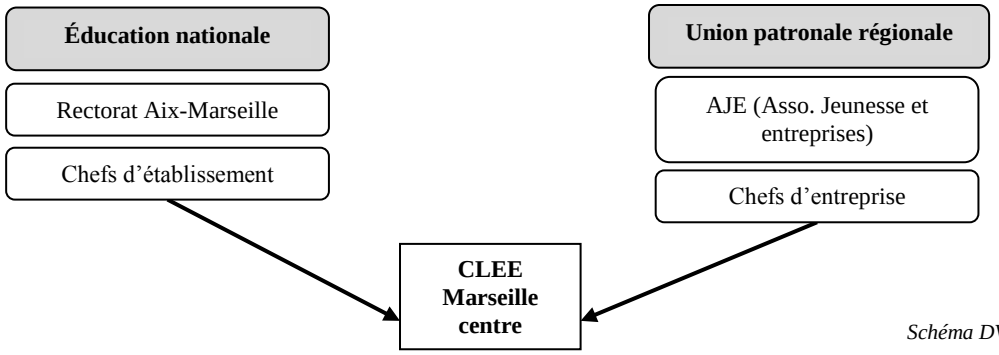


Schéma DV, 2012

3.1.5.2. La situation à Marseille

Pour développer le CLEE de Marseille centre, le chef d'établissement s'est appuyé sur l'expérience acquise lorsqu'il était proviseur adjoint d'un lycée dans le bassin d'éducation et de formation d'Aix-Gardanne-Pertuis au moment de la reconversion du bassin minier de Gardanne. Il avait rencontré à cette occasion le coordonnateur emploi-formation, devenu par la suite l'animateur coordonnateur des équipes territoriales sur Marseille. À cette date (début des années 2000) le lien avec les personnalités politiques de cette zone et les instances chargées du développement économique étaient fortes. Ce chef d'établissement précise :

> *« L'idée c'était de dire : 'nous en tant que politique on envisage des développements dans tel ou tel secteur, il serait peut-être utile qu'il y ait des formations qui se créent aussi dans ces secteurs dans les établissements'. Il y avait un partenariat avec le service de développement économique de la communauté du Pays d'Aix. L'idée c'était ça, plus des forums sur l'emploi. […] À l'époque j'avais trouvé des renseignements sur*

les sites internet de ce qui se faisait sur l'académie de Strasbourg mais je n'imaginais pas du tout que l'on serait amené un jour à créer ça de façon officielle de par la décision du Recteur ».

Le CLEE n'a pas démarré à partir d'une relation préexistante et du côté des chefs d'entreprise, les co-animateurs se sont succédé dans des laps de temps courts. Il y eut d'abord une représentation départementale en la personne du responsable de l'antenne départementale de l'AJE. Le relais a ensuite été pris par des chefs d'entreprise installés dans les zones franches et dans les zones d'activité des quartiers nord (Arnavaux, Saumaty) et normalement attachés au CLEE de Marseille-nord (littoral). Au cours des trois premières années scolaires de sa vie, le CLEE de Marseille centre a ainsi connu quatre co-animateurs différents dans les rangs des chefs d'entreprise et qui, de plus, ne relevaient pas du périmètre du bassin d'éducation et de formation.

« On a eu beaucoup de mal à créer le tissu relationnel avec les services économiques […] sur Marseille, on a aucun lien avec la Ville. Sur Aix, c'était une volonté politique et ils apportaient plus souvent leur soutien que ce soit au niveau culturel ou économique. Sur Marseille … mais c'est vrai que çà ne faisait pas partie du 'cahier des charges' des CLEE. On avait un bornage bien établi puisque l'interlocuteur devait être l'UPR, c'est quelque chose entre le Rectorat et l'UPR».

Animateur du BEF Marseille centre, proviseur de lycée professionnel, co-animateur du CLEE.

3.1.5.3. Des freins : peu de relais dans les milieux économiques et associatifs

Selon le chef d'établissement co-animateur du CLEE de Marseille-centre, la principale difficulté pour développer une activité avec des chefs d'entreprises sur ce bassin a résidé dans l'identification d'un tissu économique au sein duquel il serait possible d'interpeller des chefs d'entreprise. Il n'y avait pas dans cette zone d'activité économique dominante portée par de grosses entreprises qui auraient pu servir de levier sur lequel faire reposer des opérations de visite d'usine ou de découverte de métiers pour les collégiens et lycéens. Alors que les zones franches urbaines des quartiers nord avaient servi de moteur au lancement du CLEE de Marseille littoral dès 2004, dans le cas de Marseille-Centre, aucune activité ou dispositif ne permettait de prendre ancrage pour démarrer.

Il estime également que le manque de proximité avec les instances publiques comme les services du développement économique de la ville (autant de la part de la mairie

centrale que des mairies d'arrondissement) ou de la communauté urbaine, était un obstacle au démarrage du CLEE. Il ne semblait pas y avoir de difficulté à mobiliser les chefs d'établissement, du moins pour les lycées professionnels et technologiques mais plus pour les collèges et les lycées d'enseignement général.

Sans cet ancrage local dans le monde économique, le CLEE a eu beaucoup de mal à se développer.

Toujours selon le chef d'établissement, un autre facteur n'a pas facilité l'ancrage des CLEE dans le territoire et le tissu économique local. Il s'agit du statut de l'assistante administrative affectée à chacun des CLEE. Celle-ci bénéficie d'un contrat aidé (contrat d'accompagnement à l'emploi au moment de notre enquête), sur du temps partiel, à durée déterminée et non renouvelable. Il faut toute l'ingéniosité des chefs d'établissement pour trouver l'astuce qui va permettre de prolonger la mission avec la même personne. Sinon « *tout est à recommencer* [260]». Les chefs d'établissement ne restent pas non plus eux-mêmes très longtemps sur le même site mais la plupart parviennent à réaliser leur mutation au sein du même bassin d'éducation et de formation. La connaissance du tissu local reste le principal atout pour développer le CLEE mais parfois, le fonctionnement de l'Éducation nationale rompt cette dynamique de capitalisation de la connaissance.

3.1.5.4. Se constituer un carnet d'adresses

Durant cette phase de lancement peu de ressources cognitives sur les caractéristiques locales du territoire ont été mobilisées. Il a plutôt été question pour le chef d'établissement de trouver des co-pilotes ayant un bon carnet d'adresses permettant de solliciter de nombreux chefs d'entreprise afin de développer les actions de partenariat local pour la semaine école-entreprise et les animations dans le cadre des modules de découverte professionnelle dans les classes de troisième.

Le processus par lequel s'établit le CLEE diffère de ceux des COTEF, MDE et PRIDES dans la mesure où il ne s'agit pas pour les acteurs de s'approprier des « règles constitutives ». Pour eux il est davantage question de s'engager dans une démarche

[260] Propos recueilli auprès du chef d'établissement co-animateur du CLEE de Marseille centre.

selon des principes généraux énoncés par le Recteur qui a voix d'autorité sur les chefs d'établissement. Leur participation semble acquise *a priori* mais celle-ci est liée, tout comme celle des chefs d'entreprise, à leur charisme en matière de diffusion d'informations pouvant aider les jeunes dans leurs choix d'orientation. Dans ce contexte, les relations déjà établies entre chefs d'entreprise et chefs d'établissement servent d'ancrage, et c'est ce sur quoi s'est appuyé le Recteur en proposant l'animation des CLEE à des proviseurs de lycées professionnels.

Ce lien entre chefs d'établissement et chefs d'entreprise s'établit dans la proximité géographique (les entreprises dans un périmètre restreint autour de l'établissement) ou autour d'une filière support (charpenterie de marine par exemple) qui ne nécessite pas que les entrepreneurs soient situés dans le bassin d'éducation et de formation auquel appartient le lycée.

Le CLEE a la particularité de ne pas avoir de règles constitutives formelles et sa mise en place n'est que le résultat d'une démarche entreprise par le chef d'établissement moteur (dans d'autres lieux comme à Manosque dans les Alpes de Haute-Provence, la démarche a plutôt été initiée par des chefs d'entreprise mais d'une façon générale, c'est rarement une initiative conjointe). Les relations de proximité sont primordiales dans l'amorce du dispositif et leur absence est un réel obstacle. Les investissements des personnes sont souvent liées à leur passé et à leur charisme dans le travail de rapprochement entre école et entreprise en vue de faciliter l'insertion des jeunes locaux. Dans ce contexte, les éléments de connaissance du territoire sont peu mobilisés.

Pour le chef d'établissement support, la co-animation du CLEE s'inscrit naturellement dans la feuille de route de l'animation du bassin d'éducation et de formation. À ce titre, le CLEE apparaît comme un levier pour tenter de raisonner au mieux la carte des formations sur le bassin : le lien établi avec les chefs d'entreprises contribue à améliorer la connaissance du tissu productif local et les besoins en termes de compétences. Il n'est cependant pas établi de lien direct entre l'activité du chef d'établissement en tant que co-pilote du CLEE et la pertinence de l'offre de formation professionnelle sur le bassin. Le CLEE, très axé sur le monde de l'éducation se positionne davantage comme instrument d'intermédiation entre la formation et l'emploi, via le développement de la qualité de l'insertion dans la vie active pour les

jeunes du bassin[261], quel que soit l'emploi visé et sa qualité. L'activité du CLEE est cependant révélatrice du dynamisme économique de la zone considérée, ce qui permet d'ajuster localement les politiques éducatives.

Inversement, bien qu'il ne soit pas établi de lien direct entre les activités du CLEE et l'embauche par les entreprises de jeunes issus du bassin d'éducation et de formation, on peut supposer qu'en participant aux différentes actions avec les jeunes, les chefs d'entreprise acquièrent davantage de connaissances sur les compétences des jeunes et sont plus à même de les considérer comme un vivier de recrutement potentiel.

Au terme de cette période (2005-2008), Marseille dispose ainsi d'une MDE, d'un COTEF, de plusieurs PRIDES[262] et CLEE[263], tous établis autour d'un référentiel initial de développement de l'accès à l'emploi dans une perspective partenariale, plus ou moins pris en compte dans l'instrumentation qui en est faite. Si l'on retient l'emploi, la formation, l'insertion et l'économie comme étant les quatre grandes thématiques sur lesquelles reposent le développement des initiatives observées, l'observation de terrain nous conduit à la conclusion qu'aucun de ces instruments ne couvre la totalité des champs (Vial 2009) [Tableau n° 3.1].

Tableau n° 3.1. La prise en compte des thématiques liées au développement de l'accès à l'emploi

Thématiques	**COTEF**	**MDE**	**PRIDES**	**CLEE**
Dominantes	Formation	Emploi	Économie	Économie
Secondaires	Insertion Emploi	Insertion Économie	Emploi Formation	Insertion Formation
En retrait	Économie	Formation	Insertion	Emploi

Il résulte également de l'observation du travail des acteurs, que les quatre dispositifs locaux n'ont d'autres liens entre eux, au moment de leur mise en route, que la présence simultanée de certains acteurs dans plusieurs dispositifs. Les figures 3.1 à 3.4 présentées dans cette section restent indépendantes les unes des autres, comme juxtaposées dans un même espace.

[261] Certaines actions pilotées par les CLEE consistent à organiser des simulations d'entretien d'embauche. Se reporter au Chapitre IV.
[262] Tous les PRIDES (29) ont des entreprises adhérentes dont le siège social est situé à Marseille.
[263] Au final, Marseille et son agglomération est couverte par trois CLEE.

Cette configuration est confortée par une chronologie de l'apparition des instruments dans laquelle les acteurs non impliqués dans l'un se positionnent ensuite en *leader* dans un autre : le Conseil régional, écarté des MDE, s'investit dans le COTEF ; l'Éducation nationale et le patronat qui en ont été écarté s'investissent dans le CLEE, etc. Chaque acteur se place ainsi dans chaque instrument, en lien avec ses prérogatives plus anciennes. Cette phase de mise en route est en effet fortement marquée par les apprentissages du passé qui servent cependant de base à l'installation des nouvelles règles, comme ce fut le cas par exemple pour le PRIDES Pôle services à la personne.

Qu'en est-il, dans ces conditions, de l'action collective en faveur du développement de l'accès à l'emploi sur un territoire censée nourrir la construction d'un nouvel espace fonctionnel ?

3.2. Agir ensemble : la coordination en question(s)

L'observation comparée des phases d'émergence et de démarrage effectif de chacune des quatre initiatives pour coordonner les acteurs sur l'espace marseillais apporte des éléments de compréhension des mécanismes de rencontre entre des idées portées par des promoteurs et des intérêts d'acteurs locaux. La mise à disposition des quatre *corpus* de règles vient outiller ce processus.

L'objectif commun de développement de l'accès à l'emploi est perceptible dans les dispositifs même si celui-ci se décline de différentes façons par combinaison des secteurs de l'action publique : le PRIDES met davantage l'accent sur le développement économique, le COTEF sur la formation professionnelle, la MDE sur l'amélioration de l'insertion, voire la création d'emploi, et le CLEE sur la qualité des relations entre le monde de la formation et le monde de l'économie, voire sur la qualité de l'insertion.

Nous défendons l'idée que cet objectif très général de développement de l'accès à l'emploi recouvre d'autres référents secondaires susceptibles de passer au premier rang : par exemple, à travers les COTEF, le Conseil régional chercherait à asseoir sa légitimité dans un ancrage local qu'il n'a pas par ailleurs, alors que pour le SPE et les collectivités engagées dans la MDE comme pour les entreprises constitutives des PRIDES, il s'agirait de capter davantage de ressources financières.

Autrement dit, pour un dispositif, l'objectif affiché de coordonner « pour agir ensemble » semble secondaire vis-à-vis de celui de la recherche d'un ancrage local par l'État ou la Région et sa légitimité est suspendue à la capacité de ce dispositif à mobiliser des ressources cognitives et/ou financières au bénéfice des acteurs locaux. À cela, il faut ajouter le fait que chaque dispositif local dispose de ses propres moyens techniques et procéduraux liés aux règles constitutives et susceptibles de fabriquer une instrumentation particulière du référent commun. Ainsi, chaque dispositif a un référentiel instrumental privilégié pour contribuer à la construction de l'espace fonctionnel (c'est le cas par exemple du programme régional de formation – PRF – pour le dispositif des COTEF).

Nos arguments s'articulent autour de trois axes pour lesquels nous prolongeons l'analyse conduite au chapitre précédent qui tend à distinguer les trajectoires des MDE et PRIDES de celles des COTEF et CLEE, les premiers étant soumis à des règles constitutives plus contraignantes que les seconds[264] :

- l'objectif de développement de l'accès à l'emploi viserait en premier lieu à optimiser les ressources ;
- une place privilégiée est accordée dans chaque dispositif au processus de diagnostic sur lequel se construit un discours légitimant le besoin de l'action publique mais qui ne conduirait pas systématiquement à une action commune ;
- la nature des « règles constitutives » impacte la configuration des acteurs en créant de nouvelles relations entre eux et modifiant les modes de régulation. Dans ce processus, le rôle et la place pris par les promoteurs des initiatives revêt une importance particulière.

3.2.1. Variations sur le « développement de l'accès à l'emploi »

L'État et la Région, promoteurs des dispositifs locaux, ont ainsi traduit le référentiel général de développement de l'accès à l'emploi en référentiels plus instrumentés (MDE, PRIDES, COTEF et CLEE) selon leurs propres intérêts et leurs prérogatives plus anciennes.

[264] Se reporter au tableau n° 2.5.

Le récit de la genèse des dispositifs sur le territoire marseillais nous met en présence de quatre interprétations instrumentalisées du référentiel qui mettent l'accent soit sur la formation, soit sur l'emploi (voire sur l'insertion prise comme médiation entre formation et emploi) ou sur le développement économique, en fonction de l'organisation qui assure le pilotage de sa mise en œuvre. Cependant, la diversité des modes opératoires rencontrés nous incite à penser que cet objectif de développement de l'accès à l'emploi, qui certes occupe une place centrale, croise une autre dynamique : celle de la perception qu'ont les acteurs de la façon de conduire l'action publique afin d'en tirer le meilleur profit pour leur propre légitimité et leur situation de *leadership* sur le terrain. Cette façon de faire est davantage centrée sur la captation de ressources financières et sur la communication politique pour les uns, sur la création d'une atmosphère favorable à la coordination ultérieure pour les autres.

Si les promoteurs initiaux des « modèles-types » sont le Conseil régional - dans ses deux composantes organisationnelles formation et développement économique - et l'État - dans ses deux composantes administratives de l'Éducation nationale et du Ministère du travail et de l'emploi -, les promoteurs « de second rang [265]», initiateurs des dispositifs locaux sur Marseille, sont plus nombreux et introduisent de nouveaux intérêts : il s'agit d'une part de la Ville de Marseille (dans le cadre de la MDE) et d'autre part du monde économique, qu'il soit pris dans son ensemble par l'intermédiaire du MEDEF comme dans les CLEE, ou partiellement autour de filières comme dans le PRIDES pôle services à la personne.

La courte socio histoire de Marseille présentée ici (1995-2004) qui précède la mise en route des projets de dispositifs locaux montre que la Ville – comme toutes les communes - ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour agir seule dans le cadre de la lutte contre le chômage. Par le passé ses intérêts ont plusieurs fois croisé ceux des financeurs – Europe, État, Région, Département – porteurs de multiples dispositifs (PLIE, rénovation urbaine et politique de la ville, Cité des métiers,…).

Le principe même du financement de la MDE repose sur la notion de co-financement c'est-à-dire sur le principe que là où les fondateurs mettent un euro, l'État met un euro. L'apport de l'État est calculé, au moment du lancement des MDE, sur la base de la

[265] Nous désignons par « promoteur de second rang », les acteurs relais qui localement font le travail de mobilisation des acteurs locaux en lien avec les concepteurs des « règles constitutives » des quatre « modèles-types ».

valorisation du temps passé par les différents membres fondateurs dans le travail quotidien de la MDE, temps inscrit sur la feuille de route à la base de la labellisation. C'est cet argument que les élus ont retenu pour accepter le projet, associé à l'injonction du gouvernement : selon ses dires, la conseillère municipale de Marseille en charge du suivi du projet entre 2005 et 2007 s'est appuyée sur « *la manne financière supplémentaire qui était apportée au territoire* » pour obtenir l'accord du Conseil municipal.

On comprend mieux pourquoi s'est développée dans les premiers mois qui ont suivi l'annonce de la création des MDE du Plan de cohésion sociale une course au « bon dossier » dans laquelle quelques bureaux d'études et cabinets privés se sont largement investis. Certains de ces cabinets étaient porteurs d'une logique de sollicitation maximale des crédits de l'État en établissant une feuille de route sur-estimant la participation des partenaires au travail quotidien de la MDE (une des MDE de PACA a été dans cette situation) ; alors que d'autres ont préféré établir les feuilles de route en fonction du temps réel apporté par les partenaires.

Selon les rédacteurs du projet de la MDE de Marseille (Ville, DDTEFP et ANPE), le choix du positionnement pour Marseille a nécessité de plus longues négociations que la définition du contenu même des actions portées par la MDE. L'ANPE, la DDTEFP et la Ville ont largement contribué à l'animation de ce débat mais aussi les partenaires les plus proches : AFPA, AGAM[266], Mission locale,… ayant eux-mêmes à gagner des « parts de marché », qui sur la formation, qui sur l'observation du marché du travail, qui sur l'insertion, ….

Ainsi les arguments d'appel des acteurs locaux pour constituer la MDE ont été essentiellement financiers et de ce fait, incitatifs. Les « règles constitutives » des MDE ont rapidement formé un cadre d'opportunité pour la Ville de Marseille. Elle n'est d'ailleurs présente – au titre de promoteur de « second rang » - ni dans le CLEE de Marseille centre, ni dans le PRIDES PSP, ni dans le COTEF de Marseille, ce qui tend à valider l'hypothèse selon laquelle elle s'est investie prioritairement dans ce qui lui permettait de capter le maximum de ressources financières externes.

Par ses règles propres, le dispositif de la MDE allait donc à la rencontre des intérêts de la Ville. D'une part il permet d'apporter des éléments de réponse aux habitants sur la question de l'accès à l'emploi à moindres frais pour la Ville. D'autre part, il permet de

[266] Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise.

gérer toute une communication sur son investissement légitime dans les questions d'emploi sans prendre de risques inutiles et ce, à faible coût. C'est ainsi par exemple que la MDE produit des plaquettes de bilan annuel, éditées sur papier cartonné et en couleurs, avec éditorial et photo de l'adjoint conseiller municipal président de la MDE. La communication politique occupe ici une place très importante et contribue à la recherche de « *success story* » de l'équipe municipale en place en vue des prochaines élections.

L'occasion de capter de nouvelles ressources est aussi un des objectifs poursuivis par un réseau *ad 'hoc* dans le cadre de la mise en place d'un PRIDES. Le développement de l'accès à l'emploi est bien l'objectif principal affiché. Mais les réseaux sollicités entendent bien, par leur participation au dispositif des PRIDES, élargir leur part de marché. Les entreprises adhérentes au PRIDES Pôle services à la personne interrogées sur ce point en témoignent. D'une part, le PRIDES est la porte d'accès aux ressources financières de la Région que ce soit les prêts à taux zéro, le financement d'actions collectives de professionnalisation des salariés, les aides à l'exportation (moins prégnantes pour le secteur des services à la personne) ou encore les aides au développement de la responsabilité sociale des entreprises (RSE). D'autre part, le Conseil régional entendait bien faire du PRIDES l'organe de structuration de la filière des services à la personne au niveau régional, ce qu'il est effectivement devenu dès lors qu'il a capté également les ressources financières de l'agence nationale des services à la personne, de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que du FEDER[267], sur les lignes spécifiques aux activités de services à la personne.

Les entreprises profitent de l'effort significatif de la Région en matière de communication sur les PRIDES. Celle-ci porte sur la pertinence des aides régionales apportées au secteur marchand pour le développement de l'emploi et de sa qualité, mais aussi sur la structuration de « filières économiques régionales » qui cassent la logique, voire le monopole, des branches professionnelles.

La captation de nouvelles ressources se lit aussi dans les objectifs de l'État à travers leur présence dans la MDE mais sous une autre forme. Il s'agit d'attirer vers le service public de nouveaux acteurs dont la présence permet d'apporter de nouvelles ressources financières ou cognitives et augmenter ainsi les chances d'apporter des solutions à

[267] Tous les PRIDES bénéficient de co-financement européen dans le cadre du FEDER.

l'objectif très général de développement de l'emploi. C'est par exemple le cas en tentant de rapprocher en un même lieu les missions de l'ANPE et celles des ASSEDIC dans le cadre des MDE.

Le développement de l'accès à l'emploi est également en toile de fond des COTEF et CLEE mais reste plus éloigné des objectifs opérationnels initiaux. Contrairement à la MDE et au PRIDES qui entrent dans le nouvel « espace fonctionnel » par le biais du marché du travail c'est-à-dire par l'axe emploi – développement économique, les COTEF et CLEE y entrent par l'articulation entre la formation et l'emploi, voire la qualité de l'insertion. L'objectif des interventions vise plus directement les ressources humaines et les compétences qu'elles détiennent, moins la création de nouveaux emplois. La recherche d'une meilleure efficacité des dispositifs est un objectif majeur et celui-ci est fortement associé à l'idée que la proximité géographique permet de gagner en efficacité.

La genèse et la mise en place des COTEF nous laissent penser que le Conseil régional, n'ayant pu obtenir l'accord de l'État pour co-piloter des comités territoriaux, a pris le risque de gagner en ancrage local sans en détenir *a priori* les moyens. Plusieurs phénomènes vont dans ce sens. En premier lieu, sur le terrain, ce n'était pas réellement les chargés de mission du Conseil régional qui détenaient la compétence en matière d'animation d'un réseau de partenaires mais plutôt les ex-coordonnateurs emploi-formation de l'État. Au mieux dans quelques zones d'emploi le chargé de mission était associé à l'animation de l'équipe territoriale.

Ensuite, les contrats d'objectifs territoriaux (et les accords tripartites de branches qui leur ont succédé) se heurtaient eux-mêmes au déficit d'ancrage local. L'enjeu était d'associer les représentants locaux des branches professionnelles au travail des équipes techniques de l'État et de la Région liées à la mise en œuvre des politiques d'emploi et de formation. Mais, la prédominance des organisations départementales des branches professionnelles n'a pas permis d'asseoir une participation locale suffisante ni même d'acquérir pour certaines une légitimité régionale.

D'une façon plus générale, la prise en compte des initiatives locales dans le programme régional de formation (PRF) de Conseil régional est très marginale. Le dispositif d'appui aux initiatives locales pour le territoire (DAILPT) ne représente qu'une dizaine d'actions par an sur le territoire de Marseille. Ces actions relèvent d'ailleurs plus d'un

régime de dérogation aux règles du PRF (sur la durée, sur les critères du public) qu'à des actions inscrites dans un projet de développement local. Le cloisonnement existant entre les services du Conseil régional au moment de l'implantation des COTEF ne permet pas encore d'envisager d'associer les questions de formation, d'emploi et de développement économique.

Dans ce contexte, la pratique des assemblées plénières et des groupes de travail sont apparus comme un moyen de créer localement une atmosphère propice au développement futur de la coordination entre acteurs et d'une transversalité de l'action publique régionale.

Le développement de l'accès à l'emploi est somme toute une perspective assez éloignée des objectifs des chefs d'établissement et des chefs d'entreprise engagés dans les CLEE. Les actions développées dans les CLEE s'apparentent davantage à une forme de médiation entre formation et emploi visant à développer une meilleure qualité de l'insertion. Les chefs d'établissements évoquent l'opportunité de développer un « carnet d'adresses » de chefs d'entreprise avec lesquels ils sont à même d'engager des activités de visite d'entreprise pour les groupes d'élèves ou enseignants, et auxquels ils peuvent proposer l'accueil des jeunes dans le cadre de la mise en œuvre des modules de découverte professionnelle (DP3 et DP6). Ces actions forment les référents propres aux CLEE et que l'on ne retrouve nulle part ailleurs. Certains chefs d'établissement ont une vision plus large en évoquant l'adaptation de la carte des formations des établissements d'enseignement professionnel en fonction des projets économiques des entrepreneurs locaux mais ce n'est pas l'objectif initial des CLEE et il n'est pas possible à ce stade d'établir un lien direct entre l'activité du CLEE et l'évolution de la carte des formations sur un territoire donné.

À travers les CLEE, on assiste à l'instauration d'une atmosphère propice à l'établissement d'une coordination, à l'image de l'atmosphère industrielle décrite par Alfred Marshall dans les districts industriels et les villes manufacturières, et favorable au rapprochement du monde de l'éducation et du monde de l'entreprise. Les préoccupations de l'accès à l'emploi pour les sortants du système éducatif ne constituent pas l'objectif central. Dans une ville comme Marseille, la recherche d'ancrage local est très prégnante dans la mesure où aucun secteur d'activité ne domine l'économie, aucune grande entreprise n'émerge d'un tissu très dense de très petites

entreprises et enfin, aucun projet de développement économique propre à la collectivité territoriale ne permet aux acteurs de prendre leur appui pour agir.

En conclusion, MDE et PRIDES visent davantage que les COTEF et CLEE à contribuer au développement de l'accès à l'emploi en recherchant une optimisation des ressources dont ils peuvent disposer. Les deux modalités de conduite du processus d'institutionnalisation des dispositifs locaux de coordination identifiées au chapitre II se prolongent ici dans la phase de mis en œuvre : aux MDE et PRIDES, des intentions de captage de ressources financières et aux CLEE et COTEF des objectifs de création d'atmosphère. Mais tous sont à la recherche d'une amélioration de la qualité d'un ancrage local pour leurs promoteurs État et Région. Tous mettent en œuvre des coordinations partielles d'acteurs dont certaines restent assez éloignées du référentiel de développement de l'accès à l'emploi sur lequel est censé se construire l'espace fonctionnel « formation, emploi et développement économique », comme c'est le cas pour les CLEE par exemple.

Dans ces trajectoires, l'expertise occupe une place particulière.

3.2.2. Le diagnostic comme outil de coordination ?

Le diagnostic est l'outil par lequel les contours d'un problème sont cernés à partir de symptômes observés. Étymologiquement le mot vient du grec « *dia* » qui veut dire « par, à travers » et « *gnosi* », la « connaissance, le discernement ». Il s'agit donc à travers l'usage du diagnostic d'acquérir la connaissance à travers les signes observables.

C'est au cours des années 1970 que la pratique du diagnostic s'est répandue en France parallèlement à la refonte de la planification. Les débuts de la décentralisation, de la déconcentration et des processus de territorialisation dans les années 1980 ont renforcé son usage. Le diagnostic devient même un instrument de coordination interne des services de l'État (Jeannot 2001). Il est l'outillage classique des secteurs de la formation et l'emploi depuis une circulaire de 1992 qui en fait un des instruments incontournables de la territorialisation des politiques de formation et d'emploi (Mazel et Perrier-Cornet 2005). Il est alors modélisé autour de trois axes : faire émerger les

besoins du territoire et identifier ses points forts et ses points faibles, dégager les enjeux, faire émerger une logique d'action [Encadré n° 3.8]. La justification de l'action par un diagnostic est devenue la règle : à l'exception des CLEE, les dispositifs locaux auxquels nous nous référons l'ont mobilisé.

Encadré n° 3.8. Les différents types de diagnostic

Ce sont essentiellement les services de l'équipement et de l'agriculture qui ont développé la pratique du diagnostic au début des années 1970 sur des questions liées à l'aménagement et peu transférables dans les champs de l'emploi et de la formation. Deux courants coexistaient :

- un premier autour de ce que l'on pourrait appeler les « poseurs de tuyaux » et qui consistait à diagnostiquer le meilleur endroit où poser le tuyau en fonction de la qualité du sol (la solution est ici établie – un tuyau doit être posé). Dans ce cas le diagnostic s'apparente à un recueil de données, avec cartes et tableaux, très technique et justifiant l'action. C'est un « diagnostic projection » où le promoteur projette son action.

- un second plus proche d'une dynamique, que nous appellerons celle des « acteurs associés », et pour laquelle un problème d'irrigation par exemple est soulevé par des acteurs locaux et poser un tuyau devient une des solutions envisageables au même titre que d'autres (ces solutions sont portées par des promoteurs) et c'est la connaissance, en partie issue des acteurs locaux et utilisateurs de l'espace concerné, qui amènera les promoteurs à prendre la décision de poser ou pas un tuyau, et de prendre ou d'adapter une autre solution. À cette démarche est plutôt associé le principe de l'étude de milieu élaborée autour d'une approche systémique. Il s'agit plus d'un « diagnostic coordination » où on cherche à comprendre comment le système fonctionne globalement à partir du dire des acteurs locaux et d'un recueil de données qui apportent un point de vue structurel du problème.

Au cours des années 1990 est apparue une troisième forme de diagnostic, le diagnostic préalable à la création de nouvelles institutions et qui se situe dans une logique de recherche de légitimité. Cette forme de diagnostic s'est développée essentiellement dans le cadre du développement local. C'est, par exemple, celle qui a prévalu dans l'établissement du dispositif CFI que l'État a développé. Le diagnostic territorial déborde alors largement du simple cadre des services de l'État en lien avec les transformations de la fabrique de l'action publique qui n'est plus uni mais multi niveaux. L'usage du diagnostic territorial se développe dès lors qu'il y a des choix stratégiques à prendre en matière de développement d'un espace et les élus locaux y ont ainsi été progressivement associés.

Son élaboration (rarement collective et souvent confiée à un groupe d'experts) est suivie d'une phase de « partage » au cours de laquelle les acteurs concernés font part de leur accord et de leurs divergences de point de vue sur une première élaboration du diagnostic. Il s'en dégage le plus souvent un accord sur un minimum de points. On n'est pas dans le registre du compromis qui sous entendrait que chacun ait fait des concessions. Le plan d'actions qui en découle est généralement constitué par la liste des actions juxtaposées des uns et des autres dont ils estiment – pour leur propre compte – qu'elles apportent des solutions aux problèmes identifiés par le diagnostic. C'est encore aujourd'hui le modèle le plus fréquent dans le champ de la formation et de l'emploi.

Chaque initiative a utilisé son propre référent en matière de connaissances locales et tout s'est passé comme si la légitimité du diagnostic, et donc des actions qui en ont découlé, reposaient sur la proximité géographique et institutionnelle à la fois de l'expert, du promoteur et de l'information. Ainsi les COTEF – fonctionnant de façon standardisée, pilotée par la Région - ont mobilisé un expert régional, l'ORM alors que la MDE a mobilisé un expert local, l'observatoire économique de la Ville de Marseille hébergé par l'AGAM et un expert départemental mais localisé sur son territoire (DDTEFP).

Le diagnostic a été mobilisé à la fois dans la phase amont de la création du dispositif local (par exemple : le diagnostic porté par la DDTEFP et l'équipe territoriale a fait émerger l'idée de création d'une MDE) et dans la phase d'installation (dans le cas du PRIDES Pôle services à la personne, l'association MSD a apporté les éléments de connaissance nécessaires au développement du PRIDES sur Marseille). Mais outre le diagnostic en lui-même, celui qui le réalise et le porte engage la crédibilité de l'acteur promoteur du dispositif dans sa démarche de recherche d'ancrage local.

Il engage aussi la responsabilité du promoteur dans les enjeux qu'il souhaite voir émerger : un diagnostic établi à partir d'un choix standardisé d'indicateurs issus de la statistique publique n'aboutira probablement pas aux mêmes conséquences qu'un diagnostic élaboré à partir de la réalité de terrain pointée par les acteurs et traduite en termes plus qualitatifs. Cela illustre le débat permanent, exposé de longue date par A. Desrosières (1992, 1994) entre l'information qui intéresse l'acteur local et servant à représenter la diversité sociale et économique d'une « localité », et l'information élaborée dans le cadre de politiques nationales représentant partiellement certains aspects d'un « territoire local » de manière comparable à d'autres territoires.

Ceci explique en partie le fait qu'il n'existe pas de diagnostic unique et standardisé. Nous constatons la multiplicité des démarches de diagnostic engagées : une MDE a son diagnostic, le COTEF a son diagnostic, le PRIDES élabore aussi le sien, chacun avec son angle d'attaque. Au cours de nos travaux nous avons ainsi repéré pour Marseille :

- « *on est parti en 2003 d'un diagnostic partagé …* » (équipe territoriale de Marseille) ;
- « *élaboration d'une stratégie locale sur la base d'un diagnostic partagé…* » (document du pacte territorial pour l'emploi) ;

- « *pour les nouvelles orientations en 2006 ... faire un diagnostic partagé ...* » (contrat de ville) ;
- « *on était tous d'accord sur le fond qui partait d'un diagnostic …* », « *on voulait un outil qui permette de fédérer une démarche de diagnostic …* » (MDE de Marseille) ;
- « *on fait un diagnostic préalable à la commande publique …* », « *on actualise le diagnostic pour dégager de nouvelles pistes pour l'année prochaine…* » (COTEF de Marseille) ;
- « *je voudrais conduire un diagnostic territorial…* » (Mission locale de Marseille) ;
- « *… à partir d'un diagnostic partagé …* » (Plan Marseille emploi).

Cette démarche de diagnostic est de plus en plus souvent basée sur une approche collective, d'où le vocable « partagé » adjoint de plus en plus fréquemment à « diagnostic ». Dans cette démarche il ne s'agit plus simplement pour chacun d'apporter ses données quantitatives (de toute façon, limitées par le contenu de la statistique publique). La parole « évaluative » d'un acteur au sujet de son environnement et de sa propre action (ou non action) a du sens *a priori*. Elle ne vient pas se substituer à l'information quantitative mais vient la compléter. C'est la démarche retenue dans le cadre de la MDE et du PRIDES où les acteurs sont associés en amont de la création de l'instrument sur la base d'un diagnostic du territoire ou de la filière pour, première étape de l'action collective, en déduire des enjeux et construire ensuite l'instrument à partir de ces enjeux. Cette démarche facilite la coordination pour agir ensemble. On peut dire dans ce cas que le travail de diagnostic contribue à l'émergence d'un acteur collectif.

Dans le cas du COTEF, le Conseil régional arrête seul les enjeux. Il les propose en débat aux acteurs lors de la séance inaugurale mais ne les remet pas en cause. L'action collective ne sera pas aussi immédiate. Le passage des enjeux à l'action est ainsi fortement marqué de l'empreinte du promoteur (initial ou de « second rang »).

Au final, le diagnostic est un exercice qui rassure : dans un contexte où les acteurs en présence cherchent à passer de la méfiance à la confiance, il est utilisé pour asseoir la

légitimité de l'action publique dans la fabrique de cette action au niveau local, il apporte la preuve et justifie les moyens utilisés. La connaissance devient un vecteur de la reconnaissance. Il sécurise un discours sur le besoin d'action mais ne prône pas un mode d'action, en particulier celui qui consisterait à « agir ensemble ».

Il a l'avantage de mobiliser les acteurs – et ce d'autant plus que les dispositifs qui y font référence s'appuient sur des politiques distributives – mais il ne prend son véritable sens que s'il est conçu en dynamique, c'est-à-dire que s'il devient également un outil de suivi et d'évaluation permettant de faire évoluer la nature de l'action collective qui lui est associée. Pris en dynamique, comme nous le verrons dans le chapitre IV dans le cas des MDE et des PRIDES et dans une moindre mesure pour les COTEF, il devient un outil de coordination. Pour jouer pleinement ce rôle cela suppose une reconfiguration des liens entre acteurs et en particulier une atténuation du lien hiérarchique entre promoteurs et acteurs, repéré comme frein potentiel au déploiement des dispositifs locaux de coordination.

Est-ce que la diffusion des nouveaux dispositifs de coordination dans les espaces locaux remet en cause cette hiérarchie des acteurs au profit de l'installation d'un nouvel « espace fonctionnel » formation, emploi, développement économique ?

3.2.3. De nouvelles hiérarchies chez les acteurs ?

De nombreux acteurs sont présents autour des quatre dispositifs observés. Il est impossible d'en généraliser les comportements ou de dresser une typologie de ceux qui participent (ou non) à la diffusion et à l'appropriation des règles ou encore à l'animation du fonctionnement. Une typologie enfermerait la spécificité de chacun dans une catégorie alors que nous cherchons à démontrer le foisonnement et la diversité des configurations ainsi que la dynamique de leurs évolutions dans le temps.

Dans le chapitre II nous avons procédé au repérage des acteurs promoteurs des quatre initiatives mises au point afin de coordonner localement les acteurs de la formation, de l'emploi et du développement économique. Ils étaient différents dans chaque cas et particulièrement nombreux à l'interne du Conseil régional pour ce qui relève de sa compétence (COTEF et PRIDES) [Tableau n° 3.2].

Tableau n° 3.2. Les acteurs promoteurs des quatre initiatives

Quatre initiatives	Les promoteurs
MDE	État, administration du ministère en charge des questions de l'emploi et de la cohésion sociale (en PACA, pas de relais régional en matière d'animation et de suivi des projets de MDE par la Préfecture ou la DRTEFP).
PRIDES	Conseil régional. Élus de la commission des affaires économiques, vice-président délégué aux affaires économiques, services opérationnels attachés à la direction générale adjointe en charge de l'aménagement et en particulier la direction régionale de l'économie, de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur (DERIES).
COTEF	Conseil régional. Élus des commissions formation professionnelle et emploi, vice-président en charge de l'emploi, services opérationnels attachés à la direction générale adjointe en charge des questions d'emploi et de formation en particulier la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage (DFA).
CLEE	État, éducation nationale, Recteur de l'académie, union patronale régionale.

Dans la première partie de ce chapitre nous avons identifié des promoteurs de « second rang » - ou acteurs intermédiaires – sur lesquels les promoteurs se sont appuyés pour diffuser les « règles constitutives ». Les figures 3.1 à 3.4 en première section de ce chapitre en donnent le détail. Le tableau n° 3.3 propose un récapitulatif :

Tableau n° 3.3. Les promoteurs de « second rang » - acteurs intermédiaires - des quatre initiatives

Quatre initiatives	Les promoteurs de « second rang »
MDE	Ville de Marseille, délégation territoriale ANPE, animation territoriale DDTEFP 13.
PRIDES	(pour le PRIDES Pôle services à la personne) Chambre régionale de l'économie sociale
COTEF	(sans)
CLEE	Les associations de chefs d'entreprise (AJE par exemple pour Marseille).

La régulation des dispositifs locaux s'organise de façon différente pour chacun. MDE et PRIDES sont des entités juridiques à part entière, sous forme d'association loi 1901. À ce titre elles disposent d'un conseil d'administration et d'un bureau qui élit le Président et assure la gouvernance de la structure. L'assemblée générale annuelle réunit les membres adhérents. Il existe donc des règles d'un jeu social (Catlla 2007b) entre acteurs rythmé par les relations entre les promoteurs et les acteurs locaux. La Présidence de la MDE de Marseille est assurée par l'adjoint, conseiller municipal

délégué à l'emploi, alors que le premier promoteur de la MDE était l'État. La Présidence du PRIDES Pôle services à la personne est assurée par un dirigeant d'une grande entreprise du secteur mutualiste dans le domaine des services à la personne alors que le premier promoteur en était le Conseil régional. Aux côtés de ces règles du jeu existent des règles pratiques (Catlla *ibid*.) qui conditionnent les actions réalisées au sein de la MDE et des PRIDES.

Dans ces deux cas, un réseau constitué a répondu à un appel à projets arrêté par le promoteur et comportant les grandes lignes d'un programme général, à charge pour le réseau de proposer une mise en œuvre. Le pouvoir de décision est en partie délégué au Président de l'association : pour la MDE, le Président dispose de la clé de répartition des moyens financiers sur les objectifs labellisés sur la feuille de route et objets d'une convention entre l'État et la MDE ; pour le PRIDES, le Président du Conseil régional délègue de façon indirecte une partie de ses pouvoirs en matière de répartition des ressources au Président du PRIDES en confiant à l'association de gestion l'ingénierie, la labellisation « PRIDES » et le suivi des actions collectives proposées par les membres. Le pouvoir de décision est effectivement entre les mains de la gouvernance de chaque dispositif mais les grands objectifs restent du ressort de l'État (MDE) et de la Région (PRIDES). État et Région se réservent d'ailleurs le droit de suspendre le contrat qui les lie respectivement aux MDE et aux PRIDES.

En termes d'instruments de suivi, les MDE et les PRIDES sont soumis à des bilans annuels et à une évaluation (en propre ou réalisée par un tiers) susceptibles de remettre en cause l'attribution des financements[268]. Les contrats qui lient les MDE à l'État et les PRIDES à la Région, d'une durée initiale de trois années, stipulent les obligations de résultats en vue du renouvellement.

Nous observons ainsi, *in situ*, les ingrédients d'un gouvernement à distance (Epstein 2009) que l'on peut résumer ainsi :

- La définition du programme (objectifs et réalisation) est centralisée à l'échelle nationale pour les MDE, à l'échelle régionale pour les PRIDES.
- La mise en œuvre de ce programme est décentralisée et la responsabilité est confiée aux élus locaux pour les MDE, aux représentants locaux de la filière économique pour les PRIDES.

[268] Se reporter au chapitre IV.

- Le pilotage général du programme et le choix des projets est externalisé par rapport au promoteur du projet puisque dans le cas des MDE comme dans celui des PRIDES, la labellisation d'une action locale « MDE » ou « PRIDES » est assurée par l'instance de gouvernance (association loi 1901 dans la plupart des cas). Au niveau national pour les MDE, l'association Alliance-Ville-emploi assure la coordination et l'animation d'un réseau MDE alors qu'au niveau régional, les centres de ressources (Act Méditerranée[269], Méditerranée technologie, la MDER, les AGFOS-PME ou encore OPCALIA[270]) assurent ce rôle sur des segments de programme des PRIDES.
- Les MDE et les PRIDES se sont constitués suite à des appels à projets mais eux-mêmes fonctionnent par appels à projets pour les actions sur lesquelles ils sont amenés à apporter les financements de l'État ou de la Région.
- Les programmes sont suivis en temps réel et des évaluations technocratiques sont organisées sur la base d'indicateurs de résultats observés en dynamique (même si ces opérations mettent du temps à prendre forme).

Les promoteurs ont choisi ce mode de fonctionnement mais estiment qu'il y a un risque permanent que les associations de gestion fassent écran entre eux-mêmes et les adhérents bénéficiaires et brouillent ainsi la lisibilité de leur action, d'autant que chacune des structures dispose d'une équipe de salariés non soumis à leur autorité hiérarchique. MDE et PRIDES deviennent des opérateurs à part entière et pourraient être tentés de prendre une certaine indépendance par rapport aux politiques que les promoteurs souhaitent conduire.

[269] Act Méditerranée est l'antenne régionale de l'agence nationale pour les conditions de travail (ANACT). Elle a pour vocation d'améliorer à la fois la situation des salariés et l'efficacité des entreprises, et de favoriser l'appropriation des méthodes correspondantes par tous les acteurs concernés. Son réseau d'antennes régionales aide les entreprises et les autres organisations à développer des projets innovants touchant au travail. Le réseau ANACT encourage les entreprises à placer le travail au même niveau que les autres déterminants économiques (produits, marchés, technologies…) et privilégie la participation de tous les acteurs de l'entreprise (direction, encadrement, salariés) aux projets de développement. Son programme d'activité est défini dans un Contrat de Progrès signé avec l'État. Source : http://www.anact.fr (05/03/2012).

[270] OPCALIA et AGEFOS-PME sont deux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) dits « interprofessionnels ». Ils ont vocation à collecter les fonds de formation des entreprises n'ayant pas obligation de verser à un OPCA de branche ou dont les branches les ont désignés. En complément de leur activité de collecte, ils développent un volet d'activités sur l'ingénierie de formation. Dans le cadre des PRIDES ils sont mandatés par la Région pour assurer l'accompagnement des entreprises dans le registre de la gestion des compétences.

Au sein des COTEF et des CLEE la question d'une nouvelle répartition du pouvoir ne se pose pas puisqu'il n'y a dans ces dispositifs locaux aucune répartition directe de ressources financières et que le promoteur reste l'animateur principal du dispositif (respectivement Conseil régional pour les premiers, Éducation nationale et UPR pour les seconds).

Dépourvus d'entité juridique, ils sont constitués d'assemblées informelles, de type arène de discussion, auxquelles participent des représentants des institutions. Pour les COTEF, cette assemblée plénière et les groupes de travail qui en sont issus ne disposent pas d'un pouvoir de décision. Dans ce cas, ils ne sont que les vecteurs d'informations. Les CLEE sont davantage autonomes dans leurs actions dont l'organisation ne relève que de leur compétence dès lors qu'elles remplissent les objectifs assignés par le Rectorat et l'UPR.

Tableau n° 3.4. Modalités de mise en route des dispositifs locaux de coordination sur Marseille

Dispositifs locaux de coordination sur Marseille	**MDE de Marseille**	**PRIDES Pôle services à la personne**	**COTEF de Marseille**	**CLEE de Marseille-Centre**
Durée d'installation (période d'incubation)	Trois ans et six mois	Une douzaine de mois	Une douzaine de mois	Deux années
Promoteurs de « second rang » à qui est confiée la mise en œuvre	Ville de Marseille ANPE DDTEFP	Chambre régionale de l'économie sociale (CRES)	(sans objet)	Délégué académique aux enseignements techniques (DAET) Association jeunesse entreprendre (AJE)
Procédure de montage du projet et dominante (technique versus politique)	Technique Procédure d'appel à projets et labellisation		Technique	
Diagnostic	Diagnostic amorce une procédure de suivi évaluation. Démarche en dynamique.		Diagnostic. Amorce d'une démarche en dynamique	(sans objet)
Au final	Gouvernement à distance		Forum, arène de discussion	

L'installation sur le territoire marseillais des quatre initiatives met en évidence deux modes de diffusion qui s'inscrivent dans le prolongement des deux modes opératoires qui ont abouti à l'établissement des « règles constitutives ».

Là où les règles imposent aux acteurs locaux de se constituer en réseau en préalable mais où ils n'ont aucune obligation *a priori* de créer un dispositif local (modalité « A ») le système de diffusion installe une forme de gouvernement à distance. Le promoteur garde la maîtrise du programme général et délègue sa mise en œuvre à un groupe d'acteurs portés par des promoteurs de « second rang ». Il accepte des adaptations comme cela a été le cas pour la MDE de Marseille par exemple en autorisant l'absence de la fonction d'accueil du public. Cela se résume en un accord entre l'État et le groupe d'acteurs, matérialisé par un label. Un contrat est signé entre le promoteur et le groupe d'acteurs, des moyens financiers sont engagés et un système permanent de mobilisation de ressources cognitives se met en place dans une perspective de suivi-évaluation.

En revanche, là où la coordination fait partie des objectifs mêmes du dispositif qui se met en place et où les « règles constitutives » sont plus souples mais s'appliquent partout (modalité « B »), le système de diffusion donne un rôle plus actif aux acteurs qui se retrouvent dans des arènes de discussions et des forums, de grande ou petite taille. L'apprentissage de la coordination se fait sur la base de relations de proximité, qu'elle soit géographique ou organisée. Dans les CLEE par exemple, chaque participant a un rôle actif : c'est son action qui fait vivre le CLEE. C'est le même processus dans le COTEF mais la confusion entre règles pratiques (gestion des dispositifs du PRF) et règles du jeu social (forum de débats) ne met pas en évidence ce rôle des acteurs.

Cette tension qui apparaît entre les deux composantes du COTEF fait ressortir la distinction entre les règles techniques d'organisation (qui se retrouvent dans les référents propres à chaque dispositif local) et les règles d'un jeu social rythmé par les relations entre les promoteurs et les acteurs locaux. Pour Marseille, l'absence d'un projet fédérateur portant une dynamique locale pour le territoire dans laquelle s'inscrit le référent du développement de l'accès à l'emploi, rabat les dispositifs le plus souvent vers une simple coordination pour eux-mêmes des dispositifs techniques.

De ce fait, les objectifs initiaux de coordination s'effacent devant la recherche d'ancrage local, phénomène facilité par le besoin des acteurs locaux de capter les ressources détenues par les promoteurs.

En conclusion,

L'objectif de ce chapitre était, à partir de l'analyse de la diffusion des quatre initiatives sur un territoire pris en référence, de montrer que cette action s'inscrit dans le prolongement de la trajectoire de modélisation présentée dans le chapitre précédent. Nous avons ainsi observé que PRIDES et MDE prolongeaient un même type de trajectoire : ce sont deux dispositifs pour lesquels une phase de préparation est imposée. Celle-ci ne peut se réaliser que si une coordination préalable des acteurs souhaitant s'engager dans le processus est instaurée. Cette trajectoire les conduit vers une forme de gouvernement à distance dans lequel les promoteurs, sans être réellement présents, continuent à jouer de leur influence sur le fonctionnement du dispositif. L'autre trajectoire, dans laquelle s'inscrivent COTEF et CLEE, a l'établissement de cette coordination comme objet principal. Elle conduit les COTEF et les CLEE dans des formes de forum, plus ou moins politiques, mais faiseurs d'ambiance favorable à l'établissement d'interconnexions entre acteurs de secteurs et d'échelles différentes.

La grille de lecture relative à l'émergence d'une gouvernance territoriale proposée par Michel Catlla (2007b), confirme le processus de mise en place d'une forme de gouvernance territoriale :

- Un acteur promoteur (en l'occurrence ici, État ou Région) élabore le *design* du dispositif.
- Il désigne les acteurs qu'il estime pertinents pour réaliser le travail de passage entre les règles établies dans le *design* et les actions locales négociées. C'est, par exemple, la sollicitation par le Conseil régional du réseau des entreprises porté par la CRESS afin de mettre en place le PRIDES Pôle services à la personne.
- Ces acteurs doivent faire connaissance. Dans le cas des PRIDES et des MDE, cette prise de connaissance se déroule en amont d'une labellisation officialisant la mise en route effective du dispositif. Dans le cas des COTEF et des CLEE, elle se déroule dès la mise en route effective.
- Il est fait appel à des experts de la connaissance pour obtenir reconnaissance et enclencher un processus de légitimation.

À ce stade de l'analyse, il nous est possible d'avancer que chaque dispositif instrumente l'objectif de développement de l'accès à l'emploi plutôt en fonction du principal

secteur de l'action publique dont il relève. Ceci a pour effet de proposer des espaces imparfaits où formation, insertion, économie et emploi seraient toujours laissés en retrait dans respectivement, les MDE, PRIDES, COTEF et CLEE, ce qui rend difficile l'instauration d'une désectorisation de l'action publique et une intégration parfaite des trois composantes, formation, emploi et développement économique.

Les approches pragmatiques développées en termes de reconfiguration de l'action publique autour de la notion de gouvernance territoriale (Pasquier et *al*. 2007) nous incitent à poursuivre nos investigations par une analyse approfondie du travail produit par ces dispositifs locaux (chapitre IV).

Chapitre IV

Les usages des dispositifs locaux de coordination : jeux de rôles et scènes d'action

Ce chapitre est consacré au travail produit par les dispositifs locaux c'est-à-dire aux usages qui en sont faits. Ils sont analysés à partir d'observations directes et d'entretiens avec les acteurs impliqués. Ces usages interrogent la portée et la pertinence des règles constitutives de leurs « modèles-types », notamment au regard de leur capacité à s'adapter aux spécificités locales. Au-delà, leurs trajectoires nous renseignent quant à l'impact de la régionalisation[271] sur le décloisonnement et la conduite de l'action publique en matière de formation professionnelle, d'emploi et de développement économique sur les territoires, et ainsi, à l'émergence du « nouvel espace fonctionnel ».

Un constat liminaire fait ressortir que les règles initiales des quatre instruments en cause ont favorisé en PACA l'émergence de soixante et onze dispositifs, distincts, répartis sur le territoire régional. Les chapitres précédents ont déjà mis en évidence des facteurs d'hétérogénéité, qu'ils tiennent à la conception de ces instruments[272] ou à leur traduction en dispositif local[273]. Cette réflexion est prolongée ici par une approche de leur fonctionnement en tant que nouvelle configuration d'acteurs dans un espace local où tentent de s'articuler les politiques de formation, d'emploi et de développement économique.

Analyser les usages des dispositifs conduit à s'intéresser aux modalités par lesquelles se construit une cohérence locale de l'action publique. Celle-ci est d'emblée présentée par les promoteurs comme devant être le fruit d'une coordination qui résulterait de l'usage d'un *corpus* de règles et de normes préétablies (les « modèles-types ») et instaurant un lien hiérarchique entre promoteurs originels et acteurs locaux (Béret 2002). Chaque dispositif contribuerait à l'établissement de cette cohérence en participant à l'amélioration de la régulation du marché du travail local. Dans la réalité, il est clair que

[271] La régionalisation est le processus par lequel les régions françaises, collectivités territoriales d'une part, et les administrations de l'État en région d'autre part, acquièrent des responsabilités en matière de coordination et de mise en cohérence de l'action publique. Elle intègre les processus de décentralisation et de déconcentration (se reporter au chapitre I).
[272] Se reporter au chapitre II.
[273] Se reporter au chapitre III.

la mise en œuvre locale est source d'une grande diversité et qu'il peut y avoir un écart, parfois important, entre le processus visé et les usages réels.

La grille de lecture du fonctionnement des dispositifs que nous proposons repose sur l'hypothèse que chacun d'entre eux est soumis d'une part à l'ambition des promoteurs de se doter d'une représentation locale et d'autre part, au besoin des acteurs locaux. Ceux-ci, de plus en plus nombreux et bien ancrés dans leur territoire, ont besoin de coopérer entre eux et avec les promoteurs en vue d'optimiser un ensemble de ressources, autant cognitives, financières, qu'organisationnelles.

Cette situation serait d'ailleurs à l'origine des difficultés de quelques dispositifs pour trouver leur assise dans la mesure où, pour ces derniers, n'émergerait pas – ou peu – une coopération à même de produire une cohérence locale de l'action publique. Dans ce cas, le dispositif serait « rabattu » avant tout sur la recherche d'un ancrage local de la part des promoteurs, sans susciter de véritables projets pour les territoires de nature à engendrer une mobilisation inscrite dans la « localité » (au sens de Desrosières, *op.cit*., p 46).

Le travail des dispositifs locaux est avant tout le fait des élus, représentants territoriaux ou sectoriels, et des techniciens. La première section de ce chapitre leur est consacrée. Il s'agit de repérer leurs caractéristiques, les rôles qui leur sont attribués ou qu'ils ont acquis. Par leur travail ils contribuent à décloisonner l'action publique mais ils sont également soumis à des habitudes plus anciennes qui ralentissent le déploiement de l'espace fonctionnel.

Le travail en lui-même diffère pour chaque instrument. La seconde section l'aborde selon trois registres : le développement du partenariat local, l'action à proprement parler et la recherche de légitimité en particulier en s'appuyant sur la mobilisation des savoirs experts et la valorisation des travaux. Dépendant des règles constitutives et des modalités qui ont permis de passer du « modèle-type » au dispositif lui-même, ce travail est cependant soumis à la volonté et aux intérêts des élus et des techniciens. L'enjeu principal pour chaque instrument semble être celui d'acquérir la légitimité nécessaire à leur pérennisation ou pour le moins, légitimer l'intérêt de développer une action publique inter sectorielle et trans-territoriale.

4.1. Être acteur dans un dispositif local de coordination

L'analyse du fonctionnement de ces dispositifs met en évidence la pluralité des acteurs investis et la diversité de leurs rôles. Qu'ils soient publics ou privés, individuels ou collectifs, investis d'un rôle par les règles constitutives ou ayant acquis une place non prévue initialement, ils viennent dans les dispositifs avec une identité et des ressources construites au fil de leur trajectoire et de leurs expériences. Par leur travail, ils en infléchissent le fonctionnement. Ils sont aussi porteurs de stratégies et de projets personnels ou propres à l'institution qu'ils représentent.

L'hypothèse sur laquelle repose l'analyse de l'investissement des acteurs est que tous participent à la construction d'une « localité », support d'une action publique qui articulerait formation, emploi et développement économique. Notre démarche s'inscrit dans une sociologie des professions associées à un travail politique qui consiste, pour celles-ci, à aider la puissance publique (État et/ou Région) à intervenir dans la proximité, en partant du principe que celle-ci est gage d'efficacité.

À des fins analytiques, nous partons de l'idée que le travail politique est réalisé pour partie par des représentants territoriaux ou sectoriels, le plus souvent élus, et pour partie par des techniciens, même s'il existe une grande porosité des frontières comme en témoignent l'apparition d'un modèle « d'élu-entrepreneur » (Gardon et *al*. 2011) et la persistance des « métiers flous » (Jeannot 2005). Le recours à l'expert porteur de savoir est un trait majeur de cette forme d'action publique qui vise la transversalité et le décloisonnement (Duran et Le Bianic 2008). La qualité de la combinaison de ces dimensions politique, technique et experte du travail au sein d'un même dispositif constitue un enjeu crucial : elle l'impulsera plutôt vers la recherche d'un ancrage local pour des promoteurs qui en sont dépourvus, ou plutôt vers un mode d'intervention visant la coopération des acteurs autour d'un objectif commun d'optimisation des ressources.

L'adaptation de cette dynamique au nouvel « espace fonctionnel formation, emploi et développement économique » ne semble pas pour le moment atteindre les objectifs escomptés. Au final, se doter d'une représentation politique pour les territoires semble être l'objectif le plus souvent poursuivi, au détriment d'une amélioration de la qualité réelle des liens entre acteurs.

4.1.1. La figure du représentant : la construction d'un modèle de « représentant-professionnel »

La dimension territoriale et la dimension sectorielle de l'action publique sont l'une et l'autre présentes dans le parcours des représentants impliqués dans ces dispositifs locaux de coordination. Ces représentants disposent d'un mandat issu d'une organisation professionnelle (branche ou organisation syndicale représentative du patronat ou des salariés) ou d'une collectivité territoriale (en particulier conseil municipal, communautaire ou régional). Les représentants issus d'une organisation professionnelle sont moins souvent en charge que les territoriaux de la gouvernance des dispositifs.

Partant du principe que ces représentants se situent dans le registre politique (*politics*) notre propos vise à démontrer que leur mode de désignation pour représenter leur institution dans les dispositifs, la relation qu'ils entretiennent avec le territoire en cause ou tout ou partie des composantes de « l'espace fonctionnel », ainsi que la nature de leur travail au sein des dispositifs, les amènent progressivement dans un « entre-deux » mi-politique et mi-technique. Ce dernier témoigne de l'amorce d'un processus de changement dans la conduite de l'action publique locale.

4.1.1.1. Être ou ne pas être « du territoire »

En préalable, il convient de relever que les élus territoriaux participent le plus souvent aux dispositifs en tant que représentants d'un « promoteur » (par exemple la Ville de Marseille ou le Conseil régional) et qu'ils s'en sont – à ce titre – attribué la présidence. La relation au territoire est particulièrement marquée chez eux. C'est d'ailleurs le critère qui a prévalu pour la désignation des présidents de COTEF par le Président du Conseil régional de PACA.

Dans un système de présidentialisme bien affirmé (Gardon et Verdier 2012) dix-sept conseillers régionaux ont été choisis par le Président de la Région pour le représenter à la tête de chacun des COTEF. Ils font partie des « fidèles », sont choisis en fonction de

leur appartenance politique[274] et de leur ancrage territorial acquis ou à construire[275] : ils ont en responsabilité un COTEF situé dans le département sur la liste duquel ils ont été élus. Ils exercent d'autres fonctions au sein de l'exécutif régional[276] ou en tant que représentant du Conseil régional dans les territoires[277], dans le domaine de la formation, de l'emploi ou du développement économique ou dans un tout autre domaine comme par exemple la culture ou les affaires générales. La présidence du COTEF ne représente qu'une infime partie de leur temps : présider deux séances plénières par an, quelques groupes de travail dans l'année et des rencontres suivies – en moyenne une rencontre par mois - avec les responsables opérationnels des dispositifs du Conseil régional.

Ces cumuls de mandats s'inscrivent dans ce système présidentialiste où des élus « fidèles » du Président ont en charge le suivi de tel ou tel territoire ou domaine d'intervention de la Région en vue d'y promouvoir l'action de l'exécutif présidentiel. Cette configuration renforce pour certains la motivation à agir à cette échelle mais accentue le risque de clientélisme (Mattina 2004). Elle comporte également le risque de voir l'élu se désintéresser de la fonction d'animation du COTEF s'il a d'autres moyens pour faire valoir l'action de l'exécutif régional. Ainsi, dans un COTEF, le conseiller régional président n'a pas animé les assemblées plénières et les groupes de travail de son territoire. Bien que vice-président de la Région, il a estimé qu'il pouvait se soustraire à cette obligation, traduisant ainsi le fait qu'il avait plus à gagner ailleurs et autrement, à titre « politique » et personnel.

La Région Rhône-Alpes a fait valoir une tout autre logique de choix à l'occasion de la désignation de ses présidents de CTEF[278] : ainsi, certains n'ont aucun lien avec le territoire dont ils ont la charge. Dès lors, ils se cantonnent à un rôle d'animateur éloigné d'enjeux personnels ou catégoriels. Selon l'un d'entre eux : « *C'est un gros avantage … parce que je ne suis pas pris dans les débats locaux et territoriaux politiques, je ne suis pas leur concurrent, je parle d'égal à égal avec le député, avec le maire* ». La prise de distance de ces élus présidents, notamment vis-à-vis des programmes opérationnels portés par leur collectivité d'appartenance, devient alors un gage d'intégrité de la

[274] Les présidents de COTEF sont issus de la majorité présidentielle : trois appartiennent au groupe « communistes et partenaires », douze au groupe « socialiste, radical citoyen et apparentés », deux au groupe « verts et apparentés ».
[275] Lors des élections régionales de 2010, seize des dix-sept présidents de COTEF étaient présents sur les listes de candidats dont trois en tête de liste. Douze ont été réélus et cinq sont devenus vice-présidents.
[276] Le plus souvent en tant que président de commission d'affectation des crédits.
[277] Ces mandats sont par exemple exercés au sein des missions locales, des comités de bassin d'emploi, des établissements scolaires, des associations culturelles.
[278] Contrats territoriaux emploi formation.

Région dans les procédures d'affectation des ressources, alors que cette posture est plus difficile à tenir lorsque le président est directement impliqué dans la quête de nouvelles ressources pour « son » territoire.

Ces différences de pratique mettent en évidence le fait qu'il est possible pour l'élu d'un territoire d'apporter un surcroît de légitimité au dispositif qu'il préside, à condition cependant qu'il soit capable de garantir une équité de traitement dans l'affectation des ressources. Il se trouve que le président d'un COTEF - comme le COTEF en lui-même - n'a aucun pouvoir de répartition des ressources ; cette caractéristique tendrait à prouver que le président de COTEF a plus pour mission de développer l'ancrage local du Conseil régional que de favoriser la coopération des acteurs en vue d'optimiser l'usage des ressources de la Région.

Les conseillers régionaux engagés dans les présidences de COTEF en PACA ou de CTEF en Rhône-Alpes ont connu une grande stabilité entre 2005 et 2010. En PACA, seuls deux présidents de COTEF ayant obtenu un mandat national (député et sénateur) ont quitté leur fonction.

Absents des instances de gouvernance des PRIDES, les conseillers régionaux – les « fidèles » - ont été investis d'une mission de représentation du Président dans le comité de pilotage du PRIDES, instance consultative adossée au conseil d'administration, regroupant les membres du PRIDES et de sa gouvernance, l'équipe technique et le Conseil régional. Onze des dix-sept présidents de COTEF y participent.

Les élus qui président les MDE sont quant à eux des conseillers municipaux, maire ou adjoint en charge des questions d'emploi, et le plus souvent, communautaires. La relation qu'ils entretiennent avec le territoire est très forte. Dans le cas de Marseille, le président en exercice depuis 2009 est un « fidèle » du maire mais en même temps, a la particularité d'être très éloigné des questions d'emploi malgré sa nomination à la fonction d'adjoint délégué à l'emploi[279]. MDE et Missions locales (présidées le plus souvent par le même élu) forment un moyen pour l'élu de gagner en légitimité pour lui-même et l'exécutif qu'il représente.

Ces élus territoriaux sont – par définition du dispositif – absents des CLEE. Cependant, des chefs d'établissement souhaiteraient leur participation, moyen selon eux d'être plus en phase avec les perspectives de développement économique du territoire.

[279] Le profil de cet adjoint au maire est davantage politique que technique. Dans la mandature précédente il était en charge de la régie des transports.

4.1.1.2. Être ou ne pas être « de l'espace fonctionnel »

La relation à la proximité géographique est *a priori* beaucoup plus distendue pour les élus issus des organisations professionnelles qui sont davantage en phase avec les problématiques de « l'espace fonctionnel » formé par la formation, l'emploi et le développement économique. Leur mandat est explicitement lié à leur trajectoire de militant syndical, construite en lien avec leur parcours professionnel. Ils participent aux dispositifs locaux en tant que représentants des chambres consulaires, d'organisations patronales ou syndicales, en règle générale interprofessionnelles mais parfois sectorielles. Ils ont pour la plupart acquis une bonne connaissance de la relation formation-emploi.

Ils n'appartiennent pas aux institutions « promoteurs » des dispositifs et ne sauraient occuper les fonctions de président ; cette situation renforce l'hypothèse selon laquelle la plupart des dispositifs locaux sont avant tout des instruments au service des élus et des exécutifs territoriaux. Dans un contexte sociétal marqué par la faiblesse de la représentation syndicale, ils font en sorte de participer au mieux aux différentes instances, sachant qu'ils remplissent aussi d'autres mandats syndicaux ou professionnels. Certains d'entre eux sont des retraités, invités à poursuivre leurs fonctions de représentation en raison de l'expertise qu'ils ont constituée sur les sujets en cause. S'ils disposent d'une vision d'ensemble des questions d'emploi et de formation, ils sont souvent peu au fait des dernières évolutions des dispositifs institutionnels concernés n'étant plus immergés dans le monde professionnel ; de ce fait ils rencontrent quelques difficultés pour accéder à l'information pertinente.

Cependant, les unions départementales et régionales des grandes centrales syndicales s'efforcent de leur apporter cette information, à l'instar de l'URI CFDT PACA, par le biais de séances d'information consacrées aux dispositifs locaux et animées par des chargés d'études de l'ORM et du Conseil régional. En outre, cette URI a construit avec son homologue de la région Rhône-Alpes un processus d'échange croisé sur les modalités pratiques de la participation à de telles instances.

La présence des organisations syndicales correspond à un « *axe fort de toute notre politique*[280]» affirme le Conseil régional PACA. Dans le cas des PRIDES, il cherche à favoriser les représentations interprofessionnelles plutôt que sectorielles, en cohérence avec la stratégie de développement de filières productives plutôt que de branches professionnelles. Cette configuration est également prééminente au sein des MDE.

Le cumul des mandats génère parfois un statut de « représentant multicarte » : tel ce militant d'une centrale syndicale qui, travaillant dans un organisme de formation, participe à un COTEF ainsi qu'au conseil d'administration d'une MDE en tant que représentant de son employeur mais représente sa centrale syndicale à un autre COTEF et intervient en tant qu'expert en ingénierie de formation dans le cadre d'un PRIDES. Dans un tel cas de figure, la circulation de l'information entre les dispositifs est certes facilitée mais, selon lui, ces multi-représentations entretiennent la confusion quant à son « étiquette » parmi les autres membres des assemblées.

Le rapport à l'espace fonctionnel se pose en des termes différents dans le cas des élus territoriaux. Parmi eux, se dessinent deux catégories : ceux qui ont, ou ont eu, un parcours professionnel au sein de « l'espace fonctionnel » en cause et ceux qui y sont étrangers. Les seconds (les « novices ») apportent une connotation plus politique à leur mandat que les premiers (les « savants ») qui se présentent davantage en experts du sujet sur leur territoire. Ces derniers sont plus intrusifs dans le fonctionnement du dispositif local et créent davantage de tensions avec les techniciens, ce qui n'a pas été relevé dans le cas des représentants des organisations professionnelles, pour lesquels les enjeux de pouvoir ne se situent pas au même niveau.

> *« On avait un vice-président qui était très politique et peu technique. Il savait nous écouter et se faisait sa propre opinion. Il agissait ensuite politiquement et nous obtenait des moyens sur cette base-là. Ce n'est pas la même chose quand un élu connaît parfaitement tous les rouages des dispositifs, quelque part il entre en concurrence avec nous. C'est sans doute plus simple pour se comprendre mais c'est plus compliqué pour que chacun ait sa place ».*
>
> *Un cadre du Conseil régional PACA.*

Les services du Conseil régional ont fait en sorte d'apporter aux présidents de COTEF un socle commun de connaissances de base du domaine d'action en cause. Deux volets ont été proposés : l'un mis au point par les services en charge de la mise en œuvre du

[280] Propos recueilli auprès d'un président de commission du Conseil régional PACA.

programme régional de formation et des plans régionaux pour l'emploi et pour l'insertion ; l'autre construit avec des experts issus du monde de la recherche (CEREQ, LEST) et des centres de ressources régionaux (ORM, CARIF Espace compétences, Act Méditerranée). Ces séances ont cependant été peu suivies par les élus (six à sept participants au maximum), cette faible participation témoignant de la place toute relative qu'ils accordent à cette fonction dans leur agenda.

Les présidents de COTEF les plus actifs en PACA sont issus du sérail : institutrice, professeur en lycée technique, consultant dans un cabinet privé travaillant dans le secteur de l'insertion, cadre d'une entreprise d'insertion. En définitive, être un ancien professionnel de l'emploi ou de la formation s'avère être un atout non négligeable pour exercer un tel mandat, sachant que l'exigence de technicité engendrée par la complexité de ce secteur tend à faire passer au second plan la dimension à proprement parler politique du mandat confié à l'élu. Il devient alors un « élu-professionnel » qui acquiert une légitimité multi dimensionnelle (Duran et Le Bianic *op.cit*.), crédible auprès des techniciens des autres institutions parce qu'il a acquis la réputation d'avoir maîtrisé son sujet tout en connaissant son territoire, étant ainsi en mesure d'interagir avec les prestataires des programmes de formation et leurs bénéficiaires. L'émergence de ce profil d'élu complique le travail des techniciens.

4.1.2. La figure du technicien : vers la fin des « métiers flous » ?

Gilles Jeannot (2005) qualifie les chefs de projets, médiateurs, agents de développement et autres chargés de mission exerçant leur métier au sein de l'action publique, de personnes aux « métiers flous », eu égard au fait qu'ils occupent des emplois dans des structures qui, la plupart du temps, se situent aux marges de l'administration, sur des statuts précaires et pour lesquels l'objet du travail est particulièrement composite. La fabrique de tels « métiers » est du ressort des « *domaines d'intervention [qui] ne se laissent pas encadrer par un programme partageant clairement les rôles des différents acteurs* » (p. 152).

Ces structures et ces personnes ont joué un rôle important dans la genèse des dispositifs locaux. Les MDE de « première génération » en forment l'exemple le plus typique : situées en marge de l'administration, elles disposaient d'un ou deux agents dont le rôle était de faire du développement, c'est-à-dire d'assurer la prospection auprès des

partenaires du territoire en étant en mesure, par leur action, d'apporter une plus-value au projet et d'animer le réseau d'acteurs.

La reconnaissance officielle des MDE et la structuration des PRIDES pourraient laisser penser que les composantes floues de ces métiers tendent à disparaître. Ce n'est pas le cas : les emplois sont toujours aussi précaires et l'objet de travail reste composite. Leur dépendance vis-à-vis du promoteur peut être jaugée en fonction de la nature de leur contrat de travail (mise à disposition ou contrat de travail en propre) et de l'expérience professionnelle acquise.

4.1.2.1. Le statut d'emploi : être ou ne pas être de la « maison-mère »

Seuls les MDE et les PRIDES disposent de personnels en propre qui consacrent tout leur temps de travail au dispositif. La situation de ces personnels a fait l'objet de débats de fond de la part des promoteurs, qu'ils soient de premier ou de second rang : la question était de savoir quelle configuration (personnel spécifique ou agent mis à disposition) serait la plus à même de permettre au promoteur de maintenir son emprise sur le dispositif et de développer la lisibilité de son action.

> *« Il y a eu de gros débats à l'interne parce qu'on disait : 'mais le PRIDES c'est quoi, dans le grand public qui sait ce que c'est qu'un PRIDES ? On nourrit, on finance des structures mais est-ce que ces structures ne font pas écran ? […] on est une collectivité qui a une obsession qui est la lisibilité puisqu'on est la plus récente et la moins connue […]*
>
> *Directeur général des services, Conseil régional PACA, 2008 à 2010.*

Au démarrage de la mise en œuvre des différents dispositifs (2006), la révision générale des politiques publiques (RGPP) rend difficile l'augmentation de la masse salariale des services de l'État et de la Région, tant pour le statut de fonctionnaire que pour celui de contractuel.

Le Conseil régional fait alors le choix d'abonder les subventions aux associations de gestion des PRIDES pour qu'elles puissent se doter d'une équipe d'animation. En contrepartie, cette équipe est très encadrée avec de fréquentes rencontres et un suivi resserré par trois agents de la direction de l'économie.

Ces salariés des PRIDES sont le plus souvent jeunes, récemment sortis de l'université ou d'une école de commerce et peu aguerris à la gestion des compétences et des ressources humaines au sein d'une filière[281]. Ils ont en charge l'animation et le suivi de la gestion de l'association. Les plus âgés – moins nombreux - sont, pour la plupart issus d'autres structures d'accompagnement des entreprises dans la filière considérée et sont plus proches de la culture d'entreprise que ne peuvent l'être des agents de la fonction publique territoriale[282]. Leur culture d'entreprise est un atout pour les entreprises adhérentes qui estiment être mieux accompagnées dans leurs démarches vis-à-vis de la Région :

> *« On a le sentiment que les gens qui examinent nos dossiers vont prendre les renseignements, en tous cas, à la source. Ce sont des gens qui sont quand même plus proches du terrain et qui comprennent un peu mieux les problématiques de notre terrain et qui analysent aussi de manière plus fine les qualités et les défauts de chaque structure… […]. Nos dossiers ont plus de chances d'être 'bien lus'. J'avais le sentiment moi par le passé que quand on envoyait une demande de manière un peu aléatoire comme çà dans une institution, elle n'était pas forcément traitée avec sérieux ».*
>
> *Un chef d'entreprise adhérente d'un PRIDES.*

Ils bénéficient généralement d'un contrat à durée indéterminée même si la pérennité de la structure n'est pas garantie *a priori*. Le personnel est stable et peu de *turn-over* a été observé, en particulier sur les fonctions de directeur, ce qui contribue à stabiliser et légitimer le dispositif local[283].

La question du rattachement à la maison-mère s'est posée en des termes différents dans les MDE pour lesquelles les promoteurs sont plus nombreux (service public de l'emploi et collectivités territoriales). La formule de la mise à disposition a été plus fréquemment utilisée en particulier par l'ANPE, les ASSEDIC ou les missions locales par exemple, partenaires pour lesquels les contraintes budgétaires à cette période étaient plus souples que celles de l'État. Des agents municipaux ont également été mis à disposition. La contribution financière de l'État qui consiste à apporter une contrepartie au budget

[281] L'équipe de salariés du PRIDES « Pôle services à la personne » est constituée d'une directrice (diplômée d'une école de commerce), de trois chargés de mission (DESS développement local et urbain, DEA Études européennes, Master 2 Administration des entreprises) et de deux assistants (BTS assistant de gestion et BTS assistant de direction).

[282] Par exemple, la directrice d'un PRIDES est une ancienne salariée d'un centre de ressources régional de la filière ; la responsable formation d'un autre PRIDES est issue du réseau co-fondateur de ce PRIDES ; le directeur adjoint d'un PRIDES est un ancien salarié du pôle de compétitivité associé.

[283] Les observations ont cependant été réalisées sur une courte période (deux à trois années).

permet aux MDE de disposer également de personnel en propre. La pluralité des partenaires promoteurs a cependant généré des tensions à propos de la maîtrise des postes clés.

L'exemple de la MDE de Marseille en est une représentation caricaturale. Selon le rapport « *Étude pour la mission d'évaluation du fonctionnement et des réalisations de la maison de l'emploi de Marseille* »[284] (2010), la MDE a commencé son activité avec deux mises à disposition, l'une de la Ville de Marseille et l'autre de l'ANPE (en la personne du conseiller ayant travaillé sur le montage du projet), et deux recrutements de chargé de mission sur budget propre. Quelques mois plus tard, une seconde mise à disposition est venue de l'ANPE. La DDTEFP n'était pas en mesure de proposer une mise à disposition, qui en toute logique, aurait dû concerner le coordonnateur animateur de l'équipe territoriale à l'origine du projet. Tous les partenaires promoteurs ont cependant cherché à placer l'un des leurs sur la fonction de direction du dispositif. Au final, la personne choisie a été un cadre supérieur retraité de l'ANPE, membre d'un réseau social influent, proche de l'équipe municipale en place. Selon ses propres termes : « *on est venu me chercher* ». Ce résultat témoigne de la volonté stratégique de l'ANPE de se positionner à la tête d'un instrument qui, à terme, est susceptible de lui prendre des « parts de marché ». Une controverse s'est ensuite ouverte à propos de la disponibilité de ce directeur puisqu'il assurait par ailleurs les fonctions de président d'un important centre de ressources en matière d'orientation et d'information sur les métiers et les formations. On peut ainsi lire dans le rapport cité précédemment : « *Nous notons que la MDE n'a pas pu disposer d'une direction à temps plein nuançant ainsi les capacités réelles et continues de management global de la structure et de représentation institutionnelle* ».

Tout comme dans le cas des PRIDES, les contrats proposés aux chargés de mission sont à durée indéterminée – voire des contrats de mission de trois ans -. Ceux qui en bénéficient sont des jeunes, peu aguerris aux questions du développement de l'accès à l'emploi et éloignés du monde de l'entreprise, plus proches de l'animation de projets de développement local. Leur travail consiste à l'animation des groupes de travail et au

[284] Ce rapport, réalisé par un cabinet privé, a été établi dans le cadre d'une commande de la MDE de Marseille pour l'évaluation de son fonctionnement et de ses travaux au cours de la période de conventionnement avec l'État (2007-2010) et en vue d'établir un nouveau projet de feuille de route pour le renouvellement de cette convention (2011-2014).

montage de dossiers sur des projets d'action souhaitant bénéficier de l'appui de la MDE.

La précarité est la principale caractéristique de l'emploi proposé aux assistants des CLEE, c'est-à-dire aux personnes qui, dans les établissements scolaires supports du CLEE, sont chargées de gérer le carnet d'adresses des chefs d'entreprise et l'agenda des manifestations dans les établissements du bassin d'éducation et de formation de leur ressort. Elles organisent et assurent le secrétariat des comités de pilotage. Pour eux, la mission est très claire mais la durée des contrats n'excède pas six mois, voire atteignent exceptionnellement l'année scolaire. Cette précarité est perçue par les chefs d'établissement comme un véritable obstacle au développement du CLEE.

> *« On se retrouve souvent dans les CLEE avec de nouvelles assistantes et qui découvrent le dispositif au moment où on a le plus besoin d'elles. Les entreprises aiment bien avoir un interlocuteur identifié et donc quand ils appellent pour parler à untel, on leur répond 'ah, elle n'est plus là…', c'est problématique. Si au mois de Septembre c'est quelqu'un de nouveau, forcément il faut tout recommencer. On n'a pas de relais fiable durable ».*
>
> *Un chef d'établissement, co-animateur de CLEE.*

Certains établissements parviennent à maintenir la personne en fonction dans l'établissement en jouant avec une succession de contrats aidés portant formellement sur des objets différents. Les chefs d'établissement appellent de leurs vœux une stabilisation de ces postes mais cela ne pourrait se faire que dans le cadre d'une intégration des CLEE dans la dotation globale des établissements, ce qui à ce jour n'est pas envisagé, eu égard aux restrictions budgétaires dans cette fonction publique.

Au final, la raréfaction des moyens des services publics a fortement contraint les promoteurs à trouver des solutions « ailleurs » de nature périphérique. Elles générèrent de la précarité et, de l'instabilité pour les intéressés et parfois un manque de professionnalisme de la part d'agents qui, pourtant, apparaissent tous comme très motivés et acteurs du développement des dispositifs. Ces pratiques ne mettent pas fin au processus de développement des « métiers flous », bien au contraire.

À ce stade il convient de rappeler que les COTEF n'ont aucun personnel en propre. Ce sont les agents de la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA) du Conseil

régional qui assurent une fonction d'assistance à l'élu président pour l'animation et l'organisation des séances plénières et des groupes de travail. Ces chargés de mission, affectés à la « mission territoriale » de la DFA, travaillent par ailleurs et pour la quasi-totalité de leur temps, sur l'instruction et la programmation des différents dispositifs opérationnels de la Région. Ils assurent l'interface entre le travail d'animation des élus et le suivi des programmes de formation sur le territoire de référence. Cette organisation diffère de celle de la Région Rhône-Alpes où des crédits spécifiques sont alloués à des structures dites « porteuses » qui hébergent un agent ayant en charge l'animation et le suivi du CTEF. Ce choix vient renforcer l'idée selon laquelle en PACA, l'administration régionale tient absolument et par tous les moyens à garder un droit de regard direct sur le travail des élus en les obligeant à fonctionner en binôme avec un agent clairement inscrit dans la ligne hiérarchique.

4.1.2.2. Le parcours professionnel : être ou ne pas être expérimenté

Les profils des agents travaillant dans les dispositifs locaux de coordination (MDE, CLEE et PRIDES) ou en proximité avec eux (COTEF) sont très hétérogènes. Nous avons vu précédemment que les agents des CLEE et des PRIDES sont tous recrutés en vue de faire fonctionner le dispositif. La précarité des contrats et la faiblesse des rémunérations n'incitent pas à la candidature de personnes expérimentées. Le profil de cette population[285] représente un enjeu important au regard de la pérennisation des dispositifs locaux observés. Ils ont peu d'expérience de la médiation en milieux complexes composés de chefs d'entreprises ou de directeurs de laboratoire de recherche (cas des PRIDES). Dans ce contexte, leur professionnalisation revêt un intérêt tout particulier.

À l'inverse, les agents des MDE sont plus au fait des problématiques locales de l'emploi, surtout quand ils sont mis à disposition par l'ANPE. Ils sont reconnus pour la qualité de leur expertise et leur connaissance du terrain. Cependant, celle-ci est très ciblée sur le marché du travail et ces agents sont peu aguerris aux enjeux politiques. Là

[285] Aucun recensement exhaustif n'a été réalisé. Leur nombre est estimé à environ 175 (estimation haute) à raison d'un contrat aidé par CLEE (13), de cinq agents en moyenne par MDE (11 MDE) et trois agents en moyenne par PRIDES (29 PRIDES). à cela s'ajoutent les 20 agents de la mission territoriale du Conseil régional.

aussi leur professionnalisation revêt un intérêt particulier. Une chargée d'études, mise en disposition par l'ANPE dans une MDE, nous précisait :

> *« Le directeur m'a demandé de prendre la fonction observation, ce que j'ai fait. Mais au bout de trois mois j'ai dit 'halte, on arrête tout' […] moi je ne suis pas du tout une pro des stat et je n'ai pas du tout une approche économique, ce n'est pas trop ma compétence quoi. […] Je me rendais compte que pour arriver à guider et à lancer une impulsion sur l'observation il fallait que je connaissance un minimum de choses et ce n'était pas le cas. […]. Et donc une personne a été recrutée pour la mission observation ».*
>
> *Une chargée d'études de MDE mise à disposition par l'ANPE.*

La professionnalisation a été organisée au sein des différents dispositifs de façon à apporter un socle commun de connaissances à tous les agents. Ce dernier ne comble cependant pas le déficit d'expérience mentionné par plusieurs d'entre eux. Si on se réfère aux critères qui ont fait la réputation des MDE de « première génération », la capitalisation par les mêmes agents des problématiques locales et de leurs évolutions est un facteur important dans l'acquisition d'une légitimité au sein des dispositifs. Durant cette phase de lancement des différents dispositifs, se fait jour fréquemment un manque d'expérience pour le plus grand nombre d'agents.

Les promoteurs ont ainsi peu orienté leur choix vers des agents ayant acquis une solide expérience, choix parfois imposé par des enveloppes budgétaires limitées.

4.1.3. Le recours au savoir expert : un marché en émergence ?

Entre les élus dont certains aspirent à être des « représentants-professionnels » de la relation formation-emploi et les techniciens aux « métiers flous » peu au fait des enjeux des nouveaux dispositifs locaux, se constitue une catégorie d'experts, porteurs d'une fine connaissance du territoire et des filières, tout en étant capables d'étendre leur intervention à une fonction d'aide à la construction stratégique de l'action publique.

La détention de ce savoir est devenu progressivement un enjeu majeur en vue de constituer la « localité » sur laquelle pourrait prendre corps l'« espace fonctionnel ». Ces producteurs de connaissance sont d'une part des chercheurs et des chargés d'études de centres de ressources publics, reconnus pour leur investissement durable dans l'espace régional, et d'autre part des agents des bureaux d'études et cabinets privés qui

interviennent au cas par cas, et sont choisis à l'issue d'une sélection très concurrentielle. Qu'elles appartiennent au secteur public ou au secteur privé, ces personnes produisent de la connaissance sur laquelle élus et techniciens s'appuient pour légitimer ou asseoir leurs travaux et décisions.

Ces experts ont été sollicités à un moment ou à un autre par les promoteurs des dispositifs – à l'exception de ceux des CLEE pour lesquels la connaissance des enjeux de qualification est considérée par les animateurs comme moins prégnante -. Ils ont la particularité de ne pas agir en totale indépendance puisqu'ils bénéficient à un titre ou à un autre d'un financement de la part des promoteurs, État et Région.

Leurs interventions peuvent être positionnées sur deux axes : l'un est plus tourné vers la connaissance du territoire ou de la filière, en vue de mieux cerner les enjeux en matière de qualification et d'accès à l'emploi ; l'autre est plus méthodologique et traduit l'évolution des rôles et de l'objet même de l'action publique.

4.1.3.1. Apporteurs de savoir sur le territoire ou sur la filière

Plusieurs laboratoires de recherche universitaire (Nice, Aix-en-Provence, Marseille) ont investi le champ de l'économie régionale, plus particulièrement dans les disciplines comme la géographie, l'économie, la sociologie ou encore les sciences politiques. Ils ont à plusieurs reprises été financés par l'État (Préfecture de région ou Ministères) ou la Région (Direction de l'économie ou direction de l'aménagement) pour leurs travaux sur les processus sociaux et économiques à l'œuvre en PACA.

Connus à ce titre des agents des services, les chercheurs de ces laboratoires sont régulièrement mis à contribution pour animer des séances de travail ou partager les résultats obtenus, avec les agents cadres ou techniciens de la Région mais aussi avec les élus. La préparation du schéma régional de développement économique (SRDE) en témoigne clairement[286]. En 2002, ce principe avait également été utilisé dans le cadre de la préparation du plan régional de développement des formations (PRDF). Pour leur part, les chargés d'études des centres de ressources régionaux[287] ont été davantage sollicités pour présenter des résultats dans le cadre de COTEF, de CLEE voire de MDE.

[286] Se reporter au chapitre II.

[287] Dans ce cadre, ont été sollicités essentiellement l'observatoire régional des métiers (ORM) et le dispositif régional de l'observation sociale (DROS).

Pour accumuler de la connaissance à des fins opérationnelles, les dispositifs font usage de deux modes opératoires : l'un consiste à solliciter les producteurs de données (Insee et Ministère du travail en priorité) et les centres de ressources régionaux (ORM et DROS en particulier, mais aussi les OPCA interprofessionnels comme OPCALIA et AGEFOS-PME) afin de présenter leurs travaux voire d'en réaliser de nouveaux ; l'autre consiste à faire appel à des prestataires externes, bureaux d'études spécialisés dans l'aide à la décision des collectivités locales pour les questions relatives à la formation, à l'emploi ou au développement économique.

Les premiers sont plus à même de présenter les enjeux en termes de dynamiques des territoires ou des filières parce qu'ils ont acquis et accumulé un savoir sur une longue période. Les seconds vont davantage apporter de la méthode ou un regard « extérieur » mais en s'appuyant sur des ressources statistiques standardisées. La Région Rhône-Alpes quant à elle, a fait le choix de centrer ses efforts sur la méthode : plusieurs bureaux d'études ont apporté un appui méthodologique à la conception du système des CTEF.

Les MDE ont utilisé ces mêmes consultants pour monter le « bon dossier » en vue de la labellisation par l'État alors que le Conseil régional les a proposés à quelques réseaux d'entreprises en vue d'aider à la maîtrise d'ouvrage dans le cadre du montage des dossiers de PRIDES : à propos d'objectifs cruciaux comme la gestion des compétences ou la responsabilité sociale des entreprises, la direction de l'économie du Conseil régional a eu très souvent recours à des prestataires externes. Elle le justifie par la disponibilité de lignes budgétaires permettant de le faire, alors que l'accès à des postes de fonctionnaires territoriaux n'aurait pas été envisageable.

Ces experts, qu'ils soient publics ou privés, issus du monde de la recherche ou des études, sont sollicités au fil de l'eau ou pour intervenir au « coup par coup » sur des dossiers plus sensibles. Ce processus prend de plus en plus d'importance eu égard à la diminution de la capacité d'études du service public (en particulier de l'Insee, de la Direccte et de Pôle emploi) et l'absence de ressources suffisantes au Conseil régional.

4.1.3.2. Accompagnateurs du processus de changement

Des chercheurs du CEREQ et du LEST ont été sollicités dans le cadre des sessions d'information/formation à destination des élus d'une part, des techniciens d'autre part,

organisées par le Conseil régional. Au cours de plusieurs séances les différentes problématiques formation, emploi et développement économique ont été abordées : dialogue social, panorama des politiques de l'emploi ou encore, la territorialisation des politiques publiques.

Pour accompagner les transformations de l'action publique, les fonctions publiques des Régions PACA et Rhône-Alpes et des services déconcentrés du Ministère du travail et de l'emploi de ces mêmes régions ont sollicité des experts privés pour conduire une formation-action dans le but de finaliser les programmes de formation des agents des fonctions publiques autour du nouvel « espace fonctionnel ». [Encadré n° 4.1].

Encadré n° 4.1. Cycle de formation-action organisée conjointement par l'INTEFP[288] et le CNFPT[289], Groupe Amnyos Consultants, juin 2009[290]

Trois séminaires de deux jours ont réuni des cadres fonctionnaires territoriaux (CNFPT) et agents de l'État (INTEFP) en responsabilité des domaines de la formation, de l'emploi et du développement économique. L'objectif initial était pour les participants, de se former et de s'informer sur les politiques régionales et les pratiques en matière de territorialisation sur ces thématiques, mais aussi de concevoir des contenus de formation pour les personnels en charge dans les territoires de la mise en œuvre de ces politiques.

Le projet est né deux ans avant sa réalisation qui se situe dans un environnement particulier : les DRTEFP de PACA et de Rhône-Alpes ont été choisies pour les préfigurations des DIRECCTE (année 2009), la crise économique commence à produire ses effets sur l'emploi et que la fusion ANPE/ASSEDIC vient de donner naissance à Pôle emploi.

Ce cycle a pointé les difficultés de l'intégration des questions de formation, d'emploi et de développement économique : les fonctionnaires de l'État (DRTEFP en particulier) méconnaissent les problématiques économiques alors que ceux des collectivités locales sont éloignés des partenaires sociaux.

La session a donné lieu à des échanges sur les expériences présentées par les participants ou sur des études conduites par la recherche et présentées à cette occasion : volet gestion des ressources humaines induites par l'implantation d'ITER[291], opération « former plutôt que licencier » en Vallée de l'Arve (74), la gouvernance de quatre pôles de compétitivité, les politiques d'insertion d'un Conseil général, ou encore la territorialisation des politiques de formation au Conseil régional Rhône-Alpes.

[288] Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.
[289] Centre national de la fonction publique territoriale.
[290] Source : Amnyos Consultants, 2009, *La conduite de l'action publique dans les territoires en faveur du développement économique, de l'emploi et de la formation*. Cycle de formation – action organisée conjointement par l'INTEFP et le CNFPT, synthèse des sessions du cycle.
[291] ITER (international thermonuclear expérimental reactor) est un projet mondial implanté sur le site de Cadarache (aux confins des Alpes de Haute-Provence, du Var et des Bouches-du-Rhône). Il s'agit d'expérimenter l'usage de la fusion nucléaire à des fins de production d'énergie (chaleur puis électricité). Le programme prévoit la construction du site (10 ans), l'exploitation (20 ans) et le démantèlement (10 ans).

Elle a permis de dégager des pistes en termes de thématiques et de compétences à développer auprès du personnel : l'analyse stratégique de l'action publique territoriale, la construction et la conduite du partenariat avec les acteurs économiques et sociaux, l'observation territoriale emploi-formation : passer du diagnostic à la prospective, le management stratégique au sein des organisations publiques, le pilotage du recours à l'expertise externe,….

Cette opération est restée sans suite à ce jour, les porteurs du projet ayant changé de fonction depuis. Les promoteurs des dispositifs locaux n'ont donc pas poursuivi l'effort de professionnalisation concernant leurs propres agents et n'ont rien organisé pour les personnels des institutions partenaires qu'ils conviaient localement.

Certains partenaires ont organisé eux-mêmes une telle professionnalisation. Cela a été le cas pour les organisations syndicales. D'autres comme Pôle emploi, proposent à leur catalogue des sessions spécialisées sur le sujet des territoires et les réseaux d'acteurs qui permettent aux participants potentiels aux dispositifs locaux de se familiariser avec la diversité des acteurs des territoires et des instruments utilisés dans chaque région. Pôle emploi s'efforce par ailleurs d'organiser au mieux son propre partenariat.

Face à la complexité de l'univers de l'action publique en matière de formation, de l'emploi et du développement économique et à la difficulté d'apporter une culture commune à tous les acteurs, les élus sont enclins à se cantonner à leurs pratiques usuelles, à savoir la recherche d'un ancrage local afin de promouvoir leur action ou celle de leur collectivité auprès des électeurs alors que les agents administratifs se focalisent sur le fonctionnement technique des dispositifs opérationnels dont ils ont la charge. L'éventuel compromis entre ces deux approches, observées en particulier dans le cadre des COTEF, dépend de la qualité des relations au sein du binôme formé par l'élu et le technicien.

Au final, élus et techniciens se partagent les principales missions de gestion et d'animation des dispositifs. L'implication des élus conseillers régionaux est de plus en plus importante développant parfois une tension dans les relations entre techniciens et élus. La précarité des emplois ou le manque d'expérience des uns et des autres n'est pas un frein au développement des instruments mais ne favorise pas la capitalisation des apprentissages. Les experts – en particulier issus de la recherche et des centres de ressources –, porteurs de cette capitalisation, émergent en tant que catégorie

professionnelle influente – par les connaissances dont ils sont porteurs – dans le processus de pérennisation des dispositifs.

4.2. Les registres d'action des dispositifs locaux : mobiliser et optimiser les ressources

Outre les caractéristiques socio-professionnelles des intervenants, la manière dont ils se saisissent des différents registres d'action impulsés par les dispositifs revêt également une grande importance pour asseoir la pérennité des dispositifs.

La grille de lecture que nous proposons pour l'analyse des actions menées dans le cadre des différents dispositifs reprend nos deux axes de travail : d'une part, la recherche d'un ancrage local et d'autre part, l'instauration d'une coopération entre les différents acteurs en vue d'optimiser les ressources favorisant l'accès à l'emploi. Ces actions se déclinent en trois principaux registres : le développement du partenariat local, l'action à proprement parler menée dans le cadre des dispositifs et les gains en légitimité dans le paysage local et régional de la relation formation-emploi. En effet, pour réaliser des actions il faut des participants potentiels : la recherche de nouveaux membres actifs est très présente dans le travail des dispositifs ; et, en aval de l'action, il est important de faire connaître le travail et son résultat pour gagner en légitimité dans un paysage local déjà très dense.

4.2.1. Développer le partenariat local : la politique du nombre

Qu'il y ait ou non dans les règles constitutives des stipulations relatives aux modalités d'adhésion et de participation, pouvoir attester de l'accroissement du réseau initial est considéré par le promoteur comme un gage de légitimité pour forger son ancrage local. Nous avons vu dans la première section de ce chapitre que des personnes engagées dans la mise en œuvre – comme les présidents de COTEF par exemple - sont également stratégiquement attachées à cet objectif tant son atteinte est susceptible de les promouvoir auprès de l'électorat[292]. Selon la logique préconisée dans tous les

[292] C'est le cas aussi pour la Ville de Marseille dans le dispositif de la MDE de Marseille.

instruments, plus il y a d'acteurs plus il y a de chances pour que des liens de coopération s'instaurent, partant du principe qu'aucun n'a les moyens d'agir seul.

Étendre le réseau initial et densifier la relation entre les acteurs sont des objectifs communs à tous les dispositifs, certes plus ou moins explicites. Il peut sembler paradoxal d'accroître le nombre d'acteurs impliqués et en même temps vouloir améliorer la qualité de la coordination : l'hypothèse selon laquelle plus il y a d'acteurs et plus la mise en cohérence est rendue difficile ne semble pas avoir prise ici.

L'observation de terrain met néanmoins en évidence deux types de pratiques : l'un consiste à instaurer un droit d'entrée pour des acteurs invités à adhérer à une association (cas des PRIDES) avant de participer à une action et formant ainsi des cercles fermés ; à l'inverse, l'autre laisse l'espace ouvert au plus grand nombre de participants sans condition d'entrée (COTEF et CLEE), avec pour seule limite le potentiel d'acteurs concernés. La question est posée en tout autres termes pour les MDE : il s'agit pour elles d'élargir leur champ d'actions et ainsi indirectement, le nombre de leurs partenaires.

Ces processus d'accroissement du nombre de partenaires et de renforcement des relations qui existent entre les acteurs locaux connaissent cependant quelques freins et contraintes, dues essentiellement aux « routines » installées de longue date.

4.2.1.1. Instaurer un droit d'entrée

PRIDES et MDE sont dotés d'une structure juridique, association loi 1901, à laquelle adhérent des acteurs, soit de la filière concernée (cas des PRIDES), soit du territoire d'implantation (cas des MDE). Cette association n'a cependant pas la même fonction dans l'un et dans l'autre dispositif. L'association support d'une MDE a pour fonction unique la gouvernance de la MDE alors que l'association support d'un PRIDES assure cette fonction mais aussi celle d'accueillir des « membres » qui, par leur adhésion, acquiert l'accès aux services proposés par le PRIDES.

Le PRIDES instaure un droit d'accès aux services qu'il propose. Les critères de cette adhésion sont co-établis par les promoteurs : dans le PRIDES « Pôle services à la personne », le Conseil régional et le réseau constitué autour de la Chambre régionale de l'économie sociale ont déterminé le cadre général d'intervention. Il en résulte une série

de principes spécifiques de ce PRIDES[293] et sur lesquels les entreprises s'engagent. Le PRIDES devient la porte d'entrée des entreprises régionales pour accéder aux ressources financières de la Région. Cet argument est attractif pour les entreprises, renforcé de la reconnaissance par une autorité publique du bien-fondé de la filière économique et de leurs pratiques de gestion « sociales et solidaires ».

Toutes les entreprises n'ont cependant pas les mêmes besoins au même moment, ni le même dynamisme pour s'inscrire dans une démarche d'amélioration des compétences et des conditions de travail, d'autant que le PRIDES propose d'autres services comme l'appui aux relations internationales. Une action de formation collective ne peut se déployer qu'à partir d'un seuil minimum de participants. Dans cette optique, plus les entreprises adhérentes au PRIDES sont nombreuses plus il y a de chances de mener à bien ces actions. L'objectif étant de multiplier les actions, il est nécessaire d'avoir un large potentiel de participants.

Le Conseil régional fait de l'évolution du nombre d'adhérents un critère de l'évaluation du travail de l'équipe de gestion du PRIDES. L'article « *3. Stratégie de développement des PRIDES* » des contrats d'objectifs signés entre la Région et le PRIDES préconise une « *augmentation significative du nombre d'adhérents* ». Chaque bilan d'activité annuel du PRIDES mentionne en introduction le nombre de nouvelles entreprises entrées dans le réseau. La recherche active de nouveaux membres est un objectif permanent des PRIDES dont les modalités ont fait partie des critères d'évaluation du dossier présenté en vue de la labellisation. Cette action de développement est portée par les chargés de mission salariés des PRIDES[294].

En revanche, pour la MDE il n'est pas nécessaire d'être adhérent à l'association de gestion pour en être partenaire. Le cercle fermé des adhérents est constitué des membres fondateurs et des partenaires qui ont été associés au processus de création, conformément aux modalités prescrites par l'État dans le cahier des charges. La MDE

[293] Selon la Charte d'adhésion annexée aux statuts de l'association, les entreprises adhérentes à l'association Pôle services à la personne s'engagent à respecter les principes suivants : « *avoir son siège social en région PACA et privilégier l'ancrage territorial de l'entreprise ; mettre en place une démarche qualité visant le respect de l'usager, l'individualisation de la prise en charge, la transparence des prix, la continuité et l'évaluation du service ; respecter la réglementation en vigueur : droit au travail, conventions collectives et accords de branche professionnelle, sécurité et hygiène ; mener une politique de développement des compétences, de formation et de qualification visant le dialogue social et la qualité des emplois* ».

[294] Se reporter à la première partie de ce chapitre.

de Marseille a respecté la composition préconisée par le cahier des charges national, s'en écarter comportait pour ses membres fondateurs un risque de refus de labellisation, plus important semble-t-il que celui de ne pas remplir la fonction d'accueil du public.

L'objectif de la MDE, en termes de partenariat local, est d'associer le plus grand nombre d'acteurs locaux *a priori* concernés par des opérations locales et de multiplier le nombre de bénéficiaires finaux. Dans cette optique, plus le nombre d'acteurs qui entrent dans le cercle des participants aux groupes de travail est grand, plus il y a de chances que les relations entre eux se densifient. Les participations aux groupes de travail sont cependant très surveillées : un agent du SPE et un agent de la MDE animent chacun des groupes et gèrent une liste d'invités sur laquelle l'inscription se fait par cooptation, au moins par les animateurs.

La MDE de Marseille revendique ainsi en 2008 près de 160 participants aux groupes de travail. Le nombre de participants aux groupes de travail et aux manifestations organisées par la MDE est un critère de son évaluation dans le cadre de l'octroi des financements par l'État. Les promoteurs fondateurs de la MDE en conservent ainsi la maîtrise.

PRIDES et MDE sont inscrits tous les deux dans une logique de gouvernement à distance. L'analyse du fonctionnement des systèmes d'entrée dans les dispositifs montre que Région et État gardent la maîtrise de l'inscription des acteurs locaux dans le dispositif, de façon cependant plus souple au sein du PRIDES que dans la MDE : les entreprises participant aux actions du PRIDES ont un droit d'accès à la gouvernance, ce que n'ont pas les participants aux actions de la MDE. Cette maîtrise se comprend comme étant un moyen de contrôle sur la distribution des ressources financières : PRIDES et MDE mettent tous deux en œuvre des politiques distributives.

4.2.1.2. Laisser « ouverts » les espaces

Les COTEF et CLEE fonctionnent sur le principe du forum, sans structure juridique de gestion mais aussi sans liste exhaustive préétablie d'invités[295]. Un des objectifs affichés du COTEF est d'animer le débat sur le suivi et l'évaluation des actions initiées par la

[295] Le statut de « membre » n'existe pas dans les COTEF et les CLEE. C'est le positionnement géographique de l'acteur sur un territoire qui va en faire un participant potentiel au COTEF ou au CLEE.

Région en « *associant tous les partenaires et usagers de l'action régionale*[296] ». La charte des CLEE, quant à elle, fait état d'un regroupement de dirigeants dont « *l'adhésion est fondée sur le principe du volontariat* ». L'ambition de regrouper le plus possible de personnes est bien réelle dans les deux dispositifs : un président de COTEF dit vouloir « *inviter tous les acteurs locaux à participer* » et un animateur de CLEE mentionne la nécessité de « *rechercher le plus possible de chefs d'entreprise* ».

Malgré cette volonté très marquée dans le COTEF, on peut s'étonner de l'absence de tenue de registre des invités et des participants effectifs à chaque assemblée ou groupe de travail des COTEF. L'administration du Conseil régional est en charge de la gestion de ces listes. À la fois institutionnelles et nominatives, elles ont été établies à partir des habitudes de travail avec les organismes de formation conventionnés avec la Région et les partenaires institutionnels (Mission locale, ANPE, ASSEDIC, Éducation nationale, DDTEFP,...). Ces noms figurent sur une liste ayant servi de liste d'émargement lors de la première séance, sur laquelle chaque participant pouvait à loisir ajouter, corriger, supprimer toute information pour lui-même ou pour un tiers. De fait, ces listes sont devenues, aux dires des agents de la mission territoriale de la Région, des « *fichiers que l'on tient à jour en fonction des personnes qui nous demandent ou que l'on rencontre* ». Le nombre et la qualité des participants ne donnent pas lieu à un bilan formel[297].

Cette large ouverture ne peut suffire pour attirer les acteurs dans le COTEF ou le CLEE. La présence ou non des « invités » est certes fonction de la capacité des animateurs à les « faire venir », mais aussi, de l'intérêt que chaque acteur local trouve dans le système auquel il est convié à participer. Or cet intérêt est ambiguë pour un certain nombre : « *… il y a des gens qui viennent dans les COTEF parce qu'en gros, ils reçoivent des subventions de la Région…* » mentionne le directeur général des services du Conseil régional. Des participants ont dit sans ambages à un président de COTEF : « *… on est venu pour voir mais on n'y croit pas. C'est encore un de ces machins lancés par la Région où on va discuter du sexe des anges et où il ne va rien se passer* ».

À vouloir ouvrir au maximum ses espaces de débat, le Conseil régional a fait du nombre de personnes présentes et de réunions organisées un « score » permettant de classer les COTEF en catégories. Étrangement, dans ce classement, la qualité de la personne présente (directeur, président, chargé de mission) ne rentre pas en ligne de

[296] Délibération du Conseil régional n° 05-22 du 18 mars 2005 relative aux COTEF.
[297] À titre indicatif, le fichier du COTEF de Marseille comptait 442 lignes au 9 décembre 2008.

compte ni l'organisation qu'elle représente. Une note interne du Conseil régional classe ainsi les COTEF en quatre catégories : les très actifs, les actifs, les peu actifs et les inactifs[298]. Cette classification relève plutôt d'une évaluation du travail des élus et chargés de mission que du rôle fédérateur – en soi - des COTEF.

La participation des chefs d'établissement aux CLEE aurait, semble-t-il, un caractère « obligé » – du moins c'est ce qu'en pense le patronat : « … *à l'Éducation nationale, on aime bien faire plaisir au Recteur* ». Mais lors des séances de comité de pilotage auxquelles nous avons assisté, la demande des chefs d'établissement présents s'est toujours construite autour de l'organisation de manifestations : « … *il me faudrait un contact avec un chef d'entreprise pour l'intervention en DP3* … ». L'intérêt du chef d'établissement pour le CLEE se situe à un niveau très opérationnel, mais on ne peut faire abstraction du fait que le chef d'établissement est placé sous l'autorité du recteur de l'académie.

L'objectif du CLEE est davantage dans l'accroissement du nombre et de la qualité des chefs d'entreprises qui constitue un véritable enjeu et démontre la capacité du chef d'établissement à mobiliser le monde économique. Un bilan annuel est réalisé par le DAET, il mentionne le nombre de chefs d'entreprises mobilisés ainsi que celui des élèves et des enseignants concernés. Un chef d'établissement animateur de CLEE va jusqu'à regretter le « *carnet d'adresses relativement limité* » de son co-animateur chef d'entreprise, et se réjouit de la perspective de collaborer dans les mois suivants avec un dirigeant d'une grande firme nationale dont le carnet d'adresses est probablement plus rempli.

Les espaces ouverts se situent davantage dans le registre des politiques publiques constitutives de mise en cohérence : pour les COTEF comme pour le CLEE, plus le nombre d'acteurs est élevé plus il y a de chances que des relations se tissent et que naissent de la coopération entre eux.

À l'inverse, l'Éducation nationale (le DAET) a fait du nombre de chefs d'entreprise et de chefs d'établissement investis dans les CLEE un critère d'évaluation au même titre

[298] Les « très actifs » (au nombre de 4) sont caractérisés par de nombreux groupes de travail réunis entre 2006 et 2007 avec des projets pour 2008 ; les « actifs » (au nombre de 5) sont marqués par plusieurs réunions de groupes en 2006 mais dont l'activité en 2007 s'est ralentie du fait de l'indisponibilité de l'élu et/ou du chargé de mission ; les « peu actifs » (au nombre de 7) n'ont organisé qu'une à trois séances de travail entre 2006 et 2007 quant au « inactifs » (2) n'ont organisé aucune séance.

que le nombre de jeunes et d'enseignants concernés. Le Rectorat comme l'UPR communiquent ensuite ces données publiquement dans leurs bilans d'activité.

Cette gestion des participants et des membres se heurte parfois aux habitudes de travail préétablies ou au mode de représentation de certaines catégories d'acteurs. C'est le cas des partenaires sociaux.

4.2.1.3. Des freins : l'exemple de la représentation des partenaires sociaux

En matière économique et sociale, l'une des dépendances de sentier les plus fortes est celle de l'approche par branches professionnelles, c'est-à-dire par grandes organisations d'employeurs au sein desquelles se déroulent traditionnellement les négociations collectives relatives aux rémunérations, à la formation continue et aux conditions de travail. Dans l'ensemble en France les partenaires sociaux se sont structurés à partir de la négociation de branche. Ils occupent une place privilégiée dans le système de la formation professionnelle en France (Mériaux 1999, Jobert 2000, Mériaux et Verdier 2006).

Or, force est de constater que leur participation (partenaires sociaux et/ou branches professionnelles) aux différents dispositifs est rare. Deux phénomènes interfèrent de façon concomitante sur l'implication des partenaires sociaux dans les dispositifs locaux : d'une part, ils sont peu ou pas outillés pour assurer les représentations partout où ils sont demandés (en ce sens, les nouvelles formes de ces dispositifs percutent leurs modes d'organisation existants) ; d'autre part, certains promoteurs des dispositifs cherchent, par stratégie délibérée, à les évincer. Au final, une grande confusion règne quant à leur participation aux différents dispositifs, rendant particulièrement complexe l'analyse autour de l'hypothèse de l'émergence d'un « quatrième niveau » de régulation venant s'ajouter aux trois niveaux existants : interprofessionnel, de branche et d'entreprise (Jobert 2003) et sur lequel le nouvel « espace fonctionnel » pourrait prendre appui.

Les organisations patronales sont peu structurées au niveau des collectivités territoriales. L'existence en PACA de l'union patronale régionale (UPR) par association

du MEDEF et de la CG PME les place cependant en position de force à l'échelle régionale, aux côtés de l'union patronale artisanale. L'UPR est l'interlocuteur privilégié du Conseil régional qui veut faire de l'interprofession la principale représentation professionnelle. C'est à ce titre qu'il a confié à OPCALIA et AGEFOS PME, deux OPCA interprofessionnels, des missions d'ingénierie et d'aide à la maîtrise d'ouvrage sur les questions de compétences au sein des entreprises des PRIDES. Les branches professionnelles et leurs OPCA se retrouvent de fait évincés : c'est le résultat visé par les PRIDES, inscrits – dans ce but - dans une logique de filière. Reste que les organisations représentatives des salariés, que le Conseil régional souhaite associer à ses travaux, se trouvent dans une situation délicate : seules les sections interprofessionnelles sont invitées à participer dans les comités de pilotage des PRIDES et peu sont en mesure d'assurer une présence suivie (vingt-neuf PRIDES) eu égard la faiblesse de leurs effectifs. Pour les organisations patronales et salariales, leurs modes d'organisation en branches professionnelles, selon des logiques le plus souvent départementales - à l'image de l'UIMM – n'est pas non plus un élément facilitateur.

Le patronat, sous sa forme UPR, est également en position de force au sein des CLEE puisqu'il est en le co-promoteur aux côtés de l'Éducation nationale. Celle-ci entretient de longue date des relations privilégiées, même si elles sont parfois chaotiques, avec le patronat mais écartent systématiquement les organisations salariales de toute collaboration. De ce fait, les branches professionnelles et les organisations représentatives des salariés ne sont pas admises dans les CLEE. Pour éviter tout conflit sans rapport direct avec l'activité des CLEE[299], les chefs d'entreprise sont d'ailleurs invités à participer en leur nom propre et non au titre d'une représentation syndicale. L'adhésion au MEDEF ou à la CG PME n'est pas requise pour participer aux CLEE

Autre stratégie d'écartement : au sein des MDE. La situation marseillaise est, à ce propos, caricaturale : alors que les organisations représentatives du patronat trouvent une place à travers une représentation des chambres consulaires et de l'union des entreprises des Bouches-du-Rhône, les organisations salariales ne disposent que d'un siège au conseil d'administration là où cinq syndicats sont représentatifs. Dans l'impossibilité de s'entendre, le siège n'a pas été pourvu. Cette stratégie d'écartement n'a pas tenu au niveau national : les différents rapports réalisés en amont du

[299] Le délégué académique à l'enseignement technique (DAET) de l'académie d'Aix-Marseille mentionnait à ce propos : « *Pour éviter de rentrer dans les effets de structures. On voulait éviter que les trois branches du bâtiment par exemple se retrouvent ensemble avec des problèmes de relations* ».

renouvellement des conventions entre l'État et les MDE (2009)[300] ont tous fait état de la nécessité d'associer davantage sur le terrain les partenaires sociaux aux activités des MDE, en particulier dès que celles-ci sont investies dans les questions de gestion des emplois et des compétences sur un territoire. Le nouveau cahier des charges intègre de nouvelles dispositions quant à la représentation des partenaires sociaux[301].

Si dans les PRIDES, CLEE et MDE les règles constitutives ont freiné la participation des partenaires sociaux, les COTEF eux, n'ont posé aucune restriction. Cette fois, ce sont les moyens propres aux partenaires sociaux qui ne leur permettent pas de participer à toutes les séances plénières et les groupes de travail (dix-huit COTEF à raison de deux séances plénières par an et une moyenne de six à huit séances de groupes de travail dans l'année). Le Conseil régional n'a pas explicité ses attentes par rapport à une participation des organisations tant patronales que salariales. De ce fait, les partenaires sociaux agissent de façon très dispersée, en fonction de leurs disponibilités humaines et sans avoir une véritable ligne de conduite construite. Des représentants syndicaux ont, par plusieurs fois en CCREFP[302], fait état d'un besoin de clarification de leur rôle.

Les nouveaux dispositifs locaux affrontent des habitudes de travail plus anciennes dont la pertinence est avérée dans chacun des secteurs de l'action publique. Pour parvenir à travailler en transversalité, la capacité à contourner ou mettre en sommeil ces « routines » sera sans aucun doute un élément positif dans la recherche d'une légitimité.

4.2.2. Agir dans le cadre d'un dispositif local de coordination

Quel que soit le dispositif, agir dans la proximité en vue de créer une dynamique locale spécifique est le principal objectif visé. La question est ici de savoir en quoi consiste cette action et qui procède à sa réalisation. Les règles initiales ne précisent pas systématiquement la nature des actions mises en œuvre : il revient à chaque dispositif de définir celles qui sont le mieux adaptées en tant que solutions à des problèmes locaux révélés préalablement.

[300] Il s'agit des rapports : Anciaux J. – P., 2008, *Les maisons de l'emploi : mission d'évaluation du dispositif*, Rapport au Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Paris, La Documentation française, 66 p. ; Dalloz M. – C., 2008, *Rapport de la Commission des affaires culturelles familiales et sociales sur les maisons de l'emploi*, Paris, Assemblée nationale ; Thierry M., 2009, *Rapport du groupe de travail sur l'élaboration d'un nouveau cahier des charges pour le conventionnement des MDE*, Paris, Inspection générale des affaires sociales, 34 p.

[301] Se reporter à la section 3 de ce chapitre.

[302] Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Quelques exemples d'actions réalisées dans les dispositifs locaux mettront en évidence leur diversité autour d'un double registre : le repérage préalable d'un « problème local » d'une part, et d'autre part la réalisation en elle-même de l'action : en quoi consiste-t-elle et qui procède à sa réalisation ? C'est l'occasion également de repérer les rôles joués par les différents acteurs dans cette fabrication de l'action publique ainsi que la place qu'occupe la communication dans ces processus. Au final, les dispositifs locaux sont porteurs d'actions concourant à améliorer la coordination par des effets de complémentarité entre la recherche d'un ancrage local et une coopération horizontale en vue d'optimiser les ressources tant cognitives que financières. Ces actions révèlent le rôle structurant de la connaissance.

4.2.2.1. Révéler des problèmes locaux : un préalable à l'action

Le diagnostic de l'équipe territoriale de Marseille comportait un état de la situation du marché du travail local qui a servi de base à la constitution de la MDE. Il a ainsi permis de fixer les grandes lignes d'un cadre d'intervention mais sans en préciser les opérations à conduire. Les premiers groupes de travail se sont constitués autour des grands enjeux repérés pour chaque territoire (Centre-ville, Vallée de l'Huveaune et quartiers nord), de secteurs d'activité (BTP, transports-logistique, services à la personne), mais aussi en référence aux axes de travail imposés par le cahier des charges national des MDE tels que la cohésion sociale, la création d'entreprises ou encore la lutte contre les discriminations.

Il est ensuite revenu aux groupes de travail (onze au moment de notre enquête), avec l'appui de la mission d'observation interne à la MDE, de révéler les besoins précis et de proposer des actions en conséquence.

> *« Le rôle du groupe de travail est de faire émerger des besoins. Quand un besoin est repéré, le chargé de mission MDE doit rédiger une fiche action qui sera présentée au prochain bureau de l'association. Le Directeur évalue les chances du dossier puis le bureau décide sur des critères que je ne connais pas ».*
>
> *Un chargé de mission de la MDE de Marseille.*

L'exemple de l'action « cyber bus » montre l'importance de la présence de « capteurs » sur le terrain et du rôle de la communication ascendante dans l'identification d'un

problème local. Constitué autour de deux zones franches, le groupe de travail propre aux quartiers nord, a ainsi mis en exergue des problèmes de mobilité : la « Cité des métiers »[303], qui organise des semaines dédiées à telle ou telle activité sectorielle dans le cadre de son site du Centre-ville ne parvenait pas à mobiliser les personnes de ces quartiers, les déplacer en centre-ville et participer à ces évènements.

Cette difficulté a été révélée par des associations locales d'aide à l'insertion jouant en l'occurrence un rôle de « capteur » en faisant remonter l'information auprès du groupe de travail de la MDE - composé des acteurs locaux de la formation (École de la deuxième chance, organismes privés de formation,…) et de l'emploi (entreprises d'insertion, entreprises des zones franches,…), ainsi que des agents de la MDE, de la DDTEFP, de l'ANPE et des ASSEDIC –. Il en est ressorti une solution consistant à mettre à disposition dans ces quartiers un cyber-bus. La MDE a ensuite lancé une consultation en vue de choisir un opérateur pour la réalisation de cette action, un chargé de mission de la MDE précisant : « *on ne fait que ça, on fait des achats de prestations, notre budget est consacré à l'achat de prestations* ».

Pour construire les problèmes locaux, la seule mission d'observation de la MDE s'avère être insuffisante, notamment parce que la statistique locale n'est pas disponible, d'où l'importance du récit des acteurs locaux en tant que « capteurs », aptes à faire inscrire un problème sur l'agenda de la MDE.

Les CLEE dont l'essence est de dégager des opportunités à même de rapprocher responsables d'établissement de formation et chefs d'entreprise, font des premiers des « capteurs » privilégiés. Tel est le cas avec ce principal de collège qui, sollicité par son équipe pédagogique pour réaliser une visite d'entreprise dans une boulangerie industrielle au titre de la découverte professionnelle en classe de troisième, transmet cette demande au comité de pilotage du CLEE en l'assortissant des précisions nécessaires à sa réalisation. Les membres du comité vont, par le biais de leurs réseaux, rechercher l'entreprise permettant de répondre à ce besoin. Ici, seule compte l'intermédiation directement assurée sur le terrain par des « capteurs ».

[303] La « Cité des métiers de Marseille et de la Région PACA » est adhérente au réseau international des « Cités des métiers ». Elle a pour mission d'aiguiller les usagers et de les accompagner dans leurs choix professionnels. Elle propose une documentation en libre-service, des entretiens avec des professionnels et des évènements. Son président est le directeur de la MDE (se reporter à la première partie de ce chapitre).

Les actions mises en œuvre dans le cadre des COTEF, PRIDES et MDE ne nécessitent pas de phase préalable aussi importante que pour les CLEE dans la mesure où celles-ci s'appuient davantage sur des solutions préétablies par les promoteurs des dispositifs, qu'il s'agira alors d'adapter aux spécificités locales. Tel est le cas avec les dispositifs du programme régional de formation (PRF) du Conseil régional.

Le travail de programmation du PRF consiste à construire une offre qui soit capable de croiser les filières de formation et les localisations pour répondre au plus près des besoins en qualification, en particulier de premier niveau[304]. En l'occurrence la solution consiste à acheter une formation préparatoire à un diplôme de niveau V en faisant en sorte qu'elle se traduise localement par de bons résultats en termes d'insertion.

À la question : « *est-ce que les groupes de travail du COTEF ont fait émergé des problèmes locaux ayant donné lieu à une mise en œuvre d'un dispositif particulier* ? », un agent de la Mission territoriale de la Région répond : « *je n'ai pas d'exemple particulier qui puisse illustrer cette question* ». Ce chargé de mission précise pourtant qu'existe un dispositif particulier, le dispositif d'aide aux initiatives locales pour le territoire (DAILPT), censé répondre aux demandes locales. Mais si celles-ci ne correspondent pas aux critères établis préalablement par le Conseil régional pour recevoir une aide financière, elles ne pourront pas être satisfaites. Dès lors si un problème local peut être révélé, il n'y a pas pour autant une action qui puisse être mise en œuvre pour y apporter une solution. Un problème révélé ne reçoit ainsi aucune garantie de prise en compte.

Les groupes de travail de quelques COTEF se sont toutefois attachés à aborder à dégager des méthodes pour tenter de traiter des problèmes spécifiquement locaux. Il s'est agi de solutions de formations plus « intégrées » prenant en compte des dimensions relatives à l'aménagement du territoire ou au développement économique : ainsi le COTEF de Nice a travaillé sur l'accès à l'offre de formation dans les vallées en intégrant les questions de transports et de formation à distance tandis que le COTEF du Haut-Vaucluse a construit un partenariat inter-régional (avec Rhône-Alpes) par l'intermédiaire d'un contrat de Pays[305]. Mais la solution devra toujours se référer au cadre d'intervention défini par le PRF et son cahier des charges. Cette pratique s'avère être un frein majeur dans la prise en compte des initiatives locales.

[304] Cet objectif est le plus structurant de la politique régionale de formation (se reporter au chapitre II).
[305] Se reporter à l'annexe 5 sur les intercommunalités.

> *« … à un moment donné ceux qui font la tuyauterie disent : 'je suis désolé mais c'est moi qui maîtrise le porte-monnaie, donc vous êtes gentils avec vos projets, mais bon...'. Et le résultat escompté n'est pas au rendez-vous.».*
>
> *Directeur général des services, Conseil régional PACA, 2007 à 2010*

Les dispositifs locaux observés montrent que la porte s'avère encore très étroite pour que les problèmes locaux puissent être inscrits en dehors des cadres d'intervention traditionnels des promoteurs. Du fait, de cette hétéronomie, les problèmes « locaux » pris en compte sont avant tout la résultante des dysfonctionnements des dispositifs opérationnels standardisés. La prise en compte des initiatives locales est, dans ce cas, si marginale qu'il n'y a guère de chances qu'émerge une dynamique originale locale.

4.2.2.2. Coopérer ou agir en complémentarité

À la lecture des différents rapports d'activité des MDE, PRIDES, COTEF et CLEE, il apparaît que les actions réalisées, si elles concourent toujours à l'amélioration de la coordination, reste davantage dans le registre de la complémentarité (éviter que les interventions des unes et des autres se chevauchent) que dans celui de la coopération (des acteurs mutualisent leurs moyens respectifs pour conduire une action plus intégrée). Il apparaît en outre que les dispositifs locaux ne se traduisent pas toujours par une intervention directe sur le terrain mais recourent souvent à la prescription des actions à autrui, en particulier dans le cadre de politiques distributives. Les actions conduites sous le label CLEE s'inscrivent davantage dans le registre de la coopération, ce que les PRIDES encouragent également fortement. COTEF et MDE veillent à la complémentarité des actions et de ce fait sont plutôt positionnés dans un rôle de « faiseur d'ambiance ».

a) Sur l'agenda des CLEE : toute action locale de nature à rapprocher écoles et entreprises

La seule obligation pour chaque CLEE est de participer activement à la semaine nationale école-entreprise qui se tient chaque année au mois de novembre. Cette opération consiste le plus souvent à organiser des visites d'entreprises pour les élèves et

les enseignants ainsi que des rencontres entre chefs d'entreprise et chefs d'établissement afin de développer leur connaissance mutuelle.

Pour le reste, les actions réalisées entre 2007 et 2009 s'articulent autour de trois axes : une meilleure appréhension des relations formation-emploi, une amélioration de l'information sur les métiers et leurs conditions d'exercice, la préparation des jeunes à l'entrée dans la vie active. Sur le CLEE de Marseille centre, au titre de l'amélioration de la connaissance de la relation formation-emploi est organisée tous les ans une « conférence sur la situation économique du bassin ». Cette conférence réunit des chefs d'entreprise volontaires qui présentent à des proviseurs et des enseignants la situation du marché local de l'emploi pour leurs domaines de formation. En 2007 par exemple, l'accent a été mis sur le commerce et sur le travail temporaire.

Les actions réalisées dans le but d'améliorer l'information sur les métiers sont essentiellement conduites dans le cadre des modules de la découverte professionnelle en classes de troisième. Les élèves de ces classes sont par exemple accueillis pendant une journée dans un lycée professionnel ou dans une entreprise. Des parrainages sont mis au point entre un enseignant d'une classe de troisième et un professionnel d'une entreprise : sous couvert du chef d'entreprise et du chef d'établissement, le professionnel accompagne le professeur dans la construction du parcours de la classe. Il intervient par exemple sous forme de mini conférences sur l'organisation générale de l'entreprise et aide l'enseignant à trouver de nouveaux contacts.

Le CLEE de Marseille centre organise une préparation à l'insertion professionnelle des jeunes qui sortent des lycées professionnels et technologiques. Des opérations de sensibilisation aux techniques de recherche d'emploi sont proposées pour les élèves en classe de terminale du baccalauréat professionnel. Des simulations d'entretien d'embauche[306] sont également organisées pour les sortants potentiels des classes terminales des cycles de formation professionnelle.

Toutes ces actions visent à faciliter la rencontre et à créer du lien entre les établissements et les entreprises afin de générer et de maintenir une ambiance favorable aux échanges, dans l'intérêt des jeunes en parcours de formation professionnelle et/ou en voie d'insertion dans la vie active. Mais ce rapprochement n'est pas acquis *a priori* : les chefs d'établissement n'ont de cesse de souhaiter une plus grande participation des

[306] Cette opération ainsi que d'autres de même type plus connues sous le nom de « *speed dating* » - rencontres rapides – consiste à préparer les jeunes à des entretiens rapides leur permettant de présenter leurs points forts en vue d'une pré-sélection dans le cadre d'un recrutement.

entreprises alors que les chefs d'entreprise témoignent de la difficulté à joindre les enseignants directement. Selon eux, l'organisation d'opérations nécessite ce contact direct avec l'enseignant. Cette situation illustre le besoin d'organiser l'action dans la proximité, autant géographique qu'organisée : moins il y a d'intermédiaires plus il y a de chance pour que l'action réponde au mieux au besoin exprimé par l'enseignant. Le développement de la communication entre les acteurs est là aussi un aspect important du processus.

Le rôle du CLEE est de veiller à ce que ces actions se réalisent en complémentarité entre elles, quitte à ce que deux établissements s'associent et coopèrent pour réaliser une opération avec une ou plusieurs entreprises.

b) Pour les PRIDES : de fortes incitations à agir dans la coopération

En matière d'emploi et de formation, les actions les plus importantes des PRIDES ont d'abord concerné l'élaboration de répertoires ou de guides sur « les emplois, les qualifications et les compétences » concernées par les activités économiques constitutives du pôle. La conduite de ces actions a été encadrée par des tiers, principalement OPCALIA et AGEFOS-PME dans une logique d'approche interprofessionnelle prônée par la Région, auxquels se sont adjoints – selon les PRIDES - les OPCA de branches et les organisations syndicales des employeurs et des salariés.

Le PRIDES « Pôle services à la personne » a ainsi produit un guide « emplois, qualifications et compétences » destiné aux professionnels, élaboré à partir de la conduite d'actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans plusieurs départements[307]. Ces actions ont été réalisées en partenariat avec Act Méditerranée et les OPCA Uniformation (OPCA du secteur de l'économie sociale), AGEFOS-PME et OPCALIA (en tant qu'OPCA interprofessionnels).

Une démarche similaire a été conduite avec le PRIDES « Pôle européen d'innovation des fruits et légumes » au cours de l'année 2008, cofinancée par l'État[308] et la Région,

[307] Il s'agit des AGEFOS-PME dans le département des Alpes-Maritimes (8 entreprise), d'OPCALIA dans le Var (3 entreprises) et d'UNIFORMATION dans les Alpes de Haute-Provence et la Vaucluse (7 entreprises).

[308] La DRTEFP a inscrit cette action dans un engagement de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), démarche de l'État fondée sur le dialogue social et le partenariat qui apporte une aide technique et financière à des fédérations professionnelles de branche ou à des confédérations interprofessionnelles. Les EDEC reposent sur deux dimensions complémentaires couvrant la prospective

réalisée par AGEFOS-PME et pilotée de façon collégiale avec les représentants des employeurs et des salariés des différentes branches professionnelles impliquées (commerce, agriculture, transport,…) et de différents experts (universitaires, chargés d'études de l'ORM et du CARIF Espace compétences) [Encadré n° 4.2]. Au final, tous les PRIDES ont conduit une action de ce type.

Encadré n° 4.2. Les démarches GPEC et les PRIDES

PRIDES « Pôle services à la personne »

Le guide est « *une base d'analyse et de travail pour créer [votre] plan d'action GPEC* »[309]. Trois démarches d'accompagnement à la GPEC se sont déroulées sur une période de sept à dix mois avec des entreprises volontaires. L'accompagnement s'est déroulé en trois phases : des réunions de sensibilisation auprès des entreprises, des diagnostics d'entreprises avec des ateliers collectifs et la co-construction d'un plan d'action GPEC, des séminaires de formation sur le recrutement, la santé au travail, les entretiens professionnels, la modulation du temps de travail ou encore la gestion des âges. Trente-six séminaires ont été organisés et ont concerné 140 salariés.

PRIDES « Pôle européen d'innovation des fruits et légumes »

Un inventaire des métiers mobilisés et des pratiques de recrutement a été réalisé ainsi qu'un répertoire des actions de formation le plus souvent suivies sur la base d'un travail d'enquête dans les entreprises.

L'objectif de ce travail est de construire avec les entreprises des actions communes de GPEC, d'élaborer des solutions formation pour des métiers qui n'en ont pas (agréeur par exemple), de communiquer sur les métiers de la filière pour les faire découvrir et valoriser leur image auprès des jeunes. Ce travail d'inventaire a développé la complémentarité et l'optimisation des moyens entre les entreprises : il a été prolongé par une identification des métiers pouvant être exercés indifféremment dans plusieurs secteurs de la filière agroalimentaire (par exemple viticulture et arboriculture dans la production agricole) et susceptibles, pour des besoins repérés dans des TPE sur des temps partiels de travail, de procurer plusieurs emplois à un même salarié dans le but de stabiliser la main-d'œuvre dans des secteurs fortement marqués par la saisonnalité de l'activité.

Certaines actions des PRIDES sont ainsi – par prescription du Conseil régional sur le principe de l'assistance à maîtrise d'ouvrage - mises en œuvre par des tiers du secteur privé, bureaux d'études, cabinets de consultants, ou du secteur public, centres de

et le déploiement de l'action : d'une part, le contrat d'études prospectives (CEP) et d'autre part, les actions de développement des emplois et des compétences (ADEC). Source : *Les fiches pratiques de la formation continue*, Centre inffo, Tome 1, 2010.

[309] PRIDES Pôle services à la personne, 2009, *Responsabilité sociale et environnementale, emplois, qualifications & compétences*.

ressources régionaux, organismes interprofessionnels[310]. Si les actions générèrent de la coopération et des actions coordonnées entre les entreprises, la concurrence – beaucoup plus que la complémentarité – reste de mise entre ces acteurs tiers (comme cela a été le cas par exemple pour les OPCA de branches et les OPCA interprofessionnels). La concurrence reste néanmoins présente.

Pour inciter les PRIDES à conduire des actions, la direction de l'économie du Conseil régional a recours à des « Conférences régionales des PRIDES » au cours desquelles elle réunit sur une journée l'ensemble des personnels administratifs et techniques des PRIDES sur un des objectifs de sa politique régionale [Encadré n° 4.3]. Se sont ainsi déroulées une journée sur la thématique de la gestion des emplois et des compétences, une autre sur la responsabilité sociale des entreprises, lors desquelles des opérateurs tiers viennent présenter leurs outils et leurs méthodes de travail ainsi que des exemples d'actions en cours dans tel ou tel PRIDES.

Encadré n° 4.3. Programme du « PRIDES Network'anim » organisé sur le thème « *anticipation des mutations sectorielles en période de crise, dialogue social stratégique, développement des qualifications et des compétences des salariés* » et animée par l'association France Clusters

- Introduction par le Conseil régional : les dispositifs régionaux liés à la thématique de la session (par le directeur de l'économie et un chargé de mission).
- Interventions de clusters extérieurs à la région PACA sur les thématiques : clusters et crise, quel rôle pour les clusters ? et réponse d'un cluster dans la gestion des compétences et de l'emploi en période de crise et après crise.
- Intervention (AGEFOS-PME PACA) puis témoignages de PRIDES sur la gestion collective des ressources humaines, problématiques de GPEC et de formations inter entreprises.
- Ateliers (réflexion, débat, séances de travail) sur l'idée de mise en place d'une plateforme d'observation des métiers et des emplois pour les PRIDES (via le centre de ressources OREF PACA) et d'une plateforme de formations (via la centre de ressources CARIF Espace compétences de PACA).

Ces formes de communication descendante accompagnée d'une remontée d'informations de la part des équipes de salariés des PRIDES sur la réalité des entreprises, à destination du Conseil régional, permet des adaptations progressives des règles de fonctionnement des PRIDES aux spécificités des filières. La prise en compte

[310] Une démarche similaire à celle de la GPEC a été conduite pour tenter de mobiliser les entreprises sur les démarches de RSE, responsabilité sociale des entreprises.

des travaux des OPCA de branches dans la dynamique de la GPEC en est un exemple. Les « routines » sont à même de s'imposer aux promoteurs.

c) Le COTEF : un faiseur d'ambiance

Le COTEF en lui-même n'est pas un « faiseur d'action » mais un « faiseur d'ambiance ». Les assemblées plénières comme les groupes de travail ne bénéficient d'aucune délégation de compétence ni de pouvoir de décision. Assemblées et groupes sont des instances de débats autour des sujets qui ont trait à l'ensemble du cadre d'intervention de la Région en matière de formation (étendu à l'emploi et à l'insertion par l'économique à compter de 2008). En favorisant les échanges d'information entre acteurs le COTEF vise à générer une atmosphère favorable à la bonne réalisation des actions des différents dispositifs des programmes régionaux.

« *Ça me permet de rencontrer les partenaires que je ne vois pas par ailleurs. Ils peuvent d'ailleurs me proposer une action commune avec eux à cette occasion* » fait remarquer le directeur d'un organisme de formation assistant aux plénières du COTEF. « *Ça nous donne l'occasion de faire le point sur d'autres sujets* » précise un directeur-adjoint de dispositif d'insertion. L'échange d'informations n'est pas l'objectif premier ou du moins affiché comme prioritaire, mais le cadre proposé par le dispositif est à cet égard un facilitateur et l'intensifie. Ainsi, lors d'une séance plénière de COTEF, un service universitaire a porté à la connaissance de l'assemblée la recrudescence des abandons en cours de première année et l'absence de solution de formation pour les étudiants avant la rentrée suivante, ce qui accentue le processus de décrochage. À cette occasion, la Mission locale a pointé du doigt une augmentation du nombre de jeunes de niveau bac entrant à la Mission locale en cours d'année. Cette discussion n'a été suivie d'aucune action prise en main par la Région. Cependant les acteurs présents lors de cette séance ont tous été informés de l'existence du problème et pourront rejoindre les protagonistes du débat, faire des propositions d'actions et tenter de porter la question à l'agenda du Conseil régional.

En l'espèce, le service universitaire d'information et d'orientation a joué un rôle « d'alerteur » en signalant l'émergence et l'amplification d'un phénomène – à savoir la difficulté pour les étudiants de se réorienter en cours d'année universitaire -, l'assemblée plénière du COTEF a permis de façon inopinée de porter l'information à la

connaissance du plus grand nombre, y compris les décideurs. Certes, aucune décision n'a été prise mais l'information a circulé. Elle a par exemple plusieurs mois plus tard, alimenté la réflexion du Conseil régional sur sa propre implication dans des dispositifs du Haut-commissariat à la Jeunesse visant à faciliter la réorientation des étudiants.

Outre cette forme de circulation de l'information, le COTEF est d'abord le lieu d'une communication descendante lui conférant le rôle de forum de communication politique (Jobert 1994). Dans ce cas, il s'agit de la transmission d'information d'un donneur d'ordre vers une communauté de clients « obligés ». Comme cela existait dans le cadre des groupes techniques locaux (GTL) qui ont précédé les COTEF[311], il s'agit pour le Conseil régional de transmettre aux organismes prestataires (prescripteurs et organismes de formation) les objectifs de la politique régionale et les modalités de sa mise en œuvre dans le cadre du programme régional de formation. L'ensemble de ces règles est toujours présenté en amont de l'organisation annuelle de la commande publique.

Les prestataires viennent ainsi aux séances plénières du COTEF, voire aux groupes de travail, afin d'avoir les meilleures informations – et surtout le plus possible d'explicitations des objectifs et règles fixés par le Conseil régional dans le cadre de la commande publique - pour monter le « bon » dossier pour se positionner « au mieux » sur le marché public. Un président de COTEF estime que cette information joue *de facto* un rôle crucial : « *très souvent, les gens sont dans l'ignorance des outils institutionnels qui existent et donc de permettre cette interface, c'est absolument nécessaire* ». Il considère par ailleurs que les prestataires éventuels, tous invités au COTEF, ont potentiellement le même niveau d'information disposent donc des mêmes chances d'accéder au marché. Mais dans la réalité, les prestataires ne participent pas tous aux réunions.

Pour autant, ces liens sont fortement dépendants des personnes qui les instaurent et les font vivre et ne constituent pas en soi une condition nécessaire à la mise en œuvre des politiques régionales : celle-ci dépend d'abord des conditions arrêtées dans le cadre de l'attribution du marché public. L'absence de séance plénière ou de groupe de travail n'empêche en rien la mise en œuvre des politiques régionales mais leur présence améliore la qualité des prestations proposées par les opérateurs et d'une façon générale, les relations de « voisinage » entre le Conseil régional et ses prestataires.

[311] Se reporter au chapitre II.

Ainsi, le fait qu'un comité n'ait pas organisé de séances plénières ni de groupes de travail n'a pas eu de conséquences sur la bonne réalisation des actions de formation du PRF sur le territoire correspondant. S'ils ont lieu, les échanges locaux créent un contexte favorable à une meilleure réalisation des programmes mais ne jouent pas en la matière un rôle déterminant. Ils jouent davantage un rôle en matière de repérage.

d) MDE : animateur de réseau et amplificateur d'actions

Toutes les MDE n'agissent pas de la même façon. Celle de Marseille a établi pour principe de ne pas intervenir en propre et de se positionner davantage dans un rôle d'animateur, de facilitateur et d'amplificateur en pratiquant la prescription[312]. L'objectif principal de la MDE est, selon son directeur, de faire en sorte que les acteurs socio-économiques locaux s'orientent vers de la co-production de services, éventuellement amplifiés par une aide de la MDE afin de « *faire plus là où il y a des gros besoins* ».

Deux exemples illustrent ce positionnement : l'un concerne un territoire de Marseille, la Vallée de l'Huveaune, zone d'activités soumise à d'importantes mutations économiques ; l'autre, la filière des services à la personne, secteur économique en développement sur la ville et potentiellement porteur de création d'emplois.

En 2008, les actions de la MDE sur le territoire de la Vallée de l'Huveaune ont toutes été réalisées par des tiers, sur prescription de la MDE et par le biais de consultations ou d'appels à projets :

- un service d'amorçage de création d'activités[313], existant avant la création de la MDE mais dont le pilotage lui a été confié à compter de 2008. La mise en œuvre a été confiée à un prestataire privé ;

- une étude de faisabilité pour la création d'une structure de type pépinière ou incubateur d'entreprises en vue de faciliter la création d'activités, confiée à un partenaire extérieur ;

[312] La MDE de Marseille ne remplit pas de fonction d'accueil du public.

[313] La caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et l'État (Direction Interministérielle à la ville), en partenariat avec quatre réseaux d'accompagnement et de financement à la création d'entreprise (ADIE, Réseau des Boutiques de Gestion, France Active et France Initiative Réseau) décident de mettre en place des services d'amorçages de projets (SAP) visant à favoriser le développement économique dans les quartiers inscrit dans la Politique de la Ville. Il existe ainsi une soixantaine de projets en France.
La Ville de Marseille est impliquée dans ce dispositif ; le service d'amorçage de projets de la vallée de l'Huveaune est inscrit dans le programme EQUAL « Entreprendre A Parts Égales A Marseille », piloté par la ville. Le service d'amorçage de projets a démarré en septembre 2005.

- une action de sensibilisation des chefs d'entreprise en vue de la création d'une association destinée à prendre le relais du comité de bassin d'emploi, confiée à la Chambre de commerce et d'industrie ;

- le développement de la connaissance des zones urbaines sensibles afin d'y établir des relais pour répondre aux besoins de la population.

La MDE de Marseille met ainsi en concurrence les prestataires potentiels en organisant des consultations ou des appels à projets. Parfois, le marché est attribué à un partenaire direct de la MDE, voire à ses membres (c'est le cas pour la Chambre de commerce et d'industrie par exemple). Ce type d'organisation développe tout un système de relations contractuelles avec des prestataires, parfois situés en dehors de la territorialité de la MDE. Dans ces conditions, l'inter connaissance des acteurs apparaît comme un résultat plus lent à se construire que dans le cadre des CLEE ou des COTEF.

La filière des services à la personne fait l'objet d'un groupe de travail thématique de la MDE de Marseille. Après une première production d'un tableau de bord, le groupe[314] a souhaité réaliser une cartographie de l'offre de formation sur le territoire marseillais. L'hypothèse ayant guidé ce travail était une mauvaise lisibilité de l'offre, dissimulant son insuffisance face aux besoins très importants de la filière sur ce territoire. La MDE a lancé un appel d'offre qui s'est avéré infructueux. Elle a alors confié la réalisation de cette cartographie au PRIDES « Pôle services à la personne ». Cette co-production s'inscrit dans une dynamique de rationalisation des ressources.

Par ce biais, la MDE a réussi à proposer « plus » pour la filière des services à la personne sur Marseille qu'ailleurs (la cartographie a d'abord été « marseillaise » pour s'étendre ensuite sur les Bouches-du-Rhône. Il revient ensuite au PRIDES de l'étendre aux autres départements de la région). Elle a animé un réseau d'acteurs, même si celui-ci se retrouve pour partie dans le PRIDES « Pôle services à la personne » : Il faut noter à ce propos que les acteurs publics, Pôle emploi, Direccte ou encore MDE ne sont pas membres du PRIDES. De même, les chargés de mission en charge de la formation au Conseil régional ne participent pas aux travaux des PRIDES. Là encore, la circulation

[314] Participent à ce groupe de travail : Pôle emploi, Ville de Marseille, Région PACA, AFPA, Mission locale de Marseille, PLIE, Établissement public Euroméditerranée, Direccte, Cité des métiers de Marseille et de PACA, UPE 13, MSD, Boutique de gestion, AGAM, PSP PACA, CQFD, CG 13, PRISME, CCIMP, SCOP SAP.

de l'information entre ces acteurs revêt une importance particulière même si ce n'est pas l'objectif principal de l'action.

D'une façon générale, les dispositifs liés à des politiques distributives (MDE et PRIDES) sont davantage inscrits dans la prescription à autrui des actions que dans la mise en œuvre par eux-mêmes. Cet appel à un prestataire de services s'accompagne d'un processus de suivi et d'évaluation plus resserré que dans les COTEF ou les CLEE, tout en restant très perfectible.

Pour chaque grand registre d'action un type de communication particulier est mobilisé. D'une manière générale, la communication ascendante porteuse des problèmes locaux dispose de peu d'espace pour s'exprimer. L'action locale se traduit le plus souvent par la mise en œuvre d'un dispositif préétabli ailleurs. C'est dans le CLEE que les actions se positionnent le plus en termes de réponse à un besoin local.

Partant des résultats le plus souvent avancés par les acteurs : « *on se connaît mieux* », « *on est plus au fait de ce que chacun fait* », « *on est au courant de ce qui se passe* [315]», il semblerait que la communication de type transversal (ou horizontal) joue un grand rôle dans l'amorçage d'une coordination locale.

Les dispositifs locaux, le plus souvent sous l'impulsion des promoteurs, développent également une forme de communication « promotion » qui vise à valoriser les travaux et les réalisations. Associée à de nouvelles formes de gouvernance et de pilotage local de l'action publique, elle contribue à asseoir la légitimité institutionnelle et sociale nécessaire pour inscrire un dispositif dans la durée.

4.2.2.3. Gagner en légitimité

Une grande partie de l'action des dispositifs locaux repose sur leur légitimité à stimuler la coopération entre les acteurs en vue d'optimiser les ressources disponibles. Cela se traduit pour ces acteurs en une obligation à situer leurs actions dans une dynamique locale prenant en compte les actions conduites par les autres acteurs et visant toutes le développement de l'accès à l'emploi.

[315] Extraits d'entretiens réalisés auprès de participants aux dispositifs locaux.

Cette légitimité (Suchman 1995) est d'abord cognitive, c'est-à-dire que le dispositif sera reconnu comme légitime si les actions et leurs résultats sont compréhensibles, lisibles et évidents pour ceux à qui ils s'adressent. Elle est également de type pragmatique dans la mesure où le dispositif sera d'autant plus crédible qu'il est capable de satisfaire les intérêts de ses membres et à emporter leur adhésion ; et de type normatif, c'est-à-dire en accord avec les valeurs que les promoteurs souhaitent promouvoir – comme par exemple le principe de l'économie sociale et solidaire pour les PRIDES.

La recherche de légitimité incite les promoteurs et les acteurs locaux à avoir recours à la connaissance et aux savoirs experts pour objectiver leur action. Ils sont cependant confronter à un décalage permanent entre l'information disponible sur le plan de la statistique nationale et la description de la réalité de la « localité », plus empreinte de subjectivité.

Cette quête de légitimité implique également une mobilisation importante d'actions communicationnelles. Elles visent à promouvoir des « modèles », à énoncer des résultats dans le but de démontrer l'utilité du dispositif local, loin d'être « *un de ces machins dont on n'est jamais sûr, même après explication, de savoir s'il fonctionnera réellement et surtout s'il aura une autre utilité que d'enrichir la gamme des sigles* [316]».

La quête de légitimité passe aussi par l'introduction ou le développement de pratiques dites « participatives » dans lesquelles promoteurs, acteurs, usagers et bénéficiaires se retrouvent de plus en plus souvent. À ce titre, on ne peut que relever le nombre impressionnant de réunions générées par la mise en œuvre des dispositifs locaux. Qu'il s'agisse des formes de gouvernement à distance (MDE et PRIDES) ou dans les forums (CLEE et COTEF), la « participation » revient comme un *leitmotiv* comme si cette pratique à elle seule garantissait l'intégrité et l'utilité du dispositif. Enfin, afin de gagner en légitimité, les promoteurs sont amenés à réviser les règles initiales, à l'image de l'État pour les MDE et la Région pour les COTEF.

[316] Vinzent J., *un comité (Théodule ?) au chevet de l'emploi à Marseille*, http://www.marsactu.fr, 3 octobre 2011.

a) S'appuyer sur les savoirs experts

La connaissance scientifiquement objectivée constitue depuis le début des années 1980 une référence systématique en vue d'apporter une justification à l'action dans le domaine très technicisé de la relation formation- emploi (Mazel et Perrier-Cornet 2005). La détention des informations constitue un enjeu de pouvoir : elle permet de gagner en crédibilité, notoriété et légitimité. Cet aspect est d'autant plus marqué que les actions qui sont promues par les dispositifs locaux ne visent pas l'exhaustivité des publics, des filières et des lieux, mais s'attachent à des groupes cibles.

Au prétexte de ne pas viser l'intérêt général mais des intérêts ciblés – donc particuliers – et la crainte larvée de la pratique du clientélisme renforcent l'importance de la justification de l'action par la connaissance. Il s'agit alors pour les nouveaux dispositifs locaux de trouver un équilibre entre une approche que l'on qualifie de « générique » (identique pour tout le monde et dans tous les cas) et une approche plus « spécifique » qui vise davantage les publics, filières ou lieux dans lesquels les problèmes s'exprimeraient avec plus d'acuité.

Cet équilibre est particulièrement complexe à trouver dans la mesure où le système d'information en France est construit sur le principe de la connaissance de la nation, elle-même considérée comme un système centralisé dans lequel les spécificités locales sont effacées au profit d'une description globale. Depuis l'avènement des préoccupations du local dans les politiques publiques, toute une série d'expérimentation ont été lancées pour tenter de résoudre ce problème – en particulier celle des observatoires économiques régionaux portée par Pierre Nardin (Insee) dans les années 1970[317] – sans qu'au final une réelle alternative ne soit proposée, laissant le champ libre à toute initiative dans ce domaine.

Les registres d'action décrits dans les chapitres précédents mettent la détention de la connaissance du local au cœur des préoccupations des différentes catégories d'acteurs.

[317] Le rôle des observatoires économiques régionaux, initiative de quelques cadres de l'Insee à la fin des années 1960, consistait à rassembler les informations économiques et sociales chiffrées sous une forme adaptée aux besoins régionaux, rechercher et expérimenter de nouvelles méthodes de mobilisation rapide des donner et en favoriser la diffusion. Cette expérience s'adressait essentiellement aux utilisateurs des données de l'Insee mais la connaissance de ces réseaux aurait pu – si l'initiative n'avait pas été stoppée au milieu des années 1980 – permettre de repenser la structuration des systèmes d'information en France, sur la base des régions. « *Il fallait en faire un organe de la Région et non de l'Insee* » précise Jean Salmona, directeur de l'Observatoire économique méditerranéen mis en place à titre expérimental en 1967 et couvrant les régions PACA, Corse et Languedoc-Roussillon. Source Insee, Histoire de l'Insee 1967-1974, consulté sur http://www.insee.fr en mars 2012.

L'instauration même des dispositifs a reposé sur cette connaissance. Les diagnostics sur lesquels ils se sont construits s'appuient sur deux dimensions : l'une relative à la connaissance du territoire, espace géographique donné *a priori* (zone d'emploi le plus souvent), pour laquelle il s'agit d'approcher la relation formation-emploi dans le contexte économique et social d'un lieu ; l'autre concernant la dynamique des emplois des entreprises, des qualifications et des formations qui y conduisent. La première de ces dimensions se heurte à l'absence de données localisées, la seconde à la grande difficulté pour les entreprises d'identifier précisément, qualitativement et quantitativement leurs besoins.

Face à ces besoins, l'usage des nomenclatures - qu'elles soient relatives aux espaces géographiques et territoires institutionnels, aux secteurs d'activités économiques, aux emplois et aux qualifications – a pour conséquence une vision de type *macro* qui convenait à une action publique nationale et centralisée mais qui ne convient pas à une logique de projets localisés. Ainsi, lorsque l'action publique se développe à partir d'espaces fonctionnels intersectoriels comme c'est le cas pour l'articulation entre la formation professionnelle, l'emploi et le développement économique, et que les dispositifs locaux sur lesquels elle repose échappent aux contours traditionnels de la statistique publique, le mode de fabrication de la connaissance génère une forte tension (Bornand et *al*. 2012). La difficulté est alors double : non seulement il s'agit de concevoir des systèmes d'information adaptés à ces référents hétérogènes mais il faut aussi rendre accessible leur analyse au plus grand nombre et faire dialoguer l'expert et le décideur (Acar 2012).

L'élargissement de la thématique de la relation formation-emploi au développement économique incite à faire évoluer les méthodes de travail. Les observatoires régionaux de la relation formation emploi des régions PACA et Rhône-Alpes sont précurseurs dans ces domaines et testent des hypothèses de travail autour de l'hybridation (Healy et Verdier 2012) entre une approche quantitative basée sur la statistique nationale (éventuellement territorialisée) et une approche qualitative construite sur des méthodes d'enquêtes par entretiens ou par *focus* groupe telles que développées en sciences humaines. Cette hybridation rend plus facile le double positionnement de la connaissance : générique pour caractériser l'ensemble, spécifique pour alerter sur du particulier.

Dans cette perspective, les dispositifs locaux de coordination apparaissent comme porteurs d'innovation ou du moins de méthodes alternatives – entre chiffres et dires des acteurs – pour améliorer le recueil d'informations tout en favorisant la coordination des acteurs : amenés à échanger entre eux ils contribuent à compléter les savoirs experts par des savoirs profanes et contribuent ainsi à développer une légitimité de type cognitive (Suchman *op.cit.*).

En sollicitant les structures régionales qui œuvrent traditionnellement dans le domaine de la relation formation-emploi[318] ou en se créant pour eux-mêmes des missions d'observation locales ou spécialisées[319], les dispositifs locaux incitent au renouvèlement des méthodes d'observation : la fabrication et la détention d'informations sur l'espace de référence du dispositif local devient un enjeu de pouvoir pour les acteurs qui souhaitent occuper une position de *leadership*. Cela concoure également à développer chez les acteurs un sentiment d'appartenance au groupe local et facilite ainsi la coordination recherchée.

Ces méthodes alternatives rencontrent cependant des difficultés pour mettre à jour les connaissances : la conception d'un système de base de données qualitatives n'a pas encore aujourd'hui fait l'objet d'expérimentations à grande échelle permettant de fiabiliser ces informations et surtout leur approche en dynamique : les expériences conduites jusque maintenant ont servi d'amorçage à la coordination dans le cadre d'une expertise ponctuelle (Gadille et Valette 2012, Louis et Vial 2012, Liaroutzos 2012) mais n'ont pas encore fait leur preuve pour légitimer, dans la durée, l'action locale. La production et la détention de la connaissance sont des éléments moteurs dans la constitution de la coordination locale [Encadré n° 4.4].

Encadré n° 4.4. Le développement des missions d'observation au sein des MDE

Les MDE ont toutes – conformément au cahier des charges national – intégré une mission d'observation du marché du travail local. Chacune organise son système en fonction de ses besoins. Les deux exemples présentés ici sont représentatifs de la dynamique que peut générer cette mission d'observation en termes de développement du partenariat et de recherche de légitimité. Néanmoins le système de présentation des données n'intègre pas (ou peu) le travail

[318] Les structures régionales les plus sollicitées sont les OREF, l'Insee, Pôle emploi et les Direccte, les rectorats de l'Éducation nationale.

[319] C'est le cas essentiellement pour les MDE et les PRIDES, soumis à des enjeux de distribution de ressources financières.

de confrontation des données (que l'on pourrait qualifiées « de cadrage ») avec la connaissance de terrain portée par les acteurs.

La mission d'observation des MDE du Pays de Martigues Côte bleue et d'Ouest Provence

Les deux MDE voisines ont associé leurs moyens pour organiser une mission d'observation sur un territoire regroupant près de 197 000 habitants répartis sur 13 communes du pourtour de l'Étang de Berre.

Chaque année depuis 2008, cette mission produit un « diagnostic partagé[320] » du territoire, placé en accès libre sur le site internet de chacune des deux MDE. Ce document d'une quinzaine de pages présente, sous forme de tableaux et de graphiques avec analyses, les données de l'Insee, de Pôle emploi, de la Chambre des métiers des Bouches-du-Rhône et de l'URSSAF. Les grandes thématiques abordées sont la démographie du territoire, la formation (niveau de formation de la population) et l'apprentissage, l'économie du territoire, l'emploi et le marché du travail.

Les données présentées sont celles de 2007 (Insee, RGP), de 2010 (Pôle emploi, Insee Sirene, Chambre des métiers) voire de 2011 (Pôle emploi, marché du travail). Les présentations sont proposées en dynamique (évolutions de 1999 à 2007 pour les données de l'Insee, de 2005 à 2010 pour celles de la Chambre des métiers) et des comparaisons avec l'échelon départemental (Bouches-du-Rhône) et régional (PACA) sont réalisées pour quelques indicateurs. Les références territoriales utilisées sont les communes, agrégées pour couvrir le territoire de deux MDE.

Les commentaires sont formulés rubrique par rubrique, il n'y a pas de synthèse globale mettant en relation les différents indicateurs.

La mission d'observation de la MDE de l'Est Var

Celle-ci a recruté un chargé d'études (0,5 équivalent temps plein) dès le premier mois de son activité. Chargée d'observation dans un observatoire de la vie économique intégré à une agence d'urbanisme, cette personne est très au fait des méthodes d'observation dans le cadre de l'analyse de la relation formation-emploi.

La MDE a rencontré individuellement chacun des partenaires afin de présenter sa stratégie et ses souhaits en matière d'observation locale. Pendant six mois, les partenaires régionaux (Insee, ORM, URSSAF,…) et locaux (Conseil général, Chambres consulaires, communauté d'agglomération, associations locales d'insertion, …) ont été systématiquement rencontrés et pour la moitié d'entre eux un conventionnement a été établi en vue de fournir les données nécessaires à l'élaboration de tableaux de bord. Toutes les données ne sont cependant pas toutes disponibles et quand elles le sont, les dates de disponibilité imposent des contraintes dans le calendrier de production des « cahiers thématiques[321] » composantes du diagnostic territorial. Au final, tous les deux ans un document est publié reprenant tous les cahiers et leurs analyses.

Pour faire vivre ce partenariat autour de l'observation un système très normé de comités a été mis en place avec un comité stratégique (des membres du bureau qui décident du programme de travail de l'observatoire et veillent à l'appropriation des résultats), un comité de pilotage (composé d'élus et de directeurs, il est chargé de proposer les orientations générales de l'observatoire et hiérarchiser les études à conduire) et un comité technique (composé de

[320] Bien qu'aucune mention ne soit apportée sur le document ; l'usage du mot « partagé » laisse penser que les partenaires des MDE ont participé à la réalisation de ce travail.

[321] Le document de synthèse « Diagnostic territorial partagé du tissu économique et de l'emploi du SCOT Est-Var 2009 » est articulé en quatre grandes parties : analyse sociologique, analyse du tissu économique, analyse des actifs, analyse de l'enseignement et de la formation.

techniciens, il valide la méthodologie utilisée dans la conduite des études, il observe et analyse. Il produit le diagnostic et formule les enjeux du territoire).

Dans le document final, une cinquantaine de graphiques et tableaux sont proposés sur un maillage très fin du territoire. Chaque tableau et graphique est commenté et des titres à sens permettent de repérer très vite les spécificités du territoire.

b) Valoriser ses productions : la communication « promotion »

Se développe dans quasiment tous les dispositifs locaux une forme de communication visant à valoriser les productions auprès des partenaires ou du grand public. Il s'agit de faire savoir que des actions locales sont réalisées, donnent des résultats et sont susceptibles d'être des « modèles » à reproduire à d'autres échelles. Cette communication n'a pas vocation à coordonner, elle agit davantage comme un révélateur et un amplificateur de ce qu'il est possible d'obtenir en matière de coordination ou de mise en cohérence dans un secteur où les résultats sont réputés rares et difficiles à obtenir. Cette exemplification va de pair avec un droit à l'expérimentation dans les actions.

À ce jeu, ce sont les COTEF qui communiquent le moins, n'étant pas porteur de réalisations spécifiques. À l'opposé, les MDE sont probablement les dispositifs locaux qui communiquent le plus. Comme en témoigne l'encadré n° 4.5, toutes les actions sont susceptibles d'être reprises dans la presse locale.

Encadré n° 4.5. La MDE Ouest Provence dans la presse locale

Le transport et la logistique, une nouvelle source d'emploi

La Provence - 30 avril 2010. « Les Maisons de l'emploi de Ouest Provence et du Pays de Martigues Côte Bleue ont organisé hier une journée dédiée aux métiers des transports et de la logistique. 'Le but de la journée est de mieux faire connaître ces métiers aux demandeurs d'emploi', explique Jean-Pierre Moulard, président de la Maison de l'emploi de Ouest Provence. 'Il s'agit d'un secteur qui souffre d'une image dévalorisante. Le problème est que le recrutement se fait surtout par intérim'. Nayla, 26 ans, est en recherche d'emploi. Déjà formée, elle recherche à travailler rapidement. 'J'ai toujours travaillé dans la logistique', raconte-t-elle. 'J'aime conduire un chariot élévateur, j'ai l'impression de piloter un jouet'. Pour Bruno Barbini, responsable d'exploitation chez Transports Robert, le problème est la précarité du secteur. 'Il y a des emplois, mais à temps partiels', explicite-t-il ».

Une charte en faveur de l'emploi et de l'insertion

La Provence - 22 juin 2010 « Les deux intercommunalités ont signé hier à l'hôtel de l'agglomération une charte d'engagement pour l'insertion et l'emploi dans le cadre des marchés publics et privés. Elle rassemble trente-huit partenaires. 'Les Maisons de l'emploi des deux

intercommunalités développent divers services en direction des acteurs et bénéficiaires de cette charte. Notre rôle est d'en faire la promotion et de s'assurer de faire fonctionner le dispositif", explique Jean-Pierre Moulard, le président de la Maison de l'emploi Ouest Provence. Les signataires de la charte se sont engagés à réserver un pourcentage d'heures à du personnel en insertion et à mettre en œuvre des prestations d'insertion et de qualification professionnelles ».

La Maison de l'emploi prend des couleurs vertes

La Provence - 8 septembre 2010 ... « Avant de se lancer à corps perdus dans cette voie des énergies renouvelables, il faut identifier les métiers du bâtiment émergents ou en mutation en raison des lois issues du Grenelle de l'environnement. Il est aussi important de bien évaluer les besoins en recrutement et de définir les formations idoines. Un chantier dans lequel s'est engagé la Maison de l'emploi Ouest Provence ».

Source : site internet de la MDE Ouest Provence : http://www.mdeouestprovence.fr

Contrairement à d'autres MDE, celle de Marseille communique très peu sur son action dans la presse. En revanche, la MDE investit lourdement dans les publications qui circulent en interne parmi les acteurs de l'emploi et du développement économique de l'agglomération marseillaise. Les diagnostics sectoriels ou territoriaux sont publiés en quadrichromie sur papier cartonné avec photo du président en médaillon et éditorial. Cependant la communication s'avère être un sujet délicat et reflète une certaine tension entre les élus et les techniciens, mais aussi entre la MDE et ses partenaires : la MDE ne publie jamais sous son seul timbre, treize autres logos (pour les treize membres) accompagnent en permanence le logo de la MDE.

> *« On ne veut pas vendre la MDE en tant que telle. Parce qu'en termes de communication, on veut plus mettre en avant les opérateurs que nous-mêmes, ceux qui produisent, donc c'est pour ça, on ne fait que de l'ingénierie nous. Et plus on communiquera … on ne veut pas mettre ces opérateurs en porte à faux ».*
>
> *Directeur de la MDE de Marseille.*

Les MDE, pilotées par des élus locaux, s'avèrent être des outils agissant sur un sujet sensible pour la population – l'emploi – mais en même temps, ce sont des outils fragilisés par un gouvernement qui les marginalise : dans ces conditions, la légitimité n'est pas simple à acquérir. Ainsi, pour la MDE et ses partenaires, tout ce qui contribue à la valoriser tant auprès des partenaires que des citoyens est considéré comme un acte positif. Un chargé de mission d'une MDE ira jusqu'à faire part de sa satisfaction quand une bonne partie d'une séance plénière de COTEF a été consacrée … à la MDE : « *vous*

étiez au COTEF mardi ? ça va, on a parlé de la maison de l'emploi toute la matinée, c'était sympa ».

Le Conseil régional – pour le volet PRIDES - n'est pas en reste avec ce type de communication et est attentif à la diffusion des résultats dans les milieux autorisés, c'est-à-dire là où il est nécessaire de gagner des parts de crédibilité : essentiellement les milieux économiques régionaux et la presse spécialisée (économique ou des collectivités territoriales). Lieu de débat plus que lieu d'action, le COTEF ne fait pas la une de la presse. En revanche, pour les PRIDES, plusieurs articles (« La Tribune », « La Provence », « Journal d'annonces légales », « Acteurs publics ») ont fait état des actions menées dans leur cadre. En Janvier 2009 un dossier de 12 pages dans un journal d'annonces légales présente les 29 PRIDES. Le lectorat est essentiellement formé par les entreprises locales. Y sont présentées les actions réalisées par chacun des PRIDES. Ce dossier est agrémenté de photos sur lesquelles figurent plusieurs élus conseillers régionaux.

Ce type de communication vise à développer le réseau pour accroître l'effet de mise en cohérence de la filière (plus de membres de cette filière sont associés aux travaux du PRIDES moins il y a de risque que d'autres opérations se réalisent en dehors de ce réseau). Le Conseil régional impose la présence de son logo et du logo spécifique « PRIDES » sur tous les produits de communication (à l'instar de la communication de la Communauté européenne sur toutes les actions inscrites dans ses différents programmes).

Les CLEE utilisent également ce type de communication pour toucher les milieux économiques du bassin d'éducation et de formation et inciter ainsi les chefs d'entreprise à participer. Les rencontres organisées dans le cadre de la « Semaine École-entreprise » sont ainsi très souvent relayées dans la presse. Il s'agit, selon des chefs d'entreprises participant à des actions dans le cadre des CLEE, de « *casser l'image du chef d'entreprise responsable de tous les maux de l'économie* » et celle du « *fossé entre l'école et l'entreprise* ».

Il n'est cependant pas possible de prendre la mesure du budget consacré à la communication dans les MDE et dans les PRIDES, celui-ci n'étant pas identifié en tant que tel : d'une façon générale il est réparti sur chacune des actions.

c) Piloter autrement : de nouvelles formes de participation

Les modalités de pilotage diffèrent d'un dispositif à l'autre mais le plus frappant est sans conteste le nombre de réunions de groupes de travail, de comités de pilotage, de conseils d'administration, de bureaux ou encore d'assemblées générales que ces dispositifs génèrent à l'échelle de la région.

Partant de l'idée que la participation des acteurs au suivi de l'action publique contribue à légitimer celle-ci, l'exécutif du Conseil régional PACA souhaite associer dans des conférences, des assises, des réunions de concertation, le plus grand nombre d'acteurs, partenaires, usagers et intermédiaires[322]. Au cours de ces grandes assemblées, des enjeux sont mis en discussion comme dans le cadre de l'assemblée plénière du COTEF [Encadré n° 4.6] sans que l'objectif des débats ne soit une réelle remise en cause de ces enjeux ni même des solutions proposées. Nous l'avons vu précédemment, cela s'apparente davantage à un exercice de communication descendante qu'à un exercice de « participation ».

Encadré n° 4.6. La « mise en débat » lors d'une séance plénière de COTEF (Marseille, 9 décembre 2008)

Les objectifs de la séance étaient :

« - effectuer un point d'étape sur la réalisation du Plan régional pour l'emploi (PRE) et la construction du service public régional de formation permanente et d'apprentissage : ETAIOP, ETAPS, ETAQ

- débattre des enjeux territoriaux emploi-formation 2009 ».

Ont ainsi été présentés les éléments de bilan sur la réalisation 2007-2008 des actions au titre d'une part du PRE (dont l'insertion par l'économique) et d'autre part au titre des dispositifs d'accueil, information, orientation professionnelle (ETAIOP), d'accès aux premiers savoirs (ETAPS) et d'accès à la qualification (ETAQ)[323].

Une liste d'enjeux a ensuite été proposée :

« 1) Professionnaliser les salariés occupant des emplois d'utilité sociale dans les métiers du sport et des services à la personne ;

2) Sécuriser les parcours des créateurs d'activités en soutenant le partenariat entre les structures d'accompagnement ;

3) Consolider les dispositifs d'insertion par l'activité économique ;

[322] Ces intermédiaires sont le plus souvent les prestataires mettant en œuvre les politiques régionales en émargeant dans les différents dispositifs.

[323] L'ensemble de ces dispositifs forment le programme régional de formation (PRF).

4) Renforcer le partenariat avec les acteurs de l'ETAIOP et les autres acteurs du service public régional de formation permanente et d'apprentissage ;

5) Améliorer l'accès aux savoirs de base et la construction des parcours d'accès à la qualification et à l'emploi durable ;

6) Maintenir une diversité des formations qualifiantes en veillant à leur articulation avec les besoins du territoire ».

Sur ce dernier enjeu, seul un marché est pris en compte. Il est précisé que deux marchés ont été votés en juin 2007 :

« - un marché dit « renouvelable 2007-2010 » où les actions inscrites sont renouvelées chaque année pendant trois ans (80% du PRF) ;

- un marché dit « non renouvelable » qui fait l'objet d'une nouvelle commande publique de formation professionnelle continue chaque année. Il s'agit pour 2009 de discuter de cette commande ' *à la lumière des enjeux dont nous allons débattre*[324] ' ».

Quatre filières sont « *concernées* [325]» par cette commande publique non renouvelable : la filière BTP, la filière hôtellerie-café-restauration, la filière informatique multimédia web et la filière transport-logistique-magasinage.

Par exemple, les enjeux pour la filière Hôtellerie-tourisme- restauration sont présentés ainsi :

« - maintien de l'offre de formation préqualifiante en diversifiant le contenu des actions en lien avec les principaux métiers porteurs de la filière ;

- maintien de l'offre de formation qualifiante de niveau V en diversifiant les types de certification et de spécialités ;

- maintien de l'offre de formation professionnelle dans les métiers du tourisme ».

Le débat engagé est un échange de points de vue sur ces enjeux de la part des participants à la séance plénière mais à aucun moment il n'y a remise en cause de ces enjeux.

Il découle de ces pratiques une tension avec les participants qui eux, attendent d'être davantage associés aux prises de décision ou pour le moins, de contribuer à une élaboration conjointe des enjeux, voire de proposer des solutions.

> *« Qu'ils écoutent d'abord ce que les gens ont à dire et qu'ils construisent le plan en prenant appui sur ces trucs-là et non pas l'inverse ».*
>
> *Un syndicaliste participant à une assemblée du COTEF.*
>
> *« J'ai le sentiment qu'on est dans une grand'messe ou comme dans un amphi où on vous transmet un certain nombre d'informations et on valide des informations … enfin on ne valide pas … on en prend connaissance ».*
>
> *Un directeur d'organisme de formation participant à une assemblée de COTEF.*

[324] Extrait de la présentation visuelle, support de l'intervention des chargés de mission du Conseil régional.
[325] *Ibid.*

Si l'on se réfère à l'échelle de participation proposée par Arnstein[326] (1969), cette pratique est qualifiée de « coopération symbolique » qui « *permet à ceux qui n'ont pas le pouvoir, d'entendre (d'avoir accès à l'information) et de se faire entendre (à travers la consultation)* ». Ils ne sont cependant pas en mesure de s'assurer que leur avis ait bien été pris en compte. Lorsque la participation en reste à ce niveau de l'échelle de participation, elle est considérée comme « *avortée et sans consistance* »[327]. Elle reste cependant un passage obligé pour progresser vers la délégation de pouvoir, que paradoxalement les élus ne souhaite pas mettre en place : « *on a cette responsabilité, on ne la délègue pas* », dit un président de commission à propos de la compétence du Conseil régional en matière de formation professionnelle.

La Région Rhône-Alpes a tenté la « participation citoyenne » dans le cadre des CTEF, démarche proche de celle des COTEF de PACA. Il s'agissait d'associer des citoyens volontaires, sollicités en raison de leur inscription sur une liste de personnes désireuses d'intégrer des démarches participatives proposées par le Conseil régional Rhône-Alpes. Par manque de connaissance sur les dispositifs de formation et d'emploi, ces citoyens ont rencontré beaucoup de difficultés pour s'intégrer dans le système des CTEF. Constatant ensuite qu'ils n'avaient pas accès à la décision, ils se sont progressivement retirés du dispositif. La Région n'a pas cherché à les retenir dans la mesure où elle n'avait pas d'autre formule à offrir et où ces personnes poursuivaient visiblement d'autres objectifs, comme par exemple trouver un emploi pour eux-mêmes.

À la différence des COTEF de PACA, les CTEF de Rhône-Alpes ne sont pas des forums ouverts rassemblant tous les acteurs locaux : les organismes de formation en particulier ne sont pas conviés. Désirant développer la pratique de la participation, la Région a entrepris une déconcentration de crédits (20%) en faveur de chaque territoire sous forme de droits de tirage. Ces droits de tirage sont réservés à des opérations ciblées sur des besoins locaux, même si ces actions ne rentrent pas dans des dispositifs de droit commun. Selon le directeur général adjoint en charge du pôle formation-emploi au Conseil régional Rhône-Alpes, *« l'idée d'un « droit de tirage » est de proposer aux acteurs locaux de combiner eux-mêmes une enveloppe financière et une série de*

[326] Arnstein S., 1969, *Une échelle de la participation citoyenne*. L'auteur développe une typologie en huit niveaux de participation positionnés sur une échelle en fonction du niveau de pouvoir attribué au citoyen et de sa propension à déterminer la production finale. Cette grille est appliquée ici aux acteurs et usagers en lieu et place des citoyens. Les huit niveaux (répartis en trois groupes) sont : la manipulation et la thérapie (non-participation), l'information, la consultation, la réassurance (coopération symbolique), le partenariat, la délégation de pouvoir, le contrôle citoyen (pouvoir effectif des citoyens).

[327] *Ibid*.

mesures », à l'image de ce que faisait l'État dans le cadre de la globalisation des mesures en faveur de l'emploi dans les années 1980 et 1990. Ces droits de tirage sont exclusivement réservés à des actions qui ne peuvent être prises en compte dans le cadre commun afin d'éviter toute concurrence entre une politique régionale de formation et la prise en charge d'initiatives locales[328].

Participer à la décision est ce qui est proposé au sein des PRIDES. D'une part ce sont les adhérents qui assurent la gouvernance de l'association porteuse du réseau d'entreprises et de laboratoires. Ils participent aux différentes instances sur la base de la règle : une personne – une voix. Des péréquations sont cependant opérées pour respecter les équilibres comme par exemple dans le PRIDES « Pôle services à la personne » au sein duquel les entreprises du secteur de l'économie sociale sont majoritaires au conseil d'administration.

La programmation des actions du PRIDES est de la compétence du Conseil d'administration et de l'équipe technique. C'est à eux que revient l'acte de labellisation des actions, c'est-à-dire les actions organisées par les entreprises sous le label PRIDES et donc, bénéficiant de financements de la Région. Dans ce processus le Conseil régional délègue une partie de son pouvoir de décision à l'association de gestion. Cette délégation est encadrée par contrat qui fixe chaque année le programme et le budget prévisionnel.

À la lumière de ces exemples il est paradoxal de constater que les dispositifs aux règles souples de type forum (COTEF) ont plus de mal à avancer dans la participation effective pour asseoir leur légitimité que les dispositifs aux règles plus exigeantes (PRIDES). La légitimation des dispositifs s'en ressent : en PACA, les PRIDES ont pris place dans le paysage régional et semblent s'y ancrer alors que les COTEF font l'objet de controverses parmi les instances régionales de régulation des politiques d'emploi et de formation (CCREFP par exemple). Leur fonctionnement a d'ailleurs été mis entre parenthèses à compter de la fin de notre période d'observation (2010).

4.3. Retour sur les règles constitutives : une intervention des promoteurs

Au-delà de simples ajustements que chaque dispositif est en mesure de faire pour s'adapter aux spécificités locales (par exemple pour les COTEF la fréquence et l'objet

[328] Par cette disposition il s'agit d'éviter qu'une action qui ne serait pas retenu au niveau régional

des groupes de travail en fonction des besoins des acteurs et du Conseil régional), les promoteurs ont la possibilité de faire évoluer les règles constitutives : la réalité de la mise en œuvre met en évidence la façon dont ces règles vivent et s'adaptent mais celles-ci sont mises à l'épreuve par les habitudes relationnelles et les formes de travail en commun déjà établies entre les acteurs (relations entre l'Éducation nationale et le patronat, entre le Conseil régional et les opérateurs de formation, …).

Par un mécanisme de retour sur les règles constitutives, les promoteurs sont en mesure d'améliorer la perception de l'utilité et de l'efficacité des dispositifs par et pour les acteurs locaux. En portant attention à la nature de ces changements, en nous référant aux quatre dimensions du changement formalisées par Hassenteufel (2008, p. 229) – les instruments, les acteurs, les cadres d'intervention et les orientations de la politique publique – nous mettons en évidence les processus d'apprentissage à l'œuvre pour façonner le nouvel « espace fonctionnel ». Les modifications des règles constitutives des instruments interagissent avec les acteurs et réciproquement, c'est ce qui a amené l'État à modifier les règles des MDE. La modification des règles des COTEF est, elle, plus en lien avec des évolutions dans les orientations des politiques régionales en matière de développement des territoires.

Il faut noter que PRIDES et CLEE n'ont fait l'objet, sur la période considérée, d'aucune modification de leurs règles constitutives.

4.3.1. Réviser les règles pour gagner en légitimité : le cas des MDE

Au niveau national, le débat sur la pérennité des MDE a pris corps dès 2007 à l'occasion de l'arrivée au pouvoir du nouveau Président de la République. À partir d'une ligne politique qui consiste à re-centraliser l'action publique pour mieux la maîtriser, le nouveau gouvernement suspend à compter de juillet 2007 la procédure de labellisation des MDE. Dans le même temps, il rend opérationnelle la fusion des institutions ANPE et ASSEDIC et instaure – mais par le biais de cet opérateur unique résultant de la fusion et non par les MDE – le principe du « guichet unique » sur lequel bon nombre de MDE avaient pris naissance.

En juillet 2007, 227 MDE étaient labellisées au titre du Plan de cohésion sociale, échantillon suffisamment conséquent – bien qu'inférieur au seuil de 300 MDE évoqué lors de la mise en place de la procédure – pour procéder à une première évaluation du dispositif, apprécier en quelque sorte la consistance des apprentissages institutionnels.

Ce processus aura pour conséquence une révision des règles constitutives des MDE et la fin de l'incitation à créer de nouvelles MDE, compromis entre la volonté des acteurs locaux de poursuivre le processus engagé et celle du gouvernement de mettre fin à un dispositif coûteux et sur lequel repose de nombreuses suspicions de concurrence.

4.3.1.1. Un foisonnement de rapports pour effacer une suspicion de concurrence

Le discours le plus courant parmi les détracteurs des MDE est construit à partir de l'idée de double emploi entre les MDE et l'ANPE, en particulier pour les MDE qui accueillent du public ; les actions plus en lien avec la cohésion sociale sont, elles, estimées concurrentes à celles des PLIE quand ils existent, et le volet « création d'activités » développé dans bon nombre de MDE est opposé aux différents services existants, comme par exemple au sein des chambres de commerce et d'industrie. Dans un contexte de rationalisation des moyens de l'État, celui-ci cherche par tous les moyens à diminuer son implication dans des dispositifs controversés.

De nombreux travaux et rapports ont alors vu le jour, créant un important *lobbying* autour des MDE, porté principalement par les élus locaux promoteurs des maisons existantes.

Ces rapports concluent tous au maintien des Maisons de l'emploi au prétexte que les collectivités locales qui les pilotent sont les plus à même « *d'assurer l'intégration territoriale des différents segments des politiques d'emploi* » (Anciaux 2008). Le rôle moteur des élus locaux est mis en exergue (Dalloz 2008) et une intégration plus large des dispositifs d'insertion et d'aide au retour à l'emploi (PLIE) et des dispositifs de recherche de cohérence avec le monde économique (CBE) est préconisée.

Le rapport Thierry (2009) conduira à l'élaboration d'un nouveau cahier des charges. Celui-ci tente d'établir un compromis entre les demandes de pérennisation formulées par les élus locaux et le changement important intervenu dans le contexte du service public de l'emploi : la fusion ANPE-ASSEDIC donnant naissance à un nouvel acteur, Pôle emploi, « opérateur unique » pour l'accueil des demandeurs d'emploi. Il est expressément demandé aux MDE d'abandonner cette fonction lors du renouvèlement de leur conventionnement avec l'État. Les MDE sont cependant consolidées dans leur « *fonction d'ensemblier* » (Thierry 2009). Parallèlement, les aides financières

apportées par l'État sous conditionnées à des économies d'échelles avec les PLIE et les CBE.

Le rapport de force entre élus locaux et Pôle emploi est tel que des solutions, certes très caricaturales mais très représentatives, de « maison » pour regrouper les MDE et Pôle emploi : « *l'idéal serait que le directeur de Pôle emploi fasse aussi fonction de responsable et de coordinateur de la maison de l'emploi, les deux structures étant dans l'idéal regroupées dans un même lieu afin d'apporter un service complet à l'instar des jobs centers des pays du Nord de l'Europe* [329]».

Le rapport de force entre élus locaux et État est tout aussi prégnant : « *y'a-t-il éventuellement quelque volonté de nous empêcher d'aller jusqu'au bout de notre démarche de cohésion dans l'organisation du retour à l'emploi dans les territoires ?*[330] » s'interroge le Président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (par ailleurs maire de Rueil-Malmaison[331]), en voyant dans l'arrêt brutal des labellisations en juillet 2007 une reprise en main de l'État central. À travers ce débat, c'est l'enjeu financier qui est posé. Le Président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale l'exprime en ces termes : « *La valeur ajoutée des MDE justifie-t-elle demain un effort financier de la part de l'État ? […] Compte-tenu de la situation financière du pays, j'estime qu'il n'est pas nécessaire de majorer globalement la participation de 90 millions de l'État mais de mieux la distribuer en fonction des résultats obtenus* ». La subjectivité des critères d'attribution des financements disparaîtrait au profit d'une répartition au mérite, non pas en fonction de besoins accrus en un lieu mais en fonction de bons résultats acquis.

Les MDE de la région PACA, pas ou peu associées au réseau de l'association Alliance-Ville-Emploi, sont restées en retrait de ces débats. La plupart d'entre elles démarraient leur activité sous le label MDE au moment de l'arrêt des labellisations. Aucune MDE n'a d'ailleurs était directement concernée par cette rupture, les dossiers non aboutis avaient d'autres raison de ne pas aller plus loin (manque de partenariats et de financements).

[329] Débat sur les suites de la mission d'information sur les MDE, Assemblé nationale, 24 mars 2009. Propos tenus par le Président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.
[330] *Ibid.*
[331] Se reporter au chapitre II.

4.3.1.2. Un nouveau cahier des charges pour « protéger » l'opérateur unique

L'arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi clôt le débat. Il sert de base au renouvellement des conventions entre l'État et les MDE[332]. Il renforce la « protection » de Pôle emploi et revient sur quelques dispositions, durcies lors du passage du stade de l'expérimentation à celui de la standardisation, pour les assouplir. Tous les points sont revus : les missions, la gouvernance, les moyens et l'évaluation.

Globalement le nouvel arrêté ré-ouvre les points verrouillés lors du premier cahier des charges qui étaient en décalage avec les « modèles-types » des MDE[333]. Il fait des maisons de l'emploi des acteurs complémentaires du réseau de Pôle emploi. Ainsi, en termes de territoire de référence, le bassin d'emploi disparaît au profit d'un « *périmètre qui doit s'adapter aux territoires dans lesquels s'inscrivent les partenariats les plus pertinents, tout en intégrant les conséquences du schéma territorial de Pôle emploi* [334]».

Le rôle d'acteur pivot local en matière de politique d'emploi est affirmé en faisant des MDE les instances de coordination des dispositifs activés dans le cadre des mutations économiques comme les plateformes de reconversion par exemple. Les partenaires sociaux sont ré introduits par le biais de la création d'un conseil d'orientation, instance de la MDE où la gouvernance fait part des grandes orientations et du suivi des projets aux acteurs économiques du territoire. Cependant ce conseil ne dispose pas de pouvoir de décision, prolongeant ainsi la rupture dans la mise en œuvre d'une « action publique partagée » (Mériaux 1999).

D'une façon formelle, les MDE sont invitées à « *faire le lien entre Pôle emploi et les très petites entreprises pour encourager ces dernières à déposer leurs offres d'emploi auprès de l'opérateur national* ». Elles sont sommées d'absorber les CBE et les PLIE partout où c'est possible. Dans ce cas un bonus financier leur est accordé. Elles sont également invitées à coopérer avec les Missions locales mais là, les deux réseaux restent indépendants. Pour certaines MDE, cela ne fait que légitimer des rapprochements qui étaient déjà opérés.

[332] Les premières conventions quadriennales avaient été signées au second semestre 2005.
[333] Se reporter au chapitre II.
[334] Annexe à l'arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi.

La part de l'État dans le financement est revue à la baisse (plafonné à 70% du budget de fonctionnement contre 80% précédemment), plafonné à un million d'euros par MDE, les collectivités locales devant participer à hauteur au moins de 30%. La valorisation de l'offre de services des partenaires qui avait entraîné des surenchères lors de la création des MDE est supprimée. Le niveau régional de l'État (conseil régional de l'emploi, services de la Préfecture) est davantage sollicité pour suivre et coordonner les structures.

Le renouvellement de la convention de la MDE de Marseille pour la période 2011-2014 s'est fait sur ces bases [Encadré n° 4.7]. Il s'est inscrit dans le prolongement de son fonctionnement sur la période 2007-2010.

Encadré n° 4.7. Le renouvellement de la convention de la MDE de Marseille[335]

La MDE de Marseille a entrepris en 2010 les travaux en vue de renouvellement de son conventionnement avec l'État. Deux études ont été commanditées : l'une concernant l'évaluation du premier conventionnement (2007-2010) et l'autre relative au nouveau projet pour la période 2011-2014. Ces deux études ont été réalisées par deux cabinets privés : Amnyos pour le bilan de la première convention, Algoé pour le projet en vue du renouvellement de la convention. Ces démarches sont restées internes à la MDE.

Le renouvellement de la convention s'est fait dans le prolongement des actions de la MDE déjà engagées, facilité par le fait que la MDE ne recevait pas de public. Les différents groupes de travail ont été maintenus et le volet observation renforcé avec une participation accrue de l'observatoire économique de l'agence d'urbanisme. Il n'y a pas eu de fusion avec le PLIE, celui-ci relevant de la compétence de la communauté de communes Marseille Provence Métropole, dont la majorité politique est opposée à celle de la Ville de Marseille. La dynamique qui avait été instaurée par le CBE de la Vallée de l'Huveaune avait déjà été intégrée dans les actions de la MDE (avec le recrutement d'un agent affecté à cette zone du territoire).

Un conseil d'orientation a été installé le 29 septembre 2011 sous forme de comité d'orientation pour l'emploi. Ce comité « n'a pas vocation à être une strate supplémentaire dans le millefeuille des acteurs locaux qui existent déjà à Marseille ». Il est prévu une à deux sessions plénières par an (regroupant tous les acteurs de l'emploi sur Marseille).

Les changements opérés dans les règles constitutives des Maisons de l'emploi l'ont été à la lumière de l'expérience de fonctionnement des MDE labellisées et conventionnées. Ces changements étaient cependant motivés par un nouveau contexte d'organisation du service public de l'emploi et en particulier, la structuration de Pôle emploi en tant que nouvel instrument à qui sont dévolues, pour partie, des missions similaires à une partie de celles attribuées aux MDE. Le rapprochement souhaité avec les PLIE, les CBE et les

[335] Source : discours des élus et du directeur de la MDE lors de la mise en place du comité d'orientation pour l'emploi le 29 septembre 2011.

Missions locales renforcent l'intégration des différents secteurs de l'action publique, en particulier du développement économique, et s'inscrit ainsi dans la perspective de conforter le nouvel « espace fonctionnel formation, emploi et développement économique », en laissant cependant la formation professionnelle toujours en retrait.
Dans ce schéma, la MDE de Marseille gagne en légitimité car le nouveau cahier des charges demande expressément de ne pas accueillir de public. Elle ne connaît donc pas de bouleversements notoires liés au renouvellement de sa convention pour la période 2011-2014. Mais le renforcement de la mission liée à l'observation accentue la tension avec l'observatoire de la vie économique portée par l'agence d'urbanisme et piloté par la Ville.

4.3.2. Poursuivre l'expérimentation sous condition de révision : les COTEF

Toute comme les MDE, les COTEF sont dans un environnement mouvant qui induit des modifications dans leurs règles constitutives. Le premier tournant dans leur fonctionnement se situe en 2008. Un pôle « emploi, formation, santé et solidarité » se constitue au sein de l'administration régionale suite à l'intégration de la gestion des formations sanitaires et sociales au Conseil régional[336]. Mais le directeur général adjoint à sa tête prend quelques mois plus tard les fonctions de directeur général des services. Le Conseil régional procède à cette date à une restructuration des services.
Dans l'organigramme, la « Mission territoriale » - à laquelle sont rattachés les chargés de mission qui secondent les présidents de COTEF - est déplacée, sortant de la compétence de la seule direction de la formation et de l'apprentissage pour prendre place directement auprès du directeur général adjoint en charge du pôle emploi formation. Ceci la place à l'interface entre la direction de la formation et de l'apprentissage, la direction de l'emploi et de la sécurisation des parcours et de la nouvelle direction en charge des problématiques des formations sanitaires et sociales, ce qui *a priori* appelle au rapprochement entre les politiques de formation et celle d'emploi. Les problématiques de développement économique et les PRIDES restent en dehors de ce mouvement.
Pour les dispositifs du Conseil régional - programme régional de formation (PRF), plan régional pour l'emploi (PRE) et le programme d'insertion par l'activité économique

[336] Suite au transfert de compétences prévu par la loi du 13 aout 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(PROGRESS), le périmètre géographique du COTEF devient l'unité territoriale de référence. En termes d'organisation technique, les agents de la mission territoriale du Conseil régional élargissent leur champ d'intervention à ces trois secteurs de l'action publique régionale.

Le COTEF devient « COTEFE » (comité territorial éducation, formation, emploi), l'ajout du « E » de « emploi » attestant d'une normalisation des relations avec l'État[337] et partant de l'idée que les actions de la Région dans le domaine du développement de l'accès à l'emploi gagneraient en lisibilité si elles étaient, techniquement, traitées conjointement. Cette évolution ne concernait cependant que le rapprochement des cadres d'intervention dans les secteurs de la formation professionnelle, de l'emploi et de l'insertion.

« L'espace fonctionnel » tend ainsi à se formaliser mais uniquement à partir de ses aspects techniques et opérationnels, le COTEFE servant d'instrument de référence dans l'approche territoriale. En revanche, aucune modification de la structuration de l'exécutif n'a été opérée, chaque commission et chaque vice-président restant sur ses prérogatives. Aux dires des agents de la mission territoriale, ce changement de type mécanique (Silvestre 1996) a eu un caractère purement administratif et fonctionnel, sans véritable projet politique de la part des élus. Ils parlent de cette période en évoquant « *les difficultés de créer une transversalité à l'interne avec un projet politique qui n'était pas défini* [338]». Leur perception de la nouvelle organisation témoigne de leur difficulté à faire vivre un tel système qui va conduire progressivement à un mauvais positionnement de leur fonction et des COTEFE.

Dès lors, le positionnement des agents de la Mission territoriale au sein de l'administration régionale est devenu très délicat. Appelés à mobiliser des dispositifs de formation, des dispositifs d'emploi et des dispositifs d'insertion par l'économique, tout dossier devait passer par les procédures des directions concernées, sans pour autant que ces agents soient associés aux travaux de ces services.

> *« On est arrivé à un moment donné à ce que les gens soient déconnectés du terrain et soient mal perçus par les autres services. Ils se retrouvaient à donner des instructions aux autres services alors que ce ne sont pas eux qui gèrent les outils et qui font les rapports ».*
>
> *Directeur général des services du Conseil régional PACA*

[337] Se reporter au chapitre II à propos de la genèse du COTEF.
[338] Propos recueilli auprès d'agents de la mission territoriale du Conseil régional PACA.

Parallèlement les élus Présidents de COTEF, après s'être familiarisés avec la politique régionale de formation et ses dispositifs, ont dû s'investir dans les dispositifs d'emploi et d'insertion. Beaucoup y ont vu le retour d'une forte technicité et d'une grande complexité.

Des facteurs exogènes ont également interféré avec l'expérimentation des COTEFE menée en PACA. Au niveau national se profilait une importante réforme de la formation professionnelle à travers un groupe de travail multipartite présidé par Pierre Ferracci (Groupe Alpha) auquel participait la présidente de la commission de la formation professionnelle et de l'apprentissage du Conseil régional PACA[339]. Cette préparation a coupé court à un processus de concertation qu'avait engagé la Région en vue de renouveler le PRDF venu à expiration en 2007. Ce PRDF devait être le cadre dans lequel s'inscrivaient les COTEFE. À ces éléments de contexte il convient d'ajouter les amorces de la crise économique qui conduisent la Région et les partenaires sociaux à se mobiliser en 2009 autour des questions de sécurisation des parcours professionnels, indépendamment de toute question territoriale. Ces opérations étaient conduites par la direction générale des services, en lien avec les PRIDES et les accords cadre tripartites, mais éloignée des COTEFE. Ces éléments ont tous joué en la défaveur des COTEFE, peu à peu « abandonnés » en termes d'animation (en 2009 et 2010, une seule séance plénière annuelle a été menée dans les COTEFE et très peu de groupes de travail se sont réunis). En termes de présidence, les élections régionales de 2010 ont mis fin aux mandats des premiers conseillers régionaux désignés comme présidents.

De nouvelles élections régionales en 2010 ont conduit le Président et son équipe dans un nouveau mandat. Avec la désignation des nouveaux vice-présidents dont le rôle est de plus en plus affirmé (Gardon et Verdier 2012), la formation professionnelle est portée au rang de priorité régionale au même titre que l'emploi et le développement économique, chaque secteur étant cependant porté par un vice-président différent. Ce n'est qu'à l'occasion de la formalisation du programme CREER[340] (voté en février

[339] Ce travail a abouti à la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

[340] CRÉER (contrat régional pour l'emploi et une économie responsable) est le cadre d'intervention globale de la Région pour « répondre aux enjeux de développement et de maintien de l'emploi en PACA et créer les conditions pour répondre à l'objectif de la mandature de créer 10 000 emplois/an ». C'est un méta-instrument (Verdier et Vion 2005) qui reprend les différents dispositifs et schémas directeurs initiés par la Région depuis 2004 : le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADT), l'agenda 21 régional, le programme régional de développement de l'économie sociale et solidaire (PROGRESS), le programme AGIR+, le nouveau schéma régional de développement de

2011) et du CPRDFP (voté en octobre 2011) qu'une nouvelle orientation est donnée aux COTEFE, renommés « conférence territoriale éducation formation emploi » [Encadré n° 4.8]. Il apparaît dans l'exposé des motifs de la délibération définissant les nouveaux COTEFE la volonté de « *construire et développer une politique publique qui articule l'action régionale en matière de formation avec celle dédiée au développement économique et à la création d'emplois dans nos territoires* », inscrivant ainsi ces nouveaux COTEFE dans la perspective de « l'espace fonctionnel ».

Il est ainsi mis fin au système précédent en vigueur depuis 2005, caractérisé par la concordance entre le territoire opérationnel des politiques de formation (animé par un chargé de mission) et le territoire politique d'échanges avec les intermédiaires (animé par un président de COTEF). Les apprentissages se sont ici traduits par un changement de type mécanique dans les instruments.

Les nouveaux COTEFE (appelés « COTEFE 2011 ») sont des conférences et non plus des comités, ne changent pas dans leur composition (animées par des conseillers régionaux désignés par le Président de la région). Pour marquer le lien avec le CPRDF d'une part et le SRDE d'autre part, il est prévu que les travaux des COTEFE 2011 soient présentés dans le cadre du CCREFP (comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle) et de la CRAVES (conférence régionale des acteurs de la vie économique et sociale). La nature de ces travaux n'est pas à ce jour précisée, seules les missions sont mentionnées dans la délibération.

Cette reconfiguration des COTEFE s'accompagne d'une recomposition de l'administration régionale[341]. À la Direction de la formation et de l'apprentissage et à la direction de l'emploi et de la continuité professionnelle est adjointe la direction de l'économie régionale, de l'innovation et de l'enseignement supérieur. Ces trois directions forment le pôle « Innovation, emploi, formation » confié à un directeur général adjoint qui n'est autre que l'ancien directeur de l'économie régionale, de l'innovation et de l'enseignement supérieur (DERIES).

l'économie (SRDE), le contrat de plan régional de développement des formations (CPRDF) et les diverses mesures et dispositifs initiés dans d'autres domaines et ayant un impact positif sur la création d'emplois nouveaux.

[341] La restructuration des services s'est déroulée de façon concomitante à la redéfinition des COTEFE.

Encadré n° 4.8. Missions des Conférences territoriales Éducation-Formation-Emploi-Économie (COTEFE 2011). Délibération de l'assemblée plénière du 21 octobre 2011 (Extraits)

« - permettre à la Région d'assumer pleinement et transversalement ses compétences en matière d'éducation et de formation professionnelle, de développement économique en les mettant en perspective avec son action volontariste dans les domaines de l'emploi et de l'insertion professionnelle ;

- développer une action au plus près des territoires et de ses parties prenantes afin de mieux répondre aux besoins du développement local et à ceux des habitants de notre Région ;

- promouvoir l'action régionale et lui donner une lisibilité à la hauteur des objectifs qui lui sont assignés ;

- positionner la collectivité régionale en coordination des initiatives locales qui contribuent d'un développement solidaire et soutenable de nos territoires ;

- organiser un maillage territorial objectif de la politique régionale tout en intégrant des objectifs d'animation politique dans des contextes locaux fortement fragilisés par la réforme des collectivités territoriales et les évolutions programmées de la carte intercommunale.

En déconnectant quelques temps les COTEF du projet politique et en leur ajoutant de nouvelles prérogatives de niveau opérationnel, l'administration régionale a, en quelque sorte, stoppé la progression des COTEF.

Cet arrêt a permis de redémarrer sur un projet politique (CRÉER) qui cette fois, peine à redémarrer sur le plan opérationnel : le choix d'un système de « conférence » pour les COTEFE 2011 reprend la notion de forum et le positionne au centre d'un « espace fonctionnel » inscrit dans un objectif de transversalité de l'action publique régionale. En tous cas, cet espace semble disposer des instruments lui permettant de prendre de l'envergure.

4.3.3. Continuité sans changement

Les PRIDES et les CLEE n'ont pas fait l'objet sur la période considérée de remise en cause des règles constitutives. La stabilité des organisations dans lesquelles ces dispositifs sont inscrits en sont probablement à l'origine.

L'environnement des CLEE développés dans l'académie d'Aix-Marseille n'a pas subi de transformations notoires : le Recteur est resté en fonction de juillet 2004 à avril 2012, le patronat régional a poursuivi son investissement. Les éléments moteurs nationaux comme la semaine école-entreprise ou les accords-cadres nationaux entre branches professionnelles et Éducation nationale ont été reconduits tout au long de cette

période. De la part de l'État, le processus de compression des moyens s'est poursuivi et les problématiques de stabilité des assistants des CLEE n'ont pas évolué.
Les règles des CLEE apparaissent ainsi comme suffisamment souples pour résister aux transformations du contexte : sur la période considérée, les CLEE n'ont pas rencontré de fortes turbulences.

Du côté des PRIDES, les contrats initiaux passés entre le Conseil régional et les associations de gestion étaient de durée déterminée (trois années, de 2007 à 2009 pour les premiers). Inscrits dans le contrat de projet État- Région jusqu'en 2013 et ne faisant pas l'objet d'un différend politique ou technique, rien n'est venu mettre fin au dispositif et les contrats ont été reconduits dans les mêmes termes par avenant. Une évaluation *in fine* a été programmée à compter de 2011[342]. Les élections régionales de 2010 ont assuré la continuité du dispositif, inscrit dans le programme de campagne.
La menace de disparition ou *a minima* de transformation des PRIDES est venue plus tardivement à la fin de l'année 2011[343]. Ce ne sont ni les acteurs locaux ni la Région qui en sont responsables. La menace est venue de l'Europe, à l'issue d'un contrôle sur l'attribution des fonds FEDER aux pôles de compétitivité et aux agences de développement économiques de la région Champagne-Ardenne. Les contrôleurs se sont étonnés que ces *clusters* puissent recevoir 80% d'aides publiques, dont des fonds FEDER, dans le cadre d'actions collectives. En novembre 2011, les Préfets de région sont alertés qu'il existe un risque d'irrégularité et sont invités à suspendre la programmation du FEDER au-delà de 50% d'aides publiques, sans garantie pour autant que les règlements antérieurs (2009 et 2010 en particulier) puissent avoir lieu. En mars 2012, l'Union européenne annonçait à l'État la suspension de tous les versements FEDER aux Régions pour cause « d'erreur systémique [344]».
Cela a eu une conséquence directe sur les PRIDES, puisque le budget venant de la Région a dû été amputé de la partie européenne. Une solution interne au Conseil régional a permis de solutionner en partie ce problème mais il convient de rester prudent quant à la suite du financement.

[342] Les résultats ne sont pas connus au moment de la rédaction de cette thèse.
[343] Cet évènement, survenu en dehors de notre période de référence, mérite attention dans la mesure où il fait apparaître un mécanisme de dépendance à un facteur exogène aux acteurs locaux et imprévisible *a priori.*
[344] Une erreur systémique est une erreur répétée due aux insuffisances graves des systèmes de gestion et de contrôle mis en place pour assurer une comptabilité correcte et le respect de la réglementation.

Cet avatar, exogène au fonctionnement régional des PRIDES de PACA risque de remettre en cause les règles constitutives. Un article du journal *Le cercle Les Échos* publié en avril 2012[345] pose la question en ces termes :

- *« Les entités parapubliques qui reçoivent ces aides publiques et qui s'en servent pour financer des actions collectives ne se situent-elles pas dans le champ concurrentiel ? Elles proposent en effet des services aux entreprises, à des prix d'ailleurs défiant toute concurrence.*
- *Ne procurent-elles pas ensuite un avantage induit aux entreprises qui bénéficient de ces prestations fournies à un prix inférieur à celui du marché ?*
- *Enfin ces structures intermédiaires donnent l'impression de se servir des actions collectives pour financer leur fonctionnement ».*

Le vice-président du Conseil régional PACA annonce une évolution des relations entre PRIDES et Région. S'appuyant sur les travaux de deux cabinets conseils mandatés à cette occasion, une partie du financement des PRIDES pourrait rentrer dans le cadre d'un marché public ouvert à la concurrence.

Il ressort de l'observation de ces processus de retour sur les règles constitutives que ce sont le plus souvent des facteurs exogènes liés aux sources de financement (PRIDES et MDE) ou à une évolution du contexte environnemental (MDE, COTEF) qui influent directement sur ces règles et très peu les résultats produits par les dispositifs de coordination.

D'ailleurs aucun de ces dispositifs n'a fait l'objet d'une réelle évaluation sur la période considérée mise à part la MDE de Marseille, mais sur la base d'un questionnement interne lié à la recherche d'un positionnement en vue du renouvellement de la convention avec l'État.

En conclusion

Les dispositifs sont largement investis par les acteurs locaux qu'ils soient élus, techniciens ou experts. Le taux de participation n'est pas homogène selon les instruments et leurs déclinaisons locales et la nature des actions qu'ils portent revêt un caractère très disparate. Au regard du référent général de développement de l'accès à l'emploi, donner la possibilité d'agir localement ouvre des perspectives d'innovation.

[345] URL source : http://lecercle.lesechos.fr/economie-societe/societe/droit/221146258/actions-collectives-collimateur-commission-europeenne

Sans vraiment faire émerger des « projets locaux », la mise en œuvre des différents programmes opérationnels portés par les instruments (PRF par exemple) est en mesure de s'appuyer sur de meilleures connexions entre acteurs, ou du moins, sur une meilleure connaissance de ce que chacun est à même de mettre en œuvre. Des freins subsistent, comme la représentation des partenaires sociaux : cela exige de la part des dispositifs une capacité à s'opposer à des formes de résistance, ce qui est à même de générer de l'innovation, comme c'est le cas pour l'usage des savoirs experts et profanes.

Deux des « modèles-types » ont été remis en cause : les MDE à partir d'une échelle nationale (sur la base de trois rapports et d'un important débat parlementaire) et les COTEF à partir de l'échelle régionale (l'exécutif de la Région). Ces deux instruments ont en commun de cibler plus particulièrement les politiques publiques de l'emploi et de la formation, et sont plus à l'écart des problématiques économiques davantage portées par les PRIDES et les CLEE. Il est nécessaire de rappeler qu'une réforme de la formation professionnelle et une rénovation du service public de l'emploi ont été conduites sur la seconde partie de notre période de référence (2008-2010). Les dispositifs locaux apparaissent ainsi particulièrement sensibles aux contextes politiques nationaux et régionaux, confortant ainsi l'hypothèse d'un rôle d'ancrage local que leur confèrent leurs promoteurs.

L'analyse des actions montrent que les acteurs s'investissent dans les dispositifs, non pas à partir d'un projet d'ensemble pour la « localité » mais davantage pour accéder à un ensemble de ressources. Cependant, faire vivre le dispositif local amène à révéler cette « localité ». Dans ces conditions, se créé une ambiance favorable à la désectorisation de l'action publique.

En conclusion de la partie II

Cette partie a permis de comprendre le processus par lequel le travail d'organisation des acteurs locaux de la relation formation-emploi prend forme dans les différents territoires autour de la recherche d'une méthode de coordination qui faciliterait l'articulation des politiques publiques de formation professionnelle, d'emploi et de développement économique. Ce travail, réalisé de façon différenciée selon les

trajectoires des promoteurs et des acteurs mobilisés, engage les dispositifs sur la voie de leur institutionnalisation[346].

La mise à l'épreuve des « règles constitutives » des instruments montre que localement l'action publique est en mesure, sous certaines conditions, de dépasser les cloisonnements sectoriels et territoriaux. Chacun des instruments y concoure pour partie et cela permet de poser, en conclusion générale, une première série de conditions quant à l'institutionnalisation de « l'espace fonctionnel » que les acteurs locaux appellent de leurs vœux.

[346] Lascoumes et Le Galès (2007) définissent l'institutionnalisation comme étant un « *processus qui repose sur les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures apparaissent, se développent au point de constituer un espace social et produisent des comportements chez les acteurs qui les ont générées et/ou intégrées. De manière plus précise, le processus d'institutionnalisation s'observe ainsi lorsque les règles et les procédures sont de plus en plus nombreuses, gagnent en précision et deviennent réellement prescriptives* ».

Conclusion générale

L'objectif de cette thèse était d'analyser les nouvelles formes prises par l'action publique locale en matière de formation, d'emploi et de développement économique, portées par des acteurs mettant en œuvre et participant à des dispositifs *infra* régionaux de coordination dont les « règles constitutives » ont été proposées par l'État ou la Région.

Elle est partie de l'hypothèse selon laquelle ces dispositifs (MDE, PRIDES, COTEF et CLEE) instrumenteraient un « espace fonctionnel », nourri d'un référentiel général de développement de l'accès à l'emploi et dépassant les logiques purement sectorielles de l'action publique sur un périmètre de validité s'affranchissant des territoires institutionnels préétablis (Nahrath et Varone 2007). L'émergence de ce nouvel « espace fonctionnel » serait rendue possible grâce :

- à la capacité des acteurs à instaurer et consolider des liens entre eux dans le cours de leurs interactions ;

- aux perspectives offertes par la décentralisation, en particulier les dispositions de l'acte II (2004) qui confient aux Régions la coordination du développement économique sur leur territoire et renforcent leur rôle d'acteur pivot du secteur de la formation professionnelle ;

- au rôle structurant que prennent les connaissances et le savoir expert dans le déploiement des dispositifs dans les « localités » (Desrosières 1994).

Pour conduire notre raisonnement nous avons considéré ces dispositifs comme autant d'instruments (Lascoumes et Le Galès 2007) d'une action publique transversale « *en train de se faire* » (Musselin 2005) dont l'analyse de l'émergence et du fonctionnement nous amènerait à prendre la mesure des évolutions qui traversent l'action publique en région en matière de relation formation-emploi. Nous avons cherché à identifier les critères permettant à ces dispositifs d'être reconnus comme légitimes (Suchman 1995), entraînant dans leur sillage la légitimation d'un « espace fonctionnel formation, emploi

et développement économique ». Pour cela, nous avons fondé notre réflexion sur les hypothèses suivantes :

- les apprentissages passés et les dépendances de sentier (Pierson 2000) locales influencent le travail d'organisation des acteurs dans la conception et le fonctionnement des dispositifs locaux ;

- ce travail est soumis aux résultantes de la confrontation des intérêts, voire des rivalités, portés par les acteurs, qu'ils soient concepteurs ou chargés de mettre en œuvre localement ces dispositifs ;

- il est également soumis à la capacité des uns et des autres à mobiliser les ressources cognitives, la compréhension du système d'action étant un enjeu de pouvoir ;

- ce travail modifie les configurations d'acteurs au risque parfois de remettre en cause la cohérence de l'action publique ;

- la quête de légitimité, nécessaire à l'effectivité des dispositifs, est susceptible de faire évoluer les « règles constitutives » afin de développer la multi sectorisation et la trans territorialité de l'action publique en matière de formation, d'emploi et de développement économique.

Dans un premier temps (chapitre I) notre travail a consisté à nous intéresser aux processus d'apprentissage. En effet, le nouvel « espace fonctionnel » ne va pas de soi : l'environnement dans lequel il émerge est marqué par une forte sectorisation rendant difficiles les relations entre les mondes de l'éducation et de l'économie. Il est également marqué par une décentralisation inachevée laissant des pans entiers de cette action publique du ressort d'un niveau central de décision (Gaudin 2004), ce qui oblige à prendre en compte toutes les échelles territoriales.

Le référent général de développement de l'accès à l'emploi sur lequel repose cet « espace fonctionnel » est une constante de l'action publique en matière de formation et d'emploi et ne constitue pas, en lui-même, un problème spécifique nouveau. Dans un passé relativement récent (années 1980 et 1990) diverses expériences avaient débouché sur la mise en place d'instruments voisins (CBE, missions locales) qui ont tenté d'opérer ce décloisonnement en s'appuyant sur la proximité (Rallet et Torre 2004) géographique (exemple des CBE) et/ou organisée (exemple des missions locales). Mais la complexité des jeux d'échelles, l'enchâssement des responsabilités et les

cloisonnements institutionnels se sont le plus souvent avérés être des obstacles très importants à une mise en œuvre effective et efficace : les décloisonnements relèvent plus de la possibilité que de l'effectivité.

La capacité à surmonter ces obstacles devient ainsi l'une des conditions pour que « l'espace fonctionnel » puisse se déployer en produisant les effets attendus. À la lumière des apprentissages issus de ces expériences, deux alternatives semblent se dessiner sur lesquelles le travail des acteurs se concentre : d'une part, mobiliser les acteurs locaux pour doper l'action publique dans la mesure où la plupart de leurs initiatives cherchent d'emblée à intégrer la formation, l'emploi et le développement économique ; d'autre part, recourir aux connaissances à des fins de production de diagnostics « partagés » qui pourraient permettre, par la mobilisation du plus grand nombre d'acteurs, de surmonter les cloisonnements.

Dans un second temps (chapitre II), notre travail s'est porté sur les processus par lesquels, État ou Région, ont finalement conçu les « règles constitutives » des « modèles-types » de ces nouveaux instruments (MDE, PRIDES, COTEF et CLEE), sorte de moules desquels seront issus les dispositifs locaux. Ils sont tous inspirés d'expérimentations, en France ou à l'étranger, ayant contribué à l'apprentissage des acteurs en matière de « travail en commun » sur des bases multi sectorielles et/ou trans territoriales. Ainsi, elles reposent toutes sur un principe de désectorisation de l'action publique (cas des MDE de première génération, des *clusters* et pôles de compétitivité, par exemple) et d'établissement d'interconnexions entre différentes échelles territoriales même si sur ce dernier point, les réalisations peinent à se mettre en place, eu égard aux nombreux conflits de prise de *leadership*, le plus souvent entre l'État – très enclin à re-centraliser son action - et les collectivités territoriales (Région essentiellement) – soucieuses de développer leur ancrage local. Tous ces « modèles-types » établis « par le haut » (*top-down*) prévoient de capter les acteurs locaux de façon plus ou moins directive.

La qualité du passage des « règles constitutives » aux dispositifs locaux est dépendante de nombreux facteurs. Les expériences en territoire marseillais (chapitre III) ont montré que cette qualité était en partie liée à la précocité de l'intégration des acteurs locaux et de leurs réseaux dans la démarche. À cet exercice, MDE et PRIDES font figure de

« bons élèves » : ces dispositifs ne peuvent en effet voir le jour que si des acteurs locaux s'approprient les « règles constitutives » à des fins de labellisation de leur projet de MDE ou de PRIDES. S'il n'existe pas d'acteurs locaux ou s'il n'existe pas de « localité », c'est-à-dire un espace support d'une vie sociale, économique et politique aux composantes et aux interactions multiples (Desrosières, *op.cit.*) à même de révéler un collectif d'acteurs, les « règles constitutives » n'auront aucune emprise et les dispositifs ne verront pas le jour.

Lorsque, comme dans le cas des COTEF et des CLEE, l'effectivité de l'instrument repose sur la capacité des promoteurs à assurer un rôle d'animation pour faire naître de la coordination entre les acteurs, la « localité » se révèle plus difficilement : le travail des promoteurs prend forme sur un périmètre donné *a priori* (en l'occurrence, les zones d'emploi pour les COTEF et les bassins d'éducation et de formation pour les CLEE) et sans lien direct avec un projet qui serait d'initiative locale.

Ce travail, au fur-et-à-mesure de son avancement modifie les rapports entre acteurs et donc leurs configurations : chefs d'entreprise et chefs d'établissement entretiennent par exemple de plus en plus de liens de proximité au sein des CLEE ou encore, les PRIDES produisent un effet d'exclusion des branches professionnelles. Progressivement émerge une forme de gouvernance territoriale : État et Région élaborent le *design* (ou « règles constitutives ») du dispositif puis désignent les acteurs qu'ils estiment pertinents pour réaliser le travail de passage entre les règles établies dans le *design* et les actions locales négociées. Ces acteurs doivent faire connaissance et font appel à des experts pour obtenir reconnaissance et enclencher un processus de légitimation (Catlla 2007b).

L'investissement de nombreux élus, représentants professionnels ou représentants du territoire, et de nombreux techniciens (chapitre IV) confèrent de l'importance aux dispositifs locaux. La rencontre entre les règles imposées « par le haut » et les initiatives portées par « le bas » a été nécessaire pour que MDE et PRIDES puissent réellement exister et que, COTEF et CLEE prennent de l'épaisseur. Cette rencontre repose sur une forme de socialisation entre les promoteurs (État et Région) et les acteurs, dont la qualité se répercute sur le dynamisme du dispositif local. Cette socialisation tient compte du fait qu'État et Région ne sont pas outillés *a priori* pour agir localement. Ainsi les dispositifs locaux les plus dynamiques sont ceux pour lesquels se construit un habile équilibre entre l'émergence de projets locaux visant à

favoriser l'emploi (l'objectif initial des instruments) et la recherche d'un ancrage local pour des promoteurs régionaux ou nationaux qui n'en disposent pas et qui voient en ces instruments un moyen d'en acquérir.

La socialisation se développe d'autant plus facilement qu'un certain nombre de conditions favorables sont remplies, permettant de passer outre – ou pour le moins, d'atténuer - les nombreux obstacles : les nombreuses dépendances de sentiers dans les secteurs de l'emploi et de la formation sur lesquelles les liens entre acteurs sont fondés[347] ; la structuration interne des administrations de l'État (en l'occurrence, Ministère en charge des questions d'emploi et Éducation nationale) et du Conseil régional (ou les grandes directions reproduisent le cloisonnement des services de l'État), voire le mode de fonctionnement – tout aussi cloisonnant de l'exécutif régional ; les rivalités persistantes entre l'État et la Région, à une échelle régionale comme nationale[348].

Nous proposons d'exprimer ces conditions en termes de capacités[349]. Plusieurs niveaux sont à prendre en compte. La présentation qui en est faite ci-après s'articule autour de l'idée que les instruments acquièrent leur légitimité, avant tout, à partir de leur capacité à maintenir et promouvoir l'esprit de la « localité » autour d'un projet local identifiable. Maintenir l'esprit de la « localité » fait également référence à la capacité des promoteurs (de premier rang comme de second rang) de ces dispositifs à assurer une

[347] Certaines de ces dépendances de sentier, comme par exemple la structuration du dialogue social à partir des branches professionnelles, ont freiné le déploiement des dispositifs locaux proposant une innovation (cas des PRIDES proposant un travail d'organisation à partir de la notion de filière). Dans d'autres cas, elles ont eu raison de la forme initiale des dispositifs : c'est le cas des COTEF, où l'organisation administrative et la structuration de l'exécutif au Conseil régional, ont freiné le travail d'articulation et de complémentarité entre les dispositifs de formation, d'emploi et d'insertion, à tel point qu'il a été mis fin à la « mission territoriale » censée porter cette action publique transversale.

[348] Les difficultés de mise en œuvre des COTEF et l'expérience de la conception de la MDE de Marseille témoignent de ces rivalités mais aussi de la contribution des instruments à leur atténuation : le Conseil régional a finalement participé aux MDE et les services de l'État aux travaux des COTEF. Les rivalités n'ont pas disparu pour autant et MDE et COTEF ne sont pas les seuls responsables de cette normalisation mais ils y ont contribué.

[349] Notre raisonnement s'inspire et contribue aux débats portés par le groupe de travail « Action publique » de l'association belge de science politique lors du 4ème congrès international des associations francophones de science politique de Bruxelles en avril 2011. La session thématique « Redimensionner l'action publique : participation, modernisation et jeux d'échelles », dans son atelier « Territoires locaux et espaces fonctionnels », a été l'occasion de « *proposer une conceptualisation et une généralisation des résultats basés sur les nombreuses monographies et études réalisées ces dernières années en vue de mieux cerner la reconfiguration et la différenciation spatiale de l'action publique* ». Cet atelier était coordonné par D. Aubin, A. Faure, F. Leloup et S. Nahrath.

fonction de *leadership*, c'est-à-dire à être en mesure d'initier et d'animer une reconfiguration des liens entre acteurs, par exemple en atténuant leurs rivalités.

Dans cet esprit, convaincre les acteurs du bien-fondé de l'action est primordial. Nous l'avons vu, le recours au savoir et à l'expertise est de plus en plus fréquent. La connaissance apparaît ainsi comme une ressource majeure pour espérer dépasser les cloisonnements sectoriels et territoriaux, avec l'appui de ses experts devenus ainsi des accompagnateurs incontournables du processus de changement. Elle vise à construire une représentation légitime des enjeux en cause et des espaces sociaux pertinents pour les définir et les affronter. Mais paradoxalement, alors que la particularité est de rassembler, pour une expertise visant à conforter l'existence d'une « localité », les informations et les analyses relatives à la formation et à l'emploi dans un contexte socio-économique donné, le travail reste, pour partie au moins, enfermé dans un système de normes imposées par l'usage de la statistique publique (en termes de territoires comme en termes de secteurs d'activité[350]).

L'une des conditions essentielles tient à la capacité à révéler des réseaux socio-économiques et politiques sur lesquelles le dispositif local peut espérer prendre appui pour se construire : que ce soit des réseaux d'entreprises pour initier des filières (PRIDES), des réseaux d'acteurs du service public de l'emploi et de communes (MDE), des réseaux de chefs d'entreprise et de chefs d'établissements scolaires (CLEE), les réseaux d'acteurs de la formation professionnelle et de l'insertion (COTEF).

Bien que présents, les réseaux politiques rencontrent des difficultés à s'affirmer dans un secteur d'action publique réputé hyper technicisé : il demeure autour de l'élu un climat permanent de suspicion (« *les élus n'ont rien à faire là* »[351]) (Mattina 2004) qui gêne le bon fonctionnement du dispositif[352]. Associer davantage les élus à la conduite de

[350] Le repérage des enjeux de qualification sur les territoires des COTEF a été l'occasion pour l'ORM et le Conseil régional d'être confrontés à la prépondérance des zones d'emploi dans les statistiques de la relation formation-emploi : certains indicateurs issus de la statistique publique n'existent qu'au niveau de la zone d'emploi et rendent impossibles toute analyse sur des territoires *ad hoc*. Il en a été de même pour tenter de dresser les profils socio-économiques des « filières » retenues dans le cadre des PRIDES, avec cette fois une prépondérance des nomenclatures relatives aux secteurs d'activités d'une part, aux métiers d'autre part.

[351] Ce propos, tenu lors d'une réunion de travail d'une équipe territoriale du service public de l'emploi, a également été repris par l'administration centrale à propos de la présence des maires ou de leurs représentants au sein des MDE.

[352] Lors des entretiens, si les participants aux COTEF ont fait état de leur satisfaction à voir un élu présider les séances de travail, ils ont également fait part de leurs craintes de voir cet élu imposer un choix qui ne serait fondé sur une totale objectivité, elle-même basée sur la connaissance que l'élu a du

l'action publique est l'un des objectifs des COTEF : leur présidence confiée à un conseiller régional est, en ce sens, une réelle innovation même si elle engendre quelques réticences de la part de quelques acteurs locaux.

À la lumière des trajectoires des PRIDES et des CLEE sur la période considérée (2005-2010), s'appuyer sur des réseaux de chefs d'entreprise semble apporter de la stabilité : leur fonctionnement n'a pas été remis en cause. Ce sont les deux types d'instruments qui contribuent le plus au rapprochement des mondes de l'économie et de l'éducation-formation. Gagner la confiance de ces chefs d'entreprise devient un véritable enjeu : le développement du partenariat est un des objectifs majeurs des PRIDES et des CLEE. Pour les dispositifs locaux, développer cette capacité apparaît ainsi comme une condition nécessaire à leur mise en place effective.

Une capacité toute aussi importante est celle qui permet de surmonter les réticences, et parfois même les résistances, de la part des acteurs et des territoires, chacun étant tenté de préserver son identité forgée au fil d'une histoire spécifique, d'habitudes installées parfois de longue date et de pratiques légitimées par des acquis reconnus.

C'est ainsi que l'on assiste à l'emprise *quasi* systématique des zonages institutionnels (par exemple les zones d'emploi dans le cadre des COTEF), en particulier s'il s'avère nécessaire pour les parties prenantes de justifier leur action en s'appuyant sur du travail statistique. Dans cet esprit, les MDE tendent à se caler sur les bassins d'emploi établis par l'ANPE / Pôle emploi – opérateur auprès duquel les MDE sont en recherche permanente de reconnaissance -, les CLEE sont calqués sur les bassins d'éducation et de formation – comme pour mieux asseoir leur légitimité au sein même de l'Éducation nationale.

Seuls les PRIDES rompent avec le mode traditionnel de représentation des branches professionnelles pour proposer des filières originales, non sans difficulté. La capacité à dépasser ces écueils tient en la qualité des liens noués par les acteurs mais aussi à un travail des promoteurs – éventuellement guidés par le savoir expert – pour proposer et animer des alternatives cohérentes[353].

problème en cause. Interrogés sur cette crainte, celle-ci apparaît le plus souvent comme non fondée et relevant plutôt du registre du « ressenti » et générant une certaine « gêne ».

[353] Le PRIDES « Pôle services à la personne » est un exemple de portage par un savoir expert (la Chambre régionale de l'économie sociale en l'occurrence, appuyée par un réseau d'entreprises et de plateformes de services), venant renforcer une volonté politique très affirmée du Conseil régional

La capacité à lever des fonds est primordiale. C'est la perspective de nouvelles ressources financières qui a engendré la multiplication des MDE et des PRIDES, dispositifs associés à des politiques distributives. Cette capacité financière s'entend pour les ressources proposées directement par les promoteurs mais également pour d'autres fonds, témoignant ainsi d'une capacité à promouvoir un financement multi sources de nature à prémunir le dispositif d'une éventuelle « défaillance » budgétaire (cas de l'avatar du FEDER pour les PRIDES) ou encore d'une diminution drastique des crédits provenant de tel ou tel partenaire (cas des crédits de l'État dans le cadre des MDE).

La capacité des acteurs de la formation professionnelle, de l'emploi et du développement économique à se repositionner autour des nouvelles règles des dispositifs locaux de coordination est évidemment de première importance. Les liens plus anciens ne disparaissent pas pour autant, mais surtout, pour les préserver, les acteurs n'hésitent pas à mettre en place des stratégies offensives pour modifier quelque peu les « règles constitutives ». Par exemple, si les branches professionnelles se plient à la logique de filière proposée par le Conseil régional dans le cadre des PRIDES, elles finissent par imposer une prise en compte des OPCA de branches dans l'accompagnement des actions collectives visant la gestion des compétences. De ce fait, les acteurs en place ne disparaissent pas, ce sont les relations qu'ils construisent à l'occasion du déploiement de ces dispositifs qui donnent naissance à de nouvelles configurations.

En vue de favoriser de telles recompositions, la capacité d'impulsion et de mobilisation des promoteurs (comme le Conseil régional par exemple) à proposer de nouvelles choses apparaît cruciale. En termes de désectorisation et de trans-territorialité de l'action publique, le PRIDES semble être l'instrument le plus innovant, remettant en cause l'approche de l'économie régionale par branche professionnelle. Il est le seul – des MDE, PRIDES, COTEF et CLEE – à ne pas relever d'un zonage préexistant et à

d'œuvrer dans le cadre de l'économie sociale et solidaire et des services à la personne. Certes, l'absence de structuration d'une branche professionnelle a facilité le travail d'organisation, mais cette absence était aussi le reflet des difficultés de ce secteur pour se structurer.

proposer de nouveaux arrangements autour de la filière[354]. Il n'est cependant pas le seul à proposer cette innovation : la politique nationale des pôles de compétitivité repose également sur cette notion, mais elle n'a pas associé les différents maillons des centres décisionnels politiques dans sa mise en œuvre, mettant en particulier à l'écart les Conseils régionaux. Là encore, désectorisation et trans-territorialité ne vont pas de soi.

Si cette capacité à impulser et motiver est faible, le risque de prolonger l'existant en ne procédant qu'à quelques modifications – le plus souvent par sédimentation (Thelen, *op. cit*.) – est grand et ne donne pas suffisamment d'élan au dispositif local. Ainsi, les participants au COTEF ont davantage positionné cet instrument dans le prolongement des groupes techniques locaux (GTL) auxquels ils participaient avant l'existence des COTEF, qu'en tant que nouvelle instance, pilotée par un conseiller régional à même d'infléchir la politique régionale de formation professionnelle.

L'analyse du processus d'émergence des dispositifs locaux de coordination et les capacités requises pour les faire vivre ont mis en évidence la nécessité de se doter ou de mobiliser des ressources cognitives et des savoir-faire experts. Ces connaissances sont rarement construites et disponibles au niveau local, d'autant que la puissance publique n'a pas conçu ses systèmes d'information dans une logique de la connaissance de la « localité ». Les dispositifs qui tendent à faire émerger ces « localités » procèdent d'ailleurs pour la plupart (ce fut le cas pour les MDE, COTEF et PRIDES) de la mise en place de cellules d'observations locales du marché du travail et des composantes socio-économiques de l'espace – géographique[355] ou économique[356] - de référence. Ces cellules doivent être en mesure de capter l'information locale non disponible par ailleurs, voire de la créer, et de l'objectiver.

À cet égard se pose la question de l'articulation entre le général et le local, dans la mesure où la connaissance et le savoir-expert sont portés par des acteurs situés à des échelles différentes – comme les OREF par exemple – qui ont acquis leur légitimité en promouvant des systèmes d'information à vocation régionale. La démarche déjà évoquée, consistant à faire émerger la « localité » à partir d'une dynamique *top-down* est certes possible, mais elle tend à cantonner les systèmes d'information à une logique

[354] La notion de « filière » en tant que chaîne de valeurs n'est pas nouvelle en soi. C'est son usage dans un cadre de politique publique qui est nouveau.
[355] Sur la base des nomenclatures des territoires administratifs.
[356] Sur la base des nomenclatures des secteurs d'activité économique.

descriptive ou « d'alerte » faisant remonter aux décideurs les situations de blocage les plus marquées.

La demande sociale en matière d'observation[357], en grande partie à l'origine de cette recherche, connait une profonde évolution qui, au-delà de cette fonction d'alerte, lui fait jouer, au fil des apprentissages collectifs un rôle structurant favorisant le déploiement des nouveaux dispositifs locaux. Ainsi, tous les COTEF ont, lors de la séance inaugurale, introduit le dispositif par une intervention de l'OREF sur les enjeux de qualification du territoire. Tous les dossiers de demande de labellisation des MDE et des PRIDES intégraient un diagnostic « état des lieux » du territoire ou de la filière permettant d'en dégager les principaux enjeux pour construire l'action publique « localisée ». Pour cet exercice les acteurs justifiaient le recours à l'OREF par sa capacité à valoriser les apprentissages et à analyser la dynamique de l'environnement du marché du travail, capacité selon eux, moins développée dans les bureaux d'études privés.

Ces nouvelles pratiques rompent avec une production de connaissances locales, classiquement présentées sous forme de batteries d'indicateurs en libre accès, bénéficiant souvent aux partenaires déjà avertis et pour le reste, suscitant plutôt des positionnements assez passifs et donc assez éloignés d'une rénovation de l'expertise de la relation formation-emploi-développement économique. Ces nouveaux dispositifs locaux orientent ainsi davantage la demande des promoteurs et des acteurs locaux vers une dynamique d'interpellation sur les possibilités de changements des systèmes économiques et sociaux, changements qui entraîneraient avec eux une adaptation locale de la conduite de l'action publique.

L'émergence d'un nouvel « espace fonctionnel formation, emploi, développement économique » est une conséquence de la mise en œuvre de la décentralisation dans ce domaine, mais en même temps, elle se trouve freinée par l'inachèvement de cette décentralisation : conduire de front la désectorisation de l'action publique (en articulant au mieux les trois champs d'intervention) et la trans-territorialité (en combinant les

[357] Cette demande émane de l'État et de la Région mais aussi, comme nous l'avons souligné en introduction pour l'OREF PACA – se reporter à l'encadré n° 0. 1 – des MDE, des PRIDES, des COTEF voire dans certains cas des CLEE. La représentation régionale de l'INSEE ainsi que celle de Pôle emploi sont également soumises aux demandes de ces mêmes instruments.

différentes échelles) s'avère être très complexe et aucun instrument, MDE, PRIDES, COTEF ou CLEE n'y parvient, ou du moins n'y est parvenu sur la période considérée et dans le contexte socio-économique de la région PACA. Les dépendances de sentier restent très fortes dans ces domaines de l'action publique touchant à la cohésion sociale du territoire. Il est d'ailleurs tentant d'affirmer que parfois, c'est la juxtaposition de ces quatre instruments qui permet d'approcher ce décloisonnement tant recherché. Cette hypothèse serait à prendre en compte à l'occasion d'un travail plus approfondi sur les effets produits par ces instruments.

Chacun des instruments, par son référentiel propre, tend à prendre en compte toutes les dimensions de l'objectif du développement de l'accès à l'emploi, en travaillant en particulier à améliorer les processus d'insertion dans la vie active, seuls processus à rapprocher de manière opérationnelle le monde de l'éducation-formation et le monde de l'économie-entreprise. Ce phénomène n'est pas nouveau en soi et il est intéressant de constater que les MDE de première génération et que quelques CLEE n'ont pas attendu de cadre normatif de la part des pouvoirs publics pour conduire des actions locales visant l'amélioration de l'insertion.

Nous l'avons vu, certains instruments dont les « règles constitutives » sont établies « par le haut » ont besoin de la « localité » et de son projet « d'en bas » pour exister : c'est le cas des PRIDES et des MDE, mais ce processus semble être favorisé par le fait qu'ils instrumentent des politiques distributives et aboutissent à une forme de gouvernement à distance dans lequel promoteurs et acteurs ont chacun une part de responsabilité dans le fonctionnement.

L'« espace fonctionnel » apparaît ainsi socialement reconnu comme pertinent pour traiter de la relation formation-emploi-développement économique sur les territoires : les dispositifs qui l'instrumentent opèrent des décloisonnements – certes encore partiels et temporaires – de l'action publique[358]. En revanche, alors qu'ils prennent corps dans le « local », il leur est encore difficile d'associer, pour un même instrument, les différentes échelles territoriales[359].

[358] Les instruments COTEF et PRIDES sont les plus proches de cette logique de décloisonnement alors que les CLEE en sont les plus éloignés.

[359] Par exemple, les MDE n'associent pas, ou très peu, les échelles régionales de l'administration du Ministère en charge de l'emploi et les CLEE n'associent pas les échelons départementaux de l'Éducation nationale.

Au final, l'idée développée par Nahrath et Varone selon laquelle toute institutionnalisation de ce nouvel « espace fonctionnel » est « impossible » eu égard à l'intensité de la résistance du modèle sectoriel et territorial de l'action publique, est ici partiellement remise en cause par la capacité, certes encore largement perfectible, des acteurs à produire une action multi sectorielle et multi niveaux par le biais de ces instruments d'action publique.

Limites et perspectives

Ce travail de recherche présente toutefois un certain nombre de limites. Nous en retenons trois essentielles.

La première d'entre elles est liée à la durée de la période d'observation des dispositifs (2005 – 2010). Si elle couvre largement la phase d'émergence et de mise en œuvre, elle est en revanche trop courte pour une observation fine de la phase de fonctionnement à proprement parler (deux ans maximum pour certains, entre 2008 et 2010, là où quatre à cinq années de recul seraient utiles). Les premiers retours sur les règles constitutives sont datés de 2010 et la mise en œuvre des nouvelles dispositions s'étend sur 2011 et 2012, voire en 2013. Il serait intéressant de poursuivre cette observation sur une seconde période (2011-2015) afin de prendre la mesure de l'ancrage des dispositifs dans le paysage régional de la formation, de l'emploi et du développement économique.

La seconde limite résulte de notre échantillon. À plusieurs reprises, le besoin d'une enquête exhaustive auprès de l'ensemble des dispositifs locaux présents en région s'est fait ressentir. Ce fut le cas par exemple pour analyser finement les profils des salariés de ces dispositifs qui jouent un rôle majeur dans leur développement et l'animation. Un repérage exhaustif des recours au savoir-expert aurait également était très précieux. Dans une optique de prolongement de cette recherche dans les OREF, ce recensement s'avère être indispensable pour penser le renouvellement de l'expertise « locale ».

La troisième limite est liée à l'absence d'évaluation des dispositifs qui nous a fait rester dans le registre de la cohérence de l'action publique en dehors de toute considération quant à son efficacité. Nous n'étions pas en mesure d'apprécier l'impact du travail des acteurs à travers ces dispositifs sur le développement de l'accès à l'emploi. De nouvelles investigations de ce type d'instruments ne peuvent s'en affranchir.

Cette thèse repose sur une comparaison de quatre instruments déployés dans une région. Les courtes investigations conduites en région Rhône-Alpes ont montré toute la diversité et la richesse des très nombreuses expériences développées dans toutes les régions. L'émergence de ce nouvel « espace fonctionnel formation, emploi, développement économique » est à mettre à l'épreuve de ces territoires régionaux. Seraient à considérer dans ce cas, non seulement les instruments déployés à partir de « règles constitutives » élaborées par la puissance publique et permettant les démultiplications locales, mais aussi les instruments qui n'ont pas attendu de disposer de ces cadres normatifs pour exister, qu'ils répondent à des initiatives des acteurs publics ou des acteurs privés. C'est le plus souvent à partir de ces dispositifs « hors cadres « portés par des « localités » que s'élaborent de nouveaux instruments venant enrichir le nouvel « espace fonctionnel ».

Ce travail de recherche a conduit à mieux appréhender le rôle de la connaissance et du savoir expert dans le travail de coordination des acteurs. Le rôle majeur tenu par la proximité, géographique comme organisée, dans l'établissement de liens a été mis en évidence au cours de cette recherche-action et conforte l'idée de s'intéresser aux institutions pragmatiques (sans avoir recours à des lois et des cadres normatifs) venant instrumenter cet « espace fonctionnel », même si le paysage local qui en résulte ressemble en tous points à une « anarchie organisée »[360].

[360] Se reporter à l'annexe 8.

Bibliographie[361]

- Académie d'Aix-Marseille, *Projet académique 2007-2010, actualisation 2008, la route haute vers la réussite scolaire*, Aix-en-Provence, Rectorat d'Aix-Marseille, 73 p., http://www.ac-aix-marseille.fr/wacam/upload/docs/application/pdf/2009-09/pa07_10_maj09.pdf
- ACAR B., 2012, Expertises et statistiques au défi des mutations de l'action publique régionale, *in* BORNAND E., MESPOULET M., VERDIER E., (dir.), *Les politiques de la mesure, l'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale,* Paris, Aix-en-Provence, Éditions Kartahala, Sciences Po Aix, pp. 31-36.
- AFFICHARD J., 1976, Bilan de l'emploi par profession, *Économie et statistique*, n°81-82, pp. 45-55.
- AFFICHARD J., 1983, Nomenclatures de formation et pratiques de classement, *Revue Formation emploi*, n° 4, pp. 47-61.
- AGULHON C., 2003, Construction des relations formation emploi. Une tentative adéquationniste renouvelée *in* DORAY P., MAROY C., *Les relations entre économie et éducation. Vers de nouvelles régulations ?,* Paris, L'Harmattan, pp. 51-67.
- ALBARELLO L., 2007, *Apprendre à chercher, l'acteur social et la recherche scientifique*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 3ème édition, 207 p.
- ALBARELLO L., 2010, La place paradoxale du praticien-chercheur, *Éducation permanente*, n° 185, pp. 139-149.
- ALPHA Études, Geste, 2008, *Étude monographique sur les implications des pôles de compétitivité dans le champ de l'emploi, de la formation et des compétences*, Paris, 26 p., http://www.groupe-alpha.com/data/document/poles-competitivite-rapport-25-11-08.pdf
- AMNYOS Groupe, 2009, *La conduite de l'action publique dans les territoires en faveur du développement économique, de l'emploi et de la formation, cycle de formation-action organisée conjointement par l'INTEFP et le CFNPT*, Lyon, Document de travail, 29 p.
- AMNYOS Groupe, 2010, *Monographies régionales*, Étude sur les différentes voies de qualification professionnelle des jeunes et sur l'accès à la qualification et à l'emploi, Paris, CNFPTLV, 191 p.

[361] Les adresses URL mentionnées pour les rapports téléchargeables sont datées des 22 et 23 août 2012.

- ANCIAUX J. – P., 2008, *Les maisons de l'emploi : mission d'évaluation du dispositif*, Rapport au Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Paris, La Documentation française, 66 p

  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000345/0000.pdf

- ARBORIO A. – M., FOURNIER P., 2005, *L'observation directe*, 2ème édition, Paris, Armand Colin, 128 p.

- ARNSTEIN S. R., 1969, A ladder of citizen participation, *JAIP*, volume 35, n° 4, pp. 216-224 (texte en version française : *Une échelle de participation citoyenne*, Paris, Comité d'évaluation et de suivi).

- Assemblée nationale, 2007, *Compte-rendu de la commission des affaires culturelles familiales et sociales, table ronde ouverte sur la réforme du service public de l'emploi*, séance du 12 décembre, compte-rendu n° 18, http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafc/07-08/c0708018.asp

- Association des régions de France, Région Centre, Région Limousin, DUBOIS et *al.*, 2007, *PRDF, entre ardente obligation et mission impossible …,* 160 p., http://www.regions-et-formation.fr/IMG/pdf/strasbourg0607_plus.pdf

- ASTREES, 2011, *La GPEC territoriale à l'échelle de la pratique*, note n° 7, Paris, 25 p.,

  http://www.astrees.org/fic_bdd/article_pdf_fichier/1300283501_Doc_final_GPECT2011.pdf

- BALMARY D., CHEVRIER FATOME C., SIMONIN B., 2004, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Paris, La Documentation française, 336 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000261/0000.pdf

- BARBIER J. – C., 2003, Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française, *Revue française des affaires sociales*, n° 4-2003, pp. 189-192.

- BARBIER J. – C., 2004, *La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, Rapport de recherche n° 16, Noisy-le Grand, Centre d'études de l'emploi, 121 p., http://www.cee-recherche.fr/fr/rapports/stategie_europeenne_emploi.pdf

- BARBIER J. – C., 2005, Apprendre vraiment du Danemark ?, *Connaissance de l'emploi*, Paris, CEE, n° 18, 4 p.

- BARBIER J. – C., 2007, Réformer le service public de l'emploi : une fenêtre d'opportunité, *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, pp. 235-243.

- BARBIER J. – C., SYLLA N. S., 2001, *La stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport pour la DARES et la délégation à l'emploi du ministère du travail et de l'emploi, Centre d'études de l'emploi, Paris, 120 p., http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive/Barbier.pdf
- BARDET M., 2011, *Quelles logiques d'insertion dans les pôles de compétitivité ? Une analyse par les ressources recherchées et les liens mobilisés. Le cas des pôles Mer PACA et PASS (2006-2008)*, Thèse, Science de gestion, Aix-Marseille Université, 286 p.
- BARON C., BOUQUET B., NIVOLLE P., (Coord.), 2008, *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan, 326 p.
- BECKER H. S., 2002, *Les ficelles du métier, comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, Collection Grands repères, édition française, 352 p.
- BECKER H. S., 2004, *Écrire les sciences sociales*, Paris, Économisa, édition française, 179 p.
- BEHAR D., ESTEBE P., 2006, Développement économique : la fausse évidence régionale. Analyse des schémas régionaux de développement économique. *Les annales de la recherche urbaine, économies, connaissances, territoires*, n° 101, pp. 41-49.
- BEL M., 1996, L'offre de formation, entre politiques nationales et besoins locaux, *Céreq BREF*, n° 124, 4 p.
- BEL M., 2003, Cadres institutionnels et modes de régulation de la formation professionnelle : conditions de cohérence *in* BEL M., MEHAUT P., MERIAUX O., (dir.), *La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Paris, L'Harmattan, pp. 167-187.
- BEL M., 2005, Politiques d'emploi et dynamiques territoriales : une rencontre problématique *in* BERTHET T., (dir.), *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, pp. 133-145.
- BEL M., BERTHET T., 2007, *L'usage de la proximité dans l'action publique en matière d'emploi-formation*, Journées d'études de l'IEP de Bordeaux.
- BEL M., BERTHET T., 2009, Proximité et relation emploi-formation : au carrefour des disciplines, *Espaces et sociétés*, n° 136-137, pp. 33-46.
- BEL M., DUBOUCHET L., (dir.), 2004, *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 153 p.

- BEL M., MEHAUT P., MERIAUX O., (dir.), 2003, *La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Paris, L'Harmattan, 252 p.
- BEL M., MERIAUX O., VERDIER E., 2006, *Des innovations institutionnelles à l'épreuve de la gestion territoriale des risques de l'emploi*, 5ème journées de la proximité, Bordeaux.
- BEL M., SIRNA F., VERDIER E., 2006, Formation des jeunes et rapport salarial : vers un néo-corporatisme régional ? Les accords tripartites de branche en région PACA, *in* MERIAUX O., VERDIER E., (coord.), *Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi*, Rapport final, Paris, CGP/DARES, pp. 45-67.
- BELLET M., COLLETIS G., LUNG Y., 1993, Économie de proximités, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, pp. 357-361.
- BENOIST P., 2004, Michel Debré et la formation professionnelle 1959-1971, *Histoire de l'Éducation*, numéro 101, pp. 35-66.
- BENTABET E., KIRSCH J. – L., STEFANI S., (eds), 2005, *Le partenariat social dans la formation professionnelle en France,* Marseille, Céreq, Collection Relief, n°9, 84 p.
- BERENGUEL B., HILLAU B., 2001, Les indicateurs infra régionaux de l'analyse emploi-formation, Marseille, *ORM Mémo*, n° 4, 4 p.
- BÉRET P., 2002, Coordination et engagement des agents dans une démarche qualité : la construction des apprentissages, *Travail et emploi*, n° 90, pp. 99-112.
- BERTHET T., (dir.), 2005, *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 226 p.
- BERTHET T., 2011, La régionalisation de la formation professionnelle, *in* BARONE S., (dir.), *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, pp. 51-64.
- BERTHET T., CUNTIGH P., GUITTON C., 2002, *La politique de l'emploi au prisme des territoires,* synthèse de l'étude Politiques d'emploi et territoires, Centre régional associé du Céreq – CERVL – Paris, document d'étude DARES n° 59, 38 p., http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE059.pdf
- BERTHET T., CUNTIGH P., GUITTON C., MAZEL O., 2002, 1982 – 2002 : La territorialisation progressive des politiques de l'emploi, DARES, Paris, *Premières synthèses*, n° 24.2, 8 p.,

  http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/publication_pips_200206_n-24-2_territorialisation-progressive-politiques-emploi.pdf

- BIRET J., GENSBITTEL M. – H., (dir.), 1990, *Groupe de travail sur l'analyse régionale de la relation formation-emploi, problématiques et méthodes*, Paris, CEREQ, documents de travail n° 53, 74 p.
- BLANC C., 2004, *Pour un écosystème de la croissance*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 81 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000181/0000.pdf
- BORNAND E., MESPOULET M., VERDIER E., (dir.) 2012, *Les politiques de la mesure, l'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale,* Paris, Aix-en-Provence, Éditions Kartahala, Sciences Po Aix, 280 p.
- BORRAS I., 2006a, *Enjeux professionnels de la territorialisation des services de l'emploi, le cas des MDE,* Colloque IEP Aix-en-Provence 2006.
- BORRAS I., 2006b, Les maisons de l'emploi, guichet unique et outil de coordination dans les territoires, *Actualité de la formation permanente* n° 199, pp. 23-30.
- BORRAS I., CUNTIGH P., 2007, *La gouvernance locale de l'emploi à l'épreuve de l'activation : une réforme de l'État en France*, Londres, 11èmes journées internationales de sociologie du travail.
- BORRAS O., 1998, Introduction *in* BORRAS O., *Gouverner une ville, Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 15-24.
- BOUBA-OLGA O., GROSSETTI M., 2008, Socio-économie de proximité, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2008/3, pp. 311-328.
- BOUFFARTIGUE P., BOUTEILLER J., (dir.), DAUNE-RICHARD A. – M., ECKERT H., LAMANTHE A., 2009, *Pour une sociologie des rapports sociaux, l'enseignement de Michel Arliaud*, Paris, La Dispute, 218 p.
- BOURDIEU P., 1984, *Homo academicus*, Paris, Éditions de Minuit, 302 p.
- BOYER A., LABARRADE G., 2004, Quels rôles pour les observatoires sectoriels régionaux ?, Marseille, *ORM Mémo*, n° 18, 4 p.
- BOYER R., 2003, Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation ?, *L'année de la régulation, Économie, Institutions, Pouvoirs*, n° 7, 2003-2004, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 167-203.
- BRÉGEON P., 2008, Histoire du réseau des Missions locales, manuscrit auteur publié dans « *À quoi servent les professionnels de l'insertion* », Paris, L'Harmattan (2008), 23 p.

http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/39/01/50/PDF/HISTOIRE_DU_RESEAU_DES_MISSIONS_LOCALES.pdf

- BUISSON-FENET H., 2005, Territoire flou, territoire approprié. Le cas des bassins de formation dans l'Éducation Nationale, *Lien social et Politiques*, n°52, pp. 27-34.
- BUISSON-FENET H., GARDON S., VERDIER E., 2011, *L'État contre ou avec le territoire ? La formation professionnelle et universitaire en tension entre logiques centrales et volonté d'action des régions*, Strasbourg, Congrès ASFP.
- BUISSON-FENET H., VERDIER E., 2011, Une régionalisation impossible ? la régulation des formations professionnelles initiales en France : concurrences institutionnelles et hiérarchie d'instruments statistiques, *Sociologie et sociétés*, volume XLIII, n° 2, pp. 41-66.
- CAHUC P., KRAMARZ F., 2004, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Paris, La Documentation française, 213 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000092/0000.pdf
- CAMDESSUS M., 2004, *Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France*, Rapport officiel au Ministère chargé de l'économie, Paris, La Documentation française, 202 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000498/0000.pdf
- CAS (Centre d'analyse stratégique), 2007, *L'éducation et la formation dans la stratégie de Lisbonne : des priorités aux modalités d'application*, actes du séminaire n° 3 « Stratégie de Lisbonne » du 30 janvier 2007, 55 p., http://www.strategie.gouv.fr/content/strategie-de-lisbonne-3-education-et-formation
- CAS (Centre d'analyse stratégique), 2008, Les pôles de compétitivité : des pôles de compétences ? *La note de veille*, n° 115, Paris, 8 p.
- CAS (Centre d'analyse stratégique), 2010, L'avenir de la formation professionnelle des jeunes, *La note de veille*, n° 169, Paris, 10 p.
- CAS (Centre d'analyse stratégique), 2011, *Construire une carte régionale des formations : outils, méthodes et enjeux pour la formation initiale*, Paris, 164 p., http://www.strategie.gouv.fr/content/document-dappui-methodologique-construire-une-carte-regionale-des-formations-outils-methodes
- CAS (Centre d'analyse stratégique), 2011, L'accompagnement des demandeurs d'emploi : bilan d'une politique active du marché du travail en Europe et enseignements pour la France, *La note d'analyse*, n° 221, Paris, 10 p.
- CASELLA P., 2005, Décentralisation de la formation professionnelle, débats sur les principes et analyse de la mise en œuvre, *Savoirs*, 2005/3 n°9, pp. 9-67.
- CATLLA M., 2007a, *Le travail public régional*, Toulouse, Octarès, 222 p.

- CATLLA M., 2007b, De la genèse d'une régulation territorialisée à l'émergence d'une gouvernance territoriale *in* PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J., *La gouvernance territoriale, pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, pp. 89-107.
- CCPR (Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue), 2000, *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997-1999*, volume I, Rapports, Paris, La Documentation française, 337 p.,
- CENTRE INFFO, 2005, L'emploi : priorité n° 1 en Rhône-Alpes, Entretien avec Catherine Puthod, conseillère régionale déléguée à l'emploi, *Actualité de la formation permanente*, n° 198, pp. 83-86.
- CENTRE INFFO, 2009, Entretien avec Philippe Chesneau, vice-président du Conseil régional PACA délégué à l'emploi et aux politiques territoriales, *Inffo flash*, n° 740, p. 17.
- CENTRE INFFO, 2010a, Les fiches pratiques de la formation continue, Tome 1, Paris, 720 p.
- CENTRE INFFO, 2010b, Les fiches pratiques de la formation continue, Tome 2, Paris, 760 p.
- CENTRE INFFO, 2011, Le réseau des CARIF-OREF : information, orientation et prospective sur les territoires, *Actualité de la formation permanente*, n° 226-227, 80 p.
- CEREQ, 2008, *L'expertise formation-emploi à l'épreuve des territoires*, Premières rencontres interrégionales Céreq – DARES – inter CARIF OREF, Relief n° 26, 94 p., http://www.cereq.fr/index.php/publications/Relief/L-expertise-formation-emploi-a-l-epreuve-des-territoires
- Chambre de commerce et d'industrie Marseille Provence, 2007, *Analyse de la filière des services à la personne dans les Bouches-du-Rhône*, 52 p.
- CNFPTLV, 2008a, *État des lieux des CCREFP, des textes aux réalités régionales*, Rapport du Conseil national de la formation tout au long de la vie, Paris, 125 p., http://www.cnfptlv.gouv.fr/IMG/pdf/Evaluation_Contrat_Intra.pdf
- CNFPTLV 2008b, *Évaluation des contrats d'objectifs territoriaux et instruments assimilés*, Rapport du Conseil national de la formation tout au long de la vie, Paris, 112 p., http://www.cnfptlv.gouv.fr/IMG/pdf/Evaluation_Contrat_Intra.pdf
- CNFPTLV, 2009, *La fonction d'observation emploi-formation en région : les OREF en 2008*, Rapport du Conseil national de la formation tout au long de la vie, Paris, 90 p., http://www.cnfptlv.gouv.fr/IMG/pdf/Evaluation_Contrat_Intra.pdf

- COE (Conseil d'orientation pour l'emploi), 2008, *Travaux du COE sur la formation professionnelle*, Paris, 41 p., http://www.coe.gouv.fr/Detail-Publication.html?id_article=381
- COHEN M. – D., MARCH J. – G., OLSEN J. – P., 1991, Le modèle du "garbage can" dans les anarchies organisées *in* MARCH J. – G., *Décisions et organisations*, Paris, Éditions d'organisation, pp. 163-204.
- COLOMB F., 2007, *La genèse des politiques de l'emploi en France : un référentiel d'adaptation*, Document de travail du Centre d'économie de la Sorbonne, Paris, n° 2007.71, 47 p., http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/19/52/82/PDF/R07071.pdf
- Commission européenne, *Livre blanc sur l'éducation et la formation, Enseigner et apprendre, vers la société cognitive*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 107 p.
- Conseil économique et social PACA, 2006, La mise en œuvre du dispositif des Maisons de l'emploi en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, assemblée plénière du 77 juin 2006, *CES Infos*, n° 18, pp. 37-45.
- Conseil économique et social PACA, 2006, Schéma régional de développement économique, assemblée plénière du 7 juin 2006, *CES Infos* n° 18, pp. 47-63.
- Conseil régional PACA, 2010, Crise et territoires, *Votre Région*, Marseille, n° janvier 2010, p. 5.
- CORIAT B., WEINSTEIN O., 1995, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Le livre de Poche, 218 p.
- Cour des comptes, 2008, *La formation professionnelle tout au long de la vie*, Rapport, Paris, La Documentation française, 244 p.

  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000627/0000.pdf
- Cour des comptes, 2009, *La conduite par l'État de la décentralisation,* Rapport, Paris, La Documentation française, 176 p.

  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000519/0000.pdf
- COUTARD O., (coord.), 2001, *Le bricolage institutionnel, crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Elsevier, 149 p.
- CROZIER M., THOENIG J. – C., 1975, La régulation de systèmes organisés complexes, *Revue française de sociologie*, vol. 16 n° 1, pp. 3-32.
- CULPEPPER P. D., 2003, L'information privée et les politiques publiques en perspective comparative *in* BEL M., MEHAUT P., MERIAUX O., (dir.), *La*

décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ? Paris, L'Harmattan, pp. 69-84.

- DALLOZ M. – C., 2008, *Rapport d'information de la Commission des affaires culturelles familiales et sociales en conclusion des travaux sur les maisons de l'emploi*, Paris, Assemblée nationale, 82 p., http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i0952.pdf
- DAMBRON P., 2008, *Les clusters en France. Pourquoi les pôles de compétitivité ?* Paris, L'Harmattan, 246 p.
- DARES, 1996, *Politiques d'emploi et territoires, actes des rencontres du 13 janvier 1995*, Paris, La Documentation française, 264 p.
- DARES, 2005, *La gouvernance locale de l'emploi : l'expérience de la première génération des maisons de l'emploi*, Rapport final, Paris, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, 208 p.
- DARES, 2009, Les maisons de l'emploi conventionnées avant fin juillet 2007, *Premières synthèses informations*, n° 13.2, Paris, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, 8 p.
- DAVID N., GEIGER P., 2006, Gestion territoriale de l'emploi : le rôle des Comités de bassin d'emploi, *Pour*, n° 192, pp. 165-168.
- DE PERETTI J. – J., 2011, *Rapport à Monsieur le Président de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française, 100 p.

  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000567/0000.pdf
- DE TERSSAC G., 2003, Travail d'organisation et travail de régulation *in* DE TERSSAC G., (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte, pp. 121-134.
- DEHOUSSE R., 2004, La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique, *in* LASCOUMES P., LE GALÈS P., (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 331-356.
- DELORS J., 1991, Genèse d'une loi et stratégie du changement, *Formation emploi*, n° 34, pp. 31-38.
- DEMAZIERE D., 2004, Médiation et médiateurs sociaux : entre nomination et professionnalisation, *Revue Formation Emploi*, n° 86, pp. 11-23.
- DESROSIÈRES A., 1992, Discuter l'indiscutable, raison statistique et espace public, *in Pouvoir et légitimité, figures de l'espace public,* Paris, École des Hautes Études en sciences sociales, Collection Raisons pratiques, 3, pp. 131-154.

- DESROSIÈRES A., 1994, Le territoire et la localité. Deux langages statistiques, *Politix,* volume 7, n° 25, pp. 46-58.
- DESROSIÈRES A., 2000, L'État, le marché et les statistiques, cinq façons d'agir sur l'économie, *Courrier des statistiques,* n° 95-96, pp. 3-10.
- DEVAUD J. – M., 2001, La formation professionnelle : pourquoi ? pour qui ?, *Revue Formation emploi,* n° 76, pp. 191-195.
- DOUILLET A. – C., 2003, Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, *Revue française de science politique,* 2003/4, vol. 53, pp. 583-606.
- DRIEUX V., 2008, *La démocratie participative exercée en région PACA et les apports possibles de l'évaluation des politiques publiques*, mémoire de Master « Action publique territorialisée » IEP Aix-en-Provence, 106 p.
- DUBAR C., 2004, *La formation professionnelle continue*, 5ème édition, Paris, La Découverte, Collection Repères n° 28, 123 p.
- DUBOIS V., 2010, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, 3ème édition, Paris, Economica, 204 p.
- DUBOUCHET-BERLIOZ Consultants, 2008, *Étude sur les contrats d'objectifs territoriaux et instruments assimilés, Provence – Alpes – Côte d'Azur*, 27 p.
- DUMARTIN S., Formation-emploi : quelle adéquation ? *Économie et statistique*, n° 303, pp. 59-80.
- DUMONT J. – F., LE DOUARON P., 2006, *Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle,* Paris, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, 64 p.
- DURAN P., 2010, *Penser l'action publique,* 2ème édition, Paris, LGDJ, Collection Droit et Société Classics, 246 p.
- DURAN P., LE BIANIC T., 2008, *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 343 p.
- DURAN P., THOENIG J. – C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, volume 46 n° 4, pp. 580-623.
- EPSTEIN R., 2005, Gouverner à distance, quand l'État se retire des territoires, *Revue ESPRIT,* n° 11, pp. 96-111.
- EPSTEIN R., 2007, Des contractualisations territoriales aux appels à projets, *in* NEMERY J. – C., (dir.), *Les pôles de compétitivité dans le système français et européen, approches sur les partenariats institutionnels*, Paris, L'Harmattan, pp. 81-89.
- EPSTEIN R., 2009, *La différenciation territoriale à l'épreuve des réformes néo managériales de l'État français*, Grenoble, Congrès AFSP.

- ESTABLIÉ M. – P., 1998, Les communes et l'emploi, *Actualité de la formation permanente,* n° 153, pp. 100-106.
- EXERTIER A., GRAMAIN A., LEGAL A., 2006, *Les modes de coordination des acteurs locaux autour des dispositifs du PARE et du PAP, Une synthèse de l'enquête*, Paris, Centre d'études de l'emploi, n° 64, 30 p., http://www.cee-recherche.fr/fr/doctrav/acteurs_locaux_pare_pap_64.pdf
- FAURE A., DOUILLET A. – C., (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 298 p.
- FAURE A., LERESCHE J. – P., MULLER P., NAHRATH S., (dir.), 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 380 p.
- FAURE A., MULLER P., 2005, *Les changements d'échelles en science politique : objet classique, questions nouvelles,* Lausanne, Congrès des quatre pays.
- FAURE A., NEGRIER E., (dir.), 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, critiques de la territorialisation,* Paris, L'Harmattan, 302 p.
- FERRACCI P., 2008, *Groupe multipartite sur la formation professionnelle, Synthèse des travaux*, Paris, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 35 p.

  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000449/0000.pdf
- FINEGOLD D., SOSKICE D., 1988, The failure of training in Britain : analysis and prescription, *Oxford review of Economic Policy*, 4(3), pp. 21-53.
- 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, pp. 271-290.
- GAFFARD J. – L., 2005, Développement local et globalisation. Nouveaux regards sur la croissance, le bien-être, les inégalités inter régionales et l'attractivité des territoires, *Revue de l'OFCE*, n° 94, pp. 17-44.
- GAFFARD J. – L., ROMANI P. – M., 1990, À propos de la localisation des activités industrielles : le district marshallien, *Revue française d'économie*, volume 5 n° 3, pp. 171-185.
- GARDON S., HEALY A., VERDIER E., 2011, *Les modes d'exercice du travail politique des vice-présidents de Conseils régionaux. Des rôles fonctionnels composites*, Strasbourg, Congrès AFSP.
- GARDON S., VERDIER E., 2012 (à paraître), L'organisation du gouvernement dans les Conseils régionaux *in* DEMAZIERE D., LE LIDEC P., (dir.), *Le travail politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

- GARNIER J., 2005, Proximités lourdes, proximités légères : une trajectoire de l'appareil productif dans l'aire métropolitaine marseillaise, *Revue Géographie, Économie et Société*, n° 7, pp. 365-380.
- GARNIER J., 2008a, (dir.), *Des anciens tissus productifs locaux aux nouveaux clusters : quelle transition ?*, Paris, L'Harmattan, 236 p.
- GARNIER J., 2008b, Relations inter-entreprises et dynamiques des pôles de compétitivité *in* MENDEZ A. (dir.), *Quelle articulation entre les pôles de compétitivité et les tissus productifs régionaux ? Une mise en perspective de quatre pôles en Provence – Alpes – Côte d'Azur,* LEST Aix-en-Provence, PRATIC Avignon, GREQAM Marseille.
- GARNIER J., 2011, *Un appareil productif en mutation, Les 50 ans qui ont tout changé en Provence Alpes Côte d'Azur*, Paris, Economica Anthropos, 229 p.
- GAUDIN J. – P., 2004, *L'action publique, sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 243 p.
- GAUDIN J. – P., 2007, *Gouverner par contrat*, 2ème édition, Paris, Presses de Science Po, 275 p.
- GAUDIN J. – P., 2008, Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie *in* GIRAUD O., WARIN P., (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Grenoble, Éditions La Découverte/Pacte, pp. 263-280.
- GAUDIN J. – P., 2011, *Decentralization in EU and multilevel gouvernance approach*, document de travail, IEP Aix-en-Provence.
- GAURON A., 2000, *Formation tout au long de la vie*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 122 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/004000961/0000.pdf
- GAUTIÉ J., 2006, Le défi de l'emploi. Flexibilité et/ou sécurité : la France en quête d'un modèle, *Les cahiers français*, n° 330, pp. 91-95.
- GÉHIN J. – P., 2003, À la recherche de modalités locales de régulation *in* BEL M., MEHAUT P., MERIAUX O., (dir.), 2003, *La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Paris, L'Harmattan, pp. 21-41.
- GENIEYS W., 2003, Le leadership vu du territoire. Pour une sociologie de l'action publique des élus locaux *in* SMITH A., SORBETS C., *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 205-227.
- GILLY J. – P., PERRAT J., 2003, La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale, *Cahier du GRES*, n° 2003-5, pp. 1-15.

- GILLY J. – P., WALLET F., 2005, Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territorial. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2005-5, pp. 699-722.
- GINSBOURGER F, 1983, Les comités locaux de l'emploi en Champagne-Ardenne, *Travail et emploi*, n° 17, pp. 57-66.
- GIRAUD O., WARIN P., 2008, Introduction. Les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie *in* GIRAUD O., WARIN P., (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Grenoble, La Découverte/Pacte, pp. 7-31.
- GUÉZENNEC C., 2011, L'accompagnement des demandeurs d'emploi, Paris, Centre d'analyse stratégique, *La note d'analyse*, n° 228, 12 p.
- GUITTON C., 2005, La résistible ascension du territoire en matière de politique d'emploi : retour sur trente ans de relations entre politiques d'emploi, territoires et territorialisation, *in* BERTHET T., (dir.), *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions,* Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, pp. 51-85.
- GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos, 186 p.
- HALL P. A., TAYLOR R. C. R., 1997, La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, volume 47, n° 3-4, pp. 469-496.
- HASSENTEUFEL P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 294 p.
- HASSENTEUFEL P., RASMUSSEN J., 2000, Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique *in* PAGES D., PELISSIER N., (dir.), *Territoires sous influence / 1*, Paris, L'Harmattan, 191 p.
- HEALY A., VERDIER E., 2010, Dispositifs de connaissance et action publique en région : les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation, Provence – Alpes – Côte d'Azur versus Rhône-Alpes, *Revue française de socio économie*, n° 05, pp. 141-164.
- HILLAU B., RICHARD A., 2003, Le renouvellement de l'expertise emploi-formation : une exigence pour la conduite de l'action publique territorialisée *in* BEL M., MEHAUT P., MERIAUX O., (dir.), *La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Paris, L'Harmattan, pp. 207-227.
- IRIART P., 2007, *La gouvernance de la formation professionnelle, approche en droit communautaire et comparé*, version 1, http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/12/82/70/PDF/La_gouvernance.pdf

- JACOT H, DE ROO P., TORTEL L., 2005, *Territoires et dialogue social, quelles initiatives pour quels acteurs ?* Lyon, La chronique sociale, 155 p.
- JACOT H., 2012, De la statistique à l'évaluation des politiques régionales *in* BORNAND E., MESPOULET M., VERDIER E., (dir.), *Les politiques de la mesure, l'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale,* Paris, Aix-en-Provence, Éditions Kartahala, Sciences Po Aix, pp. 227-243.
- JACQUET N., DARMON D., 2005, *Les pôles de compétitivité, le modèle français*, Paris, La Documentation française, 128 p.
- JEANNOT G., 2001, Diagnostic territorial et coordination de l'action publique, *in* COUTARD O., (coord.), 2001, *Le bricolage institutionnel, crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Elsevier, pp. 119-127.
- JEANNOT G., 2005, *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès Éditions, 166 p.
- JOBERT A., 2000, Les acteurs locaux face à la formation professionnelle, *in* TALLARD M. et *al*. (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, pp. 239-263.
- JOBERT A., 2003, Quelle régulation pour l'espace territorial ? *in* DE TERSSAC G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, Éditions La Découverte, pp. 135-146.
- JOBERT B., (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe, Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 328 p.
- JOBERT B., 1992, Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *Revue française de science politique*, volume 42, pp. 219-234.
- JOBERT B., 1998, D'une mobilisation à l'autre. Dynamique de l'échange territorialisé en Rhône-Alpes *in* JOUVE B., NEGRIER E., (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?* Paris, L'Harmattan, pp. 105-133.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 242 p.
- JOLY B., PUYDEBOIS C., THIERRY M., 2010, *Enquête sur le rôle et le fonctionnement des OREF et des CARIF*, Rapport de synthèse, Paris, Inspection générale des affaires sociales, 71 p.

  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000543/0000.pdf
- JOUVIN B., 1980, *Les systèmes d'information professionnelle et d'orientation au service des jeunes et des adultes*, Paris, Ministère de l'Éducation nationale, 106 p.

- KERAUDREN P., 1988, Les personnels administratifs des conseils régionaux métropolitains, *Revue française de science politique*, volume 38, n° 4, pp. 619 – 636.
- LAFAYE C., 2005, *Sociologie des organisations*, Paris, Armand Colin, 127 p.
- LAGROYE J., OFFERLE M., 2011, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 400 p.
- LAMANTHE A., 2004, Le fait régional français : entre découpages préexistants et territorialisation de l'action *in* BEL M. DUBOUCHET L., (dir.), *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, pp. 69-95.
- LAMARA H., 2009, Les deux piliers de la construction territoriale : coordination des acteurs et ressources territoriales, *Revue en ligne Développement durable et territoires*, Varia mis en ligne le 7 juillet, consulté le 12 janvier 2010, http://www.developpementdurable.revues.org/index8208.html
- LAMBERT A., (dir.), 2007, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Rapport du groupe de travail, Révision des politiques publiques, Paris, Premier ministre, 176 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000741/0000.pdf
- LARCENEUX A., 1995, Coordination des stratégies et typologie des acteurs de la formation *in* LARCENEUX A., KABANTCHENKO E., (éd.), *La stratégie des acteurs locaux dans les politiques de formation*, Marseille, CEREQ, Document séminaires n° 111, pp. 83-96.
- LARCHER G., 2012, La formation professionnelle : clé pour l'emploi et la compétitivité, Rapport au Président de la république, Paris, 65 p., http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/Rapport_Larcher.pdf
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 370 p.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 126 p.
- LATZ A., 2000, Une économie métropolitaine de sous-emploi *in* LANGEVIN P., CHOURAQUI E., (dir.), *Aire métropolitaine marseillaise, encore un effort*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, pp. 11-22.
- LE BIANIC T., VION A., 2008, *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 343 p.
- LIAROUTZOS O., VIAL D., 2007, *Proposition de mutualisation de l'observation en appui à l'actualisation du diagnostic du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire*, Marseille, ORM, [Document de travail], 12 p.

- LIMA L., 2004, *L'État social et les jeunes : une comparaison France-Québec des systèmes d'assurance-jeunesse*, Thèse de sociologie, Université de la Méditerranée, Aix-Marseille II, 560 p.
- LINDEPERG G., 1999, *Les acteurs de la formation professionnelle, pour une nouvelle donne*, Rapport au Premier ministre, Paris, 219 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/004000479/0000.pdf
- LORRAIN D., 1993, Après la décentralisation, l'action publique flexible, *Sociologie du travail*, n°3, pp. 285-307.
- MABILEAU A., 1997, Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation, *Revue française de science politique*, volume 47, n° 3, pp. 340 – 376.
- MALLET L., 2006, Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle : compétences sans moyen, moyens sans compétence ? *Revue Formation emploi*, n° 93, pp. 93-113.
- MARIMBERT J., 2004, *Le rapprochement des services de l'emploi*, Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Paris, La Documentation française, 232 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000018/0000.pdf
- MARX J. – M., 2010, *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, Rapport du groupe de travail, Paris, Secrétariat d'État à l'emploi, 53 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000070/0000.pdf
- MASSARD N., TORRE A., CREVOISIER O., 2004, Proximité géographique et innovation *in* PECQUEUR B., ZIMMERMANN J. – B., (dir.), *Économie de proximités*, Paris, Lavoisier, pp. 155-184.
- MASSARDIER G., 1996, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan, 283 p.
- MASSARDIER G., 2003, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 302 p.
- MATTINA C., 2004, Mutations des ressources clientélaires et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990), *Politix*, volume 17, n° 67, pp. 129-155.
- MAUROY P., 2000, *Refonder l'action publique locale*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, 192 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/004001812/0000.pdf

- MAZEL O., PERRIER-CORNET F., 2005, La connaissance partagée des territoires comme instrument de cohérence de l'action *in* BERTHET T., (dir.), *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions,* Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, pp. 107-129.
- MÉHAUT P., 2001, Gouverner les systèmes de formation professionnelle : planification, marché, coordination ? *Revue Formation emploi*, n° 76, pp. 225-234.
- MEHAUT P., LICHTENBERGER Y., 2002, *L'économie du savoir*, Commissariat général au plan, Paris, 287 p.
- MERCIER M., 2000, *Rapport d'information fait au nom de la mission chargée de dresser le bilan de la décentralisation et des proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Tome 1, Paris, Sénat, 620 p.
- MÉRIAUX O., 1999, *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse, Science politique, Université Grenoble II, 451 p.
- MÉRIAUX O., 2005, La problématique inscription territoriale du dialogue social *in* FAURE A., DOUILLET A. – C., (dir.), L'action publique et la question territoriale, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 93-106.
- MERIAUX O., VERDIER E., (coord.), 2006, *Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi*, Rapport final, Paris, CGP/DARES, 200 p.
- MEYLAN F., 1983, De l'école nationale professionnelle au baccalauréat de technicien ou l'évolution d'une filière de l'enseignement technique, *Revue Formation emploi*, n° 4, pp. 29-46.
- Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, 2004, *Plan de cohésion sociale*, 30 juin, Paris, 45 p., http://www.cnle.gouv.fr/Plan-de-cohesion-sociale-2005-2009.html
- Mission de développement des services à la personne, 2005, *Plan de développement des services à la personne*, Paris, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, La Documentation française, 60 p.

  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000234/0000.pdf
- MOSSE P., VERDIER E., 2003, Différenciations régionales ou permanence des spécificités sectorielles : formation des jeunes et politique hospitalière *in* BEL M., MEHAUT P., MERIAUX O., (dir.), *La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 115-135.

- MULLER P., 2005, Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, volume 55 n° 1, pp. 155-187.
- MULLER P., 2009, *Les politiques publiques*, 8ème édition, Paris, Presses universitaires de France, 127 p.
- MULLER P., 2010, Référentiel *in* BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 555-562.
- MURCIER J. – P., 1980, *L'orientation et la reconversion des adultes*, Rapport au Conseil économique et social, Paris, Journaux officiels.
- MUSSELIN C., 2005, Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, volume 55 n° 1, pp. 55-71.
- NAHRATH S., VARONE F., 2007, Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique *in* FAURE A., LERESCHE J. – P., MULLER P., NAHRATH S., 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 235-249.
- NASSER C., 2007, Rhône-Alpes : la mise en place des contrats territoriaux emploi, formation, *Actualité de la formation permanente,* n° 206, pp. 56-59.
- NAY O., 1997a, La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional, Paris, L'Harmattan, 377 p.
- NAY O., 1997b, L'institutionnalisation de la région comme apprentissage de rôles, le cas des conseillers régionaux, *Politix*, 38, pp. 18-46
- NAY O., SMITH A., 2002, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 237 p.
- OFFNER J. – M., 2006, Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts, *Revue française de science politique*, volume 56, n° 1, pp. 22-47.
- ORM, 2006, Perspectives territoriales emplois et qualifications, synthèse des 22 zones d'emploi de la région PACA, Marseille, 146 p.
- ORM, 2010, *Gens de métiers, acteurs du territoire, l'exemple du grand Briançonnais*, Tome 1, Marseille, 92 p.
- ORM 2011, *Gens de métiers, acteurs du territoire, le rôle des qualifications dans les dynamiques de trois territoires : pays d'Aubagne, grand Avignon et Briançonnais*, Tome 2, Marseille, 122 p.

- PALIER B., SUREL Y., 2005, Les « trois I » et l'analyse de l'État en action, *Revue française de science politique*, volume 55, n° 1, pp. 7-32.
- PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J., 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 235 p.
- PAYRE R., POLLET G., Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historiques(s) ? *Revue française de science politique*, volume 55, n° 1, pp. 133-154.
- PECQUEUR B., 1989, *Le développement local*, Paris, Syros, Alternatives économiques, 149 p.
- PECQUEUR B., PEYRACHE-GADEAU V., 2010, Fondements interdisciplinaires et systémiques de l'approche territoriale, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2010/4, pp. 613-623.
- PECQUEUR B., ZIMMERMANN J. – B., (dir.), 2004, *Économie de proximités*, Paris, Lavoisier, 261 p.
- PERICARD M., NOVELLI H., 1996, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les aides à l'emploi,* Rapport n° 2943, Tome 1, Paris, Assemblée nationale, Les documents d'information, 277 p.
- PERRAT J., 2007, Les pôles de compétitivité, *Projet*, n° 301, http://www.ceras-projet.com/index.php?id=2744 (au 10 juin 2012)
- PÉRY N., 1999, *La formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux*, Paris, Secrétariat d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle, La Documentation française, 246 p.

  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/994000390/0000.pdf
- PIERSON P., 2000, Increasing returns, path dependance, and the study of politics, *Americain Political Science Review*, vol 94, n° 2, pp. 251-267.
- POISSON J. –F., BIEHLER M., 2009, *Rapport sur la négociation collective et les branches professionnelles*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 528 p., http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000216/0000.pdf
- POMMIER P., 2002, *Les systèmes productifs locaux*, Paris, La Documentation française, 78 p.
- Préfecture de région PACA, 2004, *Projet d'action stratégique de l'État en Région Provence – Alpes – Côte d'Azur*, Marseille, 47 p., http://www.paca.pref.gouv.fr/L-Etat-et-les-grands-projets/Le-Projet-d-Action-Strategique-de-l-Etat-PASE

- Préfecture de région PACA, Conseil régional PACA, 2007, *Contrat de projets État-Région Provence – Alpes – Côte d'Azur 2007-2013*, Marseille, 162 p., http://www.paca.pref.gouv.fr/L-Etat-et-les-grands-projets/Le-Contrat-de-Projets-Etat-Region-2007-2013
- PROST A., 2008, Histoire de l'Éducation, *in* VAN ZANTEN A., (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 355-359.
- RALLET A., 1993, Choix de proximité et processus d'innovation technologique, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, pp. 365-386.
- RALLET A., TORRE A., 2004, Proximité et localisation, *Économie rurale*, n° 280, pp. 25-41.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2002, *Le plan régional de développement des formations en Provence – Alpes – Côte d'Azur, Orientations et modalités de mise en œuvre,* document contractuel, Marseille, Conseil régional, 30 p., http://old.prdf-paca.org/presentation/D%E9marche%20PRDF/PRDF%20document%20contractuel.PDF
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2005, *Le service public régional de formation permanente et d'apprentissage, Orientations stratégiques 2006-2008*, Marseille, Conseil régional, 50 p.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2006, *Pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire, Fiches action région*, Marseille, Conseil régional, Direction de l'économie régionale, de l'innovation et de l'enseignement supérieur, 95 p.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2006, Schéma régional de développement économique, *Les actes de la 1ère conférence régionale des acteurs de la vie économique et sociale*, Marseille, Conseil régional, 93 p.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2006, Schéma régional de développement économique, *Diagnostic et enjeux, stratégies et orientations*, Marseille, Conseil régional, Direction de l'économie régionale, de l'innovation et de l'enseignement supérieur, 178 p.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2006, *Schéma régional de développement économique, Cahier des ateliers thématiques*, Marseille, Conseil régional, Direction de l'économie régionale, de l'innovation et de l'enseignement supérieur, 151 p.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2006, *Schéma régional de développement économique, Stratégie économique & orientations opérationnelles*, Assemblée plénière du 12 juin, Marseille, Conseil régional, 80 p.

- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2006, *Schéma régional de développement économique, Diagnostic et enjeux, stratégie et orientations*, juin 2005-juin 2006, Marseille, Conseil régional, 178 p.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2011, *Bilan des actions de la Région Provence – Alpes – Côte d'Azur dans le cadre du Plan régional de développement des formations 2002-2010*, Marseille, Conseil régional, Pôle innovation Emploi Formation, Direction de l'information, 102 p.
- REY F., 2011, Les usages du concept de modèle dans la construction sociale du « modèle danois », *Revue française de socio économie*, n° 7, pp. 171-191.
- REYNAUD J. – D., 1989, *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 306 p.
- REYNAUD J. – D., RICHEBE N., 2007, Règles, conventions et valeurs. Plaidoyer pour la normativité ordinaire, *Revue française de sociologie*, volume 48, pp. 3-30.
- REYNAUD J.- D., 2003, Ordre social et normativité ordinaire *in* DE TERSSAC G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, Éditions La Découverte, pp. 241-249.
- RICHARD A., MEHAUT P., 1997, *Politiques régionales de formation professionnelle, les premiers effets de la loi quinquennale de 1993*, Céreq, Marseille, Collection Bref, n° 128, 4 p.
- RICHARD A., TEISSIER J., 2000, *La décentralisation de la formation professionnelle : en quête d'une offre régionale plus cohérente*, Céreq Bref, n° 162, 4 p.
- ROBERT B., 2008, Instruments de politique éducative *in* VAN ZANTEN A., (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 395-397.
- ROUBIEU, O., 2004, Le modèle du « manager ». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales. *Politix*, volume 7, 28, pp. 35 – 48.
- ROUX E., FEYT G., 2011, *Les observatoires territoriaux, sens et enjeux*, Travaux n° 14, La Documentation française, DATAR, 107 p.
- SALAIS R., 1998, Modernisation des entreprises et Fonds national pour l'emploi, une analyse en termes de mondes de production, *Travail et emploi*, n° 51, pp. 49-69.
- SCHWARTZ B., 1981, *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Paris, la Documentation française, 146 p.
- SEILLIER B., 2007, *Rapport d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, au nom de la mission commune d'information, Paris, Sénat, 340 p., http://www.senat.fr/rap/r06-365-1/r06-365-11.pdf

- SILVESTRE J. – J., 1986, Marchés du travail et crise économique : de la mobilité à la flexibilité, *Revue formation emploi*, n° 14, pp. 54-61.
- SIMOULIN V., 2005, Le « modèle suédois » : succès persistant, recompositions actorielles et reconfigurations intellectuelles, Cahiers internationaux de sociologie n°2005/2, 119, pp. 289-309.
- SIMOULIN V., 2010, Quand ambition ne rime pas avec réalisation. L'action publique face aux limites de la volonté politique, *Revue Sciences de la société*, n° 79, pp. 144-158.
- SMITH A., 2008, À la recherche du territoire : lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale, *Revue française de science politique*, volume 58, n° 6, pp. 1019-1027.
- SMITH A., SORBETS C., 2003, *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 293 p.
- SUCHMAN M. C., 1995, Managing Legitimacy : Strategic and Institutionnal Approaches, *Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571-610.
- SULLEROT E., 1979, *L'orientation professionnelle et la reconversion des adultes*, Paris, Ministère du travail et de la participation, 81 p.
- TALBOT D., 2008, Les institutions créatrices de proximités, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2008/3, pp. 289-310.
- TALLARD M., 2000, L'action publique en matière de formation professionnelle continue : équité sociale ou extension de la gouvernance ? *in* TALLARD M., THERET B., URI D., (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, pp. 129-156.
- TALLARD M., THERET B., URI D., 2000, *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, 450 p.
- TANGUY L., (dir.), 1986, *L'introuvable relation formation - emploi. Un état des recherches en France*, Paris, La Documentation française, 302 p.
- TANGUY L., 1989, L'enseignement professionnel et technique : du présent au passé, *Revue formation emploi*, n° 27-28, pp. 5-11.
- TANGUY L., 2002, La mise en équivalence de la formation avec l'emploi dans les VIe et Ve Plans (1962-1970), *Revue de sociologie française*, volume 43, n° 4, pp. 685-709.
- TANGUY L., 2005, De l'éducation à la formation : quelles réformes ? *Éducation et sociétés*, 2005/2, n° 16, pp. 99-122.

- TANGUY L., 2008, La recherche de liens entre la formation et l'emploi : une institution et sa revue – Un point de vue, *Revue formation emploi,* n° 101, pp. 23-39.
- THELEN K., 2003, Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique, *L'année de la régulation, Économie, Institutions, Pouvoirs*, n° 7, 2003-2004, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 13-43.
- THERET B., 2000, Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence des conceptions de l'institution, *in* TALLARD M., THERET B., URI D., (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, pp. 25-69.
- THIERRY M., 2009, *Rapport du groupe de travail sur l'élaboration d'un nouveau cahier des charges pour le conventionnement des MDE,* Paris, Inspection générale des affaires sociales, 34 p.
- TIAN D., 2009, *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2008-126 du 1 » février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi,* Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Paris, Assemblée nationale, 49 p., http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1651.asp
- TORRE A., 2009, Retour sur la notion de proximité géographique, *Géographie, Économie, Société*, volume 11, n° 1, pp. 63-74.
- TORRE A., 2010, Jalons pour une analyse dynamique des proximités, *Revue d'économie régionale et urbaine,* n° 3, pp. 409-437.
- TOURNAY V., 2011, *Sociologie des institutions*, Paris, Presses universitaires de France, 128 p.
- TROGER V., 2008, Enseignements techniques et professionnels, *in* VAN ZANTEN A., (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 275-279.
- TROTTIER C., 2005, L'analyse des relations entre le système éducatif et le monde du travail en sociologie de l'éducation : vers une recomposition du champ d'études, *Éducation et sociétés*, 2005/2, n° 16, pp. 77-97.
- TUCHSZIRER C., 2007, Le modèle danois de la « flexicurité ». L'improbable « copier-coller », *Informations sociales*, n° 2007/6, 142, pp. 132-141.
- VAN ZANTEN A., 2011, *Les politiques d'éducation*, 2ème édition, Paris, Presses universitaires de France, 126 p.
- VANIER M., (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 228 p.
- VERDIER E., 1995, L'accord fondateur d'une politique régionale : une ambiguïté créatrice ? Le cas du développement de l'alternance coopérative en Rhône-Alpes, *in*

LARCENEUX A., KABANTCHENKO E. , (Ed.), *La stratégie des acteurs locaux dans les politiques de formation*, Céreq, Documents séminaires n° 111, pp. 96-124.

- VERDIER E., 1996, L'insertion professionnelle des jeunes « à la française » : vers un ajustement structurel ? *Travail et emploi*, n° 69, pp. 37-54.
- VERDIER E., 2000, Analyse sociétale et changement institutionnel : le cas de l'éducation et de la formation professionnelle initiale *in* TALLARD M., THERET B., URI D., (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, pp. 101-128.
- VERDIER E., 2001, *Offre régionale de formation professionnelle et configurations d'acteurs : vers l'émergence d'une régulation conjointe ?* Dynamique du local, université de Paris 1, Maison des sciences économiques, Document de travail, Aix-en-Provence, LEST, 20 p.
- VERDIER E., 2004, *La régulation de l'offre professionnelle des jeunes dans le cadre de la régionalisation « à la française » : des référents politiques à la gestion de la carte scolaire*, Sixièmes journées d'étude à Louvain-la-Neuve, Université de Louvain, Réseau analyse pluridisciplinaire des politiques éducatives (RAPPE), 15-16-17 septembre.
- VERDIER E., 2005, Une recomposition de champ entre l'éducation et le travail, discussion. Pour une sociologie en matière d'éducation et de formation, *Éducation et Sociétés*, n° 16/2005/2, pp. 123-127.
- VERDIER E., 2006, Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ? *Éducation et sociétés*, 18, pp. 55-73.
- VERDIER E., 2008a, L'éducation et la formation tout au long de la vie : une orientation européenne, des régimes d'action publique et des modèles nationaux en évolution, *Sociologie et sociétés*, volume 40 n° 1, pp. 195-225.
- VERDIER E., 2008b, Comment change l'instrumentation de l'action publique ? Premières esquisses *in* BUISSON-FENET H., LE NAOUR G., (Coord.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès, pp. 187-194.
- VERDIER E., 2008c, Quels régimes d'action collective face aux risques du travail et de l'emploi ? in TREMBLAY D. – G., (dir), Flexibilité, sécurité d'emploi et flexicurité, les enjeux et défis, Québec, Presses universitaires du Québec, pp. 25-47.
- VERDIER E., 2008d, Vers une gouvernance territoriale des risques du travail ?, *Travail et emploi* n°113, pp.103-115.
- VERDIER E., 2009, Systèmes productifs et formation : quelles interactions ? *in* BARBIER J. – M., BOURGEOIS E., CHAPELLE G., RUANO-BORBALAN J. –

C., (dir.), *Encyclopédie de la formation*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 125-152.

- VERDIER E., VION A., 2005, Mix of contracts or contractual mix-up ? The coordination of public intervention on access to work in France, *International Journal of Public Policy*, 1-2, pp. 161-184.
- VIAL D., 2005, Les enjeux de qualification en région PACA, Marseille, *ORM Mémo*, n° 25, 4 p.
- VIAL D., 2009a, Quand la relation entre formations et emplois croise les dynamiques économiques de proximité…, Marseille, *ORM Mémo*, n° 45, 6p.
- VIAL D., 2009b, *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 ?*, Poitiers, 6èmes journées de la proximité, 18 p.
- VIAL D., 2009c, Décentralisation, politiques publiques d'emploi et de formation, observatoire régional des métiers : des histoires parallèles *in* ORM (Ed.), *10 ans toute une histoire, Itinéraire de l'Observatoire régional des métiers*, pp. 92-118.
- VIAL D., 2010, Acteurs et territoires : quelles coordinations ? Des initiatives dans le champ emploi formation, *Éducation permanente*, n° 185, pp. 75-87.
- VIAL D., 2011, *Créer un « territoire » … un pari audacieux et risqué*, Bruxelles, 4ème congrès international des associations francophones de science politique, 17 p.
- Ville de Marseille, 2001, *Politique territoriale de l'emploi, Plan Marseille Emploi 2002-2006*, Marseille, Mission Marseille emploi, 74 p.
- Ville de Marseille, 2009, 3ème Plan Marseille Emploi 2009/2014, Marseille, Mission Marseille emploi, 61 p.
- VINCENT C., 2003, La production des relations économie-éducation par les acteurs : le cas de la formation continue en France, *in* DORAY P., MAROY C., *Les relations entre économie et éducation. Vers de nouvelles régulations ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 33-49.
- ZIMMERMANN J. – B., 2008, Le territoire dans l'analyse économique, Proximité géographique et proximité organisée, *Revue française de gestion*, 2008/4, n° 184, pp. 105-118.

Lois, décrets, circulaires, instructions, délibérations du Conseil régional PACA

- Loi n° 63-1240 du 18 décembre 1963 relative au Fonds nationale de l'emploi.

- Loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle.
- Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.
- Loi n° 71-577 du 16 juillet 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique.
- Loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles.
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés de communes, des départements et des régions.
- Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
- Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
- Loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales.
- Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions.
- Loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage.
- Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 sur l'éducation.
- Loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail.
- Loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail.
- Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.
- Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- Loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
- Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.
- Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
- Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation su service public de l'emploi.
- Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

- Arrêté du 7 mars 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi.
- Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi.

- Décret n° 85-924 du 30 août 1985 portant création des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).
- Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 modifié portant charte de la déconcentration.
- Décret n° 2000-216 du 6 mars 2000 portant création du haut comité Éducation économie emploi.
- Décret n° 2002-790 du 3 mai 22002 relatif aux comités de bassin d'emploi et au comité de liaison des comités de bassin d'emploi.
- Décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique.
- Décret n° 2008-1010 du 29 septembre 2008 relatif à l'organisation du service public de l'emploi.

- Circulaire DE n° 81/81 du 27 octobre 1981 relative aux comités locaux de l'emploi.

- Circulaire DE du 27 janvier 1982 relative aux comités locaux de l'emploi.
- Circulaire DE/DFP du 9 décembre 1988 relative aux observatoires régionaux de la formation et l'emploi dans les contrats de Plan État-Région.
- Circulaire DFP du 17 juillet 1989 relative aux maisons de l'information sur les formations.
- Circulaire DFP/DE n° 93-23 du 23 décembre 1993 relative à la mise en œuvre des parcours personnalisés de qualification et d'insertion professionnelle des jeunes en 1994.
- Circulaire DFP n° 94-10 du 16 juin 1994 relative à l'élaboration d'un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes.
- Circulaire DFP n° 963 du 16 février 1996 relative aux maisons de l'information sur les formations et les emplois.
- Circulaire n° 96-134 du 10 mai 1996 de l'Éducation nationale relative à la Mission générale d'insertion professionnelle des élèves.
- Circulaire DFP/DE n° 96-13 du 24 décembre 1996 ayant pour objet le positionnement et les missions des coordonnateurs emploi-formation dans le cadre de la nouvelle organisation des services déconcentrés.
- Circulaire DGEFP n° 97-08 du 2 mai 1997 relative à la déconcentration de la gestion des aides publiques de l'emploi.
- Circulaire DGEFP n° 98-21 du 15 juin 1998 relative à la déconcentration et globalisation des programmes de lutte contre le chômage de longue durée et d'insertion des publics en difficulté.
- Circulaire DGEFP n° 99-40 du 21 décembre 1999 relative au développement des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).
- Circulaire DGEFP n° 2000-21 du 29 septembre 2000 concernant l'action territorialisée du service public de l'emploi pour 2001 : prévenir et lutter contre le chômage de longue durée et les exclusions en répondant aux tensions du marché du travail.
- Circulaire MEN/DA n° 2001-114 du 20 juin 2001 sur les orientations relatives aux bassins d'éducation et de formation.
- Circulaire DGEFP n° 2002-29 du 2 mai 2002 concernant les premières dispositions d'application de la loi de modernisation sociale et de la loi relative à la démocratie de proximité en matière de décentralisation de la formation professionnelle.
- Circulaire du Premier ministre du 13 mai 2004 relative à la préparation des projets d'action stratégique de l'État.

- Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État.

- Instruction DGEFP-DIV n° 2006-34 du 13 novembre 2006 relative au renforcement des moyens des politiques de l'emploi dans les territoires sensibles.
- Instruction DGEFP n° 2009-22 du 8 juin 2009 relative aux modalités de financement de l'activité des PLIE conventionnés en tant qu'organismes intermédiaires au titre des programmes du FSE – Période 2007-2013.
- Instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental – implication attendue des sous-préfets : objectifs et suivi.

- Délibération n° 98-77 du 18 décembre 1998 du Conseil régional PACA relative aux orientations de la politique régionale de formation professionnelle continue 1999/2000.
- Délibération n° 00-213 du 226 octobre 2000 du Conseil régional PACA relative au développement locale pour l'emploi, pactes territoriaux pour l'emploi.
- Délibération n° 02-172 du 13 décembre 2002 du Conseil régional PACA relative au Plan régional de développement des formations (PRDF).
- Délibération n° 05-22 du 18 mars 2005 du Conseil régional PACA relative à la mise en place des comités territoriaux éducation formation (COTEF) (et rapport associé).
- Délibération n° 05-65 du 18 avril 2005 du Conseil régional PACA relative à l'élaboration du schéma régional de développement économique et à la mise en place d'une conférence régionale des acteurs de la vie économique et sociale (CRAVIS).
- Délibération n° 06-4 du 9 février 2006 du Conseil régional PACA relative aux orientations de la politique régionale de formation professionnelle continue et d'apprentissage 2006-2008.
- Délibération n° 06-5 du 9 février 2006 du Conseil régional PACA relative au service public régional de formation professionnelle et d'apprentissage, programme régional de formation, commande publique de formation professionnelle continue 2006-2007.
- Délibération n° 06-100 du 12 juin 2006 du Conseil régional PACA relative au schéma régional de développement économique.
- Délibération n° 06-219 du 10 novembre 2006 du Conseil régional PACA relative aux pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES).

- Délibération n° 07-50 du 30 mars 2007 du Conseil régional PACA relative à la labellisation des projets de PRIDES et contrats d'objectifs pluriannuels 2007-2009.
- Délibération n° 09-157 du 10 juillet 2009 du Conseil régional PACA relative à l'intervention régionale « Formation Initiatives Territoires (FIT) ».
- Délibération n° 09-332 du 7 décembre 2009 du Conseil régional PACA relative à la qualification du service public régional de formation permanente et d'apprentissage en service social d'intérêt général (SSIG).
- Délibération n° 10-672 du 28 juin 2010 du Conseil régional PACA relative au programme régional de formation et de qualification 2010-2014.
- Délibération n° 11-1 du 18 février 2011 du Conseil régional PACA relative au contrat régional pour l'emploi et une économie responsable (CREER), document cadre.
- Délibération n° 11-1306 du 21 octobre 2011 du Conseil régional PACA relative à la mise en place des Conférences territoriales éducation formation emploi économie (COTEFE) (et rapport associé).

- Délibération n° 00.07.832 du 23/24 novembre 2000 de l'assemblée plénière du Conseil régional Rhône-Alpes relative aux Contrats de développement Rhône-Alpes.
- Délibération n° 05.02.161 du 16/17/18 février 2005 de l'assemblée plénière du Conseil régional Rhône-Alpes relative au Plan régional pour l'emploi : le contrat territorial pour l'emploi et la formation (et rapport annexé).
- Délibération n° 05.02.833 du 15 février 2005 de la commission permanente relative au contrat territorial emploi formation.
- Délibération n°05.02.505 du 20 juillet 2005 de la commission permanente relative au Plan régional pour l'emploi : modalités de mise en œuvre du contrat territorial emploi-formation.

- Délibération n° 06-1099-EFAG du 13 novembre 2006 du Conseil municipal de Marseille relative à l'adoption du dossier de candidature pour la création d'une maison de l'emploi.
- Délibération n° 07-0183-EFAG du 19 mars 2007 du Conseil municipal de Marseille relative à l'adoption des statuts de l'association de gestion de la MDE et désignation des représentants de la ville de Marseille.
- Délibération n° 07-0510-EFAG du 25 juin 2007 du Conseil municipal de Marseille relative à l'attribution d'une subvention de fonctionnement et d'une subvention d'investissement, approbation d'une affectation d'autorisation de programme.

- Délibération n° 08-0373-FEAM du 30 juin 2008 du Conseil municipal de Marseille relative à l'attribution d'une subvention de fonctionnement 2008.
- Délibération n° 09-0124-FEAM du 30 mars 2009 du Conseil municipal de Marseille relative à l'attribution d'une subvention de fonctionnement à la maison de l'emploi au titre de l'année 2009.
- Délibération n° 11-0138-FEAM du 4 avril 2011 du Conseil municipal de Marseille relative à l'attribution d'une subvention de fonctionnement à la maison de l'emploi au titre de l'année 2011.
- Délibération n° 11-0762-FEAM du 27 juin 2011 du Conseil municipal de Marseille relative à l'attribution d'une subvention de fonctionnement à la maison de l'emploi de Marseille au titre de l'année 2011 pour la mise en œuvre, l'animation et l'évaluation du Comité d'orientation pour l'emploi, approbation d'une convention.

Lexique des sigles

A

ACTB : accord cadre tripartite de branche
ADEC : action de développement des emplois et des compétences
AFPA : association de formation professionnelle des adultes
AFSP : association française de science politique
AGAM : agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise
AGEFIPH : association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées
AIO : accueil information orientation
AJE : association jeunesse entreprendre
ALE : agence locale pour l'emploi
AMQ : atelier mutations et qualifications
ANPE : agence nationale pour l'emploi
ANR : agence nationale de la recherche
ANRT : association nationale recherche technologie
ANSP : agence nationale des services à la personne
ASSEDIC : association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

B

BEF : bassin d'éducation et de formation
BTP : bâtiment, travaux publics

C

CAP : certificat d'aptitude professionnelle
CAPEB : confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment
CARIF : centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation
CBE : comité de bassin d'emploi
CCI : chambre de commerce et d'industrie
CCPR : comité de coordination des programmes régionaux
CCREFP : comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CDC : caisse des dépôts et consignations
CDRA : contrat de développement Rhône-Alpes
CEA : commissariat à l'énergie atomique
CEDEFOP : centre européen pour le développement de la formation professionnelle
CEE : centre d'études de l'emploi
CEF : contrat emploi-formation

CEP : contrat d'études prospectives
CEREQ : centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications
CERTOP : centre d'études et de recherche Travail Organisation Pouvoir
CESER : conseil économique, social et environnemental régional
CESR : conseil économique et social régional
CFA : centre de formation d'apprentis
CFDT : confédération française démocratique du travail
CFE-CGC : confédération française de l'encadrement – confédération générale des cadres
CFI : crédit formation individualisé
CFPPA : centre de formation professionnelle et de promotion agricole
CFTC : confédération française des travailleurs chrétiens
CG : conseil général
CGP : commissariat général au Plan
CGPME : confédération générale des petites et moyennes entreprises
CGT : confédération générale du travail
CIADT : comité interministériel à l'aménagement et au développement des territoires
CIFRE : convention industrielle de formation par la recherche
CIO : centre d'information et d'orientation
CJD : centre des jeunes dirigeants
CLE : comité local de l'emploi
CLEE : comité local école entreprise
CLEF : comité local emploi formation
CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale
CNFPTLV : conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie
CNRS : centre national de la recherche scientifique
CODER : commission de développement économique régional
COEFRA : comité emploi formation Rhône-Alpes
COG : code officiel géographique
COL : comité d'orientation local (Conseil régional Rhône-Alpes)
COPIRE : commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi
COREF : comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale, de l'emploi
COT : contrat d'objectif territorial
COTEF : comité territorial éducation formation
COTEFE : comité territorial éducation formation emploi
CPC : commission professionnelle consultative
CPNE : commission paritaire nationale pour l'emploi
CPRDFP : contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
CQFD : Coordination, qualité, fiabilité, domicile
CQP : certificat de qualification professionnelle
CRESS : chambre régionale de l'économie sociale et solidaire
CTEF : contrat territorial emploi formation
CUCS : contrat urbain de cohésion sociale

D

DAET : délégation académique aux enseignements techniques
DAFCO : délégation académique à la formation continue
DAFPIC : délégation académique à la formation professionnelle initiale et continue
DAILPT : dispositif d'appui aux initiatives locales pour le territoire
DARES : direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (ministère du travail et de l'emploi)
DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (1963-2006), délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (depuis 2009)
DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DEAT : direction à l'emploi et à l'action territoriale (Conseil régional PACA)
DERIES : direction de l'économie, de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur (Conseil régional PACA)
DFA : direction de la formation et de l'apprentissage (Conseil régional PACA)
DGA : direction (directeur) générale adjointe (Conseil régional)
DGEFP : direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRAM : direction régionale des affaires maritimes
DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DOM : départements d'outre-mer
DP3 : découverte professionnelle 3 heures
DP6 : découverte professionnelle 6 heures
DRAF : direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRAM : direction régionale des affaires maritimes
DRASS : direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRCE : direction régionale du commerce extérieur
DRFP : délégation régionale à la formation professionnelle
DRIRE : direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRJS : direction régionale de la jeunesse et des sports
DROS : dispositif régional d'observation sociale
DRTE : direction régionale du travail et de l'emploi
DRTEFP : direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

E

EDEC : engagement de développement des emplois et des compétences
EFICAS : emploi, formation, insertion, création d'activité dans le secteur de la solidarité
EPLE : établissement public local d'enseignement

EPLEFPA : établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole
ETAIOP : espace territorial accueil information orientation professionnelle
ETAPS : espace territorial d'accès aux premiers savoirs
ETAQ : espace territorial d'accès à la qualification

F

FEDER : fonds européen de développement régional
FNE : fonds national pour l'emploi
FO : force ouvrière
FPC : formation professionnelle continue
FPI : formation professionnelle initiale
FSE : fonds social européen
FSU : fédération syndicale unitaire

G

GIP : groupement d'intérêt public
GOIA : groupe d'orientation et d'information des adultes
GPEC : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GREQAM : groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille
GRETA : groupement d'établissements
GTL : groupe technique local

I

IAURIF : institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
IEP : institut d'études politiques
INRA : institut national de la recherche agronomique
INRP : institut national de recherche pédagogique
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
INTEFP : institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
IRIS : intervention régionale pour l'investissement social
ITER : International thermonuclear experimental reactor

L

LEST : laboratoire d'économie et de sociologie du travail

M

MDE : maison de l'emploi
MDER : mission de développement économique régional
MDI : mission départementale (générale) d'insertion
MEDEF : mouvement des entreprises de France
MGI : mission générale d'insertion
MIF : maison de l'information sur les formations
MIFE : maison d'information sur les formations et l'emploi
MIME : mission interministérielle sur les mutations économiques
MOC : méthode ouverte de concertation
MPM : Marseille Provence Métropole
MSD : Marseille services développement (Méditerranée services développement depuis 2009)

O

OCDE : organisation de coopération et de développement économique
OFCE : office français du commerce extérieur
ONISEP : office national des informations sur les enseignements et les professions
OPC : observation PACA crise
OPCA : organisme paritaire collecteur agréé
OREF : observatoire régional emploi formation
ORM : observatoire régional des métiers

P

PACA : Provence – Alpes – Côte d'Azur
PAIO : permanence d'accueil d'information et d'orientation
PAL : plan d'action local
PAP : projet d'action personnalisé
PAR : plan d'aménagement régional
PARE : plan d'aide au retour à l'emploi
PASER : projet d'action stratégique de l'État en région
PCRD : programme cadre de recherche et développement
PDG : président directeur général
PDITH : programme départemental d'insertion des travailleurs handicapés
PLIE : plan local d'insertion par l'économique (plan local pour l'insertion et l'emploi)
PME : petites et moyennes entreprises
PNAE : plan national d'action pour l'emploi
PNR : programme national de référence
PRA : programme régional d'apprentissage
PRAO : pôle Rhône-Alpes de l'orientation
PRDF : plan régional de développement des formations
PRDFPJ : plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes

PRE : plan régional de l'emploi
PRF : programme régional de formation
PRIDES : pôle régional d'innovation et de développement économique régional
PROGRESS : programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013)
PROGRESS : programme régional de l'économie sociale et solidaire
PSP : pôle services à la personne

R

RA : Rhône – Alpes
REEL : réseau école entreprise local
RGPP : révision générale des politiques publiques
RMI : revenu minimum d'insertion
RPR : rassemblement pour la République
RSA : revenu de solidarité active
RSE : responsabilité sociale des entreprises

S

SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAP : service d'amorçage de projets
SCOP : société coopérative ouvrière de production (société coopérative et participative depuis 2010)
SCOT : schéma de cohérence territoriale
SEE : stratégie européenne de l'emploi
SEPES : service études prospective, évaluation, statistiques (DRTEFP)
SGAR : secrétariat général aux affaires régionales
SPE : service public de l'emploi
SPFI : schéma prévisionnel des formations initiales
SPL : système productif local
SPRFPA : service public régional de formation permanente et d'apprentissage
SRADT : schéma régional d'aménagement et de développement des territoires
SRDE : schéma régional de développement économique
SRFD : service régional de la formation et du développement
SRFSASO : schéma régional des formations sanitaires et sociales

T

TRIMATEC : Tricastin Marcoule Technologie

U

UDE : union départementale des entreprises
UNEDIC : union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNESCO : united nations education, scientific and cultural organization
UPA : union patronale artisanale
UPR : union patronale régionale
URI : union régionale interprofessionnelle
UROF : union régionale des organismes de formation

V

VAE : validation des acquis de l'expérience

Z

ZEP : zone d'éducation prioritaire

Glossaire

Branche professionnelle

Il n'existe pas de définition homogène de la branche professionnelle entre la sociologie, l'économie et la statistique. La branche professionnelle résulte d'une construction empirique entre organisations d'employeurs qui s'entendent sur une négociation collective des rapports entre patronat et salariat. Il s'agit généralement de regroupement sur des critères d'activités économiques de même nature autour d'un produit ou d'un service plutôt qu'autour d'une filière.

Décentralisation

La décentralisation est le processus par lequel l'État transfère des compétences et les ressources financières afférentes à des collectivités territoriales élues. Il a pris forme en France à partir de 1982.

Déconcentration

La déconcentration est le processus par lequel l'administration centrale de l'État délègue tout ou partie de la mise en œuvre de son action sur le terrain à des autorités qu'il désigne, placée sous sa tutelle et soumises à un contrôle hiérarchique : Préfectures et services déconcentrés de l'administration de l'État en région et dans les départements. La déconcentration répartir le pouvoir entre le centre et la périphérie au sein d'une même organisation.

Développement

La notion de développement est floue. Elle décrit un processus par lequel se combinent des facteurs endogènes et exogènes à un territoire – régional ou infra – pour y apporter des ressources en termes d'emplois et de revenus.

Institutionnalisation

Lascoumes et Le Galès (2007) définissent l'institutionnalisation comme étant un « *processus qui repose sur les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures apparaissent, se développent au point de constituer un espace social et produisent des comportements chez les acteurs qui les ont générées et/ou intégrées. De manière plus précise, le processus d'institutionnalisation s'observe ainsi lorsque les règles et les procédures sont de plus en plus nombreuses, gagnent en précision et deviennent réellement prescriptives* ».

Instrument d'action publique

« *Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès 2007).

Localité

La localité désigne un espace restreint et fluctuant, ensemble géographique, historique et culturel cohérent, aire d'action ou d'influence d'acteurs variés désigné par le vocable flou de « local ». Elle est le « *support d'une vie sociale, économique et politique aux composantes et interactions multiples* » (Desrosières 1994).

Régionalisation

La régionalisation est le processus par lequel les régions françaises, collectivités territoriales d'une part, et les administrations de l'État en région d'autre part, acquièrent des responsabilités en matière de coordination et de mise en cohérence de l'action publique. Elle intègre les processus de décentralisation et de déconcentration.

Territoire

La notion de territoire renvoie simultanément à deux dimensions (Smith 2008). La première fait référence à un espace géographique alors que la seconde relève de l'appropriation de cet espace par des acteurs, le plus souvent pour des raisons d'ordre économique, social ou politique (Gumuchian et *al*. 2003) mais aussi culturel (Théret 2000)[362]. Au-delà de cette distinction, on fait référence ici à une conception dynamique du territoire définie comme un construit socio-économique produit par les interactions des acteurs locaux, qu'ils soient économiques, techniques, sociaux ou institutionnels (Gilly et Perrat 2003). En cela, le territoire se rapproche de la « localité » au sens de Desrosières.

Territorialisation

« *Le terme de territorialisation reste relativement flou quant à ce qu'il désigne, se confondant parfois avec la décentralisation ou la déconcentration, il évoque aussi plus largement la montée en puissance des « acteurs locaux » ou la valorisation de la « proximité ». Dans le cas des politiques de développement territorial, la territorialisation de l'action publique renvoie à au moins deux tendances d'évolution distinctes, l'une relative au lieu de définition des problèmes publics et l'autre aux*

[362] Les exemples les plus fréquemment cités en la matière sont liés aux politiques de protection de l'environnement et aux politiques de la ville. Les territoires « construits sociaux » sont par exemple les comités de bassin versant pour la gestion de l'eau, les quartiers, ou encore des syndicats instaurés pour la gestion des transports, de la distribution de l'eau ou de la collecte des ordures ménagères. Leur particularité commune est de reposer sur la définition d'un problème social ou économique et non sur un périmètre défini géographiquement et/ou administrativement.

modalités de traitement des problèmes publiques » (Douillet 2003). On entend généralement par territorialisation le processus qui consiste à positionner l'action publique à un niveau géographique fin. Cela répond à l'idée que l'action publique pour être efficace doit se trouver au plus près des besoins et des bénéficiaires finaux.

Liste des encadrés

Introduction générale

Encadré n° 0.1	Les sollicitations formulées à l'ORM (2005-2008)	p. 20
Encadré n° 0.2	Les modalités de l'alternance : temps de travail consacré aux études de l'observatoire – temps de travail consacré à la recherche	p. 24
Encadré n° 0.3	La région Provence – Alpes – Côte d'Azur (PACA)	p. 25

Chapitre I. Formation, emploi et développement économique en région : l'équation d'un nouvel « espace fonctionnel » ?

Encadré n° 1.1	La formation professionnelle en France	p. 45
Encadré n° 1.2	Développement local, développement économique, aménagement du territoire	p. 57
Encadré n° 1.3	Les conseils de développement de la région Rhône-Alpes (CDRA). Une tentative d'intégration pour des résultats mitigés	p. 65
Encadré n° 1.4	Les contrats d'objectifs territoriaux (COT) : une succession d'ajustements … toujours sans ancrage territorial	p. 67
Encadré n° 1.5	Les zones d'emploi (d'après la définition de l'Insee, 2012)	p. 75
Encadré n° 1.6	Le bassin d'éducation et de formation (Éducation nationale, 2012)	p. 78

Chapitre II. Quatre initiatives pour favoriser la coordination locale

Encadré n° 2.1	Le « modèle » danois	p. 101
Encadré n° 2.2	Le « modèle » de la maison de l'emploi de Rueil-Malmaison	p. 103
Encadré n° 2.3	Les missions des MDE (Extraits du cahier des charges du 7 avril 2005)	p. 110
Encadré n° 2.4	Les pôles de compétitivité	p. 116
Encadré n° 2.5	Groupes de travail préparatoires à l'élaboration du SRDE	p. 121
Encadré n° 2.6	L'appel à projets des PRIDES	p. 125
Encadré n° 2.7	La mise en place de la territorialisation par le Conseil régional Rhône-Alpes	p. 130
Encadré n° 2.8	Les missions des COTEF (délibération n° 05-22 du 18 mars 2005, extrait)	p. 138
Encadré n° 2.9	Bilans de la semaine école-entreprise dans l'académie d'Aix-Marseille	p. 144

Chapitre III. L'appropriation locale des quatre initiatives : une comparaison au sein de l'espace marseillais

Encadré n° 3.1	La Ville de Marseille et les politiques visant le développement de l'emploi	p. 168
Encadré n° 3.2	Points de repère de la création de la MDE de Marseille	p. 175
Encadré n° 3.3	Points de repère de la création du PRIDES Pôle services à la personne	p. 182
Encadré n° 3.4	Points de repère du démarrage du COTEF de Marseille	p. 188
Encadré n° 3.5	Compléments aux règles initiales des COTEF (discours inaugural)	p. 189
Encadré n° 3.6	Les enjeux de qualification de la région PACA (ORM)	p. 193
Encadré n° 3.7	Points de repère du CLEE de Marseille centre	p. 197
Encadré n° 3.8	Les différents types de diagnostic	p. 212

Chapitre IV. Les usages des dispositifs locaux de coordination : jeux de rôles et scènes d'action

Encadré n° 4.1	Cycle de formation-action organisée conjointement par l'INTEFP et le CNFPT, Groupe Amnyos consultants, juin 2009	p. 240
Encadré n° 4.2	Les démarches GPEC et les PRIDES	p. 257
Encadré n° 4.3	Programme du « PRIDES Network'anim » organisé sur le thème « anticipation des mutations sectorielles en périodes de crise, dialogue social stratégique, développement des qualifications et des compétences des salariés » et animée par l'association France Clusters	p. 258
Encadré n° 4.4	Le développement des missions d'observation au sein des MDE.	p. 267
Encadré n° 4.5	La MDE Ouest-Provence dans la presse locale	p. 269
Encadré n° 4.6	La « mise en débat » lors d'une séance plénière de COTEF (Marseille, le 9 décembre 2008)	p. 272
Encadré n° 4.7	Le renouvellement de la convention de la MDE de Marseille	p. 280
Encadré n° 4.8	Missions des Conférences territoriales Éducation-Formation-Emploi-Économie (COTEFE 2011). Délibération de l'assemblée plénière du 21 octobre 2011 (Extraits)	p. 285

Liste des figures

Chapitre I. Formation, emploi et développement économique en région : l'équation d'un nouvel « espace fonctionnel » ?

Figure n° 1.1	Les institutions, instruments et cadres en présence (situation 2005) aux différentes échelles et selon les différents secteurs de l'action publique autour de l'objectif central de développement de l'accès à l'emploi	p. 90

Chapitre II. Quatre initiatives pour favoriser la coordination locale

Figure n° 2.1	Schéma d'ensemble	p. 96

Chapitre III. L'appropriation locale des quatre initiatives : une comparaison au sein de l'espace marseillais

Figure n° 3.1	Les acteurs engagés dans la gouvernance de la MDE de Marseille	p. 180
Figure n° 3.2	Les acteurs initiateurs du PRIDES pôle services à la personne	p. 185
Figure n° 3.3	Lancement du COTEF de Marseille par le Conseil régional	p. 191
Figure n° 3.4	Le démarrage du CLEE de Marseille centre	p. 199

Liste des tableaux

Introduction générale

Tableau n° 0.1	Les dispositifs locaux retenus dans le cadre de notre enquête	p. 28
Tableau n° 0.2	Les entretiens	p. 30

Chapitre II. Quatre initiatives pour favoriser la coordination locale

Tableau n° 2.1	MDE : les effets de la normalisation	p. 111
Tableau n° 2.2	Les changements induits par le changement d'échelle dans le cadre de l'élaboration des règles constitutives des PRIDES	p. 126
Tableau n° 2.3	Les changements dans le cadre de l'élaboration des règles constitutives des COTEF	p. 140
Tableau n° 2.4	Les changements induits par la transposition des expériences nationales et des autres académies dans l'instauration des CLEE	p. 150
Tableau n° 2.5	Modalités de formation des « modèles-types » des quatre initiatives	p. 157
Tableau n° 2.6	Les quatre nouveaux instruments en PACA	p. 159

Chapitre III. L'appropriation locale des quatre initiatives : une comparaison au sein de l'espace marseillais

Tableau n° 3.1	La prise en compte des thématiques liées au développement de l'accès à l'emploi	p. 203
Tableau n° 3.2	Les acteurs promoteurs des quatre initiatives	p. 216
Tableau n° 3.3	Les promoteurs de « second rang » - acteurs intermédiaires – des quatre initiatives	p. 216
Tableau n° 3.4	Modalités de mise en route des dispositifs locaux de coordination de Marseille	p. 219

Annexes

Annexe 1. L'observatoire régional des métiers

Annexe 2. Recueil des données

2.1. Entretiens individuels
2.2. Entretiens collectifs
2.3. Observation directe
2.4. Séminaires, colloques, journées d'études
2.5. Ressources documentaires
2.6. Principaux sites internet

Annexe 3. Liste des dispositifs locaux de PACA

Annexe 4. Niveaux de formation

Annexe 5. Les intercommunalités

Annexe 6. Le service public régional de formation permanente et d'apprentissage en région PACA (SPRFPA)

Annexe 7. Le crédit formation individualisé (CFI)

Annexe 8. Esquisse de sociogramme du territoire marseillais

Annexe 1

L'observatoire régional des métiers (ORM), observatoire régional emploi-formation (OREF) de Provence – Alpes – Côte d'Azur (PACA)

L'ORM est l'observatoire régional emploi-formation de PACA. Ses thématiques de travail sont :

- l'éducation, la formation et l'insertion professionnelle : l'accès aux qualifications, l'entrée dans la vie active et le maintien dans l'emploi ;

- les secteurs d'activités et les métiers : l'évolution des métiers et des secteurs d'activité en région ;

- les territoires et les qualifications : la relation emploi-formation au niveau local.

Ses missions sont organisées autour de plusieurs axes :

- la collecte statistique : organisation d'une base de données régionales emploi-formation fondée sur des conventions de coopération entre organismes producteurs ;

- les études : réalisation de travaux quantitatifs et qualitatifs, aide à l'élaboration de cahiers des charges auprès des administrations et des partenaires ;

- le diagnostic : construction et mise à disposition de dossiers en matière de formation, d'insertion professionnelle et d'emploi ;

- l'animation : contribution aux échanges entre les administrations et aux concertations avec les partenaires sociaux, accompagnement des résultats auprès des décideurs ;

- la publication : diffusion des études conduites en région sur le champ emploi-formation.

La mission d'observation de la relation formation-emploi est apparue en région PACA en janvier 1988 sur une initiative du Conseil régional. Elle fit l'objet d'une inscription au Contrat de Plan État-Région qui suivit (1989-1992, Xème plan). L'État – à travers une circulaire du 16 février 1988 – donnait aux OREF l'objectif de doter les acteurs régionaux d'outils d'aide à la décision pour permettre l'élaboration de plans prévisionnels de formation.

Relancé à partir de 1994 après une période d'incertitudes quant à son positionnement dans le paysage régional (Healy et Verdier 2010), l'ORM prit une nouvelle envergure avec la mise en œuvre du Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFPJ) – issu de la loi quinquennale de décembre 1993[363] – puis du Plan régional de développement des formations (PRDF) à partir de 2002[364].

[363] Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.
[364] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Ses statuts associatifs (adoptés en 1997) font des partenaires sociaux les responsables de l'association (la Présidence est assurée alternativement par un membre issu du collège des employeurs et de celui des salariés). Le financement est assuré pour moitié par l'État (ministère en charge de l'emploi) et pour moitié par le Conseil régional (direction en charge de la formation et de l'apprentissage). Un conseil scientifique est chargé de formuler des avis et des recommandations sur les fondements méthodologiques des travaux et d'assister l'ORM dans la construction de ses démarches. Il est composé de représentants qualifiés du monde universitaire et de la recherche scientifique, ainsi que responsables d'études et de statistiques de différents services régionaux.

Le Contrat de Plan État-Région (2000-2006) puis le Contrat de Projet État-Région (2007-2013) ont consolidé les missions de l'ORM. En 2010, l'ORM employait 19 salariés.

Annexe 2

Recueil des données

2.1. Entretiens individuels

Fonction et organismes **(sont mentionnées les zones géographiques d'influence et l'instrument principal pour lequel la personne joue un rôle majeur).** *(x2 : deux entretiens)*	***PACA (ou académie Aix-Marseille)***	***Marseille***	***Alpes de Haute-Provence***	***Rhône Alpes***	***MDE***	***COTEF***	***PRIDES***	***CLEE***
Conseillère régionale PACA, présidente de la commission formation professionnelle et apprentissage (1998-2010). Présidente des COTEF de Nice et de Menton.	x					x		
Conseiller régional PACA, vice-président emploi et politiques territoriales. Président du COTEF de Toulon.	x					x		
Directeur général des services du Conseil régional (2008-2010). Ex-directeur général adjoint en charge du pôle emploi formation (1998-2008).	x					x	x	
Cadre au Conseil régional PACA. Chef du service ingénierie puis Directeur adjoint de la direction de la formation et de l'apprentissage 2000-2008.	x					x		
Conseiller régional PACA. Président du COTEF d'Aubagne-La Ciotat.	x					x		
(x2) Animateur territorial, unité territoriale des Bouches-du-Rhône de la Direccte PACA. Ex-coordonnateur emploi formation de la DDTEFP des Bouches-du-Rhône, territoire d'Aix puis de Marseille (2003-2008).	x	x			x			
Délégué académique aux enseignements technologiques. Rectorat d'Aix-Marseille.	x							x
Chargé de mission. Union patronale régionale PACA.	x						x	x
Chef d'entreprise. Président de l'UPR PACA de 2000 à 2006.	x						x	x
Chargé de mission PRIDES. Direction de l'économie, de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur, Conseil régional PACA.	x						x	
Responsable animation et formation du PRIDES Eco-entreprise et développement durable.	x						x	

Fonction et organismes **(sont mentionnées les zones géographiques d'influence et l'instrument principal pour lequel la personne joue un rôle majeur).** *(x2 : deux entretiens)*	***PACA (ou académie Aix-Marseille)***	***Marseille***	***Alpes de Haute-Provence***	***Rhône Alpes***	***MDE***	***COTEF***	***PRIDES***	***CLEE***
Conseillère régionale PACA, déléguée à l'emploi. Présidente du COTEF de Marseille.	x	x				x	x	
Attachée territoriale au Conseil régional PACA, Mission territoriale, secteur Marseille (2004-2008)	x	x				x		
Directeur de la MDE de Marseille.		x			x			
Chargée de mission « territoires » à la MDE de Marseille (2007-2008). En détachement de l'ANPE / 2005-2008 : déléguée ANPE pour le projet de MDE de Marseille.	x	x			x			
Chargée de mission « observation », MDE de Marseille. Ex-chargée de l'observation emploi formation au Syndicat de pays de la Vallée de la Maurienne pour le compte du CTEF (Rhône-Alpes).		x		x	x			
(x2) Directrice du PRIDES « Pôle services à la personne ».	x						x	
Chef d'entreprise. Co-animatrice du CLEE de Marseille centre.		x						x
Proviseur de lycée professionnel. Co-animateur du CLEE de Marseille centre.		x						x
Cadre du Conseil régional PACA, directrice de la formation et de l'apprentissage (2000-2002) ; cadre du Conseil régional Rhône-Alpes, directrice de la formation et de l'apprentissage (2003-2008).	x			x		x		
Chargée de mission Conseil régional Rhône-Alpes et MDE de Villefranche, en charge de l'animation du CTEF du Beaujolais élargi.				x				
Conseiller régional Rhône-Alpes. Président du CTEF du Beaujolais élargi.				x				
Chargé de mission du Pôle de compétitivité TRIMATEC (régions PACA, Rhône-Alpes et Languedoc Roussillon) pour le projet de PRIDES (volet PACA).	x			x			x	
Syndicaliste, cadre dans un organisme de formation public.		x			x	x	x	
Responsable pôle formation, Mission locale de Marseille.		x			x	x		
Directeur de la Mission Marseille Emploi à la Ville de Marseille.		x			x			

Fonction et organismes **(sont mentionnées les zones géographiques d'influence et l'instrument principal pour lequel la personne joue un rôle majeur).** *(x2 : deux entretiens)*	***PACA (ou académie Aix-Marseille)***	***Marseille***	***Alpes de Haute-Provence***	***Rhône Alpes***	***MDE***	***COTEF***	***PRIDES***	***CLEE***
Directrice territoriale d'un organisme de formation privé, adhérent au PRIDES Pôle services à la personne.	x	x			x	x	x	
Syndicaliste, retraité.		x				x		
Directeur de la Cité des Métiers, Marseille et région Provence-Alpes-Côte d'Azur.	x	x			x	x		
Directrice adjointe du PLIE de Marseille.		x			x	x		
Responsable de formation au CNAM. Ex-chargée de mission PLIE de Marseille.		x			x			
Chef d'entreprise adhérente au PRIDES Pôle services à la personne.	x	x					x	
Attachée territoriale, Conseil régional PACA. Mission territoriale, chargée du COTEF des Alpes de Haute-Provence.			x			x		
Conseillère municipale de Marseille. Déléguée à l'emploi de 2001 à 2008. Présidente du programme PLIE de Marseille Provence Métropole centre. Conseillère générale des Bouches-du-Rhône.		x			x			
Responsable développement d'un cabinet de consultants. Responsable d'une recherche-action en PACA et Rhône-Alpes.	x			x				
Chercheur. Président d'un groupe de travail préparatoire au SRDE.	x						x	

2.2. Entretiens collectifs

Fonction et organismes **(sont mentionnées les zones géographiques d'influence et l'instrument principal pour lequel le groupe joue un rôle majeur).** *(3) : nombre de personnes à l'entretien*	***PACA (ou académie Aix-Marseille)***	***Marseille***	***Alpes de Haute-Provence***	***Rhône Alpes***	***MDE***	***COTEF***	***PRIDES***	***CLEE***
Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise(3)		x			x	x		
Attachés territoriaux, COTEF de Marseille (3)		x				x		
Représentants syndicaux (salariés) (3)	x				x	x	x	
Unité territoriale de la Direccte (3)			x			x		
Chefs d'entreprise, co-animateur de CLEE (2)			x					x

2.3. Observation directe

Séances et organismes **(sont mentionnées les zones géographiques d'influence et l'instrument principal pour lequel la séance joue un rôle majeur).**	***PACA (ou académie Aix-Marseille)***	***Marseille***	***Alpes de Haute-Provence***	***Rhône Alpes***	***MDE***	***COTEF***	***PRIDES***	***CLEE***
05/02/2008. Atelier participatif « emploi-formation », Conseil régional PACA	x						x	
20/11/2008, Groupe Territoires Marseille nord, MDE de Marseille		x			x			
09/12/2008. Assemblée plénière du COTEF de Marseille		x				x		
16/12/2008, Groupe Observation, MDE de Marseille		x			x			
04/03/2009. Comité d'examen des candidatures PRIDES, Conseil régional PACA	x						x	
17/04/2009, Comité de pilotage du CLEE de Marseille centre		x						x
28/04/2009, Ville de Marseille, présentation du 3ème plan Marseille emploi		x						
12/05/2009, Groupe Observation, MDE de Marseille		x			x			
29/05/2009, Comité de pilotage du CLEE de Marseille centre		x						x
18/11/2009, Réunion autour du projet de cahier des charges pour l'étude de la MDE de Marseille sur les services à la personne		x			x	x	x	
11/12/2009. Assemblée plénière du COTEF de Marseille		x				x		
24/03/2010, Réunion de l'équipe territoriale de Marseille		x						
14/04/2010, Groupe Observation, MDE de Marseille		x			x			
04/10/2010, Comité de pilotage « cartographie des acteurs », MDE de Marseille		x			x			
De septembre à décembre 2009, comités de pilotage de l'opération « Crises et territoires », Conseil régional PACA	x					x	x	
Années 2008 et 2009, comités techniques de l'étude « emploi, formation et compétences, filière « fruits et légumes » (PRIDES)	x						x	

2.4. Séminaires, colloques, journées d'études (locales, nationales et internationales)

- Séminaire « *Débats publics et formes de mobilisation territorialisée* », École des hautes études en sciences sociales, La vieille Charité, Marseille, animé par Jean-Michel Fourniau (INRETS), Francis Chateauraynaud (GSPR-EHESS) et Mathieu Leborgne (LAMES), année 2008-2009 et année 2009-2010.
- Dialogue social et dynamiques territoriales, Marseille, 29 mai 2008, séminaire organisé par le Conseil régional PACA à l'attention des personnels des directions de la formation et de l'apprentissage, de l'aménagement et du développement économique.
- Territorialisation des politiques publiques, Marseille, 9 octobre 2008, séminaire organisé par le Conseil régional PACA à l'attention des personnels des directions de la formation et de l'apprentissage, de l'aménagement et du développement économique.
- Journée d'études, Conseil régional PACA et Conseil régional Rhône-Alpes, agents de directions relevant des pôles emploi et formation, Marseille, 11 juin 2009.
- 6èmes journées de la proximité, Poitiers, 14, 15 et 16 octobre 2009, session Travail, emploi et proximité (avec communication).
- Journées d'études, groupe d'échanges piloté par Astrées sur la GPEC territoriale, février 2010, 7 avril 2010.
- Journée d'études Groupe Local & Politique/TAPS-SPIRIT, Sciences Po Bordeaux, 22 juin 2010.
- 4ème congrès international des associations francophones de science politique**,** Bruxelles, 20-22 avril 2011, ST 4 : « Redimensionner l'action publique : participation, modernisation et jeux d'échelles »**,** Atelier 3 : Territoires locaux et espaces fonctionnels (avec communication).

2.5. Ressources documentaires (documents de travail, comptes rendus, publications, divers)

Alpes de Haute-Provence

- Équipe territoriale des Alpes de Haute-Provence, Diagnostic au titre du Plan d'action 2006 [Document de travail].
- Équipe territoriale des Alpes de Haute-Provence, Chiffres clés des territoires, de l'emploi, de la formation et de l'insertion, annexe au diagnostic 2006-2007 [Document de travail].

- Équipe territoriale des Alpes de Haute-Provence, Diagnostic en enjeux 2007 [Document de travail]
- Conseil régional PACA, COTEF des Alpes de Haute-Provence, compte-rendu de la séance inaugurale du 8 février 2006.
- UDE des Alpes de Haute-Provence, Académie d'Aix-Marseille, Vade-Mecum CLEE 04, 14 p.

COTEF (dont COTEF de Marseille)

- Comptes rendus de séances plénières du COTEF de Marseille : 08/02/2006 ; 30/11/2006 ; 05/06/2007 ; 04/12/2007 ; 25/08/2008 ; 09/12/2008 ; 11/12/2009.
- Comptes rendus des groupes de travail du COTEF de Marseille : transport logistique (25/06/2008), lutte contre les discriminations (25/06/2008), l'accès aux premiers savoirs (18/09/2006 ; 29/06/2006), accueil information orientation (12/09/2006), la construction des parcours de formation et l'accès à l'emploi (12/09/2006).
- Fiches de synthèse des COTEF (document interne), Conseil régional Mission territoriale, années 2006 et 2007, séances plénières et groupes de travail [Document de travail].
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2002, Commande publique de formation professionnelle continue, programme 2002/2003.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2006, Rapport d'activité des services 2005.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2005, Le service public régional de formation permanente et d'apprentissage, Orientations stratégiques 2006-2008.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2006, Commande publique de formation professionnelle continue, appel d'offre 2007/2010, COTEF de Marseille, pp 58-69.
- Région Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2007, Rapport d'activité des services 2006.
- ORM, COTEF de Marseille, assemblée plénière, 8 février 2006, Présentation [Document de travail].
- Conseil régional PACA, COTEF de Marseille, assemblée plénière, 5 juin 2007, Présentation [Document de travail].
- Conseil régional PACA, COTEFE de Marseille, assemblée plénière, 9 décembre 2008, Présentation [Document de travail].
- Conseil régional PACA, COTEFE de Marseille, assemblée plénière, 11 décembre 2009, Présentation [Document de travail].

- Conseil régional PACA, Contrat régional pour l'emploi et une économie responsable (CREER), document de présentation à la COPIRE, 22 décembre 2010 [Document de travail].

PRIDES (dont PRIDES Pôle services à la personne)

- Conseil régional PACA, Schéma régional de développement économique, *appel à projets*, 10 novembre 2006, 13 p.
- Conseil régional PACA, *Les Pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES), du SRDE au PRIDES*, comité de pilotage inter-directions, 19 décembre 2007 [Document de travail].
- Conseil régional PACA, 2008, 30 questions pour mieux comprendre la démarche PRIDES [Document de travail].
- Statuts de l'association « Pôle services à la personne », modifiés le 30 avril 2008.
- Fiche répertoire SIRENE, Pôle services à la personne PACA, consultée le 08/12/2008.
- Charte d'adhésion à l'association « Pôle services à la personne »
- Contrat d'objectifs pluriannuel 2007-2009 entre la Région Provence – Alpes – Côte d'Azur et l'association « Pôle services à la personne en Provence – Alpes – Côte d'Azur.
- Procès-verbaux des assemblées générales : 30/08/2008 ; 06/05/2009 ;
- Procès-verbaux des conseils d'administration : 08/04/2009 ;
- Procès-verbaux des bureaux : 27/01/2009
- PSP PACA, 2007, Rapport d'activité, avril à décembre, 10 p.
- PSP PACA, 2008, Emplois, qualifications et compétences, 30 p.
- PSP PACA, URIOPSS PACAC, 2009, Services à la personne, guide de la coopération, 20 p.
- PSP PACA, 2010, bilan 2007-2010, 16 p.

CLEE (dont Marseille centre)

- Compte-rendu des réunions de bureau (comité de pilotage) : 16/11/2006 ; 18/01/2007 ; 28/11/2007 ; 06/06/2008 ; 002/10/2008 ; 17/04/2009
- Charte académique des Comités locaux école entreprise de l'académie d'Aix-Marseille.

- Charte de vie des CLEE de l'académie de Strasbourg.
- Académie d'Aix-Marseille, UPR, 2005, Les comités locaux École-Entreprise, 10 p.
- Académie d'Aix-Marseille, DAET, Semaine École-entreprise du 17 au 22 novembre 2008, compte-rendu.
- Accord-cadre entre le Ministère de l'Éducation nationale et l'association jeunesse et entreprises (AJE) du 6 janvier 2009.
- Accord-cadre entre le Ministère de l'Éducation nationale, le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) du 22 juin 2010.

Maisons de l'emploi (dont MDE de Marseille)

- Alliance Villes emploi, 2007, *La démarche d'autoévaluation des maisons de l'emploi*, Guide d'autoévaluation, Paris, 50 p.
- Assemblée nationale, 2009, *débat sur les suites de la mission d'information sur les maisons de l'emploi*, 24 mars.
- Pré-projet de note d'orientation [Document de travail, sans auteur et sans date], 10 p.
- Dossier de candidature de la MDE de Marseille [Document de travail, pré-projet], 25 p.
- Statuts de la maison de l'emploi de Marseille.
- Fiche de situation de la MDE de Marseille au répertoire SIRENE, Insee.
- Composition du bureau, du Conseil d'administration de la MDE de Marseille (septembre 2008).
- Composition du bureau, du conseil d'administration, de l'assemblée générale de la MDE de Marseille (juillet 2009).
- Procès-verbaux de l'assemblée générale : 11/04/2007 ; 24/06/2008 ; 30/06/2009
- Procès-verbaux du Conseil d'administration : 11/04/2007 ; 24/06/2008 ; 30/06/2009
- Compte-rendu du bureau : 28/01/2010
- Listes des membres des groupes de travail de la MDE de Marseille : Observation, Territoire Vallée de l'Huveaune, Territoire Centre-ville, Territoire Marseille nord, Filière BTP, Filière Hôtellerie-restauration, Filière centres de relation client, Filière services à la personne, Marseille 2013, Création d'activité, Cohésion sociale, Lutte contre les discriminations (État 2010).
- Comptes rendus de groupes de travail : Base de données EFICAS (15/05/2009), Territoire Marseille Nord (20/11/2008), Observation (04/03/2008 ; 17/11/2008 ; 16/12/2008 ; 04/02/2009 ; 12/05/2009 ; 03/12/2009).
- Cahiers des charges publiés par la MDE :

- Cahier des charges concernant la cartographie de l'offre de formation « Filière services à la personne » (juin 2009).
- Cahier des charges concernant la réédition et la mise à jour de l'annuaire sur la création d'activités à Marseille (juin 2010).
- Réalisation d'une étude prospective emplois et compétences préalable à une action de GPEC dans le cadre de Marseille Provence, capitale culturelle 2013 (juillet 2010).
- Développement de la cartographie interactive de la Maison de l'emploi de Marseille (octobre 2010).

- Groupe Bernard Brunhes consultants, 2003, Projet d'une convention cadre pour la mise en place du Pacte territorial pour l'emploi marseillais [Document de travail, note interne], 9 p.
- Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, ANPE Provence –Alpes – Côte d'Azur, ASSEDIC Alpes Provence, AFPA, 2004, *l'action territorialisée du service public de l'emploi de Bouches-du-Rhône et le territoire de Marseille,* 4 p.
- ALGOE consultants, 2010, Construction d'un nouveau projet de conventionnement, réunion partenariale du 9 septembre 2010, [Document de travail, powerpoint], 18 p. et tableaux annexés.
- AMNYOS groupe, 2010, Note de rapport final, Étude pour la mission d'évaluation du fonctionnement et des réalisations de la MDE de Marseille, [Document de travail], 47 p.
- MDE de Marseille, 2008, *L'action de la maison de l'emploi*, [plaquette de présentation] 15 p.
- MDE de Marseille, 2008, *Les actions de la Maison de l'emploi sur Marseille nord*, [Document de travail, *powerpoint*], 11 p.
- MDE de Marseille, 2008, *Les actions de la Maison de l'emploi dans la Vallée de l'Huveaune*, [Document de travail, *powerpoint*], 9 p.
- MDE de Marseille, 2008, *Les actions de la Maison de l'emploi sur le Centre-ville*, [Document de travail, *powerpoint*], 13 p.
- MDE de Marseille, 2009, *L'annuaire de l'aide à la création d'entreprise à Marseille*, 42p.
- MDE de Marseille, 2009, *Marseille portraits de territoires, 1. Bassin d'emploi de Marseille : communes d'Allauch, Marseille, Plan de Cuques et Septèmes-les-Vallons,* n° 1, 8p.
- MDE de Marseille, 2009, *Marseille portraits de territoires, 2. Centre-ville*, n° 1, 8p.
- MDE de Marseille, 2009, *Marseille portraits de territoires, 3. Vallée de l'Huveaune*, n° 1, 8p.
- MDE de Marseille, 2009, *Marseille portraits de territoires, 4. Marseille nord*, n° 1, 8 p.

- MDE de Marseille, 2010, *Marseille portraits de territoires, 1. Bassin d'emploi de Marseille : communes d'Allauch, Marseille, Plan de Cuques et Septèmes-les-Vallons*, n° 2, 8p.
- MDE de Marseille, 2010, *Marseille portraits de territoires, 2. Centre-ville*, n° 2, 8p.
- MDE de Marseille, 2010, *Marseille portraits de territoires, 3. Vallée de l'Huveaune*, n° 2, 8p.
- MDE de Marseille, 2010, *Marseille portraits de territoires, 4. Marseille nord*, n° 2, 8 p.
- MDE de Marseille, 2010, *Fiche filière services à la personne*, n° 1, 4p.
- MDE de Marseille, 2009 et 2010, *Note sur la situation locale du marché du travail*, n° 1 à n° 20, janvier 2009 à décembre 2010, 4 p.
- MDE de Marseille, 2010, *Rapport d'activité*, 15 p.
- MDE de Marseille, 2011, *Enjeux emploi, la discrimination*, n° 1, 4 p.
- MDE de Marseille, Groupe de travail Services à la personne, 2011, *L'état du marché des services à la personne sur le territoire de la MDE de Marseille, Organisation et potentiel en matière de formation et d'emploi*, rapport final, 64 p.
- DRTEFP PACA, SEPES, 2008, *Réunion MDE, fonction d'observation*, [Document de travail, *powerpoint*], 12 p.
- MDE de l'Est Var (Fréjus), 2008, *Rapport d'activités*, 45 p.
- MDE de l'Est Var (Fréjus), 2009, Diagnostic territorial partagé du tissu économique et de l'emploi du SCOT Var-Est, 50 p.

Rhône-Alpes

- Conseil régional Rhône-Alpes, 2005, *Plan régional pour l'emploi, Contrat territorial emploi formation* [plaquette de présentation].
- Conseil régional Rhône-Alpes, 2007, *Plan régional pour l'emploi*.
- Conseil régional Rhône-Alpes, 2007, *Plan régional pour l'emploi, l'annuaire des CTEF en Rhône-Alpes* [plaquette de présentation].
- Conseil régional Rhône-Alpes, 2009, *La démarche des CTEF*, [powerpoint].
- Conseil régional Rhône-Alpes, 2009, *Des pistes pour l'avenir de la démarche et pour la stratégie régionale de formation, 1ères assises du Plan régional de développement des formations professionnelles de Rhône-Alpes*, 19 janvier 2009, Charbonnières-les-Bains.
- Conseil régional Rhône-Alpes, Préfecture de région Rhône-Alpes, service public de l'emploi, *Diagnostics et enjeux pour une action territoriale en faveur de l'emploi, document de cadrage 2005/2006*.
- Conseil régional Rhône-Alpes, Préfecture de région Rhône-Alpes, Académies de Grenoble et de Lyon, juillet 2005, *Protocole d'accord État-Région fixant les*

principes généraux de l'action des signataires en faveur du renforcement de la territorialisation des politiques d'emploi et de formation.

- Conseil régional Rhône-Alpes, Préfecture de région Rhône-Alpes, service public de l'emploi, *Complément au document de cadrage 2005/2006, actualisation pour 2008*.
- Conseil régional Rhône-Alpes, Direction de l'emploi, de la formation continue et de l'égalité professionnelle ; DRTEFP Rhône-Alpes, Direction emploi et territoires, 2008, *Mise en œuvre de l'accord État-Région visant à l'actualisation des diagnostics partagés et élaboration des plans d'actions territoriaux 2009*. [Document de travail].
- PRAO, 2008, *Articulations entre travaux des groupes domaines PRDF et les CTEF*, réunions CTEF [Document de travail, *powerpoint*].
- PRAO, 2008, *Les contributions du PRAO dans le PRDF*, réunion d'équipe PRAO [Document de travail, *powerpoint*].
- Algoé consultants et Rhizome, 2009, Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle, *suivi évaluatif de la démarche CTEF*, 19 novembre 2009, [document de travail, *powerpoint*].
- DRTEFP-SEPES, PRAO, 2009, *Évolution des portraits de territoires Emploi Formation* [Document de travail].
- Conseil régional Rhône-Alpes, MIFE du Roannais, décembre 2006, *Portrait de territoire, CTEF Roannais*.
- Conseil régional Rhône-Alpes, MDEF Pays voironnais et Sud Grésivaudan, 2008, *Document stratégique : principales évolutions, chantiers prioritaires sur 2009, CTEF Centre Isère*.
- Comptes rendus des réunions du comité opérationnel du CTEF du Beaujolais élargi aux dates du : 30/01/2007 ; 12/03/2007 ; 23/04/2007 ; 29/05/2007 ; 09/10/2007 ; 20/11/2007 ; 05/02/2008 ; 007/04/2008 ; 10/06/2008 ; 23/09/2008 ; 12/11/2008 ; 20/01/2009 ; 17/03/2009 ; 26/05/2009 ; 08/09/2009 ; 20/10/2009.
- Comptes rendus de l'instance territoriale participative (ITP) du CTEF du Beaujolais élargi : 19/06/2007 ; 26/11/2007 ; 19/06/2008 ; 25/11/2008 ; 03/07/2009.
- Compte rendu du comité stratégique du CTEF du Beaujolais élargi du 21 avril 2009.
- Comptes rendus des groupes de travail du CTEF du Beaujolais élargi : BTP (03/05/2007 et 01/04/2008) ; Métallurgie (04/06/2008 et 16/07/2008) ; Offre de formation (06/11/2007 et 07/01/2008) ; Sanitaire et social (11/03/2009 et 30/06/2009) ; Textile (06/02/2009, 23/03/2009 et 27/04/2009) ; Ressources humaines (20/02/2007, 28/03/2007 et 24/10/2008).
- PRAO, septembre 2007, Tableau de bord pour l'actualisation des diagnostics territoriaux, Beaujolais élargi.
- MDEF en pays beaujolais, 2008, *Les brèves de la MDEF*, n° 0 et n° 1.

- MDEF en pays beaujolais, Conseil régional Rhône-Alpes, 2008, *le CTEF Beaujolais élargi* [Document de travail *powerpoint*].
- Conseil régional Rhône-Alpes, 2008, Portail territoires, *Les services à la personne dans le secteur sanitaire et social en Pays beaujolais : diagnostic et enjeux en termes de formations de niveau V*, recueil d'expériences.
- MDEF en pays beaujolais, Conseil régional Rhône-Alpes, 2009, actualisation du diagnostic territorial Beaujolais élargi.
- CTEF Beaujolais élargi, *Plan d'action 2011,* [Document de travail].

2.6. Principaux sites internet

Académie Aix-Marseille : www.ac-aix-marseille.fr
Académie de Lyon : www.ac-lyon.fr
Académie de Strasbourg : www.ac-strasbourg.fr
Académie de Toulouse : www.ac-toulouse.fr
Association jeunesse et entreprises : www.jeunesse-entreprises.com
Alliance ville emploi : www.ville-emploi.asso.fr
Conseil régional PACA : www.regionpaca.fr
Conseil régional RA : www.rhonealpes.fr
CLEE Aix-Marseille : www.clee.ac-aix-marseille.fr
DIRECCTE PACA : www.paca.direccte.gouv.fr
Éducation nationale : www.education.gouv.fr
MDE Est Var : www.mde-estvar.fr
MDE Marseille : www.mdemarseille.fr
MDE Ouest Provence : www.mdeouestprovence.fr
Ministère du travail et de l'emploi : www.travail-emploi.gouv.fr
OREF PACA (ORM) : www.orm-paca.org
OREF RA (PRAO) : www.prao.org
Pôle emploi : www.pole-emploi.fr
Préfecture de région : www.paca.pref.gouv.fr
PRIDES PSP : www.psppaca.fr
PRIDES TRIMATEC : www.pole-trimatec.fr

Annexe 3
Liste des dispositifs locaux de coordination en PACA

Les Comités territoriaux éducation formation (COTEF)

COTEF 2005	Président en 2005
01. Hautes-Alpes	Joël Giraud
02. Alpes de Haute-Provence	Christophe Castaner
03. Nice	Pascale Gérard
04. Cannes-Antibes	Marc Daunis
05. Brignoles	Bernard Barbagelata
06. Fréjus-Draguignan	Christian Martin
07. Toulon	Philippe Chesneau
08. Aubagne-La Ciotat	Karim Ghendouf
09. Aix-en-Provence	Fleur Sirvan
10. Marseille	Michèle Trégan
11. Est Étang de Berre	Gérard Frisoni
12. Ouest Étang de Berre	Nathalie Lefebvre
13. Arles-Chateaurenard-Salon	Françoise Floupin
14. Avignon	Cécile Helle
15. Apt	Jacques Olivier
16. Carpentras	Nadine Péris
17. Haut Vaucluse	Pierre Meffre
18. Menton	Pascale Gérard

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

PRIDES	Date de labellisation
PRIDES Solutions communicantes sécurisées*	Mars 2007
PRIDES Parfums, arômes, senteurs et saveurs (PASS)*	Mars 2007
PRIDES Mer PACA*	Mars 2007
PRIDES Cap Énergies*	Mars 2007
PRIDES Optique Photonique sud*	Mars 2007
PRIDES Pôle européen d'innovation fruits et légumes*	Mars 2007
PRIDES Solutions aéronautiques et spatiales innovantes (Pégase)*	Mars 2007
PRIDES Patrimoine et culture	Mars 2007
PRIDES Industries et commerces culturels	Mars 2007
PRIDES Novachim (chimie)	Mars 2007
PRIDES Artémis (plasturgie)	Mars 2007
PRIDES Pôle services à la personne	Mars 2007
PRIDES Image	Mars 2007
PRIDES Grande plaisance	Mars 2007
PRIDES Eco entreprises et développement durable	Juin 2007

PRIDES des sciences et technologies du vivant*	Juin 2007
PRIDES Risques* (gestion des risques et vulnérabilité des territoires)	Juin 2007
PRIDES Solutions et systèmes industriels	Octobre 2007
PRIDES Tourisme d'affaires et de congrès	Décembre 2007
PRIDES Logistique	Février 2008
PRIDES Innovation création industries mode	Juillet 2008
PRIDES Bâtiments durables méditerranéens	Juillet 2008
PRIDES Finances conseil Méditerranée	Juillet 2008
PRIDES Argiles, céramique, santons	Juillet 2008
PRIDES Bois et construction	Juillet 2008
PRIDES Carac'terres, tourisme solidaire des territoires	Juillet 2008
PRIDES Industries de la créativité et de l'innovation	Avril 2009
PRIDES Trimatec* (Tricastin Marcoule Technologie)	Avril 2009

** les PRIDES avec une * sont également des pôles de compétitivité*

Les maisons de l'emploi

Maison de l'emploi de Hautes-Alpes [05]
Maison de l'emploi de la communauté d'agglomération Sophia Antipolis [06]
Maison de l'emploi du bassin cannois (Le Cannet) [06]
Maison de l'emploi Ouest Provence [13]
Maison de l'emploi du Pays Martégal Côte bleue [13]
Maison de l'emploi de Marseille [13]
Maison de l'emploi du Pays d'Arles [13]
Maison de l'emploi de l'Est Var [83]
Maison de l'emploi Toulon Provence Méditerranée [83]
Maison de l'emploi de Brignoles, Provence verte et Haut Var [83]
Maison de l'emploi Sud Vaucluse [[84]

[Entre crochets : numéro de département]

Les comités locaux école-entreprise (CLEE)

CLEE	**Établissement support (référence 2008)**
Alpes de Haute-Provence	LP Louis Martin Bret (Manosque)
Hautes-Alpes	LP Alpes Durance (Embrun)
Aix – Pertuis - Gardanne	LGT Fourcade (Gardanne)
Arles	LGT Pasquet (Arles)
Istres - Martigues	LP Jean Moulin (Port de Bouc)
Marignane - Vitrolles	LGT Pierre Mendès-France (Vitrolles)
Marseille Centre	LP Poinso-Chapuis (Marseille)
Marseille Est – Aubagne - La Ciotat	LP Ampère (Marseille)
Littoral Nord	LP L'Estaque (Marseille)
Salon-de-Provence	LGT Adam de Craponne (Salon de Provence)
Avignon	LP Sorgues (Sorgues)
Cavaillon – Apt	LGT Charles de Gaulle (Apt)
Orange – Carpentras	LP Aristide Briand (Orange)

Annexe 4

Niveaux de formation

Niveau I

Sorties avec un diplôme de troisième cycle universitaire, ou un diplôme de grande école.

Niveau II

Sorties avec un diplôme de deuxième cycle universitaire (licence ou maîtrise).

Niveau III

Sorties de l'enseignement supérieur avec un diplôme de type baccalauréat, plus deux ans d'études (DEUG, DUT, BTS, écoles de formations sanitaires et sociales, …). Les jeunes sortis de licence sans avoir obtenu le diplôme sont classés également au niveau DEUG, même si certains sont titulaires d'un DUT ou d'un BTS.

Niveau IV plus

Abandon des scolarisations post-baccalauréat sans avoir atteint le niveau III. Les jeunes titulaires uniquement d'un Bac général sont regroupés dans la catégorie Bac +1 ou Bac +2 non diplômés.

Niveau IV

Sorties des classes terminales de l'enseignement secondaire long avec ou sans diplôme (Bac, BT, …). Les titulaires d'un diplôme d'aide-soignant, d'auxiliaire de puériculture ou de moniteur - éducateur sont regroupés avec les titulaires d'un bac professionnel ou technologique tertiaire.

Niveau V

Sorties de la dernière classe des seconds cycles professionnels courts (CAP, BEP), diplômés ou non, ou abandon de la scolarité du second cycle long avant la classe terminale (2de, 1re).

Niveau V bis

Sorties de la dernière classe du premier cycle de l'enseignement secondaire (3e), des 4e et 3^{e} technologiques, des cinquième et sixième années de Section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), ou de la formation professionnelle en Écoles

régionales d'enseignement adapté (EREA), ou abandon de la scolarité du second cycle court avant l'année terminale.

Niveau VI

Sorties du premier cycle du second degré et d'EREA avant la dernière classe (6e, 5e, 4e), des classes de formation pré professionnelle en un an de type SEGPA. Traditionnellement, les jeunes sortants sont considérés comme non qualifiés quand ils n'ont que le niveau VI ou V bis, et qualifiés à partir du niveau V.

Annexe 5
Les intercommunalités

L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est la forme la plus élaborée de coopération intercommunale. Il permet aux communes qui se regroupent en son sein de gérer en commun des équipements, des services publics, d'élaborer des projets de développement économique, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire à l'échelle plus vaste que celle d'une commune. Les communes transfèrent aux groupements des compétences, leur conférant le pouvoir décisionnel et le pouvoir exécutif au titre des compétences déléguées. Certaines de ces compétences doivent être transférées obligatoirement, d'autres de façon optionnelle. Pour l'exercice de ces compétences, les communes transfèrent à l'EPCI une partie de leur fiscalité. La loi du 12 juillet 1999 donne une nouvelle cohérence à l'articulation des EPCI à fiscalité propre. Selon l'importance de la population regroupée, peuvent être créées des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes.

Depuis l'adoption de la réforme territoriale de 2010 (art. L5210-1-1 du code général des collectivités territoriales), sont des établissements publics de coopération intercommunale :

- les syndicats de communes (créés par la loi du 22 mars 1890) ;
- les communautés de communes (créées par la loi du 6 février 1992) ;

  La communauté de communes regroupe plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Cette double condition n'est pas exigée pour les communautés de communes nées avant la loi du 12 juillet 1999. Elle associe des communes au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Elle exerce, aux lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires et des compétences optionnelles, ainsi que des compétences supplémentaires que les communes lui transfèrent.

- les communautés urbaines (créées par la loi du 31 décembre 1966) ;

  La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants. Les premières communautés urbaines (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) ont été créées par la loi du 31 décembre 1966. Aujourd'hui, il en existe 16 : aux quatre initiales se sont ajoutés Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans, Alençon, Arras, Nancy, Nantes, Marseille, Toulouse et Nice. Elles constituent les EPCI à fiscalité propre les plus intégrés. Elles sont créées sans limitation de durée ni possibilité de retrait pour leurs communes membres. La loi du 12 juillet 1999 a instauré une fiscalité unique.

La communauté urbaine exerce les compétences qui lui sont transférées aux lieu et place des communes membres. Certaines des compétences sont obligatoires :

- aménagement et développement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- équilibre social de l'habitat ;
- politique de la ville ;
- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- politique du cadre de vie ;
- gestion des services d'intérêt collectif.

D'autres sont transférées sur décision des conseils municipaux.

- les communautés d'agglomération (créées par la loi du 12 juillet 1999) ;

  La communauté d'agglomération est un EPCI qui remplace la communauté de ville et qui regroupe plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Visant les zones urbaines, la communauté d'agglomération doit former, lors de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants. Ce seuil n'est toutefois pas exigé lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département. Elle dispose de compétences obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique, équilibre social de l'habitat, politique de la ville) et de compétences optionnelles qu'elle est libre de déterminer. Elle peut en outre exercer des compétences que les communes lui transfèrent. Le conseil de communauté peut aussi définir des compétences qui sont "d'intérêt communautaire", afin d'élargir le champ d'intervention de la communauté.

- les syndicats d'agglomération nouvelle (créés par la loi du 13 juillet 1983) ;
- les métropoles (créées par la loi du 16 décembre 2010).

Les Pays

Un pays est un territoire de projet caractérisé par une "cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale ; un lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations... autour d'un projet commun de développement ; un niveau privilégié de partenariat et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'État et de l'Europe en faveur du développement local.

La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 encadre la procédure de constitution d'un pays. Les communes et groupements concernés, élaborent, en association avec un conseil de développement, le projet de développement durable du pays. Ils délibèrent pour approuver le projet et le périmètre du pays. C'est l'accord des élus sur le projet commun qui fonde le pays. Le périmètre du pays est donc le résultat du projet et non un préalable.

L’organisme de gestion du Pays est selon les cas : une association (association), un syndicat mixte (SM), un Groupement d'intérêt public (GIP), ou un EPCI à fiscalité propre ou non.

(Source : DATAR,
http://zonages.territoires.gouv.fr/zonages/p5_glossaire.php#zonage_11)

Annexe 6

Le service public régional de formation permanente et d'apprentissage (SPRFPA) en Provence – Alpes – Côte d'Azur, 2010

(Source : Conseil régional PACA)

« Les orientations fixées par la Région PACA pour conduire et mettre en œuvre sa politique de formation professionnelle et d'apprentissage réaffirment comme principe essentiel la volonté de faciliter aux jeunes et aux adultes l'accès à une première qualification professionnelle et à la formation tout au long de la vie, en prenant en compte leurs aspirations et en s'appuyant sur leur autonomie et leur prise de responsabilité.

Pour ce faire, la Région a mis en place un Service public régional de formation permanente et d'apprentissage, qualifié en service social d'intérêt général (SSIG) par délibération n° 09-332 du Conseil régional en date du 7 décembre 2009, qui entend promouvoir les principes de solidarité, de proximité, de gratuité, de continuité et de lutte contre les discrimination. Il s'articule autour de plusieurs orientations majeures :

- permettre à tous d'accéder à une première qualification,
- poursuivre et accentuer la démarche de territorialisation,
- participer à la structuration de l'offre de formation,
- reconnaître la place centrale des usagers.

Le service public régional de formation permanente et d'apprentissage prend appui sur des dispositifs dénommés « espaces » qui s'articulent entre eux.

LES E.T.A.I.O.P.

Les espaces territoriaux d'accompagnement, d'information et d'orientation professionnelle ont pour but l'accompagnement des personnes dans :

- leur démarche d'information, d'orientation et d'élaboration de projet d'insertion sociale et professionnelle
- la conduite de leur parcours de formation et de validation des acquis de la formation et de l'expérience.

Au sein des ETAIOP, le service d'orientation professionnelle (SEDOP) concerne prioritairement les jeunes de moins de 26 ans en difficulté d'insertion et les adultes sans qualification professionnelle de niveau V ou IV. Il peut accueillir et conseiller également des jeunes et des adultes salariés à temps partiel dans le cadre de leur recherche d'amélioration de leur situation professionnelle. Le SEDOP accueille également tous types de publics demandeurs d'information, notamment sur la VAE.

Le SEDOP vise les objectifs suivants :

- analyser les situations individuelles en identifiant les aptitudes, potentiels et acquis, en évaluant les compétences et en repérant les freins et atouts pour l'action,
- développer la connaissance des métiers, des formations et de l'environnement socio-économique,

- favoriser la construction d'un projet professionnel en faisant le point sur le parcours de la personne, en identifiant et en facilitant la mise en place d'activités et des pistes d'action permettant sa mise en œuvre.

L'accès aux activités du SEDOP se fait sur prescription formalisée de la Mission locale, de Pôle emploi ou de Cap emploi. Cette prescription devra être inscrite dans le contrat d'accès à la qualification (CAQ).

LES E.T.A.P.S.

Les espaces territoriaux d'accès aux premiers savoirs visent l'acquisition des savoirs généraux mais aussi ceux de la langue française, langue seconde, selon les besoins des personnes concernées, ainsi que le développement de la culture générale et de la connaissance de l'environnement social, économique, institutionnel, dans la perspective d'accès à une qualification professionnelle, à l'emploi et à l'éducation permanente.

Ils s'adressent :

- pour la première modalité (modalité 1) : aux jeunes de 16 à 26 ans non qualifiés et sans emploi. Cette prescription devra être inscrite dans le CAQ. Sur cette modalité, la formation se déroule à temps plein, soit 35 heures par semaine et ouvre droit à rémunération pour les stagiaires de la formation professionnelle continue ;
- pour la deuxième modalité (modalité 2) : aux demandeurs d'emploi adultes, salariés, jeunes et adultes en emploi précaire (CDD, intérim, temps partiel,…). Sur cette modalité, la formation se déroule à temps partiel à raison d'un minimum de 10 heures par semaine.

LES E.T.A.Q.

Les espaces territoriaux d'accès à la qualification visent la préparation à une certification reconnue, l'acquisition d'un premier niveau de qualification ou encore l'acquisition d'une nouvelle qualification ainsi que le développement de compétences professionnelles complémentaires en vue d'une intégration professionnelle durable.

Il comprend trois types de formations :

- Les formations pré-qualifiantes :

Elles visent, dans un domaine de spécialités, une famille de métiers ou des métiers différents mais aux compétences transversales communes :

- l'acquisition des aptitudes et savoirs techniques et technologiques préparant à l'accès à une qualification professionnelle ciblée ;
- la découverte de la branche, du secteur ou du métier visés et leurs conditions spécifiques.

Elles concernent les jeunes de 16 à 25 ans et les adultes sans emploi et sans qualification, qui ne possèdent pas les pré-requis pour accéder à une formation qualifiante ou à un emploi.

Leur durée n'excède pas 455 h.

L'accès aux formations pré-qualifiantes se fait sur prescription formalisée de la Mission locale, de Pôle emploi ou de Cap emploi. Cette prescription devra être inscrite dans le CAQ.

- Les formations qualifiantes :

Elles peuvent se préparer par la voie de l'apprentissage ou de la formation professionnelle et visent l'obtention d'une certification professionnelle (diplôme, titre ou certificat, de niveau V à II).

Par l'apprentissage, elles concernent exclusivement les jeunes de 16 à 25 ans. Elles font l'objet d'un catalogue spécifique.

Par la formation professionnelle, elles concernent prioritairement les jeunes de 16 à 25 ans et les adultes sans emploi et sans qualification professionnelle.

- pour les formations qualifiantes menant à un métier, réalisées par l'AFPA, selon le niveau des acquis du stagiaire relevant des domaines généraux et sa connaissance du métier, une formation préparatoire à la formation qualifiante peut-être nécessaire. Les actions de formations « préparatoires » ne comprennent pas les domaines généraux (français, mathématiques, histoire-géographie). La liste des formations préparatoires figure au début de chaque domaine professionnel ;
- l'accès aux formations qualifiantes suivies dans le cadre de la formation professionnelle se fait sur prescription formalisée de la Mission locale, de Pôle emploi, ou de Cap emploi. Cette dernière prescription doit être inscrite dans le CAQ.

- Les formations professionnalisantes :

Elles visent l'acquisition de connaissances et compétences ciblées (dans une branche ou un secteur professionnel ou des domaines de connaissances transversales – langues étrangères, informatique-bureautique,…), complémentaires à une qualification déjà acquise, correspondant à des emplois identifiés.

Elles concernent prioritairement les jeunes de 16 à 25 ans et les adultes demandeurs d'emploi, déjà titulaires d'un diplôme.

Leur durée n'excède pas 400h.

L'accès aux formations professionnalisantes se fait sur prescription formalisée de la Mission locale, de Pôle emploi ou de CAP emploi. Cette prescription devra être inscrite dans le CAQ.

LES E.O.E.P.

Les espaces ouverts d'éducation permanente visent la mise en œuvre du droit à l'éducation permanente : accès aux savoirs, à la culture, entretien des connaissances acquises antérieurement ou acquisition de connaissances nouvelles, permettant une meilleure compréhension du monde environnant et une participation citoyenne ».

Annexe 7
L'« ex » Crédit formation individualisé (CFI)

Le CFI était un dispositif d'action du Ministère de l'emploi qui a démarré en 1989 par quelques expérimentations puis a été généralisé par une circulaire ministérielle en mai 1990. Il a fonctionné jusqu'au milieu des années 1990, la loi quinquennale ayant contribué à sa suppression.

Il avait pour objectif de proposer aux jeunes de moins de 26 ans sorti du système éducatif sans diplôme, l'accès à une qualification de niveau V et reposait sur l'idée d'offrir à chacun une « seconde chance ». Le dispositif était fondé sur la notion de parcours et mettait en œuvre les principes de l'individualisation dans un esprit de proximité, idées développées au début des années 1980 par Bertrand Schwartz et Jacques Delors.

Ces dispositifs étaient organisés autour de deux composantes : d'un côté les formations dites pré-qualifiantes - qui concernaient le plus de jeunes et qui étaient mises en œuvre par de nombreux organismes de formation – permettant d'acquérir les connaissances requises *a minima* pour entrer en formation qualifiante ; d'un autre côté, les formations qualifiantes elles-mêmes visant une certification diplômante.

La circulaire du 29 mai 1990 (DE/DFP n° 90/2) organisait des « *zones de formation* » sur un niveau infra départemental pour lequel « *il parait logique de rechercher en premier lieu, une coïncidence avec l'arrondissement ou le bassin d'emploi afin de parvenir à un espace cohérent sur le plan économique* ». Un « groupe opérationnel de zone » (GOZ) avait été instauré sur chaque zone de formation, placé sous l'autorité du Préfet du département et réunissant les partenaires socioéconomiques, les opérateurs (organismes d'accueil, de bilan, de formation), les services de l'État (dont les ministères certificateurs) afin de coopérer à la mise en œuvre du CFI. Chaque groupe était animé par un « *coordonnateur opérationnel de zone* » (COZ). 400 postes furent créés sur les 400 bassins d'emploi. Le secrétariat technique était assuré par un représentant de l'agence locale pour l'emploi. Le COZ était « *chargé d'assurer les liaisons entre les différents intervenants, de réguler la mobilisation des moyens de formation en fonction des besoins liés à l'avancement des parcours des jeunes et d'assister le Préfet de département ou son représentant, notamment en animant le groupe opérationnel de zone* ».

La circulaire DE/DFP n° 92/04 du 27 février 1992 relative à « *la mise en œuvre de la politique de formation et d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi jeunes et adultes dans le cadre du bassin d'emploi* » introduisait deux principes de territorialisation : le diagnostic fin des besoins locaux dans le champ de la formation et la programmation de l'action à travers un plan d'action local (PAL) annuel en matière de qualification des jeunes. Il s'agissait d'un plan-projet puisque la programmation des

actions restait au niveau du département. Par cette même circulaire, les coordonnateurs sont devenus des « coordonnateurs emploi-formation » et les groupes opérationnels de zone sont devenus des « comités locaux emploi-formation (CLEF). Leurs missions étaient élargies au public adulte. Ils ont ensuite été placés sous l'autorité du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) à l'occasion de la restructuration des services déconcentrés de l'État à partir de 1995[365].

Le CLEF, présidé par le Préfet, se composait d'un représentant du Recteur, du DDTEFP, du responsable de l'ALE, du responsable de la structure pilote de l'accueil (Mission locale ou PAIO), un représentant des milieux socioéconomiques et une représentation d'élus non déterminée *a priori*. Dans le cadre du CLEF, la concertation entre l'administration, les collectivités territoriales et les partenaires socioéconomiques locaux devait conduire à l'élaboration d'un plan d'action appuyé sur un diagnostic partagé des problèmes à résoudre dans le bassin d'emploi[366].

[365] Les délégations régionales à la formation professionnelle placées sous l'autorité des Préfets et les directions régionales du travail, placées sous la responsabilité du Ministre du travail, ont fusionné en 1995 en une direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP). Des échelons départementaux ont été créés, les DDTEFP.

[366] Source : Lindeperg G., 1999, *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne*, Rapport au Premier ministre, Paris.

Annexe 8 - Esquisse de sociogramme du territoire marseillais

(agrégation des figures du chapitre III)

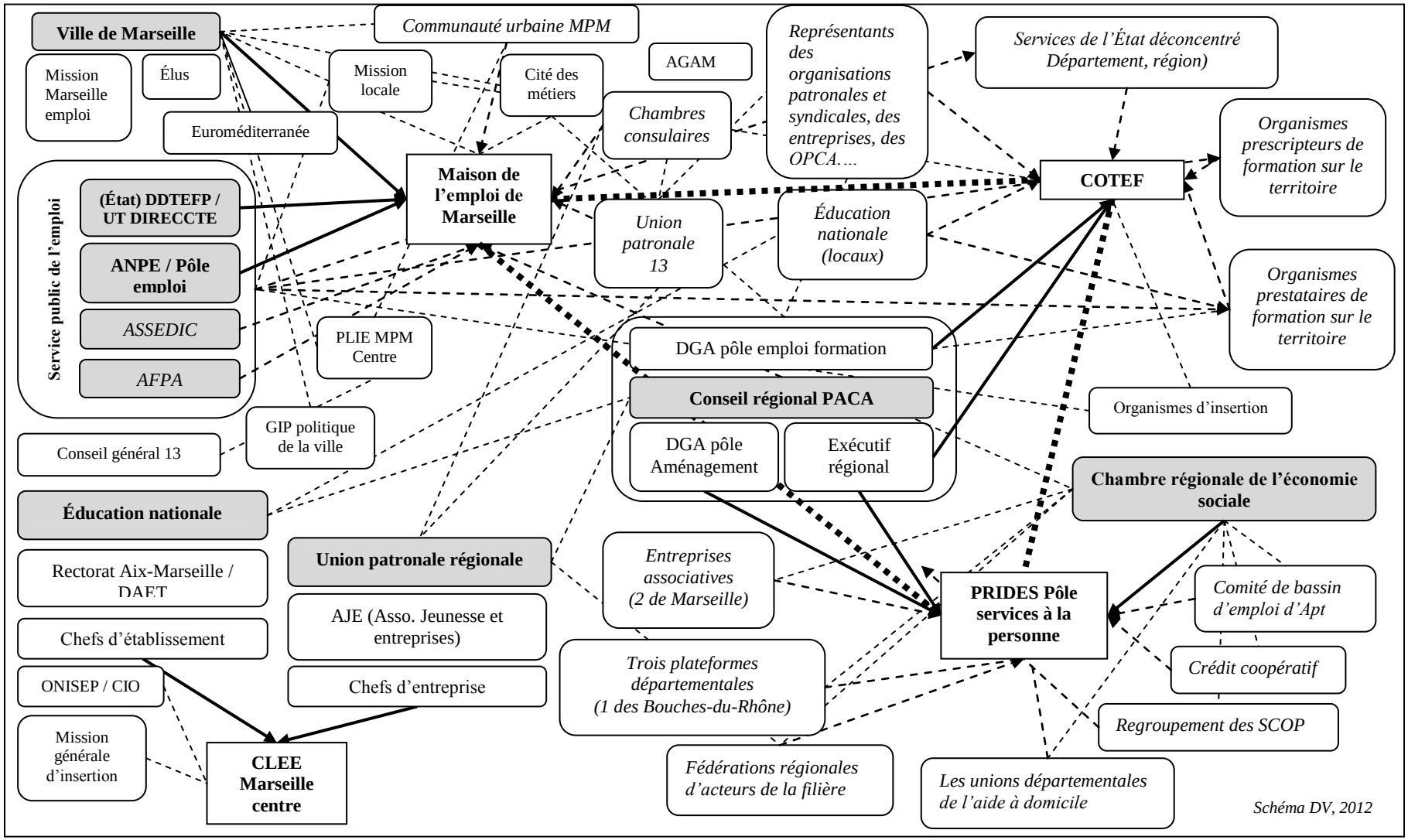


Table des matières

Sommaire **11**
Introduction générale **13**

PARTIE I. LA GENÈSE DES DISPOSITIFS LOCAUX DE COORDINATION : L'ÉMERGENCE DES « MODÈLES-TYPES » **37**

Chapitre I. Formation, emploi et développement économique en région : l'équation d'un nouvel espace fonctionnel ? **39**
1.1. La relation formation-emploi à l'épreuve de la décentralisation 43
1.1.1. La décentralisation à la française *43*
1.1.2. Rompre avec la sectorisation de l'action publique *47*
1.1.3. Reconfigurer des liens à l'échelle régionale mais aussi entre échelles *48*
1.1.4. Création de nouveaux acteurs et recomposition du leadership *49*
1.1.5. Le rôle structurant des connaissances *51*
1.2. Les prémices d'un nouvel « espace fonctionnel » formation, emploi et développement économique 55
1.2.1. Antériorité du « développement local » *56*
1.2.2. Les comités de bassin d'emploi (CBE) : le dialogue social local pour l'emploi et l'insertion par l'économique *58*
1.2.3. Les Missions locales : résoudre les problèmes des jeunes par l'action locale *61*
1.2.4. Les conseils de développement : quelle place pour la formation ? *63*
1.3. Des instruments régionaux pour tenter d'intégrer formation, emploi et développement économique 66
1.3.1. Les contrats d'objectifs territoriaux (COT) : former sans le local ? *67*
1.3.2. Le schéma régional de développement économique (SRDE) : inclure l'emploi et de ce fait, la formation *70*
1.4. Des espaces fonctionnels sur des territoires emboîtés : à chacun son aire de jeu 73
1.4.1. Les territoires de l'action publique : le poids de l'histoire *74*
1.4.1.1. Hétérogénéité des territoires d'action au sein du service public de l'emploi *74*

1.4.1.2. Les territoires de l'Éducation nationale : l'académie, le lycée, le bassin, la zone d'éducation prioritaire (ZEP).....76
1.4.1.3. Le programme régional de formation : un outil de gestion à l'origine de territoires d'action.....79
1.4.1.4. Les partenaires sociaux : à la peine face aux enjeux territoriaux.....82
1.4.2. Les nécessités de la coordination : primauté à l'échelle régionale.....84
1.4.2.1. Incomplétude de la coordination et juxtaposition instrumentale.....85
1.4.2.2. Le rôle intégrateur des acteurs chargés de mobiliser la connaissance.....91

Chapitre II. Quatre initiatives pour favoriser la coordination locale 95
2.1. Réappropriation par l'État d'expériences locales : les maisons de l'emploi (MDE) 98
2.1.1. « Modèles » scandinaves et MDE de « première génération ».....99
2.1.2. De fortes contraintes pour la transposition des expériences.....105
2.1.3. Une conversion institutionnelle avec retour d'un État surplombant...106
2.1.4. Une procédure par appel à projets.....109
2.2. Réappropriation par la Région d'un dispositif national : les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) 112
2.2.1. Clusters, districts industriels, technopôles, système productifs locaux, pôles de compétitivité à l'épreuve d'une action publique multi niveaux.....113
2.2.2. Promouvoir le « travail en grappes » sous une forme spécifique au Conseil régional.....117
2.2.3.. Une procédure lancée par appel à projets « fléché ».....124
2.3. La décentralisation et le droit à l'expérimentation : le comité territorial éducation et formation (COTEF).....126
2.3.1. La volonté de renforcer une action publique régionale de proximité...128
2.3.2. Entre rêve et réalité : la difficulté de l'expérimentation.....131
2.3.3. Un cadre d'intervention souple et spécifique.....138
2.4. La déconcentration et le droit à l'expérimentation : le comité local école entreprise (CLEE) 141
2.4.1. La relation aux entreprises : difficile compromis entre centralisation et localisation.....141
2.4.2. Des expériences qui s'inscrivent dans la durée.....144
2.4.3. Peu de nouveauté pour « l'expérience » d'Aix-Marseille.....146
2.5. La coordination par un acteur : condition ou objectif d'un dispositif local ? ...150

PARTIE II. LA DIFFUSION TERRITORIALE ET LES USAGES DES DISPOSITIFS LOCAUX DE COORDINATION 161

Chapitre III. L'appropriation locale des quatre initiatives : une comparaison au sein de l'espace marseillais 163

3.1. Marseille : sa MDE, son COTEF, ses PRIDES et ses CLEE 165

3.1.1. Marseille et l'emploi : un lien difficile à établir 166

3.1.1.1. La faiblesse des engagements 166

3.1.1.2. La reprise en main par l'État : naissance d'une dynamique 170

3.1.1.3. Une sélection d'acteurs regroupés dans une « équipe territoriale ». 171

3.1.1.4. Un diagnostic pour faire émerger des enjeux pour le territoire 172

3.1.2. Une maison de l'emploi pour « fédérer » 174

3.1.2.1. La constitution d'un noyau dur « technique » 175

3.1.2.2. Construire un scénario et installer un portage politique 175

3.1.2.3. Des freins : entre rivalités locales et contingences nationales 178

3.1.2.4. L'aboutissement : trois ans et six mois plus tard 179

3.1.3. Le PPRIDES Pôle services à la personne à Marseille : de la difficulté à croiser territoire et secteur d'activité 182

3.1.3.1. Un terrain favorable 182

3.1.3.2. Le jeu s'est déroulé ailleurs… 184

3.1.3.3. Un croisement difficile entre territoire et filière 186

3.1.4. Le double jeu du COTEF 187

3.1.4.1. À la rencontre de « tous les acteurs concernés » 189

3.1.4.2. Les ressources cognitives mobilisées : régionales et locales 191

3.1.4.3. Des freins : entre tensions inter institutionnelles et flou opérationnel 193

3.1.4.4. Forum et instrument de territorialisation 194

3.1.5. Pour un CLEE : quelle alliance entre le patronat et l'Éducation nationale ? 197

3.1.5.1. Une coordination académique, une animation déconcentrée 198

3.1.5.2. La situation à Marseille 199

3.1.5.3. Des freins : peu de relais dans les milieux économiques et associatifs 200

3.1.5.4. Se constituer un carnet d'adresses 201

3.2. Agir ensemble : la coordination en question(s) 204

3.2.1. Variations sur le « développement de l'accès à l'emploi » 205

3.2.2. Le diagnostic comme outil de coordination 211

3.2.3. De nouvelles hiérarchies chez les acteurs ? 215

Chapitre IV. Les usages des dispositifs locaux de coordination : jeux de rôles et scènes d'action 223
4.1. Être acteur dans un dispositif local de coordination 226
4.1.1. La figure du représentant : la construction d'un modèle de « représentant-professionnel » 226
4.1.1.1. Être ou ne pas être du territoire 226
4.1.1.2. Être ou ne pas être « de l'espace fonctionnel » 229
4.1.2. La figure du technicien : vers la fin des « métiers flous » ? 231
4.1.2.1. Le statut d'emploi : être ou ne pas être de la « maison-mère » 232
4.1.2.2. Le parcours professionnel : être ou ne pas être expérimenté 236
4.1.3. Le recours au savoir expert : un marché en émergence ? 237
4.1.3.1. Apporteurs de savoir sur le territoire ou sur la filière 232
4.1.3.2. Accompagnateurs du processus de changement 239
4.2. Les registres d'action des dispositifs locaux : mobiliser et optimiser les ressources 242
4.2.1. Développer le partenariat local : la politique du nombre 242
4.2.1.1. Instaurer un droit d'entrée 243
4.2.1.2. Laisser « ouverts » les espaces 245
4.2.1.3. Des freins : l'exemple de la représentation des partenaires sociaux 243
4.2.2. Agir dans le cadre d'un dispositif local de coordination 250
4.2.2.1. Révéler des problèmes locaux : un préalable à l'action 251
4.2.2.2. Coopérer ou agir en complémentarité 254
a) Sur l'agenda des CLEE : toute action locale de nature à rapprocher écoles et entreprises 254
b) Pour les PRIDES : de fortes incitations à agir dans la coopération 256
c) Le COTEF : un faiseur d'ambiance 259
d) MDE : animateur de réseau et amplificateur d'actions 261
4.2.2.3. Gagner en légitimité 263
a) S'appuyer sur les savoirs experts 265
b) Valoriser ses productions : la communication « promotion » 269
c) Piloter autrement : de nouvelles formes de participation 272
d) MDE : animateur de réseau et amplificateur d'actions 261
4.3. Réviser les règles constitutives : une intervention des promoteurs 275
4.3.1. Réviser les règles pour gagner en légitimité : le cas des MDE 276
4.3.1.1. Un foisonnement de rapports pour effacer une suspicion de concurrence 277

4.3.1.2. Un nouveau cahier des charges pour « protéger » l'opérateur unique *279*
4.3.2. Poursuivre l'expérimentation sous condition de révision : les COTEF 281
4.3.3. Continuité sans changement *285*

Conclusion générale 291

Bibliographie **305**
Lexique des sigles **337**
Glossaire **345**
Liste des encadrés **349**
Liste des figures **351**
Liste des tableaux **353**

Annexes **355**
1. L'observatoire régional des métiers 357
2. Recueil des données 359
2.1. Entretiens individuels *359*
2.2. Entretiens collectifs *361*
2.3. Observation directe *362*
2.4. Séminaires, colloques, journées d'études (locales, nationales et internationales) *363*
2.5. Ressources documentaires (documents de travail, comptes rendus, publications, divers) *363*
2.6. Principaux sites internet *370*
3. Liste des dispositifs locaux en PACA 371
4. Les niveaux de formation 373
5. Les intercommunalités 375
6. Le service public régional de formation permanente et d'apprentissage en région PACA (SPRFPA) 379
7. L' « ex » crédit formation individualisé (CFI) 383
8. Esquisse de sociogramme du territoire marseillais 385

Table des matières **387**