



Association de Science Régionale
De Langue Française

XLI^e colloque de l'ASRDLF



DIJON

5, 6 et 7 septembre 2005

TITRE DE LA COMMUNICATION

Quel territoire de formation pour développer une gouvernance adaptée ?

André GIFFARD, Christine GUEGNARD, Frédéric PERRIER-CORNET

Institut de recherche sur l'Éducation
Sociologie et Économie de l'Éducation
Iredu-CNRS
Pôle AAFE, esplanade Erasme
21065 Dijon

andre.giffard@u-bourgogne.fr
christine.guegnard@u-bourgogne.fr
frederic.perrier@dr-bourg.travail.gouv.fr

Résumé : *Faire figurer ici un résumé court, 10 lignes maxi.*

Le transfert de compétences en matière de formation professionnelle initiale et continue, engagé depuis 1983, a entraîné de nouvelles répartitions du rôle des acteurs et incite à s'interroger sur l'espace géographique le mieux adapté pour répondre aux problématiques posées. La zone d'emploi représente-t-elle le territoire pertinent pour l'analyse de la relation formation-emploi ? De quel type de gouvernance la zone d'emploi permet-elle l'émergence ? Existe-t-il des approches différenciées selon les différents niveaux d'éducation, pour la formation professionnelle initiale ou la formation continue ?

Mots clés : *formation, emploi, insertion, gouvernance, territoire, Bourgogne*

Abstract : *10 lignes maxi.*

The transfer of competencies in matters of initial and continuing vocational training, engaged since 1983, carried away new roles for actors and incites to examine the most appropriate geographical territory. Is the employment area the relevant territory to analyse the relationship between training and employment? Which type of governance does the employment area promote? Are there various approaches according to the different levels of education, to the initial vocational training or continuing training?

Key-words : *training, employment, school-to-work transition, governance, territory, Burgundy*

Classification : JEL

Quel territoire de formation pour développer une gouvernance adaptée ?

INTRODUCTION

Le transfert de compétences en matière de formation professionnelle initiale et continue, engagé depuis 1983, a entraîné de nouvelles répartitions du rôle des acteurs¹. Dans un premier temps, et de manière schématique, revient à l'État la responsabilité des contenus (gestion du personnel, des formations), aux collectivités locales, la région pour les lycées, celle des contenants (construction, équipement, matériel). Mais parallèlement, par l'institution d'un Schéma Prévisionnel des Formations (1986), le législateur a transféré d'importantes responsabilités en matière de programmation aux collectivités, en particulier aux régions. La loi quinquennale (1993) et celle relative aux libertés et responsabilités locales (2004) ont réaffirmé la responsabilité des régions dans l'élaboration des documents de planification scolaire au moyen du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF). L'ensemble des textes de loi témoigne de la volonté d'instaurer un système de compétences partagées qui nécessitent, pour leur mise en œuvre cohérente, que s'établissent des coopérations entre l'État, ses services déconcentrés, et les collectivités territoriales. Ainsi, les textes obligent, ou incitent parfois, l'établissement de procédures de consultations multiples et complexes.

Les compétences du Conseil régional se sont accrues lorsqu'il est devenu un animateur des débats régionaux dont une des missions est de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation. Il est ainsi amené à partager "le pouvoir" avec une pluralité d'acteurs publics ou privés, institutionnels ou associatifs ; cela le conduit à coopérer avec l'ensemble des acteurs ou, autrement dit, à ne pas gouverner mais à assurer la gouvernance du territoire, à réguler un pouvoir partagé dans un espace donné (Giffard, Guégnard, 2003). Le terme de "nouvelle gestion publique" avec des principes de transparence et d'arbitrage est associé à cette démarche.

L'ensemble de ces évolutions amène non seulement certains acteurs à jouer un rôle nouveau ou renouvelé, à développer plus particulièrement certaines fonctions, mais aussi à s'interroger sur l'espace géographique le mieux adapté pour répondre aux problématiques posées. À ce titre, la zone d'emploi représente-t-elle le territoire pertinent pour l'analyse de la relation formation emploi ? Est-elle une aire géographique opportune de mise en œuvre d'une politique emploi-formation ? Existe-t-il des approches différenciées selon les différents niveaux d'éducation, pour la formation professionnelle initiale ou la formation continue ?

La notion de territoire à laquelle nous nous référons est celle qui est la plus communément admise (dictionnaire Petit Robert) : il s'agit de "*l'étendue de la surface terrestre sur laquelle vit un groupe humain ; étendue de pays sur laquelle s'exerce une autorité, une juridiction*". En ce sens, "*Le territoire est une construction sociale porteuse de dynamique et n'est plus seulement un découpage*" (Bel, 1996).

Notre réflexion sera articulée selon deux axes : le premier discutera l'hypothèse selon laquelle la zone d'emploi représente un territoire pertinent pour l'analyse de la relation formation-emploi. Le second s'interrogera sur le fait de savoir si la zone d'emploi favorise le renouvellement du mode de coordination et de régulation entre acteurs et fournit les éléments d'une nouvelle gouvernance.

¹ Le terme acteur désigne "*toute personne qui prend une part active, joue un rôle important*" (dictionnaire Petit Robert).

I. La zone d'emploi, un territoire d'analyse pertinent

Notre premier questionnement porte sur la zone d'emploi comme territoire pertinent pour l'analyse de la relation formation emploi. La Bourgogne, à laquelle nous nous référons, est un espace morcelé avec 1 académie, 1 région, 4 départements, 18 zones d'emploi, 11 bassins de formation.

Rappelons que l'objectif principal de la construction des zones d'emploi est de déterminer un zonage pertinent pour analyser, dans un contexte de décentralisation, les problèmes d'emploi et de chômage à un niveau géographique plus fin que le département mais plus large que le canton. Cette décision s'est appuyée sur l'analyse des déplacements domicile-travail mais résulte aussi de compromis administratifs (respect des frontières régionales et départementales), économiques, et statistiques (dimensions suffisantes pour permettre des études statistiques fiables et une continuité statistique, *cf.* Insee, 1986). Depuis 1994, on dénombre 348 zones d'emploi en France et 18 en Bourgogne.

Dans le cas des bassins de formation, il s'agit d'une construction réalisée, dès 1988, par le rectorat de l'académie de Dijon. Il a construit 11 bassins de formation regroupant les 18 zones d'emploi. L'objectif était d'offrir une offre de formation la plus complète possible, équitable sur un espace d'une taille suffisante (vivier démographique), en regroupant l'action menée en formation initiale et continue par les différents établissements scolaires d'un même bassin. Ils représentent une unité d'animation essentiellement en matière éducative.

Afin de discuter de la pertinence de la zone d'emploi comme territoire formation-emploi, nous avons effectué un traitement spécifique de l'enquête du Céreq Génération 98, dans le but d'illustrer la mobilité géographique des jeunes selon ces divers critères géographiques². C'est le seul dispositif national et régional qui renseigne sur la situation professionnelle des jeunes trois ans après leur sortie de formation. Au printemps 2001, le Céreq a enquêté un échantillon de 54 000 jeunes sortant de formation initiale en 1998, de tous les niveaux et de toutes les spécialités de formation. En Bourgogne, près de 1 600 jeunes ont été interrogés. Parmi les jeunes qui ont terminé leur scolarité initiale, le tiers d'entre eux ont obtenu le niveau IV, 30 % sortent au niveau V, 19 % viennent de l'enseignement supérieur et, 8 % ont quitté l'école sans qualification (*cf.* tableau 1).

Tableau n°1 : Niveau de formation de sortants de Bourgogne

Niveau	Effectifs	%
I, II	2339	12
III	3418	17
IV	6527	33
V	5799	30
VI et Vbis	1578	8
Total	19661	100

Source : enquête Génération 98, Céreq

Nos investigations se focalisent sur les mobilités géographiques des primo-entrants sur le marché du travail en 2001. En effet, l'analyse des migrations liées à l'insertion reste peu développée actuellement, exception faite des sortants de l'enseignement supérieur (*cf.* Caro, 1994; Perret, Guégnard, 1997; Margirier, 2004).

² Nous tenons à remercier Christine Lecrenais du service statistique du rectorat de Dijon pour sa contribution.

Au regard de leur lieu de formation, sont pris en compte le lieu de résidence pour l'ensemble des jeunes trois ans après leur sortie, puis le lieu de travail pour les actifs occupés. La mobilité est ici repérée à partir des changements de zone. Trois ans après la fin de leurs études, 80 % des jeunes formés en Bourgogne résident toujours dans la région. Premiers constats : cette approche spatiale de la formation et de l'insertion des jeunes souligne l'importance des échelles d'analyse locale et une mobilité ou sédentarité des jeunes différenciée selon le niveau, le genre, la spécialité de formation.

1. Étudier et Vivre au pays

Trois ans après leur sortie du système éducatif, 71 % des jeunes habitent toujours dans leur zone de formation, 10 % résident dans une autre zone de Bourgogne et 19 % se trouvent hors de la région (cf. tableau 2). Ces chiffres globaux masque une réalité différenciée selon le niveau et le genre. Ainsi seulement 46 % des sortants de niveaux I et II contre 85 % des jeunes sans qualification ou de niveau V sont sédentaires, domiciliés dans la même zone de formation. Si près de 20 % habitent hors de leur région d'études, cela concerne 22 % des jeunes filles pour 16 % des jeunes gens. La mobilité de résidence augmente avec l'élévation du niveau de qualification. De fait, près de 42 % des jeunes de niveaux I et II vivent hors de la Bourgogne contre moins de 10 % des sortants de niveau V. La situation des jeunes de niveau IV se rapproche davantage des sortants de niveaux inférieurs que de ceux de niveau III. Ainsi, près des trois quarts résident encore dans leur zone d'études pour 85 % des jeunes de niveau V et 54 % des sortants de BTS ou DUT.

Tableau n°2 : Zone de fin d'études/Zone de résidence

	Sédentarité Zone	Autre zone Bourgogne	Mobilité hors région
Ensemble	71 %	10 %	19 %
Jeunes gens	76 %	8 %	16 %
Jeunes filles	67 %	11 %	22 %
Niveaux I, II	46 %	12 %	42 %
Niveau III	54 %	18 %	28 %
Niveau IV	74 %	10 %	16 %
Niveau V	85 %	6 %	9 %
Niveaux VI, Vbis	86 %	2 %	12 %

Source : enquête Génération 98, Céreq

Lecture : 76 % des jeunes gens habitent dans leur zone de formation trois ans après la sortie, 8 % sont dans une autre zone de Bourgogne et 16 % résident hors de Bourgogne.

L'approche bassin de formation/bassin de résidence donne les mêmes résultats (cf. tableau 3). Ces résultats issus de l'enquête Génération 98 se trouve confortés par d'autres sources, celles de l'Éducation nationale. Par exemple, dans une zone d'emploi comme celle de Montceau-Les-Mines, les jeunes scolarisés en formation professionnelle initiale de niveau IV résident pour 73 % d'entre eux à Montceau-Les-Mines, les autres habitant dans les zones périphériques. En général, les mobilités sont davantage le fait de jeunes qui suivent des études longues. Ainsi, sur l'ensemble de la France, 93 % des jeunes ont résidé dans la même zone toute leur scolarité secondaire (Grelet, 2004).

Tableau n°3 : Bassin de fin d'études/Bassin de résidence

	Sédentarité Bassin	Autre bassin Bourgogne	Mobilité hors région
Ensemble	72 %	9 %	19 %
Jeunes gens	76 %	8 %	16 %
Jeunes filles	68 %	10 %	22 %
Niveaux I, II	46 %	11 %	42 %
Niveau III	57 %	15 %	28 %
Niveau IV	75 %	8 %	16 %
Niveau V	85 %	6 %	9 %
Niveaux VI, Vbis	86 %	2 %	12 %

Source : enquête Génération 98, Céreq

2. Travailler et Habiter au pays

Les mobilités des jeunes s'intensifient une fois entrés dans la vie active. Trois ans après leur sortie du système éducatif, plus de la moitié des jeunes (53 %) exercent une activité dans leur zone de formation, 17 % travaillent dans une autre zone de la région et 30 % occupent un emploi hors de Bourgogne (cf. tableau 4). Une césure apparaît bien entre les niveaux III et IV. En effet, les liens lieux de formation, de résidence et d'emploi des jeunes de niveau IV se rapprochent davantage des sortants de niveaux inférieurs. Ainsi, près de 57 % d'entre eux travaillent dans leur zone d'études pour 62 % des jeunes de niveau V et 44 % des sortants de BTS ou DUT.

Tableau n°4 : Zone de fin d'études/Zone de travail

	Sédentarité Zone	Autre zone Bourgogne	Mobilité hors région
Ensemble	53 %	17 %	30 %
Jeunes gens	54 %	18 %	28 %
Jeunes filles	52 %	17 %	31 %
Niveaux I, II	31 %	16 %	53 %
Niveau III	44 %	23 %	33 %
Niveau IV	57 %	17 %	26 %
Niveau V	62 %	16 %	22 %
Niveaux VI, Vbis	64 %	6 %	30 %

Source : enquête Génération 98, Céreq

La mobilité d'emploi augmente avec l'élévation du niveau de qualification, le marché du travail des plus diplômés étant souvent national. Plus de la moitié des jeunes issus de l'enseignement supérieur travaillent et résident hors de la Bourgogne pour moins du quart des sortants de niveau V. Il est intéressant de souligner que les sortants des spécialités tertiaires, ou de formations générales, plus souvent des jeunes filles, migrent davantage pour occuper un emploi (34 %). Ces formé-es ont tendance à partir de la Bourgogne, région plus industrialisée et plus agricole que la moyenne nationale. En corollaire, les jeunes issus des formations de la production sont sédentaires dans leur zone d'emploi : 57 % se sont formés, travaillent et habitent toujours dans le même territoire, le quart sont partis de la région (cf. tableau 6).

Les jeunes des niveaux VI, V et IV sont captifs de leur zone à près de 60 %. Une mobilité restreinte apparaît nettement entre domicile, lieu de formation, lieu de travail qui ne dépasse pas la zone d'emploi, et ceci est vrai même dans des petites zones. À la demande de formation se trouve en écho la recherche d'emploi. Pour ces populations, il existe un lien étroit entre l'endroit où le jeune habite, où il se forme, où il cherche un travail. L'offre de formation a un rôle déterminant.

Tableau n°5 : Bassin de fin d'études/Bassin de travail

	Sédentarité Zone	Autre zone Bourgogne	Mobilité hors région
Ensemble	57 %	13 %	30 %
Jeunes gens	58 %	14 %	28 %
Jeunes filles	56 %	13 %	31 %
Niveaux I, II	32 %	15 %	53 %
Niveau III	48 %	19 %	33 %
Niveau IV	61 %	13 %	26 %
Niveau V	67 %	11 %	22 %
Niveaux VI, Vbis	66 %	4 %	30 %

Source : enquête Génération 98, Céreq

Tableau n°6 : Zone de fin d'études/Zone de travail par domaine de formation

Formations	Sédentarité Zone	Autre zone Bourgogne	Mobilité hors région
Générales	49 %	17 %	34 %
Production	57 %	19 %	24 %
Services	51 %	16 %	34 %

Source : enquête Génération 98, Céreq

L'analyse souligne également un comportement différencié des jeunes selon le type de zone. En effet, 65 % des jeunes de zone urbaine³ trouvent un emploi sur leur lieu de formation contre 55 % des formés de zone rurale. De plus, les ruraux migrent davantage vers une zone urbaine de la région Bourgogne (19 %) que les urbains vers une zone rurale (4 %). Dans l'approche bassin de formation/bassin d'emploi, la part de jeunes stabilisés est plus importante, à hauteur de 57 %, du fait des regroupements de zones d'emploi.

En définitive, ces différentes observations attestent du fait que la zone d'emploi constitue, sous certaines réserves, un territoire *ad hoc* pour l'analyse de la relation formation-emploi, pour discuter de la pertinence d'une offre de formation. Aux dimensions économiques et sociales fondatrices de la zone d'emploi s'en ajoute une nouvelle, celle d'un possible territoire de référence pour la formation. Mais la pertinence du local ne se limite pas à cette seule dimension. Les évolutions contextuelles se traduisent par une complexité croissante de l'organisation sociale, par une mutation de l'État et de sa souveraineté, par l'apparition de nouveaux acteurs à un niveau infra-national. Le local est concerné par ces transformations. Notre propos sera de discuter une seconde hypothèse selon laquelle la zone d'emploi est devenue ou peut devenir un lieu favorable à l'émergence de nouveaux modes de coordination et de régulation entre acteurs de l'emploi et de la formation.

³ Les zones ont été partagées en deux types, rural ou urbain, selon la densité de la population. En Bourgogne 7 zones peuvent être considérées rurales sur les 18 zones d'emploi.

II. La zone d'emploi, un territoire propice à l'émergence de nouveaux modes de coordination et de régulation entre acteurs

Depuis une trentaine d'années, la persistance d'une crise structurelle de l'économie, la mise en œuvre des trois grandes étapes de la décentralisation et de la déconcentration, les effets de la complexification croissante de l'organisation sociale ont transformé la donne contextuelle. Ces évolutions ont modifié le statut du local :

- tout d'abord, il dispose d'une nouvelle fonction, celle de constituer un des lieux privilégiés de l'action publique qu'elle soit d'État ou des collectivités territoriales. La zone d'emploi est non seulement un territoire adapté à l'analyse, comme nous venons de le voir, mais elle est devenue un des espaces d'intervention de référence. La logique qui prévaut peut se résumer de la sorte : plus on s'approche du "terrain", plus la potentialité à résoudre les problèmes s'accroît.

- ensuite, elle facilite la réunion et le travail des agents économiques concernés par la vie et le développement local. Cette nécessité est d'autant plus forte qu'aucun des acteurs concernés, en particulier dans le champ emploi-formation, ne dispose de toutes les connaissances et des ressources nécessaires à la résolution de problèmes.

Notre hypothèse est de considérer que ce nouveau contexte favorise le renouvellement du mode de coordination et de régulation entre acteurs et qu'il fournit les éléments d'une nouvelle gouvernance. Pour autant, le territoire local/zone d'emploi contribue à l'émergence d'un modèle de gouvernance que l'on peut qualifier de limité. Nous illustrerons nos propos à partir d'une situation déterminée, celle de Cosne-sur-Loire. Nos conclusions générales s'appuieront principalement sur ce cas d'école mais également sur une autre expérience qui sera plus rapidement évoquée, celle de la construction du schéma directeur des formations professionnelles initiales du rectorat de l'académie de Dijon.

2. L'expérience de Cosne-sur-Loire

2.1. Territoire local de référence, objectifs et déroulement de l'opération

Situé au nord-ouest de la Bourgogne, l'espace concerné correspond à la zone d'emploi de Cosne-sur-Loire (au nord de la ville de Nevers), de l'arrondissement (sous-préfecture), de la zone Agence Locale pour l'Emploi (ALE). L'action se déroule sur la période 2000-2003. L'objectif est, au moyen d'une *"action territorialisée cohérente et partenariale, de prendre en compte de manière simultanée à la fois les besoins les plus urgents des entreprises et les populations disponibles de bas niveau de qualification⁴"*. Au moyen de *"l'accroissement de l'adéquation entre les ressources humaines et les besoins économiques"*, le but principal visé est de chercher à réduire l'écart entre offre et demande d'emplois et de fournir le capital humain nécessaire au développement économique de ce territoire.

La méthodologie d'analyse mise en œuvre pour le diagnostic est classique. Elle est fondée sur l'observation des écarts besoins/ressources. Pour ce, elle mobilise des outils statistiques fins et fiables en Bourgogne, en particulier ceux du ministère du Travail qui traitent de *"l'évolution globale de l'emploi, de l'évolution de la structure par qualification des emplois, du volume et du type de recrutement effectués depuis deux ans et du volume et de la nature des emplois recherchés par les demandeurs d'emploi"*.

⁴ Sont reproduits en "italique" les extraits de rapports d'études menés par la DRTEFP de Bourgogne.

L'étude met en évidence des tendances "lourdes qui affectent le territoire : une faible attractivité générale, une population jeune disponible peu nombreuse, une importante population de demandeurs d'emploi sans diplôme ou qualification reconnue". Elle insiste sur "les difficultés avérées de recrutement dans plusieurs secteurs depuis deux ans (inadaptation de la main-d'œuvre disponible au potentiel d'embauche) et souligne les tensions fortes que l'on peut observer sur un certain nombre de métiers repérés ainsi que l'inadaptation de l'appareil de formation".

Le plan d'action élaboré décline les deux constats du diagnostic :

- "agir pour les publics demandeurs d'emploi :

Compte tenu de la nature des publics visés (bas niveau de formation), de leur faible mobilité géographique, il est apparu nécessaire de délocaliser l'offre de service de l'ANPE et de l'AFPA pour assurer un contact au plus près des bénéficiaires potentiels ; par delà les actions permanente menée par le Service Public de l'Emploi (SPE) sur ce territoire, trois modules de stage (SIFE) financés sur une enveloppe spécifique ont pu être proposés aux populations de Prémery, La Charité (délocalisation d'une équipe AFPA de Nevers) et Cosne-sur-Loire (prise en charge par le GRETA-Éducation nationale).

- analyser les besoins des entreprises :

Au-delà du SPE, il est apparu nécessaire d'élargir la base des informations à mobiliser pour mieux anticiper les besoins du tissu économique local. Dans cette perspective a été décidée la mise en place d'un groupe dit de capteurs. Ce groupe s'est donné pour objectif une communication bimensuelle de toutes informations relatives à des projets ou des difficultés particulières dans le domaine de l'emploi ou de la formation permettant aux services concernés d'anticiper ou de multiplier leurs actions de prévention ou de traitement".

Les résultats immédiatement visibles de l'action pour les chômeurs de longue durée sont considérés par le ministère du Travail, dans un contexte local peu favorable, comme significatifs : en novembre 2000, 121 personnes ont été convoquées, 73 ont été reçues (les deux tiers étaient des femmes), 24 excusées (activité partielle) et 24 ne se sont pas présentées. L'accompagnement de projet professionnel (40 %), la formation (19 %), l'attente d'un entretien plus approfondi (33 %), des mesures d'accompagnement social (5 %) et la création d'entreprise représentent les principaux axes d'aide proposée aux demandeurs d'emploi.

2.2. L'émergence de nouvelles modalités de coordination et de régulation

2.2.1. Les termes d'une nouvelle mobilisation institutionnelle

La particularité de la démarche observée réside dans le fait que l'organisation institutionnelle traditionnelle du travail est modifiée. Habituellement, le niveau national fixe les grandes orientations et les priorités des politiques d'emploi et définit les outils d'intervention, le niveau régional s'intéressant à l'analyse socio-économique et à l'appui méthodologique pour garantir la cohérence de l'action territoriale, le niveau local se chargeant de la mise en œuvre et du pilotage de l'action locale.

Dans le cas présent, le schéma est le suivant : un acteur (député du département de la Nièvre) à la fois élu local et élu impliqué dans une politique de l'emploi nationale prend l'initiative de la démarche et formule une commande fortement problématisée (diagnostic local). Il s'adresse au ministère du Travail (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), qui mobilise à son tour le niveau régional (DRTEFP/SEPES). L'échelon administratif national lui demande à la fois de réaliser un diagnostic local sur la zone de Cosne-sur-Loire (mobilisation du système d'information et d'expertise), de formuler des recommandations et de définir un

accompagnement du diagnostic par l'action, en co-pilotant la démarche avec le niveau local (construction d'un plan d'action et suivi de sa mise en œuvre).

2.2.2. Une fonction de coordination nettement identifiée

Le mode de coordination et de régulation des institutions est clairement indiqué dès le début de l'opération : *"dans un territoire faiblement pourvu en moyens de formation, la recherche d'une plus value institutionnelle nécessitera l'identification des acteurs et des dispositifs existants. Un ambitieux projet de diversification de l'offre de formation est envisagé... Pour garantir une mise en œuvre opérationnelle et limiter les dérives ou leadership institutionnel, un comité de suivi co-piloté par la Sous-Préfecture et la DRTEFP est mis sur pied. C'est à lui qu'il reviendra de maintenir le lien et donc la cohérence d'action entre besoins des entreprises et formation des publics disponibles en recherche d'emploi."*

À l'occasion de la mise en place du groupe dit de "capteurs", l'élargissement du nombre d'acteurs impliqués est nettement affiché : *"outre les institutions habituellement chargées de la collecte d'informations auprès des entreprises, divers organismes publics et privés ont été associés... On citera pour mémoire la Chambre des métiers, la Chambre d'Agriculture, quatre lycées d'enseignement général ou professionnel par le biais de leur chef de travaux, deux entreprises de travail intérimaire, AGEFOS-PME, La SODIE chargée de la ré industrialisation du Val de Loire et la SAEM Loire et Nohain. L'intérêt de ce dispositif est d'accroître la réactivité de l'ensemble des partenaires impliqués dans la problématique chômage/formation/insertion/emploi. Après validation, les contributions de chacun (concernant tout événement lié à l'emploi ou la formation) sont mises à la disposition de tous les membres du groupe, ce qui devrait enrichir la connaissance collective des principaux acteurs du territoire."*

2.2.3. De quel type de gouvernance la zone d'emploi permet-elle l'émergence ?

Au-delà de cette présentation de l'originalité de l'action - recherche de Cosne-sur-Loire, notre propos sera de nous interroger sur l'apport/limite de cette expérience témoin dans la compréhension des modalités récentes de coordination qui émerge à l'échelon local. À quel modèle de gouvernance la mobilisation des acteurs locaux, dans le cas présent, renvoie-t-elle ?

À cette fin, nous nourrirons notre réflexion à l'aide du modèle d'analyse proposé par Jessop (1998). Il distingue trois modes de coordination entre systèmes institutionnels qui se partagent un pouvoir :

- la constitution de réseaux interpersonnels : *"individuellement, les acteurs mettent à profit leurs relations antérieures avec d'autres dans divers réseaux interpersonnels pour nouer un partenariat plus exclusif et plus ciblé. La limite à ce type d'organisation est le problème aigu de confiance au fur et à mesure qu'augmente le nombre des intervenants et/ou les enjeux matériels"*.

- la négociation inter organisationnelle : *"plus complexe, elle apparaît dans les cas où des organisations sont matériellement interdépendantes mais formellement autonomes. Chacune d'entre elles a la maîtrise de ses ressources et se trouve amenée à coordonner ses actions pour s'assurer d'un résultat commun jugé mutuellement profitable. La limite est liée aux difficultés de devoir à la fois maintenir une cohésion interne et de s'assurer de l'adaptabilité des différentes organisations. Elle est aussi de pouvoir combiner l'indépendance*

de chaque unité opérationnelle avec l'interdépendance matérielle, sociale... vis-à-vis des autres organisations".

- le pilotage inter systémique : outre le fait de mobiliser les réseaux interpersonnels et la négociation inter organisations, il s'appuie sur des partenariats qui traversent les frontières institutionnelles. Cela implique la compréhension mutuelle par le dialogue et repose sur un pluralisme authentique, et non pas sur la domination pure et simple d'un seul système, de ses codes opératoires ou de la logique du seul système dominant. Ces mécanismes peuvent aider à réunir un consensus autour de visions ou de missions qui servent de bases à des arrangements inter organisationnels plus spécifiques. La limite est liée à la problématique de la coordination mutuelle d'ordres institutionnels qui obéissent chacun à sa logique distinctive propre.

Au regard de cette typologie, l'action de Cosne-sur-Loire se situe à mi-chemin entre les modèles de gouvernance fondés sur les réseaux interpersonnels et la négociation interpersonnelle. L'initiative de la démarche se situe dans le cadre de réseaux interpersonnels : le député de la circonscription sollicite le ministère du Travail via un contact personnalisé, le délégué de la DGEFP, ce dernier mobilisant à son tour une ressource dont elle connaît la force de proposition, celle du SEPES (DRTEFP). Cette opération va dépasser le stade du réseau interpersonnel pour permettre le développement de nouveaux modes de coordination, que ce soit en termes de coopération (maintenir les liens, élargir le nombre d'acteurs impliqués...), de partenariat (GRETA/AFPA...) ou du début d'un partage de responsabilité (élaboration d'un PLIE, co-animation région /local...). À ce stade de la mise en oeuvre, nous entrons dans le champ de ce que Jessop appelle la négociation interpersonnelle.

Mais au-delà de ces premiers éléments en faveur du territoire zone d'emploi comme lieu propice à l'émergence de nouvelles modalités de coordination, il paraît opportun de nous interroger sur les possibilités qu'il offre, *in fine*, de favoriser le développement complet du modèle de négociation inter organisationnelle, ainsi que celui du pilotage inter systémique, dans sa totalité ?

Notre réponse est des plus nuancées. En effet, pour parvenir aux modèles de gouvernance les plus sophistiqués, il semble nécessaire que soient réunies plusieurs dimensions : les capacités d'action, de mise en oeuvre mais aussi celles d'élaboration, de conception. Et si la zone d'emploi réunit les deux premières, elle apparaît peu opérationnelle pour les deux dernières.

L'analyse de l'action recherche de Cosne-sur-Loire (dont la fonction est d'illustrer un ensemble de constats réalisé lors des activités menées dans le cadre du réseau OREF Bourgogne) fait ressortir trois éléments qui expliquent cette "incapacité relative" de la zone d'emploi.

Le premier est lié à la nature des engagements institutionnels. Dès lors qu'une structure locale ne dispose pas de possibles marges de manœuvre, il lui est difficile d'adhérer pleinement à une démarche collective. Ce cas de figure est illustré par les difficultés rencontrées par l'Agence locale pour l'emploi : les objectifs nationaux sont d'accueillir un maximum de personnes, alors que l'enjeu de la démarche locale est de privilégier un public, les chômeurs longue durée. Il en ressort que l'objectif quantitatif national n'est pas atteint alors que celui fixé localement l'est. Dans la mesure où l'activité de l'agence est évaluée selon les critères nationaux, le local se trouve contraint dans sa capacité d'action. Ses possibilités d'adaptation sont limitées, en particulier dans le champ des frontières institutionnelles qui peuvent être difficilement déplacées.

Le deuxième est relatif aux difficultés à assurer une continuité de l'action. Deux situations illustrent cette thématique. La première renvoie au problème de la durabilité : concrètement, il est fait allusion aux difficultés qui surgissent lorsque les représentants/acteurs de l'État obtiennent une mutation/promotion à la suite de deux années de présence, par exemple. Le nouvel arrivant est plus nourri des défis nationaux à relever que des enjeux locaux difficilement valorisables pour une carrière en construction. La seconde situation fait référence aux conséquences de l'arrêt ou de la moindre impulsion du national pour maintenir mobilisés ses représentants locaux. Par exemple, dans le cas de Cosne-sur-Loire, le départ du sous-préfet impliqué dans cette action par un successeur davantage intéressé par des préoccupations culturelles, a provoqué un certain relâchement de l'engagement des acteurs locaux de l'État.

Le troisième élément renvoie à un problème majeur, celui de la difficulté des acteurs locaux à concevoir, à mettre en perspective les informations fournies. Il est en effet apparu que les possibilités de collecte des informations, et surtout d'analyse de la complexité demeurent difficiles. Les personnes qui se sont impliquées dès le démarrage, se sont positionnées dans le champ de l'action et non de la problématisation. Plusieurs facteurs expliquent cet état de fait : manque de formation et de temps pour analyser les statistiques (les formations réalisées n'ont pas produit les résultats escomptés), difficultés à prendre du recul et avoir un point de vue (la vision d'ensemble qui est une des clefs de la compréhension, et à la suite, de la capacité à devenir force de propositions est difficilement maîtrisée et partagée). L'urgence des situations à traiter, l'absence de temps, la culture d'un certain pragmatisme réduisent la possibilité pour les acteurs locaux à synthétiser et mettre en perspective les réalités empiriquement constatées. Il paraît délicat de remédier cette situation : sauf exception, peu de structures locales pourront disposer des financements et de la logistique nécessaires à la collecte, à l'analyse et la capitalisation des informations utiles à la compréhension et à l'analyse des situations. Le local se situe plutôt dans le champ de la mise en œuvre et que celui de la conception, en tant que système opérationnel et finalisé permanent.

Afin d'enrichir ces premiers éléments de discussion sur le caractère faiblement sophistiqué du modèle de gouvernance locale, nous enrichissons notre réflexion en évoquant plus succinctement une seconde expérience, celle de la construction du schéma directeur des formations professionnelles initiales du rectorat de l'académie de Dijon.

3. La pratique du rectorat de l'académie de Dijon

Ainsi que nous l'avons déjà évoqué, les lois de décentralisation confèrent aux Conseils régionaux, en 1986, de nouvelles compétences pour les lycées, en particulier celle d'établir un schéma prévisionnel des formations. Afin d'organiser les discussions à venir avec le nouveau partenaire régional, le Rectorat décide d'élaborer un schéma directeur académique des formations initiales et à cette fin, de mettre en place une réflexion interne sur l'évolution souhaitée de la carte des formations professionnelles. Rappelons que l'Éducation nationale (en accord avec le Conseil régional) définit dès 1988 des bassins de formation qui sont constitués d'agrégats de zones d'emploi (18 zones d'emploi pour 11 bassins de formation). Depuis, les différents Recteurs qui se sont succédés ont tous sollicité à des degrés divers ce découpage territorial.

L'originalité de la démarche est clairement affichée (l'académie de Dijon est d'ailleurs considérée comme territoire expérimental en 1990-1992 par le ministère de l'Éducation nationale). Le principe de base mis en œuvre par les instances académiques est de solliciter les établissements scolaires dans chaque bassin de formation afin de connaître les besoins socio-économiques locaux (recensés par les chefs d'établissement), et par là même de

chercher à améliorer, en particulier, l'insertion professionnelle des jeunes. L'hypothèse formulée est de considérer que le local est en capacité de recueillir, de traiter les informations locales et de concevoir une offre pertinente au regard de cette analyse. L'enjeu territorial est clairement annoncé : il s'agit de dépasser les concurrences qui existent entre établissements, d'offrir une palette de spécialités de formation la plus large possible (égalité d'accès pour les individus), de raisonner à moyens constants (une ouverture de formation ne peut se faire que si une fermeture est envisagée...), de favoriser le développement économique local.

Conscient de la difficulté de l'exercice, le rectorat propose plusieurs outils de réflexion (par exemple avec le réseau OREF dont l'Éducation nationale est partie prenante, cf. "*Contribution à l'approche locale de l'emploi et de la formation*", février 1990). L'un d'entre eux retient plus particulièrement notre attention : la fiche récapitulative des évolutions souhaitées de l'offre de formation professionnelle locale.

Pour chaque domaine (spécialités de formation regroupées) et bassin de formation, un ensemble d'informations est recueilli :

- indicateur de l'offre potentielle (les capacités d'accueil existantes dans le bassin pour une spécialité donnée...),
- demande sociale (vœux des élèves, familles...),
- environnement socio-économique local,
- propositions et avis des corps d'inspection,
- propositions des établissements sur un territoire donné,
- existence d'un vivier (par exemple, disposer d'un nombre suffisant de jeunes en BEP pour une poursuite d'étude en baccalauréat professionnel).

L'usage de cette fiche récapitulative (une centaine a été élaborée) témoigne de la nature de la contribution locale à la réflexion académique. Les pistes d'évolution de l'offre de formation de la part des chefs d'établissement se sont construites ainsi : proposer une nouvelle formation en fonction des objectifs nationaux (développement du baccalauréat professionnel...), chercher à se positionner le premier sur un diplôme en cours d'élaboration au niveau national afin de neutraliser une future concurrence, s'assurer de l'existence d'un vivier suffisant. Ces pistes ont souvent été motivées par le souci des chefs d'établissements de maintenir, voire de chercher à accroître les effectifs d'élèves dans les lycées (cf. le principe qui lie la rémunération des chefs d'établissement selon la taille du lycée). La conception d'une formation en référence à une analyse socio-économique locale est restée exceptionnelle.

En définitive, les réflexions locales ont continué à être organisées selon une logique de développement interne de l'offre sans que soit prise en compte l'expression d'une demande économique de proximité (cf. la méconnaissance des statistiques, la faiblesse des outils méthodologiques disponibles...). Afin de construire le schéma directeur, les services rectoraux ont surtout fait le tri parmi les propositions qui ressemblaient plus à une "liste à la Prévert" qu'à une réflexion structurée.

Les chefs d'établissements n'ont pas été concepteurs de l'offre de formation en intégrant des données contextuelles. Cette observation n'est pas seulement factuelle puisque lors du renouvellement de cette opération une dizaine d'années plus tard, l'échelon académique a inversé le rapport région/local. Contrairement à la précédente démarche qui consiste à recueillir les propositions locales, puis à réaliser un tri au niveau régional, des données de cadrage et d'analyse ont d'abord été fournies par le niveau régional afin de favoriser une mobilisation des acteurs localement. Par exemple, l'intitulé avis des corps d'inspection est devenu pistes de réflexion et de cadrage proposées par les corps d'inspection régionaux.

Éléments de conclusion

Ces différentes observations permettent d'apporter des éléments de réponse à la question initialement posée sur la zone d'emploi comme espace de référence pour construire des territoires de l'éducation et de la formation. Plusieurs éléments de conclusions ressortent :

- la zone d'emploi, jusqu'à un certain niveau de formation, constitue un territoire pertinent d'analyse de la relation formation/emploi. Elle constitue un territoire d'analyse plus particulièrement pertinent pour la population (majoritaire) dont les niveaux de formation sont peu ou moyennement élevés et la mobilité géographique faible. Elle se révèle être un espace de vie, un réseau d'interdépendance économique qui existe entre une population et les entreprises qui lui offrent du travail. Elle donne tout son sens à la notion d'offre de formation de proximité.

Tableau n°7 : Pertinence zone d'emploi/territoire formation-emploi

	Niveaux VI et V	Niveau IV	Niveaux III et +
Formation professionnelle initiale	pertinence très forte	pertinence relativement forte	pertinence limitée
Formation professionnelle continue	pertinence très forte	pertinence forte	pertinence limitée

À cet égard, il convient de distinguer les fonctions réciproques de la formation continue et de la formation initiale. La première se prête aisément à l'exercice d'ajustement rapide de la formation à une demande du système économique local (sous réserve que la formation n'exige pas des investissements en matériel pédagogiques importants). La démarche est plus délicate pour la formation initiale dans la mesure où interviennent d'une part, le facteur temps (les effets de l'ajustement d'une formation se mesurent à l'aune de trois ou quatre ans) et d'autre part, les différentes missions qu'elle doit assurer - couvrant des objectifs aussi large que l'accès au niveau IV de "80 % d'une classe d'âge", d'assurer pour tout sortant la possession d'un niveau V de formation au minimum, de s'intéresser à l'insertion des jeunes (MIJEN), d'actualiser le contenu des diplômes en concertation avec les milieux professionnels, de veiller à l'égalité de l'accès territorial aux formations, de garantir la maîtrise des fondamentaux de savoirs et savoir-faire... -. L'objectif d'acquisition d'un socle de compétences génériques peut se trouver plus ou moins en contradiction avec les besoins de court terme formulés par le système économique local, en supposant que l'étude de ce dernier ait été réalisée de façon satisfaisante dans ses dimensions structurelles et opérationnelles.

- la zone d'emploi représente un espace pertinent pour la mise en œuvre de politiques d'éducation et de formation. L'exemple de l'action de Cosne-sur-Loire indique que le local est opérationnel pour remédier aux difficultés d'une population donnée, au moyen d'une politique de formation professionnelle continue et/ou d'une politique d'emploi. Ce constat vaut aussi pour la formation initiale où la zone d'emploi constitue une aire de référence pour la mise en œuvre des politiques éducatives, à l'exclusion des formations au niveau le plus élevé. La fonction de ce territoire est alors d'offrir un espace de compromis propice à la mise œuvre des objectifs locaux de formation, mais aussi régionaux ou nationaux. Néanmoins, dans le cas de la Bourgogne, la réalité socio-économique réduit la généralité de ce propos : les distances kilométriques à parcourir et surtout la crise démographique actuelle ne permettent pas de retenir systématiquement la zone d'emploi comme territoire de gestion du système éducatif. Dans ce contexte, il est nécessaire d'agréger plusieurs zones d'emploi pour constituer un

bassin de formation, ce dernier constituant la zone de référence pour l'Éducation nationale afin d'optimiser l'usage des moyens financiers et humains (équipes pédagogiques). Cette superposition de territoires requiert alors la recherche de solutions originales afin d'atténuer les effets du décalage qui peuvent apparaître entre une zone d'emploi où les individus sont majoritairement sédentaires et un territoire scolaire qui génère des déplacements au-delà de la zone d'emploi.

- la zone d'emploi offre un espace propice à la définition de nouvelles règles de régulation entre acteurs. À la définition habituelle qui indique que le *"territoire est une étendue de pays où s'exerce une autorité"*, il serait préférable de parler "d'une autorité souvent partagée". La zone d'emploi favorise l'expérimentation de nouveaux modes de coordination entre systèmes institutionnels. Néanmoins, elle participe plutôt à l'émergence d'une gouvernance locale limitée, orientée vers *"la négociation inter organisationnelle plutôt que le pilotage systémique"*. En particulier, elle n'apparaît pas comme l'espace le plus performant pour développer, dans la durée, une démarche de conception, d'élaboration. Cette difficulté est directement liée à la taille critique minimum nécessaire en termes d'acteurs, de connaissances mobilisables, de capacités d'analyse pour créer une dynamique de propositions directement articulée à une réflexion menée dans un champ complexe. Ce questionnement du rapport entre la taille d'un espace et sa capacité à offrir un cadre de débat dynamique en réponse aux problématiques posées existe depuis de nombreuses années (Aydalot, 1985 ; Vernières, 2002). Dans le cas présent, il apparaît que les modalités d'une gouvernance sont à définir non seulement entre acteurs de la zone d'emploi, mais aussi entre ces derniers et l'échelon régional, ce dernier réunissant plus aisément les conditions d'un travail de conceptualisation. Les propos tenus par Stoker (1998), en référence à une situation, certes propre au Royaume-Uni, illustre cette préoccupation : *"Les assemblées locales... doivent aussi, le plus souvent, constituer des partenariats avec des échelons supérieurs de l'administration. Elles peuvent demander des ressources dont elles ont besoin pour être des acteurs importants et des partenaires attrayants, mais elles ne peuvent pas demander l'autonomie"*.

- enfin, on peut s'interroger sur la capacité des individus à être mobiles au regard de l'espace réduit dans lequel ils étudient et cherchent un emploi. Face aux défis de la mondialisation, la faible mobilité des jeunes n'entraînera-t-elle pas une nouvelle forme de discrimination entre les personnes mobiles avec un niveau de qualification supérieure et les non mobiles ? Quelles modalités de politiques publiques mettre en œuvre pour limiter les effets de cette discrimination ?

Bibliographie

- AYDYDALOT P., 1985, "Économie régionale et urbaine", *Economica*, pp.107-155.
- BEL M. (Ed), 1996, "Construction de l'offre locale de formation", *Documents Série synthèse*, n°117, Céreq.
- CARO P., 1994, "La spatialisation de la relation formation-emploi en Franche-Comté", in GUEGNARD C., HILLAU B. (Dir.), "Insertion des jeunes : instruments d'analyse et enjeux", *Document Série séminaires*, n°101, Céreq, pp 69-77.
- GRELET Y., 2004, "La reproduction sociale s'inscrit dans le territoire", *Formation Emploi*, Revue Française de Sciences Sociales, n°87, juillet-septembre, Céreq, La documentation Française, pp 79-98.
- GIFFARD A., GUEGNARD C., 2003, "Territoire, formation, gouvernance : des relations complexes et paradoxales", *Formation Emploi*, Revue Française de Sciences Sociales, n°84, octobre-décembre, Céreq, La documentation Française.
- MARGIRIER G., 2004, "Quelles mobilités géographiques en début de vie active ?", *Formation Emploi*, Revue Française de Sciences Sociales, n°84, octobre-décembre, Céreq, La documentation Française, pp 15-27.
- OREF, Observatoire régional de l'emploi et de la formation, 1990, "*Contribution à l'approche locale de l'emploi et de la formation*", Bourgogne, Contrat de Plan Etat/Région.
- PERRET C., GUEGNARD C. septembre 1997, "*Mobilité géographique et insertion professionnelle des jeunes*", Journées d'Économie Sociale, Dijon.
- JESSOP B., 1998, "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, pp.31-49.
- STOKER G., 1988, "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, pp.18-30.
- TIMOTEO J., VERNIERES M., 2002, "Dynamique du local", *Documents Série séminaire*, n°167, Céreq.

Sigles, abréviations

AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
ALE	Agence locale pour l'emploi
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
Assedic	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
BTS	Brevet de technicien supérieur
Céreq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
DGEFP	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DUT	Diplôme universitaire de technologie
GRETA	Groupement d'établissements
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Iredu	Institut de recherche sur l'éducation, sociologie et économie de l'éducation
MIJEN	Mission d'insertion des jeunes de l'Éducation nationale
OREF	Observatoire régional de l'emploi et de la formation
PLIE	Plan local d'insertion et d'emploi
PRDF	Plan régional de développement des formations professionnelles
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SPE	Service public de l'emploi
SEPES	Service études, prospective, évaluation et statistiques