



HAL
open science

Créer un "territoire" ... un pari audacieux et risqué

Dominique Damman - Vial

► **To cite this version:**

Dominique Damman - Vial. Créer un "territoire" ... un pari audacieux et risqué. 4ème congrès international des associations francophones de science politique, Apr 2011, Bruxelles, Belgique. halshs-00626487

HAL Id: halshs-00626487

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00626487>

Submitted on 26 Sep 2011

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

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

ST 4 : « Redimensionner l'action publique : participation, modernisation et jeux d'échelles »
Atelier 3 : Territoires locaux et espaces fonctionnels

Créer un « territoire »...un pari audacieux et risqué

Dominique Vial¹

Introduction

Il est aujourd'hui communément admis que la notion de territoire renvoie simultanément à deux dimensions : l'une à caractère géographique et l'autre à caractère sociologique (Smith, 2008). La première fait référence à un espace naturel disposant de limites et ayant des caractéristiques physiques, alors que la seconde correspond à l'appropriation de cet espace par des gens, le plus souvent pour des raisons d'ordre économique, social ou politique (Gumuchian et *al.*, 2003) mais aussi culturel (Théret, 2000). Nous retiendrons ici une conception dynamique du territoire qui permet de le définir comme un construit socio-économique produit par les interactions des acteurs locaux : économiques, techniques, sociaux, institutionnels (Gilly et Perrat, 2003). Notre contribution est centrée sur la création d'espaces de coordination d'acteurs et de dispositifs dans le champ de l'action publique régionale en matière d'emploi et de formation professionnelle. Cette approche en dynamique va nous permettre d'inscrire la création de territoire – que nous appellerons social – dans un processus entamé depuis de nombreuses années dans le cadre de la décentralisation.

Les régions françaises sont tout à la fois des circonscriptions administratives de l'État administrées par un Préfet de région, et des espaces institués en collectivités territoriales, instances politiques disposant d'une administration en propre et présidée par un élu conseiller régional. À ce titre, elles représentent, avec les départements et les communes cette périphérie vers laquelle, pour certains pans de l'action publique, le pouvoir de décision a été décentralisé. C'est le cas pour une partie du secteur de la formation professionnelle. Celui-ci est cependant étroitement associé au secteur de l'emploi qui lui, reste de la compétence nationale. La formation est devenue un levier pour développer l'accès à l'emploi dans un marché du travail de plus en plus retreint en termes d'offres pas ou peu qualifiées (Guitton, 2005). L'imbrication entre emploi et formation est telle qu'il est en pratique quasiment impossible de tracer les contours stricts autour des attributions de chacun même si la loi précise les périmètres (Rapport Lambert, 2007). Le système qui en résulte est aujourd'hui particulièrement complexe et segmenté (Bel, Dubouchet et *al.*, 2004). Il se compose de

¹ Doctorante en sociologie, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST) d'Aix-en-Provence, Aix-Marseille universités, CNRS, UMR 6123, dominique.vial@univmed.fr. Coordinatrice des études, observatoire régional emploi formation de Provence – Alpes – Côte d'Azur, Marseille.

nombreux dispositifs à responsabilités et financements partagés entre l'État, les Conseils régionaux et généraux², les partenaires sociaux et les entreprises.

L'univers ainsi créé autour de l'action publique en matière d'emploi et de formation en région est 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 d'assurer le leadership (Duran, 2010). Les besoins de coopération et de coordination entre acteurs de l'emploi et de la formation se multiplient. Pour les satisfaire État et Région³ prennent ensemble ou côte à côte, avec ou sans les autres collectivités locales, les partenaires sociaux et les entreprises, des initiatives de fabrication de nouveaux espaces de coordination. Ces derniers répondent en partie à la caractérisation des *espaces fonctionnels* (Nahrath et Varone, 2007) mais s'en distinguent par le fait qu'il ne s'agit pas uniquement de traiter d'un problème collectif (en l'occurrence, le chômage). Ils sont aussi raisonnés pour porter l'action publique au plus près des bénéficiaires finaux avec un souci permanent de reconnaissance du travail de l'institution qui les crée et ce, par le plus grand nombre.

Les Comités territoriaux éducation formation emploi (COTEFE) initiés par le Conseil régional et les Maisons de l'emploi (MDE) conçues dans le cadre du Plan national de cohésion sociale, apparus en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) dans la seconde moitié des années 2000, constituent quelques-uns de ces nouveaux territoires de niveau infra régional⁴. Les COTEFE comptent parmi leurs missions celle « d'animer la construction du plan local d'action » en lien avec « les enjeux du territoire dans le domaine de la formation et les problématiques d'emploi dans leur dimension sociale, économique et d'insertion professionnelle », et cela « en prenant en compte l'ensemble des dispositifs et des mesures qui concourent à leur réalisation afin d'assurer leur complémentarité et leur cohérence »⁵. Les MDE pour leur part, « concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique »⁶.

Une approche longitudinale des questions d'emploi et de formation ainsi que de leur régulation en région PACA nous montre que ces territoires sociaux se sont construits dans la durée en s'appuyant sur des réseaux d'acteurs préexistants. Ils s'établissent de façon différenciée selon les lieux compte-tenu des liens sociaux antérieurs. Ils ne contribuent que faiblement à la prise en compte des initiatives locales puisqu'ils restent des instruments conçus ailleurs et de ce fait, dissociés *a priori* du problème local qui peut être révélé. Dans une première partie nous présenterons les éléments de contexte (le plus souvent nationaux et

² Les Conseils généraux sont les collectivités territoriales correspondantes aux circonscriptions administratives des départements.

³ Dans l'ensemble du texte, le mot « Région » (R majuscule) désigne la collectivité locale Conseil régional.

⁴ Cette contribution s'appuie sur une recherche menée dans le cadre de la préparation d'une thèse de sociologie. Il s'agit à partir d'un travail empirique de comprendre les modes d'émergence, de fonctionnement et de régulation des nouvelles formes d'organisation d'acteurs de la relation emploi-formation, dont font partie les COTEFE et les MDE, qui se sont développés dans les espaces infra régionaux de la région PACA depuis le milieu des années 2000. La collecte de données s'est déroulée de septembre 2008 à septembre 2010. Elle a concerné, outre les instances de niveau régional, un espace urbain à forte densité de population (Marseille et quelques communes voisines) et un espace rural très faiblement peuplé (le département des Alpes de Haute-Provence). Dans ces lieux plusieurs de ces nouvelles formes d'organisation d'acteurs ont émergé ou à l'inverse ont avorté.

⁵ Extraits de la délibération du Conseil régional PACA n° 05-22 du 18 mars 2005.

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

régionaux) nécessaires à la compréhension des mécanismes observés en présentant les acteurs en présence et les intérêts dont ils sont porteurs ainsi que les institutions qui les caractérisent, et les principaux cadres cognitifs et normatifs de référence. Nous proposerons dans une seconde partie une analyse des processus qui ont conduit à la fabrication des COTEFE et des MDE en dressant (à grands traits) l'histoire de trente années de décentralisation, de quarante de gestion paritaire de la formation professionnelle, et sur la manière dont les acteurs locaux (régionaux et infra régionaux) ont fait vivre cette dynamique, en particulier au cours des années 1990 et 2000. À partir des mécanismes de création à proprement parler présentés (brièvement) dans une troisième partie, nous concluons en évoquant les perspectives d'analyse en termes d'évolution des pratiques dans la conduite de l'action publique locale. La coordination des acteurs pour « agir ensemble » est particulièrement difficile à mettre en place et ne constitue pas encore le principal référent de ces nouveaux territoires, ce qui probablement les fragilise.

1. Les matériaux de la « fabrique des territoires »⁷

Le système français qui existe aujourd'hui est l'héritage de strates successives de mesures prises dans deux domaines distincts mais qui se sont croisés de nombreuses fois : la décentralisation d'une part, la formation professionnelle et l'emploi d'autre part. La figure emblématique de ce chassé croisé est la loi du 20 décembre 1993 relative à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle (loi quinquennale). Cette loi arrive 20 ans après celles de 1971⁸ qui fixent les bases de l'organisation de la formation professionnelle en France. Elle arrive également 10 ans après les premières lois de décentralisation⁹ qui transfèrent des compétences en matière de formation de l'État central vers les Régions. S'en est suivi toute une batterie de lois et de dispositifs, tant dans le secteur de l'emploi que dans celui de la formation ou de la décentralisation, au titre de la politique de la ville et du développement social des quartiers, du développement économique des communes, pays ou agglomérations. Au fur et à mesure s'est constitué un nombre considérable d'acteurs se référant à des cadres cognitifs et normatifs tout aussi multiples.

1.1. Une foultitude d'acteurs aux intérêts différents

Le système de formation professionnelle est particulièrement complexe et dense. De nombreux acteurs publics et privés, individuels et collectifs se le partagent. Ils sont positionnés sur de multiples niveaux (quartier, commune, agglomération, région,...) et de nombreux segments (formation initiale, formation continue, orientation, insertion,...). Nous ne présentons ici que les grandes familles qui tiennent un rôle majeur dans la fabrique des territoires : la Région, l'État, les partenaires sociaux et les entreprises. Elles détiennent les ressources financières et vont mettre chacune en place des cadres d'intervention pour les répartir. Cette présentation ne saurait être exhaustive : dans une ville comme Marseille

⁷ Expression empruntée à Martin Vanier : « La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques » dans *Revue géographique de Lyon*, vol 70 n° 2, 1995. Les nouvelles mailles du pouvoir local, pp 93-103.

⁸ Il s'agit des lois du 16 juillet 1971 : n° 71-575 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de la formation permanente, n° 71-576 relative à l'apprentissage et n° 71-577 d'orientation sur l'enseignement technologique.

⁹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des 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 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(850 000 habitants) la constitution d'un annuaire des acteurs de l'emploi et de la formation aboutit à une liste de plus de 500 structures !

La Région est investie du rôle de coordination des différentes voies de formation depuis la loi sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle de 1993¹⁰. Pour ce faire, elle doit se doter d'un Plan régional de développement des formations (PRDF)¹¹. L'élaboration de ce plan a instauré une coopération obligée entre acteurs qui n'étaient pas enclins à travailler ensemble dans leur représentation de niveau régional. Le secteur de la formation professionnelle donne ainsi l'occasion à la Région de se faire connaître pour ce qu'elle est et ce qu'elle fait. Cela lui permet d'accroître sa notoriété auprès des agents socio-économiques. Dans cette dynamique, la Région PACA a une obsession¹² : « faire plus vite et mieux que l'État et le faire savoir »¹³. Elle a pour ambition de construire un grand service public régional de formation permanente et d'apprentissage. Depuis 2006, elle a organisé son cadre d'intervention autour de quatre ensembles : l'accueil, information et orientation professionnelle, l'accès aux premiers savoirs, l'accès à la qualification et l'éducation permanente. La formation professionnelle initiale accessible par la voie scolaire est exclue de ce cadre. Les dispositifs qui composent ces quatre axes sont ensuite déclinés par territoire (proches des zones d'emploi¹⁴) bien que la Région ne dispose pas de relais locaux.

L'État est essentiellement présent à travers ses deux composantes : le Ministère du travail et de l'emploi d'une part et l'Éducation nationale d'autre part. Ces deux entités communiquent peu entre elles et sont parfois en opposition frontale.

Les services de l'emploi utilisent la formation comme moyen pour les individus de s'adapter à l'emploi et de sortir de la file d'attente du marché du travail. Pour cela ils s'appuient sur leurs services déconcentrés dans les régions et départements¹⁵. Depuis 2008, la révision générale des politiques publiques restructure largement ces services dans une contrainte forte de diminution des moyens alors que dans le même temps la crise économique a augmenté le nombre de demandeurs d'emploi.

L'Éducation nationale, elle, a pour objectif de faire acquérir à tous les jeunes une qualification. Elle est aussi dans un cadre d'intervention contraint par une rationalisation

¹⁰ Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (loi quinquennale).

¹¹ La loi de 1993 instaurait un 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 l'a transformé en plan régional de développement des formations (PRDF). La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie en a fait un contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP). Ces derniers sont, à ce jour, en préparation dans les régions. Nous nous référons ici au PRDF.

¹² Le terme « obsession », repris plusieurs fois dans le texte, a été souvent mentionné au cours des entretiens, tant de la part des élus conseillers régionaux, que des cadres et techniciens des différents services de l'État et des collectivités.

¹³ Propos recueilli auprès d'agents et d'élus de la Région.

¹⁴ Les zones d'emploi ont été définies en 1983 conjointement par l'Insee et les services du Ministère du travail pour créer une partition du territoire adaptée aux études locales sur l'emploi et son environnement. Les déplacements domicile-travail constituent la variable de base. Une première révision a été opérée en 1994 suite aux résultats du recensement de la population de 1990. La France métropolitaine est découpée depuis cette date en 384 zones d'emploi. PACA en compte 22. Une nouvelle révision est prévue pour 2011.

¹⁵ Les services déconcentrés de l'État sont pris ici dans leur ensemble, réunis dans le cadre du service public de l'emploi (SPE) institué en 1984, en écho à la décentralisation. Il s'agit de l'administration du Ministère chargé de l'emploi, des services locaux de l'Association nationale pour la formation des adultes (AFPA) et les agences locales pour l'emploi de Pôle emploi. Il vise à organiser au niveau du bassin d'emploi et autour des agences de Pôle emploi la coordination entre le prescripteur (Pôle emploi), l'AFPA et l'administration déconcentrée de l'État.

accrue des moyens. Une de ses missions est de faire diminuer le nombre de sortants sans qualification du système éducatif. Le développement des dispositifs permettant l'accès à une formation professionnelle incite les établissements réunis dans le cadre des bassins d'éducation et de formation à développer un rapport partenarial avec les entreprises dans le cadre de la recherche de stages ou d'organisation de période de découverte de l'activité professionnelle (par exemple dans le cadre du dispositif de la « semaine école entreprise »). Le niveau national est garant du contenu pédagogique des formations, de la délivrance des diplômes, du recrutement des enseignants et de la répartition des moyens.

Les partenaires sociaux sont impliqués dans la gestion de la formation professionnelle dans un cadre de délégation de compétence depuis la loi de 1971 portant organisation de la formation continue dans le cadre de l'Éducation permanente¹⁶. C'est essentiellement dans les contrats d'objectifs territoriaux¹⁷ (COT) conclus entre l'État, la Région et une branche professionnelle qu'ils ont, en PACA, été intégrés dans une forme de gouvernance régionale des qualifications, avec cependant peu de succès (Mériaux et Verdier, 2009). À travers ces accords et d'autres élaborés dans le cadre de la crise économique récente¹⁸, les partenaires sociaux défendent la notion de sécurisation des parcours professionnels.

Leurs organisations internes s'appuient essentiellement sur une configuration sectorielle et nationale ce qui ne facilite pas les collaborations à l'échelle régionale à l'exception des démarches inter professionnelles. Les intérêts des partenaires sociaux sont traduits dans les objectifs d'intervention : « développer les ressources humaines dans les TPE et PME afin de leur permettre d'anticiper et de s'adapter aux évolutions du marché, maintenir les salariés dans l'emploi à travers la mise en œuvre de périodes de professionnalisation, accompagner des situations de transition ou de mobilité professionnelle »¹⁹.

Les entreprises régionales recherchent quant à elles, un gain de parts de marché dans leur propre secteur d'activité et la création de valeur ajoutée. Elles sont acquises à l'idée qu'aujourd'hui un territoire est en compétition avec les autres, comme toute organisation l'est avec ses pairs dans un contexte économique. Elles ont adhéré à la démarche nationale des pôles de compétitivité qui permet d'avoir accès et de développer l'innovation dans un but de conquête de marchés²⁰.

Cette quête se retrouve également en toile de fond des ambitions des organismes de formation, dans un contexte de marché ouvert (depuis le début des années 2000) et de mise en concurrence pour l'attribution de la commande publique de formation. En PACA, le nombre d'organismes est très élevé²¹ et en particulier ceux qui ont une activité mixte de formation et d'accompagnement de l'insertion dans la vie active. Ceci a pour effet un maillage territorial fin mais aussi une forte concurrence et parfois des conflits d'intérêts entre le développement

¹⁶ Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'Éducation permanente (loi Delors). Elle est la transcription législative de l'accord national interprofessionnel de juillet 1970.

¹⁷ Depuis 1987, les Régions, l'État et les branches professionnelles ont la possibilité de signer des Contrats d'objectifs territoriaux (COT) dans la perspective de rendre plus cohérente l'offre de formation.

¹⁸ Dans le cadre de la gestion des conséquences de la crise économique, le Conseil régional PACA a créé un fonds d'urgence dédié à la formation professionnelle (fonds d'intervention régional pour l'investissement social – IRIS) auquel sont associés AGEFOS et OPCALIA, les deux organismes collecteurs agréés (OPCA) interprofessionnels. Le public défini comme prioritaire est constitué des salariés les plus exposés à la perte d'emploi, notamment les bas niveaux de qualification, les salariés en contrat précaire, les salariés n'ayant pas de droit ouvert à la formation et les personnes privées d'emploi.

¹⁹ Les principes d'action du fonds IRIS. Source : <http://www.iris-crise-region-paca.org>, consulté le 11 02 2011.

²⁰ Selon les propos recueillis auprès d'un chef d'entreprise, responsable syndical régional et national.

²¹ Environ 4000 organismes de formation ont une activité en région PACA. Parmi eux 65 % relèvent du secteur privé lucratif (Source : Chiffres clés de la Direccte PACA).

du secteur économique de la formation d'une part et la mission de service public assignée aux dispositifs de formation professionnelle d'autre part.

Enfin, par le biais de la décentralisation et de la clause générale de compétence, les autres collectivités locales (départements, communes et leurs regroupements) ont mis en place une politique de développement économique sur leur territoire d'action. C'est en particulier le cas des intercommunalités qui, en tant que jeunes collectivités, cherchent à asseoir leur légitimité et à faire connaître leurs actions. Elles peuvent ainsi s'intéresser à des problématiques de formation. Les conseils généraux eux, disposent de compétences dans le domaine de l'insertion.

1.2. Les cadres cognitifs et normatifs

La politique de l'emploi s'est historiquement structurée en France à partir d'une approche en termes de publics. Avec l'apparition du chômage de masse en France dans la seconde moitié des années 1970, le référent global de la politique de l'emploi était le développement de l'accès à l'emploi pour les catégories sociales qui en sont le plus éloignées : jeunes sans qualification ou sans expérience, chômeurs de longue durée, allocataires des minima sociaux ou encore travailleurs handicapés, et dans la mesure du possible en proposant des solutions de proximité car ces publics sont aussi les moins mobiles (Guitton, 2005). La logique qui prévalait était une entrée par les publics et se traduisait par des politiques d'intervention se déclinant du centre (l'État) vers la périphérie par la pratique de la territorialisation dans le but d'être au plus près du bénéficiaire final. Cette pratique a été fortement instrumentée au cours des années 1990 avec le diagnostic préalable au plan d'action que le Ministère chargé de l'emploi a développé par l'intermédiaire de ses services déconcentrés dans les départements et des coordonnateurs emploi-formation implantés dans les zones d'emploi (Mazel et Perrier-Cornet, 2005). Le marché du travail devenant de plus en plus resserré pour les offres d'emploi peu ou pas qualifié, le levier le plus utilisé pour fluidifier le marché est alors celui de l'accès à une qualification par le biais de la formation.

L'idée selon laquelle un niveau géographique fin permettrait de mieux réguler les tensions entre le droit d'accès à une qualification pour tous, une gestion rationnelle des moyens et une connaissance accrue des entreprises et des emplois est présente dans de nombreuses dispositions réglementaires issues des vagues successives de décentralisation. L'efficacité (des mesures adoptées et des dispositifs mis en place) et l'équité (d'accès à la qualification et/ou à l'emploi) sont les deux principes les plus souvent évoqués par les protagonistes des politiques publiques dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle. Dans le même ordre d'idée, les Régions ont inscrit le principe de la proximité dans leurs politiques.

La notion d'intérêt général est régulièrement mise en avant. Elle est fréquemment associée à l'idée qu'il ne peut être pleinement garanti par une assemblée d'élus (les conseillers régionaux) ayant tous des intérêts électifs localisés sur toute ou partie du territoire. Dans cet esprit, l'État se positionne comme le garant d'une dérive clientéliste qui consisterait à favoriser localement un réseau au détriment d'un autre. Ceci n'est pas sans créer des tensions entre État et Région, élus et agents des collectivités ou de l'État. Cette tendance est probablement accentuée en PACA où la crainte de cette dérive est une obsession permanente. Pour tenter d'en sortir, l'exécutif régional et les directions techniques de la Région affichent une volonté de rendre l'action publique transparente pour les opérateurs et les bénéficiaires par le biais de la pratique de démarches dites participatives et en cherchant des références dans d'autres régions, comme en Rhône-Alpes par exemple.

Le champ de la relation emploi-formation bénéficie par ailleurs d'un apport considérable de connaissances sur les caractéristiques des personnes, des emplois et du marché du travail, de la formation et du système éducatif dans son ensemble. L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en région, les observatoires régionaux emploi formation (OREF)²² et ceux, nationaux liés aux branches professionnelles ou aux instances publiques contribuent à cette construction. Ils procurent aux acteurs des outils d'aide à la décision.

Dans ce contexte très diffus les besoins de coordination se font de plus en plus pressants. Mais la multiplicité des acteurs et des intérêts dont ils sont porteurs n'est pas un facteur accélérateur. Le compromis ne va pas de soi dans un ensemble où les intérêts ne sont pas forcément complémentaires, ni en opposition, mais relèvent d'une grande hétérogénéité. Dans cet univers multiple l'inter connaissance des dispositifs et des acteurs qui les portent est une demande très prégnante qui prend le dessus sur « l'agir ensemble ».

2. Les dynamiques territoriales à l'œuvre en PACA

Même si l'opération de création de nouvelles formes d'organisation des acteurs de l'emploi et de la formation en PACA se déroule sur un temps relativement court (une année à dix-huit mois en moyenne), c'est sur le temps long qu'il faut revenir pour comprendre leur émergence et leur capacité d'intégration dans un espace déjà bien rempli. La décentralisation a commencé depuis le début des années 1980 mais c'est la loi quinquennale de 1993 qui concrétise les ambitions d'une coordination régionale. Celles-ci n'ont pas encore connu l'aboutissement espéré en particulier en termes de mailles infra régionales sur lesquelles cette coordination régionale cherche à s'appuyer. Les années 2000 se terminent sans certitude quant au devenir des comités territoriaux éducation formation emploi (COTEFE) et des maisons de l'emploi (MDE) dont il est question ici.

2.1. Les années 1990 : coopération technique et apprentissage des rôles

Préalable

À l'occasion du premier transfert de compétences de l'État vers la Région opéré en 1983 dans le cadre de la décentralisation, les dossiers de formation continue des adultes demandeurs d'emploi sont passés de l'administration de l'État à celle du Conseil régional. À cette époque et en l'absence d'une fonction publique territoriale, le transfert s'est accompagné en PACA de mouvements d'agents de l'État vers la Région ce qui a facilité la phase d'apprentissage dans la gestion des dispositifs.

À partir des années 1980 et dans un contexte de montée massive du chômage, les politiques nationales d'emploi et d'insertion ont visé des publics cibles au plus près de leur cadre de vie (Mazel et Perrier-Cornet, 2005). C'est sur ce principe de croisement entre individus et territoires qu'est instauré en 1989 le dispositif du crédit formation individualisé (CFI). Il a pour objectif de proposer à chaque jeune de moins de 26 ans sorti du système éducatif sans diplôme, l'accès à une qualification de niveau V et repose sur l'idée d'offrir à chacun une « seconde chance » (Brégeon, 2008). En PACA ce dispositif prend très vite de l'ampleur et une bonne assise grâce notamment aux coordonnateurs recrutés dans les zones d'emploi et

²² Sur ce sujet lire 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° 5.

ayant en charge de créer le lien entre les jeunes et les opérateurs de formation et de suivre leurs parcours. Nous retiendrons de cette période un maillage du territoire en zones de formation avec à leurs têtes des coordonnateurs qui animent un groupe opérationnel placé sous l'autorité du Préfet du département. Les coordonnateurs de PACA ont été des leaders dans cette dynamique nationale. Les groupes opérationnels de zone deviennent quelques années plus tard les comités locaux emplois formation (CLEF) et les coordonnateurs – devenus coordonnateurs emploi-formation – sont placés sous l'autorité du directeur départemental chargé de l'emploi. Contrairement à la majorité de leurs homologues dans les autres régions, bon nombre de ceux de PACA restent vivre dans leur zone territoriale opérationnelle. À partir de 1993, en PACA comme ailleurs, les services déconcentrés du Ministère du travail et de l'emploi et ceux de la formation professionnelle²³ fusionnent. À cette date les relations entre le niveau régional de l'État et la Région PACA sont très tendues pour des raisons à la fois politiques (les appartenances politiques sont opposées) et interpersonnelles. Quand la loi quinquennale de 1993 transfère aux Régions le dispositif du CFI dans son intégralité, PACA ne prend pas ses nouvelles compétences avant la date limite à laquelle le transfert devait avoir lieu c'est-à-dire le 1^{er} janvier 1999. Les équipes territoriales²⁴ constituées autour des membres du SPE et animées par les coordonnateurs emploi-formation continueront de fonctionner. Ce ne sera pas le cas dans toutes les régions puisque la loi quinquennale n'abordait pas la question de la territorialité ce qui a eu pour effet, dans les régions qui ont opéré le transfert complet très tôt, de faire disparaître le dispositif du CFI. Les équipes territoriales seront néanmoins porteuses de la politique de globalisation²⁵ et de déconcentration que l'État développe dans la seconde partie des années 1990. Là encore, l'équipe des coordonnateurs de PACA participent activement à cette dynamique.

La montée en puissance des Régions : sur un plan technique...

Durant la période 1994-1999, comme la loi le permettait, les techniciens des services déconcentrés de l'État, Ministère chargé de l'emploi mais également de l'agriculture, de la jeunesse et des sports, des affaires maritimes, des affaires sanitaires et sociales et y compris de l'Éducation nationale, ont assuré une mission d'appui aux services techniques de la Région PACA pour l'instruction des demandes de subvention des organismes de formation dans le cadre de l'élaboration du programme régional de formation (PRF). Ils constituaient par ailleurs le réseau des ministères certificateurs qui organisaient les validations pour les jeunes et adultes en formation dans les actions du PRF et du CFI. Les dossiers étaient répartis par secteurs d'activités mais aussi par zones géographiques (départements ou zones d'emploi pour les secteurs les plus importants) pour coller au plus près de l'organisation de l'État dans le cadre des dispositifs du CFI (actions de mobilisation, actions de pré-qualification, actions de qualification).

Au cours de ces cinq années, même si des tensions persistaient entre le Conseil régional et l'État et alors que la préparation du premier plan régional de développement des formations

²³ Les directions régionales de la formation professionnelle dépendaient des Préfets de région alors que les directions régionales du travail et de l'emploi constituaient l'échelon régional du ministère du travail et de l'emploi. La fusion donnera naissance aux directions régionales (DRTEFP) et départementales (DDTEFP) du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

²⁴ L'équipe territoriale trouve son origine dans la réalisation, par les services de l'État, du « diagnostic local » tel que le ministère chargé de l'emploi l'a défini en 1997. Elle était composée a minima des techniciens du SPE et souvent élargie aux autres acteurs du territoire (comité de bassin d'emploi, mission locale, chargé de mission territoriale du Conseil régional,...).

²⁵ La globalisation est le mode de gestion des enveloppes financières correspondant à différentes mesures et qui permet des transferts entre différents supports budgétaires.

professionnelles (PRDFPJ) permettait à tous les acteurs de niveau régional d'être autour d'une même table, les techniciens ont contribué à créer du lien social entre acteurs collectifs. Certains ont changé de structure en passant de la fonction de coordonnateur emploi-formation à celle de chargé de mission au Conseil régional. En 1998, une nouvelle équipe est élue à la tête de la Région et les équipes de cadres sont renouvelées. Le transfert des actions de l'État vers les Régions ne s'accompagnant pas du transfert des coordonnateurs emploi-formation, à la fin des années 1990, la Région avait constitué une petite équipe d'une dizaine de chargés de mission au sein de la Direction de la formation et de l'apprentissage (DFA) sur lesquels étaient répartis les dossiers techniques des actions de formation selon des critères essentiellement géographiques et dans la continuité de la répartition de l'instruction avec les services de l'État, services qui continuent d'ailleurs à participer à l'instruction des dossiers au-delà du 1^{er} janvier 1999. À partir de cette date chaque chargé de mission se voit confié le suivi administratif, technique et financier des actions des organismes de formation sur un périmètre. Il réunit les organismes dans un groupe technique local (GTL) qui constitue avant tout un territoire de gestion. Par ailleurs la vie du SPE se poursuit, les équipes territoriales continuent à fonctionner et les chargés de mission de la DFA y participent, de façon différenciée selon les territoires et en fonction des liens établis entre techniciens.

Au tournant des années 2000, la Région dispose d'une bonne quinzaine de GTL et l'État, d'autant d'équipes territoriales constituées autour du SPE. Les périmètres des GTL et des équipes territoriales sont quasiment identiques. État et Région réalisaient alors chacun en ce qui les concerne le support technique (diagnostic préalable à l'élaboration d'un plan d'action local) des dispositifs associés à leurs politiques publiques respectivement d'emploi et de formation professionnelle. Dans certains lieux et en fonction de la personnalité et des compétences acquises dans le domaine par les techniciens, le diagnostic se réalise conjointement entre coordonnateur emploi-formation et chargé de mission du Conseil régional. Les élus de la Région sont attentifs à cette dynamique de collaboration qui est capable de prendre forme, d'autant que le budget de la formation devient l'une des principales composantes du budget de la collectivité régionale. Les conseillers régionaux sont soucieux de la notoriété de la Région avec cette obsession toujours présente d'exister en tant que collectivité à part entière et non dans « l'ombre » de l'État, et le faire savoir.

... et dans le rôle de coordination

La loi de 1993 investit la Région du rôle pivot de coordinateur. En concertation avec les services de l'État, le Conseil régional doit veiller à la mise en cohérence des différentes voies de formation pour les jeunes à travers le PRDF. L'esprit de la décentralisation, en particulier en matière de formation professionnelle - et donc de ce PRDF - était de rendre l'action publique plus efficace en la concevant dans la proximité géographique ce qui devait permettre de réduire les délais de réalisation et de coller au plus près des besoins. La loi prévoyait donc que cette proximité géographique se situait au niveau régional. Pour le reste, les territoires sont absents de la loi.

L'expérience du CFI et de la territorialisation engagée par les services de l'État au cours des années 1990 est cependant devenue le référent dominant chez les nouveaux gestionnaires des programmes régionaux (Berthet, Cuntigh et Guitton, 2001). Ne disposant pas de relais territoriaux de proximité, la plupart des Régions vont s'engager dès la première moitié des années 2000 sur la voie de la territorialisation de leurs actions et dispositifs (Lamanthe, 2004). En PACA la nouvelle équipe de conseillers régionaux élue en 1998, associée à une nouvelle équipe de cadres à la direction générale adjointe en charge de l'emploi et de la formation,

s'engage dans une réflexion visant à faire évoluer les groupes techniques locaux (GTL) vers des espaces de régulation conjointe entre État et Région.

Pendant que l'État territorialise et globalise

Les années 1980, marquées par une augmentation massive du chômage, ont vu l'apparition du chômage longue durée. Celui-ci résultait le plus souvent de licenciements économiques c'est-à-dire d'un processus qui marquait la faible employabilité des individus et qui était situé dans des lieux particuliers. Pour palier à ce risque d'exclusion sociale, la politique de l'emploi s'engage sur la voie de l'individualisation (des parcours des individus) et de la territorialisation (pour tenir compte de la diversité des lieux).

Les années 1990 ont été pour les politiques d'emploi la période de la différenciation entre les actions pour les chômeurs et les actions pour l'emploi. Si les secondes restent de compétence nationale et mises en œuvre de façon déconcentrée par l'État, les premières vont progressivement être mises en œuvre par l'échelon local du service public de l'emploi. La territorialisation s'accompagne de la globalisation. À la fin des années 1990, les services déconcentrés de l'État ont acquis une plus grande autonomie et ont commencé à avoir des enveloppes à gérer avec des clés de répartition à définir.

Cela entraîne les équipes territoriales de PACA comme des autres régions dans la construction d'un partenariat local avec comme chef de file le coordonnateur emploi-formation du CFI. De plus, les grandes restructurations industrielles autour, par exemple, des mines de Gardanne et du chantier naval de La Ciotat renforcent les dynamiques locales et créent des liens importants entre acteurs situés des politiques d'emploi et de formation.

2.2. Les années 2000 : des itinéraires divergents

À la Région : les problématiques d'emploi rejoignent celles de la formation

À compter de 2001, le secteur de la formation professionnelle est soumis au code des marchés publics²⁶ et devient marchand. La mise en concurrence des organismes de formation est en PACA un point très sensible : nombreux et de petite taille, ils sont très soutenus par les élus locaux qui voient en eux un levier pour trouver des éléments de réponse aux personnes sans emploi qui les interpellent.

L'équipe en place au Conseil régional organise dès le début des années 2000 les Assises de la formation professionnelle²⁷, puis une phase de concertation en vue de l'élaboration du second programme régional de développement des formations (PRDF)²⁸ conformément à la loi de février 2002 relative à la démocratie de proximité. De leurs côtés, les services de l'État ayant en charge la politique de l'emploi poursuivent l'élaboration des diagnostics et des plans d'action annuels avec les équipes territoriales. Certaines sont renforcées, comme à Marseille par exemple. Dans l'ensemble, l'animation des équipes gagne en effectivité par une collaboration technique État-Région qui se développe un peu partout.

²⁶ Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001.

²⁷ Le principe des Assises est de convier tous les acteurs régionaux et locaux de l'emploi et de la formation à des journées de débat dont l'objectif est de discuter d'un thème central ou périphérique à la formation professionnelle. Elles se déroulent en amont de la construction des orientations de la politique régionale en matière de formation.

²⁸ Le PRDF a été adopté par l'assemblée plénière le 13 décembre 2002.

Par ailleurs les élus investissent de plus en plus le champ emploi-formation. En utilisant sa clause de compétence générale la Région PACA développe une politique volontariste en matière d'emploi : c'est le lancement des pactes territoriaux pour l'emploi (cofinancés dans le cadre européen), du dispositif d'appui aux emplois jeunes, puis du Plan régional pour l'emploi (PRE). Les politiques d'aménagement du territoire donnent naissance aux nouvelles intercommunalités et la Région accompagne les conseils de développement²⁹. Un maigre volet emploi-formation intègre les objectifs des contrats des pays et communautés d'agglomérations. Les dispositifs emploi et les dispositifs formation s'enchevêtrent de plus en plus que ce soit du côté de l'État comme à la Région. L'Éducation nationale reste en retrait de ce mouvement, se sentant relativement éloignée des questions liées à l'emploi. C'est la période où la signature de contrats d'objectifs territoriaux (COT) avec certaines branches professionnelles se développe au niveau régional.

Le partenariat technique établi entre les équipes de la Région et de l'État autour des diagnostics et plans d'action a été cristallisé dans la signature du PRDF en décembre 2002. Nous pouvons y lire la volonté de « favoriser l'émergence de lieux et moments de concertation élargie sur un même territoire », avec une proposition : « Dans un premier temps, l'élaboration de 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, pour la mise en œuvre des programmes de formation professionnelle continue »³⁰. Mais, cette formulation résulte d'un compromis obtenu entre les élus régionaux et les services de l'État, les premiers voulant instaurer un co-pilotage des groupes locaux par un conseiller régional et un représentant de l'État (chose qui n'existait nulle part ailleurs dans les institutions régionales), les seconds s'y opposant formellement : autant ils acceptaient l'idée d'un groupe local de concertation, autant ils refusaient celle que les élus puissent le co-présider à leurs côtés.

Le divorce État Région est latent

Les élus régionaux s'accrochent à l'idée de créer des instances locales sur leurs compétences pleines et entières, donc sur la formation professionnelle et en partie sur l'éducation. Le besoin d'un ancrage local pour la Région se fait de plus en plus prégnant, y compris pour la mise en œuvre des COT qui restent trop positionnés au niveau des instances régionales et ne trouvent pas leur opérationnalité sur le terrain.

Ils proposent la tenue de comités dans les territoires. Ces comités réunissent les opérateurs, les prescripteurs et tous les partenaires des politiques de formation, y compris ceux chargés de l'emploi et ceux de l'Éducation nationale. Ce comité est présidé par un élu conseiller régional. Les gens de l'État ne s'y opposent pas, ayant de toutes façons en perspective une réduction de moyens qui à terme devrait les empêcher de poursuivre le travail d'animation sur les territoires infra départementaux. Ils s'engagent à collaborer là où les thèmes de travail retenus

²⁹ Loi n° 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT). Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale.

³⁰ Le texte se poursuit par le paragraphe suivant : « 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 entre le service public de l'emploi départemental et la Région ». Source : PRDF en PACA, Orientations et modalités de mise en œuvre, document contractuel, 2002, p. 23.

par les comités les concerneront. Le découpage territorial retenu pour les comités est celui des GTL.

Les COTEFE (comités territoriaux éducation formation emploi) apparaissent ainsi. Les participants aux GTL n'y voient pas de changement notable si ce n'est dans la forme puisque la présidence est confiée à un élu. (Les GTL organisaient également une ou deux fois par an une réunion technique d'information sur les dispositifs de la Région à destination de tous les organismes de formation et les réseaux d'accueil). Pourtant, ces comités portent en eux une innovation puisqu'il s'agit de la première expérience d'instance localisée présidée par un élu, et proposant aux acteurs eux-mêmes de participer à la validation des enjeux sur le territoire en matière d'emploi et de formation. L'élu désigné, président de COTEFE est en prise directe avec le chargé de mission du territoire, formant un binôme élu-technicien qui n'existe alors dans aucun autre service de la Région. Les COTEFE constituent également l'unité administrative de base pour le traitement technique et financier des dossiers, ils remplacent à ce titre les GTL et c'est en cela que les participants ne perçoivent pas de différence majeure entre GTL et COTEFE.

Dans certains lieux, comme à Marseille, le diagnostic de l'équipe territoriale constituée autour du SPE sert de base aux axes de travail du comité lors de la mise en place du COTEFE³¹. Pour le reste, des séances plénières sont organisées de façon bi-annuelle sous la forme d'un large forum où circule de l'information. Ces séances ne conduisent à aucune décision. Elles peuvent générer des groupes de travail sur des thèmes particuliers mais les décisions continuent à se prendre dans les instances traditionnelles du Conseil régional et selon les procédures habituelles (conseils de délégation, commissions permanentes et assemblées plénières).

Les équipes territoriales poursuivent pour leur part leurs travaux sans qu'il y ait pour autant une consolidation de leurs activités à l'échelle régionale. Deux départements commencent à retirer la fonction de coordinateur emploi-formation de l'organigramme des services pour redistribuer les moyens. Dès lors, le rapprochement avec les COTEFE devient pour ces lieux de plus en plus compliqué. Ailleurs, pour les participants aux deux instances (équipe territoriale et comité territorial), il est fait état de quelques doublons même si chacun s'accorde à reconnaître l'utilité de chaque séance de travail de l'une comme de l'autre instance. Les équipes territoriales veillent à garder leur totale indépendance vis-à-vis d'un quelconque pouvoir politique : « ... il ne se dit pas la même chose entre techniciens qu'entre techniciens et élus »³².

Rapprocher les collectivités locales des problématiques de l'emploi

Les équipes territoriales auront d'autant plus de mal à préserver cette distance (et donc implicitement leur existence) que la loi de programmation de cohésion sociale du 18 janvier 2005 institutionnalise des Maisons de l'emploi qui elles, pour exister, doivent prendre appui à la fois sur les composantes du service public de l'emploi et sur des communes ou leurs regroupements. L'un des objectifs des Maisons de l'emploi était de palier à la difficulté de mettre sur pied le futur opérateur unique pour les demandeurs d'emploi (qui existe depuis sous la forme de Pôle emploi), mais elles avaient aussi pour objectif de responsabiliser davantage les élus locaux dans les questions d'emploi dans leur territoire, en lien avec le développement économique pour lequel ils ont compétence.

³¹ La séance inaugurale du COTEFE de Marseille s'est déroulée le 8 février 2006.

³² Propos recueillis auprès de techniciens participants aux deux instances.

La difficulté réside dans le fait que cet instrument de coordination (la MDE) n'a pas vocation à couvrir tout le territoire national. Une quinzaine de dossiers de demande de labellisation émergent en PACA mais là aussi, sans qu'aucune coordination ou animation régionale ne soit organisée par les services de l'État. Chacun y va en ordre dispersé ce qui renforce le caractère politique de ces MDE, même si comme à Marseille, l'équipe territoriale voit dans l'opportunité de créer une MDE l'occasion de se doter de l'instrument qui lui manque pour instaurer une véritable coordination des acteurs sur le territoire³³. La Région PACA décide dans un premier temps de ne pas s'associer aux créations de MDE. Elle reviendra sur cette position vers la fin des années 2000 pour certaines Maisons qui ont su établir des relations de confiance dans le cadre des COTEFÉ. Ces relations restent cependant fortement liées à l'intérêt politique de la Région, ou tout au moins l'intérêt qu'elle peut y trouver pour développer sa notoriété dans le champ emploi-formation.

Pour autant à la fin des années 2000, ni les COTEFÉ ni les MDE n'ont d'avenir pérenne garanti. Les premiers doivent reconquérir leur sens suite à des changements dans les équipes régionales tant du côté des élus que du côté des services (élections régionales en 2010 et modification de l'organigramme), les secondes doivent faire la preuve de leur efficacité pour pouvoir continuer à lever les fonds de l'État (renouvellement à partir de 2010 des conventions triennales selon un nouveau cahier des charges) qui, de toutes façons, sont en très nette diminution.

3. De nouveaux territoires qui risquent de disparaître

La création à proprement parler des COTEFÉ et des MDE se déroule sur un temps court (globalement entre 2005 et 2007). Dix-huit COTEFÉ couvrent la totalité du territoire régional³⁴ et 15 projets de labellisation en tant que Maison de l'emploi sont proposés (11 seront effectivement labellisés). L'étude des processus de construction et de fonctionnement met en évidence deux modes opératoires pour cette construction institutionnelle. Ces deux modalités ne sont pas exclusives l'une de l'autre mais aucune des deux ne garantit pour autant la pérennité de l'outil. Elles s'appuient sur des réseaux préexistants d'acteurs situés dans un espace.

3.1. Une coordination imposée mais avec des règles « souples »

La Région PACA choisit pour ses COTEFÉ de les imposer sur l'ensemble du territoire régional. Elle n'en fixe pas pour autant des règles strictes de fonctionnement mises à part la tenue d'une ou de deux séances plénières par an et l'organisation de groupes de travail autant que de besoin. La tenue des séances plénières et l'existence de groupes de travail forment pour le moment les indicateurs de vie de ces instances. La non mise en place de ces séances, comme c'est le cas dans le département des Alpes de Haute-Provence par exemple, n'empêche en rien les référents propres du programme régional de fonctionner : assurer les parcours des stagiaires, gérer les dispositifs. De ce fait, les changements de modalité de l'action publique locale sont peu perceptibles par les partenaires. Ceux-ci participent sur la base du volontariat. Les listes sont ouvertes et tout le monde peut participer aux séances. La coordination ne prend réellement du sens que là où se crée du lien

³³ La MDE de Marseille ouvre ses portes en 2007. Elle a la particularité de ne pas accueillir de public. Son existence repose sur le principe de la coordination des acteurs sur des micro territoires et dans des secteurs d'activité spécifiques.

³⁴ Délibération n° 05-22 du 18 mars 2005 de l'assemblée plénière du Conseil régional.

social, en particulier entre techniciens des différentes structures qui y participent mais aussi entre les élus et les techniciens.

Avec le temps, l'outil s'est transformé et ajusté. Aujourd'hui il devient un dispositif d'animation et d'accompagnement pour la mise en œuvre de programmes régionaux mais il ne crée rien de nouveau. La séance plénière est le lieu de circulation de l'information de la Région vers ses opérateurs et prescripteurs dans un sens descendant (*top-down*). L'information remontante (*bottom-up*) ne concerne que des ajustements à la marge sur des dispositifs régionaux qui, de toutes façons, restent les outils d'une politique définie régionalement et pour laquelle les élus se défendent d'une mise en œuvre effective dans les mêmes conditions sur l'ensemble du territoire régional. C'est ce qui fait des comités territoriaux les frères des anciens groupes techniques locaux.

Le changement est en revanche plus perfectible au sein des idées qui ont conduit le Conseil régional à proposer ces COTEFE. Pour la première fois, des élus conseillers régionaux sont investis d'une mission sur un territoire et entretiennent des rapports directs avec des agents de la collectivité qui ne sont pas leurs propres attachés. Les chargés de mission territoriale qui travaillent en relation avec l'élu président du COTEFE ont d'ailleurs parfois le sentiment d'être marginalisés dans le fonctionnement global de la Région. Cette gêne ressentie traduit une certaine méfiance de la part d'agents de la collectivité pour ce système dual élu-technicien dans un cadre de distribution de ressources.

Il ne s'agit cependant pas d'une coordination pour agir ensemble et décider localement, mais d'une coordination pour la connaissance conjointe des acteurs et des dispositifs, chacun gardant ses prérogatives. Le projet d'un groupe d'entreprises locales qui viserait à embaucher de nouveaux salariés dont certains seraient des jeunes sortant de formation, d'autres des demandeurs d'emploi, d'autres encore des travailleurs handicapés, ne pourra trouver de réponse globale dans le cadre du COTEFE. Les entreprises, outre le fait qu'elles ont elles-mêmes besoin d'être accompagnées globalement pour formaliser leurs besoins de main-d'œuvre, devront s'adresser successivement à chacun des dispositifs pour obtenir (ou pas) des réponses partielles. La demande est de type horizontal (plusieurs dispositifs à mobiliser conjointement sur un territoire) et les réponses sont issues d'une procédure verticale (démultiplication par chaque gestionnaire de dispositifs conçus régionalement ou nationalement).

L'une des pistes explorées pour permettre la réalisation de ces projets locaux et globaux est de partager le pouvoir en attribuant une enveloppe financière forfaitaire aux comités dont ils auraient la responsabilité d'affectation. C'est le principe du droit de tirage qui existe dans les territoires de la Région Rhône-Alpes, ou celui du fonds régional de sécurisation des parcours (IRIS) de la Région PACA. C'est le modèle de ce que l'État faisait dans le cadre de la globalisation dans les années 1990. Pour les COTEFE, la décision tarde à être prise et ils sont mis en sommeil. Leur évolution devrait néanmoins se poursuivre.

3.2. Le volontariat mais dans un cadre très directif

L'autre modalité, plus directive, est celle des MDE. Il s'agit d'acquérir une labellisation en regard d'un cahier des charges strict, cette labellisation devant permettre de lever des fonds pour agir plus là où le besoin est repéré (principe de financement par l'État des MDE en contrepartie des apports des partenaires signataires du contrat). Une MDE a besoin des acteurs locaux pour exister puisqu'un contrat va lier l'État et les collectivités locales concernées. Elle ne va donc pouvoir se créer que si des acteurs locaux sont volontaires pour s'approprier le cadre proposé. La coordination va ici se produire par contrainte car le dispositif est la seule porte d'accès aux ressources financières, en l'occurrence celles de l'État. Cette contrainte peut

entraîner également des relations de coopération-concurrence entre membres de la MDE. L'élaboration de la MDE est une démarche de projet venant de la base mais selon un modèle conçu ailleurs. Cette démarche a été le plus souvent accompagnée par des cabinets de consultants, capables de répondre aux normes du « bon » projet, en vue de réussir le dossier de labellisation.

En PACA, l'absence d'une coordination régionale pendant la phase de demande de labellisation a généré un groupe de Maisons de l'emploi qui peinent à trouver leur légitimité auprès des institutions existantes. De plus, ces Maisons de l'emploi ont du mal à se constituer en réseau.

Pour certaines, les divergences d'intérêts entre les élus et les techniciens génèrent des problèmes de pilotage et la stabilité de management n'est acquise que quand ce différent est réglé, c'est le cas de la MDE de Marseille. L'absence de MDE sur un territoire ne pénalise pas pour autant celui-ci. Dans le département des Alpes de Haute-Provence où il n'y a aucune MDE, l'équipe territoriale et le service public de l'emploi poursuit son action de répartition des crédits et des dispositifs. L'équipe et le SPE restent l'élément de référence qui va tenter de coordonner les acteurs locaux sur un projet émergent. Mais elle n'a à sa disposition que la boîte à outils des dispositifs conçus par l'État et peut solliciter les services de la Région pour qu'ils proposent éventuellement une intervention avec leurs propres outils.

Là encore, le changement de modalité de mise en œuvre de l'action publique est peu perceptible. L'implication des élus locaux dans la gouvernance des MDE se réalise sur le modèle des missions locales, ce n'est pas une nouveauté en soit. L'invitation qui leur est faite dans le nouveau cahier des charges d'intégrer en leur sein d'autres dispositifs partenariaux comme les comités de bassin d'emploi (CBE) ou les plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE) montre bien la proximité entre ces différentes institutions.

En revanche, pour les organismes locaux ayant en charge les questions d'emploi et co-apporteurs de moyens à la MDE, c'est une nouvelle modalité pour accéder aux fonds de l'État en matière de politique de l'emploi et de la cohésion sociale.

Conclusion

La forte créativité dont les acteurs de l'emploi et de la formation font preuve pour instaurer de nouveaux territoires infra régionaux, peut être interprétée comme étant le résultat de tensions permanentes qui existent sur un espace donné entre les institutions déjà présentes le paysage, les intérêts différents des acteurs et les référents globaux auxquels ils se rattachent. Bien que programmés, certains ne voient pas le jour (deux projets avortés de MDE dans le département des Alpes de Haute-Provence par exemple) et d'autres peinent à exister (certains COTEFE ont des difficultés à se dynamiser). Certains font l'objet de critiques (« ça ne sert à rien ») alors que d'autres sont plébiscitées (« si on n'avait pas eu le groupe de travail de COTEFE on se serait pas arrivé à ça »). Ces nouveaux territoires « vivent ».

La référence au temps long met en évidence le poids du passé et les résistances aux changements qu'il a pu engendrer. Même si la création d'une nouvelle entité se déroule sur le temps court elle ne prendra prise dans son espace de référence que si du lien social s'est construit sur un temps plus long, lien social qui va amoindrir les tensions entre acteurs autant individuels que collectifs et faciliter les apprentissages. Les réseaux préexistants sur lesquels s'appuient ces nouveaux territoires sociaux revêtent une importance particulière. Ce phénomène a été observé dans d'autres formes de coordination en PACA comme les Pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (Vial, 2009) dans lesquels

des réseaux d'entreprises ont servi de base à la constitution des pôles, à l'instar des pôles de compétitivité nationaux.

Le changement qui semble s'opérer dans la durée est celui d'une implication croissante des élus locaux ou localisés dans les politiques d'emploi et de formation soit sur la base du volontariat comme dans la démarche des COTEFE soit de manière imposée par le législateur comme dans le cadre des MDE. L'action publique dans ces domaines de l'emploi et de la formation s'appuie sur ces élus pour asseoir sa légitimité localement, ce qui est relativement nouveau (ce modèle est celui qui a inspiré le mode de gouvernance des Missions locales). À cette occasion peuvent se révéler des tensions entre ces élus et les agents des administrations en charge traditionnellement de ces questions.

Cependant, que la création se fasse de manière souple sur le principe du forum, sans contrainte particulière, ou de manière plus directive, à partir de règles pré établies par ailleurs et dans un cadre contraint, aucun de ces deux modes opératoires ne fait réellement référence à une logique *bottom-up*, le *top-down* reste largement le référentiel dominant. Il ne s'agit pas, en construisant ces espaces de régler un problème local mais de créer une ambiance propice à la coordination et la mise en cohérence.

Bibliographie

Bel M, Dubouchet L., (dir), 2004, Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?, La Tour d'Aigues, Les éditions de l'aube.

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 réalisée par le Centre régional associé CERVL-Céreq pour la DARES, document d'études DARES, n° 59.

Brégeon P., 2008, A quoi servent les professionnels de l'insertion, L'Harmattan, Paris.

Duran P., 2010, Penser l'action publique, Paris, L.G.D.J.

Duran P., Thoenig J.-C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, vol 46, 4, p. 580-623.

Gilly J. – P., Perrat J., 2003, La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale, *Cahiers du GRES*, n° 2003-5.

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), 2005, *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, p. 51-85.

Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R., Roux E., 2003, Les acteurs, ces oubliés du territoire, Paris, Anthropos.

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, Les éditions de l'aube.

Lambert A., (dir) (2007), Les relations entre l'État et les collectivités territoriales, Rapport du groupe de travail, Révision générale des politiques publiques, Premier Ministre, Paris.

Mazel O., Perrier-Cornet F., 2005, La connaissance partagée des territoires comme instrument de cohérence de l'action, in Berthet T. (dir), 2005, *Des emplois près de chez vous ? La*

- territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, p. 107-129.
- Mériaux O., Verdier E., 2009, Gouvernances territoriales et émergence d'une politique du rapport social, *Espaces et sociétés*, n° 136-137, p. 17-31.
- 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., (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- Palier B., Surel Y., 2005, Les « trois I » et l'analyse de l'État en action, *Revue française de science politique*, vol 55, n°1, p. 7-32.
- Pecqueur B., Peyrache-Gadeau V., 2010, Fondements interdisciplinaires et systémiques de l'approche territoriale, *Revue d'Économie régionale & urbaine*, n°4, pp. 613-623.
- Smith A., 2008, à la recherche du territoire : lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale, *Revue française de science politique*, vol 58, n° 6, pp. 1019-1027.
- Théret B., 2000, Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence des conceptions de l'institution, in Tallard M., Théret B. et Uri D., *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, p. 25-69.
- Vial D., 2009, Déconstruction et construction des proximités dans les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) de Provence – Alpes – Côte d'Azur (PACA), Quelles conséquences pour les questions d'emploi et de formation ? 6èmes journées de la proximité, Poitiers.