



Territoire, formation, gouvernance : des relations complexes et paradoxales

par André Giffard et Christine Guégnard

Comment une action de formation professionnelle de l'hôtellerie-restauration peut-elle se construire en région ? Une analyse de la gouvernance territoriale est esquissée à partir des types de rapports entre un conseil régional, un organisme collecteur agréé, un observatoire régional emploi-formation et un centre de formation de l'Éducation nationale.

Nous proposons d'esquisser une analyse de la gouvernance d'un territoire en matière de formation. La décentralisation a déplacé les lieux de décisions, modifié le cadre des analyses, multiplié les acteurs¹ et transformé leur rôle. Le temps où un délégué à la Formation Professionnelle (ministère du Travail) ou un recteur appliquaient les directives d'un gouvernement centralisateur est révolu. Certes, les compétences du conseil régional se sont accrues lorsqu'il est devenu un animateur des débats régionaux dont une des missions est d'assurer une meilleure cohérence entre dispositifs de formation. Mais il est aussi 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. Le terme de « nouvelle gestion publique », avec des principes de transparence et d'arbitrage, est associé à cette démarche.

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

Outre cette première évolution, les décennies précédentes ont recentré les débats sur la résorption du chômage en mettant en œuvre des politiques économiques nationales mais aussi en focalisant les interventions publiques sur le niveau local. L'hypothèse émise est de considérer que plus le territoire d'intervention est réduit, plus les ajustements formation/emploi sont réalisables et réalistes. La méthode la plus couramment utilisée est d'interviewer certains responsables professionnels locaux afin de recueillir les besoins, les manques observés. Si cette démarche

André Giffard est conseiller en formation continue et chercheur associé à l'Institut de recherche sur l'éducation, sociologie et économie de l'éducation (Irédu-CNRS). Il a étudié les effets de la formation professionnelle continue, l'impact du dispositif de formation et d'insertion des jeunes. Il a notamment publié en 2000 : « L'analyse du rôle de la formation professionnelle continue comme outil de politique économique dans les régions, regards sur la période 1986-1992 », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 5.

Christine Guégnard est, depuis 1989, ingénieure d'études au Centre associé au Céreq de Dijon, accueilli à l'Irédur-CNRS. Ses activités se situent au point d'intersection de travaux de recherche, d'étude, d'expertise et accompagnement d'actions sur l'insertion professionnelle des jeunes, l'égalité des chances, l'évaluation des politiques publiques. Dernière publication : « Représentations professionnelles des filles et des garçons au collège. Les effets d'une pièce de théâtre interactive », *L'Orientation Scolaire et Professionnelle*, vol. 31, n° 4, 2002.

Tous deux sont membres du réseau Observatoire régional de l'emploi et de la formation de Bourgogne depuis sa création en 1989. Les propos tenus n'engagent que leurs auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

fournit parfois des informations utiles, elle n'est pas sans danger ; en effet, elle tend à réintroduire le modèle adéquationniste pourtant fortement remis en cause dans les années 1980. Le discours qui se développe est de considérer que si des micro ajustements sont possibles, rien ne s'oppose à ce que leur cumul ne favorise une adéquation macroéconomique. Cette dynamique est théoriquement et pratiquement loin d'être justifiée.

De nombreux facteurs s'opposent en effet au caractère mécanique de la relation formation-emploi : les sortants du système de formation ne sont pas les seuls à chercher du travail, la politique d'embauche des entreprises est à prendre en compte, de même que les stratégies individuelles. Couramment, une formation conduit à différents types d'emplois, un poste de travail se trouve occupé par des personnes de formations diverses, les besoins en qualification des entreprises fluctuent, la demande de formation et de travail

des individus (jeunes ou adultes) se modifie en fonction des modes, des représentations sociales, des nécessités économiques. Cependant, l'absence de lien rigide et linéaire entre formation et emploi ne signifie pas que la formation ne structure pas l'accès à l'emploi. La crise a renforcé l'aspect sélectif du diplôme ; elle a

« Le territoire est une construction sociale porteuse de dynamique et n'est plus seulement un découpage »

maintenu un lien fort entre la hiérarchie des diplômes et la hiérarchie des emplois.

La construction de territoires infrarégionaux devient, dès lors, un enjeu dans la compétition économique, et la qualification de la main-d'œuvre est une des ressources des territoires dans un contexte concurrentiel. « *Le territoire est une construction sociale porteuse de dynamique et n'est plus seulement un découpage* » (Bel, 1996). La déclinaison spatiale d'une spécialité de formation, la localisation pour le choix de l'ouverture ou la fermeture des sections de formation professionnelle deviennent déterminantes.

Ces problématiques de la relation emploi-formation, de la construction d'un territoire et des rapports entre acteurs impliqués se trouvent présentes, à des degrés divers, sur l'ensemble de l'espace national. Notre observation s'appuie sur l'histoire originale d'une demande d'ouverture de stage de formation professionnelle de cuisinier dans une zone d'emploi² située en Bourgogne. Notre questionnement porte sur les points suivants : quelle est la nature de la coopération instituée entre agents qui permet de caractériser une situation de gouvernance ? Quel est le poids des accords ou des désaccords ? Jusqu'à quel point les acteurs sont-ils prêts à faire valoir leur point de vue ? Quelles sont les modalités de régulation mises en œuvre ?

QUATRE ACTEURS, QUATRE ÉPISODES

Dans le cadre de la programmation annuelle de la formation professionnelle continue par le conseil régional, quatre acteurs se sont principalement mobilisés et ont construit une histoire en quatre temps. La présentation de ce cas met en exergue le caractère pluriel des acteurs et des stratégies, la nature complexe de la construction d'une offre de formation

² Depuis 1994, on dénombre 348 zones d'emploi. L'objectif principal de ce découpage 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), économiques, et statistiques (dimensions suffisantes pour permettre des études statistiques fiables et une continuité statistique, cf. Insee, 1986).

qui doit s'adapter aux évolutions locales de l'emploi dans un cadre contextuel de négociation et d'interaction. Nous soulignons également le rôle que peuvent jouer des représentants professionnels dans la régulation des flux de formés.

1) Le conseil régional de Bourgogne : dès 1983, les lois confèrent à la région des compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. La région est chargée d'établir un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes depuis 1993, élargi depuis 2001 aux adultes. Inscrit dans la loi, confirmé par « *l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle* » (Comité de Coordination, 2000), le rôle des régions est d'être « acteurs pivots », en particulier en ce qui concerne « *l'affirmation de la fonction de coordination et de régulation dans l'espace régional* ».

2) Le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière (Fafih) : organisme paritaire collecteur agréé, il joue le rôle de représentant des milieux professionnels de l'hôtellerie-restauration, avec sa structure nationale (secrétaire national, chargé d'études de l'observatoire national), ses représentants départementaux et régionaux. Proche du Fafih, la Commission régionale paritaire formation de l'industrie hôtelière (CRPF/IH, collège employeurs et collège salariés) est une instance de concertation avec des partenaires sociaux ; elle est consultée dans le cadre des contrats d'objectifs régionaux et des programmes de formation professionnelle continue.

3) L'Observatoire régional de l'emploi et de la formation (Oref) : en Bourgogne, il est conçu comme un lieu de coordination des institutions régionales compétentes en matière de formation, d'emploi et de qualification. Il vise à organiser les informations disponibles afin de faciliter la décision des acteurs régionaux et locaux (cf. **encadré 1**). Les diagnostics de l'Observatoire se réalisent toujours en présence de deux techniciens issus d'administrations publiques différentes, et s'appuient sur une discussion et une approbation des documents qui associent tous les membres du réseau.

4) Le Groupement d'établissements (Greta) de la zone : il est composé d'établissements d'enseignements technologiques, professionnels et généraux qui dépendent du ministère de l'Éducation nationale. Les moyens humains et matériels des établissements d'enseignement initial sont mobilisés afin de mettre

en œuvre des actions de formation continue en réponse aux demandes exprimées par les individus, les entreprises et les financeurs publics. Il représente, sur la zone, un organisme de formation au service des salariés, des professionnels et des demandeurs d'emploi. Il est organisé en dispositif ouvert du type centre permanent qui permet des entrées et sorties permanentes, avec une individualisation des parcours de formation. Dans le cas présent, un bâtiment spécifique qui reproduit les caractéristiques d'un restaurant traditionnel est dédié aux formations. Il peut accueillir une cinquantaine de stagiaires.

Cet ensemble d'acteurs a déroulé un scénario en quatre épisodes.

De l'opportunité de reconduire une formation de cuisinier

Dans le cadre de la préparation de son programme annuel de formation en 1999, le conseil régional de Bourgogne diffuse un appel à projet auprès des organismes de formation ; ces derniers doivent répondre en argumentant de la pertinence de leur proposition, en particulier selon une analyse de leur contexte socio-économique. À cette occasion, le conseil régional s'interroge sur l'opportunité de reconduire une formation qualifiante de cuisinier dispensée par le Groupement d'établissements dans la zone d'emploi concernée (cf. **encadré 1**). Pourtant, cet organisme s'appuie sur une enquête réalisée localement auprès des principaux hôtels et restaurants indiquant qu'une pénurie de ce type de qualification existe et qu'il convient de former de nouveaux cuisiniers

Avis favorable de l'Observatoire régional

Afin de clarifier les débats, le conseil régional sollicite l'expertise de l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation. Ce dernier élabore un diagnostic approuvé par l'ensemble du réseau et présenté par des techniciens de deux institutions (l'Institut national de la statistique et des études économiques et le Centre d'études et de recherches sur les qualifications) qui indique que :

– des observations régionales émises à l'occasion de l'élaboration du Contrat d'objectifs hôtellerie souli-

L'étude de cas en Bourgogne

Approche monographique

Notre approche de type monographique repose sur une analyse de l'ensemble des documents fournis par les divers protagonistes : les statistiques du ministère de l'Emploi, de l'Éducation nationale, de l'Institut national de la statistique et des études économiques, les enquêtes d'insertion du Centre d'études et de recherches sur les qualifications et de l'Association pour la formation professionnelle des adultes, les notes élaborées par le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière et la Commission régionale paritaire formation de l'industrie hôtelière, le Contrat d'études prospectives national de l'hôtellerie-restauration, le Contrat d'objectifs régional, les articles dans les journaux professionnels, ainsi que sur des réunions de travail menées avec les représentants de la profession et du conseil régional, et des entretiens auprès de l'organisme de formation et de l'Agence locale pour l'emploi.

Un réseau pour la Bourgogne

Mis en place dans le cadre du contrat de plan État-Région 1989-1993 et conforté par la suite, l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation de Bourgogne vise à organiser l'information disponible afin de faciliter la décision des acteurs régionaux et locaux. Cet Observatoire, lieu de coordination des partenaires régionaux, est constitué en réseau et regroupe les diverses administrations suivantes : l'Agence nationale pour l'emploi, l'Association pour la formation professionnelle des adultes, la direction régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation professionnelle, la direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt, le Centre associé au Centre d'études et de recherches sur les qualifications/Institut de recherche sur l'éducation, le conseil régional, le Rectorat, l'Institut national de la statistique et des études économiques. Depuis 2002, il reçoit le soutien d'un centre régional de ressources. D'un point de vue organisationnel, un comité d'orientation et un comité scientifique décident du programme de travail et des axes d'études, composés de l'ensemble des chefs de service régionaux dans les domaines de la formation et de l'emploi ; un groupe technique, composé des personnes ressources des institutions précédentes ou techniciens, anime la réflexion régionale et réalise le programme d'études.

La création des Observatoires régionaux en France se situe à la fin des années 1980, période marquée par le début de la décentralisation. Ce mouvement conduit au transfert progressif de responsabilités aux instances régionales en matière de formation et s'accompagne d'une nécessaire recherche de cohérence et de complémentarité avec les services de l'État. Sur un plan technique, apparaissent de nouveaux besoins d'informations. Pour éviter la réalisation d'enquêtes supplémentaires ou redondantes, l'idée est de valoriser les données disponibles dispersées dans les différents services, et d'inciter les services de l'État et du conseil régional à travailler ensemble.

Une zone dynamique

Malgré la proximité de deux villes attractives tant en termes de formation que d'emploi, cette zone reste dynamique grâce à son développement économique et au caractère fortement touristique de la ville. La population résidante est en légère hausse, avec une relative stabilité du nombre de jeunes. Le dernier recensement enregistre près de 92 100 habitants dont 58 % de population rurale. Moins industrialisée que la moyenne régionale, la zone présente une prépondérance du commerce de gros (2 900 actifs), notamment liée au secteur agricole et viticole (4 200 actifs), qui est à souligner. Dominée par la viticulture, cette zone se caractérise également par l'importance des hôtels-restaurants (près de 2 000 salariés).

Le taux de chômage en 2000 (8 %) est proche des moyennes départementale et régionale. La croissance économique au début des années 2000, conjuguée à une rotation de la main-d'œuvre constante, ont permis des offres régulières de la part des entreprises auprès de l'Agence locale pour l'emploi. Les hôtels et restaurants déposent près de 550 offres d'emploi sur l'année, dont 170 postes de cuisiniers. Environ 200 cuisiniers travaillent dans les hôtels et restaurants de la zone d'emploi. Avec la reprise économique, les offres d'emploi enregistrées par l'Agence locale se sont fortement accrues à partir de 1998 et les demandes d'emploi enregistrées ont diminué. Le nombre des embauches dans les établissements de plus de dix salariés est passé de 4 800 à 5 600 en deux ans, le plus fort effectif concernant l'année 2000 dans le secteur des hôtels-restaurants (871 entrées, soit 17 % de l'ensemble des recrutements de la zone).

gnent que « *près de la moitié des cuisiniers s'échappent vers des activités de services publiques ou privées. Cette remarque confirme les risques d'une démarche adéquatniste qui tendrait à rapprocher de manière simpliste les flux de formés aux seuls actifs de la profession* ». Autrement dit, le problème n'est pas tant de former trop de cuisiniers mais plutôt de réfléchir au fait que l'hôtellerie traditionnelle ne sait pas les retenir.

– des informations nationales confirment les bonnes conditions d'accès à l'emploi dans les différents secteurs utilisateurs pour les cuisiniers qualifiés.

– des données statistiques relatives aux emplois de cuisiniers dans la zone d'emploi révèlent un besoin soutenu du marché local, confirmé par un chômage limité et plutôt de courte durée.

Avis défavorable de l'industrie hôtelière, suivi par la région

Nonobstant cette analyse multisources menée par l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation, le conseil régional décide de suivre un autre avis, celui de la Commission régionale paritaire de l'industrie hôtelière qui reprend *in extenso* les conclusions élaborées par le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière :

– « *les récentes études menées en matière d'adéquation emploi/formation confirment les orientations définies par les partenaires sociaux qui recommandent de ne pas développer dans l'instant, les formations qualifiantes préparant aux métiers de la cuisine* ».

– « *une monographie réalisée en Bourgogne sur le thème emploi/formation constate que, d'une façon générale, les établissements de formation de la région produisent un nombre de jeunes qualifiés très au-delà des besoins des entreprises, et plus spécialement en cuisine où les effectifs formés aux emplois les plus qualifiés sont très supérieurs aux besoins apparents* ».

Reconduction de facto de la formation

La région refuse donc au Greta le financement de la formation. Cet organisme utilise alors un dispositif

alternatif, lui aussi financé par le conseil régional, celui des chèques-formation. Mis en place en Bourgogne dès la fin des années 1980, ce système offre la possibilité à tout demandeur d'emploi d'intégrer un groupe de formation selon le principe des entrées et sorties permanentes. Une personne n'est pas obligée de suivre un cursus complet de formation de plusieurs

centaines d'heures dans un groupe constitué. Elle peut s'intégrer au moment voulu dans ce groupe ou s'inscrire, par exemple, dans un centre permanent de formation de l'Éducation nationale. Bien qu'ils soient financés par le conseil régional, ces chèques individuels d'une durée de soixante heures chacun sont distribués par l'Agence locale pour l'emploi.

Le paradoxe est dès lors le suivant : le Greta n'obtient pas le financement direct d'une action de formation de cuisinier, et dans le même temps, l'Agence locale, au vu de sa propre analyse de pénurie, qui conforte d'ailleurs celle de l'organisme de formation, accorde largement des chèques formation pour ce type de formation.

« le problème n'est pas tant de former trop de cuisiniers mais plutôt de réfléchir au fait que l'hôtellerie traditionnelle ne sait pas les retenir »

DES RELATIONS PARTENARIALES EN CONSTRUCTION

Ces péripéties sur l'opportunité d'une offre de formation constituent un exemple de déclinaison locale de l'application des textes de la loi quinquennale. Cette dernière vise à instaurer un système de compétences partagées qui nécessitent, pour leurs mises en œuvre cohérentes, que s'établissent des concertations, des coopérations. Toutefois, selon les acteurs, les apports ou les approches mis en avant ne sont pas de même nature et peuvent parfois s'affronter. Le positionnement de chaque acteur, c'est-à-dire les manières d'aborder l'ouverture d'une formation de cuisinier dans l'analyse de la prise de décision se résume ainsi :

– La région se trouve en position d'interface entre le monde des entreprises et celui de l'éducation. L'apport du conseil régional de Bourgogne est de préciser

à l'ensemble des partenaires la nature des enjeux existants, de recenser les dispositifs de formation présents sur le territoire et d'analyser leur logique de développement. Si la vertu principale du conseil régional réside dans sa propension à déclencher et à piloter les dynamiques politiques, plusieurs limites apparaissent : la poursuite d'une gestion trop segmentée des dispositifs de formation constitués par l'apprentissage, la formation professionnelle des jeunes, des adultes, et la formation sous statut scolaire ; l'insuffisance de procédures d'évaluation, la mesure de l'écart entre ce qui est recherché et ce qui est obtenu étant peu instrumentée³.

– le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière présente l'avantage de fournir régulièrement une information actualisée des métiers et du secteur et de proposer des indicateurs d'aide à la décision. Quant aux limites, elles sont de quatre types. D'abord, aucun mode de lecture n'est fourni aux différents partenaires et des erreurs d'interprétation peuvent s'ensuivre. Ensuite, un biais est introduit par les nomenclatures d'emplois utilisées ; en effet, le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière ne prévoit pas de postes non qualifiés dans son descriptif des emplois, alors que la réalité est naturellement tout autre. Par ailleurs, des limites apparaissent liées au champ institutionnel couvert. Ce dernier engage pour l'essentiel l'hôtellerie et la restauration traditionnelles et présente une capacité moindre à se faire le porte-parole de l'hôtellerie de groupes ou de chaînes. Le Fafih représente un secteur professionnel restreint, les cafés-hôtels-restaurants⁴, qui exclut la restauration rapide, les grandes chaînes hôtelières, et le tourisme. Enfin, ces indicateurs tendent à réduire la complexité du processus d'insertion des jeunes (Mériot, 2002) et négligent les effets de la mobilité géographique interrégionale.

– la principale contribution de la commission paritaire régionale est de recueillir l'avis des partenaires sociaux et de disposer d'une photographie de l'évolution de l'emploi. Elle utilise la démarche nationale

³ Le critère retenu par la région pour évaluer la réussite d'une formation est que celle-ci ait procuré au moins un emploi à la moitié des individus ou une validation pour au moins aussi une moitié des formés.

⁴ Le champ sectoriel couvert par le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière sont les codes d'activités principales économiques suivants : 55.1 « hôtels », 55.3A « restauration de type traditionnel », 55.4 « cafés », 55.5 « cantines et traiteurs ».

sans disposer, nous semble-t-il, d'une capacité de recul nécessaire. Plusieurs observations indiquent que la culture sectorielle des partenaires sociaux conduit souvent les représentants salariés à épouser le discours des employeurs (« *l'apprentissage est le meilleur système de formation possible* »), sans adopter de position critique sur le thème de la formation, alors qu'ils le font sur d'autres sujets comme le niveau des rémunérations ou les conditions de travail.

– la mission de l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation consiste à fournir une observation fine de la réalité pour élaborer un diagnostic. Les apports sont de deux types : proposer une analyse multidimensionnelle permettant une amélioration des études grâce à la multiplicité des données et des points de vues sur la formation, l'emploi et l'insertion ; enrichir les débats au moyen d'analyses qui ne dépendent pas et/ou ne défendent pas une institution précise. Les limites sont de trois ordres. La première tient au fait qu'un travail en réseau peut être freiné par la lourdeur des relations entre institutions. La deuxième concerne les effets, qui peuvent se révéler réducteurs, d'une analyse qui résulte de compromis entre techniciens. La troisième renvoie à l'impact parfois limité de l'expertise réalisée au regard des décisions politiques, comme nous le soulignons pour ce cas d'étude.

– le principal atout du Greta, qui se positionne sur le marché de la formation continue au même titre que les autres organismes régionaux et locaux, est d'être immergé dans le tissu économique local. Ses limites proviennent de la complexité croissante d'un ajustement entre les contraintes de l'enseignement initial, les attentes des clients de la formation continue, la gestion de personnel...

Ces épisodes relatifs à la demande d'ouverture d'une formation de cuisinier révèlent les difficultés de compréhension qui ne manquent pas de se multiplier à l'occasion des discussions/arbitrages sur les programmes de formation. Cet exemple illustre la manière dont un décideur régional ne prend en compte que les demandes des professionnels dans un contexte de divergence d'appréciation. Face à une décision, l'acteur régional définit la situation en fonction de son objectif qui est de répondre favorablement aux professionnels ; il relègue ainsi au second plan certains aspects mis en avant par l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation. Cette attitude n'est d'ailleurs pas isolée et se retrouve déclinée à

l'identique au sein d'autres branches professionnelles comme par exemple le bâtiment. De même, la démarche du Greta n'est pas unique et se rencontre pour d'autres organismes de formation, dans d'autres zones d'emploi.

Ce contexte nous paraît propice pour discuter les premiers éléments d'une grille d'analyse de la gouvernance.

UNE ESQUISSE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

L'exercice d'une compétence partagée peut utilement se nourrir de plusieurs éléments de la théorie des coûts de transaction de Williamson (1985). Appartenant au corpus des théories de la firme, cette approche estime qu'en économie de marché, certaines activités sont coordonnées par d'autres mécanismes que celui des prix, et que la relation contractuelle se substitue au marché. Elle s'appuie sur l'unité de base que constitue la transaction ; elle suggère que, pour réaliser ces transactions, différentes formes d'organisation sont possibles. Elle explique le choix d'une forme d'organisation relativement à d'autres alternatives par les économies de coûts de transaction qu'elle permet de réaliser. En fonction des coûts de transactions respectifs, l'entreprise décide de « faire ou de ne pas faire », c'est-à-dire d'intégrer l'activité ou, au contraire, de la confier à une autre organisation, à un fournisseur par exemple.

Notre hypothèse est que le conseil régional de Bourgogne, en privilégiant un mode d'organisation fondé sur le recours à un nombre limité d'organismes de formation avec lesquels il travaille (une centaine), souhaite certes s'assurer d'une qualité attendue des prestations mais vise aussi à minimiser les coûts de transaction (coût de rédaction des engagements plus réduit, absence de renégociation de la transaction...).

Lors de la mise en œuvre de ces transactions, les agents vont chercher à établir un contrat afin de fonder une coopération pérenne dans l'avenir incertain qui s'offre à eux. Ce contrat n'est pas constitué uniquement d'un engagement réciproque entre deux agents, mais renvoie à la définition d'un cadre qui précise la nature des transactions, et plus particulièrement, des modalités de contrôle de sa mise en œuvre

et celles de sa possible renégociation. Les conditions du déroulement postérieur d'une relation contractuelle vont donc jouer un rôle fondamental, car certaines perturbations peuvent survenir. Il s'agit en premier lieu du comportement dit « opportuniste », selon Williamson : un des acteurs agit dans son propre intérêt soit en recourant à une astuce, soit parce qu'il existe un désaccord dû à une divergence d'appréciation d'une situation. En second lieu, il est question de la spécificité des actifs qui apparaît lorsqu'un investissement doit être entrepris pour supporter une transaction particulière et que cet investissement n'est pas transférable sur une autre transaction⁵. Le caractère particulier des relations qui se nouent entre les parties devient alors déterminant : l'existence d'une relation ni anonyme ni limitée dans le temps crée une dépendance⁶ qui modifie la règle contractuelle habituelle, et nécessite d'indiquer et de préciser de quelle manière les engagements seront respectés...

Dans le cas présent, l'existence de comportements de contournement est patent : dès lors qu'une divergence d'appréciation apparaît entre le conseil régional et le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière d'un côté, le Greta de l'autre, la stratégie de ce dernier consiste à défendre ses propres intérêts en ayant recours à un subterfuge appuyé en cela par l'Agence locale pour l'emploi.

À l'identique, la spécificité des actifs est identifiable : la convergence d'intérêts entre le conseil régional et le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière modifie la nature des relations

« L'enjeu du contrôle de l'appareil de formation, ou autrement dit, du contrôle de la régulation des flux de formés, est réel »

⁵ Comme par exemple la création de moules de fabrication spéciaux, la mise en place d'une formation longue propre à un *process* de fabrication dans un atelier...

⁶ Si en zone urbaine, une concurrence est possible entre structures de formation, à l'inverse, cela n'est pas souvent le cas en zone rurale. Il existe parfois un seul, voire deux organismes de formation au maximum. Dès lors, des liens particuliers se tissent entre l'organisme de formation et le conseil régional.

Encadré 2

Le paradigme de l'interdépendance dominée

Ce paradigme s'intéresse au marché du travail dans sa dimension emploi-formation. Les fonctions respectives de la sphère productive et de la sphère formative deviennent lisibles et pertinentes si elles s'inscrivent, selon Paul (1987), dans le cadre de « *l'interdépendance offre-demande dominée par la demande* ». Il retient l'idée que « *le marché du travail est structuré par les politiques des entreprises et que les individus définissent, dans le cadre d'une part de leur contraintes propres et d'autre part des contraintes imposées par cette structuration, leur stratégie* ». Les contraintes imposées sont celles des entreprises qui décident de leur localisation, de leur organisation du travail, de leur politique salariale ou encore, de leur politique de gestion de la main-d'œuvre... En ce qui concerne les stratégies des individus, elles sont en partie liées au degré de tensions qui existe entre les offres et demandes d'emploi : les difficultés de recrutement accroissent, par exemple, le pouvoir de négociation des agents alors qu'une situation de crise économique produit l'effet inverse. Des intermédiaires facilitent la coordination des relations entre ces deux sphères, à l'image des cabinets de consultants (explicitation de la nature des compétences valorisées par les entreprises). Le rôle des conseils régionaux s'inscrit pour partie dans cette perspective d'intermédiaire dans un univers d'interdépendance.

Le recours à ce modèle entraîne de multiples implications, en particulier sur l'enjeu que représente le contrôle de l'appareil de formation. Il se peut par exemple que certaines qualifications de salariés dans un secteur donné (bâtiment, métallurgie...) ne correspondent pas à celles souhaitées par les employeurs. Afin de prévenir ces dysfonctionnements et de disposer du potentiel de « *compétences - futures qualifications* » adéquates, les employeurs vont chercher à réduire, dans le cadre de l'interdépendance dominée, l'autonomie relative de l'appareil de formation. Néanmoins, animés du souci d'équité, de réponse aux besoins de formation générale (cf. l'objectif politique de l'Union européenne de se « *former tout au long de la vie* »), les pouvoirs publics ne font pas systématiquement leur cette logique de réponse aux besoins développés par les firmes. Finalement, pour les entreprises, l'enjeu consiste à amener les financeurs publics à épouser le plus largement possible leur logique, le contrôle de l'appareil de formation constituant un des outils.

contractuelles entre le conseil régional et l'organisme de formation et les règles établies de contrôle de leur exécution. Par ailleurs, alors que le conseil régional sollicite l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation pour avis, cette même instance régionale modifie, par la suite, les termes de la relation en retenant explicitement la seule position de l'organisation professionnelle.

Mais au-delà de l'aspect événementiel, l'analyse des liens entre le conseil régional et le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière nécessite de compléter l'étude des relations contractuelles par d'autres outils d'observation comme les thématiques du contrôle de l'appareil de formation, ou encore de l'attitude de type « *jacobin* » qui perdure malgré la décentralisation.

L'enjeu du contrôle de l'appareil de formation, ou autrement dit, du contrôle de la régulation des flux de

formés, est réel. Les réunions ou les documents de travail fournis par le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière en attestent. En référence au paradigme de l'interdépendance dominée (cf. **encadré 2**), le dossier proposé par l'organisme national pour définir le contenu du contrat d'objectifs⁷ est à cet égard illustratif. L'article n° 6 de l'action 6 qui traite des propositions d'aménagement de la carte scolaire est rédigé de la manière suivante : « *la profession propose les évolutions ci-dessous de la carte des formations initiales : diminution des flux de Brevet d'Études Professionnelles, stabilisation des flux de niveau IV, développement de l'apprentissage,*

⁷ Défini par la loi quinquennale, le but de ces contrats dans les régions est de « *fixer les orientations et les objectifs de développement de l'apprentissage et de l'enseignement professionnel en alternance sous statut scolaire, coordonnés avec les autres voies de formation professionnelle alternées* ».

développement du Brevet Professionnel en formation continue ». Ainsi, la profession privilégie d'une part, le développement de l'apprentissage et souhaite d'autre part, diminuer le nombre de jeunes en brevet d'études professionnelles, formés pour les deux tiers par l'Éducation nationale dans l'académie de Dijon. Mais au final, elle n'applique pas cette disposition de diminution des flux de brevet d'études professionnelles aux diplômes préparés par la voie de l'apprentissage.

Il s'agit ensuite de l'attitude centralisatrice qui demeure lorsqu'un syndicat professionnel plaque mécaniquement des outils nationaux sur une réalité régionale, sans consultation d'experts locaux. Là aussi, la démarche du Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière est de ce point de vue significative. Ce dernier s'appuie sur une enquête statistique propre, celle du contrat d'études prospectives réalisé en 1995 au niveau national. Par enquêtes effectuées sous forme d'interviews de salariés et d'employeurs dans cinq régions, le Fafih reconstruit des catégories socioprofessionnelles⁸, les distribue dans le secteur d'activité économique de l'hôtellerie-restauration et leur affecte un type de formation précis afin de construire un « tableau relation formation-emploi » national. Ce tableau est ensuite plaqué au secteur de l'hôtellerie au niveau de la Bourgogne en effectuant une pondération selon la répartition régionale par taille d'entreprises, par type d'activité hôtelière et en tenant compte des évolutions des effectifs salariés sur l'année (Assedic – Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, 1999).

Outre le fait que l'on suppose « audacieusement » qu'une structure régionale possède une matrice de l'emploi identique à celle de l'échelon national (ce qui justifierait qu'on applique *a priori* au niveau local les conclusions nationales), cette méthode de travail présente d'autres inconvénients. Elle fournit des estimations de chiffres sans fourchettes, sans marge d'erreur possible⁹, sans contrôle ni suivi des méthodes de

« La gouvernance
suppose d'explicitier
préalablement, ou de
façon concomitante à
l'action, la nature des
relations
contractuelles »

calcul. Ainsi, une confusion entre flux de formés (nombre de jeunes en année terminale de formation) et flux de sortants (nombre de jeunes qui accèdent au marché du travail à la fin de l'année terminale et qui donc, ne poursuivent pas leurs études, ni ne redoublent) a conduit la profession à surestimer de près de moitié le personnel qualifié qui arrive chaque année sur le marché du travail en Bourgogne. Face à cette

approche nationale, sectorielle et centralisatrice, l'Observatoire régional a souligné que l'analyse de la relation formation-emploi devait également prendre en compte les conditions d'emploi, les politiques de recrutement et de gestion de la main-d'œuvre (comme la rotation importante dans ces métiers), les possibilités d'insertion professionnelle des formés...

* *
*

Cette étude de la gouvernance, c'est-à-dire de la régulation d'un pouvoir partagé dans un territoire, appelle plusieurs commentaires.

En premier lieu, il apparaît utile de différencier la notion de gouvernance de celle de gouverner. La gouvernance suppose d'explicitier préalablement, ou de façon concomitante à l'action, la nature des relations contractuelles. Ces dernières sont conçues par des acteurs dont l'analyse des stratégies (objectifs, liens tissés...) devient alors déterminante. Ainsi, les attitudes de contrôle du Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière ont conduit le conseil régional à une position de ratification, et à ne plus exercer de regards critiques sur les études proposées. Rappelons que cette décision ou choix politique s'appuie sur deux argumentaires de nature différente et contradictoire dans leurs conclusions ; le premier estimant trop élevé le nombre de futurs cuisiniers à

⁸ Par exemple, au lieu de la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles-enquête structure des emplois (PCS-ESE) du ministère du Travail-Insee, 5612 « serveur qualifié », 5615 « employés qualifiés de l'hôtellerie », il est proposé de classer les emplois en « commis de restaurant, serveur », « garçon de restaurant, café-restaurant, brasserie », « service des boissons », « service/distribution restauration de collectivité ».

⁹ Si l'on applique par exemple les critères utilisés par l'Insee lors des publications du recensement de la population par sondage au quart, l'intervalle de confiance à hauteur de 95 % se situerait, pour les besoins annuels régionaux de 220 cuisiniers estimés par le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière, entre 160 et 280 !

« Le rôle du conseil régional sera d'autant plus efficace et accepté qu'il participera à la réduction de l'incomplétude de l'information »

former, le second considérant que l'entrée en formation de nouveaux cuisiniers est justifiée.

Le deuxième constat renvoie à l'enjeu que représente l'information sur la thématique formation-emploi dans l'élaboration de ces relations contractuelles. Le cadre théorique général de la rationalité limitée, dans laquelle s'inscrit la théorie des coûts de transaction, considère que l'informa-

tion disponible pour qu'un agent puisse prendre une décision est incomplète. L'information est souvent fragmentaire ; aucun individu n'est en mesure de connaître les conséquences des différentes possibilités d'action ou n'est capable de prévoir toutes les éventualités, tous les événements susceptibles de survenir. La nature de l'information, l'étendue de sa diffusion et ses modalités d'appropriation par les acteurs constituent un des enjeux de réussite du modèle de la gouvernance. Le rôle du conseil régional sera d'autant plus efficace et accepté qu'il participera à la réduction de l'incomplétude de l'information.

À cet égard, la fonction d'expertise assurée par des structures comme l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation est essentielle. Néanmoins, elle risque d'être d'autant moins entendue que la combinaison entre logiques d'acteurs, comportement opportuniste et spécificité des actifs est forte. Rappelons que la spécificité des actifs entre le conseil régional et le Fonds national d'assurance formation de l'industrie hôtelière a engendré une stratégie de contournement du Greta, ce qui a finalement occulté l'expertise de l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation, pourtant sollicitée par ce même conseil régional.

En définitive, il apparaît que l'exercice de la décentralisation, ces vingt dernières années, a profondément modifié l'approche territoriale de la relation emploi-formation. De nouveaux acteurs sont apparus ou d'autres ont vu leur mission se renforcer. De par les lois de décentralisation, le conseil régional est sollicité pour jouer un rôle croissant d'animateur de la réflexion. Il est également fortement invité à mobiliser l'ensemble des agents concernés afin d'améliorer les réponses formations pour la constitution d'un capital humain régional. Dans ce contexte, le conseil régional peut-il se limiter à un simple rôle d'animateur « neutre » d'une gouvernance territoriale, non conscient de l'existence de stratégies opportunistes selon Williamson, ou de contrôle de l'appareil de formation ? ■

Bibliographie

Bel. M (Ed.) (1996), *Constructions et régulations de l'offre locale de formation*, Documents Céreq Série Synthèse, n° 117.

Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (2000), *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997-1999*, Vol. 1, Rapports, La Documentation française, Paris.

Giffard A. (2000), « L'analyse du rôle de la formation professionnelle continue comme outil de politique économique dans les régions, regards sur la période

1986-1992 », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* n° 5, pp. 915-938.

Insee (1986), *Archives et documents*, n° 162.

Mériot S.-A. (2002), « La socialisation des cuisiniers français : histoire d'un décalage entre formation et emploi », *Formation Emploi* n° 80, pp. 17-31.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (1997), *Hôtellerie, restauration, cafés. Analyse et enjeux en matière d'emploi et de formation professionnelle*, Prospective formation-emploi, La Documentation française.

Paul J.-J. (1987), *La structuration du marché du travail dans l'analyse de la relation formation-emploi*, Thèse de Doctorat d'État, université de Bourgogne, pp. 234-263.

Williamson O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational contracting*, The Free Press, Collier MacMillan Publisher, 450 p.

Résumé

Territoire, formation, gouvernance : des relations complexes et paradoxales

Par André Giffard et Christine Guégnard

À travers l'histoire originale de l'ouverture d'un stage de formation professionnelle continue, les auteurs tentent de caractériser la gouvernance d'un territoire en matière de formation professionnelle. Les échanges et les liens entre le conseil régional de Bourgogne, un organisme collecteur agréé de l'hôtellerie-restauration, le centre de formation de l'Éducation nationale local et l'Observatoire régional emploi-formation fournissent l'occasion d'étudier la nature des relations et le type de coopération à l'œuvre. Le poids des accords ou des désaccords, la propension des institutions à défendre leur point de vue, les alliances qui se construisent permettent une première analyse des régulations mises en place.



Revue trimestrielle bilingue
publiée depuis 1945 par le
Département des relations
industrielles de l'Université
Laval

A bilingual quarterly pu-
blished since 1945 by the
Département des relations
industrielles de l'Université
Laval

2003 / 58-3

Articles

Les codes de conduite des entreprises multinationales et
l'action syndicale internationale : réflexions sur la
contribution du droit étatique

GUYLAINE VALLÉE

Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection
and Participation in Canada, 1985-2000

ERIC TUCKER

La performance organisationnelle et la complémentarité
des pratiques de gestion des ressources humaines

JACQUES BARRETTE et JULES CARRIÈRE

The Gender of Precarious Employment in Canada
CYNTHIA J. CRANFORD, LEAH F. VOSKO and NANCY
ZUKEWICH

Absence Culture : The Effects of Union Membership Status
and Union-Management Climate

RODERICK D. IVERSON, DONNA M. BUTTIGIEG and
CATHERINE MAGUIRE

Recruitment Strategies and Union Exclusion in Two
Australian Call Centres

DIANE VAN DEN BROEK

Numéro 58-3 • Québec 23,00 \$ CAN • Canada 21,40 \$ CAN • Étranger / Foreign 20 \$ US

ABONNEMENT ANNUEL — 2003 — ANNUAL SUBSCRIPTION

Taxes et frais d'envoi inclus — Taxes and postal charges are included

Organismes / Institutions • Québec 80,52 \$ CAN • Canada 74,90 \$ CAN • Étranger / Foreign 70 \$ US

Individus / Individuals • Québec 40,26 \$ CAN • Canada 37,45 \$ CAN • Étranger / Foreign 35 \$ US

TPS / GST : R119 278 950 — TVQ / QST : 1008 154 143 TV 0003

NOM / NAME _____

ADRESSE / ADDRESS _____

CODE POSTAL / POSTAL ZIP CODE _____

TÉLÉPHONE / TELEPHONE _____ TÉLÉCOPIEUR / FAX _____

COURRIEL / E.MAIL _____

CHÈQUE ou MANDAT ci-joint (à l'ordre de *Relations industrielles / Industrial Relations*)

Visa

CHEQUE or MONEY ORDER (payable to *Relations industrielles / Industrial Relations*)

MasterCard

NUMÉRO / CREDIT CARD N° _____ SIGNATURE _____

DATE D'EXPIRATION / EXPIRY DATE _____ DATE _____

Relations industrielles / Industrial Relations, Pavillon J.-A.-DeSève, Bureau 3129, Université Laval, Québec, Canada, G1K 7P4

Tél.: (418) 656-2468 — Téléc. / Fax (418) 656-3175 — Courriel / E. Mail : relat.ind@rtl.ulaval.ca

www.rtl.ulaval.ca/ri-ir