

# Céreq

CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

Joaquim Timotéo, Michel Vernières (Éditeurs)

## DYNAMIQUES DU LOCAL

10 ANS DE RECHERCHES SUR L'APPROCHE LOCALISÉE DE LA RELATION FORMATION-EMPLOI

*Journées d'études centres associés au Céreq - MATISSE, centre associé Céreq Ile-de-France  
25 et 26 Octobre 2001, Paris*

NUMÉRO 167 / SEPTEMBRE 2002

167

**documents**  
séminaires

# DYNAMIQUES DU LOCAL

10 ANS DE RECHERCHES SUR L'APPROCHE LOCALISÉE DE LA RELATION FORMATION-EMPLOI

*Journées d'études centres associés au Céreq - MATISSE, centre associé Céreq Ile-de-France  
25 et 26 Octobre 2001, Paris*

Joaquim Timotéo, Michel Vernières (Éditeurs)



# SOMMAIRE

---

■ Avant –propos .....	7
Joaquim TIMOTEO, Michel VERNIERES	

## **Le Local**

### ***Approches disciplinaires***

■ Formation professionnelle et approche territoriale .....	13
Maiten BEL	
■ La relation salariale et sa dimension locale .....	29
Alain DEGENNE	
■ Economie, territoire et formation.....	51
André LARCENEUX	
■ Le local vu de ma fenêtre .....	73
Thierry BERTHET	

## **Agir sur le Local**

### ***Les acteurs***

■ Vers une approche localisée de l'insertion professionnelle des jeunes faiblement dotés en capital scolaire .....	79
Valérie CANALS	
■ L'analyse locale, une problématique récurrente et évolutive.....	97
André GIFFARD, Christine GUEGNARD	
■ L'expertise et l'approche territoriale, un enjeu dans les nouvelles configurations d'acteurs .....	109
Antoine RICHARD, Thierry BERTHET	
■ Offre régionale de formation professionnelle et configurations d'acteurs, vers l'émergence d'une régulation conjointe .....	123
Eric VERDIER	



## **Connaître le Local**

### ***Les outils***

- L'enquête Insertion dans la Vie Active, regards croisés national et régional..... 145  
Christine GUEGNARD, Christine REBIERE
  
- Circulation des diplômés sur le territoire et insertion ..... 161  
Maurice COMTE, Francis GUGENHEIM, Alain FRICKEY, Daniel MARTINELLI
  
- La Base Elèves Académique, outil de connaissance infra-régionale  
de l'offre de formation ..... 179  
Elise KABANTCHENKO, Mélanie BERROY
  
- Les Déclarations Annuelles de Données Sociales, une source d'avenir  
pour l'analyse des recrutements aux niveaux local et sectoriel ..... 191  
Isabelle BORRAS
  
- RMI et marché du travail : les « régimes locaux d'insertion » .....213  
Jean-Luc OUTIN, Florence AUDIER, Jacques BOUCHOUX, Pierre COURTIOUX,  
Yvette HOUZEL, Christine LE CLAINCHE, Michel MARIC
  
- Dynamique des régulations territoriales et évolution de l'offre de formation .....225  
Françoise DAUTY

## **Synthèse des Journées**

- Du local aux territoires.....237  
Michel VERNIERES



**Joaquim TIMOTEO, Michel VERNIERES, MATISSE**

L'approche localisée de la relation formation emploi est au coeur des travaux du réseau des centres régionaux associés au Céreq. Aussi, depuis une dizaine d'années, ces centres ont organisé des journées de travail permettant échanges et confrontations sur ce thème, entre eux et avec leurs partenaires en région. Les journées organisées les 25 et 26 Octobre 2001 avaient pour objectif, à partir d'un bilan de ces années de travaux, de dégager les axes principaux du travail à poursuivre dans ce champ de recherche et d'études.

La présente publication rassemble les textes présentés et discutés au cours de ces journées. Ceux-ci sont regroupés en trois sous-ensembles afin de souligner successivement l'apport des différentes approches disciplinaires de ces questions, puis l'importance du jeu des acteurs localisés de la relation formation emploi et, enfin, les intérêts et limites des différents outils analytiques utilisés.

### **LE LOCAL : APPROCHES DISCIPLINAIRES**

Un texte introductif de M. BEL établit un premier bilan des travaux du Céreq et de ses centres associés et souligne les évolutions caractéristiques des dix années écoulées, tout particulièrement la montée des travaux d'évaluation. A partir de cette réflexion initiale, trois contributions nous invitent à prendre le recul analytique nécessaire pour comprendre les évolutions de l'étude du local et cela sous le regard croisé des économistes, des politistes et des sociologues. C'est, en effet, l'une des richesses du réseau Céreq de rassembler des équipes de recherche aux dominantes disciplinaires variées, mais toutes convaincues de la nécessité d'un travail collectif pluridisciplinaire.

Dans sa présentation du local vu par les sociologues, A. DEGENNE souligne que ce dernier n'est pas un véritable objet de sociologie, mais qu'il s'agit d'une dimension fréquemment mobilisée à travers d'autres notions. C'est, tout particulièrement, le cas dans les analyses en termes de réseau considéré comme une ressource et dans la place de la confiance au sein de la relation salariale vue dans sa dimension locale.

A. LARCENEUX, en se situant du point de vue des économistes, souligne tout à la fois la faible prise en compte par ces derniers de la dimension territoriale de la formation et les apports potentiels, importants pour l'analyse de celle-ci, du renouveau de l'économie

spatiale qu'il s'agisse de l'approche micro-économique de l'économie géographique ou de la vision plus hétérodoxe de l'économie de la proximité.

Pour les politistes, T. BERTHET montre que le lien local et politique est très présent et ancien. Mais, au cours des trois dernières décennies, cette approche politique du local a évolué. Davantage centrée sur le notable dans les années 70, l'analyse met désormais l'accent sur l'acteur capable d'agir dans un système de décision polycentrique.

## **AGIR SUR LE LOCAL : LES ACTEURS**

L'importance et la diversité du jeu des nombreux acteurs de la relation formation emploi localisée a été plus particulièrement discutée à partir de quatre textes.

A travers l'analyse de l'approche localisée de l'insertion professionnelle des jeunes faiblement dotés en capital scolaire, V. CANALS montre que l'émergence de systèmes localisés d'insertion, développant des ressources relationnelles, permet, via les partenariats et les réseaux, une meilleure coopération entre les divers acteurs locaux.

Le cas de l'observatoire régional de l'emploi et de la formation (Oref) de Bourgogne, analysé par A. Giffard et C. GUEGNARD, conduit à montrer comment la mise en place d'une organisation en réseau permet un travail inter-institutionnel source d'une action concertée.

Parmi, les divers acteurs locaux, A. RICHARD et T. BERTHET, étudient l'évolution du rôle des experts. Celui-ci s'accroît dans deux directions. D'une part, ils ont un rôle de médiation facilitant les arbitrages entre acteurs divers. D'autre part, ils ont une action plus ambiguë de légitimation de positions institutionnelles.

Le rôle désormais attribué aux régions en matière de formation, conduit E. VERDIER à s'interroger sur la capacité de ces dernières à promouvoir une régulation conjointe entre les divers acteurs de la formation professionnelle des jeunes qu'il s'agisse de la formation initiale sous statut scolaire ou de l'apprentissage.

## **CONNAITRE LE LOCAL : LES OUTILS**

Pour permettre cette coopération indispensable entre les acteurs locaux de la relation formation emploi, il est nécessaire qu'ils disposent d'un nombre suffisant d'outils d'analyse adaptés à leurs besoins. Contribuer à les forger et les utiliser est une tâche à laquelle est régulièrement convié le réseau Céreq, comme en témoigne les six derniers textes présentés ici.

L'enquête Insertion dans la Vie Active (IVA) est un outil très utilisé au niveau des études localisées. C. GUEGNARD et C. REBIERE montrent comment elle est appropriée en fonction des logiques et finalités des principaux acteurs, mais aussi comment elle facilite les regards croisés du national et du régional.

Pour le supérieur, les enquêtes d'insertion conduites nationalement par le Céreq ou, localement, par certaines Universités permettent, comme le montre la contribution de M. COMTE, F. GUGENHEIM, A. FRICKEY ET D. MARTINELLI, de fournir des informations permettant de prendre en compte, pour la conduite localisée des politiques universitaires, un phénomène essentiel à ce niveau de formation, celui de la mobilité des diplômés.

E. KABANTCHENKO et M. BERROY présentent comment peut être construit un outil nouveau répondant aux besoins propres d'une région, ici la Franche-Comté confrontée à des

prévisions de baisse démographique et à leur impact sur les lycées de la région. Le recours à la Base Elèves Académique a alors permis une analyse infra-régionale de cette offre de formation.

De même, l'utilisation des Déclarations annuelles des données Sociales, étudiée dans le texte rédigé par I. BORRAS, permet, moyennant un certain nombre de précautions méthodologiques explicitées dans ce papier, de conduire à l'échelle locale une analyse des recrutements.

L'importance du choix des outils adoptés pour l'estimation des mesures analysées est bien mise en lumière dans la contribution de J.L. OUTIN et *alii* consacré, à partir d'une analyse concrète du RMI, à l'examen de la diversité des régimes locaux d'insertion. Dans ce cas, ce sont des données administratives diverses qui ont du être mobilisées, fichiers de la CAF, de l'UNEDIC, de l'ANPE, ce qui soulève la question de leur rapprochement.

F. DAUTY, pour sa part, illustre cette question délicate du choix d'outils pertinents pour l'analyse des régulations territoriales de l'offre de formation en ayant recours à deux indicateurs particuliers, celui de l'accès au bac et celui des sortants du système éducatif sans qualification.

\*\*

\*

Sur la base de la présentation de ces contributions représentatives de la diversité et de la richesse des travaux du Réseau Céreq sur l'analyse localisée de la relation formation emploi, des discussions très stimulantes ont eu lieu au cours de ces journées C'est ce que tente, en un bref essai de synthèse, de présenter le texte de M. VERNIERES « Du local aux territoires ».



# **Le Local**

Approches disciplinaires



## **Formation professionnelle et approche territoriale**

### **10 ans d'études et de recherches menées par le CEREQ et son réseau**

**Maïten BEL**, CEREQ-IDEP

Ce texte vise à présenter, à travers l'analyse de divers travaux réalisés par le CEREQ et ses centres associés, la façon dont les questions, problématiques d'approche des relations entre formation et territoire ont évolué. Plusieurs raisons ont motivé cette approche.

-Le Cereq se définit des axes à moyen terme qui constituent des lignes d'orientation de la réflexion pour les années à venir et invitent à faire le bilan des acquis, proposer de nouvelles pistes de recherche. La connaissance des dynamiques de relations entre emploi et formation reste au cœur des questions à explorer pour conduire l'action publique dans le domaine de la construction de l'offre de formation professionnelle. Si l'approche de la relation emploi-formation n'est plus guidée par une conception mécaniste, fondée sur des hypothèses adéquationnistes, un nouveau paradigme reste à définir. Dans ce contexte ; l'un des axes porte sur " les acteurs et les modes de régulation dans la construction de l'offre de formation ". La question des relations entre formation professionnelle et territoire se situe pleinement dans le prolongement de cette réflexion.

-Les centres associés sont, depuis leur création, sollicités par les acteurs régionaux pour mieux appréhender la relation entre emploi et formation au niveau de la région et pour fournir des éléments d'aide à la décision en matière de construction et de régulation de l'offre de formation<sup>1</sup>. La construction des OREF, le processus de décentralisation ont souvent renforcé ces sollicitations.

Le réseau des centres associé, en relation avec le Cereq, a organisé des rencontres autour de ce thème pendant cinq années successives (1991-1996). L'organisation de ces journées se situe dans cette continuité.

Le bilan proposé ici peut contribuer à faire le point de ces différentes approches, les resituer dans l'évolution des problématiques mobilisées autour de ces questions.

---

<sup>1</sup> L'inventaire des travaux menés par les centres associés dans le cadre des demandes formulées par les OREF entre 1988 et 1994 montre que ces travaux s'ordonnent principalement autour de trois directions :

- l'analyse de l'insertion dans la région,
- l'étude des mouvements de main d'œuvre sur le marché du travail régional ou local,
- la construction d'outils permettant de mieux appréhender le fonctionnement de la relation entre emploi et formation (familles professionnelles, indicateurs statistiques au niveau territorial fin...).

Ce travail vise donc trois objectifs<sup>2</sup> :

- présenter une analyse synthétique de la façon dont la problématique, les questions et méthodes liant formation professionnelle et territoire ont évolué au sein du Cereq et de ses centres associés au cours des dix dernières années,
- faire état des résultats produits au cours de ces démarches,
- dégager quelques pistes de travail et questions fortes pour l'avenir.

## 1 - REMARQUES PRELIMINAIRES.

1.1. - Pour conduire ce travail, on s'est appuyé sur une dizaine de textes<sup>3</sup> publiés par le Cereq dans les dix dernières années. Ces textes sont ceux qui nous sont apparus comme les plus centraux par rapport à la question initiale qui a guidé ce travail. Cette sélection pose des problèmes de frontières qui relèvent bien sûr des choix arbitraires de l'auteur, mais aussi de l'évolution des questionnements et des problématiques au cours de cette période<sup>4</sup>. De façon schématique, l'ensemble de ces travaux se partage en deux directions. Un premier ensemble, fondé sur une approche quantitative, vise à produire de l'information, construire des indicateurs de la relation entre emploi et formation à des niveaux régionaux et locaux. Un deuxième ensemble, de nature plus qualitative explore le rôle des différents acteurs dans la construction et la régulation de la relation entre emploi et formation à des niveaux géographiques infra nationaux. Ces deux directions ne sont pas indépendantes l'une de l'autre, et en particulier, elles renvoient à la question de la construction sociale de ces indicateurs : qui, comment et pourquoi sont-ils construits ?<sup>5</sup> Sur ces deux terrains, la production a sensiblement progressé au cours des dix dernières années.

1.2. – On voudrait également attirer l'attention sur les conditions de production des documents utilisés pour faire cette analyse.

En effet, ces documents relèvent de quatre types de démarche qui reflètent assez bien la diversité des modes d'intervention du Cereq.

Un premier type de document rend compte des résultats d'une étude ou recherche, selon une démarche que l'on peut qualifier de classique. Encore serait-il intéressant de s'interroger sur l'origine de l'étude : ressources propres de l'institution ou réponse à la demande d'un commanditaire et dans ce cas lequel ?

Un deuxième type de document rassemble les contributions de chargés d'études du Cereq et des centres associés (parfois y figure la participation d'autres intervenants), produites à l'occasion des " journées d'études des centres associés ". Ce type de travail manifeste la mobilisation de moyens par le Cereq, à un moment donné, pour favoriser la confrontation et l'échange sur une question, faire avancer la connaissance. Ces journées sont également l'occasion de productions qui empruntent aux problématiques développées dans les laboratoires d'accueil des centres associés. Elles marquent ainsi de façon concrète la réalité des échanges entre Cereq et laboratoires d'accueil.

---

<sup>2</sup> Ce travail s'est appuyé sur des textes produits par le CERREQ et les centres associés à partir d'une sélection dont l'auteur assume la responsabilité.

<sup>3</sup> Voir la bibliographie (p. 21-22).

<sup>4</sup> En particulier, on a limité notre investigation au champ de la formation des jeunes : formation initiale ou continue adressée aux moins de 25 ans, relevant de dispositifs publics. De même a-t-on privilégié la formation initiale qui fait intervenir de façon plus marquée l'Etat et les collectivités territoriales. Le champ de la formation continue des adultes ne relève que partiellement de l'action publique et par contre laisse une place beaucoup plus importante aux règles de gestion par le marché.

Notre choix s'est limité aux dix dernières années au cours desquelles, à nos yeux, la question de la relation entre formation et territoire est devenue plus présente.

<sup>5</sup> Cette relation entre production de données et problématique des recherches est présente dans plusieurs champs couverts par la recherche appliquée en sciences sociales. Qu'on se rappelle les débats et constructions statistiques liées à la notion de qualification dans les années soixante dix par exemple.

Un troisième type de document rend compte du travail de groupes, animés par des membres du Cereq et composés de " techniciens " appartenant à des structures chargées de la construction et mise en œuvre des politiques publiques de l'emploi et de la formation, soucieux de mieux appuyer les décisions.

Enfin, le dernier type de document rend compte d'opérations d'évaluation menées par le Cereq, réalisées à la demande de l'Etat ou de collectivités territoriales.

1.3. – Depuis la fin des années quatre vingt plusieurs évolutions ont marqué le contexte institutionnel français en ce qui concerne la construction de la formation<sup>6</sup>. La réforme majeure concerne la décentralisation qui, initiée en 1982, est loin d'avoir produit tous ses effets. Cette réforme a introduit de nouveaux acteurs dans la décision et le financement de la formation. Mais, dans un même temps, elle a amené l'acteur public à transformer ses modalités d'intervention. On évoque ici la déconcentration des services publics de l'emploi, l'abandon de la planification centralisée de la formation au profit d'une programmation au niveau des rectorats, la transformation des lycées en EPLE (Etablissements Publics Locaux d'Enseignement). Dans le même temps, l'Etat continue à être producteur d'objectifs en matière de formation : l'élévation du niveau et la création des baccalauréats professionnels du début des années quatre vingt, puis à partir de 1990 la formulation se diversifie et laisse place plus nettement à des objectifs d'insertion dans l'emploi.

Cette diversification des objectifs et des acteurs rend plus complexe la compréhension des processus de construction et de régulation de la formation. Cette diversité rend également nécessaire des approches différenciées par territoire, secteurs d'activité économiques pour essayer de comprendre cette complexité.

1.4.- Le Cereq et le réseau de ses centres associés, font partie de la communauté scientifique. Les travaux qu'ils conduisent sont évidemment marqués par les évolutions théoriques, les changements dans les modes de questionnement qui affectent cette communauté. Depuis le début des années quatre vingt, les développements de l'économie et de la sociologie proposent des analyses qui intègrent les institutions, les réseaux, les normes et les règles, les croyances partagées. Ces enrichissements, développés en économie industrielle, économie du développement, économie et sociologie du travail, sociologie des organisations ouvrent aussi de nouvelles perspectives dans le champ étudié ici. Plus récemment, l'association de politologues ouvre aussi de nouveaux développements à l'analyse.

## **2 – LES AVANCEES DE DIX ANS DE TRAVAUX.**

### **2.1. – Les évolutions dans la problématique, les objets et les méthodes.**

2.1.1. - Une première chose frappe à la lecture de ces travaux. Tous se situent en rupture par rapport à une perspective d'ajustement mécaniste des formations aux emplois. Il s'agit d'explicitier la façon dont se construit la formation, mais en s'éloignant d'une

---

<sup>6</sup> Bien sûr, ces évolutions concernent également d'autres champs de la politique publique. On peut citer ici par exemple la conception de l'aménagement du territoire. Jusqu'à la fin des années quatre vingt règne l'idée d'un espace national cohérent dans lequel la politique d'aménagement du territoire est conduite par l'Etat central et vise à organiser la croissance et à assurer une répartition des richesses sur cet espace. L'arrêt de la croissance, la montée du chômage vont susciter un infléchissement de cette politique. Si elle continue d'être un instrument privilégié de maintien d'une relative équité sociale et territoriale, elle doit également aider les collectivités territoriales à formuler des projets collectifs et à construire des cadres d'action cohérents. Cette modification de point de vue marque un changement significatif de la conception de l'action publique.

approche dans laquelle l'appareil de formation obéirait aux seuls signaux de l'appareil productif. Dès le début de la période étudiée (2)<sup>7</sup>, la problématique est posée : l'harmonie entre l'emploi et la formation suppose une convergence des comportements et des projets des acteurs publics et privés. Mais si la gestion de la relation entre formation et emploi relève du comportement des acteurs, il reste à les identifier, repérer leur logique d'action, les niveaux territoriaux pertinents pour analyser cette relation...

### *2.1.2. - On voit se dessiner trois changements dans les objets et modalité de recherche.*

-La première concerne l'engagement de travaux sur le thème de la construction de la formation. Jusqu'au milieu des années quatre vingt dix, le Cereq et ses centres associés s'étaient intéressés soit à la structure des sortants (autrement dit aux produits de l'appareil de formation) soit aux corrélations existantes ou à construire entre le système productif et les formations. Là, il s'agit de s'attacher au processus de décision qui conduit à la construction de la carte des formations.

Ce déplacement s'explique en partie par l'évolution institutionnelle. La décentralisation suscite des demandes d'expertise et de conseil auprès du Cereq et de ses centres associés en matière d'aide à la décision pour ce qui concerne la construction de formation. Mais c'est aussi le résultat d'une évolution de la problématique d'approche de la relation entre l'emploi et la formation. L'emprunt à la sociologie des organisations, à l'économie des conventions, aux approches de la science politique fait centrale l'analyse des logiques d'acteurs et les constructions de compromis qu'ils opèrent pour expliquer les modalités de construction de l'offre de formation. Les résultats permettent de montrer l'existence d'une pluralité de dimensions qui conditionnent les choix des acteurs, les compromis qu'ils opèrent entre eux. Ainsi, l'objectif d'insertion dans l'emploi est présent, mais ce n'est pas le seul. Il se combine avec des objectifs de socialisation, aménagement du territoire par exemple.

-Une deuxième inflexion concerne le passage de l'analyse d'un niveau national à un niveau régional ou infra régional. Là encore, les causes de cette évolution sont à rechercher dans deux directions.

Le processus de décentralisation en cours institue le Conseil régional comme responsable de la définition et réalisation de politiques de formation continue en direction des jeunes et comme acteur principal dans la mise en cohérence des différents segments de la formation. Cette évolution institutionnelle suscite de nouvelles interrogations concernant la coordination des différents acteurs qui interviennent, les procédures qui accompagnent la mise en œuvre de l'action publique. La redistribution des cartes en matière de financement et de gestion conduit également les décideurs régionaux à s'interroger sur la répartition des formations sur l'espace régional, le fonctionnement de la relation entre emploi et formation à des niveaux infra régionaux.

La tendance à la globalisation des activités productives, de façon paradoxale, renforce le rôle des espaces infra-nationaux. La construction de territoires devient un enjeu dans la compétition économique, et la qualification de la main d'œuvre est une des ressources des territoires dans ce contexte concurrentiel. Les développements de l'économie industrielle et de l'économie du développement enrichissent considérablement la dimension spatiale de l'analyse du système productif et de ses dynamiques. Ils mettent en évidence l'importance des réseaux, relations de proximité qu'entretiennent les différents acteurs du système productif (entreprises, institutions, organismes de formation et de recherche, structures intermédiaires). Ces approches permettent également un dépassement de la théorie de la localisation qui analyse les configurations spatiales en

---

<sup>7</sup> Les numéros renvoient aux textes cités dans la bibliographie.

terme de coûts de déplacement ou de dotation en facteurs. Le territoire est ainsi défini comme une construction sociale, porteuse de dynamiques endogènes. Ce niveau local n'est plus considéré uniquement comme un découpage de l'espace destiné à permettre la mise en œuvre d'objectifs définis à un niveau national.

Un déplacement du champ d'application de ces analyses vers la construction de la formation s'avère pertinent pour explorer des questions telles que la déclinaison spatiale d'une spécialité de formation, l'ouverture ou la fermeture de sections de formation.

- La dernière inflexion enfin concerne la montée de demandes d'intervention sous forme d'évaluation. Ces demandes proviennent des acteurs publics, que ce soit des administrations ou des collectivités territoriales. Elles sont motivées par les infléchissements du rôle de l'Etat qui devient plus régulateur que planificateur. Cette fonction de régulation passe par la compréhension des logiques des différents intervenants, qu'ils soient publics ou privés. Les administrations impliquées ne peuvent être à la fois juge et partie dans le processus et s'adressent à des experts extérieurs<sup>8</sup>. Les collectivités territoriales ou acteurs privés de leur côté ont besoin d'informations pour alimenter un apprentissage collectif dans la connaissance et la gestion des différentes dimensions de politique. Dans une perspective « compréhensive », l'évaluation peut être un moyen de produire de la connaissance partagée pour les acteurs.

## **2.2. - Des résultats qui ouvrent de nouvelles perspectives.**

Le constat de l'existence d'une pluralité d'acteurs et de la complexité de leurs relations est à la base des travaux d'études et de recherches. Des travaux d'ordre qualitatif sont associés à une évolution sensible dans la construction d'indicateurs pour mieux appréhender la relation emploi-formation à des niveaux régionaux et locaux.

### *2.2.1. – Les indicateurs permettant de mieux appréhender la relation entre emploi et formation à des niveaux infra nationaux(7,8, 10,11,12).*

La production d'indicateurs permettant de mieux appréhender la relation entre emploi et formation à des niveaux infra régionaux s'est considérablement développée sur la période. Ces travaux se sont orientés dans deux directions.

Il s'agit tout d'abord de travaux d'étude destinés à mieux comprendre et caractériser la relation entre emploi et formation en rapprochant sur un espace (la région, la zone d'emploi) des indicateurs de formation, d'insertion des jeunes et de caractérisation du marché du travail sur l'espace étudié. On peut ainsi construire une " géographie " de la relation emploi-formation, dégager les variables qui jouent un rôle majeur dans la structuration de cette relation (démographie, répartition des secteurs d'activité économique, état du marché du travail).

L'analyse de l'offre de formation par zone d'emploi dans une région en révèle les différences de répartition et de densité, corrélées à la hiérarchie urbaine. Elle souligne également les corrélations avec la répartition sociodémographique. L'interprétation proposée (11,12) des inégalités est celle d'une construction de l'offre de formation en réponse aux demandes des élèves et des familles, lesquelles passent par le filtre de la sélection selon les critères scolaires. Ainsi, si une correspondance entre appareil de

---

<sup>8</sup> Le Céreq occupe également le rôle d'expert dans d'autres domaines de la construction de la formation tels que les CPC ou les CEP, instances qui elles aussi mobilisent divers acteurs de la relation entre formation et emploi.

En juin 1999 on assiste à la création de la Société française d'évaluation.

formation et milieu socioéconomique est réelle, celle-ci passe plus par la demande des élèves que par l'adaptation aux besoins des entreprises. De même, les travaux d'ordre exploratoire mobilisent l'analyse des vœux des élèves, variable jusqu'à présent ignorée, pour essayer d'évaluer leur capacité d'anticipation par rapport au marché du travail. De même, l'analyse dynamique des indicateurs régionaux de la relation entre emploi et formation donne un aperçu de trajectoires de régions et du rôle des politiques publiques concernant l'insertion des jeunes par exemple. Tous ces travaux mériteraient d'être poursuivis et notamment d'être mieux articulés aux aspects plus qualitatifs. Par exemple on pourrait approfondir la question de l'inégalité constatée entre les régions quant au recours aux stages divers, visant à faciliter l'insertion des jeunes dans l'emploi.

Une deuxième dimension empruntée par les travaux mobilisant des indicateurs infra nationaux en matière de relation entre la formation et l'emploi relève plutôt d'un travail d'aide à la décision. Il s'agit de fournir aux décideurs des informations sur l'emploi, la formation, le marché du travail, sur un espace. Celles-ci sont destinées à aider à constituer de la connaissance partagée sur cette question, et ainsi aider les acteurs à construire des compromis plus stables, appuyés sur une " vision du monde commune ". Mais la production même de ces indicateurs renvoie aux logiques d'action des différents partenaires de la construction de la formation. De ce point de vue, l'exemple de la construction des portraits statistiques régionaux dans le cadre de l'évaluation de la loi quinquennale est éclairant. Ces portraits résultent du rapprochement de données concernant la population, l'emploi et la formation par région, fournies par les producteurs de statistiques nationales. La difficulté à obtenir ces données est révélatrice des tensions et enjeux que peuvent constituer ces questions. Elle met en évidence la difficulté des producteurs de données nationaux à prendre en compte les préoccupations « régionalistes ». Pour certaines de ces données, les difficultés de recueil montrent, à l'inverse, le faible souci des acteurs régionaux d'alimenter un système de statistiques nationales. Enfin, une interrogation demeure sur l'usage de ces informations pour les utilisateurs. Instrument de classement des régions entre elles, ces portraits peuvent conduire à la construction d'une représentation de ce que doit être la « norme » au niveau des régions, et à la mise en œuvre de leur part de logiques de « rattrapage » par rapport à cette norme. La production de ces informations peut aussi servir à l'appareil d'Etat, au niveau central, à mieux connaître les réalités régionales afin de l'aider dans l'orientation et la déclinaison régionale de politiques nationales.

D'autres exemples de la nature sociale ou sociétale de la construction d'indicateurs sont présents dans les travaux présentés. De ce point de vue, les travaux conduits sur les constructions et usages des « familles professionnelles » au niveau des régions ou des zones d'emploi sont éclairants (8). Ces outils servent parfois d'appui à la construction de politiques consensuelles. Ils ont permis de construire de la connaissance partagée. Mais ces données contestées par l'un des acteurs peuvent également remettre en cause la coopération qui devrait animer la conduite de politiques publiques au niveau des territoires. Ainsi, l'outil ARGOS, conçu pour être un moyen de concertation entre les acteurs autour d'une connaissance partagée peut-il être contesté dans le cadre de luttes de pouvoir entre acteurs régionaux. La comparaison des modes de construction de l'offre de formation entre la France et l'Angleterre illustre la façon dont règles marchandes et règles administrées génèrent des indicateurs de nature différente.

Il reste encore à faire des progrès dans cette direction. La mobilisation d'autres sources d'informations, telles que les DADS, apporte des éclairages sur les politiques d'entreprises en matière de recrutement à des niveaux géographiques fins et va enrichir ainsi la connaissance des dynamiques locales du marché du travail. De même, les informations fines sur les vœux des élèves en matière de formation pourraient sans doute être mobilisées davantage pour mieux saisir le rapport entre demande des élèves et

caractéristiques du marché de l'emploi à un niveau territorial fin et surtout informer sur la nature et la répartition de la demande de formation.

Dans une autre perspective, une première analyse de la répartition de l'offre de formation à un niveau géographique fin (la zone d'emploi) met en lumière les inégalités territoriales au niveau de la région. Cette question là aussi devrait être poursuivie pour mieux comprendre le lien entre structure des emplois-catégorie socioprofessionnelle des familles-demande de formation des élèves-structure de l'offre de formation. Ces premiers résultats ouvrent des perspectives de recherche sur les questions d'équité, égalité d'accès à la formation. La carte des formations met en évidence une forte diversité spatiale dans la répartition des structures de formations. On peut s'interroger sur le rôle de ces inégalités dans les processus d'exclusion<sup>9</sup> des jeunes.

La relation entre production d'outils et acteurs reste à approfondir. Cet aspect a été abordé de façon assez superficielle (12) dans le cadre d'une comparaison internationale qui met en évidence la cohérence entre production de données, outils d'évaluation et choix des règles de régulation des modes de construction de l'offre de formation. Cette production d'informations, d'outils de connaissance est en relation étroite avec le niveau et les modes de coordinations d'acteurs<sup>10</sup>. Elle est donc objet de tensions et conflits : tension entre les niveaux national et régional ou local, tension entre représentants de l'appareil productif, de l'appareil de formation et collectivités territoriales. Le premier niveau de tension marque la difficulté à conjuguer la production d'une information homogène sur l'ensemble du territoire et la construction collective d'outils de connaissance par les acteurs régionaux ou locaux<sup>11</sup>. Le deuxième niveau de tension concrétise l'enjeu que représente la production et la détention d'informations dans la prise de décision<sup>12</sup>, tensions qui se manifestent entre les catégories d'acteurs, mais aussi au sein de l'administration elle-même.

Enfin, les travaux produits reprennent les découpages territoriaux construits par les différentes administrations ou les collectivités territoriales (INSEE, rectorats, DRTEFP, voire Conseil régional). Ils restent donc prisonnier d'une définition instrumentale du territoire, le plus souvent liée à la gestion d'un dispositif, la répartition de ressource. Il serait nécessaire de mobiliser d'autres méthodes de traitement de données qui, à l'inverse, permettent de repérer des dynamiques spatiales dans les comportements d'acteurs en mobilisant les techniques cartographiques récentes (par exemple, des exploitation de données articulant lieu d'habitation, lieu de formation, lieu d'emploi...).

---

<sup>9</sup> Notre propos n'est pas ici d'approfondir cette question, mais on peut faire l'hypothèse d'un lien entre parcours scolaire, structures de formation, sortie prématurée de la formation et difficulté d'insertion.

<sup>10</sup> Cette question fait l'objet de réflexions plus approfondies suscitées par les travaux d'évaluation de la mise en œuvre de la loi quinquennale. Sur ce point, voir B. Hillau, A. Richard, « Rôle et statut des outils de l'évaluation des politiques : le renouvellement de l'expertise emploi-formation : une exigence pour la conduite de l'action publique territorialisée » Colloque CEREQ-CERAT, Grenoble, octobre 2001.

<sup>11</sup> Les travaux conduits par ailleurs sur les Contrats d'Etudes Prévisionnelles montrent aussi que ces questions de production d'information à des niveaux spatiaux infra nationaux peuvent être rendue difficiles par les modes de structuration et d'organisation de l'acteur collectif, notamment les branches professionnelles.

<sup>12</sup> On peut ainsi observer la façon dont un certain nombre de conseils régionaux s'équipe en compétences, rassemblent des données sur la relation formation-emploi afin de ne pas laisser aux rectorats le monopole de l'information et de pouvoir négocier avec une certaine légitimité la construction de l'offre de formation.

### 2.2.2. - L'identification des acteurs

Comme on l'a souligné, dès le début de la période étudiée les divers documents mettent en avant la nature complexe de la relation entre formation et emploi. Le processus de régionalisation met en évidence la présence de différents acteurs dans la prise de décision. Sur cette période de dix ans, l'identification, le repérage de ces acteurs et de leurs logiques d'action s'est notablement enrichie.

Si initialement on s'est principalement intéressé aux entreprises (et à leurs " besoins ") et au parcours des jeunes, aujourd'hui s'ajoutent les collectivités territoriales (essentiellement les Régions), l'Etat, les structures publiques déconcentrées, les organismes de formation et les branches professionnelles. Mais ces analyses mettent aussi en évidence le rôle de structures d'intermédiation, créées par une ou plusieurs de ces catégories d'acteurs.

#### **a – Les entreprises et les branches.**

Depuis que la question de la relation entre formation et emploi se pose, le rôle des entreprises dans cette relation, est appréhendé à partir des politiques de recrutement, combinant gestion interne et externe de la main d'œuvre. L'accélération des transformations de l'enseignement professionnel (évolution des diplômes<sup>13</sup> et recours à l'alternance) s'appuie sur une volonté des pouvoirs publics d'une mobilisation accrue des entreprises pour participer à la construction des diplômes pour accueillir des jeunes en alternance.

Les travaux conduits(6,9,10,11,12) sur la régulation de la relation entre emploi et formation au niveau régional ou local mettent en évidence d'autres dimensions du rôle effectif ou attendu des entreprises. Les approches montrent comment se constituent des relations entre établissements scolaires et entreprises et la richesse des modalités qu'empruntent ces relations. Ils montrent aussi que les Conseils régionaux cherchent à s'appuyer sur des structures collectives représentatives des entreprises pour orienter l'action publique. Les travaux présentés font ressortir l'hétérogénéité de ces structures et surtout la diversité des entreprises dans leur capacité à se constituer en acteur collectif dans les constructions d'accords en ce qui concerne d'une part, la construction de la formation et d'autre part, la mise en œuvre concrète des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi (13). L'émergence du niveau régional vient éclairer encore davantage cette diversité des acteurs économiques dont la structuration est très variable d'une branche à l'autre. Ces analyses font également ressortir une différence, si ce n'est une opposition, dans les modalités de participation des entreprises entre les niveaux national, régional et local (13). Les coordinations au plan régional relèvent des organismes de branches, des échelons régionaux d'administrations publiques et de la Région. La difficulté d'ailleurs réside dans la diversité et pour partie la faiblesse des branches à se structurer à ce niveau. Les décisions locales relèvent plus de relations informelles, directes entre entreprises, organismes de formation ou d'aide à l'insertion. La pérennisation de ces relations informelles passe par la construction de réseaux entretenus, la mobilisation d'instances d'intermédiation. On rejoint là les problématiques d'analyses de l'économie du développement sur les dynamiques locales. Ils interrogent également sur les possibilités et les conditions d'évolution d'un modèle sociétal " à la française ", dans lequel la formation initiale est peu investie par les entreprises.

---

<sup>13</sup> De nombreux travaux sur cette question ont été menés au Cereq mais ne sont pas explicitement pris en compte ici puisque l'on a privilégié la question spatiale.

## **b- L'Etat.**

Si les travaux menés ont produit certains éclaircissements quant à la conduite de politiques publiques, il faut reconnaître que du travail reste encore à faire. Dans les travaux présentés ici, le terme d'Etat est utilisée de façon imprécise. Dans une acception jacobine, l'Etat désigne souvent l'acteur public central regroupant le collectif des ministères, le plus souvent au niveau national. Mais on utilise également le terme d'Etat pour qualifier la politique ou l'intervention de tel ou tel ministère. De fait, les politiques publiques sont définies et conduites au sein de plusieurs ministères qui, les uns et les autres ont des logiques d'action, des registres d'intervention différents. Dans le cadre de la déconcentration, les ministères de l'Education nationale et celui du Travail n'ont pas la même relation avec leurs échelons régionaux et, à fortiori avec les autres acteurs présents aux niveaux régional et local.

Au sein d'un même ministère, l'analyse de la prise de décision en matière de construction de la formation montre l'extrême complexité de l'articulation des réseaux qui permettent à une telle organisation de fonctionner. L'analyse de la prise de décision au sein de l'Education nationale met en évidence l'implication de différents types d'intervenants, dont aucun n'a une vision complète du processus. La décision ne procède pas d'une démarche hiérarchique, mais au contraire associe des intervenants nationaux, régionaux et locaux(11) dans des modes de combinaison variables, empruntant des procédures formelles, mais aussi s'appuyant sur des relations informelles. Ainsi, le lycée, considéré pendant longtemps comme agent d'exécution d'une administration, peut-il être qualifié d'acteur disposant d'une marge de manœuvre, mobilisant une logique d'action combinant les objectifs de son institution mais aussi des objectifs propres (7).

La référence à l'Etat, acteur central, est utilisée au niveau de l'énonciation de grands objectifs (assurer l'égalité d'accès à la formation, faciliter l'insertion) et la production de normes dont il serait le garant. Mais là encore, dans le cadre de l'action publique, ces grands objectifs sont déclinés et mis en œuvre avec le concours d'échelons décentralisés et l'intervention d'autres acteurs. Les travaux montrent comment ces déclinaisons locales se traduisent par une diversité d'application au niveau local. Cette diversité trouve sa source dans la construction de compromis locaux. On pourrait ainsi approfondir la réflexion en s'interrogeant sur la façon dont perdurent ou se déforment les objectifs initiaux énoncés par l'Etat. On pourrait ainsi questionner l'existence d'une hiérarchie entre les objectifs des différents acteurs.

Enfin, l'acteur identifié comme Etat crée des institutions, impose des procédures et des modes de régulation. De ce point de vue, les travaux basés sur les comparaisons internationales sont éclairants<sup>14</sup>. Ce cadre institutionnel organise l'action publique dont la mise en œuvre emprunte des modalités variables. Dans cette perspective, là aussi, il serait souhaitable de questionner de façon plus approfondie, les rapports entre organisation et institution qu'impliquent les choix en matière de mode de régulation.

## **c- Les collectivités territoriales.**

En fait, les collectivités territoriales auxquelles il est fait référence dans les différents travaux sont les Conseils régionaux. Au cours de la période étudiée, les évolutions institutionnelles leur ont attribué un rôle central dans la mise en cohérence des différents segments de formation qui concernent les jeunes (loi de 1993). Ces évolutions sont aussi à l'origine de plusieurs des travaux présentés ici. Ils mettent en évidence plusieurs

---

<sup>14</sup> La seule référence citée dans ce texte est l'étude comparative entre la France et l'Angleterre concernant la construction de l'offre de formation sur un territoire, mais bien entendu il y en aurait bien d'autres à citer.

caractéristiques des logiques d'action de cette catégorie d'acteurs. Tout d'abord, un premier constat montre l'hétérogénéité des logiques qui les animent, et en conséquence des procédures et des moyens qu'ils mettent en place. Les priorités mises en avant, selon les lieux, présentent une gamme variant de la réponse aux besoins des entreprises à la formation de tous. Les deux évaluations successives de la loi quinquennale montrent également que les postures de certaines de ces collectivités ont évolué au cours de la période au fur et à mesure qu'un apprentissage collectif aux différents acteurs régionaux se construisait.

Il n'en demeure pas moins que les modes de régulation de la construction de la formation en région ne remettent pas en cause les caractéristiques sociétales du « régime de formation » français, notamment du point de vue de la juxtaposition des deux systèmes de formation initiale et continue. Il y a sans doute matière à interroger davantage les rapports entre les différents niveaux institutionnels. Il faudrait aussi continuer à suivre l'évolution des liens entre choix des régions en matière de politique de formation et les modalités d'instrumentation qu'elles mettent en place.

d- En prenant comme point de départ les analyses des sociologues de l'éducation qui, au début des années quatre vingt, ont développé des travaux sur « l'effet établissement », on a également considéré l'organismes de formation comme acteur dans le processus. En effet, qu'il s'agisse d'un établissement public du type EPLE, ou d'une structure relevant du droit privé et soumise aux règles du marché, ces organisations disposent toujours de marges de manœuvre dans lesquelles elles déploient leurs propres logiques d'action.

e- Les élèves et d'une façon plus large, les usagers et bénéficiaires des politiques concernant la relation entre emploi et formation.

S'ils sont identifiés comme acteurs, il faut reconnaître que leur place est ensuite réduite dans les analyses conduites. Ils sont acteurs dans la mesure ou la demande de formation est fortement structurante de l'offre en matière de formation initiale en particulier. Si les élèves ne s'inscrivent pas dans les formations, si les bénéficiaires n'ont pas accès aux mesures, l'action publique en la matière s'en trouve privée de sens. Mais on sait encore bien peu de choses sur les logiques d'action de cette catégorie d'acteurs. Les analyses sont essentiellement centrées sur le point de vue des décideurs et prennent peu en compte celui des usagers-consommateurs. La comparaison entre les vœux des élèves, les places de formation offertes, le marché du travail proposée sur une zone d'emploi (7) constitue une piste d'analyse qu'il serait intéressant de poursuivre. Mais la place, la localisation et les attentes des jeunes impliqués dans d'autres segments de la formation (apprentissage, formation continue, contrats de qualification) pourrait également être interrogée à nouveau.

Dans l'approche adoptée ici qui privilégie les liens entre formation professionnelle et territoire, il semble nécessaire de continuer à travailler les questions de l'articulation entre répartition de la population cible de l'action publique et des modalités d'intervention, la question de l'égalité d'accès aux mesures et de façon plus globale la question de la répartition territoriale des formation au regard des publics concernés.

### *2.2.3. - Identification des niveaux territoriaux.*

La dynamique institutionnelle introduit depuis la décentralisation, un nouveau niveau dans la prise de décision : le niveau régional. La région est une entité administrative, aux contours géographiquement définis. Sa définition ainsi posée, ou plutôt construite a permis de développer toute une production statistique dédiée à ce découpage spatial, production à laquelle le Cereq a largement contribué dans le domaine de la relation entre emploi et formation (10, 13). Mais ces avancées soulèvent d'autres questions.

a- La décentralisation suscite la production d'informations sur l'emploi et la formation dans les régions. Cette production d'information vient à la fois du niveau central des administrations, mais aussi des acteurs régionaux qui ont besoin d'avoir une meilleure connaissance de leur espace d'intervention. Cette dualité peut être source de tensions. Les régions redoutent d'être classées et jugées. L'appareil d'Etat cherche des informations standardisées sur les régions. Là encore, une approche plus fines des instruments, outillages dont se dotent les uns et les autres permettrait de mieux comprendre les rapports qui se nouent, la façon dont sont posées les questions. La construction d'un ensemble cohérent de données n'est jamais réductible à une simple question technique. L'information ne peut jamais être comprise indépendamment du jeu d'acteurs mais résulte de mécanismes de production qui nécessitent des partenariats, porteurs de compromis, d'ajustements et de procédures d'apprentissage.

b - Mais au delà du niveau régional, plusieurs des travaux présentés se proposent d'interroger la pertinence d'une approche de la relation entre formation et emploi à un niveau " infra régional ".

L'analyse de la « territorialisation » de l'espace national a déjà été largement avancée par les sociologues et économistes industriels et du développement. Elle est sans doute moins développée chez les spécialistes des questions concernant le travail, l'emploi et la formation. Pourtant la connaissance des processus par lesquels se construisent et s'allouent les qualifications sur le territoire, leur répartition sur les espaces locaux, sont des enjeux d'importance tant en terme de développement économique (la compétitivité des territoires) que de justice sociale (la lutte contre le chômage, en particulier des jeunes) (8).

De ce point de vue, les travaux ont permis des avancées significatives qui valident des intuitions, des hypothèses, mais apportent aussi des résultats nouveaux (8, 12). Notamment, ils éclairent la nature des relations que peuvent entretenir les acteurs locaux (présents sur le territoire) entre eux et avec les acteurs du local (extérieurs au territoire mais ayant un pouvoir de décision quant à l'orientation de politiques, la fourniture de ressources concernant ce territoire). Ces travaux révèlent aussi les acceptions plurielles et irréductibles du territoire.

Dans une première dimension, le territoire ne peut s'analyser indépendamment d'un objet préalablement défini, d'une politique spécifique par exemple. On peut alors interroger la façon dont acteurs locaux, acteurs du local entrent en relation, coordonnent leurs logiques d'action (le marché, les registres de réputation par exemple).

Mais le territoire est aussi souvent entendu comme un découpage instrumental de l'espace, en vue de constituer des zones d'intervention pour un ou différents acteurs (Conseil régional, ministère du travail, rectorat...). Le processus de décentralisation, la déconcentration des administrations et la diversification des dispositifs d'aide à l'insertion ont multiplié les découpages territoriaux, reflétant ainsi la difficile articulation des dimensions de l'action publique, les conflits d'acteurs.

L'interrogation doit également porter sur la nature de l'attente concernant la question de la relation entre formation et territoire. Les typologies, les constructions de batteries d'indicateurs identiques sont utiles aux acteurs du local qui ont besoin de comparer pour affecter les moyens par exemple. Les analyses de diagnostic, accompagnées d'indicateurs qui peuvent être spécifiques sont sans doute plus utiles aux acteurs locaux.

Ces différents travaux concernant la dimension territoriale font ressortir le poids du système d'information dans la construction de référentiels nécessaires à la conduite de l'action. On peut retenir trois dimensions majeures concernant les systèmes locaux d'information.

Tout d'abord, ils doivent intégrer la possibilité d'une intervention des acteurs locaux comme condition de l'appropriation qu'ils peuvent faire de ces informations.

Si le facteur local paraît déterminant, il reste nécessaire d'assurer la comparabilité des secteurs et des territoires. Le rôle de l'expertise peut être essentiel à ce niveau.

Les systèmes d'information doivent être dotés d'une capacité d'évolution au cours du temps en fonction de l'émergence de questions nouvelles provenant de l'environnement institutionnel et économique.

b- Les modes d'articulation entre ces trois niveaux sont loin d'avoir été totalement explicités. Cependant, cette articulation entre les niveaux (national-régional-local, ou régional-local, ou encore national-local) est examinée dans différentes dimensions. Ce processus a été étudié au sein d'une administration telle que l'Education nationale. La prise de décision en matière de construction de l'offre se fait par la coordination de plusieurs acteurs, appartenant à l'institution. Cette coordination est rendue possible et produit une décision cohérente par :

-l'appartenance de chacun de ces acteurs à différents réseaux, lesquels concernent les différents niveaux,

-une vision commune à l'ensemble de ces acteurs, ou ce que l'on peut qualifier d'objectif de premier ordre, les autres objectifs lui étant soumis.

Au niveau régional, on s'est appuyé sur la notion de jeu d'influence pour qualifier l'intervention d'acteurs dont formellement le poids est faible dans le processus de décision et qui pourtant jouent un rôle important.

#### 2.2.4. – *Les structures intermédiaires.*

A défaut de termes plus précis, on qualifie ici d'intermédiaire les structures qui jouent un rôle d'interface entre différents acteurs dans les modes de régulation induits par ce processus de décentralisation. Cependant, bien que ce soit assez peu explicité dans les travaux présentés, différentes catégories de structures intermédiaires interviennent dans la relation entre formation et territoire, catégories que l'on peut identifier par leur rôle et leur nature.

La structure qualifiée d'intermédiaire peut être l'échelon régional ou local d'une structure nationale. On peut ainsi mettre dans cette catégorie par exemple, les structures locales relevant des services de l'emploi telles que les agences locales de l'ANPE, mais également les structures régionales d'organisations professionnelles. Toute la question est alors de comprendre leur pouvoir de décision, la marge d'autonomie dont elles disposent, le maillage des relations qu'elles ont tissé avec leur environnement.

Mais sous cette appellation on entend également des structures au statut plus ou moins formel telles que les bassins de formation créés par l'Education nationale dédiés à titre principal à la construction de la formation. On peut également classer dans cette catégorie d'acteurs les représentations régionales de branche professionnelles, les syndicats intercommunaux, les agences de développement. Cette rapide énumération renvoie à une étude plus approfondie de ces structures, différenciées par leur nature (interinstitutionnelle ou non), les liens qu'elles établissent (ou qui les constituent) avec leurs environnements, leur rôle dans la construction et la régulation de la relation entre la formation et l'emploi.

Leur place dans la régulation locale dépend de la capacité et de l'intérêt d'acteurs individuels à se mobiliser. Ces interfaces agissent à l'initiative d'acteurs publics ou privés, différents dans chaque situation locale. Ce qui est en question, c'est leur capacité à contribuer à faire vivre un processus d'identification des besoins au delà de particularismes individuels. Elles sont à ce titre, chargées d'un rôle d'interprète, de traducteur dans une élaboration de compromis qui préside à la construction collective de la politique en matière de formation. Dans un contexte où, s'agissant de la gestion de la

relation entre l'emploi et la formation, le nombre de dispositifs et d'acteurs se multiplient en développant une architecture en millefeuille, la question est souvent celle de la capacité de ces intermédiaires à se constituer en ensembliers, contribuant à faire émerger de nouvelles formes conventionnelles.

Si les différents travaux permettent donc d'avancer dans un repérage et une description des acteurs, le travail de formalisation de leurs cadres et modalités d'intervention, de leurs relations, reste encore à systématiser.

### **3. QUELQUES REFLEXIONS SOUMISES A LA DISCUSSION.**

La présentation de ces différents travaux a permis de mettre en évidence des acquis certains dans l'approche de la relation entre formation et territoire.

L'approche de la construction de la formation comme construction de compromis entre acteurs défendant des logiques multiples permet de rendre compte de la complexité de la relation entre formation et emploi. On ne peut considérer la décision comme issue d'un Etat centre, disposant du monopole de l'initiative dans la définition d'une politique dont la périphérie négocie des modalités d'application. De même, l'approche de la variable spatiale dépasse un traitement de cette dimension à partir de la seule dotation de facteurs et des coûts dans un souci d'équité de répartition, pour s'intéresser aux modalités de construction territoriale. La prise en compte du territoire n'est pas seulement regardée comme une réduction homothétique de l'espace national, mais comme un espace où se construisent des échanges et des compromis, dont émergent des dynamiques spécifiques.

Du point de vue institutionnel, l'abandon du plan comme élément de négociation, définition de valeurs partagées, marque bien, sur le terrain des instruments et des procédures, l'abandon du rôle du centre comme lieu de prise de décision.

Ceci dit, une exploration des modes de construction des politiques en matière de formation reste à approfondir.

Si la vision rassurante d'un Etat garant de la cohérence de l'action publique est abandonnée, il faut se garder de deux types de dérives. Une première dérive serait de considérer l'action publique comme la résultante de l'intervention de multiples acteurs, détachés des contextes institutionnels qui fixent leur marge de manœuvre, sans hiérarchie entre eux. Il convient donc de s'attacher à l'exploration du rapport entre acteur, organisation et institution.

Une deuxième dérive serait de considérer comme acquise la dynamique d'apprentissage collectif au sein d'une région en matière de construction de l'offre de formation. Les travaux présentés démontrent largement que les situations sont loin d'être stabilisées. Les asymétries d'apprentissages, les routines, jouent au profit des situations acquises et risquent donc de favoriser le retour de politiques calquées sur les politiques nationales mobilisées antérieurement. On évoque là, la possible mobilisation de méthodes issues de la planification au niveau des régions.

En mobilisant une approche qui relève de l'analyse de l'action publique dans le champ de la formation, il convient également d'explorer de façon plus approfondie les référentiels de cette action dont pour l'instant on a du mal à dégager la valeur opérationnelle. Au delà du discours, comment est pris en compte, et par qui, l'objectif d'équité. Quel sens est donnée à la lutte contre l'exclusion ? Comment est pris en compte le principe d'efficacité ?

Enfin, bien que cette dimension soit peu présente dans les textes étudiés, il semblerait utile de s'interroger sur les transformations des « caractéristiques sociétales » de la

relation entre formation et emploi dans ce processus. De façon plus fine, on pourrait chercher à définir des caractéristiques régionales en matière de régulation de la relation entre formation et emploi.

Autour de ces quelques questions on peut suggérer un prolongement des travaux actuels en privilégiant de nouveaux champs ou de nouvelles méthodes d'investigation.

### **3.1. - Les universités.**

Dans les différents travaux présentés, l'enseignement supérieur n'entraîne pas dans le champ des investigations. Les relations entre universités et environnement ont été étudiées au niveau des articulations entre recherche publique et développement industriel.

Mais ces relations ont peu été explorées du point de vue de la construction des filières<sup>15</sup> de formation, de leurs relations avec les collectivités territoriales ni de la façon dont se répartissent les flux d'étudiants. Bien que le développement de l'offre de formation universitaire ne relève par directement du champ d'intervention des régions, celles-ci exercent un jeu d'influence qui s'exerce par l'attribution de ressources complémentaires. Pour les régions, le maillage du territoire en enseignement supérieur, les capacités de formation supérieure constituent un enjeu important. Mais, sur le terrain des formations universitaires se pose aussi la question, plus spécifique, du processus en cours de professionnalisation de ces formations. On peut s'interroger sur les modalités empruntées par ce processus. Enfin, plus clairement que dans l'enseignement secondaire, des phénomènes de concurrence se jouent entre les différentes universités et filières au sein d'une université. Ces concurrence interrogent les référents de l'action publique dans ce domaine.

### **3.2. - Les relations entre régions et espaces infra régionaux.**

En matière de construction de la formation, les rapports entre d'éventuelles dynamiques propres à des espaces infra régionaux et les politiques impulsées au niveau de la région sont encore opaques. Pourtant ils soulèvent un ensemble de questions. On peut par exemple s'interroger sur les modalités d'attribution des ressources par les acteurs du local et les référentiels des acteurs locaux. En d'autres termes, où et comment s'évaluent les besoins en formation des territoires ? Quels échanges conduisent à la construction de l'offre de formation sur les territoires ?

Ces quelques suggestions visent à amorcer une réflexion plus collective visant à capitaliser nos connaissances sur ces questions et à faire avancer la connaissance.

---

<sup>15</sup> Cette dimension n'a pas été étudiée au Cereq et fait l'objet de rares travaux au niveau français.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- 1-Charlot A., Chevalier L., Pottier F., 1990, *Qui forme pour qui ? Les régions, l'enseignement supérieur et l'emploi*, Cereq, Collection des études, 1990.
- 2-J.Biret, M.H. Gensbittel, 1991 - *Régions- Formation- Emploi, Démarches et méthodes*, Collection des études, n°59.
- 3- **Formation Emploi**, 1992, « Régions, formations, emploi : analyses et politiques locales », n°40. CEREQ
- 4-CEREQ, DEP, DLC, IGEN, INRP, 1993, *Décentralisation de la formation : marché du travail, institutions, acteurs*, Collection des Etudes, n°64.
- 5-Laget M., (éd.) , 1994, *Système productif local, Petites entreprises et formation, Les cahiers de l'économie méridionale*, n°18.
- 6-Larceneux A., Kabantchenko E. (eds), 1995, *La stratégie des acteurs locaux dans les politiques de formation*, CEREQ, série Documents n°111.
- 7-Bel M.(éd.), 1996, *Constructions et régulations de l'offre locale de formation*, Cereq, Série Synthèse n°117.
- 8-Margirier G. (éd.), 1996, *L'analyse des espaces locaux : méthodologies et indicateurs*, CEREQ, série Documents n°118.
- 9-E.Verdier, D.Brochier (éds.), 1997, *Les aides publiques à la formation dans les entreprises : quelles modalités d'évaluation*, Cereq-Documents, n°124.
- 10- Mehaut P., Richard A., Romani C., 1996, *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle*, Rapport technique de synthèse, Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.
- 11 **Formation Emploi** n°59, juillet septembre 1997, La décision décentralisée.
- 12-Bel M. (éd.), 1998, *Efficacité des modes de construction de la formation sur un territoire, comparaison France-Angleterre*, Céreq-Commissariat général du Plan.
- 13- Montchatre S., Richard A. (éds.), 1999, Rapport technique, *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle, deuxième phase*, Comité de coordination.



## La relation salariale et sa dimension locale

Alain DEGENNE , LASMAS

### 1 - QUELQUES MANIERES DE PARLER DU LOCAL

Le local n'est pas un véritable objet de sociologie. Il n'en constitue pas un concept et pourtant c'est une dimension que l'on mobilise de manière assez constante à travers d'autres notions. Notre propos ici est le marché du travail et l'apport des conceptions du local à l'analyse du marché du travail. Cela crée donc d'emblée une spécification à laquelle nous nous tiendrons.

Une des traditions renvoie à l'idée de communauté, on parle volontiers de culture locale ; une autre approche, plus récente aborde le local par les relations, les réseaux ; il ne faut pas non plus oublier les définitions qui s'appuient sur la mobilité ou l'immobilité et les frontières. Je me limiterai à évoquer ces trois approches à travers quelques travaux. Pour une revue de question on pourra se reporter à Gieryn (2000) .

#### 1.1. - Le découpage spatial

Qu'on parle du monde rural ou du monde urbain, le village et la ville suggèrent un découpage. Ce sont des configurations spatiales qui nous sont tellement familières qu'elles peuvent paraître naturelles. Elles évoquent d'autant plus l'idée de localité qu'il leur correspond une représentation sociale mieux identifiée. Pour notre objet cependant, elles ne sont pertinentes que si l'on peut montrer que ce découpage est pertinent pour l'analyse du marché du travail. Nous sommes donc renvoyés à notre point de départ.

Une approche se révèle particulièrement intéressante, c'est la prise en compte des migrations domicile travail. Le recensement de 1999 nous enseigne par exemple que dans la Région Basse-Normandie 62% des personnes qui ont une activité professionnelle doivent quitter leur commune pour aller travailler alors qu'elles n'étaient que 51% en 1990 (Ménard, 2001). En moyenne ces déplacements sont de 12,2 km en zone urbaine et de 15,4 km en zone rurale. il s'agit donc de faibles distances qui ont cependant augmenté depuis 1990 puisqu'à cette époque la moyenne de ces déplacements était de 11,8 km. Le fait que ces distances augmentent n'empêche pas que ces déplacements se limitent à des zones autour des villes et des bourgs ruraux, ce qui permet de les utiliser pour définir un zonage de l'espace. C'est ce que nous avons fait pour le Calvados en regroupant par une classification automatique les communes dont les déplacements vers les autres communes se ressemblaient le plus (Degenne, Lebeaux, Volant, 1999). Cette technique nous a permis de définir 13 zones dans lesquelles les déplacements domicile travail se concentraient et ces zones se sont révélées discriminantes du point de vue du taux de chômage.

L'Insee utilise les migrations alternantes pour caractériser ses zones d'emploi (INSEE, 1994). Comme précédemment on s'intéresse ainsi à un espace qui rassemble pour une grande partie de la population le lieu de travail et le lieu d'habitation. Les déplacements entre les deux se font à l'intérieur de ce périmètre. Toutefois l'Insee définit des zones plus vastes que celles que nous avons découpées puisqu'il n'y en a que trois pour le même département du Calvados

La mobilité utilisée ici est en fait une immobilité relative puisque c'est un lieu dont les personnes ne sortent pas. Il est défini par des frontières fictives qui ne sont pas franchies dans la vie quotidienne.

## 1.2. - Les communautés

Le mythe du village traditionnel, de la communauté locale où il fait bon vivre est toujours présent dans notre inconscient collectif et nourrit certaines de nos problématiques. Dans quelle mesure y trouvons nous des éléments utiles pour l'analyse du marché du travail ? Lorsqu'on reprend sérieusement les travaux sur les sociétés paysannes (Mendras, 1976), on y retrouve des notions qui fondent des recherches beaucoup plus récentes sur le capital social par exemple.

*« Ici, tout le monde se connaît »[...] « Se connaître prend donc un sens à la fois précis et plein : chacun connaît tout le monde , c'est-à-dire tous les autres et tous les aspects de la personnalité d'autrui. Il ne s'agit pas d'une perception d'occasion et partielle, limitée à un cadre social ou à une activité particulière , comme il est de règle dans la société urbaine ; mais au contraire d'une connaissance totale et prolongée de la personnalité d'autrui, dans l'ensemble de ses positions sociales actuelles et passées, et dans les particularités de sa personnalité. En ville, on perçoit l'individu qui remplit un rôle (le vendeur de grand magasin par exemple), mais on ne le connaît pas en tant que personne. En résumé : primo chacun est lié par une relation bilatérale de connaissance globale et a conscience d'être connu de la même façon ; secundo, l'ensemble de ces relations forme un groupe, une collectivité d'interconnaissance. »*

Cette connaissance fonde un mécanisme de contrôle social permanent et exigeant : tout un chacun est constamment observé et doit en toute circonstance se comporter comme l'attend l'autre

*« Chacun sait comment il doit se conduire et sait aussi que les autres attendent de lui tel comportement dans telle situation ».*

Cette connaissance mutuelle est le fruit d'une socialisation dans la localité et par la localité parce que chacun y a passé son enfance

*« Ils savent quelle est leur position personnelle et ils s'aperçoivent très tôt que la conformité aux comportements attendus est récompensée, tandis que tout écart est sanctionné. Ils s'appliquent donc dès le premier âge à se conformer à l'image que le village a d'eux et même à la renforcer, en répondant en toutes occasions à l'attente d'autrui ».*

Une des caractéristiques de ce type idéal des sociétés paysannes c'est donc l'expertise de chacun sur les autres. Elle est ici le résultat d'une socialisation en commun mais elle peut exister dans des milieux moins fermés et être produite, peut-être sous une forme moins achevée dans des conditions moins strictes de clôture du milieu.

La culture locale a aussi beaucoup nourri des analyses qui ne portent pas sur les collectivités rurales traditionnelles. On connaît l'exemple du Creusot, cité industrielle intégrée où toute la vie, le travail l'école, la vie hors travail, était géré par l'entreprise. Nous mêmes avons rencontré un univers semblable aux chantiers de Port-de-Bouc (Degenne, Duplex, 1984). Ces mondes industriels clos qui se sont multipliés au 19<sup>ème</sup> siècle et qui ont survécu jusque dans les années 60, avec un contrôle social fort, une reproduction sur place ont nourri eux aussi le mythe de la localité très intégrée et très

caractéristique. On a trouvé également dans les villes des quartiers que l'on a voulu définir par leur identité locale.

Les études des villes et particulièrement des grandes métropoles montrent par leur diversité les difficultés d'appréhender un phénomène aussi complexe et d'en proposer un modèle simple. Avec les travaux de l'École de Chicago (Grafmeyer, Joseph, 1979), on voit clairement apparaître les difficultés d'articuler une vision organiciste et écologique avec une approche typologique et la prise en compte de processus de diversification et de ségrégation.

Dans certains cas, la méthode monographique va constituer l'objet étudié comme totalité et le glissement vers l'idée de localité en sera facilité. C'est la grounded theory (Glaser et Strauss, 1967, Demazière et Dubar, 1997) plus la méthode comparative. En France c'est en grande partie sous cette forme que furent conçues les études sur les communautés rurales (Jollivet, Mendras, 1971) et celles du programme Observation du changement social et culturel (1986). Les monographies de villages, de villes moyennes, de quartiers de villes, de villes nouvelles servirent de base à une quête des « universaux du local ».

### **1.3. - Interactions, relations, réseaux**

Les communautés traditionnelles, nous l'avons vu sont définies par le fait que tout le monde se connaît. Qu'y a-t-il derrière cette connaissance et dans quelle mesure peut-on prendre les relations comme point d'entrée pour l'étude des phénomènes localisés ? On emploie volontiers le terme de réseau pour désigner tout ce qui concerne les relations entre les personnes mais il nous faut préciser un peu le vocabulaire.

Nous parlerons de contact ou d'interaction pour évoquer une rencontre ponctuelle. Nous parlerons de relation pour désigner une série d'interactions. Une relation sera dite multiplexe si les personnes concernées se rencontrent dans des occasions diverses et partagent des activités diverses. Si vous ne rencontrez quelqu'un que dans le cadre de votre travail ou que dans une circonstance bien précise, vous aurez de cette personne une image qui sera liée à la manière dont elle se comporte dans cette circonstance. La personne sera associée dans votre esprit aux occasions de vos rencontres. Plus il y aura de circonstances différentes et plus l'image de cette personne va se détacher d'une circonstance particulière et s'autonomiser. Lorsque vous allez avec votre collègue au restaurant ou au cinéma, les échanges ne sont pas de même nature que dans le strict contexte de l'entreprise. Si vous partez en vacances avec elle, vous aurez d'autres occasions de l'apprécier, de la juger. La relation devient multiplexe, elle s'actualise dans diverses circonstances et dans des activités en commun variées en même temps qu'elle s'autonomise de chacun de ses contextes.

Les analyses de réseaux sociaux se concentrent souvent sur les relations régulières multiplexes voire même sur les liens forts qui sont caractérisés par des échanges fréquents avec une forte intensité émotionnelle et des échanges de services. C'est cette image du réseau qui sous-tend aussi la logique utilitariste : on utilise ses relations pour avoir des avantages que l'on n'obtiendrait pas par les voies normales. Les travaux de Granovetter sur l'efficacité des liens faibles (Granovetter, 1973) ont ouvert la voie vers une autre approche beaucoup plus centrée sur la prise en compte de relations plus fugitives, plus superficielles aussi.

A travers son suivi d'East York, dans la banlieue de Toronto, Barry Wellman (1988, 1996) représente une transition entre la localité et l'importance accordée aux relations et aux réseaux. Il constate en particulier que les deux tiers des contacts que l'on a au quotidien, que ce soit dans le travail, avec le voisinage, les commerçants etc. sont des contacts localisés. Si l'on admet qu'à travers ces contacts plus qu'à travers les liens forts se constituent les représentations de l'espace de la vie quotidienne, il n'y a pas lieu de

s'étonner de retrouver la dimension locale même lorsqu'on prend le problème par un angle a priori non spatialisé.

Le terme de capital social recouvre deux notions qu'il convient de distinguer même si l'on va souvent devoir les considérer simultanément (Lin, 2001). Appliqué à un individu, le capital social, désigne l'ensemble des ressources auxquelles il va avoir accès à travers ses relations. Appliqué à un groupe, c'est l'ensemble des savoirs partagés qui constitue la base de la confiance entre les membres du groupe et permet l'action solidaire.

Les travaux théoriques actuels que l'on rassemble sous le nom de « Rational choice » nous proposent une logique d'acteur rationnel fondée sur l'établissement par celui-ci d'une fonction d'utilité sur les choix qui se présentent à lui et d'une décision visant à maximiser cette utilité. L'utilité est bien souvent comprise sous l'angle d'un résultat matériel ou monétaire. Or on peut tout à fait relire les travaux d'Homans (1958, 1974) fondant la théorie de l'échange sous l'angle de la constitution du capital social (Lin, 2001). Cet auteur prévoit en effet que mieux une action est rétribuée, plus un individu a tendance à le reproduire. Il est tout à fait possible de prévoir que parmi les rétributions e nos actions figurent au côté des aspects matériels, des rétributions symboliques et en particulier l'assentiment du groupe. Autrement dit le simple fait de se conduire au quotidien comme l'attendent les autres est tout à fait compatible avec la logique du rational choice. Mendras n'écrivait pas autre chose dans la citation que nous avons faite plus haut.

On voit alors que l'approche localisée retrouve des développements théoriques très actuels :

- l'essentiel des interactions que nous avons au quotidien avec d'autres personnes sont des contacts localisés.

- En dehors des liens forts avec les personnes de notre famille ou nos amis proches, nous rencontrons donc les mêmes personnes.

- De manière à ne pas perdre la face dans ces échanges (Goffman 1959, 1967) ou à obtenir des rétributions symboliques (Homans), nous avons tendance à nous conformer à ce que nous pensons être l'attente des autres, c'est à dire à des normes et des coutumes du groupe localisé.

- Ainsi se constitue un capital social, c'est à dire à la fois une forme de confiance partagée et un contrôle diffus qui rend moins probable les comportements de fuite égoïste que les théoriciens du rational choice désignent sous le nom « free rider » (Olson, 1966).

Cette manière de voir les choses n'exclut évidemment pas les calculs d'intérêt, les conflits personnels et les rancœurs. Elle est simplement en compétition avec ces autres dimensions de la rationalité pour expliquer les comportements individuels et comme nous le verrons, elle n'est pas toujours en contradiction avec ces autres facteurs explicatifs.

Diverses enquêtes, quantitatives ainsi que par entretiens, mettent en évidence l'importance des relations employeurs salariés dans le fonctionnement de ce qu'il est convenu d'appeler le marché du travail (Degenne, 1997, Degenne, Lebeaux, 1999, 2000). Nous allons montrer qu'il ne s'agit pas d'un marché homogène mais d'un ensemble complexe de relations. Nous allons donc proposer de renverser le point de vue par rapport à ce que suggère la référence au modèle du marché néo-classique et de partir des comportements observés <sup>16</sup> pour voir où ce modèle du marché rend compte de façon acceptable de ce qui se passe et où il faut faire référence à un autre modèle. Dans cette démarche, nous rejoignons le point de vue de divers chercheurs que l'on range sous la bannière de la socio-économie (*economic sociology*) (Smelser et Swedberg, 1994, Lazega, 1996).

---

<sup>16</sup> 35 entretiens ont été recueillis par téléphone auprès de chefs d'entreprises de différentes tailles et un nombre égal auprès de personnes en difficulté d'insertion professionnelle. Ces derniers entretiens ont été réalisés face à face

## 2 - LA RELATION SALARIALE VERSUS LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Qu'il s'agisse de la tradition des études de communautés ou de celle des analyses de réseaux, les relations sont au centre du rapprochement que l'on opère entre le local et le marché du travail. Lorsqu'on regarde la littérature, il nous semble que l'on peut distinguer deux voies par lesquelles nous sommes conduits à effectuer ce rapprochement:

- d'une part la prise en compte des relations comme moyen de trouver de l'information sur les emplois ou comme moyen d'obtenir une médiation. C'est une lecture individuelle et utilitariste. On est amené à explorer le réseau des relations d'un individu pour en analyser les caractéristiques et voir dans quelle mesure ces relations sont mobilisées pour trouver un emploi. La plus grosse part de ce réseau est localisée.

- d'autre part la prise en compte du capital social au sens des liens de confiance qui s'établissent dans le contexte du travail lui même et dans son environnement immédiat. Là le capital social s'apparente à l'expérience partagée et à la confiance qui en découle. La relation n'est pas seulement avec une personne mais avec un milieu professionnel dans lequel on est reconnu et dont on connaît les règles.

### 2.1. - Le réseau comme ressource.

Rappelons très rapidement la thèse développée par Granovetter (1973) dans *The strength of weak ties*. Elle est fondée sur un classement des relations sociales en liens forts et liens faibles ; Les liens forts sont caractérisés par la fréquence des contacts, l'intensité émotionnelle et l'importance des services rendus. Pour ces raisons et en particulier pour la fréquence des rencontres, ils sont considérés comme transitifs. Les liens forts vont donc constituer des « cliques » c'est-à-dire des ensembles d'individus quasiment tous reliés entre eux et en étroite interaction. Dans ces cliques, les individus disposent des mêmes ressources, en particulier des mêmes informations. L'information fraîche ne peut donc venir que de l'extérieur. Or ceci ne peut se faire qu'à travers des liens faibles, car, en vertu du principe de transitivité, s'il existait un lien fort entre deux cliques il entraînerait leur fusion. Donc seuls des liens faibles mettent en liaison les groupes denses.

Cette théorie très séduisante par sa simplicité et par le rôle qu'elle fait jouer aux relations permettait de rendre compte des résultats obtenus par Granovetter dans son enquête auprès des cols blancs de la région de Boston : d'une part une grande proportion d'entre eux trouvent leur emploi à travers des relations personnelles, d'autre part, ceux qui les obtiennent par des liens faibles sont généralement plus satisfaits de leur emploi que ceux qui les obtiennent par des liens forts. La théorie permet en effet de prédire que lorsqu'un emploi est obtenu par des liens forts l'information mobilisée est celle qui est disponible dans le groupe de proximité et ne représente pas une optimisation de l'information sur le marché, ce que permet la mobilisation des liens faibles.

On voit à quel point cette théorie colle au modèle du marché néoclassique qu'elle enrichit d'un étage sur la mobilisation des ressources pour obtenir l'information sur les emplois. A aucun moment elle ne critique les principes du modèle, elle les conforte.

La crise nous a paradoxalement renforcés dans cette interprétation même s'il a fallu l'aménager : les jeunes de bas niveaux de formation qui connaissent des difficultés d'insertion trouvent plus facilement du travail par des liens forts que par des liens faibles. C'est qu'en fait ils n'ont pas les moyens de mobiliser des liens faibles et que, quand ils en ont, ils n'ont pas les moyens d'effectuer les mobilités et les mutations professionnelles que supposerait l'optimisation de leur position sur le marché. Donc même si l'on constate dans ce contexte " la force des liens forts " (Marry, 1983, 1992), la théorie n'est pas remise en question. On est dans la vision relationnelle et instrumentale du capital social.

## 2.2. - Glissements : les sources de la confiance

Nous partons ici d'une hypothèse classique de la théorie de l'échange : on a plus confiance pour engager une transaction commerciale avec un partenaire avec lequel on a des relations non commerciales. Or par certains côtés, la relation salariale s'apparente à une relation commerciale.

Plusieurs travaux récents (Di Maggio, Louch, 1998, Kollock, 1994) confortent cette hypothèse. A partir des données du General Social Survey de 1996, Di Maggio et Louch montrent que les échanges au sein du réseau sont plus fréquents dans les transactions à risque qui n'ont pas vocation à se répéter et dans lesquelles l'incertitude est élevée que dans les autres :

*« Les réponses aux questions sur les préférences pour les échanges dans le groupe confirment que l'incertitude sur le produit et la qualité de la performance pousse les individus à préférer des vendeurs avec lesquels ils n'ont pas de relations commerciales. De plus, les gens préfèrent vendre à des contacts sociaux dans les mêmes conditions qui poussent les acheteurs à préférer ce type de transactions ; Les gens qui ont des transactions avec des amis et la famille reconnaissent être plus satisfaits avec les résultats que les gens qui échangent avec des étrangers, surtout dans les échanges à risque. »*

Généralisons cette idée : les relations sont les vecteurs de la confiance et c'est pour cela qu'elles sont centrales dans la relation salariale.

Le réseau n'est donc plus conçu comme un ensemble de leviers que l'on peut actionner mais comme l'univers social dans lequel des transactions sont favorables. Parce qu'elles créent la confiance les relations permettent également le glissement d'un univers à un autre, du professionnel au personnel par exemple.

La multiplicité est l'une des caractéristiques importantes des relations. Si l'on ne fait qu'une seule chose avec une autre personne, peut-on vraiment parler d'une relation ? Même lorsqu'on se croise en allant chercher les enfants à l'école, si l'on échange quelques mots, on parle de choses diverses et ceci donne une idée de ce que pense l'autre. La connaissance qu'on a dans ce cas est certes limitée et l'on ne peut pas se dire capable de prédire le comportement de la personne dans une autre circonstance, néanmoins c'est le début d'un processus et plus les sujets de conversation seront variés, plus cette compétence sur l'autre s'affirmera. En fait, ce qui donne la compétence et éventuellement la confiance c'est la diversité des expériences vécues ensemble, la diversité des situations dans lesquelles on a pu apprécier les réactions de l'autre. Cette multiplicité des expériences fait intervenir un processus que nous appellerons ici glissement qui consiste à s'appuyer sur ce que l'on sait d'une personne dans une situation pour interagir dans une autre situation.

Le local est par excellence le produit des glissements par ce que c'est un lieu d'interactions multiples, précisément du fait de la localisation. Un réseau peut être composé de liens relativement spécialisés (la famille, les gens avec qui on fait du sport, les collègues, les gens avec qui on fait de la musique, les voisins etc.) et toutes ces personnes peuvent très bien ne jamais se rencontrer. Certaines relations supposent aussi pour se maintenir un acte volontaire des personnes ; c'est précisément ce qui se passe quand on est à distance, il faut téléphoner ou se connecter sur internet. Si nous éprouvons le besoin de définir le local c'est justement parce que c'est un lieu de contacts multiples et involontaires. Les glissements y sont constants et constituent un des processus producteurs de la confiance.

## 2.3. - Embeddedness

L'article de Granovetter sur l'« encastrement » (embeddedness) (Granovetter 1985) est un véritable plaidoyer pour une lecture sociologique des comportements

économiques<sup>17</sup>. « Dans cet article, je défends l'idée que la plupart de nos comportements sont étroitement inscrits dans des réseaux de relations interpersonnelles et que cet argument esquivé les conceptions sur et sous socialisées e l'action humaine. Bien que je pense que ceci est vrai pour toutes les conduites, je me concentre ici sur les pratiques économiques pour deux raisons : i) c'est le cas type de comportement qui est analysé de façon inadéquate parce que ceux qui l'étudient profondément sont totalement soumis aux théories atomisées de l'action. ii) à peu d'exceptions près, les sociologues se sont gardés d'engager des études sérieuses sur tous les sujets revendiqués par l'économie néo-classique . Ils ont implicitement accepté les hypothèses des économistes que les marchés ne sont pas des objets de sociologie, parce que dans les sociétés modernes, les relations sociales ne constituent que des frictions ou des facteurs de rupture non centraux ».

Plus récemment, Granovetter concluait ainsi son intervention dans un colloque à Lyon en 1992 (Granovetter, 1995) : « Ma conclusion fondamentale est que l'idée d'embeddedness est l'ennemi des explications simples, nettes et élégantes. Mais ces explications, si tentantes à première vue, ont le défaut d'expliquer surtout par tautologie. Je crois que les explications puissantes, qui ne se désintègrent pas quand les circonstances historiques, politiques et sociales changent, ne seront produites que lorsque nous prendrons le concept d'embeddedness au sérieux. ». Même si son évolution est particulièrement significative depuis 1973, Granovetter n'est pas le seul à proposer d'analyser les comportements économiques dans leur contexte social. Emirbayer (1997) mais surtout Harrison White (1992) ont jeté les bases de cette approche que nous adoptons ici à propos du marché du travail.

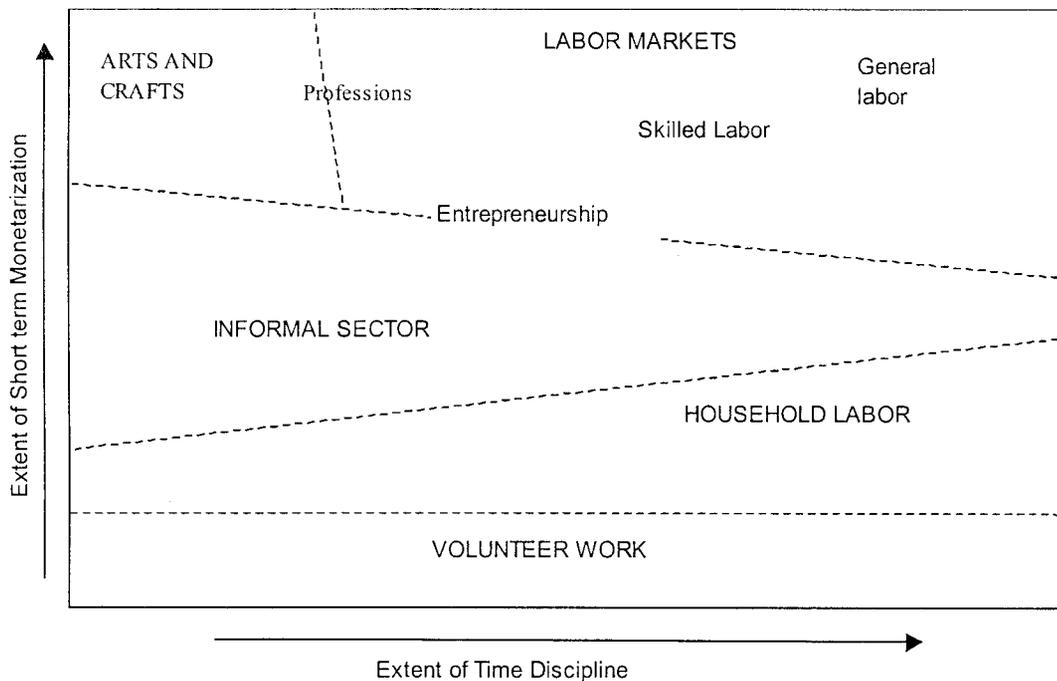
#### **2.4. - La complexité des formes du travail**

Dans cette logique d'embeddedness, voici un aspect qu'il est nécessaire d'avoir à l'esprit, surtout lorsqu'on s'intéresse aux petites entreprises dans lesquelles la relation constitue une manière privilégiée de gérer les échanges même en dehors d'un contrat d'emploi stable. On associe trop souvent l'idée de travail à une situation bien identifiée, dans un contexte légal. Or, comme le rappellent Tilly et Tilly (1998) dans le graphique 1, le travail marchand légal n'est qu'une partie de tout ce qu'il faut bien appeler du travail et que les passages de frontière sont fréquents entre les différents domaines.

---

<sup>17</sup> " In this article, I have argued that most behavior is closely embedded in networks of interpersonal relations and that such an argument avoids the extremes of under –and oversocialized view of human action. Though I believe this to be so for all behavior, I concentrate here on economic behavior for two reasons : (i) it is the type-case of behavior inadequately interpreted because those who study it professionally are so strongly committed to atomized theories of action, and (ii) with few exceptions, sociologists have refrained from serious study of any subject already claimed by neoclassical economics. They have implicitly accepted the presumptions of economists that " market processes " are not suitable objects of sociological study because social relations play only a frictional and disruptive role, not a central one, in modern societies ".

Graphique 1 : L'organisation du travail, d'après Tilly et Tilly



Les marchés du travail classiques qui sont situés en haut et à droite du graphique sont ainsi encadrés dans ce système très complexe de formes de mobilisation de l'activité de travail et l'on sent bien que les relations directes sont particulièrement importantes dans les zones qui l'entourent.

Le franchissement des frontières est une des manières de gérer les contraintes. Utiliser du travail au noir comme cela est fréquent dans l'hôtellerie restauration ou dans le bâtiment, ce point revient constamment dans les entretiens auprès des salariés, comme le souligne cet employé de la restauration :

« Je n'ai pas arrêté de revenir chez les mêmes. C'est leur système, ils appellent quand ils ont besoin. J'essayais de faire des trucs à côté. J'ai essayé de vendre du vin, j'ai fait des petits boulots au noir. On en fait même au sein des entreprises. C'était le week-end, quand j'avais fini la journée d'apprentissage, je continuais la soirée au noir. [...] Le noir tout le monde le pratique, même les écoles. Quand il y a une cérémonie, un cocktail, c'est comme cela. La soirée 300F. [...] Tout le monde se connaît. » (Traiteur)

Mêler étroitement le travail salarié et le travail domestique comme cela se pratique en particulier dans le petit commerce, utiliser le travail bénévole comme il est courant dans les associations, toutes ces formes de régulation aux marges du travail marchand, formes légales ou illégales ont une importance considérable dont les enquêtes économiques ne rendent que très partiellement compte. Ce sont aussi des formes de régulation de la relation de travail qui s'appuient le plus directement sur les relations personnelles entre les partenaires.

## 2.5. - La flexibilité n'empêche pas la relation stable

On parle beaucoup de flexibilité et l'on a trop souvent tendance à penser que l'intérêt de l'employeur est de pouvoir facilement licencier ses employés pour faire appel à de nouvelles personnes en cas de besoin. Il n'en est rien, l'intérêt de l'employeur est de maintenir une relation durable avec ses salariés mais sans supporter les frais de l'entretien de cette relation sous forme d'un contrat d'embauche permanente alors qu'il n'a besoin de cette main d'œuvre que dans certaines périodes. La relation stable lui permet

d'avoir un employé immédiatement rentable et d'éviter les coûts de transaction. Cet avantage est simplement mis en balance avec le coût d'entretien de la relation.

Il y a un autre avantage à la relation stable, c'est la responsabilité de l'individu dans son travail. Yolande Benarroch (2000), s'appuyant sur les travaux récents d'ergonomes montre que l'initiative existe même dans des situations de travail d'où elle est en principe exclue :

*« Il s'agit de l'ergonomie francophone qui a mis au jour les décalages considérables entre travail prescrit et travail réel, et ce, dans les lieux mêmes où l'on prétendait organiser scientifiquement le travail et, pour cela programmer, prévoir, les moindres gestes des ouvriers. Et c'est dans cette dialectique prescrit-réel que cette tradition ergonomique a découvert l'activité, en particulier dans la gestion des incidents, des aléas qui ne manquaient pas de se produire. Gestion des incidents par les ouvriers, alors même que la prescription dans les organisations tayloriennes interdisait le plus souvent aux ouvriers d'intervenir eux-mêmes. Mais, sans cette intervention directe, c'est toute la marche productive scientifiquement programmée qui aurait été enrayée, comme nous l'enseigne et nous le démontre encore l'ergonomie. » « L'idée générale, étayée par de nombreux travaux de terrain, c'est que la confrontation à la prescription ou à l'épreuve, ou à tout ce qui résiste(ça travaille quand ça résiste), est au principe de l'expérience et donc de la transformation du travail et de soi ».*

On peut dire que cette dimension créatrice et donc parfois subversive de l'action était déjà présente dans les travaux de Crozier mais on met ici l'accent sur sa dimension solidaire pour l'individu au travail et sa fonction productive et qui ne conduit pas seulement à bloquer le processus mais au contraire à lui permettre de fonctionner. Si l'on suit cette logique, la relation d'emploi, fondée sur la connaissance du milieu, sa maîtrise et la capacité à s'y faire reconnaître deviennent pour nous des éléments centraux dans toute analyse du marché du travail. L'expression « se faire en faisant » (Paugam, 2000) passe donc par une bonne maîtrise du milieu de travail dans lequel on est plongé. Cette maîtrise s'acquiert sur le tas, dans la durée. La durée de la relation salariale n'est pas seulement un facteur de sécurité, c'est la condition de la dignité du travailleur. C'est une nécessité pour lui qui va l'amener à composer dans la relation. Voici ce que dit un intérimaire embauché systématiquement par une grande entreprise de construction automobile :

*« Cela fait deux ans. On m'apprend des choses ; on essaie de m'apprendre autre chose. Je m'épanouis. Avec C et M [ses chefs] le courant passe très bien ; ils me soutiennent, ils ont confiance en moi. Comment cela se concrétise ? C'est dans le comportement. Ils me confient des tâches pas habituelles pour un intérimaire. Si on me les confie, c'est qu'on m'estime capable de les faire. On peut être productif, on peut s'investir en faisant des suggestions pour faire bouger les choses. Les conditions de travail, c'est de l'intérim, alors c'est précaire. Il n'y a pas de temps d'adaptation ; on change de service tout le temps ; c'est de la polyvalence. »*

Ainsi, malgré des conditions très dures, aucune perspective de stabilisation, cette personne s'investit dans son travail plus que les personnels stables (ce qu'elle explique plus loin) parce qu'elle y trouve une grande satisfaction et celle-ci trouve son origine dans sa capacité d'initiative.

Cet intérêt pour la relation stable se marque par le retour chez le même employeur et par les multiples manières par lesquelles les salariés, comme les employeurs gardent le contact.

### 3. STRUCTURE

#### 3.1. - Le retour chez le même employeur est un élément souvent négligé mais très important

L'enquête Emploi donne plusieurs informations qui permettent d'apprécier l'importance des relations dans la recherche d'un emploi.

Les résultats sont intéressants car ils permettent d'estimer le nombre des personnes qui reviennent dans la même entreprise. Mais de plus ils donnent, lorsqu'on les cumule, une image très importante du jeu des contacts personnels dans la recherche d'un emploi. Christine Lagarenne et Emmanuelle Marchal (1995) ont utilisé le terme de recrutement de proximité et de recrutement à distance pour caractériser les deux formes :

« Les recrutements à distance qui nécessitent une formulation explicite de l'offre ou de la demande d'emploi, s'opposent aux recrutements de proximité. Ces deux formes contrastées de mise en relation de l'offre et de la demande s'équilibrent pour représenter chacune, en 1994 comme les quatre années précédentes, environ la moitié des recrutements effectifs ».

Avec cette terminologie, on voit poindre derrière la relation interpersonnelle, sa conséquence, le fonctionnement localisé de ces secteurs du marché.

Pour les personnes qui ont changé d'emploi dans l'année précédant l'enquête, on demande par quel moyen cet emploi a été obtenu. D'autre part à propos de l'emploi actuel, on demande s'il y a eu un emploi antérieur du salarié dans la même entreprise. Nous avons retenu ici tous ceux qui ont changé d'emploi dans l'année précédant l'enquête. Voici quelques résultats bruts par sexe et par niveau d'instruction, pour 1998. On constate à quel point la part des retours chez des employeurs antérieurs est importante et constitue une voie de recrutement qui doit être distinguée de la recherche d'information ou de soutien auprès de personnes connues.

Tableau 1 : Moyen mis en œuvre pour obtenir l'emploi actuel : année 1998 ; par sexe

Effectif % en ligne	Autre	Démarche personnelle	A déjà travaillé dans l'entreprise	Famille	Relations	Concours	Annonces	ANPE	École	Contacté par l'employeur	A son compte	Total
Homme	237 4,1	1375 23,8	1243 21,5	238 4,1	846 14,6	114 2,0	310 5,4	807 14,0	173 3,0	171 3,0	264 4,6	5778 100
Femme	205 4,0	1319 25,8	1061 20,1	202 3,9	778 15,2	120 2,3	272 5,3	737 14,4	174 3,4	139 2,7	116 2,3	5123 100
Total	442 4,1	2694 24,7	2304 21,1	440 4,0	1624 14,9	234 2,2	582 5,3	1544 14,2	347 3,2	310 2,8	380 3,5	10901 100

Source : Enquête Emploi, Insee, 1998

Tableau 2 : Moyen mis en œuvre pour obtenir l'emploi actuel : année 1998 ; par niveau d'instruction

Effectif % en ligne	Autre	Démarche personnelle	A déjà travaillé dans l'entreprise	Famille	Relations	Concours	Annonces	ANPE	Ecole	Contacté par l'employeur	A son compte	Total
< Bac	226 4,4	1217 23,8	1094 21,4	171 3,3	703 13,7	211 4,1	369 7,2	579 11,3	231 4,5	145 2,8	170 3,3	5116 46,9
> Bac	216 3,7	1477 25,5	1210 20,9	269 4,7	921 15,9	23 0,4	213 3,7	965 16,7	116 2,0	165 2,9	210 3,6	5785 53,1
Total	442 4,1	2694 24,7	2304 21,1	440 4,0	1624 14,9	234 2,2	582 5,3	1544 14,2	347 3,2	310 2,8	380 3,5	10901 100

Source : Enquête Emploi, Insee, 1998

De plus cette proportion est croissante : de 15% en 1990, la proportion de ceux qui disent retourner chez un employeur précédent passe à 21,1% en 1998. Dans le même

temps, les relations sans autre précision passent de 18,5% à 14,9% et la famille de 6,8% à 4%. Il y a donc un renforcement du poids de la relation employeur-salarié dans le recrutement.

Il faut noter l'émergence d'une utilisation à grande échelle de l'intérim. Il s'agit d'entreprises qui gèrent de la main d'œuvre pour d'autres entreprises et qui mettent ainsi du personnel à leur disposition. C'est pour beaucoup d'entrepreneurs une manière de résoudre les problèmes posés par les pointes d'activité et les maladies. C'est aussi une façon de créer de la flexibilité<sup>18</sup>: A priori, on ne s'attend pas à trouver, avec l'intérim, un poids important de la relation employeur salarié. On note cependant que, d'une part, les employeurs recherchent les travailleurs qu'ils connaissent et dont ils ont déjà pu apprécier les services, sans pour autant les embaucher directement ni les stabiliser ; ils créent une relation suivie avec ces bons éléments qu'ils demandent de manière récurrente à l'entreprise d'intérim<sup>19</sup>.

D'autre part, les salariés eux-mêmes espèrent être embauchés de façon définitive ; ils se montrent donc dans leur travail particulièrement conformes à ce que l'on attend d'eux. L'entreprise en joue et n'hésite pas à privilégier le statut d'intérimaire sur les statuts stables (Paugam, 2000)..

L'intérim est aussi un moyen de sélectionner les salariés que l'on veut stabiliser mais cela ne va pas forcément de soi car les bons éléments préfèrent parfois la liberté que leur donne le statut d'intérimaire, tout en acceptant de revenir chez le même employeur de façon régulière<sup>20</sup>.

D'une manière plus générale, les employeurs ont diverses manières de gérer une relation durable avec les salariés dans une logique de flexibilité. Nous les réunirons sous le nom de technique du vivier. Pour certains c'est simplement un carnet d'adresses et un fichier des demandes d'emploi qu'ils ont reçues<sup>21</sup>. Plus souvent le vivier est partagé par une communauté professionnelle dans laquelle tout le monde se connaît.<sup>22</sup>. Ce vivier n'est donc pas seulement une caractéristique des patrons, il concerne tout autant les salariés. C'est un réseau professionnel qui connecte les deux catégories de partenaires de la relation salariale.

---

<sup>18</sup> « On fait quasiment pas de CDD. C'est l'intérim ou le CDI .. pour plusieurs raisons euh .. l'intérim ça apporte la souplesse. Surcroît d'activité. N'oublions pas qu'on est des entreprises à forte main d'œuvre. donc c'est des coûts fixes. Et si l'activité chute, on a ces coûts fixes. Donc nécessairement l'intérim a son importance » (Entreprise de travaux publics).

<sup>19</sup> « C'est les même, c'est toujours les même. Donc là, j'ai 2 personnes que je fais travailler régulièrement. Des gens que je connais bien, qui connaissent bien la maison. Comme ça, quand ils arrivent, ils connaissent. »(restaurant gastronomique)

<sup>20</sup> « les gens qui sont bons, ils peuvent rester en intérim parce qu'ils auront du boulot tout le temps ; donc ça ne les intéresse pas d'aller en entreprise, même si c'est une entreprise qui a une bonne philosophie. »

«[les intérimaires] c'est des gens que je veux embaucher et qui ne le veulent pas. Ils sont bien en intérim. Mais ça c'est un état d'esprit. J'en ai un, quand on lui a parlé de l'embaucher , il a dit : moi pas question. C'est des gens qui veulent garder une certaine liberté. Il prend trois mois de vacances dans l'année. » (entreprise de mécanique)

<sup>21</sup> « Alors on est arrivé à recruter en recherchant dans notre vivier, parce qu'on a une base de données CV ; donc on totalise toutes les informations et on ressort lorsqu'on a des besoins. On est capable de ressortir un panel de compétences, de recontacter des personnes qui sont venues nous voir, qui nous ont paru intéressantes. Elles n'étaient pas disponibles quand elles sont venues, mais elles étaient disponibles à six mois ; donc on les relance au bout de six mois pour voir si elles sont toujours disponibles. On fait beaucoup de capitalisation. »(Société de conseil en systèmes d'information)

<sup>22</sup> « Et puis les gens j'arrive à les connaître quasiment. En général, quand il y a une agence d'intérim, ils proposent quelqu'un, je le connais. Les gens tournent, donc on se connaît. Je les recroise chez d'autres clients. C'est un petit monde en fait, comme dans tout secteur d'activité »(Entreprise d'ingénierie).

« Au niveau des bouchers, c'est par cooptation. Les bouchers se connaissent entre eux. Ils ont un jeune apprenti qui a bien marché chez eux, vu leur structure, ils ne peuvent rien lui proposer, ils nous appellent, ils disent que c'est quelqu'un de très capable et, comme on se connaît, on va dire ça marche, et on le prend. les informations circulent très rapidement.»(Boucherie en gros)

### 3.2. - Les logiques de recrutement dépendent de l'interaction secteur\*taille

Les résultats qui suivent sont issus d'une enquête du Centre d'Études et de Recherche sur les qualifications (Céreq) qui a permis de recueillir les itinéraires professionnels des jeunes qui sont sortis du système scolaire en 1989 et qui ont été interrogés en 1994. La population retenue est celle des garçons ayant eu au moins un emploi dans les 4 ans qui ont suivi leur sortie du système scolaire. On a donc 8323 individus de niveaux inférieur au Baccalauréat. Pour chaque emploi, il leur été posé la question : " Comment avez-vous recherché et obtenu votre emploi ? ", avec réponse en clair. Dans le codage des réponses, on s'est au maximum appuyé sur des principes sémantiques, sans définir une grille de lecture a priori. Le résultat est sensiblement différent de ce que l'on obtient à partir des questions fermées, d'une part parce que les jeunes livrent ici des détails que l'on ne recueille pas à partir d'une question fermée, d'autre part parce que les classes a posteriori, même si, in fine on les regroupe sous les mêmes dénominations ou des dénominations voisines des catégories des questions fermées, sont plus justes dans les regroupements qu'elles constituent que les classes a priori. On obtient ainsi, dans l'analyse qui suit, un résultat beaucoup plus intéressant qu'avec les réponses semblables précodées. Les moyens utilisés ont été regroupés ainsi :

- Sans intermédiaire
- Par un organisme ou une institution sans relation
- Par l'école, l'apprentissage, des stages scolaires
- Grâce à un emploi antérieur
- Par relations
- Indéterminé ou à son compte

Dans cette analyse nous faisons également intervenir le secteur d'activité de l'établissement, sa taille ainsi que le statut de l'employeur. On construit ainsi une classification des établissements plus souple que l'éclatement en fonction de la taille. Ainsi le secteur industriel et le secteur artisanal se recouvrent partiellement.

Agr : secteur agricole (établissements de moins de 10 salariés)

Ind1 : secteur industriel, établissements de moins de 10 salariés

Ind2 : secteur industriel, établissements de 10 à 49 salariés

Ind3 : secteur industriel, établissements de 50 à 199 salariés

Ind4 : secteur industriel, établissements de 200 à 499 salariés

Ind5 : secteur industriel, établissements de 500 salariés et plus

IndAr : secteur industriel artisanal (l'employeur est artisan, commerçant ou agriculteur)

Art1 : secteur artisanal , établissements de moins de 10 salariés

Art2 : secteur artisanal , établissements de 10 à 49 salariés

Art3 : secteur artisanal , établissements de 50 salariés et plus

Com1 : commerce, établissements de moins de 10 salariés

Com2 : commerce, établissements de 10 à 49 salariés

Com3 : commerce, établissements de 50 à 199 salariés

Com4 : commerce, établissements de 200 salariés et plus

Serv1 : Services aux entreprises ou aux particuliers, établissements de moins de 10 salariés

Serv1 : Services aux entreprises ou aux particuliers, établissements de 10 à 49 salariés

Serv1 : Services aux entreprises ou aux particuliers, établissements de 50 à 199 salariés

Serv1 : Services aux entreprises ou aux particuliers, établissements de 200 salariés et plus

Une catégorie indéterminée regroupe tous les établissements dont le manque de réponse sur le secteur ou la taille ne permettait pas de décrire le pôle d'activité.

Une Analyse Factorielle des Correspondances de ce tableau permet une lecture plus aisée. Les numéros d'ordre et les durées des emplois ont été ajoutés en éléments supplémentaires.

Ce graphique est, à nos yeux, tout à fait remarquable par la précision des relations qu'il illustre. Le classement se fait, sur le premier axe, entre les établissements du secteur industriel parmi lesquels on trouve les plus grandes tailles et tous les autres. Plus on se rapproche des grandes tailles, à gauche, et plus le recrutement utilise des méthodes non personnalisées. C'est ce que nous avons appelé *le mode de gestion bureaucratique*. En fait il ne se rencontre pas que dans les établissements de grande taille. D'autres travaux en cours au laboratoire, plus détaillés, suggèrent que lorsque l'établissement, même de petite taille, dépend étroitement d'une grande structure, alors le mode de gestion bureaucratique peut s'y imposer.

**Tableau 3 : Moyen d'obtention de l'emploi actuel, par secteur d'activité**

Secteur	Taille	Total	Sans intermédiaire	Organisme sans relation	Par l'école	Par emploi antérieur	Par relations	Indéterminé
Agricole		2.8	26.9	10.0	0.4	10.1	49.6	3.0
Industriel	<10	2.9	28.0	21.0	5.3	10.1	33.2	2.4
	10-49	9.0	29.6	23.1	5.6	12.1	28.7	0.9
	50-199	8.3	28.0	30.4	3.6	11.0	26.4	0.6
	200-499	4.8	25.6	34.2	2.6	10.8	25.9	0.8
	500 et +	5.4	24.2	38.5	2.5	10.6	23.2	1.0
Indus-Art		3.5	26.6	14.5	8.2	16.1	33.9	0.7
Artisanal	<10	12.5	21.5	14.5	7.5	16.7	38.1	1.8
	10-49	8.3	27.2	20.7	6.3	15.3	29.8	0.6
	50 et +	5.1	26.8	28.3	4.7	11.2	28.4	0.6
	Commerce	<10	9.4	36.7	11.4	5.2	11.5	32.5
	10-49	7.0	41.9	12.6	4.9	10.0	29.8	0.9
	50-199	2.5	39.6	19.1	3.2	7.8	30.0	0.3
	200 et +	1.5	42.1	14.0	3.2	7.8	32.1	0.8
	Services	<10	3.5	24.2	23.8	3.1	9.4	37.5
	10-49	5.0	29.7	25.2	3.3	7.8	33.3	2.7
	50-199	2.6	30.3	21.3	2.8	8.7	35.5	1.4
	200 et +	3.0	44.3	17.1	1.2	10.3	24.2	2.9
	Inconnu		2.8	25.7	33.2	1.2	13.5	24.2
Total		100.0	29.5	21.4	4.6	11.9	31.2	1.3

*Note de lecture* : dans la colonne Total, on trouve le pourcentage d'emplois dans chaque pôle ; dans les colonnes suivantes figure la distribution des moyens de trouver un emploi pour chaque pôle d'activité.

Le second axe permet d'organiser le foisonnement très complexe des structures de l'artisanat et du tertiaire, en fonction des modes de recrutement. Remarquons tout d'abord que ce second axe reprend le facteur taille pratiquement dans chaque quadrant. Que ce soit pour l'artisanat, pour les services ou pour le commerce, la taille augmente quand on va du haut vers le bas. L'artisanat est presque entièrement cantonné dans le secteur en haut à droite et l'on voit que le recrutement s'y fait par relations mais surtout par un *contact antérieur avec l'entreprise*. Pour autant, on y trouve surtout des emplois de rang faible, ce qui veut dire que la stabilisation y est la règle. Les stages constituent sans doute parfois le premier contact avec l'entreprise. Les entretiens auprès des employeurs vont

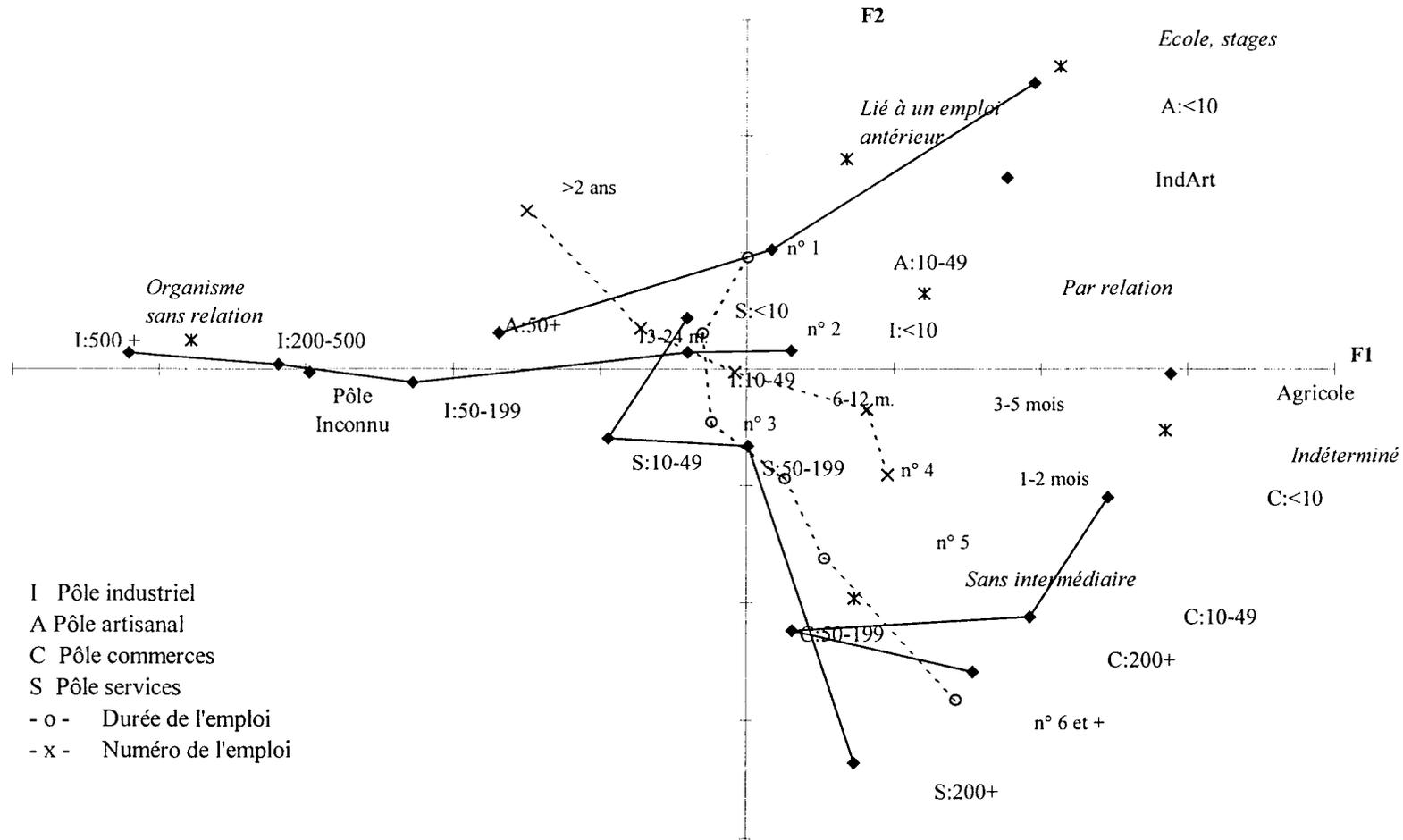
tout à fait confirmer ce point et montrer des politiques de recrutement fondées sur la compétence, la volonté de travailler et des qualités de caractère qui facilitent le travail en équipe. Les moyens mis en œuvre sont l'information recueillie auprès des autres patrons et la mise à l'essai qui représente aussi les premiers emplois, de courte durée, qui se concluent sur la base d'un statut instable et débouchent ensuite sur un contrat à durée indéterminée. On retrouve également dans les entretiens le vivier entretenu par certaines entreprises. Tout autre apparaît le paysage dans le quadrant en bas à droite. C'est là qu'on trouve les emplois de rang élevé et ce d'autant plus que la taille de l'établissement est plus importante. Dans le commerce comme dans les services, les démarches personnelles, sans intermédiaire, dominant. Ce quadrant est aussi celui où règne un *fonctionnement du type « marché sauvage »*, avec une grande instabilité marquée par le nombre des emplois successifs. Les emplois saisonniers sont certainement de ce côté avec le secteur de l'hôtellerie-restauration, comme on le retrouve bien dans les entretiens.

Le souci de maintenir une relation, même lorsqu'une stabilisation du salarié n'est pas possible pour des raisons financières et parce que le marché du produit est trop irrégulier se manifeste surtout chez les artisans par le retour lié à un emploi antérieur.

Le domaine de la grande distribution est sans doute celui où règne le plus fort libéralisme.

Lorsqu'on regarde le pourcentage des emplois dans chaque secteur, on constate que l'on atteint 30% dans le secteur industriel qui est pris le plus souvent comme modèle archétypique de l'organisation du marché du travail, mais on atteint le même chiffre pour l'artisanat car il faut y ajouter l'artisanat de type industriel qui se retrouve dans le même quadrant. Le commerce et les services regroupent le troisième tiers. Or on le voit, chacun de ces tiers obéit dans ses grandes lignes à un mode de fonctionnement des embauches spécifiques.

### Pôles d'activité et recherche d'emploi



Source : Enquête sur le devenir des jeunes sortis de l'enseignement secondaire général ou technique et de l'apprentissage en 1989 (Céreq)

La restriction « dans ses grandes lignes » s'impose car ce que l'on remarque c'est la grande capacité de toutes les entreprises d'assez petite taille qui fonctionnent sur la base d'une gestion rapprochée, non strictement bureaucratisée à se débrouiller avec la marge de manœuvre que leur laissent les règlements et la main d'œuvre qu'elles trouvent sur place. Cette aptitude est d'ailleurs probablement la condition de leur survie, si l'on en croit les déclarations recueillies dans les entretiens.

Les petites entreprises sont beaucoup moins souvent étudiées que les moyennes et les grandes et les formes de gestion de la main d'œuvre qui les concernent sont beaucoup moins bien connues. Elles représentent pourtant une bonne part de la main d'œuvre :

Plus de la moitié des salariés travaillent dans des établissements de moins de 50 salariés et leur dynamisme est constant ainsi qu'en témoignent ces résultats publiés par Bentabet, Michun et Trouvé (1999)

**Tableau 4 : Évolution et structure des établissements et de l'emploi salarié par tranches de taille (1985-1995)**

Tranches de taille	Nombre d'établissements		Emploi salarié		Taux d'accroissement 1985-1995, en %	
	1995	Structure	1995	Structure	Etab.	Emploi
1 à 9 salariés	1 197 826	83,6	3 568 386	26,0	+23,9	+21,0
10 à 49 salariés	192 903	13,5	3 975 669	28,9	+15,9	+14,3
50 à 499 salariés	39 419	2,8	4 696 344	34,2	+10,9	+8,8
500 salariés et plus	1 480	0,1	1 505 710	10,9	-16,9	-23,1
	1 431 628	100	13 746 109	100	+22,3	+8,2

Source : UNEDIC, d'après Bentabet, Michun et Trouvé (1999)

Au-delà de leur poids démographique, on constate donc que les formes de régulation de la relation salariale sont beaucoup plus axées sur les relations personnelles que dans les grandes entreprises et que l'on peut avoir une image fortement biaisée de ces phénomènes si l'on ne prend pas en compte les plus petites entreprises.

### 3.3. - Confiance et qualité

Compte tenu de ce qui précède, nous proposons ci-après une organisation synthétique des modes de contrôle de la relation salariale sur la base de deux dimensions, la manière dont est acquise et gérée la confiance d'une part (axe dont les pôles extrêmes sont le recours à des moyens découplés et la relation personnalisée) et d'autre part l'importance de la qualité de la personne dans cette relation d'emploi (ceci recouvre les compétences mais aussi d'autres caractéristiques individuelles). On définit ainsi 4 zones dans lesquelles nous avons pu placer l'essentiel des comportements rapportés dans les entretiens. Il s'agit d'une représentation schématique, toutes les formes intermédiaires existent et surtout, aucune entreprise n'a une politique homogène sur l'ensemble de son personnel. Une pratique peut être adoptée pour les cadres et une autre pour les non cadres, sans compter les exceptions individuelles.

On peut ainsi citer à titre d'exemple cette grande entreprise de travaux publics qui construit des routes et dont un responsable écrit en parlant du conducteur de niveleuse (la machine qui étale les enrobés de goudron) :

« Un conducteur de niveleuse est très bien payé. C'est sûrement le poste de travaux publics, poste sur engin, qui est très bien payé. En plus la machine est extrêmement chère, il y a des difficultés à trouver quelqu'un là. Ça demande un savoir-faire qui ne peut s'acquérir qu'avec une pratique .. très longue, et autant que je le sache, par exemple, en ayant fait beaucoup de chantiers autoroutiers. Il y a la formation, et en plus il y a une expérience, et puis il y a les gens qui ont un sens .Il y a des gens, comment dire, on m'a dit ça d'un jeune,.. " la machine, ça fait partie de lui quoi. Comme une prolongation de ce qu'il est " je veux dire, il maîtrise ça à 100%. Bon y a des gens qui ont le don, et d'autres qui l'auront jamais hein ». là on est dans la zone 3.

**Tableau 5 : Quatre formes de gestion de la relation employeur-salarié**

	Faible importance attachée à la qualité de la main d'œuvre	Forte importance de la qualité de la main d'œuvre
La confiance est acquise à travers la personnalisation de la relation	Zone 2 Recrutement de proximité Zone frontière avec le travail domestique et le travail illégal. On trouverait ici le petit commerce et une partie de l'hôtellerie restauration	Zone 3 Enjeu : maîtriser la relation et la formation. On trouve ici l'artisanat mais aussi la gestion des hauts cadres techniques et administratifs
La confiance est acquise à travers des moyens découplés	Zone 1 Marché secondaire Gestion du travail peu qualifié des grandes entreprises de l'industrie et du commerce Recours à l'intérim et aux CDD	Zone 4 Modèle bureaucratique. Grande importance du diplôme. Concours, multiplicité des formes de sélection, recours à l'intérim et aux CDD. Agents contractuels du secteur public

Le même responsable, parlant de ceux qui interviennent sur les bordures dit :

«ce qu'on peut appeler les tireurs de râteau. Par exemple, vraiment ils tirent le râteau, c'est-à-dire que dès qu'on pose l'enrobé, y a le cylindre qui aplanit tout ça, et y a la jonction entre les deux bandes, donc y a des gens qui sont là autour de la machine, et qui, avec le râteau, aplanissent tout ça. C'est des tireurs de râteau. Des ouvriers à pied. Tâches qui ne demandent pas de qualification, mais qui ne sont pas forcément très pénibles ? » et plus loin « en ouvriers d'exécution, pas besoin de diplôme. D'ailleurs y a qu'à regarder, si on fait l'historique un petit peu des diplômés, on a de tout : on a du charpentier, du boulanger, du pâtissier, du boucher, des tas de gens, donc on peut faire ce métier en étant issu d'une autre formation ».

on est ici clairement dans la zone 1 du graphique.

Une entreprise d'ostréculture illustre bien ce qui se passe dans la zone 2 :

« Ce sont des femmes qui viennent presque tous les ans chez nous pour arrondir les Noël. Dans l'emballage on emploie des femmes. C'est plus minutieux une femme qu'un homme. La moitié en gros, ce sont des filles qui vont à l'école, qui viennent travailler pendant leurs vacances et le reste c'est des mères de famille. On a des femmes qui viennent depuis 10 ans chez nous. Donc on met les jeunes avec les femmes plus âgées

qui les forment vite. C'est pas sorcier. C'est déjà calibré, il y a juste à mettre en panier ». (ostréiculture)

Pour illustrer la zone 4, nous empruntons à Denis Segrestin (1985) sa description du système très répandu en France en particulier dans le secteur public, système dans lequel il voit l'origine des corporatismes :

*« La formation donne droit au titre professionnel et le titre permet d'accéder au poste de travail, sous réserve que soient observées les règles du déroulement de carrière, elles-mêmes strictement codifiées. Tout le système est conçu pour accueillir des hommes jeunes, susceptibles de s'engager dans le métier et d'y consacrer la totalité de leur vie de travail. La carrière va alors s'organiser autour du critère de l'ancienneté, qui conduit à la stabilisation dans le poste, ou, au contraire, à un parcours professionnel complexe si le salarié est favorable à la mobilité et aux cycles de formation périodiques. [...] Le système est conçu pour favoriser au maximum l'intégration sociale des membres à l'intérieur du corps et, conjointement, pour faire de ce corps, un ensemble socialement autonome, isolé, se suffisant à lui même grâce à une infrastructure d'accompagnement à vocation totale. »*

Segrestin montre que ce système, à cause en particulier de la clôture qui le caractérise, engendre de la part des salariés une forme de lutte bien particulière :

*« Ce n'est plus à la notion d'optimum que renvoie le corporatisme-acteur, mais à une logique de maximisation : un groupe donné s'organise pour se défendre et développer le plus possible sa position sur le marché ou pour protéger au mieux ses intérêts spécifiques face aux aléas du contexte dans lequel il évolue. le groupe va se donner pour objectif, à la limite, de s'affranchir des exigences de la régulation économique ou politique pour mettre en avant ses intérêts propres ».*

Qu'il soit direct et personnalisé ou géré de façon découplée et plus ou moins bureaucratique, le contrôle de la relation employeur-salarié est donc au cœur de toutes les formes de régulation que l'on peut observer au niveau macrosociologique. La taille de l'établissement, le secteur d'activité ne reflètent que très imparfaitement la complexité des solutions. Les formes qu'elles prennent, les styles, les représentations qui les fondent, sont les produits des relations concrètes. Ils émergent et se transforment dans une perpétuelle dialectique entre le découplage des circonstances et des actes concrets, processus cognitif qui permet l'abstraction, la généralisation d'une part, et la re-contextualisation, c'est à dire la dynamique des actions et des interactions d'autre part.

On retrouve le bien-fondé de la remarque initiale de Granovetter sur le peu de pertinence que l'on peut attendre d'un modèle résolument simplificateur. C'est la gestion de la qualité et de la confiance qui constituent la base de la relation d'emploi. Les impératifs économiques ne sont pas négligés mais la solution qui leur est apportée varie en fonction du mode de contrôle qui découle des formes de gestion adoptées.

Il y a des zones où le modèle du marché au sens néoclassique rend assez bien compte de ce qui se passe, soit parce que la relation directe est assez faible, soit parce que ce modèle a été choisi comme base de l'organisation du contrôle. Il y a d'autres zones où les choses se passent tout à fait différemment.

On peut rapprocher nos zones de la typologie des modèles d'entreprises que construisent Olivier Favereau, Olivier Biencourt et François Eymard-Duvernay (1994). Ces auteurs classent les entreprises sous trois modèles : le modèle marchand, le modèle industriel et le modèle domestique.

- Dans le modèle marchand, « l'entreprise est immergée dans les marchés externes »

- Le modèle industriel décrit un fonctionnement qui s'oppose à celui du marché. Il s'appuie sur l'ouvrage de Chandler " The visible hand " :

*« La thèse bien connue de l'auteur est que progressivement la " main visible " des managers des grandes entreprises intégrées a remplacé, comme forme de coordination entre les agents, la " main invisible du marché ". L'ouvrage fait le tour des petits outils organisationnels mis en place par les dirigeants salariés : lignes hiérarchiques*

*formalisées, relations entre agents objectivées dans des rapports écrits périodiques, développement des statistiques permettant l'évaluation des activités et des comparaisons entre services ou autres entreprises, standardisation des mesures permettant de juger les qualités des produits ».*

-le modèle domestique est décrit de la façon suivante :

*« On qualifiera de domestique le contexte d'échange qui donne une grande place à la connaissance personnelle des acteurs et à la stabilité de leurs liens. La confiance acquise par une longue familiarité avec les personnes et les choses fonde la coordination domestique. L'univers des entreprises est difficilement compréhensible si l'on fait abstraction de cette forme d'accord. L'anticipation du comportement d'autrui que permet sa fréquentation de longue date constitue une forme très générale permettant de réduire les coûts de transaction. On rattchera à ce modèle nombre de pratiques d'entreprises telles que le recrutement des salariés dans un réseau familial et local, l'absence de fluctuations brutales des salaires et la rémunération à l'ancienneté, la permanence de l'emploi, le rôle de l'ancienneté dans les critères d'avancement et de licenciement, l'apprentissage du travail par la proximité d'un maître, l'accent mis sur l'appartenance à la maison. Vues depuis l'univers marchand ou industriel, toutes ces pratiques sont irrationnelles : elles vont à l'encontre de l'optimisation des gains des entreprises et de l'efficacité technique. Leur rôle dans la coordination apparaît pourtant clairement dès lors que l'on donne aux agents la capacité de faire varier les biens . Il ne s'agit plus alors seulement d'acheter au meilleur prix un bien parfaitement connu. L'incertitude sur la qualité du bien peut faire passer au second plan l'optimisation sur le prix et donner toute son importance à un contexte d'échange qui assure la confiance ».*

#### **4 - RETOUR AU LOCAL**

Favereau et ses collègues ne parlent pas directement et fondamentalement du marché du travail mais le modèle domestique donne une description de critères de fonctionnement qui s'appliquent parfaitement au recrutement local et d'ailleurs ils y font référence.

On le voit le local n'épuise pas l'analyse du marché du travail, il recoupe des idées essentielles à la compréhension du fonctionnement de certains segments. Il n'est absolument pas pertinent pour d'autres. Le local, dans l'analyse du marché du travail ne recoupe complètement ni le concept de localité au sens des communautés traditionnelles ni celui qu'on peut définir à partir des mobilités. Il ne se laisse pas non plus construire par une méthodologie du type grounded theory. Il recouvre pour nous un système de relations stables, entretenues d'elles mêmes et qui se révèlent constitutives d'une forme de gestion de la relation salariale que l'on peut qualifier de domestique pour reprendre le terme de Favereau et al. Cette forme de contrôle est peu abordée dans les analyses économiques car elle touche surtout des entreprises de petite taille et se rencontre aussi aux frontières du travail marchand et des autres formes de travail. Il est pourtant indispensable de la prendre en compte si l'on veut faire une analyse des modes de contrôle des relations salariales qui ne soit pas prisonnière *a priori* du modèle du marché néoclassique même avec les aménagements qui lui ont été apportés (Perrot, 1998).

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BENARROSCHE Y. (2000) "Le travail : norme et signification", *CEE Document de travail n°4*.
- BENTABET E., MICHUM S., TROUVE P. (1999) *Gestion des hommes et formation dans les très petites entreprises*. Marseille, Céreq, Etude n°72.
- DEGENNE A. (1997) "Le marché du travail des jeunes en question", *Formation Emploi*, n° 60, 17-19.
- DEGENNE A., DUPLEX J. (1984) "Une qualification industrielle actuelle : les OHQ de Port-de-Bouc", *Terrain*, n°2, 51-61.
- DEGENNE A., LEBEAUX M.-O. (1999), *Étude sur les sorties du chômage, comparaison jeunes et adultes*, Rapport d'une recherche pour le Commissariat Général du Plan, 147p.
- DEGENNE A., LEBEAUX M.-O. (2000), *Le chômage des jeunes à partir du fichier historique de l'ANPE*, Paris : ANPE, Les Essentiels.
- DEGENNE A., LEBEAUX M.-O., VOLANT P. (1999) "Résidence et travail dans l'agglomération caennaise", in HERIN R. et alii. (1999) *Emploi, dynamiques urbaines, politiques de la ville : l'agglomération de Caen*. Rapport de recherche pour le Plan Urbain, Caen, MRSH.
- DEMAZIERE D., DUBAR C. (1997), "E.C. Hugues, Initiateur et précurseur critique de la Grounded Theory", *Sociétés Contemporaines*, n° 27, 49-55.
- DI MAGGIO P. LOUCH H. (1998) "Socially embedded consumer transactions : For what kind of purchases do people most often use networks", *American Sociological Review*, n° 63, 619-637.
- EMIRBAYER M. (1997) "Manifesto for a Relational Sociology", *American Journal of Sociology*, n°103(2), 281-317.
- FAVEREAU O., BIENCOURT O., EYMARD-DUVERNAY F. (1994) *L'économie doit définir le marché à partir de l'entreprise, plutôt que l'inverse*. Paris, FORUM, communication non publiée.
- GIERYN T.F. (2000) "A Space for Place in Sociology", *Annual Review of Sociology*, 26, 463-496.
- GLASER B., STRAUSS A. (1967), *The Discovery of Grounded Theory*, Chicago, Aldine.
- GOFFMAN E. (1959), *The presentation of self in every day life*, New York, Doubleday Anchor; *Relations in public*, Basic books, tr. fr. (1973) *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Editions de Minuit, Tomes 1 et 2.
- GOFFMAN E. (1967) *Interaction Ritual*, tr. fr. (1974) *Les rites de l'interaction*, Paris, Editions de Minuit.
- GRAFMEYER Y., JOSEPH I. (1979), *L'École de Chicago*, Éditions du Champ Urbain.
- GRANOVETTER M. S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, n° 78, 1360-1380.
- GRANOVETTER M. S. (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, n° 91, 481-510.
- GRANOVETTER M.S. (1995), "La notion d'embeddedness", in JACOB A. et VERIN H. (dir.) (1995) *L'inscription sociale du marché*, Paris, L'Harmattan.
- GRANOVETTER M.S. (2000), *Le marché autrement*, Paris, Desclées de Brouwer.
- HOMANS G. C. (1958) "Social Behavior as Exchange", *American Journal of sociology*, n° 62, 597-606.
- HOMANS G.C. (1974) *Elementary forms of social behavior*, New York, Harcourt Brace Yanovitch.
- INSEE (1994), *Zones d'emploi 1994*. Paris, INSEE.
- JOLLIVET M., MENDRAS H. (1971) *Les collectivités rurales françaises*, Paris, Armand Colin.
- KOLLOCK P. (1994) "The emergence of exchange structures : An experimental study of uncertainty engagement and trust", *American Journal of Sociology*, n°100 (2), 313-345.
- LAGARENNE C., MARCHAL E. (1995) "Recrutements et recherche d'emploi", *La lettre du CEE*, n°3 8.

- LAZEGA E. (1996) "Arrangements contractuels et structures relationnelles", *Revue Française de Sociologie*, XXXVII,439-456.
- LIN N. (2001) *Social Capital*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARRY C. (1983) "Origine sociale et réseaux d'insertion des jeunes ouvriers", *Formation-Emploi*, n° 4, 3-15.
- MARRY, C. (1992) "Les jeunes et l'emploi : force et faiblesse des liens forts", in COUTROT L. et DUBAR C. (1992) *Cheminevements professionnels et mobilités sociales*, Paris, la Documentation Française.
- MENARD A. (2001), "Déplacements domicile-travail au recensement de la population de 1999", *Cent pour cent – Basse-Normandie*, 97. Caen, Insee Basse-Normandie.
- MENDRAS H. (1976) *Sociétés paysannes*, Paris, Armand Colin.
- MENDRAS H., OBERTI M. (2000) *Le Sociologue et son terrain*, Trente recherches exemplaires, Paris, Armand Colin.
- OLSON M. (1966) *The logic of collective action*, Harvard, Harvard University Press, (Traduction française (1978) *La logique de l'action collective*, Paris, Presses Universitaires de France.
- PAUGAM S. (2000) *Le salarié de la précarité*, Paris, PUF.
- PERROT A. (1998) *Les nouvelles théories du marché du travail*, Paris, La Découverte.
- PROGRAMME OBSERVATION DU CHANGEMENT SOCIAL (1986) *L'Esprit des lieux*, Paris, Éditions du CNRS.
- SEGRESTIN D.(1985) *Le phénomène corporatiste*, Paris, Fayard.
- SMELSER N.J., SWEDBERG R., (eds.) (1994) *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press.
- TILLY C., TILLY C. (1998) *Work under Capitalism*, Boulder, Westview Press.
- WELLMAN B. (1996) "Are personal communities local ? A Dumptarian reconsideration", *Social Networks*, n°18(4), 347-354.
- WELLMAN B., CARRINGTON P. J., HALL A. (1988) "Networks as personal Communities", in WELLMAN B, BERKOWITZ S.D.(éd.) (1988) *Social Structures, A Network Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WHITE H.C. (1992) *Identity and Control: a Structural Theory of Action*, Princeton, Princeton University Press.



### 1 - INTRODUCTION

La prise en compte des dimensions territoriales de la formation reste un point assez peu étudié par la théorie économique. En revanche, de nouvelles perspectives en liaison avec la nouvelle microéconomie, la théorie des contrats ou les développements de la théorie du capital humain ont été introduites pour étudier l'économie de l'éducation ; celle-ci a pu aussi mobiliser les nouvelles approches évolutionnistes en théorie de la firme et plus généralement en économie industrielle. Par ailleurs, un renouveau de l'économie spatiale et de la science régionale, intègre des orientations théoriques identiques : deux courants distincts illustrent ce renouveau, marqué soit par l'application de l'approche microéconomique pour l'économie géographique, soit par une vision plus hétérodoxe pour l'économie de la proximité. Ces deux orientations, aujourd'hui dominantes, partagent des représentations communes, même si elles s'opposent sur de nombreux points. Toutefois, l'articulation entre les deux champs, formation et territoire, reste peu explorée, la question de la formation étant finalement peu étudiée par les spécialistes de la science régionale.

Pour tenter une première synthèse de ces travaux, forcément non exhaustive et succincte, on privilégiera une entrée par les développements récents de la science régionale. Discipline carrefour (G. Benko, 1998), la science régionale revisite l'économie et la géographie à partir de la dimension territoriale des relations humaines. Le « territoire », concept ouvert, introduit l'idée que la « distance » a un rôle important dans la dynamique des relations économiques. Mais, ces deux notions, territoire et distance ne se réduisent ni à un découpage, administratif ou non, de l'espace, ni à une pure définition géographique. C'est ce qu'évoque la polysémie même des termes : espace, territoire, région, bassin, zone, ville, métropole, réseau, niveau d'échelle, etc. Ce dernier terme permet de constater que la dimension territoriale peut être saisie à des niveaux géographiques multiples allant de l'économie mondialisée au bassin d'emploi, du global au local. Implicitement, l'articulation entre ces niveaux est un problème en soi : hiérarchie, archipel, liaisons horizontales et verticales, etc. La prise en compte du territoire, plus que jamais nécessaire, ne peut se réduire au micro-local. D'une manière générale, l'introduction d'une dimension spatiale et géographique conduit à renoncer à des hypothèses d'homogénéité ou à des processus d'égalisation pour au contraire privilégier les différenciations spatiales : spécialisations et/ou concentrations d'activités.

Après avoir évoqué les problèmes posés par la science régionale, on explorera les champs où se posent les questions de formation. On cherchera à montrer que,

désormais, la prise en compte des dimensions territoriales de la formation ne peut être éludée.

## 2 - LES FONDEMENTS DE LA SCIENCE REGIONALE

Deux courants de pensée contribuent à un renouvellement de l'approche territoriale. L'un est très nettement inscrit dans une perspective néoclassique, le second est résolument hétérodoxe. Mais, il serait simpliste de trop insister sur leurs oppositions, le plus intéressant étant leurs zones de rencontre et de dialogue, voire d'articulation et de référents communs. Ces deux courants ne peuvent prétendre à fournir des réponses « clé en main » à tous les problèmes ; il est nécessaire de comprendre les méthodes et les approches mises en œuvre, de mettre en lumière les champs qui sont explorés et valorisés par l'une ou l'autre de ces théories. Les développements qui suivent ne sauraient être autre chose qu'une mise en perspective.

### 2.1. - L'économie géographique : espace et mobilité

Parmi d'autres (J.F. Thisse, L.A. Gérard-Varet, M. Fujita, etc), la fondation de l'économie géographique doit beaucoup à Paul. R. Krugman. C'est par l'économie internationale que la dimension territoriale est alors introduite. Puis, l'étude des territoires infra-nationaux se fait dans un second temps.

#### 2.1.1. - Mondialisation et économie internationale

Les débats sur la mondialisation placent Krugman dans le camp de ceux qui plaident pour une « mondialisation heureuse », où les nations n'ont qu'à gagner à l'échange international le plus libéral. Il n'est pas étonnant dès lors que Krugman retrouve des accents ricardiens et place au sommet du panthéon économique la théorie des avantages comparatifs, clé de la distinction entre le Bien et le Mal en matière de théorie économique :

*« S'il existait un credo des économistes, celui-ci ne manquerait pas d'inclure les articles suivants : 'je comprends le principe des avantages comparatifs' et 'Je soutiens le libre-échange'. Depuis cent soixante-dix ans, l'un des critères de reconnaissance du professionnalisme d'un économiste est la conviction que le commerce international est toujours bénéfique pour un pays, que ce commerce soit « loyal » ou non. » (P. Krugman, 1998, p.195)*

Bien sûr, Ricardo ne fournit que les bases de l'analyse. On ne discutera pas la présentation de la théorie de Ricardo (P. Krugman, 1995) à partir d'une fonction de production à un facteur, le travail. Cela permet à l'auteur une généralisation néoclassique dans le sens de la théorie de la proportion de facteur.

Ce qui est plus intéressant, ce sont les conséquences de cette approche : les problèmes nationaux et internationaux doivent être traités différemment. La distinction entre ces deux niveaux relève du critère économique de la mobilité géographique des facteurs. Entre autres hypothèses (le plein emploi notamment), la théorie ricardienne des avantages comparatifs suppose et nécessite l'immobilité internationale des facteurs, travail comme capital, sinon le Portugal attire toute l'activité et l'Angleterre se vide. Ricardo peut écrire, au mépris de l'histoire du commerce colonial :

*« Il est aisé d'expliquer la cause de la différence qui existe à cet égard entre un et plusieurs pays : cela tient à l'activité avec laquelle un capital passe constamment, dans le même pays, d'une province à l'autre pour trouver un emploi plus profitable, et aux obstacles qui en pareil cas s'opposent au déplacement des capitaux d'un pays à l'autre.*

*Dans la supposition que nous venons de faire, les capitalistes de l'Angleterre et les consommateurs, des deux pays gagneraient sans doute à ce que le vin et le drap fussent l'un et l'autre faits en Portugal, le capital de l'industrie anglaise passant par conséquent à cet effet, de l'Angleterre au Portugal...*

*Nous savons maintenant par expérience, que bien des causes s'opposent à la sortie des capitaux. Telles sont : la crainte bien ou mal fondée de voir anéantir au-dehors un capital dont le propriétaire n'est pas le maître absolu, et la répugnance qu'éprouve tout homme à quitter sa patrie et ses amis pour aller se confier à un gouvernement étranger et assujettir des habitudes anciennes à des mœurs et à des lois nouvelles. » (Ricardo, 1970, p.103)*

A l'inverse donc, à l'intérieur de la nation, hommes et capitaux sont totalement mobiles. Cela introduit une suite de mécanismes d'égalisation à la fois des taux de salaires et des taux de profit. Il s'ensuit qu'à la spécialisation internationale radicale des activités, correspond une homogénéisation des activités économiques internes des États.

La mobilité des facteurs est ainsi la clé de la distinction entre les mécanismes économiques. C'est même la façon de définir la nation : s'il y a une mobilité effective de ces facteurs alors les espaces peuvent être intégrés au sein d'une même zone monétaire optimale.

La pertinence des hypothèses portant sur l'immobilité des facteurs au plan international est à la fois une question de faits et de théories. Les migrations humaines sont une réalité, elles ont formé les Etats-Unis ; la période fordienne a contribué à la venue dans les pays du Nord de flux importants de populations peu qualifiées. Aujourd'hui, celles-ci viennent toujours sans être attendues. La demande, de plus en plus considérable, se fait sur les populations qualifiées, chercheurs dans les universités, notamment américaines, informaticiens en Allemagne, personnels de santé en France et en Angleterre. Les pays du Sud se vident de leurs étudiants dont les migrations sont sans retour.

Dans cette perspective, la construction d'une communauté européenne et d'une monnaie unique nécessite cette mobilité des facteurs, en particulier celle du travail : les programmes européens de formation (Léonardo, Socrates,...) constituent donc un volet indispensable. De même apparaissent légitimes les contrôles absolus des migrations internationales aux frontières de la communauté européenne, finalement garant des hypothèses d'immobilité des travailleurs. On peut néanmoins douter de leur efficacité. Mais, la simple concurrence entre les facteurs doit assurer un équilibre du territoire sans politique d'aménagement du territoire importante, les Fonds structurels, Feder et Fse, restant dans des enveloppes limitées. Il faut insister sur cette dimension importante de la construction européenne : la mobilité concurrentielle impose une homogénéisation des cursus de formation, une équivalence des diplômes, la solution à l'obstacle des langues, la concurrence entre les organismes de formation etc. L'analyse de la dimension européenne de la formation devrait dans cette perspective devenir un objectif prioritaire.

Les mouvements de capitaux productifs ont depuis longtemps mis en évidence le rôle des firmes multinationales. Pourquoi dès lors ne pas fonder, comme des courants hétérodoxes l'ont proposé, l'échange international sur l'existence de ces entreprises, l'intégration économique au sein d'une même firme primant sur les différences

nationales ? La réponse de Krugman au problème de transfert de technologie et d'intégration internationale est nette :

*« Les économistes n'ont pas une théorie de l'entreprise multinationale aussi développée que les théories dont ils disposent pour d'autres problèmes d'économie internationale...  
...Malheureusement, la théorie économique des organisations - c'est le domaine qui est en cause quand nous essayons de développer une théorie des entreprises multinationales - est encore dans l'enfance. Ceci est particulièrement malheureux car les multinationales font l'objet dans la vie réelle de controverses particulièrement chaudes...  
...Cela n'empêche pas qu'on leur fasse jouer le rôle des vilains de la fable ou (plus rarement de héros. » (P. Krugmann, 1999, p189-191)*

Il n'en reste pas moins que les firmes multinationales restent « le point aveugle des théories traditionnelles » selon une expression pertinente (M. Rainelli, 1997, p.17). Que la mondialisation ait été portée par le développement de firmes transnationales, capables de transférer technologies et personnels salariés autant que les marchandises circulant entre leurs établissements invite à repenser les hypothèses théoriques ricardiennes.

Quelles qu'en soient les raisons (le protectionnisme peut en être une), les nations européennes, de développement comparable, ont finalement connu une assez faible spécialisation. Ce sont des structures productives diversifiées qui dominent. C'est pourtant les échanges entre ces pays qui ont connu la plus forte croissance. C'est donc une croissance d'un commerce international intra-branche entre des nations de niveau de développement comparable qu'il faut analyser. La nouvelle théorie explique cette croissance comme la conséquence de l'existence de firmes en situation de monopole et de rendements d'échelle croissants. C'est un changement théorique important. Mais ces monopoles restent généralement, par hypothèse, nationaux.

Toutefois, signe d'une intégration (et non d'une spécialisation) des économies, l'analyse du commerce intra-branche reste tributaire des systèmes de nomenclatures retenus (Rainelli, 1997 p.41). Néanmoins, le caractère transnational du commerce intra-branche s'accompagne d'une structuration interne hiérarchique des activités : elle contribue à des localisations particulières, souvent métropolitaines, des activités de haut niveau. Ce phénomène recouvre aussi une spécialisation tertiaire de ces mêmes espaces.

Rôle des firmes multinationales, commerce intra-branche, transferts de technologie sont autant de champs qui remettent en cause les hypothèses d'immobilité des facteurs et par là une distinction radicale entre les mécanismes économiques internationaux et intra-nationaux. La question la plus pertinente est celle de la mobilité de la population qualifiée (et qualifiable, les étudiants) et des savoirs liés au transfert de technologies.

## Formation et avantages comparatifs : les enseignements d'une critique

Tous les « économistes professionnels » savent que les modèles ricardien et HOS ont trouvé une critique forte dans ce que l'on a appelé le paradoxe de Leontief. Celui-ci a montré que les échanges internationaux ne validaient pas ses principes. Les États-Unis exportaient en 1953 des biens à faible intensité en capital. La réponse généralement apportée à ce paradoxe est que les exportations intègrent des biens produits avec de la main d'œuvre fortement qualifiée et formée, et intensifs en technologie.

*« Pourquoi observe-t-on le paradoxe de Leontief ? Personne n'en est sûr. Une explication plausible pourrait cependant être la suivante : les États-Unis ont un avantage particulier pour la production de produits nouveaux ou de produits fabriqués avec des technologies innovatrices. Ainsi, les États-Unis peuvent être en situation d'exporter des biens qui font un fort usage de travail qualifié et d'initiatives innovatrices alors qu'ils importent des produits manufacturés lourds incorporant de grands montants de capital. » (P. Krugman, 1999, p.91)*

Mobilité et immobilité absolues n'existant pas, il conviendrait de reprendre sous cet angle la théorie de l'avantage comparatif, qui ne peut, en tout état de cause, être le critère de professionnalisme annoncé. Le modèle de Krugman suppose un maintien de la force des frontières nationales même dans le cadre d'une économie mondialisée. Les échanges mondiaux restent ceux des marchandises, et peu ceux des hommes et des capitaux. Le corollaire de ces hypothèses, sur un plan institutionnel, est la séparation imposée des organismes de régulation mondiaux : OMC, FMI et BIT, comme autant de champs de compétence distincts n'interférant pas entre eux. L'OMC ne s'occupe ni des problèmes des migrations internationales, ni du dumping social des conditions d'emploi.

Si, à l'inverse de Krugman, on estime que les migrations internationales, notamment de populations qualifiées et formées du Sud vers le Nord, ne sont pas négligeables, alors on trouvera une source nouvelle d'inégalités de développement entre nations, en raison même de l'importance prise par la technologie et les savoirs dans les économies contemporaines : il s'agit d'une nouvelle captation des ressources des pays du Sud, qui redouble celle des ressources primaires ou énergétiques. Les économistes libéraux ont souvent tendance à sous-estimer l'importance réelle des mouvements migratoires internationaux, mais à juger en revanche la mobilité interne dans chaque pays insuffisante, en comparaison du modèle américain.

### 2.1.1. De la nation aux régions

L'économie géographique conduit, à l'inverse de la théorie pure du commerce international, à une remise en cause radicale de la vision ricardienne d'une homogénéisation des territoires infra-nationaux. Ce résultat est obtenu par un dépassement des modèles de concurrence pure.

Les modèles néoclassiques se sont développés sur la base des principes de recherche de localisation optimale par les agents. Les pères fondateurs Von Thunen et Weber ont mis en évidence le rôle des variables liées à la mobilité : c'est par le coût de transport que l'espace intervient dans la théorie économique. Les agents optimisent leur localisation en minimisant leurs coûts de transport, tant pour les produits que pour les facteurs. La mobilité des facteurs permet, dans un équilibre général spatial, l'égalisation de leur rémunération. Ce modèle suppose des hypothèses de convexité incompatibles avec la prise en compte du territoire.

La critique de ce modèle est venue d'une remise en cause des hypothèses de concurrence. Quatre types d'arguments ont pu être avancés (J.F Thisse, Bernard Walliser, 1988) :

- l'existence de rendements internes croissants des firmes (non liés à l'espace), effets de taille et de variétés,
- des indivisibilités,
- des équipements spatialisés, biens publics, dont les infrastructures de transport,
- des externalités diverses, sources d'effets de proximités et d'agglomération.

La concurrence imparfaite, qu'elle soit ou non spatiale, implique un faible nombre d'agents. Il s'en déduit que les comportements des agents économiques deviennent stratégiques : les modèles se développent dans la continuité d'Hotelling ou de Cournot.

Les résultats les plus généraux mettent en évidence des mécanismes de rapprochement des agents économiques, sous certaines hypothèses sur les coûts de transports. Plus nettement, la localisation des agents résulte d'un équilibre entre les forces d'agglomération et de dispersion. Cet équilibre peut se déplacer. L'abaissement des coûts de transport entraîne une concentration des activités, la dispersion pouvant se retrouver pour des coûts très faibles. D'où l'idée d'une courbe en U (P.C Combes, M. Lafourcade, 2001, p.221). Les transformations spatiales observées seraient ainsi en grande partie dues à l'abaissement des coûts de transports.

L'existence d'externalités liées à la présence de biens publics conduit aussi à des phénomènes de polarisation. Elles sont même fondamentales dans l'explication donnée de la formation des villes. Dans ce cadre, les équipements de formation peuvent jouer un rôle important dans les phénomènes de polarisation où, à l'inverse, être intégrés à des politiques d'aménagement du territoire conduites sur la base d'une recherche d'équité spatiale. (C. Beaumont, 1998,)

Les modèles d'économie géographique tentent de rendre compte de deux phénomènes. D'une part, l'existence de villes et d'agglomérations limitait la pertinence des hypothèses traditionnelles de répartition homogène de la population retenues par Christaller ou Loesch.

*« L'explication du phénomène urbain réside dans l'existence de rendements d'échelle croissants dans le secteur manufacturier ou tient à l'offre de biens publics locaux qui, telles la sécurité publique ou la mise à disposition d'infrastructures, facilitent les échanges ».* (M Fujita, J.F Thisse, 1997, p.5)

D'autre part, comme Krugman le montre, les spécialisations régionales sont finalement plus fortes dans les espaces nationaux. Le cas est très net aux Etats-Unis, plus qu'en Europe. Fondamentalement, ce qui émerge des modèles d'économie géographique, c'est l'idée que l'espace national est formé de régions très dissemblables dans leurs spécialisations, leurs densités, leur niveau de développement. Mettant l'accent sur l'importance croissante des facteurs d'agglomération liés au développement et à la facilité des mobilités, l'économie géographique invite à penser l'affirmation de la régionalisation des nations et la croissance des inégalités entre régions ou entre villes. Ces inégalités croissantes entre régions sont caractérisées par des écarts de PIB, alors que des transferts nationaux atténuent les inégalités de revenus. (L.A Gérard-Varet et M. Mougeot, 2001, p.63). La question est ouverte de savoir s'il faut encourager ces inégalités

territoriales ou les limiter : pour l'économie géographique, ces inégalités sont génératrices de gains d'efficacité. Jusqu'à ce que des externalités négatives apparaissent (congestions, pollution,...) et soient prises en compte.

Un récent rapport du Plan (Maurel, 1999) montre un développement des inégalités territoriales entre régions :

*« On constate une spécialisation forte et croissante des régions qui contraste avec la persistance de la diversification des nations européennes, voire des phénomènes de divergence infra-nationale ».* (Maurel, 1999, p.57)

En raison des faibles mobilités de la main d'œuvre, ces inégalités restaient internes aux nations : il n'existe pas encore véritablement de régions trans-nationales européennes, les « frontières nationales » persistantes (la langue, la culture, etc.) limitant la mobilité. On reconnaît l'inspiration krugmanienne, tout en la dépassant. Dans ce cadre, une politique active de mobilité des étudiants et des salariés qualifiés (équivalence des diplômes, formations européennes..) irait dans le sens d'un accroissement des inégalités territoriales à l'échelle européenne. La concentration des activités à caractère technologique dans l'Union Européenne est déjà extrême, traduisant l'importance actuelle des effets d'agglomération.

*« La mondialisation et la diffusion d'une 'économie fondée sur la connaissance' apparaissent comme deux évolutions majeures des dernières décennies. Ces deux mouvements entretiennent des relations complexes. C'est ainsi, par exemple, que la réduction des obstacles aux échanges, le développement des firmes nationales... ont facilité la diffusion internationale de la technologie et ont contribué à la convergence des niveaux technologiques observés parmi les pays industrialisés. Et pourtant, simultanément, les spécialisations technologiques se sont renforcées, offrant de nouveaux supports à la spécialisation commerciale des nations. En outre, un vaste ensemble de pays, incapables d'accéder à l'économie fondée sur la connaissance, pourrait se voir marginalisé de l'économie mondiale »* notent les auteurs du rapport. (Maurel, 1999, p21)

La mise en évidence des effets d'agglomération conduit donc les modèles d'économie géographique à retenir l'émergence des régions et l'affirmation de la métropolisation. Ces deux phénomènes sont sans doute fortement liés. Mais, issus d'un processus d'agglomération et de concentration, ces effets sont générateurs d'inégalités spatiales croissantes. L'analyse théorique n'est pas encore très avancée, mais les résultats empiriques montrent que ces inégalités existent à l'intérieur d'une région, entre la métropole dotée en biens publics et le reste des territoires régionaux, et entre les régions/métropoles elles-mêmes : Paris et les autres régions, d'une part, entre régions dynamiques et les autres d'autre part.

Toutefois, certains de ces modèles, notamment ceux de Krugman, restent marqués par la prudence. D'une part, lui-même n'intègre véritablement l'espace que par l'intermédiaire des coûts de transport nationaux. A l'inverse, d'autres travaux généralisent le problème à l'ensemble des coûts de transactions.

D'autre part, les effets externes peuvent conduire « à ce que le commerce international ne soit pas profitable pour tous » (Krugman, 1999, p.165). Bien que l'intégration de ce type d'effets externes dans la théorie régionale soit nécessaire pour analyser les mécanismes d'agglomération, leur développement n'est pas sans poser de problèmes. Krugman soutient qu'il est difficile de les identifier en pratique, et il s'appuie sur cette difficulté pour

rejeter l'action des gouvernements dans le domaine des politiques commerciales. Toutefois, il note :

« *Certaines des économies externes les plus importantes viennent probablement de l'accumulation du savoir* ». (P. Krugman, 1999, p.169).

Mais, tous les travaux de Krugman répugnent à intégrer tant des effets externes non pécuniaires que de la technologie. Il se restreint à la prise en compte des effets de taille de marché et de croissance des firmes. Or ces domaines, externalités non pécuniaires, coûts de transactions, économie de la connaissance sont au cœur de la liaison entre territoires, savoirs et technologies. Ces notions nous rapprochent, même si c'est de manière encore implicite, d'une prise en compte plus directe des problèmes de formation. Cela vient s'ajouter aux deux autres champs qui ont été identifiés : mobilités liées au niveau de formation, établissements de formation analysés comme biens publics.

Ces nouvelles questions apparaissent indiscutablement dans le programme de recherche néoclassique et de l'économie géographique à travers notamment le développement systématique de l'analyse des externalités informationnelles. Mais, elles sont plus directement développées par des auteurs hétérodoxes, moins inspirés par l'individualisme méthodologique et la construction de modèles ad hoc. Le contenu descriptif et historique y gagne en richesse. On peut regrouper ces différents auteurs dans une « école de la Proximité ».

D'un point de vue méthodologique, deux axes de recherches sont généralement privilégiés :

- les questions liées à la prise en compte des externalités marshaliennes.
- le recours à des règles de rationalité procédurale plutôt que substantive.

Une des conséquences, et non des moindres, est de dévaloriser les modèles théoriques abstraits, aux hypothèses simplificatrices voire simplistes, de l'économie géographique, au profit d'un riche matériau empirique.

Coûts de transports, rendements croissants, externalités sont donc les éléments fondamentaux de l'analyse développée par le courant de l'économie géographique. La formation, bien public spécifique, a donc nécessairement un effet sur la localisation des activités. Mais l'analyse détaillée de ses effets resterait à faire.

## **2.2. - L'École de la proximité**

Bien que présentant une certaine contiguïté avec l'économie géographique, les travaux de ce programme de recherche trouvent leur source dans des perspectives théoriques diverses : économie industrielle et notamment école des coûts de transactions, économie de la régulation (production et technologie flexible), croissance endogène, économie institutionnelle. Ces approches sont souvent intégrées, utilisant un langage et des terminologies identiques, même si ces dernières sont souvent polysémiques. Mais, les travaux peuvent marquer des orientations assez divergentes. Ainsi, la notion d'externalité, qui reste marquée par une épistémologie imprégnée d'individualisme méthodologique - tout en marquant le problème du collectif par rapport à l'individuel - peut être rejetée au profit d'une vision plus holiste et sociologique des comportements individuels et des cultures.

Deux directions de recherche peuvent être privilégiées. Tout d'abord, la prise en compte directe des mécanismes de diffusion des connaissances, du savoir, et des technologies. Ensuite, la généralisation de la prise en compte de la « distance » entre les agents économiques, au-delà de la simple distance géographique. La « mobilité », le transport, cèdent alors le pas à l'analyse des coopérations entre agents. Ces relations définissent alors le « territoire ».

### 2.2.1. - Croissance endogène, Économie du savoir et apprentissage

D'un point de vue formel, les théories dites de la croissance endogènes s'inscrivent dans le développement des travaux qui, avec Denison ou Malinvaud avait montré l'importance du progrès technique, à côté de la substitution des facteurs de production, pour l'explication de la croissance. Mais, le progrès technique était alors exogène, non explicable. Les théories de la croissance, à la Solow par exemple, avaient mis en évidence que le capital n'était pas un facteur fixe, exogène (à la manière d'une dotation de facteurs de la théorie du commerce international), mais produit. L'investissement fait varier la quantité de capital, les technologies efficaces résultent d'un choix dépendant de l'effort d'épargne et de la croissance de la population. Le travail était alors un facteur exogène. Était venu s'ajouter le progrès technique lui aussi exogène.

L'idée fut alors de construire une explication en mobilisant les théories traditionnelles du capital humain. Le renouvellement théorique introduit alors une complication : le travail doit être traité comme le capital puisque sa valeur dépend des efforts en investissement qui ont été consentis pour le former. Dans un modèle simple, il n'y a qu'une seule sorte de capital agrégé :  $Q = AK$ . La croissance dépend alors essentiellement du comportement des agents. (D. Guillec, P. Ralle, 1995, p.42 et suiv). Les rendements unitaires sont alors constants. L'ajout de facteurs fixes implique l'existence de rendements d'échelle croissants. Ces nouvelles théories limitent alors considérablement l'importance de facteurs exogènes, comme la dotation en facteurs de la théorie du commerce international, fondement du « professionnalisme » des économistes.

Pour expliquer la présence de ces rendements croissants, on retrouve les mêmes analyses : concurrence monopoliste et externalités. Les sources de la croissance sont alors multiples et ne se réduisent pas au capital physique : investissement en capital public et en capital humain ; apprentissage par la pratique ; division du travail ; recherche et innovation technologique (D. Guillec, P. Ralle, 1995, 49).

Ces théories, qui restent souvent très abstraites, soulèvent néanmoins deux séries de questions pertinentes pour notre propos.

La première concerne le capital humain, « stock de connaissances valorisables économiquement et incorporés aux individus ». Il résulte d'une double source. D'une part, il dépend d'un effort individuel, privé, et sera susceptible d'une rémunération spécifique. D'autre part, il procède d'un système de formation qui correspond à la consommation de biens et de ressources publiques : équipements scolaires, corps enseignants, qui relèvent directement de ce que l'on a défini comme des externalités.

Cette double nature interroge l'organisation des systèmes de formation et la séparation des domaines privés et publics. La distinction peut renvoyer à l'opposition anglo-saxonne entre Education et Training, ou Formation initiale et Formation professionnelle continue en France. On peut envisager différents systèmes pour fonder une « disjonction » entre ces deux champs, mais qui place notamment la formation professionnelle initiale dans l'un ou l'autre champ.

Cette question entre bien évidemment en résonance avec celle du territoire. La localisation des établissements publics de formation engendrant une question

national/local en ce qui concerne les décisions d'implantation et les financements des équipements. Par ailleurs, la participation des agents privés (entreprises et branches) à la formation professionnelle doit aussi être définie sur une base territoriale adéquate, structure de branches nationales ou organisations interprofessionnelles locales.

On notera toutefois que les modèles de croissance endogène, s'ils fournissent un cadre pertinent pour l'étude des questions évoquées ci-dessus, ne les abordent que très peu. Ils mettent l'accent soit sur les équipements publics de formation générale, soit sur des mécanismes internes à la firme : apprentissage sur le tas ou développement des savoir-faire.

Le second domaine est celui de la technologie : encore une fois, on est confronté à une classification qui distingue entre biens publics et biens privés. Les premiers permettent la mise à disposition de l'ensemble de la communauté des connaissances scientifiques : ce sont des biens non rivaux. Les seconds relèvent d'appropriations privées, soit par exemple par l'intermédiaire de brevets soit par des compétences propres du type de savoir-faire spécifiques maîtrisés par des salariés ou de connaissances informelles et tacites dont dispose une organisation. Les théories évolutionnistes de la firme ont fortement développé l'importance des routines organisationnelles et des mécanismes d'apprentissage.

Là encore, une intense littérature s'est penchée sur les conditions territoriales de la production et de la diffusion de ces technologies et de ses savoirs. La question porte en particulier sur les connaissances tacites et leur diffusion : elle tient compte des problèmes de distance, géographique ou non entre agents, les occasions de rencontre et d'échange. Ces distances peuvent aussi être organisationnelles comme territoriales. Les travaux envisagent les relations entre firmes privées d'une part, et entre firmes et établissements de recherche publics d'autre part ; ils montrent l'importance des relations non marchandes. Ils se développent à tous les niveaux d'échelle, de la relation de proximité géographique à la relation à distance, en réseau ou non, permise par les NTIC. Toutefois, les relations de diffusion des technologies (ou de débordement/spillover) à partir des centres de recherche publics et universitaires occupent une part importante de la littérature. On sait qu'elles sont à l'origine de la notion de technopole ou de milieux innovateurs. Le développement de processus de concentration géographique de production et de transferts de connaissances semble bien une des caractéristiques des économies contemporaines, même s'il serait erroné de réduire la proximité à la seule distance géographique. (C. Carrincazeaux, 2000).

Les analyses théoriques le plus souvent développées ne retiennent généralement dans cette problématique que les établissements (ou leurs composantes) de recherche de même que les effets de diffusion par l'installation d'étudiants diplômés. Mais les relations entre les établissements de formations (universités et lycées technologiques ou professionnels) et leur environnement local pourraient aussi être appréciées par un ensemble de facteurs tacites plus difficilement quantifiables qui les mettent souvent globalement en position centrale dans des mécanismes de transfert (relations personnelles, stages, participations aux CRTT, etc.)

Toutefois, si l'on insiste sur la très forte concentration des activités de recherche dans quelques régions européennes, on perçoit aussi que la dimension des agglomérations et les effets de taille sont prépondérants. Sans négliger les aspects micro-locaux de ces phénomènes de transfert de technologie, on admettra qu'ils posent la question du territoire pertinent pour l'analyse de ces mécanismes de production et de transfert de connaissances. Cette dimension ne saurait se limiter à une question de taille mais intègre

aussi des conditions d'action collective et de coopération. Le rôle des instances publiques est mis en évidence par de multiples études. L'organisation géographique et hiérarchique de ses instances a bien évidemment un impact sur la territorialisation des transferts de technologie.

### 2.2.2. - Coûts de transaction et coopération territoriale

La difficulté à définir la firme dans un cadre néoclassique walrasien a conduit à repenser les relations économiques comme un problème de coordination, pouvant prendre des formes institutionnelles variées. Coase, par des travaux précurseurs, a montré que la firme et le marché pouvaient être des formes alternatives de coordination.

*« La firme apparaît quand la relation entre les agents ne prend plus la forme de contrats à court terme mais que s'imposent des relations à long terme pour certaines transactions...L'incertitude et les problèmes d'accès à l'information semblent donc être les éléments clés à l'origine de ce que l'on appellera par la suite les coûts de transaction » (B. Coriat, O.Weinstein, 1995, p.47).*

Dans ce cadre, la firme peut être analysée comme une organisation hiérarchique ou comme un ensemble de contrats, passés dans un environnement d'information imparfaite et d'incertitude. Williamson, développant ce programme de recherche, pose l'hypothèse du principe de rationalité limitée et d'incomplétude des contrats. Les coûts de négociation de ces contrats constituent une part importante des coûts de transaction que rencontre la firme.

L'apport le plus conséquent de Williamson porte sur la notion d'actifs spécifiques. On peut insister sur certains d'entre eux, comme la localisation et l'occupation d'un site, la maîtrise de compétences particulières ou de technologies.

*« L'important est que, dans tous les cas, la spécificité des actifs change radicalement la nature des relations entre agents : la transaction ne peut plus être ni anonyme ni purement instantanée : il se crée un lien de dépendance personnelle durable entre les parties qui conduit à toute une série de problèmes quant à l'organisation de leurs relations : contrôle des comportements et du respect des engagements, définition de règles de partages des résultats de la coopération qui se noue entre eux. Cela implique la mise en place de formes contractuelles originales : intégration à la firme de l'activité considérée, ou relation de type intermédiaire entre la hiérarchie et le marché classique » (B. Coriat, O.Weinstein, 1995, p.57).*

L'analyse de Williamson permet de fournir des critères de définition des frontières de la firme et une compréhension des mécanismes d'intégration. Elle conduit à définir les activités qui seront intégrées et produites et celles qui peuvent être acquises sur un marché. Cela tient bien évidemment aux compétences et actifs propres de la firme. Les processus contemporains d'externalisation de fonctions mis en œuvre par les entreprises, de recentrage sur leurs « métiers » peuvent conduire à une intensification de ces relations interentreprises. Ces relations contractuelles se distinguent de celles qui existent à l'intérieur des firmes par leur logique horizontale non (ou peu) hiérarchique. Elles peuvent prendre la forme de réseaux.

La formation continue des salariés peut être un bon exemple. L'entreprise peut choisir de former elle-même en interne ses salariés ou au contraire de faire appel à des organismes spécialisés ou même d'envisager des solutions intermédiaires et l'émergence d'interfaces souvent institutionnels. Maiten Bel note à juste titre que :

« les relations entre entreprises et institutions sont localisées, de par le seul effet mécanique de la compétence locale de ces institutions...Les antennes déconcentrées de structures nationales ont également un territoire défini d'intervention » (M. Bel, 1996, p.112).

Mais, au-delà, l'analyse permet aussi de mettre en évidence la diversité des relations des entreprises avec leur environnement : soit impersonnelles dans le cadre d'un marché général, soit, le plus souvent, personnalisées et durables dans le cadre de coopérations inter-entreprises. La première idée est que la proximité minimise les coûts de transaction comme elle le fait des coûts de transport.

L'insistance de Williamson à mettre en évidence le contexte d'incomplétude des contrats et les comportements opportunistes des contractants incite à donner de l'attention aux procédures de contrôle de ces accords et aux procédures de coordination. Beaucoup d'auteurs ont pu voir dans la proximité territoriale, permettant la multiplication des relations personnelles, un facteur important de contrôle externe sur les co-contractants. Le territoire est ainsi un réducteur d'incertitude.

Mais, la proximité territoriale ne permet pas seulement une sorte de pouvoir de police et de surveillance des contrats. Il s'agit encore plus de penser que le territoire est un lieu de formation de règles et de compromis stabilisés et d'accords tacites facilités par des dispositions cognitives partagées et des sentiments d'appartenance et de solidarité. Le territoire est d'autant plus efficace qu'il est formé de relations de confiance denses et répétées.

Ces développements n'épuisent pas le sujet, qui pourrait bénéficier de compléments issus des théories évolutionnistes de la firme.

### 2.2.3. - Archipels et système productifs locaux

On comprend la volonté de P. Veltz de convier à une géographie de l'organisation pour dépasser celle des coûts. Il invite à introduire l'ensemble de l'environnement de la firme dans sa dimension organisationnelle, sans le réduire à une simple logique de coûts. (P. Veltz, 1993,)

Ces perspectives permettent d'observer la transformation de la géographie des entreprises avec l'éclatement (relatif) du modèle hiérarchique fordien. Ce qui émerge c'est l'idée d'une autonomie possible des régions et des territoires dans le cadre d'une nouvelle division internationale du travail.

La référence générale à un post-fordisme permet de regrouper des contributions analysant les territoires particuliers, flexibles, désormais dotés de cette autonomie. Leurs dynamiques endogènes, fortement cohérentes donne l'image d'une géographie d'un monde formé d'archipels, résultats de ces agglomérations d'entreprises dont les analyses des différents courants de pensée permettent d'affirmer la constitution. Toutefois, la très grande diversité observée dans la constitution de territoires particuliers tempère certains travaux imaginant un modèle territorial unifié d'accumulation flexible.(D. Leborgne, A.Lipietz, 1988).

On évoquera quelques modèles canoniques sans les développer. Le premier se réfère au modèle de district industriel marshallien bien connu par sa référence à « l'atmosphère industrielle » et à de nombreux exemples italiens. Le second, développé par A. Scott et M. Storper, s'intéresse aux métropoles et à la Californie. Le troisième, mis en avant par le Gremi, s'appuie sur la constitution de milieux innovateurs. Tous ont fait l'objet d'une abondante littérature.

Néanmoins, on remarque que ces modèles recouvrent des réalités assez différentes. Districts industriels et milieux innovateurs représentent souvent des espaces territorialement limités dont la structuration est réalisée par des entreprises spécialisées sur une même activité ou sur des activités très liées. Ces territoires sont fortement exportateurs et donc nécessairement liés à un marché national ou mondial. Les équipements publics de recherche et de formation ont un rôle particulier dans l'analyse des milieux innovateurs, mais au-delà de leur simple présence, c'est leur insertion dans un réseau dense de coopération de proximité qui est pertinent.

A l'inverse, la logique métropolitaine n'implique pas une telle spécialisation, même si les régions américaines présentent une telle configuration, plus nette certainement qu'en Europe. Les phénomènes d'agglomération jouent sans doute pour d'autres raisons : infrastructures de transports, équipement de recherche et de formation de haut niveau, marché du travail diversifié et qualifié, mécanismes assurantiels efficaces, services aux entreprises, présence d'un fort secteur public. La plus faible spécialisation des métropoles est compatible avec la présence en leur sein de districts ou de milieux déterminés. Ces deux modèles jouent en fait à des niveaux géographiques différents, ce qui traduit bien encore une fois la difficulté de délimiter le « local ».

D'une manière générale, les analyses traditionnelles sont aujourd'hui revisitées par une substitution de paradigme. Les travaux plus anciens réfèrent à des « territoires pleins », espaces cartographiques découpés par des limites et éventuellement emboîtés hiérarchiquement. Les dynamiques de mondialisation, le développement considérable de l'économie de l'information, les NTIC font apparaître de « nouvelles territorialités » :

*« Peut-on sans danger, à l'heure de la mondialisation, continuer à rêver aux districts industriels au moment où, de fait ils n'existent plus exactement comme tels en Italie et alors qu'ils ne sont signalés en France que dans des cas très particuliers ? (...) Les nouveaux territoires-réseaux qui se développent n'incitent-ils pas à penser les territorialités en de tout autres termes que sous la forme d'espaces localement intégrés ? (B. Ganne, 2000, p. 31).*

Fort d'une connaissance très fine du fonctionnement de ces nouveaux territoires, B. Ganne peut poursuivre :

*« Contrairement à ce qui pouvait être observé il y a quelques années, l'important désormais pour certaines PME semble moins aujourd'hui d'internaliser toutes leurs fonctions que de stabiliser l'appartenance à des réseaux dynamiques spécialisés leur permettant non seulement de résoudre leurs problèmes mais de se trouver stimulés.(...) Leur stabilité, elles la trouvent précisément dans le fait de pouvoir s'assurer un accès stable aux fonctions qu'elles externalisent, et donc aux réseaux professionnels et aux réseaux de service spécialisés où elles s'inscrivent et où elles puisent leur dynamique. La notion de proximité s'est ainsi profondément modifiée et complexifiée. Il ne suffit plus d'être relié aux approvisionnements et aux marchés mais il faut pouvoir avoir accès aux donneurs d'ordre centraux, aux services et aux partenaires qui conviennent le mieux. Même dans une métropole, ça n'est plus le critère de proximité qui s'avère déterminant. L'important, c'est d'être « branché » sur des services adaptés et inscrit sur des circuits efficaces. » (B. Ganne, 2000, p. 70)*

Ces analyses, pertinentes et décisives, n'infirment pas en fait les développements théoriques précédents, mais en sont plutôt l'achèvement : elles montrent comment équipements de transports ou externalités informationnelles impliquent des connexions de territoires articulés et complémentaires et en modifient la hiérarchie. A une structure

d'emboîtement vertical (modèle administratif) se substitue une logique de branchement, pluriel et horizontal, par rapport à la laquelle il convient de reclasser les phénomènes. La notion de mobilité doit ainsi être revisitée en fonction de l'accès et de la nature des réseaux sur lesquels les agents sont « branchés ».

Au total, et à titre de bilan provisoire, il convient de remarquer que ces analyses, quels que soient leurs fondements théoriques, convergent vers un point : elles démontrent l'émergence de la « région » comme lieu de cohérence des coordinations et de régulation, dans une version forte, ou simple agglomération dans une version plus faible. Elles mettent en évidence que les territoires possèdent des forces de cohésion des activités économiques qui l'emportent (mais pas toujours) sur celles de dispersion. Ces forces entraînent souvent une spécialisation territoriale interbranches, particulièrement dans le cadre des districts industriels et des milieux innovateurs. Mais, les dynamiques d'agglomération métropolitaines peuvent jouer autrement : poids des biens publics, hiérarchie intra-branches, spécialisation tertiaire de haut niveau.

Ces forces de cohésion dépendent largement de relations non marchandes, reliées d'une manière ou d'une autre aux dimensions cognitives de l'économie : savoirs, technologie, externalités informationnelles, processus de diffusion et apprentissage. Elles traduisent un affaiblissement des formes de régulations purement nationales. Elles permettent d'entrevoir le développement de concurrence et de compétition entre les régions, comme de coopérations diverses.

La caractérisation géographique de ces régions, qui ne peuvent être assimilées à un découpage administratif précis existant, ne peut être que laissée à des études empiriques au cas par cas. La Datar a lancé un vaste programme de repérage des systèmes productifs locaux en France, à des niveaux territoriaux très limités comme le sont les districts industriels. On peut aussi envisager des espaces plus étendus, plus en référence à la disposition de biens publics. Le terme région peut aussi couvrir des ensembles plurinationaux, plus ou moins intégrés. Mais, comme l'explique Robert Boyer, on assiste, entre local, national et supranational, à une configuration enchevêtrée. Le débat entre le local et le global n'est pas achevé.

On ne peut faire toutefois l'économie d'une analyse donnant au niveau régional administratif (les Régions en France) un rôle particulier, en raison notamment des compétences qu'elles ont pu acquérir, de leurs capacités financières et de coordination des acteurs et de leur rôle dans la construction d'équipements publics. Ce niveau territorial a forcément une importance, même si ce n'est pas le seul. Le courant de l'économie géographique peut attribuer aux régions une place particulière en raison de leur capacité à financer des biens publics localisés, mobilisant les théories du fédéralisme fiscal. Mais, d'autres courants de pensée peuvent dire la même chose.

*« Dernière ironie, les difficultés financières de l'État-nation ont incité à une décentralisation et à une régionalisation de la gestion des biens collectifs locaux, tels que les infrastructures de transport, l'éducation, la formation, voire les aides au développement et à l'insertion sociale des chômeurs. »* (R. Boyer, 2000, p.43)

Toutefois, mettant sans doute plus l'accent sur les relations constituées entre les entreprises, les réseaux, sous-traitance, services, l'école de la proximité fait sans doute moins apparaître la pertinence du niveau régional dans ses caractéristiques institutionnelles.

Ce qui ressort de ces études, c'est la perspective d'une croissance des inégalités : il y a « des régions qui gagnent ». Implicitement, cela veut dire qu'il y en a aussi qui perdent, même si cette perte est relative et non absolue. La concentration des facteurs endogènes de croissance, autour des équipements publics, accentue ces disparités. La question des frontières nationales a été posée, sans véritablement trancher sur leur affaiblissement actuel, mais en envisageant, notamment, par le développement des mobilités, leur faiblesse future. Dans le cadre actuel de régulation nationale, les inégalités territoriales sont compensées par des transferts de revenu. Cela ne peut se réaliser aujourd'hui que dans le cadre national de redistribution. Qu'en sera-t-il demain ? Des régions moins riches pourront-elles maintenir un niveau de capital public suffisant ? L'accroissement de l'autonomie des régions a ses défenseurs, lesquels sont souvent des partisans déclarés de l'intégration européenne.

Mais, il faut aussi terminer sur un autre constat : si la prise en compte de l'économie informationnelle et cognitive, de la recherche et de la technologie est considérable dans la littérature, il faut bien noter paradoxalement que la place laissée à la formation initiale, qu'elle soit générale ou professionnelle, est extrêmement limitée. La première apparaît dans des modèles théoriques pour la production de capital humain. La seconde, la formation professionnelle, souffre du fait la science régionale traite surtout des entreprises, des relations interentreprises, de la production localisée de technologie ou de connaissances tacites ou informelles. La question de la recherche et de la technologie n'embraye pas (ou très peu) sur celle de la formation initiale. Il persiste bien, dans l'analyse, cette « disjonction » que les rapports du Céreq sur l'évaluation des politiques régionales ont mis en lumière entre formation professionnelle et formation continue. Mais même cette dernière ne fait pas l'objet de traitement systématique. Ces questions sont traitées essentiellement par d'autres « spécialités », celles des économistes ou sociologues de la formation.

### **3 - TERRITOIRE NATIONAL, FORMATION ET DÉCENTRALISATION**

Les transformations spatiales des économies occidentales et les mécanismes de concentration des activités ont été accompagnés d'une très forte hausse des niveaux de qualification et de formation de la main d'œuvre. Dans une économie cognitive, les deux sont naturellement très liés. C'est pourquoi on peut s'étonner de la place finalement réduite laissée aux problèmes de formation par les économistes et les géographes.

Lorsque l'on aborde les rapports entre formation et territoire par le côté de la formation, il paraît évident que cette question devrait être traitée par les spécialistes de la science régionale plus directement qu'ils ne le font, car il y a des liens nécessairement des liens étroits entre formation et économie du savoir. Mais, ces chercheurs valorisent plus les savoir faire et les connaissances tacites d'une part, la recherche et la technologie d'autre part. La construction d'un système de formation professionnelle met en jeu des équipements scolaires qui structurent les mobilités et implique des liens étroits avec les organismes de recherche et de transfert de technologie locaux. Les bases de l'incorporation de la formation dans l'analyse semblent bien présentes. . Pourtant, la formation professionnelle initiale est un peu dans un « angle mort ». Il traduit une difficulté certaine à lier système éducatif et systèmes territoriaux. Un certain nombre des blocages possibles peuvent venir du caractère national du système éducatif en regard de l'organisation des entreprises, surtout des PME (M. Campinos, 2000). La décentralisation de la formation professionnelle a pu modifier ces réserves.

### **3.1. - La formation professionnelle : un système national**

Sans refaire l'histoire, il convient de noter que depuis 1945, les systèmes locaux de formation professionnelle (des écoles professionnelles, liées souvent à des districts industriels et créés par des entreprises mutualisant des ressources propres auxquelles pouvaient s'associer des capitaux publics, locaux ou nationaux) ont connu une phase d'homogénéisation et d'intégration dans un ensemble national de règles et de contraintes. Ces règles portent à la fois sur les conditions de validation des diplômes, les règles de fonctionnement des établissements et les procédures de recrutement des enseignements. La clé de voûte du système est le système national de reconnaissance des diplômes. Tout cela a abouti à un système de formation centralisé.

Parallèlement, portés par les plus grandes entreprises, les systèmes fordiens d'organisation ont produit, de manière négociée un système de classification des emplois, fortement structuré aboutissant à des grilles de qualification. Mélange souvent complexe de logique de branches et de métiers, ces qualifications appelaient nécessairement la prise en compte des niveaux de formation.

La construction d'un système national de formation puise dans une conception républicaine l'idée, conforme au principe d'égalité, que tous les citoyens doivent avoir accès à un système de formation unifié sur l'ensemble du territoire national. Il était naturel que l'État central, dans sa volonté planificatrice, envisage de faire correspondre ces deux systèmes, formation et qualification, pour traiter au plan national de l'adéquation entre formation et emploi. On sait comment le Cereq a montré les limites d'un tel exercice.

Plus que de difficultés purement techniques (transversalité des métiers par rapport aux secteurs d'activité, systèmes quantifiés trop agrégés,...), c'est surtout les écarts de comportement des individus (entreprises et jeunes) par rapport aux normes édictées qui ont rendu « introuvable » la relation formation-emploi. Sans être la règle, la non-correspondance entre diplôme et emploi était trop fortement rencontrée pour valider des procédures centrales de planification. Certains ont pu aussi voir dans cet échec relatif une résistance et une revanche du « local » et affirmer le besoin d'une décentralisation de la formation professionnelle.

L'idée que le fonctionnement du système éducatif était totalement centralisé relevait sans aucun doute d'une erreur. Les établissements scolaires, certes dominés par les problèmes démographiques d'accueil des élèves en nombre croissant, ont maintenu des relations denses avec leur environnement, en particulier par l'intermédiaire de la formation en alternance ou des expériences originales comme les FCIL.

La prise en compte du contexte local dans les décisions d'ouverture (voire de fermeture) de sections a toujours eu un poids important. Toutefois, il s'est presque toujours agi de règles informelles, résultats de compromis et de négociations, en marge de procédures centralisées et institutionnalisées. (A.Larceneux, 1997,)

### **3.2. - La décentralisation de la formation professionnelle et ses territoires**

La justification des procédures de décentralisation, progressives de 1982 à 1998, s'est toujours appuyée sur des raisons qui mettaient en avant la proximité des nouvelles autorités régionales compétentes vis-à-vis des acteurs locaux. Le développement plus autonome de certains territoires et la crise des politiques nationales d'aménagement renforçaient. Cette argumentation s'ajoutait à celle qui rappelait les compétences propres que les conseils régionaux avaient pu acquérir dès 1982 en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Le choix de donner des compétences aux Conseils régionaux en la matière ne va pas de soi du point de vue de la théorie économique. D'autres solutions existent en Europe, qui confient cette responsabilité à des branches professionnelles (Allemagne) ou à des établissements scolaires et à des autorités locales (Royaume-Uni). Ces choix, proche des modèles de milieux innovateurs ou de concurrence spatiale pourraient apparaître plus en accord avec les réflexions menées précédemment.

On notera que le système de création et d'homologation des diplômes est resté centralisé, sous le contrôle strict du ministère de l'éducation nationale. Les négociations sur la validation des compétences et le projet de loi en cours se font largement en dehors des Conseils régionaux. Quelles justifications peut alors avancer pour expliquer, non pas la décentralisation, mais la forme qu'elle a pu prendre : confier des responsabilités nouvelles à une assemblée élue au lieu d'autres agents, notamment les acteurs économiques et sociaux ?

On se rappelle les remarques faites précédemment sur les zones d'incertitude entre Éducation et Training, biens publics et biens privés. La France a conservé une vision large du service public d'éducation. Cette vision se traduit par l'existence d'un financement public important de la formation professionnelle. Une collectivité territoriale assume à la place de l'Etat les charges publiques de la formation professionnelle. Le raisonnement peut être circulaire : c'est le choix d'une collectivité particulière, en la dotant des moyens de produire du capital public, qui lui permet de jouer un rôle structurant de l'espace.

Mais, le niveau régional n'est pas nécessairement a priori pertinent. Il pourrait l'être pour les universités qui ont bien une aire d'influence régionale. Cela n'est pas évident pour les lycées professionnels. L'analyse des systèmes productifs locaux conduirait à confier cette responsabilité à des collectivités locales infra-régionales, peut-être les conseils généraux, déjà en charge des affaires sociales.

C'est sans doute par assimilation avec les compétences déjà acquises, essentiellement en matière d'aménagement du territoire et le rôle supposé des établissements scolaires dans ce cadre que la formation professionnelle a été placée sous la responsabilité des conseils régionaux. De ces compétences, on pouvait inférer la prise en compte d'objectif d'équité territoriale, sur un espace.

Le rôle attendu des conseils régionaux a été caractérisé par une obligation de planification, pour laquelle ils ont été amenés à jouer un rôle de coordination entre les acteurs locaux, entreprises et milieux professionnels, Éducation nationale et établissement scolaire. Ce que l'on attendait d'eux c'est la fonction assignée aux territoires : réduire les coûts de transaction et l'incertitude. Par une mise en relation des acteurs et l'élaboration partenariale et collective d'un schéma et d'un plan, les conseils régionaux devaient rendre visible l'évolution à moyen et long terme du système éducatif. Ils devaient jouer un rôle d'arbitre entre des intérêts parfois contradictoires, ceux des établissements de formation (et des élèves) et ceux des milieux professionnels. De ces fonctions, le Cereq en a retenu le rôle de « pivot », signifiant là que dans la planification, les conseils ont surtout un rôle de coordination et d'influence, permettant des compromis négociés entre les acteurs locaux et régionaux. Les différentes évaluations de la loi quinquennale ont permis de valider ce rôle et de mettre en évidence les multiples façons selon lesquelles il a été mis en œuvre.

Les établissements scolaires, on l'a dit, sont nécessairement localisés, concernés par un bassin de recrutement généralement délimité, et intégrés à des structures hiérarchiques dont le territoire est régional, à quelques exceptions près. Il n'en va pas de même des milieux professionnels : leurs formes d'organisation sont diverses, leurs bases territoriales multiples, entre les districts très localisés et les firmes multinationales. Les branches professionnelles sont nationales, les organisations interprofessionnelles sont très locales, sans solidarités régionales. Les contrats d'objectifs signés avec les milieux professionnels ne sont pas, généralement, la meilleure part de la planification de la formation professionnelle. Cela pose à nouveau les questions du territoire pertinent et de l'articulation des niveaux géographiques. Une autre question est celle de la participation collective des milieux professionnels à la détermination de leurs besoins en formation à moyen terme.

Si les conseils régionaux sont exclus de la définition nationale des diplômes et largement tenus à l'écart de la formation continue gérée par les entreprises et leurs organismes de financements, ils le sont aussi en grande partie de l'acte éducatif lui-même, sauf pour ce qui est de la mise à disposition de moyens matériels. Leur action, surtout financière et incitative, a donc des limites importantes.

La relation pédagogique noue au niveau infra-régional entre des établissements scolaires et des entreprises. Elle concerne en particulier les formations en alternance. Il s'agit là, d'une manière générale, de la mise en œuvre de relations constitutives de territoires, mais trop mal connues. Pourtant, des travaux du Cereq portant sur la « régulation locale de l'offre de formation » ont, entre autres, mis en évidence l'importance de l'image portée par les établissements scolaires : la plupart valorisent ces relations territoriales. Souvent, il s'agit alors de signaux aussi forts que les diplômes décernés eux-mêmes. Dans bien des cas, les employeurs connaissent mieux les établissements eux-mêmes que les formations effectivement dispensées. La montée de l'apprentissage et de l'alternance, le développement de logiques de « compétences » s'ajoutent au renforcement des systèmes d'entreprises localisés pour faire évoluer l'expression des besoins dans les cadres du système national de qualification et de formation, sans pour autant que les entreprises puissent ou acceptent de planifier ces besoins à moyen terme avec quelques précisions.

La décentralisation régionale de la formation professionnelle est loin d'épuiser le sujet des relations entre formation et territoire. L'inscription des établissements dans des territoires devient d'autant plus importante que leur autonomie et leur capacité d'initiative sont reconnues.

### **3.3. - Territoire et marché du travail**

L'existence de systèmes locaux d'emploi et d'établissements de formation invite à réfléchir sur l'efficacité des marchés locaux du travail. La prise en compte des marchés du travail peut conduire à des conclusions en décalage avec les analyses précédentes.

L'articulation entre un bassin d'emploi et un bassin de formation peut être a priori un objectif louable, permettant de bons appariements sur le marché du travail. Les inadéquations doivent être résolues par la mobilité, sinon par le chômage. Il va encore de soi que le territoire pertinent dépend du niveau de formation. Il peut aller du micro local au marché national. Un système productif localisé peut conduire à un système de formation adapté, fournissant les qualifications nécessaires. Les procédures et les structures institutionnelles, en vigueur aujourd'hui, le permettent.

Mais, l'adéquation peut en fait se révéler aussi difficile à réaliser localement que par la planification centrale : les problèmes restent les mêmes.

On notera tout d'abord que les bassins d'emploi (et les zones correspondantes) sont définis sur la base des mobilités domicile-travail de la main d'œuvre, toutes qualifications confondues et non sur la structuration des entreprises. Un territoire devrait au contraire être compris comme l'interpénétration de bassins d'emploi différents relevant de chaque type d'emploi (masculin-féminin, qualifié-non qualifié, etc.). Les interactions globales entre ces emplois déterminent la cohérence du système local, qui ne se réduit pas à la spécialisation des entreprises. La nécessité de développer sur un même espace des emplois féminins et masculins établit une relation territoriale qui ne concerne pas directement les entreprises. Les systèmes locaux trop spécialisés possèdent incontestablement des fragilités et des dysfonctionnements. L'emploi public permet, lorsqu'il existe, souvent des ajustements.

La correspondance entre métiers et activités conduit aussi à des difficultés : certains métiers sont transversaux aux activités et nécessitent des formations génériques, nécessairement présentes sur l'ensemble du territoire comme la comptabilité, ou pour d'autres raisons la réparation automobile. C'est plus généralement le cas des formations tertiaires. A l'inverse, des entreprises localisées peuvent avoir besoin de compétences très spécifiques et peuvent trouver sur place des formations adaptées. Mais la taille du marché du travail local peut être insuffisante pour assurer la permanence de ces enseignements en formation initiale. L'espace pertinent d'insertion des élèves n'est pas toujours le micro local ni le bassin d'emploi.

En fait, la définition de bassin d'emploi ne peut être unilatérale ; elle incorpore des dimensions contradictoires qui pèsent sur les capacités d'appariement :

- entre bassin de population et bassin d'insertion
- entre espaces métropolitains et districts spécialisés
- entre formations spécifiques et génériques.

Par exemple, la justification de la présence sur un territoire d'un établissement scolaire peut autant être argumentée à partir des besoins de scolarisation des enfants de salariés d'une entreprise que par les besoins en main d'œuvre qualifiée de cette même entreprise. Il n'y a pas nécessairement de relation entre les deux.

Ces difficultés ne peuvent être résolues que par l'adoption par les établissements scolaires de stratégies propres adaptées à leur situation et à leur environnement. Les formations spécifiques permettent de tisser des liens avec des milieux professionnels locaux. Les formations génériques sont plus dominées par les logiques d'accueil de la population des élèves. Ces stratégies des établissements scolaires peuvent être établies autant sur des bases concurrentielles (notamment entre les différentes voies de la formation professionnelle) que de coopération. La mise en place de bassins de formation répond à cette dernière problématique pour coordonner l'action des différents établissements sur un même territoire.

Dans chaque cas, « le local » est défini par la stratégie même des acteurs du système éducatif, il entre en résonance avec « le local » des autres acteurs, celui des élèves et de leur mobilité, celui des entreprises et de leur milieu. La superposition parfaite de ces trois espaces serait idyllique. Toutefois, on peut avoir l'intuition d'une taille optimale, d'autant plus élevée que les formations sont génériques. Ajoutés à des possibilités de

différenciation et de variétés des formations, les mécanismes en œuvre sont de ceux qui poussent à l'agglomération et à la métropolisation.

Ainsi, le rôle que peuvent jouer les établissements de formation dans la structuration des espaces géographiques ne peut se résumer en une simple contribution à la formation et à la stabilité de systèmes localisés d'entreprises. Néanmoins, ils contribuent à leur manière à la structuration des territoires comme l'ensemble du système de la formation professionnelle. Tous les niveaux d'échelle géographiques sont concernés, locaux, régionaux et bien sûr nationaux. Mais, si le système scolaire n'a pas pu résoudre tous les problèmes posés par les inégalités sociales, il risque d'être de plus en plus confronté aussi aux inégalités spatiales.

## **CONCLUSION**

Les théoriciens de l'économie spatiale et régionale n'ont pas attribué à la formation et en particulier à la formation professionnelle un rôle déterminant dans la structuration des territoires. Plusieurs explications ont pu être avancées. L'analyse des districts industriels s'est souvent contentée de mettre l'accent sur les savoir faire appris sur le tas et celle des milieux innovateurs s'est intéressée en priorité à la présence des organismes de recherche et des centres de transferts de technologie. La reconnaissance d'une logique nationale de la formation initiale a pu aussi jouer dans cette sous-estimation, alors que plusieurs recherches du Céreq ont montré l'importance de l'inscription territoriale des établissements scolaires. Ils ont mis en évidence la multiplicité des stratégies mises en œuvre par ces établissements, à la fois en ce qui concerne l'attractivité des élèves, leurs modes de coordination territoriale sous la responsabilité des rectorats, et leurs relations avec les entreprises.

Le courant de l'économie géographique insiste pour sa part sur le rôle des biens publics et des coûts de transports. Parmi ces biens publics, ses applications ont plus porté sur les infrastructures de transport. Il semble que les établissements scolaires, généraux, technologiques et professionnels, jouent de manière identique : la spécificité des lycées professionnels n'est pas évidente. Toutefois, la capacité d'attraction de ces équipements collectifs est liée à la mobilité des élèves. Placée dans un cadre plus général, cette mobilité renforce le développement inégal de territoires marqués par le développement d'une économie du savoir et de l'information. On peut penser que des régions de plus en plus inégales apparaissent : ce phénomène peut se manifester à différents niveaux d'échelle géographique. En fait, les processus d'agglomération analysés conduisent surtout à la mise en évidence à des phénomènes de métropolisation et de hiérarchie entre ces métropoles. La question de la mobilité des élèves est donc une question essentielle. Au niveau local, elle interfère avec les problèmes démographiques et la baisse différentielle des effectifs. Mais elle prend sans doute une place de plus en plus importante au niveau national et international, à mesure que se développe une concurrence réelle entre les régions ou les États. Les migrations de populations qualifiées apparaissent comme un moyen de régulation territoriale favorisé, alors que les populations peu qualifiées sont contraintes à une plus grande immobilité. Cette asymétrie de comportement concerne tout d'abord les Pays du Nord et du Sud, ces derniers fournissant leurs meilleurs étudiants et cadres aux premiers, tout en conservant les moins formés de leurs habitants. Mais, ce phénomène joue aussi entre des régions d'une même nation, et demain entre des régions européennes.

En France, les conseils régionaux ont une responsabilité financière importante en matière d'équipements et de programmation. Les lois de décentralisation leur ont confié pour cela des responsabilités de coordination et de planification. La capacité de ces régions à se doter d'équipements scolaires en mobilisant leurs ressources est susceptible d'influer sur

leur développement endogène : en l'absence de redistribution nationale, les inégalités risquent d'être cumulatives.

Par ailleurs, le courant de l'Économie de la proximité approfondit le rôle de l'économie du savoir par l'intermédiaire des relations entre entreprises et avec les établissements de recherche et de transfert de technologie. Sur les bases théoriques diversifiées, enrichissant la théorie de la firme comme celle de la régulation, les travaux ont montré l'importance de l'ancrage territorial des entreprises, notamment des PME. L'accent mis sur la cohérence des systèmes locaux d'entreprises n'a pas occulté la dynamique complexe qui lie le " local " au " global " à l'heure de la mondialisation. Toutefois, on note une inflexion notoire des travaux. L'importance prise par les réseaux d'entreprises, la multiplicité des territoires concernés, le développement de l'économie informationnelle dynamisé par les NTIC conduit à repenser les relations territoriales en termes de " branchement " et de connexion. La proximité, partagée entre une distance organisationnelle et une distance géographique, doit désormais être redéfinie à partir de critères d'accès aux réseaux pertinents et dominants. Cette accessibilité – pouvant même donner une nouvelle vision de la mobilité (Boltanski L, Chiapello E, 1999) - est susceptible de créer les conditions d'une nouvelle fracture, numérique, qui redéfinit de nouveaux besoins de formation et d'équipements. Le système scolaire est particulièrement concerné, en particulier parce que se dessinent les éléments d'une transformation de la relation pédagogique, par la formation à distance et un nouveau domaine de concurrence territoriale.

Au final, il se dégage des investigations développées ci-dessus la difficulté à définir l'objet même de cet article, le territoire : il résulte en fait des stratégies d'acteurs multiples, coopérant ou en concurrence, dotés de ressources inégales susceptibles de changement, intervenant à des niveaux géographiques divers. Caractérisé par sa complexité organisationnelle, le territoire ne relève plus des logiques hiérarchiques simples de la période fordiste. Il nécessite que chaque acteur se détermine en fonction de son environnement, de ses actifs spécifiques et de ses compétences.

Mais, le corollaire semble bien être l'aggravation des inégalités spatiales à mesure de l'affaiblissement des régulations et des redistributions nationales, inégalités conduisant de manière cumulative à de nouvelles concentrations. Cause et effet, la mobilité accrue des partenaires du système éducatif traduit un nouvel environnement dont les trajectoires géographiques de formation et d'insertion des élèves et étudiants, des chercheurs comme des sportifs, à l'échelle de l'Europe et du Monde sont désormais un parfait révélateur.

## Références bibliographiques

- BEAUMONT C.(1998) "Économie, géographie et croissance. Quelles leçons pour l'intégration européenne" *Revue française de Géo-économie* n°5
- BEL M. (1996) "La formation continue, ressource spécifique et facteur dynamique " in PECQUEUR (1996)
- BENKO Georges (1998) *La Science régionale*, Paris PUF
- BENKO G., LIPIETZ A. (1992), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF
- BENKO G., LIPIETZ A. (2000), *La richesse des régions*, Paris, PUF
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO É. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard
- CAMPINOS M. (2000), "Le recrutement des jeunes débutants dans les PME industrielles : un difficile problème de cohérence" in COURAULT B. et TROUVÉ Ph.
- CARRINCAZEAUX C. "(2001) Une évaluation du rôle de la proximité dans la coordination des activités de R&D des firmes ", *Revue d'Economie régionale et urbaine* n°1 (2001)
- CARRINCAZEAUX C. (2000) " La notion de distance dans les analyses empiriques des effets de débordement géographique de la connaissance : une revue de la littérature", *Revue d'Economie régionale et urbaine*, n°4 (2000)
- CORIAT B., WEINSTEIN O. (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris Le Livre de Poche Références
- COMBES P.-P. et LAFOURCADE M. (1999) " Distribution spatiale des activités et politiques d'infrastructure de transports : L'économie géographique un outil d'évaluation " in CAE 1999
- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE (1999), *Aménagement du territoire*, Paris La Documentation française
- COURAULT B. et TROUVÉ P. (2000), *Les dynamiques de PME, Approches internationales*, Paris PUF
- FUJITA M. et THISSE J-F (1997), « Économie géographique, Problèmes anciens et nouvelles perspectives " *Annales d'économie et de statistique*, ADRES n°45 janvier/mars
- GANNE B.(2000) " PME, districts et nouvelle territorialités " in COURAULT B. et TROUVÉ Ph. (2000)
- GUELLEC D. et RALLE P. (1996), *Les nouvelles théories de la croissance*, Paris Éditions La Découverte
- KRUGMAN P. (1993) " Geography and trade " Cambridge-MA, MIT Press
- KRUGMAN P. (1998) " La mondialisation n'est pas coupable " Paris, Éditions La Découverte
- KRUGMAN P. et OBSTFELD M. (1999), *Économie internationale*, Bruxelles, De Boeck Université 2° édition
- LARCENEUX A. (1997) " Mécanismes de décision et contexte local " *Formation Emploi*, Paris, La Documentation française, n° 59 septembre
- LARCENEUX André (1996) " Les nouveaux chantiers de la théorie économique spatiale " in PECQUEUR (1996)
- LEBORGNE D., LIPIETZ A. (1991) " Idées fausses et questions ouvertes de l'après-fordisme " *Espaces et Sociétés* n°66/67
- MAUREL F. (1999) " Géographie économique de l'Europe " *Rapport du Plan Paris, Oeconomica*
- PECQUEUR B. Ed (1996) *Dynamiques territoriale et mutations économiques*, Paris l'Harmattan
- RAINELLI M. (1997), *La nouvelle théorie du commerce international*, Paris Éditions La Découverte
- RICARDO D. (1970) " Principes de l'économie politique et de l'impôt " Paris Calmann-Levy
- THISSE J.F , WALLISER B. (1988) " Is space a neglected topic in mainstream economics " *Recherches Économiques de Louvain* Vol 64 n°1

Thierry BERTHET, CERVL

### INTRODUCTION

Rendre compte de manière synthétique de la façon dont la science politique aborde le "local" est une vaste tâche. Au fond, le local sous ses différentes dimensions – espace de relations sociales, système politique, niveau de régulation – est partie prenante de l'analyse politique depuis ses plus anciennes origines si on pense notamment à la cité grecque où la principauté machiavélienne. En ce sens, tenter une généalogie du lien local et politique serait faire l'histoire de l'analyse politique. Pour autant, ne s'intéresser qu'aux manifestations les plus actuelles de ce lien sans référence à une construction diachronique ôterait du sens à une telle démarche. J'ai donc choisi de revenir ici rapidement sur trois décennies d'analyse politique localisée. Ce choix correspond à une phase de changements et à l'agrégation d'une série d'approfondissements liés aux transformations de l'action publique elle-même.

Le croisement de ces différentes dimensions se comprend dans une lecture du concret de la recherche politologique sur le local. C'est la raison pour laquelle ce propos, forcément caricatural, sera illustré d'un « flash-back » sur les travaux conduits par un laboratoire de recherche en science politique : le CERVL.

Le CERVL a été fondé à la fin des années 60 au sein de l'IEP de Bordeaux comme centre de documentation puis comme unité de recherche de la FNSP et comme laboratoire associé au CNRS. Cette double tutelle est aujourd'hui débordée par une série de liens contractuels et réticulaires qui lient le CERVL au Céreq, au GIS collectivités locales ou à l'ECPR.

Cette courte description est significative – au-delà de l'anecdotique – des transformations qu'a connu la recherche sur les politiques locales. Les changements structurels du laboratoire ont accompagné des évolutions profondes des pratiques, des objets et des modèles théoriques. Il me semble qu'on peut y distinguer trois grandes périodes que je développerai rapidement et en forçant le trait.

### LE NOTABLE ET LA PERIPHERIE

Jusqu'au début des années 80, les analyses du local sont marquées par le paradigme des relations centre-périphérie. Le local est alors perçu comme administré depuis Paris selon

une logique de planification du développement territorial. Deux figures institutionnelles se dégagent de cette période.

La première est celle de la DATAR. A une orientation volontariste et planificatrice de l'administration centrale correspond une conception du local comme espace de mise en œuvre de politiques nationales sectorielles. Il s'agit ainsi d'un "local-sujet" des politiques nationales dont l'ordonnancement répond aux visées rationnelles de l'administration centrale. Les collectivités locales sont alors réduites à une fonction de courroie de transmission d'une série de dispositifs nationaux orchestrés depuis la préfecture de département.

La seconde figure qui se dégage des analyses politologiques de l'époque est celle du notable. Image miroir du mandarin universitaire, le notable assume une fonction de régulation d'un système politique souvent présenté sous la métaphore du fief local. Formalisé par les travaux de Pierre Grémion et d'Albert Mabileau, le notable local est une figure d'intermédiation qui construit sa légitimité sur un accès direct au centre et sa capacité à y promouvoir les intérêts locaux. Au sein du système politique local, le notable assume une fonction d'intercession entre préfectures et collectivités locales. Ce modèle d'analyse marqué par le fonctionnalisme suppose une prééminence des jeux réticulaires et la recherche de l'influence dans la régulation politique. C'est en ce sens une première étape de dépassement du caractère institutionnel voire juridique qui marquait jusque là une science politique se dégageant progressivement de la faculté de droit.

## A LA RECHERCHE DU LOCAL

Ce titre, qui reprend celui d'un ouvrage marquant des travaux du CERVL, introduit une deuxième époque de l'analyse des politiques locales.

Le choc moteur qui fait se transformer ces analyses est l'avènement des lois de décentralisation du début des années 80. D'espace de mise en œuvre des dispositifs nationaux, le local émerge en soi comme porteur de politiques propres.

En terme d'espace, on observe le passage de la périphérie à un local dont les politistes recherchent les traits propres y compris dans des approches culturalistes des sociétés locales. La déclinaison du sigle CERVL, Centre d'études et de recherche sur la vie locale, prend tout son sens. C'est ainsi bien à une phase de "quête du local" que correspond cette période.

L'analyse se concentre alors sur l'institutionnalisation du local sous ses différentes formes : observation des équilibres politiques, développement des programmes d'action territoriaux et d'une ingénierie politique locale, poids des cultures locales dans la structuration d'un système politique qui s'autonomise en se spatialisant.

Si la période précédente était marquée par l'attention portée à la dimension *politics* (jeu politique), cette seconde phase approfondit la notion plus problématique de *polity* (communauté politique locale).

La figure de l'analyste en science politique se dégage en même temps de la posture universitaire pour s'affirmer comme chercheur sur le local en même temps que professionnel de la recherche.

Durant cette période, de nombreux travaux prennent pour focale-locale le gouvernement urbain qui focalise les transformations d'une action publique en recomposition. C'est à cette échelle qu'à la suite des rapports Dubedout/Schwartz/Bonnemaison, se dessine une action publique intersectorielle construite sur la base de compromis localisés où collaborent agents des services d'Etat et collectivités locales. C'est depuis ce niveau urbain que se déploie, au début des années 90, le troisième étage des analyses du local.

En effet, c'est avec l'analyse de la gouvernance urbaine et l'extension de ce concept à l'ensemble des politiques locales que s'opère une troisième rupture qui nous conduit vers la conception la plus actuelle du local

## **POUVOIR, ACTION PUBLIQUE, TERRITOIRE**

Depuis le début des années 90, le laboratoire a changé de nom. Le Cervl s'est institutionnalisé, son acronyme ne se décline plus et on peut alors lui adjoindre un triptyque qui illustre ses nouvelles orientations et une troisième ère : Pouvoir, Action publique, Territoire.

Encore une fois, l'anecdotique révèle des changements profonds. La notion de local est trop datée, trop réificatrice et monolithique, elle cède le pas à celle de territoires. Cette notion est plus polysémique, elle se conjugue le plus souvent au pluriel et ne renvoie pas nécessairement à un niveau infranational d'analyse. Référence à un espace normé, borné, le territoire se marque. Sa dynamique se compose principalement de celles des acteurs qui l'animent et se comprend comme une série d'imbrications spatiales et institutionnelles. Le local est renvoyé à un espace figé, à un terrain de d'études pour ethnologues et folkloristes. Le territoire lui se compose et se recompose sans cesse au gré des configurations locales qui lui donnent sens. La spatialité n'est plus qu'un support. Le cœur du territoire est constitué des jeux d'acteurs placés en situation de coopération/concurrence.

Après le notable des années 70, l'agent des années 80, l'acteur émerge de la dernière décennie et suit en cela les transformations que connaissent les objets de la science politique : les relations de pouvoir, d'autorité et de légitimité dans la conduite de l'action publique. L'acteur ne se définit plus par sa relation au centre (notable) ou son appartenance institutionnelle (agent) mais par sa capacité d'action dans un système de décision polycentrique. Cette notion d'acteur rend ainsi plus poreuse la frontière public/privé puisque c'est désormais l'aptitude à produire de l'action publique qui prédomine sur la position institutionnelle. Le cercle de la décision publique s'est ouvert dans le champ des politiques territoriales aux acteurs privés et cet élargissement transforme tant les modalités de production des politiques publiques que leur mise en œuvre.

D'un point de vue théorique, la recomposition de l'étude des politiques locales s'appuie sur le développement de l'analyse des politiques publiques. Ce courant importé de la science politique américaine se donne pour objet de modéliser la conduite de l'action publique. Il a connu en France un développement important et fournit l'essentiel des outils d'analyse de l'action publique territorialisée. De ce point de vue les travaux de Pierre Muller et Bruno Jobert à Grenoble ont largement contribué au développement de ce courant aujourd'hui dominant dans le champ qui nous occupe. Le Cervl traditionnellement orienté vers une approche de sociologie politique de la vie locale s'est "mis" à l'analyse des politiques publiques, le recrutement d'une nouvelle génération de chercheurs a appuyé cette socialisation à de nouvelles orientations de recherche. Pour autant, l'analyse des politiques publiques est loin de constituer un corpus homogène. De nombreux canevas conceptuels traversent ce courant de la recherche en science politique. Si l'analyse par les référentiels et la notion de gouvernance a connu un succès important au-delà même de la sphère de la science politique, elle est mise en discussion par une série d'approches concurrentes ou complémentaires. Ainsi, les travaux sur l'échange politique mettent-ils l'accent sur la formalisation de compromis localisés entre acteurs aux ressources matérielles et symboliques différentes. Les travaux de Jean-Pierre Gaudin ont quant à eux mis l'accent sur l'importance de la dynamique de contractualisation dans la

conduite de l'action publique territoriale. La notion de réseaux de politiques publiques (policy networks) induit de son côté une attention forte portée à l'organisation réticulaire des systèmes locaux d'acteurs. Les tenants du néo-institutionnalisme ont, de leur côté, mis l'accent sur l'importance de la dynamique d'institutionnalisation et d'usage des normes sur les scènes politiques locales. Les tendances les plus récentes de l'analyse des politiques publiques s'orientent vers une sociologie compréhensive de l'action publique et sa réinscription dans des espaces sociaux culturellement situés. En tout état de cause, les analyses contemporaines de la politique locale tentent de mettre en relation problématique les trois versants de la politique le jeu politique (*politics*), la communauté politique (*polity*) et les programmes d'action publique (*policy*).

Enfin, le développement de l'analyse des politiques publiques est venu accompagner, outiller un changement dans les pratiques de recherche des laboratoires travaillant sur les politiques territoriales. La demande de plus en plus pressante d'expertise sur les programmes et les modalités de conduite de l'action publique locale (tout autant que la diminution des crédits alloués à la recherche) a induit un engagement des laboratoires dans l'expertise publique. Après l'universitaire, le chercheur, la figure montant de l'analyste des politiques locales est une forme hybride de chercheur-expert. Ce dernier modèle tente de conjuguer l'exigence institutionnelle (et personnelle) de production d'un savoir scientifique sur les politiques locales avec la diffusion (et la difficile maîtrise de cette diffusion) de ce savoir auprès des instances décisionnelles.

## CONCLUSION

L'image que donne, depuis ma fenêtre, la manière dont la science politique se saisit du local est un paysage fragmentaire. A la fragmentation des lieux et des manières dont se construit l'action publique locale répond de manière isomorphique une science politique éclatée dans ses outils et ses pratiques de recherche. D'une part, si ces trois périodes se sont succédées dans le temps, elles se sont stratifiées dans les pratiques de recherche et orientent les travaux de chercheurs d'une génération à l'autre. D'autre part, il me semble clair que la profusion de concepts qu'a amené le développement d'une analyse des politiques courant après une action publique en profonde transformation a contribué à fragmenter davantage le paysage des analyses politiques du "local". D'une certaine manière, elle se sont recentrées d'un point de vue disciplinaire en se focalisant sur les relations d'autorité, de pouvoir et de légitimité à partir d'outils qui leur sont propres. D'un autre côté, elles traduisent, jusque dans la pluralité croissante des modèles théoriques et la multiplicité des formes d'intervention, une complexification grandissante de leur objet : les politiques territoriales.

# **Agir sur le Local**

Les acteurs



# Vers une approche localisée de l'insertion professionnelle des jeunes faiblement dotés en capital scolaire

Valérie CANALS, MTE

## 1. INTRODUCTION

L'évolution des formes de mobilisation de la main-d'œuvre, l'apparition de nouvelles relations entre le système éducatif et le système productif, la rupture de la relation salariale initiée par le modèle des *Trente Glorieuses*, etc. sont autant de facteurs structurant l'entrée dans la vie active. Petits boulots, stages, formation, contrats en alternance et chômage rythment la vie quotidienne de jeunes de plus en plus nombreux. Cette succession d'activités et de séquences professionnelles assimile l'insertion à un temps de forte mobilité statutaire, ce dernier étant largement expliqué par les caractéristiques individuelles (niveau ou spécialité de formation, déterminants sociaux) mais aussi par des facteurs structurels. Caractéristiques de production, rôle de l'intermédiation, utilisation des dispositifs de la politique publique, taille d'entreprise, offre de formation, sont autant de facteurs alimentant les écarts de résultat en terme d'insertion. Les indicateurs et la typologie élaborés dans le cadre de l'évaluation de la Loi Quinquennale, par exemple, illustrent bien la diversité des régions au regard de ces caractéristiques [COMITE DE COORDINATION 2000]. Si *l'effet contextuel* joue peu pour les sortants du supérieur, en revanche, il est important pour les jeunes à faible capital scolaire car ces derniers sont caractérisés par une faible mobilité géographique [CARO P. 1992] et sont donc tributaires de la conjoncture économique qui les entoure. Dans ce contexte, l'offre locale, qu'elle soit d'emploi, de mesures publiques ou de formation dessine leurs espaces de mobilité et structure leurs trajectoires professionnelles. Dans le même temps, les mouvements de décentralisation et de déconcentration participent à la déclinaison territoriale de la politique de l'emploi et de la formation, et instituent le local comme un espace de gestion des effets de la crise [VALARIE P. 1990 ; MOUY P. 1996]. Ne pouvant plus appréhender la relation formation emploi par des procédures simples et mécanistes, les recherches basculent vers une conception multidimensionnelle dans laquelle convergent les logiques du système productif, du système éducatif, des individus et/ou de leurs familles, de l'État et de ses services, des collectivités locales et des institutions intervenants dans le champ de la formation et de l'emploi [BIRET J., GENSBITTEL M.-H. 1990 ; LAGET M. 1991, DEMAZIERE, D. 1996, VERNIERES M. 1998, etc.]. Les travaux menés sur l'insertion professionnelle des jeunes à faible capital scolaire s'intègrent parfaitement à ce type d'analyse *englobante* et se déclinent autour d'approches localisées.

Ainsi, il est fait référence à la superposition de plusieurs espaces dépendant de logiques économiques et/ou sociales et non à un simple découpage territorial. Catégorie co-

gnitive indispensable pour développer des coopérations avec d'autres acteurs interagissant sur un territoire donné, le local est analysé comme un *point de vue* construit et multidimensionnel. Il n'est pas donné mais à construire cas par cas [BEAUVIALA C., SAILLARD Y. 1997]. Même si le local est un terme imprécis qui donne lieu à des interprétations différentes, il est de plus en plus sollicité dans les recherches liées à l'insertion des jeunes, à faible capital scolaire en particulier. « [...] le niveau national n'est plus considéré comme le seul échelon pertinent pour traiter efficacement la question de l'emploi des jeunes. [...] L'espace régional devient ainsi un niveau d'action reconnu par tous » [COMITE DE COORDINATION 1996, pp. 85-86]. Chercheurs, praticiens, institutions déconcentrées et/ou décentralisées ont tous la volonté de saisir la dimension spatialisée de l'accès à l'emploi, les transformations de la politique publique justifiant un peu plus ce basculement. Pourquoi mobilise-t-on les approches localisées dans l'analyse de l'insertion professionnelle des jeunes à faible capital scolaire ? Comment les dispositifs d'observation de l'insertion prennent-ils en compte la dimension locale ? Deux questions auxquelles nous essayerons d'apporter quelques éléments de réponse.

## **2. POURQUOI MOBILISER LE LOCAL DANS L'ANALYSE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES A FAIBLE CAPITAL SCOLAIRE ?**

*Pourquoi mobiliser le local ?* Dans le domaine de l'insertion professionnelle des jeunes à faible capital scolaire, les références au territoire sont nombreuses et relèvent d'explications différentes. Le territoire d'action d'un agent qui met en place une action de formation ou celui d'une entreprise en recherche de main-d'œuvre ou celui d'un agent du service public de l'emploi ou celui d'un jeune en insertion a peu de points communs. Notre objectif n'est pas de déterminer le niveau territorial optimal qui définit le local, mais de pointer son usage à travers trois exemples.

### **2.1. Du repérage des proximités à la construction d'une forme particulière de territoire, le local**

L'insertion professionnelle des jeunes à faible capital scolaire est le produit de contraintes extérieures (stratégies éducative, productive, institutionnelle) et des stratégies individuelles influencées par des effets de proximité. Compte tenu de leur faible mobilité géographique, leur espace de circulation est limité et cela qu'il s'agisse de recherche d'emploi, de suivi de stages ou de formation. Pour ces jeunes, le local participe activement à la caractérisation des espaces d'insertion au sein desquels leurs parcours professionnels se structurent. Les analyses menées en Languedoc-Roussillon sur l'insertion des publics à faible capital scolaire montrent, par exemple, l'existence de liens socio-économiques territorialisés très forts [LLORCA M.-C. 1994 ; NOËL O. 1994 ; SI AMER O., TOUZE S 1995 ; OPII 1996]. Les jeunes recherchent quotidiennement une proximité entre leur lieu de vie et leur lieu d'action (emploi, formation, loisirs). Une relecture transversale de ces travaux montre aussi que cette proximité a des caractéristiques multiples. Elle permet d'abord de montrer comment intervient la contrainte spatiale dans les trajectoires professionnelles ; elle fait référence ensuite à des caractéristiques sociales, institutionnelles et temporelles. Décomposer les différents aspects de cette proximité permet de mettre en avant la façon dont les jeunes la mobilisent dans leurs recherches quotidiennes d'emplois, d'informations ou de formations.

**Une proximité spatiale.** Elle correspond à une aire de mobilité géographique, à l'appartenance à un espace et se calcule en termes de distance à, localisation de, habitude de circulation ou de déplacement. Cette proximité spatiale favorise l'apprentissage collectif, permet l'échange d'information et la construction de représentations communes.

Au sein de cette aire, le jeune a une emprise sur son environnement. Quitter ou s'éloigner de ce dernier lui détruit certains repères. Lorsque le centre de formation ou l'emploi se trouvent à une distance telle que cela entraîne une rupture des relations avec la famille ou le quartier certains refusent la mobilité. Ce refus, paradoxalement plus aigu dans les banlieues que dans les zones rurales, a des causes multiples : identification à un quartier, peur de l'inconnu, problèmes économiques pour les transports, etc. Selon, une étude récente réalisée sur le public du programme TRACE, pour accéder à une formation ou un emploi, près de deux jeunes sur trois se déclarent prêts à se déplacer vers les communes proches de leurs lieux de résidence ; le tiers restant acceptant de se déplacer au-delà de ces limites. Les filles apparaissent plus réticentes à la mobilité. [MAS S. 2001]. La phase de recherche d'emploi s'effectue dans une aire géographique souvent restreinte. La mobilité géographique a un coût que les jeunes accepteront de surmonter par un surcroît de salaire [CANALS V., KHELFAOUI Z. 1996]. Cette recherche de proximité entre le domicile et le travail fait que l'accès à l'emploi est largement déterminé par les offres d'emplois locales (quartier, ville, bassin d'emploi). C'est à ce niveau que les informations sur le tissu productif local sont déterminantes pour mieux saisir les différentes dimensions de l'accès à l'emploi.

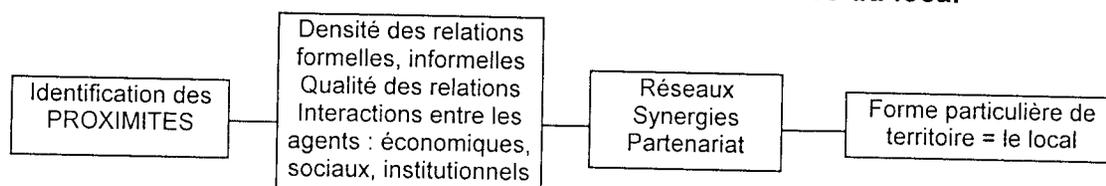
**Une proximité sociale.** Cette approche de la proximité traduit la capacité du facteur social ou culturel à faire circuler une information, à construire des repères communs, à mettre en commun des savoirs- passés et présents- afin de les organiser et construire des représentations collectives. Cette proximité définit un espace délimité par les réseaux d'amis, de parents, de lieux connus. Elle véhicule parfois un sentiment d'appartenance à un collectif. Les jeunes à faible capital scolaire sont marqués par une forte emprise de leur habitat / quartier sur leurs savoirs. Leur aire de mobilité s'en trouve d'autant plus réduite que l'extérieur leur est inconnu (perte de références collectives). S'ils décident de se déplacer, les jeunes recherchent au sein de leur nouvel environnement une proximité sociale.

**Une proximité institutionnelle.** Cette proximité fait référence aux relations entre les jeunes et les institutions. PAIO, mission locale, agence locale pour l'emploi, services sociaux, organismes de formation, etc. sont des intermédiaires fréquemment mobilisés ou repérés. Leur existence, leur densité, la reconnaissance de leur utilité, la qualité du relationnel, les modes de représentation dans l'espace, les modes de coordination, etc. sont autant de facteurs structurant cette proximité. L'épaisseur des relations entre les jeunes et les institutions façonne des réseaux formels ou informels favorisant l'accès ou le retour à l'emploi.

**Une proximité temporelle.** Cet aspect de la proximité, complexe à appréhender, fait référence à des modalités variées. Dans le domaine de l'insertion, jeunes, politiques publiques, agents chargés de l'insertion ont des temporalités bien différentes. Court, moyen et long termes se côtoient et les jeunes, qui vivent au présent, arrivent difficilement à adapter leur temporalité à celle de l'institution ou de l'entreprise. Certains d'entre eux vivent dans l'immédiat avec peu de capacité d'anticipation ou de projection dans l'avenir. Lors de leur démarche vers la structure d'accueil, une absence de réponse immédiate à leur demande entraîne « leur disparition ». D'autres jeunes ont des demandes très (trop) précises. En l'absence d'une réponse rapide correspondante, c'est un départ précipité vers l'inconnu. Face aux situations d'urgence et de détresse, le décalage des temporalités est, autant que possible, géré par les intermédiaires de l'insertion. Un autre exemple de ce décalage est illustré à travers la complexité des canaux d'accès aux informations, la lisibilité intrinsèque des dispositifs ou des conditions d'accès à tel ou tel dispositif. Cette distance entre la compréhension du jeune et l'information véhiculée par l'administration peut être génératrice d'incompréhension et de rupture.

Une seule dimension de la proximité ne suffit pas à rendre compte du local que les jeunes se construisent. Certes, la proximité spatiale favorise la circulation des flux, qu'ils soient physiques, économiques, informationnels, culturels, etc. Mais elle ne peut en aucun cas générer ces flux si elle n'est pas suivie de proximité sociale, institutionnelle ou temporelle. Aussi diverses soient-elles, les relations de proximité sont susceptibles d'expliquer l'apparition de phénomènes territoriaux. Ces proximités permettent l'apparition de relations et d'interactions entre les agents, première étape de relations plus structurées qui, deuxième étape, peuvent aboutir à la naissance de réseaux, synergies ou partenariats. C'est dans un troisième temps, que ces réseaux, synergies ou partenariats participent à la constitution d'une forme particulière de territoire, le local.

Figure 1. Du repérage des proximités à la mise en œuvre du local



Analysé sous cet angle, le local devient un territoire favorable aux échanges. En révélant les effets de la proximité, il se construit à partir des pratiques et des représentations du jeune. Si les frontières du local émanent de la convergence des différentes proximités, il représente en fait un espace où pèsent des distances. Certes, ce local n'est ni rigide, ni délimité par l'administration. Ses frontières ne sont pas figées, mais elles résistent parfois à tout élargissement. Ce n'est qu'au gré des relations établies avec telle ou telle structure, tel ou tel partenaire que ses frontières sont susceptibles de s'élargir. C'est ici que tentent d'œuvrer, par exemple, les intermédiaires, relais principal entre le jeune et le système de formation ou le système productif.

## 2.2. La territorialisation de la politique de l'emploi, vers une gestion plus efficace des difficultés d'insertion

*Pourquoi mobiliser le local ?* Une autre exemple illustrant la nécessité de développer les approches localisées est de se référer au mouvement de territorialisation de la politique de l'emploi. Depuis sa mise en place, le ciblage des actions s'est à la fois orienté vers des définitions plus précises des publics mais aussi vers la prise en compte des données territoriales. « *Les dispositifs basés sur la prise en compte de spécificités territoriales sont longtemps restés très minoritaires, tant en termes de masses budgétaires que de nombre de bénéficiaires. En témoigne le volume publié par la Dares consacré au bilan de « 40 ans de politique de l'emploi » : on y chercherait en vain une entrée par les politiques territoriales.* » [TOUREL K, LAURANS G. 1997, p. 43]. Partant du constat que les situations et les dynamiques locales étaient diversifiées au regard de l'emploi et des exclusions, la territorialisation des politiques de l'emploi est renforcée afin d'accompagner et d'amplifier les effets de l'amélioration de la situation du marché du travail<sup>1</sup>. Ce phénomène répond à la fois aux exigences de la décentralisation / déconcentration, mais aussi aux difficultés de trouver des solutions globales aux problèmes de l'emploi. Concernant les difficultés d'accès à l'emploi pour les jeunes, il renvoie aussi au besoin de maintenir un lien social

<sup>1</sup> L'un des objectifs de la territorialisation des politiques d'emploi est la rationalisation du service public de l'emploi. Pour cela plusieurs voies sont mises en place: renforcer le rôle de régions en matière de formation professionnelle par des conventions Etat/région ; diversifier les dispositifs d'aide à l'emploi en ciblant les territoires les plus fragiles (quartiers, zones rurales, etc.) ; améliorer la proximité du service public de l'emploi ; développer le partenariat local (collectivités territoriales, SPE) ; redéfinir les composantes des niveaux déconcentrés du service public de l'emploi, etc. [Ministère du travail et des affaires sociales 1996].

de plus en plus distendu qui ne peut être rétabli qu'au plus près des individus [GELOT D. 1995]. Ainsi, la prise en compte progressive des particularités locales et régionales ne s'impose pas seulement pour l'analyse, mais se situe aussi au cœur de la conduite des politiques publiques relatives à l'insertion des jeunes. Ce passage à un espace plus proche des préoccupations des agents est en phase avec une recherche d'efficacité dans la mesure où s'opère un changement des règles du jeu, des pratiques, des attitudes, des relations entre acteurs au niveau local.

L'intervention territoriale de l'Etat prend des modalités multiples. D'une part, via les politiques locales, l'Etat intervient à côté d'acteurs locaux sur des zones infra départementales pour soutenir les initiatives locales (ex. Programme d'insertion locale). D'autre part, les politiques territoriales s'appliquent aux politiques impulsées par les collectivités territoriales (ex. lois de décentralisation, loi quinquennale actions de formation des jeunes non qualifiés). Elles peuvent aussi être impulsées par l'Etat au profit de zones en situation économique difficile (ex. mesures d'exonération pour les entreprises dans les quartiers urbains sensibles ou ruraux en voie de désertification, zones éligibles aux objectifs du FSE). Enfin, les politiques territorialisées apparaissent comme une déclinaison territoriale des politiques nationales. Elles prennent appui sur les services déconcentrés de l'Etat (ex. CES, CEC, Emplois jeunes). Dans leur organisation ces dispositifs fonctionnent avec une double contrainte territoriale : une contrainte sur les personnes (CES-CEC – dernier recours) et une contrainte sur les activités (ex. emplois jeunes - l'activité doit être agréée au préalable suivant une planification locale [GOMEL B. 1999].

Si le processus de territorialisation n'est pas tout à fait nouveau, ce qui change aujourd'hui c'est que ce processus est régulé par le bas car il repose sur des actions de coopération et de contractualisation entre l'Etat et les acteurs locaux : acteurs du service public de l'emploi, services déconcentrés, collectivités locales, partenaires sociaux, associations, etc. Ce partage de responsabilité n'est pas simple à gérer car la répartition des rôles entre le national et le local est encore influencée par la tradition administrative française de centralisation. « *L'Etat central conserve la maîtrise des instruments financiers et réglementaires. Sont délégués aux acteurs locaux les fonctions d'ajustements fins entre offre et demande (formation professionnelle, marché du travail) et le « traitement » des publics en difficultés (la lutte contre l'exclusion). Mais cette délégation reste strictement encadrée* » [SIMONIN B. 2000, p. 2]. La politique en faveur des jeunes illustre, par exemple, le chevauchement des compétences entre l'Etat et la Région. La Région, responsable de la mise en place des actions formation (actions pré qualifiantes et qualifiantes) fixe des objectifs d'insertion professionnelle sans pour autant détenir les pouvoirs concernant l'emploi qui d'un point de vue institutionnel est du ressort de l'Etat (TRACE, emploi jeune). Ce problème de répartition se double d'un conflit de compétence sur le système d'accueil et d'orientation. Le réseau PAIO, mission locale est sous la tutelle de la Région pour tout ce qui relève de la formation professionnelle continue en faveur des jeunes et sous la tutelle de l'Etat pour tout ce qui touche l'insertion et l'emploi. Cette double tutelle soulève des difficultés de fonctionnement qui sont allées en augmentant avec la création des *Espaces Jeunes* en 1995. En Languedoc-Roussillon, la rupture est totale depuis 1998 avec la création des *Espaces formation* qui créent l'éclatement du réseau d'accueil d'information et d'orientation et s'inscrivent dans une politique d'autonomisation de la région. C'est bien dans l'analyse du fonctionnement local de ce réseau que s'illustrent des difficultés de partenariat entre l'Etat et la Région. Les travaux d'évaluation de la Loi Quinquennale relèvent bien une absence de synergie dans ce domaine. L'application de la Loi a plutôt contribué à complexifier le fonctionnement des structures. La mise en place des *Espaces formation* participe aussi à la création d'un clivage entre les usagers. On en arrive à une segmentation des publics, à une *logique de captation des publics* [COMITE DE COORDINATION 2000]. Tous les besoins sont loin d'être couverts, ceux des jeunes à faible capital scolaire en particulier. Face à cette situation et face à l'accroissement des demandes du public, des formes de partenariat répondent au

des du public, des formes de partenariat répondent *au plus pressé*. Organisé à plusieurs niveaux, ce partenariat apparaît comme un lieu de création et d'enclenchement de dynamiques et s'inscrit dans une logique d'efficacité et d'élaboration d'action à un niveau local [CANALS V. 1997]. Toutefois, les différents acteurs considérés localement, qu'ils participent à des actions de formation, d'insertion, de service public de l'emploi, etc. et quel que soit leur statut institutionnel (étatique, municipal ou privé) ne sont pas encore constitués en réseau <sup>2</sup>. Si tel était le cas, cela contribuerait à la construction d'une véritable politique d'emploi locale. Nous en sommes encore loin pour l'instant.

### **2.3. De la relation d'insertion à la relation d'emploi, vers une conception coopérative de la politique d'insertion**

Un autre exemple de réponse à la question *pourquoi mobiliser le local ?* est de se centrer sur la relation d'insertion. Conçue comme une articulation entre les dispositifs et le système productif, la relation d'insertion est caractérisée par les modalités de mise en œuvre des mesures de la politique publique de l'emploi [WUHL, S. 1996, p. 226]. Elle repose, en particulier, sur l'analyse du rôle des institutions publiques qui ont comme objectif à la fois de favoriser et de dynamiser cette relation. Ainsi, ce ne sont pas les mesures des politiques de formation ou d'emploi qui caractérisent la relation d'insertion, mais les modalités de leur mise en œuvre. Plus les difficultés d'accès à l'emploi sont nombreuses et les relations salariales fragiles, plus les relations d'insertion vont être nombreuses. Compte tenu de leur faible mobilité, les jeunes à faible capital scolaire sont très dépendants du niveau local, voire d'une localisation de proximité pour accéder à l'emploi. Le schéma simplifié des aires de recrutement en France s'appuie sur le niveau national pour les cadres, régional pour les agents de maîtrise, et local pour le personnel d'exécution. Mais comment favoriser l'appariement localisé jeune / entreprise ? Comment inciter les entreprises à recruter les jeunes les moins qualifiés ? Comment faire concilier la temporalité de l'entreprise qui s'intègre dans un temps court (diminution des temps d'apprentissage - le jeune doit être opérationnel très rapidement) et celle de l'individu cheminant vers l'emploi qui se place dans le temps long (allongement de la phase d'insertion) ? Comment faire émerger des relations locales beaucoup plus fortes entre les responsables de l'insertion et les dirigeants des entreprises ? Autant d'interrogations qui questionnent la place des entreprises dans la politique locale d'insertion.

Les relations jeune / employeur sont établies via des relations salariales « classiques » ou via un contrat aidé. Par le biais de stages, de contrats en alternance, la politique locale d'insertion professionnelle favorise les contacts entre les jeunes et les entreprises. Mais, si l'entreprise a un rôle à jouer dans le processus d'insertion, celui-ci est loin d'être clairement identifié. Dans le cas d'un système productif composé de petites et moyennes entreprises, par exemple, l'absence de réponse claire à ces questions positionne les entreprises en marge des politiques d'insertion. L'absence d'intégration des entreprises à la politique d'insertion semble les rendre simples utilisatrices des mesures. Contrebalancer cette tendance passe par la participation des entreprises à la construction du parcours d'insertion. Pour être efficace, la période en entreprise doit avoir un sens et faire partie d'une dynamique d'insertion et correspondre à la séquence d'un projet professionnel. Cette construction collective suppose la création et l'échange d'informations et nécessite la mobilisation de l'ensemble des acteurs de l'insertion : socio-administratifs et surtout économiques [CANALS V., MICHUN S. 1994 ; CANALS V. 1997].

---

<sup>2</sup> C'est-à-dire un ensemble d'acteurs coopérant dans des relations stabilisées vers un objectif d'amélioration de l'emploi, « qui doit mobiliser... suffisamment de mémoires communes positives pour assurer la propagation de la confiance » [Baron C., Bureau M.-C., Leymarie C., Nivolle P. 1995].

La pratique des agents en charge de la relation d'insertion suppose d'établir des relations partenariales avec les entreprises locales avec l'objectif de développer des réflexions sur l'évolution des caractéristiques des qualifications et/ou des formations qui concerneront les bénéficiaires des politiques. Ces actions participent à la production de règles au niveau local. Toutefois, les agents ne sont pas nécessairement armés pour assumer ce rôle. Cette caractérisation du fonctionnement institutionnel du réseau des intermédiaires se double d'un diagnostic sur le comportement économique des acteurs et l'insuffisance des mécanismes d'incitation dans la politique de l'emploi. En effet, cette dernière prévoit mais n'implique pas en elles-mêmes un comportement coopératif de la part des entreprises. C'est justement dans cette construction de relation que s'engagent de plus en plus les personnels des structures d'accueil et l'ensemble des agents locaux du Service Public de l'Emploi [BESSY C., EYMARD-DUVERNAY F., GOMEL B., SIMONIN B. 1995, op. cit.].

Toutefois, il semble que la mise en place d'une politique plus coopérative de l'insertion impose d'abord de renverser la problématique sous-jacente aux dispositifs [WUHL S. 1996, op. cit.]. Alors que les dispositifs sont principalement construits dans une logique d'amélioration de l'employabilité des chômeurs (via le couplage chômeurs en difficulté/insertion hors entreprise), leur organisation devrait être calée sur les priorités identifiées de l'entreprise (besoin en main-d'œuvre et définition des qualifications) et répondre à une logique intégrative dans laquelle il existerait une articulation *a priori* entre processus d'insertion et évolution des processus productifs [WUHL S. 1996, op. cit.]. A partir du moment où ces priorités constituent les points de référence des opérations d'insertion, le territoire d'application change. On quitte une organisation des politiques qui se déroule sur un territoire de nature extra économique (délimité par une logique politique, administrative et socio-urbaine) pour l'organiser autour du bassin d'emploi, par exemple, l'insertion se devant d'être mise en rapport avec le fonctionnement du marché du travail local, de construire une médiation à vocation économique entre l'insertion et le milieu de l'entreprise, d'articuler la formation et le suivi social au contenu de l'emploi occupé, etc. Avec ce renversement, la relation entre le système productif et le système d'insertion change de nature et devient plus coopérative. Certaines expérimentations, comme le PLIE, ouvrent déjà la voie « *en produisant des mécanismes d'articulation, de médiation entre système d'insertion et système productif susceptibles de favoriser une progression parallèle de la qualification de la personne et de celle des organisations du travail dans l'entreprise d'accueil* » [WUHL, S. 1996, op. cit., p. 225]. La volonté de développer des modes de coopération au niveau local s'inscrit alors dans une politique de développement local, les coopérations territoriales entre entreprises et entre entreprises et institutions devenant fondamentales. Toutefois, la diffusion du modèle liant insertion et contenu de l'emploi en entreprise est loin d'être opérationnelle.

Repéré via les effets de proximité ou via la territorialisation de la politique de l'emploi ou l'application de la relation d'insertion, le local s'impose à la fois comme un bon niveau méthodologique d'appréhension de l'insertion mais aussi comme un niveau pertinent de réflexion, comme le retrace l'évolution des dispositifs d'observation de l'entrée dans la vie active.

### **3. COMMENT LES DISPOSITIFS D'OBSERVATION DE L'INSERTION PRENNENT-ILS EN COMPTE LA DIMENSION LOCALE ?**

En sciences sociales, les dispositifs d'observation s'adaptent continuellement aux transformations du système économique et social pour rendre compte de la réalité qui est loin d'être un ordre harmonieux et stable. Dans leur dynamique, ils permettent d'observer des faits localisés dans le temps et dans l'espace. En retour, l'information économique

ainsi produite fait évoluer les savoirs et affine les problématiques. Ce mouvement illustre bien, par exemple, comment au sein du CEREQ les dispositifs d'analyse de l'insertion se sont adaptés aux transformations économiques et sociales structurant le champ de l'insertion. Ces derniers ont intégré la prise en compte du temps avant de se *localiser*.

### 3.1. Les enquêtes du CEREQ marquent les connaissances sur le temps de l'insertion

Les systèmes d'enquête permettant de saisir les caractéristiques de l'insertion professionnelle se sont considérablement développés en France. A la fin des années 70, les premières enquêtes lancées par le CEREQ comblent le manque d'information sur le marché du travail des jeunes et fournissent les éléments de base à la réalisation de cadrage complet sur l'insertion professionnelle : l'observation se réalise de manière statique, sur des périodes de temps courtes (de 7 à 9 mois) et porte principalement sur les débouchés liés à la formation reçue. L'interprétation est encore dominée par une conception conjoncturelle de la crise, mais elle enclenche la pérennisation du système d'observation. Les Bilans Formation Emploi complètent ces informations en fournissant des informations sur les relations entre les sorties de l'appareil de formation initiale et les recrutements de main-d'œuvre effectués par les employeurs [AFFICHARD J. 1981]. Ils font ainsi apparaître *ex post* comment les jeunes diplômés se répartissent entre des emplois classés et hiérarchisés et permettent aussi d'analyser les degrés de correspondance entre formation reçue et emploi occupé et de resituer l'insertion professionnelle par rapport aux principaux mouvements qui transforment la population active dans son ensemble. Négligeant la variable temporelle, cette première génération d'enquêtes apparaît de moins en moins pertinente. Face à l'allongement de la période d'insertion, la durée s'impose progressivement. De plus, le recentrage des interrogations autour de la compréhension du processus d'insertion mobilise rapidement les analyses longitudinales et de cheminement en particulier. Ces dernières permettent de réintroduire le temps au rang de variable structurante et de renseigner les transformations des parcours d'activités. A partir de 1983, le CEREQ introduit les calendriers dans les enquêtes. Les premières analyses des cheminements professionnels montrent un triple phénomène [MARECHAL P., VINEY X. 1983 ; VINEY X. 1983]. D'une part, l'accès à l'emploi n'est pas entièrement déterminé par les caractéristiques de formation. D'autre part, la formation ne conduit pas à un type unique d'emploi. Ce résultat pointe les limites de la logique adéquationniste et encourage la recherche d'autres facteurs explicatifs. Enfin, il faut relativiser les conclusions que l'on peut tirer des enquêtes à neuf mois, bien trop proches de la sortie du système scolaire.

A partir de 1987, l'Observatoire des entrées dans la vie active s'articule autour d'un double dispositif d'enquêtes : l'enquête insertion « décentralisée » et un dispositif d'enquêtes nationales de cheminement professionnel couvrant plusieurs niveaux de formation. Il est complété par l'organisation d'enquêtes liées principalement à des demandes ministérielles. Quelques années plus tard, la refonte de l'Observatoire s'inscrit dans la volonté de mieux appréhender les processus d'insertion qui se sont fondamentalement transformés depuis son lancement. Les réalités de l'insertion se heurtent de plus en plus à un dispositif organisant des enquêtes par niveau de formation, ces dernières reposant largement sur l'hypothèse de relations entre niveaux de formation et catégories d'emploi. Aussi, pour les vagues d'enquêtes suivantes (les enquêtes *Génération*), on passe des enquêtes de cheminement rétrospectives et segmentées selon le niveau de formation à une enquête unique rétrospective pour l'ensemble des sortants du système éducatif.

Comme l'illustre l'évolution des dispositifs d'observation, le statut du temps dans l'analyse de l'insertion change. Peu à peu, les effets de conjoncture, de cohorte (expérience sur le marché du travail) ou d'âge sont distingués et isolés dans les analyses. Si ces en-

quêtes permettent d'affiner les résultats, elles ne permettent pas d'en comprendre les mécanismes explicatifs. Interpréter ces formes de mobilité professionnelle est l'un des objectifs d'une recherche initiée au milieu des années 90 [DEMAZIERE D., DUBAR C. 1994]. A partir de l'hypothèse que ces mobilités sont le résultat d'une confrontation entre les modes de gestion de l'emploi et les trajectoires individuelles, analyses contextuelles et entretiens biographiques vont être mobilisés. L'articulation des données longitudinales et la saisie des trajectoires vécues apparaît comme une condition nécessaire pour dépasser les approches causales et synchroniques de la relation formation emploi. Donner, par exemple, la parole aux jeunes pour « expliciter » leur parcours d'insertion donne à la séquence insertion un contenu à double mouvement, mais dont le balancier n'est pas toujours équilibré. En effet, de façon interactive l'action des individus et le déterminisme des structures conditionnent conjointement les trajectoires. La difficulté consiste à faire référence à la fois à ces deux niveaux et non pas seulement à l'un des deux pour analyser les parcours d'insertion. Le discours permet de qualifier la relation qui se crée entre le jeune et son emploi en terme qualitatif et de repérer les changements de stratégie au fil des années. Mobiliser ces discours correspond au besoin de donner une place centrale à l'individu cheminant vers l'emploi. De façon paradoxale, cette approche lèste le poids de variables économiques -telles que l'emploi ou le salaire- dans l'interprétation du processus d'insertion. Il révèle aussi comment le temps modifie les stratégies et apporte des informations sur le rôle des réseaux personnels et institutionnels dans l'accès à l'emploi.

Qu'elles soient quantitatives ou qualitatives, les analyses longitudinales retracent bien la complexité des cheminements et permettent de mieux les expliquer. Depuis 1994, des journées de réflexion regroupent des chercheurs travaillant sur le thème du longitudinal. La confrontation des points de vue, mais aussi des échanges de méthodes et d'informations permettent de mieux comprendre les phénomènes. Leur bilan montre de gros efforts en matière d'investigation sur les méthodes : coupes transversales, modèles de durée, typologies d'itinéraires, chronogrammes, etc. La capitalisation des méthodes et des sources est réelle. Toutefois, le travail en amont sur les problématiques reste faible. Quel que soit leur cadre théorique, les recherches ont une articulation encore très lâche avec le champ de l'insertion. Peu de références sont faites au rôle structurant du contexte local, à la demande de travail ou au rôle des pouvoirs publics. [FENELON J.-P., GRELET Y., HOUZEL Y. 1997 ; ROSE J. 1999].

Avec le développement d'enquêtes mettant le temps au cœur de leur réflexion, l'interprétation des relations formation emploi devient plus conforme à la réalité économique. Toutefois, la recherche des variables explicatives des différentiels d'insertion reste largement argumentée autour des facteurs individuels : niveau de formation, origine sociale, spécialité de formation, genre, etc. Après s'être focalisées sur les caractéristiques de l'offre de travail, les recherches vont peu à peu intégrer le rôle du système productif ou des pouvoirs publics dans la structuration des trajectoires et la prise en compte des variables contextuelles va progressivement se généraliser.

### **3.2. De l'individuel au structurel, les facteurs déterminants de l'insertion se contextualisent**

Les travaux régionaux sur la relation formation emploi rapprochent les systèmes de formation et d'emploi à travers deux séries de facteurs : l'offre de formation et sa relation à l'emploi (localisation, niveau, spécialité, et effet de concurrence entre ces variables) et les structures de l'emploi (taille des entreprises, qualification, répartition sectorielle des emplois, etc.) [PAUL J.-J. 1982 ; FOURCADE B., DAUTY F., OURTAU M, RICAUD (DE), Y. 1982 ; LAGET M. 1983 etc.]. Si l'approche des relations d'emploi au niveau local reste délicate [OURLIAC G. 1986 ; BIRET J., GENSBITTEL M.-H. 1990], ces travaux intègrent des variables

économiques et institutionnelles dans la caractérisation de l'insertion. L'analyse des dynamiques du marché du travail, l'articulation entre l'enseignement professionnel et les entreprises, la structure du chômage, l'application de la politique publique de l'emploi, etc. soulignent l'impact des configurations régionales sur les modalités d'accès à l'emploi. En effet, si l'âge, la qualification, le sexe etc. demeurent fortement discriminants dans les parcours d'insertion, l'importance de ces facteurs varie selon les territoires. Illustrés par des indicateurs de durée (durée totale de chômage, d'emploi, temps nécessaire pour l'accès à un emploi stable, etc.) et de statut (poids du travail précaire, type d'emploi, etc.), on ne recense plus aujourd'hui les travaux intégrant les effets de la segmentation ou analysant le fonctionnement spatialisé des marchés du travail. Aussi, à partir d'une enquête insertion à 9 mois effectuée auprès des jeunes formés au niveau CAP-BEP, J. Biret montre comment « [...] la diversité des sorties de jeunes de l'appareil de formation et des conditions de leur entrée en activité dans les régions est influencée par la différenciation de l'espace socio-économique » [BIRET J. 1984, p. 44]. Quelques années plus tard, il relève la complexité des relations qui s'établissent entre les variations du niveau de la scolarisation, de l'emploi salarié, du chômage, des situations intermédiaires, etc. dans la structuration des trajectoires [BIRET J. 1990].

De la même façon, les travaux d'évaluation de la politique publique de l'emploi selon une dimension territoriale révèlent à la fois des différences dans les modes d'utilisation des mesures en termes quantitatifs, dans les caractéristiques des populations bénéficiaires, dans les modes concrets d'application, etc. et concluent à l'opportunité de rendre compte de ces différences selon les propriétés de chaque espace. En effet, la mise en place des dispositifs de la politique publique de l'emploi répond à des besoins sociaux et économiques. Deux conséquences découlent de cet appariement. D'une part, ces besoins évoluent en fonction de la réalité économique sur laquelle les dispositifs successifs ont vocation à agir : les dispositifs se succèdent et s'adaptent. D'autre part, le dispositif national s'intègre dans une réalité socio-économique différenciée selon les territoires. Conçue en dehors de toute considération territorialisée, les directives nationales ne produisent pas des effets uniformes sur l'ensemble du territoire en raison des logiques qui dominent localement. Qu'ils soient de nature démographique, économique, sociale ou technique ces facteurs influencent sa mise en œuvre [BENHAYOUN G., CAYOL C., LAZZERI Y. 1996].

Dans le même temps, les lois de décentralisation entérinent des pratiques d'interventions publiques des collectivités territoriales qui deviennent des acteurs à part entière de toute politique d'insertion professionnelle. En prolongement, la Loi quinquennale donne compétence aux Conseils régionaux pour planifier la formation professionnelle des jeunes et affiche la volonté d'articuler les dispositifs de formation. Plan régional de formation professionnelle des jeunes, Contrat d'objectifs avec les branches professionnelles et *Espaces jeunes* sont autant d'outils pour atteindre cet objectif [CARO P., LAURENT C., KABANTCHENKO E., LARCENEUX A. 1996]. A travers leur mise en œuvre, des principes « oubliés » de l'adéquationnisme sont réactivés et trouvent avec le niveau local, un réel terrain d'application. Les nouveaux acteurs « gestionnaires » de la relation formation emploi font émerger une demande d'information au niveau local. Le local, devient peu à peu un niveau territorial sur lequel il est possible de formuler plus facilement des réponses parce que proche des questions à résoudre. Le renforcement du rôle des territoires engendre le besoin d'une meilleure approche des questions d'emploi et de formation localisées et nécessite d'outiller l'analyse des espaces locaux [MARGIRIER G. 1996]. Les demandes d'information spatialisées se multiplient. Elles sont le produit de plusieurs attentes : nécessité d'approche de la dimension locale de la relation formation emploi, connaissance plus fine des publics, de la réalité socio-économique régionale et infra régionale, prise en compte de l'évolution des besoins des entreprises en terme de qualifica-

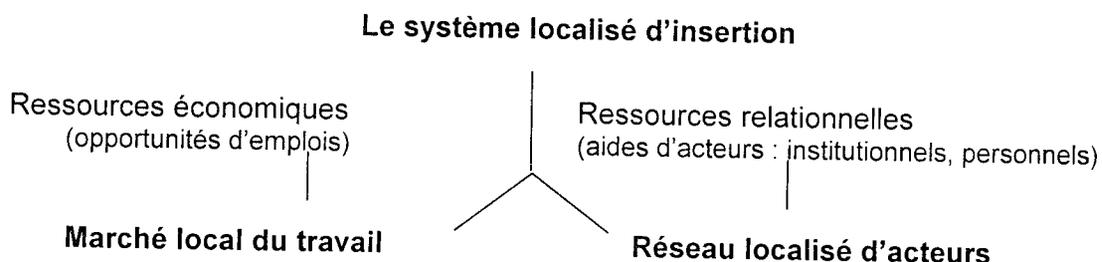
tion, mode d'utilisation des outils nationaux et déclinaison possible au niveau régional, etc.

A notre connaissance, aucun dispositif d'information actuel n'apporte de réponse globale à l'ensemble de ces questions. En fait, le système d'information concernant l'approche de l'insertion professionnelle en région est relativement limité. Quelques régions disposent d'outils intégrés, tels que ARGOS ou SAREF, mais le dispositif de base commun à l'ensemble des régions reste l'enquête *Insertion dans la Vie Active* [AFFICHARD J., GENSBITTEL M.-H. 1984]. Souvent décrite, elle reste toutefois le seul outil de comparaisons inter annuelles et inter académique pérenne. Sur l'initiative des acteurs déconcentrés et/ou décentralisés, l'information qu'elle produit est parfois complétée par des enquêtes de cheminement [CEREQ, CENTRES ASSOCIES, DEP 1994]. Des réponses sont ainsi apportées au cas par cas à travers la mise en place de coopérations entre acteurs régionaux, matérialisées le plus souvent par les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation et des centres d'études et de recherches. Face à l'organisation des demandes régionales, les enquêtes *Génération* du CEREQ vont rendre possible la production d'informations au niveau régional afin de faire ressortir certains aspects contextuels de l'insertion. Les mutations de ce dispositif d'observation sont la marque de son adaptation progressive aux réalités socio-économiques spatialisées.

### 3.3. De l'espace régional au bassin d'emploi, l'exemple du système localisé d'insertion

A partir du moment où l'hétérogénéité spatiale des régions face aux conditions d'insertion est mise en évidence, les recherches infra régionales sont enclenchées. Ce basculement s'explique à la fois par la faible mobilité géographique des jeunes faiblement dotés en capital scolaire, mais aussi par la volonté d'obtenir une meilleure appréciation du fonctionnement localisé des relations d'emploi et du comportement des acteurs. L'entrée par le bassin d'emploi est rapidement mobilisée, ce dernier paraissant bien adapté à l'interprétation des particularismes locaux dans l'analyse des relations formation/emploi [KHELFAOUI Z. 1988]. Dans la recherche des *remontées du local*, un cap supplémentaire est franchi avec la notion de *système localisé d'insertion* [DEMAZIERE D., DUBAR C. 1994, op. cit.]. Produit de relations et de stratégies qui vont lui donner une spécificité, ce système désigne « [...] les espaces pertinents dans lesquels se construisent les chemine-  
*ments professionnels des jeunes de bas niveau scolaire* » [DEMAZIERE D. 1996, op. cit., pp. 35-36]. Construire un territoire à partir des relations de proximité permet d'inventorier à la fois les ressources économiques, sociales, institutionnelles et relationnelles structurantes des espaces d'insertion. Ce système ne s'impose pas. Il n'est pas défini *a priori* par un découpage administratif des territoires. Il n'est pas une configuration exogène de plus, mais le produit de relations qui vont lui donner sa spécificité [DEMAZIERE, D. 1996, op. cit.]. Il est principalement construit à partir de deux dimensions : les ressources économiques et les ressources relationnelles.

Figure 2. Le système localisé d'insertion



Source : DEMAZIERE D., DUBAR C. 1994, p. 97.

L'appréciation des **ressources économiques** vise à analyser le marché local du travail et à recenser les opportunités d'emploi. L'analyse de l'insertion passe donc par une caractérisation du tissu productif local c'est-à-dire par l'analyse des stratégies des entreprises en matière de recrutement mais aussi de développement (transformations du travail, des emplois). Sont ici mobilisées des statistiques « classiques » sur la démographie, le marché du travail et le système scolaire. Effectifs employés, types d'emplois, qualification, dispositifs d'acquisition de compétences, nature des contrats de travail, pratique d'embauche, gestion de l'emploi, mobilité, pratiques de formation, taille des entreprises etc. sont autant d'informations permettant d'analyser les stratégies de recrutement et les modes de gestion de la main-d'œuvre. Ces variables permettent de caractériser les possibilités d'appariement entre l'offre et la demande de travail, peu qualifiées en particulier. Comme le secteur d'activité, la taille des entreprises influence aussi les conditions locales d'insertion. Grandes ou petites, les entreprises présentes dans le bassin d'emploi jouent un rôle essentiel dans l'insertion professionnelle des jeunes. Il est maintenant bien connu que les petites entreprises assurent aussi dans l'économie des fonctions essentielles pour l'insertion des jeunes à faible capital scolaire. Elles permettent aux jeunes d'avoir leurs premières expériences professionnelles. Que l'on se réfère aux enquêtes de cheminement, aux modes d'utilisation de la politique publique, aux mouvements de main-d'œuvre, ou encore aux DADS, les données statistiques convergent et pointent la petite entreprise comme lieu d'accueil privilégié [BRUAND F. 1992 ; DEFRESNE F., ZILBERMAN S. 1993 ; DUPRAY A. 1995 ; LOCHET J.-F. 1997 ; LE MINEZ S., MARCHAND O., MINNI C. 1998 ; MICHUN S. 2001 ; etc.]. Ce cadrage du système productif local constitue un volet essentiel de la démarche.

L'appréciation des **ressources relationnelles** fait appel à la mise en place de procédures plus qualitatives ayant comme objectif d'approcher les modes de mobilisation, de structuration et de coordination des réseaux d'aide à l'insertion, l'articulation avec les entreprises, les professionnels de l'insertion, etc. Ce deuxième volet qualifie donc en particulier la relation d'insertion. Le jugement sur les ressources relationnelles est appréhendée au moyen d'une information plus qualitative à partir d'enquête de terrain auprès des acteurs de l'insertion afin d'appréhender l'existence et l'intensité des relations entre acteurs. Leur fréquence et leur mode d'organisation participent au positionnement des trajectoires des jeunes entre intégration et exclusion. Dans ce domaine l'action des intermédiaires de l'insertion est primordiale. Produits combinés de la conjoncture, de l'organisation du système éducatif, etc., les formes d'intermédiation sont nombreuses [VINCENS J. 1995]. Certaines d'entre elles mêlent des procédures d'organisation et des dispositifs et remplissent en général une fonction d'adaptation professionnelle. D'autres sont plus orientées vers la gestion de la mobilité (Anpe), ou vers la formation (apprentissage, formation en alternance), etc. Dans leur majorité, elles véhiculent de l'information et influencent l'ajustement

initial selon des logiques différentes de celle du marché [GIRET J.-F., KAARA A., PLASSARD J.-M. 1996]. Qu'elles soient institutionnelles ou relationnelles, ces procédures prennent tout leur sens au niveau local. ALE, organismes de formation, PAIO, espaces formation, etc. transforment l'information sur le candidat, étoffent ses capacités, développent son capital humain, ou mettent en forme ses compétences pour répondre aux attentes des employeurs toujours plus exigeants même pour les postes d'exécution. Les intermédiaires de l'insertion mobilisent au quotidien des compétences, des expériences et/ou des relations qui constituent autant de ressources spécifiques ancrées localement. Ils sont capables de comportements variés et leur autonomie, certes relative, est une source de diversité dans l'application des règles, même lorsque celles-ci sont établies au niveau central [BESSY C., EYMARD-DUVERNAY F., GOMEL B., SIMONIN B., 1995]. Dans ce contexte, la rencontre entre les mesures prises à l'échelon national et les réalités locales produit des écarts entre la norme prescrite et l'application concrète [CANALS V., MICHEL S. 1995]. Cette diversité milite dans la prise en compte de ces particularités dans les analyses de l'insertion.

L'analyse combinée des ressources économiques d'une part, et relationnelles d'autre part, permet de reconstruire l'information économique et sociale. Repérés via la réalisation de monographies centrées sur des bassins d'emploi, l'organisation des relations relationnelles, la qualité de l'offre de dispositifs, le type de coordination entre les politiques publiques et le marché du travail, sont autant d'éléments contextuels permettant d'affiner les connaissances sur les trajectoires professionnelles. Hiérarchisés en fonction des opportunités d'emplois, les contextes économiques peuvent être favorables pour l'emploi des jeunes à faible capital scolaire, défavorables ou incertains. Les réseaux d'acteurs sont hiérarchisés de façon identique. Le croisement entre les deux dimensions aboutit à la construction d'espaces théoriques participant à l'explication des différentiels locaux d'insertion [DEMAZIERE D, DUBAR C 1994, op. cit.]. Des articulations entre ces deux niveaux comme entre les données quantitatives et qualitatives restent encore à construire, mais ce type d'approche localisée affine la connaissance de la relation formation emploi, le local permettant de préciser les interdépendances entre les agents économiques, institutionnels et sociaux.

#### **4. CONCLUSION**

Décentralisation, territorialisation, déconcentration, proximité autant de glissements progressifs vers le local justifiés par la recherche d'une meilleure efficacité ou d'une meilleure adéquation des offres aux besoins des jeunes. Dans le domaine de l'insertion, le local ne se résume donc pas à des frontières géographiques. Il prend en compte la complexité des liens entre les proximités structurant les comportements des jeunes, un espace géographique sous contrainte (frontières délimitées par l'administration) et des stratégies d'acteurs. En ce sens, il est plutôt produit par des relations construites dans la durée et fournissant un ensemble de références communes aux gestionnaires de la politique d'insertion et aux jeunes. Via les partenariats, les réseaux, les synergies, les relations formelles et/ou informelles, l'approche localisée de l'insertion apparaît comme un lieu de gestion des publics en difficulté ou des difficultés des jeunes. Peu à peu, cette conception fait émerger des relations de coopération entre les acteurs de l'insertion, même si ces dernières sont imparfaites. Ainsi repéré, le local marque les méthodes d'approche et conditionne les problématiques [PIGNONI M.-T., POUJOULY C., VINEY X. 1998].

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AFFICHARD J. (1981) " Quels emplois après l'école ? La valeur des titres scolaires depuis 1973 ", *Économie et Statistique*, n°134, juin, pp. 7-26.

AFFICHARD J., GENSBITTEL M.-H. (1984) " Mesurer l'entrée des jeunes dans la vie active ", *Formation Emploi*, n°8, octobre-décembre, pp. 61-71.

BARON C., BUREAU M.-C., LEYMARIE C., NIVOLLE P. (1994) " Le rôle des différents intermédiaires sur le marché du travail et la construction de réseaux locaux pour l'insertion et la qualification ", CEE, Rapport n°94-31.

BARON C., BUREAU M.-C., LEYMARIE C., NIVOLLE P. (1995) " La construction de réseaux locaux pour l'insertion et la qualification : l'exemple d'un GEIQ ", in CEE (éd.) *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Les cahiers du CEE, n°34, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 171-197.

BEAUVIALA C., SAILLARD Y (dir) " Les dispositifs institutionnels locaux de l'emploi. Le cas de Grenoble ", Rapport pour le Plan Urbain, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, juillet.

BENHAYOUN G., CAYOL C., LAZZERI Y. (1996) " Mise en œuvre des politiques de l'emploi dans les départements ", in Ministère du travail et des affaires sociales (éd.) *Politiques d'emploi et territoires*, Bilans et rapports, La Documentation Française, Paris, pp. 115-140.

BESSY C., EYMARD-DUVERNAY F., GOMEL B., SIMONIN B. (1995) " Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux ", in CEE (éd.) *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Les cahiers du CEE, n°34, pp. 3-34.

BIRET J. (1984) " Quand les jeunes formés au niveau CAP-BEP abordent la vie active dans les régions ", *Formation Emploi*, n°8, octobre-décembre, pp. 44-60.

BIRET J. (1990) " L'entrée en activité dans les régions des jeunes issus de l'enseignement du second degré ", CEREQ, *Document de travail*, n°54, avril.

BIRET J., GENSBITTEL M.-H. (1990) " Groupe de travail sur l'analyse régionale de la relation Formation-Emploi. Problématiques et méthodes ", CEREQ, *Document de travail*, n°53, mars.

BRUAND F. (1991) " La mobilité des jeunes en début de vie active : des petits aux grands établissements ", *Céreq Bref*, n°63.

BUREAU M.-C., NIVOLLE P. (1991) " Modes de qualification des personnes et changements dans la production ", *Formation Emploi*, n°30, pp. 38-54.

CAIRE G. (1994) " L'État et le marché en économie du travail " in : BELLON B., CAIRE G., CARTELIER L., FAUGERE J.-P., VOISIN C. (dir) *L'État et le marché*, Economica, Paris, pp. 159-171.

CANALS V. (2001) *Formation-insertion et transformation de la relation salariale*, L'Harmattan, Paris.

CANALS V. (1997) " Analyse territoriale de l'insertion professionnelle des jeunes. Dynamique de la mobilité statutaire des jeunes sortis du système de formation initiale " Rapport Oreqf, n°12, octobre.

CANALS V., KHELFAOUI Z. (1996) " Trajectoires d'insertion et rapport des jeunes au travail " in : Actes des Journées Nationales d'études Observatoire de la Précarité, de l'Insertion et de l'Intégration " Jeunesses et insertion, trajectoires spécifiques des jeunes non scolarisés ", Montpellier, 25 et 26 janvier, pp. 48-67.

CANALS V., MICHEL S. (1995) " La séquence formation-insertion du crédit formation individualisé. Une approche des écarts entre le CFI théorique et le CFI réel " in LARCENEUX A., KABANTCHENKO E. (éd.) *La stratégie des acteurs locaux dans les politiques de formation*, CEREQ, *Documents Séminaires*, n°111, novembre, pp. 180-189.

CANALS V., MICHUN S. (1994) " Un dispositif déconcentré et son adaptation aux spécificités des systèmes locaux : le cas du CFI en Languedoc-Roussillon " in DEMAZIERE D.,

VERDIER E. (éd.) *Évaluation des aides publiques à l'insertion et à la réinsertion*, CEREQ, *Documents Séminaires*, n°94, mai, pp. 53-71.

CARO P. (1992) " La spatialisation de la relation formation-emploi à 8 mois au niveau V : un exemple pris en Franche Comté " in *Le local et la relation formation-emploi*, CEREQ, 2<sup>èmes</sup> Journées du local, Strasbourg, pp. 74-85.

CARO P., LAURENT C., KABANTCHENKO E., LARCENEUX A. (1996) " Logique de gestion de flux ou logique de parcours individualisé : l'enjeu de la décentralisation de l'offre de formation professionnelle " in BASLE M. (éd.) *Politiques sociales et territoires en Europe*, XVI<sup>èmes</sup> journées de l'Association d'Économie Sociale, Rennes, 12-13 septembre, pp. 213-230.

CEREQ, CENTRES ASSOCIES, DEP (1994) " Insertion des jeunes : instruments d'analyse et enjeux ", CEREQ, *Documents Séminaires*, n°101, décembre.

COMITE DE COORDINATION (1996) " Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle ". Rapport d'activité 1993-1996, 1<sup>ère</sup> partie, Paris.

COMITE DE COORDINATION (2000) " Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997-1999 ". Volume 1 Rapports, Volume 2 Portraits statistiques, La Documentation Française, Paris.

DEFRESNE F., ZILBERMAN S. (1993) " Accès à l'emploi et situation des jeunes 3 ans après la fin de leurs études ", CEREQ, *Documents de travail*, n°88-1 à 88-7.

DEMAZIERE D. (1996) " A la recherche du " localisé " et de ses dimensions. Le cas de l'insertion professionnelle des jeunes " in Ministère du travail et des affaires sociales (éd) *Politiques d'emploi et territoires*, Bilans et rapports, La Documentation Française, Paris, pp. 29-42.

DEMAZIERE D., DUBAR C. (1994) (éd.) " L'insertion professionnelle des jeunes de bas niveau scolaire. Trajectoires biographiques et contextes structurels " CEREQ, *Documents Synthèse*, n°91, janvier.

DUPRAY A. (1995) " La mobilité professionnelle en France de 1967 à 1989 : une analyse des conditions de changement d'emploi selon la taille de l'entreprise " in DEGENNE A., MANSUY M., WERQUIN P. (éd.) *Trajectoires et insertions professionnelles. L'analyse longitudinale dans le marché du travail*, CEREQ, *Document Séminaires*, pp. 115-141.

FENELON J.-P., GRELET Y., HOUZEL Y. (1997) " Modéliser l'insertion ", *Formation Emploi*, n°60, octobre-décembre, pp. 37-48.

FOURCADE B., DAUTY F., OURTAU M, RICAUD (de) Y. (1982) " Insertion professionnelle et marché local " in *Formation et emploi*, actes du colloque, Toulouse, décembre 1981, Ed. Cnrs, Paris, pp. 163-186.

GAMBIER D., VERNIERES M. (1991) *Le marché du travail*, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., Paris.

GELOT D. (1996) " Synthèse d'atelier ", in Ministère du travail et des affaires sociales, *Politiques de l'emploi et territoires*, La Documentation Française, Paris, pp. 109-114.

GIRET J.-F., KAARA A., PLASSARD J.-M. (1996) " Modes d'accès à l'emploi des jeunes et salaires ", *Formation Emploi*, n°54, avril-juin, pp. 15-34.

GOMEL B. (1999) " La conduite des dispositifs " emploi " du secteur non marchand ", *La Lettre du CEE*, n°56, février.

KHELFAOUI Z. (1988) " Du fonctionnement du système local de l'emploi ", Thèse de Doctorat, Université de Montpellier I.

LAGET M. (1983) " L'adéquation formation-emploi : approche régionale et critique statistique. L'exemple du Languedoc-Roussillon ", *Économie méridionale*, n°123, pp. 83-104.

LAGET M. (1991) " Formation et nouveaux espaces économiques ", *Revue de l'Économie Méridionale*, vol. 39, n°2, pp. 3-5.

LE MINEZ S., MARCHAND O., MINNI C. (1998) " *Emploi des jeunes et secteurs d'activité : document préparatoire à la conférence nationale sur l'emploi, les salaires et le temps de travail* ", DARES, La Documentation Française, Paris.

LLORCA M.-C. (1994) *Qui sont les jeunes accueillis dans le dispositif PAQUE ? Témoignage en LR*, Délégation Régionale de la Formation Professionnelle.

LOCHET J.-F. (1997) " L'insertion structurée par les pratiques de recrutement des entreprises " in VERNIERES M. (dir) *L'insertion professionnelle. Analyses et débats*, pp. 87-116.

MARECHAL P., VINEY X. (1983) " Les premières années de vie active des jeunes sortis en 1975 des classes terminales de CAP et de BEP ", *Formation Emploi*, n°2, avril-juin, pp. 19-34.

MARGIRIER G. (1996) " Avant Propos " in : MARGIRIER G. (éd.) *L'analyse des espaces locaux : méthodologies et indicateurs*, CEREQ, *Documents Séminaires*, n°118, octobre, pp. 5-6.

MARRY C. (1992) " Les jeunes et l'emploi : force et faiblesse des liens forts ", in : COUTROT L., DUBAR C., (dir) *Cheminements professionnels et mobilités sociales*, La Documentation Française, Paris, pp. 299-324.

MAS, S. (2001) *TRACE en 2001. Un dispositif tourné vers les jeunes en grande difficulté*, Dares, Premières synthèses, septembre, n°37.1

MEHAUT P., ROSE J., MONACO A., DE CHASSEY F. (1987) *La transition professionnelle. Les jeunes de 16 à 18 ans*, L'Harmattan, Paris.

MICHUN S. (1997) " Petite entreprise et insertion des personnes en difficulté en Languedoc-Roussillon ", *Cahier de recherche du centre régional associé au Céreq*, février.

MICHUN S. (2001) " Petits établissements et mobilité des jeunes débutants ", *Génération 92*, Note de travail, à paraître.

MINISTERE DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES (1996) *Politiques d'emploi et territoires*, La Documentation Française, Paris.

MONCEL N. (1997) " Profils sectoriels de gestion de la main-d'œuvre : quelles conséquences pour l'emploi des jeunes ? " in WERQUIN P., BREEN R., PLANAS J. (éd) *Insertion des jeunes en Europe : théories et résultats*, 3<sup>ème</sup> atelier ESF du réseau sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, CEREQ, *Documents Séminaires*, n°120, mars, pp. 135-161.

MOUY P. (1996) " La formation professionnelle des jeunes en France : la décentralisation en marche ", in BASLE M. (éd.) *Politiques sociales et territoires en Europe*, XVI<sup>èmes</sup> journées de l'Association d'Économie Sociale, Rennes, 12-13 septembre, pp. 137-154.

NOËL O. (1994) *Modules de remobilisation " Jeunes en grande difficulté "*, Direction régionale de la formation professionnelle, Témoignages en Languedoc-Roussillon, septembre.

OPII (1996) " Jeunesses et insertion, trajectoires spécifiques des jeunes non scolarisés ", *Actes des journées nationales d'études de l'Observatoire de la Précarité de l'Insertion et de l'Intégration du LR*, Montpellier, janvier.

PAUL J.-J. (1982) " Trajectoires professionnelles et structuration du marché du travail ", in *Formation et emploi*, actes du colloque, Toulouse, décembre 1981, Ed. Cnrs, Paris, pp. 195-224.

PECQUEUR B. (1989) *Le développement local : mode ou modèle ? Alternatives économiques*, Syros Alternatives, Paris.

PELLEGRIN J.-P. (1996) " Quelles prises en compte des territoires dans les politiques d'emploi " in Ministère du travail et des affaires sociales (éd.) *Politiques d'emploi et territoires*, Bilans et rapports, La Documentation Française, Paris, pp. 181-186.

PIGNONI M.-T., POUJOULY C., VINEY X. (1998) " Sortir du chômage : des chances inégales selon le contexte local ", DARES, *Premières Synthèses*, 98.06, n°26.1.

POTTIER F. (1992) " Formes et logiques de mobilité des jeunes à travers l'observatoire des entrées dans la vie active " in COUTROT L., DUBAR C. (dir) *Cheminements professionnels et mobilités sociales*, La Documentation Française, Paris, pp. 259-284.

ROSE J. (1999) " Acquis, apports, absents, et autres pistes ", in DEGENNE A., LECOUTRE M., LIEVRE P., WERQUIN P. (éd.) *Insertion, transition professionnelle et identification de processus*, CEREQ, *Documents Séminaires*, n°142, mai, 6<sup>èmes</sup> journées d'études, L'analyse longitudinale du marché du travail, Clermont-Ferrand, 27 et 28 mai, pp. 9-13.

SI AMER O., TOUZE S. (1995) *Trajectoires de vie et logiques d'insertion des jeunes. L'expérience des 16-25 ans fréquentant le dispositif d'accueil en Languedoc-Roussillon*, Cahier de l'Observatoire de la Précarité, de l'insertion et de l'intégration, n°14, juin.

SIMONIN B. (2000) " Politiques de l'emploi : la territorialisation en chantier " 4 pages du CEE, n°41, septembre-octobre.

TOUREL K, LAURANS G. (1997) " L'Etat et les territoires dans les politiques de l'emploi " *Interface LR*, décembre, pp. 43-44.

VALARIE P. (1990) " La gestion locale de l'emploi. Les mesures d'insertion professionnelle des jeunes " *Cahiers du LERASS*, n°21, octobre, pp. 27-37.

VERNIERES M. (1998) " Approche localisée de l'insertion professionnelle des jeunes " *in* : Mélanges en l'honneur du Professeur Jean Vincens, Presses de l'Université des Sciences de Toulouse, Toulouse.

VINCENS J. (1995) " L'intermédiation dans le domaine du travail et de l'emploi ", *Lirhe*, Note n°181 (95-2).

VINEY X. (1983) " L'insertion des jeunes sur le marché du travail : les pièges d'une analyse statique et quelques réponses fournies par l'étude des cheminements professionnels ", *Formation Emploi*, n°4, octobre-décembre, pp. 74-77.

WUHL S. (1996) *Insertion : les politiques en crise*, Presses Universitaires de France, Paris.

ZILBERMAN S., GRELET Y. (1989) *L'insertion des jeunes. Typologie des itinéraires*, CEREP, Paris.



# L'analyse locale, une problématique récurrente et évolutive

André GIFFARD, Christine GUEGNARD, IREDU/CEREQ

## 1. INTRODUCTION

Créé depuis septembre 1989, l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation, Oref Bourgogne, est constitué en réseau inter-institutionnel. Le choix s'est porté vers ce mode d'organisation en réseau à la suite des constats suivants : la réalité de la relation formation-emploi est complexe, et par ailleurs, aucune institution ne peut prétendre maîtriser, à elle seule, ce lien tant au niveau de l'analyse que celui de l'intervention. La mise en œuvre d'un travail inter-institutionnel s'impose pour créer les conditions d'une compréhension commune, voire d'une action concertée. L'Oref<sup>2</sup> Bourgogne est le lieu où se construit une certaine appréhension de la relation formation-emploi, qui est en partie commune à l'ensemble des services de l'Etat et du Conseil régional, afin d'éclairer la réflexion des acteurs locaux. L'activité de l'Oref s'articule autour de quatre thèmes : l'offre de formation initiale et continue, la dimension locale de la problématique emploi-formation, le devenir des formés, l'évolution des qualifications.

L'un des principaux axes de travail présent depuis la création de l'Oref est donc la dimension locale de la problématique emploi-formation, ce qui a donné lieu à différentes publications. La présente contribution retrace les grandes lignes des conditions d'intervention de l'Oref Bourgogne sur ce thème au regard de dix années d'expérience. En effet, le transfert de compétences incite les décideurs locaux à mieux connaître leurs territoires afin d'appuyer leurs décisions ou choix et de proposer des solutions les plus appropriés aux réalités du terrain. Disposer d'un diagnostic fin devient une nécessité pour réfléchir à l'avenir et proposer des stratégies d'action.

A travers quatre analyses locales réalisées au sein de l'Oref Bourgogne et résumées dans le tableau ci-après, nous présentons trois grands thèmes. Le premier porte sur la demande institutionnelle et le résultat final de production, soulignant ainsi l'évolution des problématiques des commanditaires régionaux. Le deuxième s'intéresse à la démarche analytique entreprise par l'Oref en réponse aux objectifs fixés pour la réalisation de chaque document. Enfin, le dernier approfondit l'apport de certaines statistiques en termes de mobilisation des données.

	Analyse locale n°1	Analyse locale n°2	Analyse locale n°3	Analyse locale n°4
<b>Le titre</b>	"Contribution à l'approche locale de l'emploi et de la formation" février 1990	"Les jeunes en Bourgogne : dix-huit analyses locales" décembre 1996	"Tableaux de bord" septembre 1998	
<b>L'instigateur</b>	Rectorat	Insee	Anpe	Conseil régional, Anpe
<b>La demande institutionnelle</b>	Posséder des informations permettant au rectorat de discuter et valider les propositions des chefs d'établissement, face à l'anticipation à moyen terme (1992-1995) des structures pédagogiques dans les bassins de formation.	Disposer d'un état des lieux de la situation des jeunes de 16 à 25 ans en Bourgogne, en rapprochant des informations locales et régionales. Ce thème apparaît fédérateur et au regard de la loi quinquennale constitue un nouvel enjeu pour le Conseil régional.	Fournir aux agences locales de l'Anpe des informations afin de les aider à élaborer leur programme annuel. Un groupe de formation se transforme en groupe de travail, conduit par l'Oref avec des représentants des agences locales.	Définir des indicateurs "pertinents", quantitatifs et qualitatifs, permettant d'analyser une zone, au regard de la problématique emploi-formation-insertion.
<b>Les réalisateurs</b>	Céreq/Irédud, Conseil régional, Drte, Insee, Onisep	Afpa, Anpe, Céreq/Irédud, Draf, Drtefp, Insee, Rectorat/Dafco	Anpe, Céreq/Irédud, Drtefp, Rectorat/Dafco	Anpe, Céreq/Irédud, Draf, Drtefp, Rectorat/Dafco, Conseil régional
<b>Les délais</b>	Demande du rectorat en septembre 1989. Publication en fév. 1990.	Approbation du comité d'orientation le 20 juin 1995. Publication en déc. 1996.	Demande de la Dir régionale de l'Anpe en 1997. Publication en oct. 1998.	Approbation du comité d'orientation le 21 déc. 2000.
<b>L'objectif</b>	Nourrir le dialogue entre les échelons locaux et l'échelon régional par confrontation des observations de terrain aux analyses menées au plan régional.	Créer un outil de dialogue entre les différents acteurs locaux.	Construire avec les responsables des agences locales un outil d'aide à l'élaboration d'un plan d'action, créer un document facilitant l'analyse territoriale par grand secteur d'activité économique.	Réaliser une synthèse au niveau régional qui servira de guide pour l'analyse et la réflexion des acteurs locaux.
<b>La forme des résultats</b>	Document Oref en noir et blanc. Formalisation écrite des synthèses réalisées. Synthèse pour chaque zone d'emploi tenant compte des évolutions de l'emploi, de la démographie, des flux scolaires, du chômage.	Document Oref noir et bleu. Formalisation écrite des synthèses réalisées. Composition de dix-huit fascicules traitant chacun d'une zone d'emploi, auquel est jointe une page de tableaux complémentaires.	18 classeurs colorés co-signés Oref et Anpe. Composition de tableaux de chiffres sectoriels pour chaque zone d'emploi.	Document Oref se composant de dix-huit fascicules traitant chacun d'une zone d'emploi. Une formalisation écrite des analyses est demandée.
<b>La mobilisation des informations</b>	Chaque zone est analysée par grand thème en structure et en évolution : - démographie (RP 82) - formations initiales : effectifs Education nationale, Agriculture (88, 82) - structure et évolution des emplois : les principales Fap (ESE 88, 84), les secteurs (estimations d'emplois 88, 82), les mouvements de main-d'œuvre (Dmmo 88, 82) - demandes d'emploi : les demandeurs d'emploi (Dee, Defm 88, 82)	Chaque zone est analysée par grand thème en structure et évolution : - la démographie (RP 90, 82) - la formation initiale et supérieure : effectifs Education nationale, apprentissage, Agriculture (94, 90) - l'emploi : les principales Fap, les secteurs, les mouvements de main-d'œuvre (RP 90, Emmo, Dmmo 94, 91) - le chômage : les demandeurs d'emploi selon le Rome et le niveau de formation (Defm 96) - l'insertion des jeunes (IVA, 94)	Pour les dix principaux secteurs de chaque zone, sont présentés des indicateurs ou tableaux chiffrés choisis avec les responsables d'agence : - indicateurs d'emploi : les principales Fap (RP 90, 82, Unedic 96) - indicateurs de mouvements dans le secteur (Emmo, Dmmo, 97) - indicateurs d'offres et de demandes d'emploi (Oee, Dee, Defm, 97)	Chaque zone sera analysée par grand thème avec des indicateurs : - indicateurs démographie - indicateurs emploi et chômage - indicateurs formation initiale : effectifs Education nationale, apprentissage, Agriculture - indicateurs formation professionnelle continue - indicateurs insertion des jeunes (IVA)

	<b>Analyse locale n°1</b>	<b>Analyse locale n°2</b>	<b>Analyse locale n°3</b>	<b>Analyse locale n°4</b>
<b>La démarche</b>	Articuler l'offre de formation à l'environnement socio-économique.	Réaliser une approche prospective : diagnostic de la situation, repérage des évolutions, recherche des éléments explicatifs, hypothèses...	Présenter les statistiques favorisant la construction d'un raisonnement pour l'élaboration de plan d'action.	Définir des indicateurs pertinents et partagés.
<b>Les conclusions</b>	Les conséquences possibles en termes de formation sont présentées par bassin de formation de l'Education nationale, à travers trois catégories : - Pourquoi pas ? - A préciser - Prudence	A la fin de chacun de ces quatre pages, une conclusion synthétise les observations et propose des pistes de réflexion ou de formation au vu du dynamisme économique de la zone.	Aucune conclusion. Souhait des représentants de l'Anpe d'avoir rapidement les chiffres les plus récents possibles, d'où l'actualisation des fiches en 1999.	Souhait d'avoir une analyse, une synthèse sur des indicateurs emploi-formation-insertion.
<b>La diffusion</b>	Institutions membres du réseau Oref, Lycées, CFA, centres de formation continue, ALE, missions locales, PAIO, CIO, DDTE, coordonnateurs	Institutions membres du réseau Oref, Lycées, CFA, centres de formation continue, ALE, missions locales, PAIO, CIO, DDTEFP, coordonnateurs	Institutions membres du réseau Oref, ALE, Greta, DDTEFP, missions locales, PAIO	
<b>Le coût financé par l'Oref</b>	25.000 Frs	67.000 Frs	75.000 Frs	
<b>L'appropriation Des résultats</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Présentations comme données de cadrage et discussions des résultats dans le cadre des projets de bassins de formation.</li> <li>- Prise en compte des fiches d'analyse locale par les DDTE, les coordonnateurs du crédit formation individualisé.</li> <li>- Présentation des indicateurs locaux aux missions locales et Paio (15 janvier 1990).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Premiers éléments d'analyse soumis à la discussion critique des acteurs locaux impliqués dans les domaines de l'emploi et de la formation sur la zone de Mâcon (le 4 juin 1996).</li> <li>- Présentations à la demande des institutions membres du réseau Oref (Afp, Insee, Anpe).</li> <li>- Diffusion à tous les centres de formation continue dans le cadre de l'appel à projet du Conseil régional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Première réunion du groupe de travail de l'Anpe "diagnostic local" (21 octobre 1997).</li> <li>- Réunion sur l'usage des tableaux de bord (11 mai 1999).</li> <li>- Rares sont les participants des ALE à avoir utilisé ces données pour élaborer leurs plans d'actions, quelques-uns l'ont mis à disposition des demandeurs d'emploi et des conseillers, d'autres reconnaissent les difficultés d'utilisation de ces données chiffrées sans aucune analyse.</li> <li>- Ces tableaux de bord ont été signalés par le Conseil régional aux organismes de formation dans le cadre de l'appel à projets.</li> <li>- Accompagnement auprès des équipes des agences assuré par l'Oref pour en améliorer les conditions d'utilisation (une réunion par département) : sessions de formation en 1999.</li> </ul>	Est prévu un accompagnement...

## 2. DE LA DEMANDE INSTITUTIONNELLE AU RESULTAT FINAL

Dans les quatre cas, les demandes institutionnelles portent sur des connaissances, des informations pour aider à définir une programmation, un plan d'action ou de formation. Il s'agit de fournir aux acteurs locaux des données les plus récentes possibles sur l'emploi, la formation, le chômage..., dans un espace défini, appuyées sur une "vision du monde commune".

La nature de la commande institutionnelle a évolué au cours des années<sup>3</sup>. Dans le **premier cas**, "**Contribution à l'approche locale de l'emploi et de la formation**", le rectorat demande en 1989 au réseau Oref, nouvellement constitué, de fournir des données sur la réalité socio-économique des zones d'emploi qui composent les bassins de formation<sup>4</sup>. Cette institution souhaite disposer d'informations qui lui permettent de discuter des propositions des chefs d'établissement dans le cadre de l'anticipation à moyen terme des structures pédagogiques (ouverture ou fermeture de sections). Les conséquences possibles en termes de formation sont présentées à la fin de chaque analyse socio-économique, et discutées dans le cadre des réunions de bassins de formation de l'Education nationale.

Six ans plus tard, pour le **deuxième cas**, "**Les jeunes en Bourgogne, dix-huit analyses locales**", les conditions d'insertion des jeunes de 16 à 25 ans apparaissent, en 1995, comme le thème fédérateur pour l'ensemble des institutions membres du réseau Oref. De plus, la formation professionnelle des jeunes et la mise en place des actions de qualification en direction des jeunes en difficulté, représentent de nouvelles missions pour le Conseil régional au regard de la loi quinquennale. Compte tenu du dynamisme économique de chaque zone d'emploi, une conclusion-synthèse est menée en vue de proposer des pistes de réflexion pour la formation. Par ailleurs, ce document est joint à l'appel à projet lancé par le Conseil régional<sup>5</sup>, ce dernier souhaitant que les centres de formation élaborent des propositions prenant en compte les réalités socio-économiques locales.

Le **troisième document**, "**Tableaux de bord**", fait suite à une demande en 1997 de la Direction régionale de l'Anpe qui sollicite les techniciens de l'Oref afin d'aider les agences locales de l'emploi à définir leur programme annuel d'activités. Cet outil est conçu avec les personnels d'agences locales de l'Anpe qui retiennent une approche par secteur d'activités économiques au niveau de chaque zone, et un recueil des principaux indicateurs sous forme de classeurs sans aucun commentaire. De plus, un accompagnement et un suivi sont menés, ce qui entraîne une nouvelle demande de la part de l'Anpe (actualisation des indicateurs et conception d'analyse) qui sera prise en compte lors de l'élaboration du quatrième document. Ces tableaux de bord sont signalés par le Conseil régional pour appuyer les réponses des organismes de formation dans le cadre de l'appel à projets.

Le **quatrième document**, en cours de réalisation, part d'une commande précise au cours du Comité d'orientation, et porte sur la "détermination d'indicateurs locaux", d'indicateurs emploi-formation-insertion à la fois quantitatifs et qualitatifs, accompagnés

---

<sup>3</sup> Cette partie fait référence aux items du tableau suivant : le titre, l'instigateur, la demande institutionnelle, les conclusions.

<sup>4</sup> Le rectorat de Dijon a identifié 11 bassins de formation regroupant les 18 zones d'emploi et qui représentent une unité de réflexion et d'animation essentiellement en matière éducative.

<sup>5</sup> Chaque année, dans le cadre de l'élaboration de son programme régional de formation professionnelle continue, le Conseil régional lance un appel à projets à l'ensemble des organismes de formation de Bourgogne.

d'une synthèse pour chaque zone. Le Conseil régional veut fournir aux acteurs locaux, missions locales, organismes de formation..., des éléments d'analyse qui leur permettent de définir des plans d'actions. Dans un premier temps, il s'agira plus d'une synthèse que d'une réalisation de diagnostics locaux. Dans un second temps, un accompagnement pourra être organisé pour les opérateurs de terrain en vue de la meilleure appropriation possible de cet outil.

En définitive, nous pouvons constater que des deux premiers documents qui doivent nourrir le dialogue entre les échelons locaux et l'échelon régional, nous sommes passés à la création d'un outil avec des acteurs locaux, pour terminer lors de la quatrième commande, à un référent régional d'analyse. Une évolution apparaît non seulement au niveau de la commande mais également dans le traitement de l'information, allant des données socio-économiques (structure des emplois en 1990...) à des indicateurs (indicateur de tension sur le marché du travail en 2001...), les termes évoluant au fil du temps. A chaque fois, il y a eu utilisation et mobilisation d'informations multi-sources qui ont évolué avec les sources elles-mêmes.

### 3. DES DEMARCHES ANALYTIQUES EVOLUTIVES

Les différents documents précédemment évoqués, dont le dernier est en cours de conception, soulignent une certaine diversité quant au contexte, aux finalités, au contenu, etc. (cf. tableau), et amènent à réfléchir à la place qu'ont tenue les informations statistiques dans la prise de décision. Quatre modes de construction de la réflexion se sont succédés : en premier lieu, une tentative d'articulation de l'offre de formation à son environnement socio-économique local, puis un recours à l'analyse prospective afin de fournir des pistes de réflexion, ensuite une incitation à la construction d'un raisonnement pour élaborer un plan d'action, et enfin, une détermination d'indicateurs dits "partagés entre acteurs concernés" sur la thématique emploi-formation-insertion<sup>6</sup>.

- Le premier document "**Contribution à l'approche locale de l'emploi et de la formation**" (février 1990) est la première analyse locale réalisée par le réseau Oref nouvellement créé. En introduction du document sont précisés les objectifs : *"les réflexions présentées par le réseau Oref constituent une ébauche d'analyse, un premier dégrossissement des sources statistiques utilisées selon certaines nouvelles modalités (domaines de formation, familles professionnelles). Les données étudiées sont synthétiques et les informations présentées ne sont que des données de cadrage. Les analyses n'ont d'autre prétention que de chercher à nourrir un dialogue entre l'échelon local et l'échelon régional selon le questionnement suivant : les constats réalisés régionalement sont-ils perceptibles localement, correspondent-ils à une réalité observée par les acteurs du terrain ? Les observations effectuées au plus près des réalités locales sont-elles identifiées dans les analyses réalisées au niveau régional ?"*.

Jusqu'à présent, les travaux régionaux relatifs à l'analyse locale ont principalement consisté en "une mise à plat" plus ou moins régulière d'informations brutes accompagnées de quelques indicateurs, réalisés par la Drte et l'Insee. A partir d'une succession d'informations concernant la démographie, les secteurs, le chômage..., la valeur ajoutée des techniciens de l'Oref est d'améliorer l'usage de ces données par rapport à la formation. L'étude de la pertinence d'une offre de formation en ce qui concerne l'évolution, la création de filières, ou la mise en place des dispositifs, résulte ainsi de la confrontation d'un ensemble d'informations ; les conséquences possibles en termes de

---

<sup>6</sup> Cette partie fait notamment référence aux items du tableau suivants : l'objectif, la forme et l'appropriation des résultats, la démarche.

formation sont présentées par bassin de formation à travers trois catégories (pourquoi pas, à préciser, prudence). **L'offre de formation est** ainsi en quelque sorte **articulée à l'environnement socio-économique local**. Utilisant pour la première fois en Bourgogne l'enquête annuelle sur la structure des emplois (ESE), ce document met en évidence le développement mais aussi le recul de certains métiers ou familles professionnelles<sup>7</sup>. Il permet aux services du rectorat et aux directions départementales du Travail d'affiner leurs connaissances sur les principales tendances qui affectent localement les systèmes éducatif et productif. Exemple : "*Le bassin de formation de Dijon apparaît nettement favorisé, à l'image de sa situation économique, tant sur le plan de la diversité que du niveau de formations dispensées... La bonne santé des secteurs électricité-électronique ne contredit pas un effort quantitatif et qualitatif à maintenir dans ce domaine de formation en particulier vers les établissements qui ne possèdent pas encore de formation au niveau IV*" (Oref 1990).

- L'objectif premier du **deuxième document "Les jeunes en Bourgogne, dix-huit analyses locales"** (décembre 1996), est d'accroître la connaissance et la compréhension des trajectoires et des modes d'accès à l'emploi pour les 16-25 ans en Bourgogne, afin de repérer les facteurs qui favorisent leur insertion. Les objectifs opérationnels sont présentés au comité d'orientation de l'Oref au fur et à mesure de l'avancée des travaux des techniciens : identifier les informations disponibles (recenser et analyser les données régionales et nationales, mettre en évidence les disparités locales, rechercher les éléments de synthèse), repérer la nature et l'impact des dispositifs qui interviennent dans le processus de l'insertion, dégager les évolutions des systèmes de formation (Education nationale, Agriculture, apprentissage), repérer les pratiques de recrutement par type d'emploi et secteur dans une optique prospective. Les différentes étapes de l'observation du public jeune sont définies en réponse aux questions suivantes : combien sont-ils, que font-ils, restent-ils dans la zone ? Les jeunes et l'emploi : quelles entreprises et quels secteurs accueillent les jeunes, avec quel turn-over ? Le chômage : une étape provisoire pour les jeunes ? De la formation à l'emploi : quelles formations, quelle insertion et quel devenir professionnel ?

Les besoins d'informations au niveau local pour les décideurs et la multiplicité des données à mobiliser conduisent les techniciens de l'Oref à mener dans un premier temps, cette étude sur une seule zone d'emploi, celle de Mâcon. Il s'agit d'établir un état des lieux de la situation des jeunes de cette zone d'emploi au regard de la formation, de l'emploi, du chômage, de l'insertion, et d'observer l'évolution de ces composantes. Dans un second temps, les premiers éléments d'analyse sont soumis à la discussion critique des acteurs locaux. Une rencontre a donc lieu à Mâcon<sup>8</sup> à laquelle participe une quinzaine de personnes. Il est alors demandé que les commentaires soient spécifiques à chaque zone, à côté des tableaux permettant un cadrage, et que l'Oref propose des pistes de réflexion ou d'action en termes de formation professionnelle initiale et continue.

Afin de donner un sens aux différents constats réalisés, l'Oref utilise la méthodologie présentée dans la **démarche prospective**, les principales étapes pouvant être ainsi schématisées : **diagnostic de la situation, repérage des évolutions, recherche des éléments explicatifs, hypothèses sur l'existence des facteurs de changement**. L'approche analytique entreprise sur la zone de Mâcon permet d'observer l'intérêt d'une nouvelle utilisation des informations disponibles, mais dans une problématique moins descriptive que celles qui sont habituellement développées. L'exercice ne consiste pas simplement à une mise à plat de l'information mais à la réutilisation de

---

<sup>7</sup> Chaque famille professionnelle regroupe des professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) qui concernent des métiers proches relevant d'une même logique de formation.

<sup>8</sup> Le mardi 4 juin 1996.

certaines données selon une problématique favorisant l'émergence "d'interrogations actives". Exemple : "*Vu l'attrait touristique actuel et le potentiel de la zone d'emploi de Beaune, ne faut-il pas continuer de développer les formations du domaine de l'hôtellerie-restauration ?*" (Oref 1996). Mais, par rapport à l'objectif initial de repérer les facteurs qui favorisent l'insertion des jeunes, les informations mises à disposition ne permettent pas une appréhension des processus d'insertion au-delà des quelques mois qui suivent la sortie de formation.

- **Le troisième document "Tableaux de bord"**<sup>9</sup> (septembre 1998) diffère des deux précédents. Rappelons que cet outil est élaboré, à la demande de la Direction régionale de l'Anpe pour aider les directeurs d'agence et les conseillers principaux à définir leur programme annuel d'activités. Il est entièrement conçu avec les utilisateurs dans le cadre d'un groupe de formation interne à l'Anpe qui se transforme en groupe de travail "diagnostique local". Les techniciens de l'Oref présentent au cours d'une journée<sup>10</sup> les diverses sources sous forme d'exposés en insistant sur les objectifs, les apports, les limites, et illustrent les possibilités d'analyse en prenant le secteur du commerce dans la zone de Chalon-sur-Saône : les statistiques concernant l'emploi (Déclarations préalables à l'embauche, offres et demandes d'emploi), l'insertion professionnelle des jeunes (enquêtes Insertion dans la vie active, de cheminement du Céreq de Dijon après une formation de la filière commerce), la formation professionnelle initiale. Par la suite, ce groupe de travail choisit les statistiques souhaitées dans les tableaux de bord, ainsi que les dix principaux secteurs pour chaque zone d'emploi, avec quelques aménagements (identification des tailles d'entreprises pour les offres d'emploi, indication de correspondance code Rome dans la mesure où la notion de familles professionnelles n'est pas familière aux agents). Certaines sources présentées ne sont pas mobilisées dans ces premiers tableaux de bord (comme les Dpae<sup>11</sup>, l'enquête IVA, les statistiques sur l'offre de formation initiale).

Les informations proposées et organisées sous forme de dix-huit classeurs sont donc le résultat d'un travail conduit par l'Oref Bourgogne en collaboration avec des représentants d'Agences locales pour l'emploi. "*Ce travail vise à informer les agences locales de l'emploi sur les sources statistiques disponibles, leur degré de fiabilité ainsi que sur les indicateurs les plus pertinents, à aider les agences locales à organiser tout ou partie de ces indicateurs pour améliorer leur capacité du diagnostic sur la demande d'emploi et le tissu socio-économique local*" (introduction du document). La démarche est la suivante pour chaque zone d'emploi<sup>12</sup> : choix des dix principaux secteurs, présentation de l'ensemble des emplois de chaque secteur, définition des emplois propres au secteur (métiers qui s'exercent principalement dans le secteur exemple les caissiers dans le commerce), état des offres dans le secteur et des demandes d'emplois propres au secteur. Les tableaux de bord concernent les dix principaux secteurs d'activité économique des dix-huit zones d'emploi de Bourgogne et n'offrent que des chiffres ou des indicateurs, sans aucun commentaire. En prenant comme exemple la construction dans la zone d'emploi du Charolais, une grille de lecture accompagne ces classeurs avec une présentation de lecture des tableaux et des interrogations possibles ("*ce à quoi le tableau de bord peut répondre*", "*pour aller plus loin*"). **L'articulation et la présentation des différentes statistiques doivent, à travers ces chiffres et ces indi-**

---

<sup>9</sup> Contrairement aux autres documents entièrement financés dans le cadre de l'Oref, ces tableaux de bord ont été en partie payés par l'Anpe, compte tenu du coût et de la commande institutionnelle, ce qui explique la co-signature Anpe/Oref.

<sup>10</sup> Le 21 octobre 1997.

<sup>11</sup> A noter que la présentation faite par les collègues de l'Urssaf, Drtefp... a souligné le risque dans l'utilisation de ces déclarations préalables à l'embauche.

<sup>12</sup> Signalons qu'en région Bourgogne, les zones de compétences des agences locales recouvrent les dix-huit zones d'emploi définies par l'Insee.

## **cateurs, dégager, voire suggérer, un raisonnement permettant l'élaboration d'un plan d'action local.**

Dans cette démarche, apparaît la nécessité d'un aspect pédagogique pour améliorer l'utilisation de l'existant en assurant un maximum d'échanges entre les acteurs du terrain et le réseau Oref, mais également, un souci d'adéquation des outils aux utilisateurs. Pour la première fois, une réunion<sup>13</sup> est organisée afin d'apprécier l'utilisation faite de ce document par les principaux utilisateurs (responsables d'agence locale pour l'emploi), de son apport dans les activités et pratiques de l'agence pour l'emploi et de son évolution. Il ressort que les usages des tableaux de bord "Anpe-Oref" sont variables d'une agence à l'autre : quelques-uns les proposent aux conseillers nouveaux arrivants à l'agence pour appréhender la zone et les secteurs, d'autres les mettent à disposition des demandeurs d'emploi (parfois en libre service), rares sont ceux qui l'utilisent pour élaborer des plans d'action. D'autres reconnaissent les difficultés d'utilisation de ces données chiffrées sans aucune analyse.

Il semble néanmoins que ces classeurs constituent un outil d'information, à cibles multiples, donnant une idée globale d'un secteur, qui sert à l'élaboration de quelques plans d'action. Pour les agences, l'intérêt du document réside dans la richesse des sources statistiques (aucun autre document n'apporte de manière synthétique autant d'informations sur un secteur dans une zone d'emploi), et dans la normalisation du document (identique d'une zone à l'autre). Suite à cette rencontre, un constat s'impose : l'outil doit être présenté de manière plus formelle avec un accompagnement pédagogique qui prendra la forme d'une réunion par département regroupant l'ensemble des agents de l'Anpe dans l'objectif d'une utilisation optimale des tableaux de bord. A l'issue des sessions de formation départementales menées en 1999, les acteurs locaux souhaitent avoir des analyses ou des synthèses en sus de tableaux actualisés annuellement.

- Le **quatrième document**, dont l'échéance est prévue fin 2001, fait suite à la précédente démarche. L'objectif est d'**élaborer des "indicateurs pertinents emploi-formation-insertion"** qui seront ensuite discutés, voire **"partagés entre acteurs"** au niveau local afin d'aider à mieux comprendre l'environnement emploi-formation pour élaborer des plans d'actions de formation, des plans d'actions locaux. La méthode retenue par les techniciens et présentée au comité d'orientation<sup>14</sup> est la suivante : détermination des indicateurs, présentation-débat dans deux zones d'emploi afin de tester de la pertinence de ces indicateurs et les modalités d'utilisation, extension à l'ensemble des zones des indicateurs pertinents sélectionnés par les acteurs locaux et régionaux, réalisation ensuite de synthèses locales. La proposition d'affiner le diagnostic local par des pistes d'actions, n'est pas retenue. Les indicateurs deviennent ainsi des outils d'animation de la réflexion, appuyés sur une analyse partagée sans autres éléments indicatifs.

## **4. UN REGARD NOUVEAU A TRAVERS CERTAINS STATISTIQUES**

Au fil du temps, on assiste à un élargissement des données, une meilleure utilisation de certaines sources statistiques, des enquêtes<sup>15</sup> se distinguent ou disparaissent selon les utilisateurs, les partenaires institutionnels. Par exemple, l'enquête structure

---

<sup>13</sup> Le 11 mai 1999.

<sup>14</sup> Le 21 décembre 2000.

<sup>15</sup> Cette partie fait notamment référence à la mobilisation des informations (cf. tableau).

des emplois apparaît dans le premier document d'analyse locale, mais n'est plus présente par la suite, remplacée par les enquêtes de mouvements de main-d'œuvre<sup>16</sup>.

L'enquête sur les mouvements de main-d'œuvre (Emmo<sup>17</sup>) mobilisée pour la première fois dans le deuxième document, demeurera dans tous les autres travaux sur l'analyse locale, couplée avec les déclarations mensuelles des mouvements de main d'œuvre (Dmmo<sup>18</sup>). Cette source est utilisée de manière succincte dans le premier document (où l'on ne trouve que le nombre d'entrées et de sorties), et devient nettement plus détaillée dès le deuxième document avec l'usage des familles professionnelles. Définitivement associée avec l'enquête Emmo<sup>19</sup>, l'observation des pratiques réelles des entreprises sur plusieurs années constitue un outil pragmatique : il fournit ainsi des indications quant aux flux d'entrées et de sorties dans les entreprises de plus de dix salariés pour un secteur, pour des métiers ; il révèle la place des jeunes dans l'ensemble des recrutements de ces entreprises.

Dans le deuxième document, l'analyse des publics inscrits à l'Anpe en janvier 1996 est un élément nouveau qui permet de cerner des difficultés durables pour des jeunes de tel niveau dans telle zone d'emploi, prenant en compte l'emploi souhaité et l'ancienneté d'inscription selon le niveau de formation. Ce nouveau regard sur les demandeurs d'emploi en fin de mois demeure dans les documents suivants. Il est intéressant de souligner le fait que la participation au réseau Oref de telle administration régionale, incite à une meilleure utilisation des sources statistiques de la dite institution. Ainsi, la mobilisation des données de l'Anpe, ou des informations concernant les formations agricoles apparaissent dès la collaboration au sein de l'Oref de techniciens appartenant à la Direction régionale de l'Anpe, ou la Direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt (Draf).

L'enquête insertion dans la vie active (IVA) est une donnée importante dans l'analyse de la relation formation-emploi du deuxième document sur les jeunes, qui fait une entrée dès le premier document (au niveau seulement de la région et des départements), puis disparaît complètement dans le troisième. En effet, la problématique insertion des jeunes n'intéresse pas les Agences locales de l'emploi dans un premier temps ; par la suite, l'insertion réapparaît comme un indicateur clé dans l'élaboration du quatrième document.

D'autres exemples dans le futur quatrième document soulignent ce souci constant de répondre à certaines interrogations des acteurs locaux et régionaux : comme le choix d'un indicateur "vivre et étudier au pays" qui permettra de connaître les jeunes qui habitent et étudient dans leur zone, ceux qui partent étudier ailleurs... grâce au logiciel Scolarité au Rectorat ; un autre indicateur soulignera la variété et la richesse de l'offre de formation initiale mais également de l'offre de formation professionnelle continue ; un indicateur de tension du marché du travail local apportera des données sur les difficultés (éventuelles) de recrutement dans telle zone, pour tels métiers ou secteurs...

Au niveau des définitions, l'Oref évolue également en fonction des utilisateurs. Ainsi la famille professionnelle dans le premier document est définie ainsi : *"chaque famille professionnelle regroupe des PCS qui concernent des métiers proches relevant d'une même logique de formation et accomplis à des niveaux de qualification différents"*. Dans le troisième document *"une Fap regroupe un ensemble d'emplois ayant des proximités tant en termes de niveau de formation que d'activités professionnelles (cf. grilles communes de classement, octobre 1992, Oref Bourgogne). Pour chaque sec-*

---

<sup>16</sup> En revanche, cette enquête est largement mobilisée dans d'autres travaux de l'Oref.

<sup>17</sup> Enquête du ministère du Travail auprès des entreprises de dix à cinquante salariés.

<sup>18</sup> Enquête du ministère du Travail auprès des entreprises de plus de cinquante salariés.

<sup>19</sup> Pour laquelle est demandé chaque année un financement complémentaire.

*teur, l'Oref a défini un ensemble de familles professionnelles qui lui sont propres. Cependant une Fap peut s'exercer principalement dans un secteur mais également dans d'autres secteurs d'activité". Dans ce dernier cas, il a fallu jongler : le tableau de bord est construit de manière à rapprocher des données emploi regroupées en Familles professionnelles (Fap), des données chômage selon la nomenclature du Répertoire opérationnel des Métiers et des Emplois (Rome) et des secteurs (Naf).*

## **5. ELEMENTS DE CONCLUSION**

La relation formation-emploi connaît des évolutions qu'il importe de pouvoir appréhender, voire de maîtriser. La mise à plat des informations disponibles et l'harmonisation des nomenclatures (domaines de formation, familles professionnelles) permettent au fil des ans, une nouvelle lecture des données existantes. A l'évidence l'étude "du local" a connu un enrichissement substantiel qui s'explique non seulement par l'accroissement du nombre de données statistiques disponibles, mais par l'amélioration des démarches d'analyse développées. Certains liens habituellement étudiés au niveau national ont rencontré une réelle opportunité d'étude au niveau local : le rapprochement dans les zones d'emploi qui constituent la Bourgogne, entre les incidences de l'emploi sur la démographie et l'insertion, de la démographie sur la scolarisation, du dynamisme économique sur le risque de chômage en constitue une illustration...

Au-delà de cette première remarque, il convient de noter que la diversité des travaux de l'Oref sur le local renvoie à la diversité des commandes formulées par les institutions impliquées que sont, en particulier, le Conseil régional et les services de l'Etat. Rappelons qu'il a été mis en œuvre tout d'abord une tentative d'articulation de l'offre de formation initiale à son environnement socio-économique, puis un recours à l'analyse prospective afin de fournir des pistes de réflexion, ensuite une incitation à la construction d'un raisonnement pour élaborer un plan d'action, enfin, l'élaboration d'indicateurs emploi-formation-insertion "partagés entre acteurs concernés".

La thématique du local a ainsi connu d'importantes améliorations en ce qui concerne son "traitement technique". Il demeure toutefois à en analyser un autre versant, celui du rôle des acteurs. Quelle que soit la qualité "technique" des analyses produites, il convient de s'interroger, par exemple, sur la capacité des décideurs régionaux à pouvoir utiliser les données fournies au regard des politiques affichées, ou encore sur la possibilité des acteurs locaux à mettre en œuvre les démarches nécessaires à l'appropriation des informations présentées.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Oref Bourgogne (1990) "*Contribution à l'approche locale de l'emploi et de la formation*",

Oref Bourgogne (1996) "*Les jeunes en Bourgogne : dix-huit analyses locales*".

Oref Bourgogne, Anpe Bourgogne (1998) "*Tableaux de bord*".

## SIGLES, ABREVIATIONS

Afpa	Association pour la formation professionnelle des adultes
ALE	Agence locale de l'emploi
Anpe	Agence nationale pour l'emploi
Céreq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CFA	Centre de formation d'apprentis
CIO	Centre d'information et d'orientation
Dafco	Délégation académique à la formation continue
Ddte	Direction départementale du travail et de l'emploi
Ddtefp	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Dmmo	Déclaration mensuelle des mouvements de main-d'œuvre (enquête)
Dee	Demandes d'emploi enregistrées
Defm	Demandes d'emploi de fin de mois
Dpae	Déclaration préalable à l'embauche
Draf/Srfd	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt Service régional de la formation et du développement
Drte	Direction régionale du travail et de l'emploi
Drtefp	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Emmo	Enquête sur les mouvements de main-d'œuvre
Ese	Enquête structure des emplois
Fap	Famille professionnelle
Greta	Groupement d'établissements
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Irédu	Institut de recherche sur l'économie de l'éducation
IVA	Insertion dans la vie active (enquête)
NAF	Nomenclature d'activités française
Oee	Offres d'emploi enregistrées
Onisep	Office national de l'information sur les enseignements et les professions
Oref	Observatoire régional de l'emploi et de la formation
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PCS	Professions et catégories socioprofessionnelles
Rome	Répertoire opérationnel des métiers et des emplois
RP	Recensement de la population
Unedic	Union nationale interprofessionnelle de l'industrie et du commerce
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales



## **L'expertise et l'approche territoriale** *Un enjeu dans les nouvelles configurations d'acteurs*

**Antoine RICHARD**, Céreq  
**Thierry BERTHET**, CNRS

### **1. INTRODUCTION.**

Au cours de ces journées, il s'agit de revenir sur 10 ans de recherche concernant l'approche localisée de la relation formation-emploi. C'est une opportunité intéressante pour proposer quelques réflexions sur les changements qui affectent la position et le statut de l'expert dans sa relation aux acteurs territoriaux, dans une période où la nature même de la commande d'expertise connaît une évolution sensible. En effet le processus de décentralisation atteint aujourd'hui en France un stade de maturation qui transforme sensiblement la conduite de l'action publique d'éducation et de formation. Les processus de concertation et de décision impliquent des acteurs plus nombreux et diversifiés, obéissant à des logiques et à des intérêts différenciés. L'action publique localisée exige la production de décisions faisant l'objet de négociations entre des acteurs dont les enjeux et les attentes ne sont pas identiques a priori. Dans ce contexte les fonctions que remplit l'expertise publique se sont singulièrement complexifiées notamment dans le champ de la formation professionnelle.

L'évolution de la position de l'expert et de la nature de l'expertise en accompagnement du processus de décentralisation peut être regardée sous de multiples angles. Nous voulons ici privilégier deux entrées qui n'épuiseront pas le sujet, mais qui correspondent à notre expérience dans l'organisation de travaux d'étude pour l'évaluation des politiques régionales de formation commanditées soit par des Conseils régionaux soit par le Comité national de coordination des politiques régionales de l'apprentissage et de la formation continue dans la période de 1995 à 1999.

La première entrée correspond au constat d'une mobilisation accrue de l'information économique et sociale disponible en région depuis les premières lois de décentralisation et depuis le renforcement du processus de déconcentration de l'intervention de l'Etat. Ce processus concerne tant la formation professionnelle initiale (construction des cartes académiques de l'enseignement professionnel et élaboration par les conseil régionaux des schémas régionaux prévisionnels des formations ) que la formation post initiale des jeunes avec les dispositifs successifs de formation alternée mis en place par l'Etat (dont le " Crédit Formation Individualisé ").

Ce recours accru à l'information et au traitement statistique disponible en région s'est imposé avec plus de force encore depuis la loi quinquennale de 1993 qui confie aux Régions une mission de coordination de l'ensemble des actions de formation professionnelle des jeunes par l'instauration d'un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ). La territorialisation des politiques de formation et d'insertion professionnelle marque aujourd'hui un tournant dans l'histoire du développement de l'expertise régionale sur la relation formation-emploi. Les besoins évoluent et les rapports entre expertise nationale et expertise locale sont à reconsidérer.

La seconde entrée considérera davantage la question de l'évolution du statut de l'expertise et celle de la nature de la relation entre l'expert et les décideurs. Les rapports qu'entretiennent savants et politiques dans le développement de l'Etat moderne connaissent de nouvelles inflexions induites par le mouvement de territorialisation de l'action publique. On peut s'interroger aujourd'hui sur la double fonction de médiation et de légitimation qu'occupe le recours à l'expertise dans la construction et la mise en oeuvre de politiques publiques décentralisées impliquant de plus en plus d'acteurs, anciens et nouveaux. La médiation renvoie à la mobilisation d'une expertise permettant l'émergence d'arbitrages au sein d'un système d'acteurs inscrits dans des rapports institutionnels donnés. La légitimation soulève la question de l'instrumentalisation de l'expertise pour asseoir des positions institutionnelles nouvelles ou pour renforcer celles existantes préalablement. On ne peut faire l'impasse sur les phénomènes de concurrence ou de complémentarité qui traversent le champ de la maîtrise et du développement de l'expertise.

## **2. DE L'ACTION PUBLIQUE SECTORIELLE A LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : UN NECESSAIRE RENOUVELLEMENT DE L'EXPERTISE EMPLOI-FORMATION.**

Dans un premier temps il importe de rappeler qu'une grande partie de l'information statistique concernant l'éducation et la formation est produite en lien direct avec les impératifs de gestion de l'action publique correspondante. Elle est donc étroitement liée aux besoins de suivi et d'évaluation des systèmes et des dispositifs mis en place par ou avec le concours des pouvoirs publics.

C'est pourquoi il n'est pas inutile de revenir sur l'évolution des politiques publiques de formation professionnelle au cours des 30 dernières années pour comprendre l'évolution simultanée de la construction de l'information statistique et de l'expertise formation-emploi au service des acteurs publics.

### **2.1 De l'action sectorielle à la gouvernance territoriale**

Si l'on observe les principaux changements qui ont marqué la politique publique de formation au cours des 30 dernières années, on peut distinguer trois périodes au cours desquelles les logiques d'action successives donnent à l'expertise de l'action publique de formation un statut et un sens différents.

Les années 1970 voient la formation professionnelle inscrite comme un outil au service du développement économique et social et de l'aménagement du territoire. Son organisation au niveau national est interministérielle et simultanément sa gestion est déconcentrée par la création d'administrations de mission auprès des préfets de région (qui deviendront les Délégations Régionales à la Formation Professionnelle) chargées d'animer le développement de la formation professionnelle au niveau territorial en lien avec les projets de développement régional et local. C'est l'époque de la déconcentration de la gestion de l'action publique par un essai de rapprochement des services déconcentrés de l'Etat des élites politiques et socio-économiques en région, au travers de l'institution des CODER (Comité de développement régional) en 1964, puis des EPR (Etablissements publics régionaux) en 1972. Nous sommes dans une période de forte croissance économique accompagnée de délocalisations et de restructurations importantes dans le monde des grandes entreprises, induisant un appel à de la main d'œuvre qualifiée. Dans toute cette période, l'évaluation du système national de formation est limitée à un contrôle de conformité et à une mesure effectuée à l'aune du niveau des dépenses de formation réalisées.

Les années 1980 sont marquées par un premier transfert des compétences aux Régions concernant d'abord, avec le développement économique régional, la formation professionnelle continue des adultes et l'apprentissage. Pendant les dix premières années de décentralisation de la formation, l'Etat conserve une compétence d'exception pour la formation des jeunes sortis du système scolaire sans qualification. Nous sommes, depuis le milieu des années 70, entrés dans une période de crise de la croissance et de l'emploi qui se traduit par une forte poussée du chômage dont les travailleurs peu qualifiés et les jeunes sont les principales victimes. Au niveau de l'organisation de l'administration centrale, la formation professionnelle perd son caractère d'interministérialité et devient un secteur d'intervention de l'Etat qui développe ses dispositifs d'action dans un contexte marqué par le traitement social du chômage. Y compris au niveau régional, les DRFP d'administrations de mission deviennent des administrations de gestion de la formation professionnelle (jusqu'en 1992), brassant des quantités importantes de financement et de conventions de formation.

Au cours de cette période, des évaluations, à l'instigation de l'Etat, sont mises en œuvre par la Délégation nationale à la formation professionnelle et sont principalement orientées vers la question de l'efficacité des dispositifs successifs conçus pour combattre le fléau du chômage. (cf. les évaluations des stages d'insertion et de qualification mis en place par le ministère Rigout, puis les évaluations du programme du CFI -Crédit Formation Individualisé- en 1991 et du programme PAQUE en 1993). L'expertise de la relation formation-emploi est le plus souvent limitée à l'appréciation de l'impact des dispositifs nationaux sur le marché local du travail.

Simultanément, les conseils régionaux s'organisent pour gérer les nouvelles compétences qui leur furent transférées en 1983. Certaines Régions s'engagent dans des expériences tendant à articuler les actions de formation à des approches de développement local par des procédures de conventionnement global<sup>20</sup>. Mais ces expérimentations restent marginales et ne changent pas fondamentalement le caractère sectoriel de l'action publique. Les conseils régionaux sont pour la plupart peu préoccupés par des questions d'expertise et d'évaluation de leur action et consacrent leur énergie à la construction de leurs propres outils de programmation et de gestion de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

Dans le champ de la formation professionnelle initiale, l'approche de la relation entre la formation et l'emploi reste une préoccupation essentiellement nationale à laquelle répond principalement l'observatoire national d'entrées dans la vie active du Céreq, même si les enquêtes d'insertion à 7 mois conduites sous la responsabilité de la DPD (Direction de la programmation et du développement du Ministère de l'Education nationale) sont l'objet de travaux d'exploitation et de valorisation au niveau académique avec la collaboration des centres associés au Céreq en région.

Au total, jusqu'au début des années 1990, l'expertise régionale concernant les relations entre formation et emploi est marquée par la segmentation de l'intervention publique dans le champ de la formation initiale et continue sur les territoires régionaux.

La loi quinquennale de décembre 1993, avec le transfert aux Régions de la compétence d'élaboration d'un plan régional de formation pour tous les jeunes, amorce un tournant dans la conduite de l'action publique de formation professionnelle. La loi attribue un rôle majeur au Conseil régional comme coordonnateur de l'action publique en matière de formation et d'insertion professionnelle des jeunes. Cette mission de coordination et de mise en cohérence attribuée aux Régions couvre, dans le cadre de l'instauration des PRDF, quatre dispositifs différents dont les responsabilités de conception et de gestion relèvent d'acteurs publics et privés divers : la formation professionnelle initiale sous statut scolaire dont la compétence de gestion est partagée entre l'Etat

---

<sup>20</sup> *Actualité de la formation permanente*, (1985), N°76, dossiers : décentralisation et formation professionnelle

pour le volet pédagogique et les Régions pour les infrastructures et l'élaboration des schémas prévisionnels ; en second lieu, l'apprentissage dont la compétence de programmation et de gestion relève depuis 1983 des Conseils régionaux, mais dont le développement a été fortement encouragé par l'Etat, par le biais de dispositions législatives (loi de 1987) et de mesures financières incitatives ; en troisième lieu, les dispositifs de formation alternée mis en place depuis le début des années 1980 au bénéfice des jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire sans qualification, dont la responsabilité de mise en œuvre appartient aujourd'hui pleinement aux conseils régionaux au terme de la loi quinquennale ; enfin, quatrième dispositif, les contrats de formation en alternance (contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation), créés par les accords interprofessionnels de 1983 et la loi de juillet 1984, dont la gestion et le développement sont sous la responsabilité première des partenaires sociaux.

La conduite de l'action publique fait désormais appel à des partenariats renforcés entre la Région, les services déconcentrés de l'Etat et les acteurs économiques et sociaux, et à une nécessaire coordination des actions au niveau du territoire régional. Un nouvel horizon s'ouvre à l'expertise régionale et locale de la relation formation-emploi qui devient, avec l'évaluation, un outil de la gouvernance territoriale en cours de construction. Au service de la négociation entre acteurs pour la construction de la décision décentralisée, l'expertise est interpellée dans son contenu et dans ses modalités de production et de relations aux décideurs.

C'est véritablement à ce moment que l'expertise régionale de la relation formation-emploi est mise à l'épreuve des territoires. Elle est appelée à répondre à de nouvelles questions dans l'accompagnement des processus de construction des politiques et de recherche d'une mise en cohérence de l'intervention des divers acteurs publics et privés sur l'espace territorial. Elle doit faire appel à l'organisation de moyens régionaux d'informations et d'analyses permettant de valider des choix de politiques et d'en apprécier les résultats. Rappelons qu'à cette période, par mandat du Premier ministre de février 1988 pour la négociation des contrats de plan Etat-Région, sont mis en place les OREF (observatoires régionaux de l'emploi et de la formation). Ceux-ci devront accompagner la déconcentration et la décentralisation par l'élaboration d'outils de diagnostic et de prospective communs à tous les partenaires régionaux d'autant plus qu'avec la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes, le thème de l'égalité d'accès des citoyens à l'éducation et à la formation sur l'ensemble des régions est posé de façon récurrente par les instances nationales. L'approche de cette question nécessite de renforcer l'articulation entre les dispositifs nationaux et régionaux d'information et d'analyse.

Dans ce contexte prend sens la notion de gouvernance territoriale dans le champ de la formation professionnelle. La conduite de l'action publique se caractérise désormais par un ensemble de techniques de négociation entre acteurs multiples dont la mise en œuvre correspond à l'objectif de produire du sens cognitif partagé et une raison pour agir<sup>21</sup>. Négociation et production de sens appellent un renouvellement fondamental de l'expertise formation-emploi qui doit prendre de la distance par rapport aux dispositifs d'intervention.

La notion de gouvernance recouvre trois dimensions :

Tout d'abord, la gouvernance implique la présence d'une pluralité d'acteurs qui ont à prendre des décisions en commun et dont les relations ne sont pas figées par un cadre institutionnel. Les modes de coordination entre ces différents acteurs ne relèvent pas uniquement des mécanismes du marché, mais dépendent de règles formelles et informelles. Pour caractériser la gouvernance, on peut essayer de mettre en évidence les

---

<sup>21</sup> Le Galès, P., (1998), "Régulation, gouvernance et territoire", in Commailles J., Jobert, B. (Eds), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

types d'acteurs et leurs ressources, les différents modes d'articulation qui caractérisent leurs relations et les facteurs qui peuvent expliquer ces différents types.

La deuxième dimension de la gouvernance est son rattachement à la notion de territoire. A partir du moment où l'Etat central n'est plus le seul à définir les orientations des politiques et les moyens à mobiliser, l'espace infra national devient un niveau auquel se construisent des compromis entre groupes sociaux, acteurs individuels et collectifs, institutions. De ce point de vue, les mesures successives concernant la décentralisation confèrent au Conseil régional une légitimité comme instance de régulation devant jouer un rôle important dans la coordination des intérêts des acteurs impliqués sur le territoire régional.

La troisième dimension de la gouvernance recouvre l'idée d'une capacité des acteurs concernés à définir les objectifs et les moyens d'une politique présentant des caractères propres, éventuellement opposables aux acteurs et institutions présents à un autre niveau. Appliquée à la formation professionnelle, cette condition implique une capacité régionale à établir des diagnostics territoriaux partagés par les principaux protagonistes de la décision décentralisée.

## **2.2 Nouvelles questions et changement de positionnement de l'expertise régionale dans la conduite de l'action publique territorialisée.**

La loi quinquennale de 1993, et plus récemment les nouveaux Contrats de plan Etat-Régions, ont introduit de nouvelles modalités de mise en œuvre de la décentralisation de la formation en Région. Le partenariat régional se resserre et tend à se structurer également au niveau local tandis que l'exigence d'une culture partagée, dépassant les cloisonnements institutionnels, se fait de plus en plus forte.

Dans ce contexte la notion " d'expertise emploi-formation " est réinterrogée dans son rôle et dans son statut, notamment au regard de modes d'expertise traditionnels qui placent le technicien en situation de répondre à des questions ponctuelles (quel est l'impact de tel dispositif sur l'insertion des jeunes dans l'emploi, quels sont les critères d'opportunité pour l'ouverture d'une nouvelle section de formation ou pour la construction d'un lycée d'enseignement professionnel dans telle zone, etc..), posées par un décideur national ou régional. Ces modes d'expertise prédominent dans le contexte des politiques sectorielles menées par tel ou tel service de l'Etat en région ; ils répondent prioritairement à des préoccupations de gestion et ils n'ont guère évolué lors des premières années de décentralisation de la formation professionnelle conférant aux Conseils régionaux des compétences segmentées. Ils ont fait leurs preuves dans de nombreux cas, mais il ne sont pas sans risques de dérives. Le risque est double : d'une part, le travail du technicien ne pénètre pas les débats, il reste extérieur aux enjeux liés à la prise de décision ; d'autre part, l'expertise peut être utilisée par le commanditaire comme une caution technique face à ses partenaires, lui conférant, au moins à ses propres yeux et de façon unilatérale, une certaine capacité de jugement et de décision. Le sens et la portée du travail de l'expert seront donc subordonnés aux rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués dans la prise de décision.

La loi quinquennale de 1993, transférant aux Régions une compétence globale de formation professionnelle des jeunes sur le territoire régional, conduit à repenser l'expertise dans son rapport à l'élaboration d'une politique décentralisée. A l'expertise ponctuelle commanditée le plus souvent par des décideurs sectoriels et nationaux doit succéder une expertise plus continue, couvrant dans le contexte régional le champ global de la relation formation-emploi, et susceptible d'intéresser l'ensemble des décideurs régionaux. En fait la loi transfère aux Régions des responsabilités de coordination et de mise en cohérence mais la légitimité du pouvoir de coordination ne va pas de soi car la compétence de coordination génère automatiquement des conflits entre les

acteurs concernés, forts de leurs pouvoirs de décision et de gestion dans leur propre domaine de compétence. La légitimité réelle se conquiert dans la pratique, par l'exercice concret de la fonction d'élaboration et de coordination des politiques territoriales. C'est à ce niveau que le développement de l'expertise prend une importance non négligeable car, outre son apport technique et scientifique, il intervient dans le champ de la légitimité des acteurs en charge de la coordination.

Ré-interroger la posture d'expertise, c'est la considérer à la fois sous l'angle de son mode de construction technique et scientifique et sous son statut d'outil d'aide à la décision dans un contexte où la conduite de l'action publique de formation professionnelle fait de plus en plus appel à des partenariats renforcés entre la Région, les services déconcentrés de l'Etat et les acteurs économiques et sociaux. L'expertise est appelée à répondre à de nouvelles questions visant à éclairer des choix de politiques territoriales impliquant plusieurs acteurs et facilitant la mise en cohérence dans l'espace régional des dispositifs d'intervention gérés par chacun d'eux.

On parle alors de diagnostic " partagé ", démarche qui fait appel à un nouveau contenu d'expertise, en l'occurrence à la capacité des institutions régionales à rapprocher leurs sources d'informations et à produire, au moyen d'une analyse multidimensionnelle, un état des lieux problématisé où chacun des acteurs impliqués retrouve ses questions et une partie de sa raison d'être. L'expertise renouvelée dans cette optique peut alors produire des diagnostics validés par l'ensemble des partenaires. Elle contribue ainsi à créer une culture commune de la relation formation-emploi. Les acteurs institutionnels sont appelés à quitter progressivement une approche de type " recette " (directement opérationnelle, descriptive et propre à chaque opérateur), pour aller vers une approche intégrée " d'intelligibilité globale de la relation formation-emploi " sur le territoire. C'est ce qui est attendu de la mise en place et des travaux des OREF (observatoires régionaux de l'emploi et de la formation) chargés d'élaborer des outils de diagnostic et de prospective communs à tous les partenaires régionaux, notamment dans le cadre des politiques contractuelles entre l'Etat et la région.

Le développement et la maîtrise de l'expertise au niveau régional sont au cœur des enjeux de la gouvernance territoriale. Une expertise régionale renouvelée est partie prenante des tentatives de reconstruction du sens des politiques publiques par un ensemble de techniques de négociation entre acteurs multiples, publics et privés. C'est cette relation entre l'émergence d'une gouvernance territoriale et le renouvellement de l'expertise emploi-formation qui est en question aujourd'hui..

### **3. LA DOUBLE FONCTION DE L'EXPERTISE REGIONALE : ENTRE MEDIATION ET LEGITIMATION DANS LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES DECENTRALISEES**

En nous appuyant sur les observations régionales conduites en 1995 puis en 1998 pour l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle, on examinera la façon dont les Conseils régionaux ont appréhendé la question de l'expertise comme moyen de renforcer leur capacité de coordination au plan technique et symbolique.

#### **3.1 La place de l'expertise dans l'affirmation de la compétence des Régions**

L'imbrication étroite des compétences des partenaires régionaux et la nature de la mission spécifique de coordination confiée à la Région laissent place au développement d'un jeu d'acteurs complexe où chacun d'eux tentera de se positionner en leadership sur le partenariat et de faire prévaloir autant que possible ses points de vue et ses objectifs propres. Pour ce faire, chacun dispose de ressources spécifiques dans le domaine de l'information statistique et de l'expertise qui lui donnent des moyens

d'argumenter et de peser dans la décision. Mais au-delà de ces ressources situées dans le champ de la connaissance, intervient également la question de la légitimité propre de chaque acteur à faire valoir son analyse et son point de vue compte tenu de ses compétences propres, des représentations qu'il en a et des rapports de pouvoir dans lesquels il se situe.

*Les ressources propres des divers acteurs et leur mise en commun.*

Les administrations déconcentrées (notamment les autorités académiques et le service public de l'emploi) ont de nombreux atouts qui leur donnent un poids certain dans les processus de décision. Elles ont traditionnellement la maîtrise des sources statistiques de base (sur la démographie scolaire, les élèves et leurs vœux, les places disponibles et vacantes dans les établissements, l'insertion à court terme des sortants de formation initiale et continue, le marché du travail). Elles peuvent mobiliser dans les académies et dans les DRTEFP l'expertise de spécialistes de chaque domaine de formation professionnelle (les inspecteurs de l'enseignement technique), de l'emploi et du fonctionnement du marché du travail (les services d'étude des DRTEFP, de l'AFPA et de L'ANPE). Elles ont l'expérience du pilotage des dispositifs de formation et d'aides à l'emploi au niveau régional et local. Au cours des dix premières années de la décentralisation, l'ingénierie de la formation professionnelle initiale et continue au niveau territorial s'est davantage développée dans les services de l'Etat que dans ceux des Conseils régionaux. Cela a été vrai pour l'établissement de la carte scolaire confiée aux recteurs d'académie au début des années 1980, comme pour les divers dispositifs territoriaux de formation post initiale (notamment le CFI-crédit formation individualisé-) dont la programmation et la gestion étaient conduites sous la responsabilité des délégués régionaux à la formation professionnelle, puis à partir de 1992 des directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les partenaires sociaux, notamment les branches professionnelles, possèdent des capacités d'expertise affirmées au niveau national, plus rarement au niveau régional. Ils peuvent ainsi s'appuyer sur des outils propres et sur des moyens financiers qui leur permettent d'asseoir des points de vue argumentés, même si leur représentation régionale est faible.

Les Régions ne sont certes pas démunies en la matière. Elles ne disposent généralement pas dans le domaine de l'éducation et de la formation de services propres d'information statistique et d'étude, mais elles peuvent s'appuyer depuis peu sur les dispositions de la loi quinquennale qui leur donnent un " droit de regard " sur les données de leurs partenaires. Les Conseils régionaux font fréquemment appel à des compétences externes de bureaux d'étude pour compenser leurs faiblesses en moyens d'étude et d'expertise propres. Par ailleurs leur place dans les OREF et la stratégie qu'elles développent en leur sein pour conduire une politique d'information et d'expertise au service d'un partenariat régional pèsent fortement sur la nature et le style de gouvernance. Enfin le statut d'élu régional donne une liberté d'expression et de proposition supérieure à celle d'un fonctionnaire même de rang élevé ; mais sa légitimité pour se saisir des questions d'éducation et de formation ne sera acquise, aux yeux des partenaires du conseil régional, que s'il peut mobiliser une capacité d'expertise régionale pertinente inscrivant l'analyse prospective de la relation formation emploi en prise avec les problématiques du développement socio-économique régional et de l'aménagement du territoire.

Au total, la question de l'engagement des Conseils régionaux dans le développement des outils et des moyens d'expertise est un enjeu important car il est une condition de leur participation active et efficace à la définition d'une politique régionale globale allant au delà des politiques sectorielles définies par chacun des acteurs en charge d'un dispositif particulier.

### *L'expertise dans son rapport à la notion de légitimité des acteurs*

La légitimité des partenaires à intervenir dans les champs de la formation et de l'insertion repose sur deux registres : celui du droit et des attributions conférées par la loi à tel ou tel acteur et celui de la conviction que chacun peut avoir d'être le mieux en capacité de garantir la bonne réalisation de l'action et de représenter l'intérêt général ou des intérêts particuliers. Ainsi l'Education nationale fait-elle valoir sa mission de garantir la défense du service public et l'égalité des chances d'accès au savoir, en même temps qu'elle affiche sa capacité à gérer et à piloter un système lourd et complexe; le service public de l'emploi et de la formation se portait garant jusqu'en 1998 de la défense des intérêts de jeunes les plus en difficulté dans l'accès à la qualification et à l'emploi ; les partenaires sociaux se présentent comme les connaisseurs du monde de l'entreprise, des métiers et de la dimension professionnelle des diplômés. La Région fait valoir sa spécificité d'animation de la réflexion politique et du débat démocratique et sa vocation à veiller à l'aménagement éducatif du territoire et à la cohérence dans le développement des filières de formation au niveau de l'espace régional.

Cependant la légitimité des Régions n'est pas historiquement établie. Elle ne l'est pas non plus techniquement. Elle doit faire ses preuves. Le fait de s'investir dans le développement d'une capacité d'expertise et d'analyse régionale au bénéfice d'un système d'acteurs polycentrique donne à la Région une légitimation de sa position " d'acteur pivot " ayant la charge de coordonner les interventions de l'ensemble des partenaires sur le territoire. L'expertise régionale joue ici le même rôle que l'évaluation dans la recherche de légitimation des politiques territoriales et des nouvelles positions des acteurs face à la tradition de conduite centralisée de l'action publique en France<sup>22</sup>. Et la mission de planification de la formation professionnelle dont elle a héritée par la loi quinquennale lui donne une sorte de droit de regard voire d'ingérence dans les domaines de compétence des autres partenaires du système éducatif. Jusqu'où ce droit peut-il s'exercer ? au-delà de la définition d'orientations politiques générales en matière de formation qui exige la construction de moyens de diagnostics prospectifs partagés, la Région est amenée à investir par des moyens propres le champ technique pour inférer dans le processus de décision de ses partenaires et pour évaluer si leurs procédures et leurs décisions opérationnelles vont dans le sens des orientations générales ?

#### *Un investissement inégal des Conseils régionaux dans les moyens d'expertise*

Les observations conduites en 1998 pour l'évaluation des politiques régionales sur la façon dont les Conseils régionaux abordent la question de l'expertise au service du partenariat régional révèlent quatre types de comportement :

- Certaines Régions ont intériorisé leurs insuffisances en matière d'outillage technique et de moyens d'expertise. Un quart d'entre elles se sont généralement peu engagées dans la fonction de coordination des interventions des acteurs en charge des diverses filières de formation et ont peu développé les outils prescrits par les textes : schémas prévisionnels des formations, PRDFPJ, contrats d'objectifs établis avec des organisations professionnelles de branches. Dans ces mêmes régions, l'OREF est peu sollicité et ne contribue pas à construire un outillage statistique commun à l'ensemble des acteurs de la formation et de l'emploi.

- Un autre groupe de Régions, au nombre de quatre, se caractérise par une production d'informations intégrée autour d'un outil généraliste. Les efforts de production d'informations et d'analyse sont centrés sur les contrats d'objectifs qui sont posés

---

<sup>22</sup> Richard A., Berthet T., (2001), " Atouts et faiblesse de l'évaluation de l'action publique régionale de formation ". Société Française d'Evaluation. 3èmes journées françaises de l'évaluation 14 et 15 juin, Issy les Moulineaux.

d'entrée de jeu comme constituant l'ossature des politiques régionales. Dans ce contexte, les OREF sont mobilisés pour produire et organiser une information et une analyse par branche. Ils n'apparaissent pas alors comme des coordonnateurs de la production d'information statistique ni comme les promoteurs d'un outil commun aux différents acteurs régionaux.

- Un troisième groupe comportant cinq régions correspond aux situations où le Conseil régional mobilise et s'appuie sur l'expertise de ses partenaires en région, en veillant particulièrement au développement de la concertation. Le Conseil régional souhaite conserver tous les outils initiés et financés par l'Etat, que ce soit ceux du Rectorat ou ceux de l'Insee et de l'Anpe. Les OREF sont alors considérés comme une ressource commune exerçant, avec l'accord et le soutien des divers services régionaux, une fonction autonome de coordination et d'animation de la production d'informations et d'études.

- Enfin un groupe de dix régions s'est fortement engagé dans le développement d'outils techniques propres de diagnostic et d'expertise leur permettant d'investir les instruments de la planification prescrits par la loi (Schémas, PRDF et contrats d'objectifs) en formulant des points de vue étayés par une argumentation nourrie. Corrélativement le rôle des OREF est renforcé et leurs activités sont en constant développement pour alimenter la démarche de planification et de prospective régionale par des diagnostics territoriaux transversaux et par domaines professionnels. Les OREF sont devenus, pour la plupart, de véritables lieux de dialogue entre les services techniques publics d'étude et d'expertise. Ils sont par ailleurs à l'origine d'innovations dans les méthodes d'analyse de la relation emploi formation au niveau régional et infra régional.

Deux observations méritent d'être faites à ce point de notre réflexion : d'une part cette typologie est datée et le positionnement des régions peut avoir évolué depuis le deuxième semestre de 1998, compte tenu que nous sommes encore en pleine construction des nouveaux systèmes d'acteurs dans le cadre d'une régionalisation en cours d'approfondissement. D'autre part, il apparaît clairement que les Conseils régionaux qui se sont le plus engagés dans le développement d'une expertise emploi formation sont aussi ceux qui ont affirmé leur volonté politique de coordonner la construction et la gestion d'une politique territoriale.

Reste que cet engagement n'est susceptible de favoriser le développement d'un partenariat actif dans les politiques régionales que si la construction de capacités d'expertise régionale est elle-même le produit d'une démarche de coopération entre les diverses institutions détentrices d'une partie de l'information statistique et de l'expertise régionale. En ce sens les OREF sont le lieu théorique privilégié de construction partenariale d'une capacité d'expertise régionale. Les Régions qui s'appuient sur les OREF pour construire leur capacité d'analyse et d'expertise favorisent incontestablement la crédibilité et le rayonnement des travaux engagés en leur sein<sup>23</sup>. L'expérience a montré que celles qui ont eu recours exclusivement à des consultants extérieurs ou à des structures propres pour élaborer leur PRDF ont pris le risque de déstabiliser l'OREF et de fragiliser le potentiel d'expertise régionale continue nécessaire au développement des politiques partenariales en région. Conçus dès l'origine comme des outils d'accompagnement de la décentralisation et de la déconcentration, les OREF sont en réalité très hétérogènes dans leurs statuts et dans leurs moyens. Cette diversité est le résultat d'équilibres politiques et institutionnels fragiles entre les services déconcentrés

---

<sup>23</sup> Lindeperg, G., (1999) " Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne ". Rapport au Premier Ministre, septembre.

de l'Etat et les conseils régionaux. L'hétérogénéité se prolonge dans le contenu de leur production comme nous l'évoquions plus haut. Si certains d'entre eux ont incontestablement permis de construire des outils statistiques harmonisés et des référents communs pour l'analyse régionale de la relation emploi formation, les travaux prospectifs restent néanmoins embryonnaires, et les OREF ne sont pas encore affirmés partout comme lieu reconnu de production d'outils partagés d'aide à la décision des acteurs ayant à mettre en œuvre des politiques concertées dans la région.

Un autre aspect de la transformation du rôle et du statut de l'expertise dans les nouveaux modes de gouvernance territoriale concerne la nécessaire évolution des relations entre experts et décideurs.

### **3.2 L'expert, le décideur et la question de la légitimité dans la conduite de l'action publique décentralisée.**

Les réflexions qui précèdent invitent, au delà de l'exemple des politiques de formation professionnelle, à une réflexion plus générale sur la place de l'expertise dans la conduite de l'action publique. Cette dernière partie de notre contribution se donne ainsi pour double point de départ que le champ de la formation professionnelle est un analyseur pertinent des transformations en cours dans la gestion territorialisée des politiques publiques et qu'une analyse sectorielle doit se penser en contexte, dans une réinscription plus globale des changements sociaux qu'elle illustre.

*La territorialisation des politiques de formation, miroir de politiques publiques en quête de sens ?*

Les analyses de la territorialisation de l'action publique soulignent une série de recompositions affectant l'action de l'Etat dans le sens d'un enrichissement et d'un repli de son intervention. Enrichissement dans la mesure où il est conduit à s'insérer dans des modes d'action publique sans cesse plus diversifiés et complexes où d'acteur central il est aujourd'hui conduit à composer avec d'autres instances légitimes elles aussi à produire des politiques publiques. Repli parce qu'à l'issue d'une série de démembrements de ses champs d'action, l'Etat semble resserrer son action dans les domaines où se joue directement le maintien de l'équité sociale. L'action publique s'est donc diversifiée, elle a élargi le cercle décisionnaire à des arènes bigarrées où se mêlent avec plus ou moins de bonheur services d'Etat, collectivités territoriales, partenaires sociaux et tiers secteur. Les chercheurs en science politique ont élaboré une gamme pléthorique de concepts pour décrire ces changements (gouvernance, réseaux de politiques publiques, échange politique, néoinstitutionnalisme, etc.). En d'autres termes, le socle de croyance sur lequel reposait le principe d'une administration centralisée des rapports sociaux n'en finit plus de s'effriter : le métarécit de l'Etat moderne est en crise. Le territoire et l'intégration supranationale apparaissent comme autant de réponses à cet effondrement qu'elles contribuent par ailleurs à accélérer. Le recours au territoire s'inscrit ainsi dans une logique de recomposition de l'action publique. Recomposition de niveaux d'intervention donc, mais aussi recomposition des modes d'action publique que le recours à l'expertise illustre. Pour autant, la mobilisation du savoir dans la conduite de l'action publique n'est pas un phénomène récent, elle relève d'un rapport de long terme qui a connu des phases successives et s'est modifié au gré des transformations de l'action publique.

## Figures d'experts

L'analyse du développement de l'expertise auprès des pouvoirs publics en France soulève la question des rapports qu'entretiennent savants et politiques dans le développement de l'Etat moderne et des inflexions récentes introduites par le mouvement de territorialisation de l'action publique.

Savoir et débat public sont fortement entrelacés depuis deux siècles au cœur des mécanismes de construction d'un Etat moderne appuyé sur une légitimité rationnelle-légale. On peut à grands traits distinguer quatre grandes périodes à ce rapport. Une première phase de relations individuées et faiblement institutionnalisées dans l'audition de grands scientifiques par les instances d'Etat (on pensera, par exemple, à la conférence de Gay-Lussac sur les risques du déboisement devant l'Assemblée nationale en 1875<sup>24</sup>). Une seconde phase d'institutionnalisation qui se caractérise par le développement d'une expertise technique formée au sein des grands corps d'Etat (Ecoles Ponts et chaussées, Mines, ENA) et exerçant ses missions au sein de l'administration centrale. Une troisième période s'ouvre avec le développement d'agences publiques chargées de produire du savoir mobilisé par les décideurs publics centraux (DATAR, Plan, INSEE, Céreq, etc.). La dernière période est concomitante du développement de la territorialisation de l'action publique, elle se caractérise par une diversification des formes d'expertise (public/privé, cabinets de consultants et équipes universitaires, etc.). Ces quatre phases ont produit par sédimentation des formes variées d'expertise qui coexistent dans un même espace public.

### L'expertise et les politiques locales entre médiation et légitimation

Des quelques repères diachroniques énoncés ci-dessus, on relève la manière dont ces figures : le scientifique, l'ingénieur et le consultant coïncident avec des modèles de conduite de l'action publique : l'Etat moderne, l'Etat planificateur et l'Etat décentralisé. La dernière phase qui nous intéresse plus particulièrement ici se caractérise par une action publique complexe et diversifiée. La territorialisation de l'action publique se donne à voir comme une approche des problèmes sociaux plus fine que la définition de grands modèles nationaux applicables en tous lieux à l'échelle de l'hexagone. L'incapacité de l'Etat à se départir d'une approche centralisée des rapports sociaux pour mieux embrasser les dynamiques locales différenciées explique pour une large part sa disqualification. L'espace et la population nationale n'apparaissent plus comme les seules catégories pertinentes d'intervention. Le champ de la formation professionnelle est de ce point de vue éclairant. La définition de programmations nationales et univoques pour les politiques d'éducation et de formation est une logique d'action aujourd'hui largement obsolète. Elle cède la place à une approche individualisée et contextualisée des actes pédagogiques ainsi qu'à une construction de l'offre de formation ordonnée selon une plus grande proximité aux marchés locaux du travail.

A une action publique plus diversifiée et multiforme correspond logiquement une demande de connaissance de la réalité sociale plus fine. Cette demande de connaissance et d'expertise se rend à plusieurs motifs. Une raison d'efficacité d'abord puisque la territorialisation des politiques publiques semble bien supportée par un référentiel managérial qui dicte aux territoires une plus grande efficacité que le territoire (national). Une logique technicienne ensuite : en effet, si la crise du métarécit de l'Etat moderne a pour conséquence que la décision publique ne s'impose plus en soi et depuis le centre par la qualité et la vertu des décideurs en charge de gérer l'intérêt public, elle doit être justifiée ex-ante (expertise préalable à la construction de la décision) et ex-post (éva-

---

<sup>24</sup> C. Bonneuil et J.P. Gaudillère " Politique du risque et expertise plurielle : la technoscience au péril de la démocratie" in *Mouvements*, janvier-février 2000, 9-18.

luation) par un avis technique qui atteste la pertinence de l'action. La gouvernance des politiques publiques telle qu'elle émerge de la mise en difficulté de l'État providence et de ses capacités régulatrices entraîne de nouvelles formes de médiation sociales et des pratiques de gouvernement renouvelées qui changent la donne quant à l'information nécessaire à la conduite de l'action publique.

Le besoin d'expertise se fait donc croissant et multiforme. Il nous semble qu'on peut y distinguer deux grandes dimensions.

Une demande technique et sectorielle qui sollicite des activités d'expertise afin d'éclairer le contenu du programme d'action publique. Cette information directement relative au champ d'intervention considéré porte notamment sur les actions et les publics bénéficiaires mais elle porte aussi sur les contextes socio-économiques dans lesquels s'inscrit l'action publique territorialisée. Dans le champ de la formation professionnelle, l'activité d'expertise est régulièrement mise à contribution pour fournir des éléments d'information sur la nature des actions conduites ou à conduire. On peut citer, à titre d'exemples, les interventions techniques du Céreq auprès de Conseils régionaux pour évaluer certains types de dispositifs ou relater les expériences observées dans d'autres espaces régionaux. De la même manière, l'intérêt des décideurs locaux pour les enquêtes d'insertion générationnelles du Céreq (Génération 92 et 98) et la demande d'extensions régionales de cette enquête nationale témoignent d'une demande d'information sur le cheminement et le devenir des bénéficiaires des actions de formation. De même, la demande de connaissance sur les besoins locaux et l'offre de formation souligne la prise en compte des bénéficiaires des politiques de formation que sont les organismes de formation et les marchés locaux du travail. En d'autres termes, on peut analyser certaines modalités les plus contemporaines de construction des orientations des politiques de formation professionnelle comme s'adressant prioritairement à un marché de la formation local qui se structure comme un secteur d'activité et dont les bénéficiaires seraient *in fine* les entreprises, et en second lieu les individus.

A côté de cette information technique/sectorielle se développe de manière plus marginale mais avec une insistance notable, une demande d'expertise procédurale/politique. Ce deuxième champ d'intervention de l'expertise est relatif non plus au contenu de l'action publique mais à sa forme. La sollicitation porte alors sur le mode de fabrication des politiques publiques et la manière d'améliorer l'efficacité dans la construction des politiques. A titre d'exemple sur ce registre, on évoquera l'accompagnement dans la mise en place de structures et de procédures d'évaluation. Cette deuxième forme d'intervention décentre l'activité de l'expert en ce qu'elle délaisse une mise à contribution fondée sur la connaissance technique pour l'engager plus directement dans une assistance politique aux décideurs. En d'autres termes, on peut considérer que derrière une intervention de nature procédurale, il conviendrait de discerner une série de normes implicites, secondaires, qui façonnent le sens même des politiques publiques. Pour illustrer ce propos, on pourrait soutenir qu'au delà d'une action d'assistance à la construction de modalités partenariales d'évaluation, un modèle normatif aux termes duquel seule une évaluation pluraliste est porteuse de sens pour l'action publique est proposé, par l'expert, aux acteurs de la scène politique. Dans ce dernier cas, les possibilités d'une instrumentalisation de la connaissance procédurale de l'expert et son immixtion dans les jeux politiques est plus forte. La posture d'une neutralité scientifique est, dans ce type d'expertise, plus délicate à maintenir et s'oriente davantage vers une fonction de médiation quand ce n'est pas de régulation des échanges politiques locaux.

Si la demande d'expertise locale s'est fortement développée en accompagnement de la territorialisation des politiques sociales et singulièrement des politiques de formation,

il faut aussi noter une multiplication des lieux d'expertise. Ainsi qu'on l'a évoqué précédemment dans cette contribution, les organismes producteurs/consommateurs d'expertise sont multiples. Dans le champ de la formation, au delà du cas des OREF déjà abordé plus haut, il faut mentionner de ce point de vue les différents services d'étude des administrations (DRTEFP, Rectorat, Préfecture) et agences déconcentrées (ANPE, AFPA), les structures consultatives et notamment le CESR et les différents observatoires portés par les milieux professionnels (branches, universités). Autant d'acteurs qui développent ou mobilisent de l'expertise sur la relation formation-emploi. Les difficultés tiennent ainsi de moins en moins à la carence d'information et d'expertise qu'à la profusion et la nécessité d'articuler ces différentes sources. En effet, les constats portés depuis les deux phases d'évaluation de la loi quinquennale comme depuis la pratique quotidienne de la recherche dans ce champ montrent bien la faible articulation quant ce n'est pas la redondance des diverses activités d'expertise. La conjonction d'une demande croissante d'information fine sur les territoires, les dispositifs d'action et les bénéficiaires pour soutenir une action publique protéiforme construite dans le cadre d'une gouvernance locale trouve aujourd'hui une limite dans la coordination des expertises dispersées. Certes, cette dispersion traduit l'état des relations interinstitutionnelles dans un espace régional donné et se différencie donc au gré des configurations locales évoquées précédemment. Elle traduit aussi nettement les silences de la décentralisation en ce qu'elle transfère des compétences en bloc qui laissent persister des marges<sup>25</sup> dont relève la production d'information sur le système régional de formation. Comme nous avons pu l'observer précédemment dans le champ des politiques d'accueil, d'information et d'orientation, ce silence se traduit par des pratiques relevant le plus souvent de la concurrence interinstitutionnelle et de l'inductivité.

#### 4. CONCLUSION

La demande d'expertise relative à l'action publique territoriale auprès des organismes publics est donc aujourd'hui forte. Elle relève pour les collectivités locales de la nécessité d'asseoir leur position et leur légitimité institutionnelle dans le cadre des compétences qui leur sont transférées. Elle relève pour les services d'Etat de la nécessité d'affirmer sa mission intégratrice, sa fonction de garant de l'égalité d'accès aux politiques sociales et son rôle, au fond, dans le maintien du lien social par une meilleure adaptation de son action aux réalités sur lesquelles il agit. Pour autant le développement de l'expertise, s'il est potentiellement porteur de sens et d'un "regard désenchanté" sur l'action publique, n'en recèle pas moins un certain nombre de dangers possibles. On en mentionnera ici deux principaux.

Le premier est celui d'une surestimation de la place de la connaissance dans les processus de décision. Aussi centrale que puisse être la fonction légitimatrice de l'expertise<sup>26</sup>, elle ne doit pas masquer le fait que la prise de décision relève de processus dont elle n'est qu'une partie le plus souvent congrue. L'affichage qui est régulièrement fait de l'apport du savant à la décision relève largement d'un effet de communication politique et de la nécessité d'apporter une caution scientifique à l'action publique. De là à dire que la connaissance éclaire la décision, il y a un large fossé relevant plus du symbolique que de la réalité pratique. Les différents modèles d'analyse de la prise de décision ne réservent d'ailleurs à l'information qu'une faible part d'influence. La décision politique, comme la mise sur agenda d'un problème, doit se comprendre en contexte. Le

---

<sup>25</sup> Berthet, T., Gayraud, L., "Gouverner l'action publique aux marges : le cas des fonctions d'accueil, d'information et d'orientation" Communication au colloque La décentralisation de la formation professionnelle en France, Grenoble, octobre 2001.

<sup>26</sup> Richard, A., Berthet, T., *op. cit.*

modèle de la poubelle de March et Olsen<sup>27</sup> illustre fort heureusement la manière dont la décision émerge d'une configuration particulière, historiquement et institutionnellement située, qui voit une conjonction favorable de moyens, de personnes et de problèmes politiques. De la même manière les analyses en terme de fenêtre d'opportunité politique (policy window) font bien ressortir la dimension conjoncturelle de la décision politique qui, toute éclairée qu'elle puisse être, doit se rendre à une conjoncture politique opportune. Il faut ainsi bien se prémunir de survaloriser l'impact du savoir dans la décision. Cette nécessaire humilité du chercheur-expert devrait l'amener à une vigilance plus grande sur les fonctions symboliques de l'expertise (caution, légitimation, instrumentalisation). En effet, s'il apparaît que la fonction d'aide à la décision de l'expertise semble moins structurante qu'on ne la présente en général, il ne faut pas pour autant en sous-estimer les portées symboliques et pratiques dans la médiation entre acteurs et la légitimation des positions institutionnelles. La maîtrise de l'information constitue ainsi une ressource stratégique importante dans un système de gouvernance de l'action publique. Elle permet à un acteur de s'affirmer dans une série de jeux interinstitutionnels complexes où ceux qui réduisent l'incertitude par la connaissance marquent des points et se positionnent avantageusement sur la scène décisionnelle. C'est le cas par exemple des Régions et de l'Union Européenne qui trouvent, par la maîtrise ou la contribution à la construction de certains savoirs, le moyen de s'insérer dans un système politico-administratif dont ils sont les plus récentes instances. A ce propos le développement des procédures d'évaluation représente, au delà d'un apport concrètement faible à la décision publique, une opportunité pour les acteurs périphériques de légitimer une posture, d'exister dans le jeu<sup>28</sup>.

La deuxième difficulté que pose le recours de plus en plus fréquent à l'expertise dans la conduite de l'action publique est celle du scientisme. De notre point de vue, le savoir accumulé par la recherche publique telle que mise à contribution dans l'expertise est un point de vue sur la réalité. Cette affirmation constructiviste est, en général, aujourd'hui pleinement assumée dans le champ de la recherche en sciences sociales. Pour autant, dans une optique de relation avec les décideurs publics et leurs "partenaires", ce point de vue est le plus souvent pris pour LA réalité. Le point de vue des chercheurs est basé sur une construction de l'objet qu'ils observent, une abstraction heuristique de la réalité destinée à sa compréhension. Pour les commanditaires, il est généralement identifié à une vérité intangible. Dans le travail de "désenchantement du monde" que le scientifique est censé opérer, il est sans doute nécessaire de commencer par désenchanter son travail comme étant un construit social et non la vérité. Certes, cette revendication relativiste mine la posture de l'expert et la portée symbolique de sa contribution, mais elle peut avoir pour vertu d'éviter un pilotage de l'action publique fondé davantage sur une défiance envers la connaissance que sur la pleine responsabilité des acteurs politiques. Relativiser la nature du savoir dans l'expertise a ainsi un double effet de réduction de la portée symbolique de la connaissance et de responsabilisation accrue des décideurs publics. C'est probablement à cette condition que la connaissance peut constituer un outil de développement de la démocratie efficace.

---

<sup>27</sup> March, J.G, Olsen, J.P., "The garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, 1972.

<sup>28</sup> T. Berthet, "Evaluation, recherche et relégitimation des politiques publiques dans un contexte postmoderne", *Communication au colloque annuel de la Société Française d'Evaluation*, Rennes, juin 2000

## **Offre régionale de formation professionnelle et configurations d'acteurs**

### ***Vers l'émergence d'une régulation conjointe ?***

**Eric VERDIER, LEST**

#### **INTRODUCTION**

Au regard de l'idéal-type wébérien de la bureaucratie fondée sur une légitimité légale rationnelle, l'Education Nationale pouvait être vue comme une sorte de modèle : accumulant les compétences en son sein avec le développement de corps et d'administration experts (Inspections générales et, dans le domaine de la formation professionnelle, secrétariat général des commissions professionnelles consultatives), soumise à un contrôle très limité du politique, plaçant l'individu dans une dépendance croissante à son endroit au fur et à mesure que s'allongeait la nécessité de poursuivre ses études, bénéficiant d'une croyance sociétale établie sur le bien fondé de son développement ..., cette administration développait par excellence « une régulation de contrôle centralisée et rationalisée » (Reynaud, 1989). La conjonction d'une complexité croissante du fonctionnement de la « machine », de la montée du chômage d'insertion des jeunes, y compris à des niveaux relativement élevés de formation, et du développement d'autres modalités de formation (apprentissage et différents dispositifs post-scolaire tels que les contrats de qualification) ont progressivement justifié des formes d'organisation plus ouvertes sur l'environnement social et économique, par l'entremise de la décentralisation en particulier (Méhaut, Richard, Romani, 1997).

Dans l'immédiat, ne doit-on pas parler d'"anarchie organisée" (March 1991), c'est à dire d'une organisation caractérisée par des préférences incertaines (élever les niveaux de formation et/ou revaloriser les formations professionnelles et technologique), une technologie floue (voir l'inachèvement des Plans régionaux et une faible opérationnalisation des contrats d'objectifs conclus avec les branches) et une participation fluctuante des acteurs, du fait notamment d'une relative inconsistance des partenaires sociaux au niveau régional (Casella, Freyssinet 1998) ? De fait, l'action publique régionale est plus la résultante de l'agrégation de logiques juxtaposées de différents appareils régionaux de formation que le résultat identifiable et imputable de choix ou simplement d'options régionales (Lamanthe, Verdier 1999).

Néanmoins, les Régions, où les procédures ont engendré des processus de coopération, sont parvenues à instrumenter de nouvelles politiques dont l'efficacité reste à tester. Plus globalement, cette incomplétude de la décentralisation n'est-elle pas la mar-

que d'un processus d'apprentissage qui se poursuit (Lorrain 1993) et illustre le fait que la transformation globale des règles du jeu n'est jamais le produit d'une volonté mais le résultat d'ajustements mutuels, permanents et multiples entre des groupes d'acteurs qui ont pourtant des intérêts contradictoires (Nay 1997). La " path dependency " à la française, qui fait de l'éducation nationale un secteur particulier, doté d'une force et d'une légitimité hors du commun (Verdier 1996), demeure certes très structurante pour l'action publique en matière de formation mais elle n'empêchera probablement pas des bifurcations institutionnelles originales dans certaines régions.

Ce papier se propose d'explorer ce dernier point en mettant l'accent sur la capacité régionale à construire des règles partagées en matière de formation professionnelle des jeunes. Elle fait ressortir l'émergence ou les limites d'une « régulation conjointe »<sup>29</sup> entre les parties prenantes de la formation des jeunes. Il s'appuie pour l'essentiel sur un rapport (Bel, Gérard-Varet, Verdier, 1998) réalisé dans le cadre de la seconde évaluation des politiques régionales de formation professionnelle.

Trois registres doivent être examinés pour identifier et évaluer cette éventuelle régulation conjointe (voir Lamanthe, Verdier, 1999) : les configurations d'acteurs, les procédures, les référents de l'action (cf. encadré ci-dessous).

Encadré : Modalités d'analyse des politiques régionales de formation

### Trois dimensions

. *La configuration des acteurs institutionnels* engagés dans le processus de décentralisation de la formation professionnelle des jeunes. Cette dernière, selon une acception proche de celle proposée par Elias (1995), s'appuie sur la coordination d'un ensemble particulièrement complexe d'acteurs individuels et collectifs. Ceux-ci se caractérisent notamment par la diversité de leur statut (privé/public) et de leur espace de référence (national/régional/local).

. *Les procédures*, qui devaient en principe tenir une place importante. La loi prévoit en effet que le PRDF est censé organiser la construction d'une offre de formation plus " cohérente ". Cet instrument s'inscrit dans un ensemble déjà bien fourni de dispositifs (schémas prévisionnels, contrats d'objectifs, contrats de plan, projet académique) appelé à être réordonné et complété par de nouvelles procédures de consultation des partenaires économiques et sociaux régionaux.

. *Les référents de l'action* de chacun des protagonistes de la décentralisation. Plus précisément, quelles sont les conceptions de la formation professionnelle et de l'insertion des jeunes développées par les partenaires notamment dans le cadre des procédures formalisées comme le PRDF?

Le recul manque pour que l'analyse des relations entre « grands acteurs » de la formation professionnelle des jeunes autorise des conclusions tranchées. L'hétérogénéité des trajectoires institutionnelles est frappante, que ce soit sous l'effet de contextes par-

<sup>29</sup> Reprenant en cela Reynaud et Reynaud (1994), on dira que la régulation conjointe crée un ensemble de règles acceptables par les parties prenantes, soit parce qu'elles combinent harmonieusement régulation de contrôle et régulation autonome, soit – ce qui est plus fréquent – parce qu'elles arbitrent de manière acceptable sur les points où les parties s'opposent.

ticuliers ou l'expression de stades différents d'engagement politique des autorités régionales dans la régulation de l'offre de formation. Il reste que derrière cette diversité quelques tendances générales se font jour.

## **1. LES MODALITES DE REGULATION DE LA FORMATION DES JEUNES : DE TRES FORTS CONTRASTES SELON LES DISPOSITIFS ET LES REGIONS**

En dépit de tentatives pour transcender les frontières, les modes de régulation des différentes filières se distinguent les uns des autres selon qu'il s'agit de la formation professionnelle initiale (sous-statut scolaire ou en apprentissage) et de la formation continue des jeunes.

En matière de formation initiale sous statut scolaire, le point clé est celui des décisions d'ouverture (et de fermeture) des sections. Le modèle dominant des années quatre-vingt, où le Conseil Régional entérinait les initiatives d'un (de) Rectorat(s) autonome(s) subsiste dans quelques régions, mais tend à s'effacer au profit d'un modèle de régulation conjointe, lui même susceptible de recouvrir des formes variables. L'Education Nationale semble bien marquée, depuis la loi quinquennale, par l'obligation d'argumenter et de légitimer auprès du Conseil Régional, en termes d'insertion notamment, les ouvertures et transformations de sections de formation professionnelle. Par ailleurs, l'affirmation d'une régulation autonome par la Région de l'autre secteur de la formation professionnelle initiale - celui de l'apprentissage - apparaît d'autant plus forte que la régulation conjointe de la formation initiale scolaire marque le pas. Il est vrai que sur ce plan d'autres facteurs peuvent intervenir, au premier rang desquels le poids des branches professionnelles.

La diversité est plus grande encore lorsque l'on passe à la formation professionnelle continue. De fait, alors que certaines régions ont, dès l'origine, opté pour le transfert de compétences en matière de pré-qualification, d'autres n'en étaient encore qu'aux prologomènes. De façon générale les maturations institutionnelles en restent à des stades variables, signifiant par là que les rythmes de l'apprentissage organisationnel et institutionnel sont très variables. Par ailleurs, s'agissant du pilotage des initiatives s'esquisse ici un conflit de légitimité entre les Régions et la DRTEFP. Au centre du débat : la sélection des publics.

### **1.1. La formation initiale sous statut scolaire : vers un partage des responsabilités ?**

La régulation de l'offre de formation nécessite de tenir compte à la fois des exigences d'une gestion rationnelle des établissements, des compromis entre une logique de développement de pôles de compétence et celle de recherche d'équilibres dans l'aménagement du territoire. De tels compromis peuvent être difficiles à établir et les contraintes de la gestion des établissements se révèlent lourdes. On ne s'étonnera pas que quand elle se met en place, la régulation conjointe s'accompagne de tensions. Rectorat et Conseil régional peuvent diverger dans leurs référents et priorités entre ces différentes logiques. Par exemple, En outre, l'implication réelle de la Région dans les décisions d'ouverture et de fermeture de sections dans les lycées repose en général sur la mobilisation des avis des milieux professionnels, sorte de contrepoint aux capacités d'expertise qui souvent restent polarisées dans les rectorats.

Les modalités de régulation sont de trois types : une régulation conjointe relevant d'une construction politique, une seconde régulation conjointe s'appuyant sur des outils techniques et enfin une régulation autonome qui n'est pas exempt d'accord informels.

Une construction " politique " de la régulation conjointe

Les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur s'écartent des situations précédentes de deux manières, du fait d'abord de la présence sur le territoire régional de deux Rectorats, du fait ensuite de référentiels politiques chaque fois très marqués au niveau régional : l'économie sociale de marché en Rhône-Alpes, l'économie libérale en Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

En Rhône-Alpes, chacun des deux rectorats a entamé, depuis 1997, un plan académique visant à inscrire une offre de parcours diversifiés dans une logique de filières professionnelles, le tout à partir d'un important travail prévisionnel. Les procédures habituelles d'appel d'offres auprès des établissements pour la carte scolaire sont gelées (ce que l'évolution démographique justifie par ailleurs). Calée sur des schémas nationaux antérieurs au PRDF, la DRAF a continué de fonctionner selon une logique autonome, ce que l'on comprend sachant que la région représente 25 % des flux nationaux de ce domaine professionnel. En revanche, une concertation générale a été organisée par la Région elle-même en s'appuyant sur deux instances : la Conférence Régionale de Concertation (CRC) et le Comité Technique. La Conférence Régionale de Concertation réunit deux fois par an depuis 1991 les trois grands acteurs de la formation professionnelle, à savoir l'Etat (Rectorats et DRAF), la Région et les professions. Le Comité Technique réunit de son côté, sur une base mensuelle, avec des représentants des branches professionnelles, des responsables des services chargés de la formation : trois directions du Conseil Régional (formations initiales et continues et enseignement supérieur), les services des Rectorats (SAIO, DAET, DAFCO) ainsi que les autres services de l'Etat (DRTEFP, SGAR) et l'OREFRA. Cette procédure a permis d'établir des conventions annuelles d'application du PRDF de plus en plus précises, fournissant la base de prévisions d'ouvertures et de fermetures de sections sur un horizon d'un an.

La progression de la formation professionnelle en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, supérieure à ce qu'elle est dans le reste de la France surtout pour la formation sous statut scolaire (5,6 % pour la voie scolaire contre 2 % au niveau métropolitain entre 1993 et 1996, 38,1 % contre 37,9 % pour l'apprentissage) s'explique en partie par des tendances générales (la forte progression des effectifs du second degré dans cette région, de 7,5 % contre 4 % entre 1985 et 1994), en partie aussi par une donnée d'origine : le caractère dominant de la formation générale et la faiblesse de la formation professionnelle initiale, surtout dans les spécialités industrielles (42 % pour les CAP contre 62 % en France). PACA est ainsi au 22ème rang en France en terme du nombre de spécialités offertes. Il n'en reste pas moins que sur l'ensemble de la décennie, le Conseil Régional a mis en œuvre une politique constante de développement de l'apprentissage, notamment en référence à la régulation partiellement marchande qu'impulse cette filière, au point qu'aujourd'hui, PACA est la première région pour le nombre d'apprentis par habitant. Ce développement permet au Conseil Régional de discuter les propositions des rectorats en matière d'ouverture de sections dans les lycées sur le critère prééminent des taux de remplissage, compte tenu de l'offre en matière d'apprentissage.

Sur cette base, les deux Rectorats conduisent en matière de formation sous statut scolaire deux politiques différentes. A Aix-en-Provence, on privilégie le niveau V, avec un problème structurel de déficit de places (1,5 demande pour une place, 3.500 élèves

restent non affectés, malgré une augmentation de 4 400 places). Le niveau de l'établissement et le critère des taux de remplissage sont prépondérants, les pressions d'élus locaux, croisées avec la demande des professions jouant des rôles non négligeables. La recherche d'une meilleure coordination avec les branches, au niveau des bassins, s'est fait jour récemment. En revanche, il n'est fait état, à ce jour, d'aucun projet de pôle de compétences.

Dans le cas de l'Académie de Nice, où les demandes économiques et sociales sont mieux prises en considération au niveau des bassins de formation, les niveaux II et IV sont privilégiés (58 ouvertures) au détriment du niveau V sur lequel se concentrent les fermetures. Les actions des deux rectorats, essentiellement dans le secteur scolaire, sont conduites de manière coordonnée avec celle de la Région, laquelle a mis tout son poids sur l'apprentissage. Depuis 1998 une procédure d'instruction commune des dossiers de la formation professionnelle initiale (statut scolaire et apprentissage) est en place, en même temps que s'affirme le rôle de l'OREF comme "lieu partenarial de diagnostic partagé et d'aide à la décision". Il est vrai que le principe d'une non-concurrence est d'autant plus facile à respecter que les effectifs sont en plus forte croissance dans les deux voies de formation.

### *Une construction "technicienne" de la régulation conjointe*

D'autres régions - Aquitaine, Limousin - illustrent le passage, depuis 1996, à une régulation conjointe. Le passage s'effectue en Aquitaine, sous l'égide du Conseil Régional et de son service technique l'AREPA (une évolution similaire ayant lieu pour les formations agricoles avec la DRAF). La procédure, extrêmement formalisée, se déroule en deux temps : une phase de présélection des demandes des lycées à partir de cinq critères suivie d'une phase de sélection s'appuyant sur les recommandations des Groupes de Formation Emploi" constituées dans le cadre d'Argos, et faisant appel à de nouveaux critères. Au stade de la présélection on s'appuie sur un principe de non-concurrence, en prenant en compte l'avis de la branche ou de la profession concernée, "l'équilibre" du bassin de formation considéré, la rareté des formations sur la carte nationale et l'évolution récente de la carte du lycée demandeur. La sélection fait intervenir une appréciation du potentiel de formation de l'établissement et des établissements avoisinants, la qualité des liens avec le tissu économique, les prévisions d'implantation de sections et les conséquences en matière de personnel enseignant. Au total depuis 1996 les ouvertures ont été plus nombreuses que les fermetures, l'essentiel des capacités supplémentaires étant créés (aux 2/3) au niveau IV (baccalauréat professionnel). Parallèlement s'esquisse particulièrement en zone rurale, une logique de pôles de compétence.

En Limousin, à la différence de l'Aquitaine, la mise en oeuvre de la régulation conjointe a lieu sous l'égide du Rectorat (symétriquement pour l'enseignement agricole, c'est la DRAF qui a l'initiative des propositions transmises à la Région). Pratiquement, l'Éducation Nationale organise le partenariat avec la Région en tenant compte des demandes des professionnels (éventuellement hors contrats objectifs). Mobilisant ses propres capacités d'expertise, le Rectorat instruit les demandes des établissements, consulte la Région et met en place la programmation de manière conventionnelle, les ouvertures de section devant être justifiées au regard de perspectives de marchés. Ainsi, l'adéquation à l'emploi devient, avec les critères politiques locaux, un critère central d'appréciation du Rectorat.

## Régulation autonome versus ajustements informels

Certaines régions relèvent encore de l'ancien modèle de régulation. Il en va ainsi de Nord-Pas-de-Calais où le Rectorat mène une politique largement autonome. En l'absence de convention la Région dispose de peu de marge dans l'instruction contradictoire de projets d'ouverture et de fermeture de sections des lycées et ne fait qu'abonder financièrement les actions de rattrapage. Pour autant, le Conseil Régional ne reste pas totalement en retrait. Son influence s'est ainsi traduite par la création des lycées polytechniques intégrant, dans une perspective de pôles de compétence, diverses modalités de formation (technologiques, professionnelles et générales) et différents niveaux d'une même filière professionnelle (du CAP au BTS). La progression des effectifs dans le cycle professionnel (+ 4,8 % depuis 1993) en contrepoint d'une diminution dans la filière générale (- 1,3 % depuis 1993) pourrait contribuer à terme au renforcement du rôle du Conseil Régional.

La région Pays-de-Loire illustre une situation et des tendances comparables. On y constate une nette croissance des effectifs dans la voie professionnelle et un déclin de la voie scolaire (dont presque la moitié relève du secteur privé), en même temps qu'une forte autonomie de l'action du Rectorat, en l'espèce régulateur de la concurrence public-privé, rencontre une action volontariste du Conseil Régional cherchant à remédier, par la promotion de pôles de compétences, à un trop grand émiettement des formations professionnelles. De nouveau, le Conseil Régional ne s'est pas emparé ici de la fonction de coordination. En revanche, la faiblesse de la régulation conjointe est compensée par de multiples régulations informelles fondées sur des confiances réciproques. Celles-ci expliquent des actions significatives, telles la mise en œuvre de l'article 54 pour instaurer des passerelles entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel au profit de jeunes en situation d'échec scolaire, ou la relance de CAP en formation scolaire permettant de contrebalancer une trop forte attractivité des filières d'apprentissage.

La Martinique relève d'une situation semblable à celle des deux régions précédentes, bien que l'origine en soit différente. Jusqu'en 1995 une politique de "rattrapage" est développée en toute indépendance par le Rectorat. Depuis 1995 il s'agit pour l'Education Nationale, de lutter contre l'échec scolaire et les sorties sans qualification, ce qui se traduit par le développement de l'enseignement professionnel et la relance des CAP. Plus récemment, depuis 1997-1998, les services du Conseil Régional sont associés à l'instruction des dossiers, mais d'une manière qui reste limitée, en particulier du fait du manque de qualité des argumentaires avancés au niveau des établissements.

### 1.2. L'apprentissage : la tentation de la régulation autonome

L'apprentissage a bénéficié des effets d'une volonté nationale visant à favoriser le poids de cette filière de formation et à en diversifier les niveaux. Les Régions, dans leur quasi-totalité, ont fait en même temps du développement de l'apprentissage un objectif prioritaire, recourant pour cela à des instruments divers : création de nouveaux CFA et de nouvelles sections d'apprentis, actions qualitatives sur les taux de rupture des contrats... En fait, l'autonomisation de la régulation des Régions dans le secteur de l'apprentissage apparaît d'autant plus marquée que la régulation de la formation professionnelle sous statut scolaire apparaît de son côté moins avancée.

## Affirmation de ses compétences et recours à la régulation de contrôle

En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le rééquilibrage de l'offre de formation professionnelle initiale au profit de l'apprentissage (7.000 entre 1993 et 1996 pour 23.000 sous statut scolaire) est le fruit d'une politique volontariste du Conseil Régional. La région PACA est ainsi aujourd'hui la première en France pour le nombre d'apprentis par habitant, avec un développement particulièrement rapide des apprentis de niveau IV et plus. L'instruction est conduite par le Service académique d'inspection de l'apprentissage (SAIA), les demandes étant envoyées pour avis aux branches. Des critères explicites sont utilisés : ouverture d'une section avec un minimum de douze apprentis et fermeture dès que l'effectif descend en dessous de cinq. Tableaux de bord, bourse régionale de l'apprentissage, politique de qualité et promotion de pôles d'excellence témoignent d'une instrumentation avancée. Ajoutons que quatre CFA de branches ont été créés, bien que les CFA interprofessionnels continuent de prédominer.

La région Corse fournit un autre exemple intéressant de situation où l'apprentissage apparaît comme un instrument privilégié des autorités régionales. Ces effectifs en apprentissage, essentiellement de niveau V, sont passés de 777 en 1992-1993 à 1205 en 1997-1998, un plafond quantitatif semblant atteint qui impose dorénavant une politique de qualité en cours de discussion. Le pilotage est conduit par la Région dans le cadre d'une cellule formée de deux directeurs de CFA et d'un représentant d'un service. Les critères mis en avant sont la cohérence (éviter des doublons en matière d'équipement), la capacité d'accueil et la qualité de l'insertion. En revanche la coordination avec l'Education Nationale est fortement sujette à caution : pour les directeurs de CFA, cette coordination est inexistante et la filière de l'apprentissage doit lutter contre les stigmates qui selon eux, sont placés sur les jeunes qui souhaiteraient s'engager dans cette direction.

Dans les deux cas, l'expérience aidant et les langages communs se renforçant – particulièrement en PACA grâce au travail de l'OREF -, une évolution s'est faite jour conduisant d'une régulation de contrôle à une régulation conjointe. Cette voie avait déjà été suivie par certaines régions.

### **Modulations dans la régulation conjointe**

Pour les deux régions Aquitaine et Limousin, où s'esquisse une régulation conjointe de l'offre de formation, le souci d'une forte cohérence avec les formations scolaires l'emporte. En Aquitaine l'instrumentation de la carte des formations sous statut scolaire et de l'apprentissage est commune. Le nombre d'apprentis a augmenté fortement, passant de 11.200 en 1994 à 13.500 en 1997 et 15.000 en 1998, le tiers des créations de 1997 concernant les niveaux IV et plus. Engageant une politique de qualité, le Conseil Régional a proposé aux CFA de conclure des contrats. Il est vrai que la méfiance de ces derniers a limité à cinq le nombre de contrats signés à ce jour. En Limousin, la Région engage une politique qualitative (formation de tuteurs, de maîtres d'apprentissage ...) plus que quantitative (la progression des effectifs d'apprentis de 14,8 % entre 1990 et 1997 est faible). Ainsi la volonté de rationaliser l'offre paraît l'emporter sur tout autre critère.

Les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur sont marquées par des croisances ou des niveaux exceptionnels des effectifs en apprentissage, fruits de volontés politiques explicitement affirmées ; pour autant, elles ne sont pas exclusives d'une régulation conjointe, très largement développée en Rhône Alpes, plus progressive en PACA. En Rhône-Alpes, la croissance de l'apprentissage (de 45.5 % entre 1993-1996,

avec un léger ralentissement depuis) compense la baisse des effectifs scolarisés des lycées et s'accompagne d'un rééquilibrage au profit de l'industrie (50 % du flux contre 20 % seulement au début de la décennie) et d'une modification de son image sociale (développement dans le supérieur). Les UFA restent minoritaires mais occupent une place croissante dans le dispositif (13 % en 1997 contre 9.4 % en 1995). Simultanément, au sein du Conseil Régional, la gestion des filières a été transférée de la direction de la formation professionnelle (continue) et de l'apprentissage à une nouvelle direction des formations initiales. Les CFA sont évalués tous les cinq ans dans le cadre de "contrats de progrès" conclus avec les chambres consulaires, l'avis du DAET étant requis pour l'ouverture de toute section d'apprentis.

Un apprentissage qui reste " secondaire "

En région Nord-Pas-de-Calais, la très forte croissance de l'apprentissage entre 1993 et 1997 (+ 63,3 %) ne doit pas masquer le fait qu'il s'agit de formations qui, compte tenu de la prédominance des lycées professionnels, restent secondaires et cantonné pour l'essentiel au niveau V. Le Conseil Régional, pris entre les réticences de l'Education Nationale et un secteur privé largement autonome, reste ici largement en retrait. Il a toutefois mis en place une procédure de sélection intégrant des critères économiques et sectoriels.

La région Martinique offre une image largement différente. Le référent scolaire y est prédominant et le nombre d'apprentis décline entre 1995 et 1997, passant de 1638 à 1341. Les CFA, entièrement dépendants de crédits régionaux, se sont dégradés jusqu'en 1992. Le taux de rupture est élevé (près du quart), reflet à la fois de la faiblesse du tissu économique et de la mauvaise qualité de la formation.

### **1.3. La formation professionnelle continue des jeunes**

La formation professionnelle continue a été abordée par les Régions selon des modalités extrêmement diverses, tenant aux conditions dans lesquelles ont été réalisés le transfert de compétences en matière de qualification et plus encore, la mise en œuvre de l'éventuelle délégation relative à la pré-qualification des jeunes. Apparaissent dans le même temps des tensions avec le service public de l'emploi, dont l'origine peut être double, sans que le lien de cause à effet soit systématique :

- La fusion des programmes de formation jeunes et adultes qui remettant en cause le traditionnel découplage, permet à la Région d'affirmer et d'afficher ses nouvelles prérogatives.
- L'objectif poursuivi par nombre de Régions consistant à sélectionner les jeunes bénéficiaires des services qu'ils financent.

#### **Diversité des partenariats Région-Services de l'Etat**

La Région Rhône Alpes offre le cas typique d'un transfert où la continuité technique n'est pas exempte de l'affirmation d'une politique originale. Le Conseil Régional a opté pour un transfert complet de compétences, y compris la préqualification, dès 1994. Il a conservé le dispositif antérieur qu'il a cherché à inscrire plus directement dans sa politique d'ensemble tout en préservant un cadre partenarial. Dans le cadre d'une convention d'appui technique conclue en 1994, les coordonnateurs emploi-formation conti-

nuent à travailler sous le label Etat mais pour le compte de la Région. Celle-ci a organisé une véritable direction en embauchant deux coordonnateurs emploi-formation, dix attachés territoriaux (dont huit anciens coordonnateurs). Les Comités d'orientation locaux (COL), qui jouent un rôle déterminant pour prendre en compte les besoins des PME ont pour but de repérer les spécificités locales : il y a des appels d'offre COL par COL. Prévaut ici une régulation conjointe au travers de la mise en place du "plan d'accès à une première expérience professionnelle" (PAPEP). Résultant de la volonté commune de la Région, de l'Etat, de l'ANPE et de la COPIRE, le PAPEP vise à organiser la "sortie du CFI" en proposant à chaque jeune un accompagnement individualisé en entreprise avec le concours d'un tuteur. Il s'agit de briser la spirale "sans expérience- pas d'emploi , sans emploi-pas d'expérience".

La Région Pays de Loire a pris en charge la préqualification le 1<sup>er</sup> janvier 1996 ; plus généralement, les transferts Etat/Conseil régional se sont effectués dans le cadre d'une relation de confiance mutuelle. Comme dans le cas précédent, le Conseil régional ne manque pas d'afficher clairement ses ambitions quant au pilotage, d'une part avec l'embauche de cinq chargés de mission départementaux qui animent un réseau de douze missions locales et de dix-sept Paio, d'autre part avec l'affirmation d'un référent de base élargi, puisqu'il est censé concerner également l'aide aux jeunes en difficulté. Un nouveau dispositif a été mis en place - le programme d'actions préparatoires et d'initiatives locales (PAPIL) - construit sur une base locale afin de mobiliser les acteurs de l'insertion. Le Papil est fortement découplé des actions qualifiantes PRFQ ; il s'adresse aux jeunes et aux adultes, avec sélection à l'entrée par l'organisme de formation. Néanmoins, la grande majorité des bénéficiaires est au moins de niveau V et tout se passe comme si de facto, le Conseil Régional considérait que la prise en charge des jeunes les plus en difficulté incombe à l'Etat. Il a toutefois été instauré en 1996 un "Contrat Formation Jeunes-Région" qui cherche à instaurer une passerelle entre PAPIL et PRFQ (plan régional des formations qualifiantes). L'instruction technique et pédagogique est laissée aux services les plus concernés (DAFCO, DRTEFP, DRASS, DRAF ...). Un travail important de coordination est réalisé entre le service académique de validation des acquis et les services régionaux. Subsistent des tensions en matière de programmation entre un objectif de court terme défini en terme d'insertion et une logique de moyen terme visant au développement des qualifications. Elle se traduit par une opposition entre une construction par secteur professionnel (seuls cinq d'entre eux sont concernés à ce stade), en terme de "groupes formation emploi" et une définition sur une base géographique pour ce qui en est du PAPIL.

En Limousin, la formation professionnelle continue consiste d'abord en une procédure de réorientation des jeunes bacheliers en échec dans l'enseignement supérieur. Elle comporte à l'initiative de la Région la mise en place de modules d'orientation, le Rectorat étant associé à la démarche. Un programme similaire est proposé aux futurs diplômés du supérieur afin d'endiguer leur exode. Une convention a été établie pour les jeunes sortis depuis moins d'un an. Une priorité est donnée aux "publics en grande difficulté". On relève par ailleurs la mise en place de huit plates formes insertion-mobilisation

### **Maintien d'une prééminence des services de l'Etat**

La Région Nord-Pas de Calais a opté pour la délégation de compétences en matière de préqualification à compter du 1/1/1997. Confronté à une diminution du nombre de stagiaires et à une augmentation des durées le Conseil régional peine à exercer une influence sur la DRTEFP. L'enjeu en est pourtant l'accès à la qualification des jeunes en difficulté. Antérieurement, le transfert du CFI s'était effectué "à l'identique", l'acte

majeur de la Région consistant à placer les programmes correspondant à cette responsabilité au sein de ceux destinés aux " demandeurs d'emploi ", avec application du délai de carence d'un an entre formation initiale et formation continue. Cette politique est en voie de " territorialisation " .

Il n'y avait pas vraiment, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de politique du Conseil Régional en matière de formation professionnelle continue, même si s'esquissent, pour la qualification comme pour la préqualification, des démarches propres, affichant, comme ailleurs, un souci de qualité. Pour ce qui concerne la qualification, aux conflits du passé succède une co-instruction de l'offre conduite dans le cadre d'une coordination étroite au niveau local. Les avis sont formulés par les services de l'Etat, mais les projets des GRETA sont adressés aux organisations professionnelles. Ces conventions portent par quotas d'heures. On relèvera par ailleurs le succès du "chèque formation". En matière de préqualification la continuité l'emporte, le transfert de compétences représentant 12.000 jeunes. Il s'accompagne d'un accroissement des crédits de la Région, en même temps que de la recherche d'un nouveau découpage territorial. Des tensions avec les services de l'Etat pourrait alors apparaître.

L'exemple d'une prise en main technique et politique

En région Aquitaine, la reprise de l'ex-CFI s'est traduite par une intégration des programmes destinés aux adultes et aux jeunes sans qualification avec deux sous-programmes, pour les personnes déjà dotés d'une expérience professionnelle et pour les jeunes sans expérience, y compris les actions relevant de l'article 54 (pour celles-ci, mise en place dans le cadre d'une Mission générale d'Insertion). A partir de 1999, sont mis en œuvre trois sous-programmes, sans aucune condition d'âge : aide à l'insertion, actions de pré-qualification ; actions de qualification. Pour ce qui concerne les jeunes en difficulté d'insertion, la Région s'est dotée d'une structure particulière : la mission DEFI. C'est un dispositif territorialisé chargé d'une part de la remontée des informations afin d'assurer une plus grande cohérence des choix, d'autre part de la coordination entre les politiques du Conseil Régional et des Conseils Généraux. Les succès restent mitigés. Les délégués territoriaux et les chargés de mission remplissent en fait les fonctions dont se chargeaient antérieurement les coordonnateurs emploi-formation de la DRTEFP. On notera la réticence de la Région à prendre en compte les jeunes en très grande difficulté correspondant à l'ex-programme PAQUE et les tensions fortes avec les services de l'Etat. La contestation de l'échelon départemental et une vision de la Région jugée trop centrée sur les besoins des entreprises paraissent au coeur de ces tensions.

En Corse, la formation continue est en fait une formation post-scolaire que la Région s'est traditionnellement efforcée de mettre au service du développement économique et social. Depuis 1993, une orientation sociale - les jeunes en difficulté - a été ajoutée à celle du développement économique. Plus récemment, depuis 1997, c'est avant tout la lutte contre l'exclusion et le chômage qui est mise en avant. Les actions de qualification sont conduites dans le cadre de formations diplômantes ouvertes aux jeunes et aux adultes. En fait, le redéploiement financier s'est fait en faveur de la préqualification, en visant la substitution d'une logique de la demande (individus-entreprises) à une logique de l'offre. Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation (AI0) existant a été conforté, avec passation de contrats objectifs, en même temps que se met en place un plan triennal de rénovation : visites de centres, enquêtes devenir, instrumentation des appels d'offre (exigences de complémentarité), démarche qualité, recherche de "modularisation" et "d'individualisation".

## 2. PORTEE ET LIMITES SOCIETALES DES APPRENTISSAGES

Vis à vis des caractéristiques historiques du système français de formation et d'éducation, les six premières années de mise en œuvre de la loi quinquennale font ressortir une avancée significative des modalités des régulations régionales de la formation continue et, à l'inverse le maintien d'une disjonction historique entre formation initiale et formation continue

### 2.1. L'émergence d'une régulation conjointe des deux grands dispositifs de formation initiale

On a vu que pour chacune des filières se mettaient en place ici et là des régulations conjointes Rectorat-Conseil régional de l'apprentissage d'une part, de la formation professionnelle sous statut scolaire d'autre part. Mais les acquis vont dans certains cas plus loin en ce sens que se mettent sur pied des régulations conjointes qui traitent simultanément de ces deux dispositifs souvent présentés et ressentis par de nombreux acteurs de terrain, comme concurrents.

Ainsi "l'institutionnalisation de la négociation" a permis de dépasser des cloisonnements classiques de l'action publique, qui prévalaient lorsque les principales responsabilités continuaient à échoir aux différentes administrations centrales. Ainsi dans la plupart des régions, s'est mise en place une régulation conjointe des formations professionnelles sous statut scolaire et en apprentissage par le rectorat et le Conseil Régional. Ce type de résultat était impensable lorsque prévalait une rivalité entre l'Education Nationale et le Ministère du Travail et de la Formation professionnelle (responsable de l'apprentissage au titre de la politique de l'emploi). Aujourd'hui, l'une et l'autre filière relèvent clairement de la formation initiale et des processus conjoints s'échafaudent au niveau infra-régional.

Au final, la qualité de la régionalisation dépend, on l'a vu, de l'importance du capital relationnel entre les acteurs<sup>30</sup>, hérité du passé mais aussi de l'accumulation d'expériences positives dans les premières phases de mise en œuvre de la loi quinquennale. Ainsi, le Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes, à un moindre degré la Franche-Comté, ont illustré ce constat lors de la première évaluation des politiques régionales de formation des jeunes (Lamanthe et Verdier 1999 et, plus largement Richard, 1997). *A contrario*, le cas bourguignon révélait que les tentatives consistant à jouer unilatéralement des nouvelles prérogatives dévolues par la loi aux Régions conduit à un jeu à somme largement négative dans un domaine où prévalent des compétences partagées entre les différents acteurs publics.

### 2.2. La disjonction entre la formation initiale et la formation continue

Ce modèle dominant en France ne semble pas prêt d'être modifié en profondeur dans le cadre de la loi quinquennale. Si l'on voit, dans quelques régions la prise en compte de préoccupations de mise en cohérence des différents dispositifs de formation, le processus est loin d'avoir produit tous ses fruits.

Tout d'abord la formation professionnelle initiale (FPI) et la formation professionnelle continue (FPC) restent deux univers largement distincts, autant par les principes auxquels chacune est censée répondre que du fait des acteurs qui en contrôlent les moda-

---

<sup>30</sup> En particulier, entre les trois acteurs "centraux", Conseil Régional, Rectorat et Direction régionale du travail

lités. Insérée dans une perspective d'enseignement général et placée de ce fait sous la prédominance de l'Education Nationale, la FPI répond à une logique de long terme de constitution d'un capital humain à la différence d'une FPC, sollicitée par des besoins plus immédiats d'insertion ou de marché du travail, et pour laquelle les Conseils Régionaux sont mieux en mesure de placer leur empreinte. Les aménagements provoqués par la loi quinquennale au sein autant des services de l'Etat que des Conseils Régionaux n'auront pas mis en cause la disjonction entre FPI et FPC. En un sens, ils en mettent même en valeur la prédominance comme caractéristique sociétale.

La région Martinique fournit une illustration caractéristique de la manière dont peut se marquer la coupure FPI/FPC. Dans cette région où la politique régionale reste en retrait, la gestion de la carte scolaire est, pour l'essentiel, déconnectée de la programmation de l'apprentissage et de la formation continue. Pour la seule formation professionnelle initiale, la recherche des complémentarités en reste au stade des balbutiements. Quant à la formation professionnelle continue il s'agit d'une filière à part, gérée selon les procédures et les méthodes du CFI et sous la responsabilité opérationnelle des services de l'Etat. Ainsi, les différents acteurs concernés, qui tous relèvent de l'appareil de l'Etat, suivent des logiques sectorielles, reproduisant le ou les découpages dont leurs missions sont issues.

La région Aquitaine illustre un autre cas extrême, à l'opposé du spectre. Le PRDF issu d'une très large concertation conduite en 1995 sert de cadre de référence pour une action de la Région, présentée comme " grand ordonnateur de la formation professionnelle ". Elle considère l'éducation (lycées et enseignement supérieur et la formation (formation professionnelle et apprentissage) comme indissociablement liées. La construction des complémentarités entre formation scolaire, formation en alternance et formation continue est, avec l'affirmation du rôle de la Région dans la politique de structuration de l'offre de formation, un autre principe de l'opérationnalisation du PRDF. Ici, la disjonction des formations est prise en considération et le souci de la réduire est explicite.

En dehors de ces cas extrêmes, la règle est celle d'un pilotage indépendant des dispositifs de formation initiale, et de formation continue qui restent juxtaposés. Cette indépendance peut être assumée comme en Rhône-Alpes où aucune cohérence n'est recherchée. Elle peut être vue, comme en PACA, comme une conséquence d'une priorité régionale donnée à l'apprentissage au détriment des autres voies de formation (d'autant qu'aucun PRDF n'avait été établi). La politique actuelle de la Région vise, dans un premier temps à rapprocher les calendriers de programmation entre formation initiale et apprentissage. Cette disjonction peut également résulter, comme en Limousin, d'une incapacité à opérationnaliser le PRDF. Cette coupure peut aussi s'imposer alors même que l'on cherche à en relativiser l'importance, comme en Région Nord-Pas-de-Calais ou en Pays de Loire. Le dernier cas est illustratif d'une division typique des tâches : le Rectorat gère la formation initiale sous statut scolaire tandis que le Conseil Régional se polarise sur l'apprentissage et la formation continue, avec depuis 1996, l'esquisse timide d'une révision de la conception régionale de la formation professionnelle, en même temps que pointe un souci de programmation concertée.

La prégnance du modèle disjonctif FPI/FPC tient aux diverses modalités d'organisation qui concourent à sa reproduction. Ainsi, la formation initiale scolaire relève t-elle massivement du domaine de l'Education Nationale, et le consensus reste fort pour qu'il en soit ainsi. En même temps il reviendra à la Région la responsabilité de l'insertion et aux diverses composantes du Service Public de l'Emploi le soin de traiter les publics en difficulté. Dès lors, la formation continue tend à se spécialiser en prenant pour réfé-

rence des questions d'insertion sans être conçue comme une prolongation possible de la formation initiale. L'organisation des services pousse ces cloisonnements souvent loin. L'Education Nationale, dans son dispositif MİGEN (ex Dijen) ne collabore qu'à la marge avec les Régions ou avec la DRTEFP. Au sein des Conseils Régionaux les services compétents en matière d'éducation et de formation continue restent le plus souvent séparés. Il ne s'agirait toutefois là que de freins à des évolutions si ces spécialisations ne s'inscrivaient dans une vision politique largement partagée où la formation initiale concerne le long terme, alors que la formation professionnelle continue doit répondre aux nécessités du court terme.

Pour autant, il ne s'agit pas de négliger les évolutions impulsées par la loi quinquennale, mêmes si celles-ci se situent dans le cadre de principes et de pratiques qui en limitent les effets.

### **3. QUELLES RESSOURCES POUR LA REGULATION CONJOINTE ?**

Sur les trois registres initiaux – configurations des acteurs, procédures et référents -, des ressources et outils peuvent être mobilisés pour soutenir l'instauration d'une régulation conjointe régulière. Leur mobilisation, ainsi que l'enseigne l'expérience, peut produire des effets contradictoires.

#### **3.1. L'émergence progressive d'une coordination locale de l'offre de formation : l'expression de légitimités contradictoires ?**

Plusieurs régions mettent également en avant dans leurs intentions la volonté de gérer la construction de l'offre de formation en s'appuyant sur des espaces infra-régionaux. Cette préoccupation part de l'hypothèse d'une meilleure capacité à connaître et gérer la relation entre emploi et formation au niveau des territoires. Elle s'appuie également sur l'idée qu'un niveau géographique fin permet de réguler les tensions entre égalité d'accès à la formation pour les jeunes et gestion rationnelle des moyens à travers la complémentarité des dispositifs. De toute façon, en prenant en charge la formation continue des jeunes, la Région hérite d'une conception de la régulation de la formation dans laquelle la dimension locale joue un grand rôle. Les services publics de l'emploi avaient créé de multiples antennes et découpages territoriaux pour contacter et former les publics de jeunes qui s'adressent à eux.

Mais cette introduction de la dimension territoriale dans la gestion de l'offre pose problème. On retrouve à ce niveau les mêmes difficultés de coopération et de travail entre les institutions que celles signalées précédemment. Chaque institution a son propre découpage, sa conception propre du rôle que doit jouer le territoire dans sa dynamique. Mais les évolutions montrent cependant que cette dimension prend de plus en plus de place sous des formes diverses. Les régions sont de plus en plus nombreuses à recruter des coordonateurs territoriaux qui, au delà de la reprise de la gestion de l'ancien CFI, vont chercher à assurer une liaison plus forte entre emploi et formation ou à jouer un rôle dans la mise en cohérence des formations sur un territoire. Mais à côté des instances régionales qui s'outillent, on voit également " monter en puissance " les bassins de formation au sein de l'Education nationale.

A l'initiative du Rectorat, souvent de façon balbutiante des bassins de formation se mettent en place. Il s'agit d'instances de régulation des projets d'établissements visant à harmoniser des formations générales, professionnelles et technologiques (y compris l'insertion professionnelle). Ainsi, dans la région Rhône-Alpes, le bassin de formation

mis en place au niveau des rectorats joue tout à fait ce rôle depuis une dizaine d'années.. Mais cette préoccupation de gestion au niveau du territoire est reprise par la Région. Depuis 1996, le Conseil Régional installe au niveau des bassins, des " conférences locales de la formation professionnelle des jeunes ", afin de faire partager au niveau local les principes du PRDF, en rassemblant et analysant les données relatives à l'offre et à l'insertion à des fins d'avis aux Rectorats et à la Région. Ces conférences n'ont qu'un avis consultatif. Elles constituent toutefois un instrument pour intégrer au niveau local les formations initiales et continues (CFI et PAPEP<sup>31</sup>) en construisant des référents communs en la matière. Il reste qu'au sein d'une démarche qui se veut intégratrice, et en l'absence d'instruments conjoints, la formation continue va continuer de marquer sa spécificité par rapport à l'apprentissage et à la formation scolaire. Dans la région Pas-de-Calais, les relais techniques territoriaux sous la responsabilité de la Région remplacent les coordonnateurs emploi-formation. Mais l'ambition d'associer l'Education nationale n'a pas encore trouvé de concrétisation. On peut citer l'académie de Nice dans laquelle les Bassins Emploi-Formation de l'Education nationale recouvrent presque intégralement le découpage en zone d'emploi. Mais par ailleurs, la Région recrute des chargés de mission " territoriaux " qui coopèrent avec les coordonnateurs emploi-formation, mais dont l'espace d'intervention recouvre celui de l'ANPE.

Tous les exemples montrent ainsi la prégnance de logiques institutionnelles, génératrices de découpages qui ne se recouvrent pas, tant en terme spatial qu'en ce qui concerne les publics et les dispositifs de formation. Il n'empêche que la recherche de cohérence a généré dans plusieurs régions la création de structures ou d'espace de coordination au niveau local. Elle a également impulsé la création d'outils rassemblant les données socio-économiques et démographiques par bassin. A l'instar des outils de même type qui existent au niveau régional, ils peuvent servir de support à une démarche de mise en cohérence de l'intervention des acteurs. Mais ils peuvent aussi rester un élément supplémentaire qui vient s'ajouter aux multiples instruments déjà en place.

Enfin, cette " territorialisation " de l'offre peut engendrer des conflits très aigus lorsqu'à l'occasion d'une prise de responsabilité sur l'ensemble du champ de l'ex-CFI, les Régions imposent de nouveaux découpages territoriaux, remettent en cause le positionnement des coordonnateurs et tentent de repositionner les missions locales dans l'accès au dispositif. Aucune des huit régions sous revue ne relève de cette caractérisation (voir par contre le cas des Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées dont le nouveau maillage du territoire en matière de formation continue des jeunes résulte d'une volonté clairement affichée de recomposer l'offre et de favoriser un pilotage par la " demande " des jeunes).

### **3.2. Déficit des acteurs économiques et sociaux : l'opérationnalité problématique des contrats d'objectifs territoriaux**

A quelques exceptions près, des négociations ont été engagées avec des branches professionnelles pour la définition des contrats d'objectifs territoriaux (COT).

On notera un paradoxe : les Conseils Régionaux chargés de définir une politique de formation professionnelle conduite sur un territoire sont confrontés à des branches – réparation automobile, BTP, logistique, transports... -fortement structurées par une politique nationale. Le risque était grand de voir les politiques régionales être découpées en tranches en fonction de politiques de branches. Ce qui apparaît à ce stade, c'est

---

<sup>31</sup> Plan d'accès à la première expérience professionnelle.

plutôt une opérationnalité réduite des COT . Les autres modes d'insertion des territoires dans le pilotage de l'offre de formation ne se sont pas pour autant imposés.

En région Nord-Pas-de-Calais, les COT constituent l'instrument clé de la coordination des filières de formation. Les procédures d'instruction sont fortement intégrées à une analyse des besoins de l'économie régionale réalisée sur la base de diagnostics préalables des branches. Ainsi onze contrats ont été signés et six autres sont en préparation, tous censés être " les points d'appui structurants du plan régional ". Il n'y a pas le plus souvent de programmation chiffrée. Quelques lignes de force sont affichées sur base annuelle, témoignant d'un souci d'opérationnalité. La démarche n'en butte pas moins sur plusieurs difficultés : qu'il s'agisse du manque d'approche globale ou des difficultés d'intégrer la mobilité territoriale (il s'agit d'une région de forte émigration nette), sans compter que ni l'enseignement privé ni le supérieur ne sont véritablement intégrés dans cette procédure.

Le plus souvent la situation est moins favorable. Ainsi en Pays-de-Loire, des négociations interminables donnent finalement naissance à trois contrats d'objectifs (réparation automobile, transports et bâtiment). Par contre, quelques échecs (plasturgie, hôtellerie) tiennent à ce que les branches refusent d'intégrer dans le contrat l'ensemble des dispositifs des jeunes. Surtout, aucune allusion n'est faite aux formations scolaires. En Aquitaine, un seul COT sera signé (BTP), sept restant en instance de conclusion. Dans cette région, les besoins de l'économie sont régulièrement mis en avant. Mais de fait, les négociations avec les branches apparaissent difficiles, témoignage d'une " culture du scepticisme " à l'égard de la formation professionnelle initiale. Les COT apparaissent pourtant comme un instrument privilégié pour intégrer les formations en alternance, notamment les contrats de qualification relevant de la responsabilité des partenaires sociaux.

Les difficultés de l'opérationnalisation sont plus marquées en Limousin, en dépit de six COT acquis (coiffure, transports, agriculture, bâtiment, IAA, plasturgie). Deux facteurs paraissent avoir joué se renforçant l'un l'autre : une faible structuration des acteurs de branches (sans doute renforcée par la petite taille de la région), et un manque de représentativité, accompagnées d'une insuffisante capacité de programmation (peut être par manque de connaissance des réalités économiques) de la part des institutions régionales. En région PACA, les COT sont en nombre limité (quatre à ce jour) peu instrumentés et paraissent être les instruments de politiques de branches plutôt de la Région.

### **3.3. Développement de l'expertise et élaboration de langages communs**

Un trait important des évolutions récentes est, avec la constitution des Observatoires régionaux emploi et formation (OREF), la montée en puissance de l'expertise régionale. Quelques expériences significatives peuvent être relevées à l'appui de cette observation.

Le cas de la région Rhône-Alpes est, de ce point de vue, éclairant. D'une manière générale, le cadre de concertation mis en place par le Conseil Régional a conduit tous les partenaires à élever leur niveau d'expertise. Le fonctionnement du comité technique qui se réunit mensuellement est un ferment permanent en ce sens. Le Rectorat de Lyon s'est ainsi doté d'une méthodologie d'adaptation de l'offre de formation professionnelle qui combine trois logiques par "filière professionnelle" (dossier par filières au nombre de 21), par " identité d'établissements " (traitement des dossiers avec un fort accent sur l'insertion professionnelle) et par " réseau par bassin de formation " (cons-

truction d'une offre de parcours). L'OREFRA est chargé de réaliser non seulement des études sur l'insertion et la relation formation-emploi (confection d'un ensemble de fiches relatives aux différentes familles professionnelles) mais aussi de diffuser des méthodes de réflexion et d'action. L'influence de ce travail d'expertise sur les référents des acteurs semble réelle. C'est le cas de la logique des rectorats liée à la notion de compétences construites chez l'élève et utiles à plusieurs métiers ou situations professionnelles. En outre, ce développement de l'expertise est soutenu par un développement d'une évaluation visant à produire des apprentissages collectifs : les unités de formation par alternance (UFA), l'OPRA ("permis de réussir"), le PAPEP, les investissements dans les lycées ont été évalués dans cette perspective. Deux contrats d'études prospectives sont achevés (BTP et réparation automobile) et sept autres en cours.

Il est vrai que dans la plupart des cas la mise en place de l'OREF n'a pas été aussi consensuelle. L'observatoire de la Région Limousin assume un rôle d'instance ressource reconnue par l'ensembles des acteurs en matière d'études et d'enquêtes sur la formation professionnelle et l'apprentissage. Sa contribution à la préparation des COT a été appréciée. En revanche, les relations parfois difficiles avec d'autres dispositifs, notamment l'INSEE, ne peuvent être négligés. D'une manière générale, la circulation de l'information est mauvaise, malgré la petite taille de la région.

L'OREF de Nord-Pas de Calais et son laboratoire de production de données, l'ORFQE comptent parmi les plus anciens. Au travers de l'ORFQE la région a imposé une même nomenclature, par domaines professionnels, débouchant sur l'élaboration de fiches comportant une batterie d'indicateurs. Il s'agissait de constituer un référent commun en matière de relation formation-emploi ainsi qu'un outil de gestion standardisé pour l'ensemble des organismes de formation. Reste un problème sérieux de coordination puisque le rectorat et la DRTEFP conservent leurs propres instruments. Par ailleurs, en multipliant le recours aux cabinets extérieurs, en Région déstabilise son propre instrument d'expertise.

L'OREF s'est doté en Pays de Loire de l'outil<sup>32</sup> ARGOS pour en faire un outil d'animation. ARGOS a été décliné au niveau des bassins d'emploi (une dizaine à ce jour). Il s'agit de produire des recommandations pour le pilotage de l'offre. Le recours aux GFE permet de produire un diagnostic sur les carences de l'offre, soit par excès, soit au contraire par pénurie. Mais les recommandations qui en ont été issues n'ont visiblement eu qu'un impact très limité sur le plan de formation établi par le Rectorat. L'ANPE et l'AFPA ne l'ont jamais utilisé. C'est finalement l'outil de la direction de la formation continue et de l'apprentissage de la Région qui sans cela n'aurait pas disposé de capacité d'expertise. Tout compte fait l'outil aura nourri les discussions entre les différents partenaires régionaux : c'est ainsi qu'il a été mobilisé pour la pré-définition du PRDF.

### **3.4. L'incomplétude de la politique régionale : limite ou incitation à la régulation conjointe ?**

La loi quinquennale sur l'emploi est incomplète, autant du fait de dispositifs qui leur échappent que parce que l'Etat ne cesse de prendre, en dehors de la loi, des initiatives qui interfèrent avec les dispositifs. Ainsi les formations qui dépendent du Ministère de la Santé et des Affaires Sociales, pour partie celles relevant du ministre de l'Agric-

---

<sup>32</sup> L'outil repose sur une nomenclature qui regroupe l'ensemble des spécialités professionnelles en fonction d'un critère de proximité des savoirs : les groupes formation emploi (GFE)

culture, sont en dehors des processus que la loi tendait à promouvoir. De même, l'enseignement supérieur, si l'on excepte les BTS, échappe systématiquement au PRDF alors que les Régions sont financièrement impliquées directement dans le développement de l'enseignement supérieur alors même que les effectifs d'étudiants ont augmenté en France métropolitaine de plus d'un quart entre 1990 et 1996 (de + % dans l'académie de Lyon à + 38 % en Corse).

En Rhône-Alpes, où la régulation conjointe est sans doute la plus développée, l'absence de la DRASS du dispositif de concertation amoindrit la cohérence des constructions partenariales puisque leur échappent une grande part des professions sociales et paramédicales. Par ailleurs, des dispositifs de formation vont échapper en pratique aux dispositions de la loi. Ainsi, les contrats de qualification sont de la responsabilité des partenaires sociaux, mais la Région déplore de ne disposer que de très peu d'informations à leur sujet. De ce fait, l'OREFRA a réalisé une étude pointue des contrats de qualification et la présidente de la commission formation professionnelle du Conseil régional a mis en place un groupe de travail sur les formations en alternance.

Dans cette situation, caractérisée par l'élaboration lente et parfois conflictuelle des priorités et des modalités de la négociation, les interventions étatiques soudaines viennent perturber la difficile marche vers la définition d'une politique régionale partagée. Elles rappellent qu'à tout moment, dans le cadre d'un Etat unitaire, même "décentralisé", des logiques de 'gouvernement', si besoin autoritaires et volontaristes, peuvent se reconstituer. Ces interventions ne sauraient surprendre car, en France, ont longtemps cohabité une planification négociée et une "logique de coup d'Etat " (Padioleau, 1993).

Pour ce qui est de la formation des jeunes, le maintien d'une séparation institutionnelle entre les politiques de formation professionnelle et les actions en faveur de l'insertion qui relèvent de la politique de l'emploi, apanage de l'Etat, ne manque pas de mettre à mal la cohérence de l'action publique régionale. C'est en particulier le cas lorsque le gouvernement et son administration prennent des initiatives, non seulement sans négociation préalable mais même sans concertation préliminaire. Une telle pratique est impensable dans un Etat fédéral comme l'Allemagne où le gouvernement fédéral est pourtant le garant de la qualité et de la formation des jeunes. Ainsi la mise en place du programme TRACE, destiné aux jeunes les plus en difficulté a incité certaines Régions à rester peu impliquées dans les actions en faveur des jeunes les moins qualifiés (Région Pays de Loire). De même, le programme "Nouveaux emplois, nouveaux services", autrement dit les "emplois jeunes", a interféré avec le déploiement des actions de formation qualifiantes. Ceci dit, certaines Régions, comme Midi-Pyrénées, ont conclu des conventions avec l'Etat sur le volet "formation" des emplois-jeunes afin de les réinscrire, au moins partiellement, par une négociation en aval, dans le champ de leur intervention. Il n'y a donc rien d'inéluctablement joué, dès lors qu'un Conseil régional s'appuie sur son rôle d'acteur pivot et une légitimité technique suffisante pour développer des initiatives conduisant l'auteur du « coup d'état » à négocier. Il faut donc souligner que le « travail » sur la délimitation des champs d'intervention légitimes des acteurs n'est donc jamais tout à fait clos.

Enfin, il faut souligner que la dimension interrégionale, importante dès lors que l'on prend en compte les bacheliers et plus ou encore des "formations rares", est très largement négligée.

## CONCLUSION : QUELLE CAPITALISATION DES EXPERIENCES, QUEL EQUILIBRAGE DES COMPETENCES ?

Les études régionales font ressortir que la régulation conjointe a progressé malgré de nombreux écueils :

- un déficit de légitimité persistant des conseils régionaux. L'emploi de la rhétorique de l'égalité d'accès à la formation est à cet égard symptomatique pour justifier, notamment de la part des représentants de l'Etat, une forte limitation des pouvoirs dévolus aux conseils régionaux. Or deux points doivent à cet égard être soulignés : 1. la loi qui a transféré de nouveaux pouvoirs aux Régions a explicitement mis l'efficacité des dispositifs de formation au regard de l'amélioration de l'emploi des jeunes comme référent premier, partant du principe que le chômage, en particulier de longue durée et/ou récurrent est la première des inégalités. En outre, l'article 54 de la même loi a créé un droit individuel d'accès à une formation d'insertion et a confié sa mise en œuvre ... à l'Etat ! 2. Lorsque les responsabilités incombaient aux administrations nationales, les « effets d'écémage » des aides à l'insertion, mis en exergue par de multiples études, ne soulevaient peut-être pas le même émoi. Il est vrai que le comportement de certaines Régions à l'égard des moins qualifiés a pu semer le trouble mais il faut souligner que ces constats ont été établis le plus souvent avant que n'ait été transférée aux conseils régionaux l'intégralité des compétences relevant de l'ex-CFI. Bien évidemment, ce qui est en jeu ici est de savoir si l'intérêt général ne se conçoit qu'au niveau national (et pourquoi pas aux niveaux européens et territoriaux !)
- L'Etat, on l'a vu, a usé à plusieurs reprises de la technique de l'action volontariste où la simple concertation cédait largement le pas au fait accompli, si ce n'est au « coup d'Etat » (Padioleau, 1994), ce qui ne l'empêchait pas ensuite de demander aux Régions de contribuer financièrement aux dispositifs ainsi créés (cas de TRACE)
- La faiblesse des acteurs économiques et sociaux est une limite d'autant plus forte que c'est sans doute un type de partenaires susceptible d'aider à rééquilibrer les relations Education Nationale-Conseil Régional
- La mise en œuvre des politiques régionales a largement manqué de controverses organisées puisque les études régionales, réalisées pour les besoins de l'évaluation triennale prévue par la loi, quelles qu'en soient la portée réelle, ont dû rester cantonnées à la confidentialité. Or des forums où se confrontent les expériences sont essentiels à leur capitalisation et à la production ultérieure d'apprentissages organisationnels et institutionnels.

On le voit, sur les trois registres évoqués au début de ce texte : les référents, les procédures et la configuration d'acteurs, auxquels il faut donc ajouter les apprentissages que ces derniers sont susceptibles de produire, les déficits ont été importants. Pour autant, les avancées en matière de régulation conjointe n'ont pas été négligeables. Afin de rendre celle-ci plus efficace, c'est à dire moins tournée que par le passé sur des débats de principe, si ce n'est de rhétorique, deux évolutions, qui se dessinent, semblent nécessaires :

- Créer une irréversibilité institutionnelle quant à la légitimité à conduire des politiques de formation et d'insertion au niveau régional sous l'égide de la Région. Mais afin d'éviter d'engendrer de nouvelles régulations autonomes, si ce n'est de contrôle, qui soient exclusives d'une confrontation de différents points de vue, le maintien de pouvoirs normatifs au niveau national, en matière de diplômes et de

certifications, de critères de qualité minimale des services de formation (rôle des inspections par exemple, y compris dans le champ de l'apprentissage) ..., est essentielle. Dans l'esprit des lois de 1982, ce type de partage entre d'un côté, pouvoir normatif et aussi de péréquation des ressources, et de l'autre un pouvoir de coordination et de gestion, peut soutenir l'instauration d'une régulation efficace.

- Favoriser la construction d'une animation et d'une coordination territoriale, au niveau infra-régional en particulier, car c'est sans doute le niveau-clé pour d'une part, assurer la production d'une action publique efficace en matière de lutte contre les plus grandes difficultés (voir l'exemple, il est vrai pas toujours convaincant des PLIE, faute notamment d'une identification suffisante des responsabilités), d'autre part réintroduire des régulations de l'offre de formation au plus près de la constitution historique des territoires économiques et sociaux.

Les régions où la régulation conjointe a le plus progressé sont sans doute celles où les acteurs ont pu éviter de céder à la tentation de l'action unilatérale, ou du moins, ont réussi à en limiter sérieusement les effets, grâce à la reconnaissance de principe de la légitimité politique et/ou technique du Conseil régional à agir.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bel M., Gérard-Varet L-A., Verdier E. (2000), L'évolution des modes de construction de l'offre régionale de formation professionnelle in Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997 – 1999*, Vol. I Rapports, Paris, la Documentation Française.

Casella Ph., Freyssinet J., Les acteurs économiques et sociaux face aux nouvelles responsabilités des Régions en matière de formation professionnelle in Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997 – 1999*, Vol. I Rapports, Paris, la Documentation Française.

Lamanthe A., Verdier, E. (1999), La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique, *Sociologie du Travail*, V.41, pp. 1-25.

Lorrain D. (1993), Après la décentralisation, l'action publique flexible, *Sociologie du Travail*, n°3, 285-307.

March J-G. (1992), *Décisions et organisations*, Paris, Ed. d'Organisation.

Méhaut P., Richard A., Romani C., 1996, Rapport technique de synthèse, in *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelles*, Comité de coordination.

Padioleau G. (1993), Préface à Bézes, Ph. *L'action publique volontariste*, L'Harmattan.

Reynaud J-D. (1989), *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, A. Colin.

Reynaud E., Reynaud J-D. (1994) La régulation conjointe et ses dérèglements, *Le Travail Humain*, tome 57 n° 3 .

Richard A. (1997), L'Académie, la Région et les acteurs locaux dans la construction de l'offre de formation professionnelle et technique initiale, *Formation Emploi*, n°59, 53-56.

Verdier E. (1996), L'insertion des jeunes "à la française" vers un ajustement ?, *Travail et Emploi*, n° 69, La Documentation Française, 37-54.

# **Connaître le Local**

Les outils



# **L'enquête Insertion dans la Vie Active**

## ***Regards croisés national et régional***

---

**Christine GUEGNARD**, IREDU/Cereq  
**Christine REBIERE**, DPD

### **1. Introduction**

La formation des jeunes et leur devenir professionnel restent au premier plan des préoccupations non seulement des familles, mais également des responsables éducatifs et des pouvoirs publics. Le transfert des compétences, en matière de formation professionnelle, vers les Régions constitue une raison supplémentaire d'étudier l'insertion professionnelle des jeunes à un niveau territorial fin. Pour répondre aux attentes d'informations, aux sollicitations nationales et régionales concernant le marché du travail, un outil est utilisé : l'enquête décentralisée Insertion dans la Vie Active (IVA). Élément de mesure de la transition entre les systèmes de formation et d'emploi, cette enquête constitue un outil particulier et unique qui donne la possibilité de suivre, aux plans national et local, l'évolution des conditions d'entrée des jeunes dans le monde professionnel selon leur formation.

La présentation de regards croisés, de deux points de vue venant du national et du régional, de Paris et de Dijon, est articulée en trois points. Le premier retrace l'histoire de l'enquête d'insertion sous un angle conceptuel. Le deuxième présente les principales transformations de ce dispositif dans un contexte évolutif économique, social et technologique. Le troisième axe analyse l'implication et l'appropriation des informations selon les logiques et les finalités institutionnelles des principaux acteurs au plan national et dans une région, la Bourgogne. Elaborée à l'origine dans une logique d'évaluation des formations sur le marché du travail, l'enquête IVA voit son utilité et sa pertinence évoluer avec les transformations structurelles de l'entrée des jeunes dans la vie active.

### **2. Une enquête d'insertion au fil du temps**

L'enquête Insertion dans la Vie Active a une double finalité : donner des résultats nationaux et offrir aux plans régional et local une connaissance de l'entrée des jeunes sur le marché du travail. Elle fournit une photographie de la situation professionnelle des jeunes au 1er février, soit sept mois après leur sortie du système éducatif. Actuellement,

---

<sup>1</sup> Les propos tenus n'engagent que leurs auteurs et non les institutions auxquelles elles appartiennent.

le dispositif est piloté par une seule institution au niveau national, la direction de la Programmation et du Développement (Dpd), géré par le Service statistique au niveau académique, par le chef d'établissement au niveau local. L'enquête IVA est ainsi centralisée dans sa conception, et en partie décentralisée dans sa réalisation.

En 1975, les pouvoirs publics confient au Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) la responsabilité d'organiser, au plan national, un système d'information sur l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle. Remplaçant les enquêtes "devenir" du ministère de l'Education nationale, le dispositif mis en place par les créateurs de l'Observatoire national des entrées dans la vie active, fonctionne sous une forme presque inchangée de 1976 à 1982. Original de par ses ambitions, il vise à prendre en compte l'ensemble des sortants du système éducatif en interrogeant périodiquement de nouvelles cohortes de jeunes en mars de l'année suivant leur sortie et cinq ans après la fin de leur formation initiale. En 1983, une évolution est amorcée, pour des raisons techniques et parce que ce système d'enquêtes nationales répond mal aux besoins d'informations à des niveaux géographiques fins.

Au début des années quatre-vingt, le Céreq prend l'initiative de proposer un nouveau dispositif d'enquêtes sur l'entrée des jeunes dans la vie active au ministère de l'Éducation nationale, au Sigés<sup>2</sup>. Deux principales raisons conduisent à la création de cette enquête décentralisée. D'une part, la baisse importante des taux de réponse aux enquêtes postales nationales du Céreq, alors que les enquêtes menées localement bénéficient de meilleurs taux de réponse, incite à faire réaliser les enquêtes par des organismes plus proches des jeunes. En outre, il paraît de plus en plus difficile de mener des enquêtes d'insertion sur l'ensemble des niveaux secondaire et supérieur. D'autre part, dans un contexte de décentralisation, où les institutions et les services régionaux souhaitent disposer de données régionales, un dispositif national par sondage répond mal aux besoins<sup>3</sup>. C'est un changement méthodologique et symbolique important : l'insertion professionnelle<sup>4</sup> est pour la première fois appréhendée localement, avec une volonté d'ouverture des établissements scolaires de l'Education nationale vers l'extérieur.

Après une première expérimentation dans l'académie d'Amiens en 1983, quatre académies sont concernées l'année suivante par ce nouveau dispositif (Amiens, Dijon, Lyon, Montpellier). le bilan positif de ces premières années conduit le Céreq et le Spresé à étendre cette opération à neuf académies en 1985, puis à la généraliser pour l'ensemble de la France en 1986 grâce au soutien du directeur général des enseignements scolaires<sup>5</sup>. jusqu'en 1990, l'enquête est exhaustive, à l'exception des collèges où un échantillon est proposé. cette même année, du fait d'un financement de la délégation à la formation professionnelle, les centres de formation d'apprentis (CFA) font partie du dispositif. actuellement, l'enquête concerne un échantillon d'établissements scolaires<sup>6</sup> représentatifs au niveau national afin de disposer de résultats chaque année ; cependant, cet échantillon peut être élargi jusqu'à l'exhaustivité selon les demandes des académies ou des régions. aujourd'hui, l'enquête est au plan national sous l'unique responsabilité de la direction de la programmation et du développement (dpd) et concerne tous les lycées et les CFA.

---

<sup>2</sup> Le Service de l'informatique de gestion et des statistiques est devenu en 1984 Service de la prévision, des statistiques et de l'évaluation (Spresé), puis en 1987 Direction de l'évaluation et de la prospective (Dep), actuellement Direction de la programmation et du développement (Dpd). C'est le département chargé des statistiques sur l'emploi et la formation continue qui s'investit au départ dans ce pari : interroger les X sortants par le biais des chefs d'établissements sans fournir le moindre centime aux établissements pour réaliser l'enquête.

<sup>3</sup> Il s'agit également de proposer un outil commun "afin d'éviter la multiplication d'enquêtes réalisées souvent dans des conditions non conformes aux normes de la qualité statistique" (Affichard J. et Gensbittel M-H., 1984).

<sup>4</sup> Comme l'a souligné Claude Sauvageot "l'entrée dans la vie active se transforme en insertion dans la vie active, EVA est devenue IVA" (intervention du 10 septembre 2001 à Dijon).

<sup>5</sup> Circulaire du Directeur Général des Enseignements scolaires, 21 juin 1985.

<sup>6</sup> Auparavant les collèges étaient sollicités, mais compte tenu de l'allongement de la scolarité, les résultats devenaient moins pertinents compte tenu du faible nombre de sortants et de répondants.

### **Note technique**

Le ministère de l'Éducation nationale réalise depuis de nombreuses années des enquêtes pour connaître rapidement le devenir des jeunes quelques mois après leur sortie du système éducatif. Ce dispositif IVA est conçu pour être annuel et décentralisé. L'enquête se déroule ainsi : tous les lycées publics et privés d'enseignement général, technologique et professionnel et les centres de formation d'apprentis reçoivent en janvier, par l'intermédiaire de leur rectorat l'ensemble des documents qui leur permettent de réaliser l'enquête (guide d'instructions, logiciels, questionnaires, etc.). L'enquête est effectuée par voie postale directement sous la responsabilité des chefs d'établissements. Les questionnaires sont adressés en février à tous les jeunes qui ont quitté leur établissement et qui ne poursuivent pas d'études, avec une relance en mars auprès des non-répondants. Les jeunes sont interrogés sur leur situation professionnelle au 1er février. Les questionnaires, renvoyés aux établissements, sont alors saisis et contrôlés par ces derniers qui adressent ensuite des fichiers informatiques à leur rectorat. Chaque rectorat, après contrôles et apurement des données, transmet au niveau national les fichiers pour exploitation statistique à la direction de la programmation et du développement (Dpd). Les résultats sont publiés sous forme de notes d'information et d'articles dans les revues de la direction. De même, les rectorats assurent la diffusion de leurs résultats académiques.

Le taux de réponse des lycéens et apprentis est actuellement de l'ordre de 50 %. Pour améliorer les taux de réponse, certaines académies en partenariat avec leur région, effectuent des relances téléphoniques auprès des jeunes qui n'ont pas répondu. Les taux de réponse sont alors de plus de 70 %.

C'est le seul dispositif national qui renseigne tous les ans sur la situation à court terme des apprentis et des lycéens selon les spécialités de formation suivies, les filières, les diplômes, tant au niveau national, régional, qu'au niveau des établissements. Cette enquête permet également de mettre en évidence le fonctionnement du marché du travail et les effets de la conjoncture sur les conditions d'entrée des jeunes dans la vie active.

### **3. Conjoncture, emploi des jeunes et évolutions techniques**

Rappelons qu'en 1982, face au problème de chômage qui se manifeste de manière plus aiguë, des mesures sont mises en place destinées à informer les jeunes sur les possibilités d'insertion sociale et de qualification professionnelle<sup>7</sup>. L'influence de la situation conjoncturelle économique, nationale ou régionale, sur les conditions d'entrée des jeunes dans la vie active, se confirme être d'une grande importance. La position des jeunes sur le marché du travail se révèle très différente au fil des années, selon les conjonctures économiques : le délai d'obtention d'un premier emploi s'allonge, des statuts précaires apparaissent, des mesures provisoires ou plans d'urgence se succèdent... L'insertion ne peut plus être considérée comme un simple passage d'un état de non-actif scolaire à un état d'actif sans formation, mais recouvre en fait une série de situations intermédiaires, s'étalant sur une période de durée variable selon les études suivies.

A la mise en place d'IVA, le questionnaire est centré sur la situation du jeune, ou principalement sur l'emploi, et place en première position l'emploi à durée indéterminé (Cam 1994) et toutes les autres questions décrivent cet emploi (type de travail, type d'entreprise d'embauche, taille d'entreprise...). Or, les conditions d'accès au marché du travail changent, les itinéraires se diversifient et se complexifient avec de multiples situations intermédiaires qui évoluent également au fil des années (stages, Tuc, Ces, emploi-jeunes...), sans oublier le développement des contrats précaires et l'émergence du temps partiel. Le terme emploi résume ainsi une variété de situations différentes qu'il

<sup>7</sup> Notamment les permanences d'accueil d'information et d'orientation, les missions locales (Ordonnance du 26 mars 1982, Circulaire du 30 septembre 1982 du ministère de la Formation professionnelle).

est utile de différencier afin de permettre des comparaisons pertinentes entre les filières de formation, les régions (emploi aidé, emploi non-aidé, emploi à temps plein, à durée indéterminée...).

Au regard des transformations conjoncturelles et structurelles du marché du travail, mais aussi du monde éducatif (création des Baccalauréats Professionnels, allongement des études, rénovation des diplômes professionnels...), le questionnaire se modifie au fil des années<sup>8</sup>. Il prend en compte divers aspects de l'insertion professionnelle et sociale, d'où de multiples questions pour essayer de cerner ce processus, des interrogations portant sur les difficultés rencontrées, les démarches entreprises par les jeunes. De plus, la dernière page du questionnaire comporte aujourd'hui des questions ouvertes qui recueillent les opinions des jeunes, répondant ainsi à leur besoin de s'exprimer. Les études sémiologiques réalisées à partir des réponses des lycéens et apprentis montrent que la majorité d'entre eux donnent leur avis sur leur situation, la formation qu'ils ont suivie... (ABC Marketing 1998, Guégnard 1995). L'analyse de ces réponses enrichit la problématique de l'insertion des jeunes.

Le cas de l'apprentissage est particulièrement intéressant à regarder, du point de vue conceptuel et institutionnel : l'apprentissage est une des compétences du Conseil régional mais l'aspect pédagogique reste du domaine de l'Education nationale. La double signification de l'apprentissage comme voie de formation et comme moyen d'accès à l'emploi amène à s'interroger sur la place qu'il occupe dans le système de formation et sur le rôle qu'il joue comme mode d'entrée en entreprise. A l'image d'IVA pour les lycéens, ce dispositif est testé pour les Centres de formation d'apprentis dans un premier temps en 1987 dans une région, la Bourgogne<sup>9</sup>. A partir de 1990, la direction de l'Evaluation et de la Prospective organise l'enquête auprès des sortants d'apprentissage (IPA)<sup>10</sup> dans toutes les académies, avec un soutien financier de la Délégation à la Formation professionnelle (frais d'affranchissement) pour les centres de formation qui la réalisent. En 1995, après consultation du Comité de Coordination d'apprentissage et de formation professionnelle continue, trois modalités de réalisation sont proposées aux Régions, la première étant étudiée pour être peu coûteuse aux CFA faute de financement spécifique. Les anciens apprentis sont interrogés au 1er février et 1er décembre 1995 pour (dit-on) éliminer les départs au service national. Pour les deux autres modalités, l'initiative est laissée aux rectorats d'une part, aux régions d'autre part, pour réaliser des enquêtes plus complètes. Suite à des difficultés d'ordre méthodologique et, sous l'impulsion de ce même Comité de Coordination qui souhaite utiliser ces données, le questionnaire en 1999 ne porte plus que sur la situation au 1er février (comme pour les lycéens, le service national ne concernant plus qu'une minorité de jeunes gens) ; le questionnaire est identique à celui d'IVA (quatre pages) et concerne tous les apprentis quel que soit le niveau de formation suivi. Enfin, ce dispositif s'adresse à l'ensemble des Centres de formation d'apprentis, y compris les CFA agricoles.

Les transformations du questionnaire se sont avérées nécessaires pour tenir compte des changements dans la conjoncture économique, des nouvelles orientations du système éducatif, suite à des difficultés d'ordre matériel ou conceptuel<sup>11</sup>, mais aussi dans un contexte de débat théorique (Tanguy 1986, Rose et Méhaut 1987, Vernières 1993). Ceci s'est accompagné d'une évolution technique via l'informatique qui offre la possibilité

---

<sup>8</sup> A noter que le plus grand changement du questionnaire s'effectue en 1995, année où le taux de réponse des jeunes chute à moins de 30 % mais pour des raisons essentiellement administratives (grève des postes, mouvement de protestation des chefs d'établissement, manifestation des jeunes).

<sup>9</sup> L'année précédente, il est testé dans un département d'Ile-de-France.

<sup>10</sup> Insertion Professionnelle des Apprentis. Quant on parle du dispositif IVA dans la suite du texte, cela inclut les enquêtes IPA.

<sup>11</sup> En 1990, compte tenu des difficultés organisationnelles, de gestion au sein des rectorats, il n'est plus possible de jouer le jeu de la décentralisation, d'où la décision d'un échantillon représentatif national élargi aux académies qui le souhaitent.

de traiter des données individuelles plus riches pour analyser les différentes composantes de l'insertion des jeunes. Les nouvelles chaînes de programmes et l'application micro-informatique de traitement de l'enquête facilitent considérablement et allègent les tâches administratives de gestion de l'enquête. Le logiciel mis à la disposition des établissements permet d'assurer la gestion de l'enquête (impression des étiquettes, pointage des répondants...) et la saisie intégrale des questionnaires. De plus, l'établissement peut disposer de résultats statistiques immédiats sur le devenir des élèves (tableaux standards). Prochainement, l'application informatique va être rénovée pour tenir compte des évolutions technologiques et rendre plus aisée encore la tâche des établissements.

Outre sa sensibilité à la conjoncture, un des atouts de cette enquête, est la rapidité des résultats : les jeunes, anciens élèves ou apprentis, sont interrogés en février et les premières informations sur leur situation professionnelle sont disponibles dès le mois de mai pour l'établissement et avant la fin de l'année aux niveaux régional et national.

#### **4. De l'implication des acteurs à l'appropriation de l'enquête**

Cette enquête décentralisée permet de couvrir de manière exhaustive les sortants de l'enseignement secondaire, de produire des indicateurs aux niveaux géographiques les plus fins, de réaliser éventuellement des traitements ou investigations complémentaires en fonction des besoins des institutions ou services régionaux. De par sa conception, de nombreux échelons interviennent dans le déroulement de l'enquête qui implique, et a mobilisé, un grand nombre de partenaires institutionnels locaux, régionaux et nationaux, sans oublier la participation des jeunes. L'intérêt pour cette enquête se trouve renforcé par l'intensification des relations entre l'Etat et les Régions pour la politique éducative, ainsi que par la mise en œuvre des contrats de plan Etat-Région qui prévoient notamment la mise en place d'Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation.

Les attentes nationales ou régionales vis-à-vis d'IVA sont multiples : connaître les flux de sortie, appréhender les débouchés professionnels, évaluer les formations au vu de leurs performances sur le marché du travail, mesurer l'intensité du chômage des jeunes selon leur formation, apprécier l'impact des politiques en faveur de l'emploi des jeunes, identifier les entreprises et secteurs d'accueil, les emplois des débutants, cerner les pratiques des jeunes en matière de recherche d'emploi, reconnaître les opportunités et les difficultés rencontrées...

D'un point de vue national, cette enquête décentralisée et pilotée permet de produire des statistiques nationales, celles-ci pouvant servir à la mise en œuvre de la politique éducative de l'Etat. Ainsi, la tendance des élèves à allonger la durée des études pour obtenir le diplôme le plus élevé possible se révèle pertinente. En effet, le lien est certain entre le niveau de qualification et les emplois proposés. La prise en compte d'indicateurs sur l'insertion (parmi d'autres éléments) aide à l'élaboration de la carte des formations (ouverture/fermeture de sections), à l'orientation des jeunes et de leur famille. Ce dispositif permet d'évaluer les formations et leur cohérence avec le système productif (sans tomber dans un adéquationnisme extrême). Enfin les indicateurs d'insertion mettent en lumière le rôle du diplôme ou de la filière selon les différents secteurs d'embauche... Dans un contexte de décentralisation, les institutions et services régionaux utilisent des informations mobilisables à leur niveau pour concevoir et suivre les actions mises en œuvre. D'un point de vue local, l'enquête effectuée directement sous la responsabilité des chefs d'établissement, s'inscrit dans le cadre de l'ouverture des établissements sur l'environnement social et économique, et de la mission de suivi et d'aide à l'insertion des sortants du système éducatif. Outre les deux institutions pilotes nationales, des Services statistiques, des Services académiques d'information et d'orientation ou Délégations régionales de l'Onisep, des Centres associés au Céreq, des Observatoires régionaux de

l'emploi et de la formation<sup>12</sup>... sont les principales instances qui coopèrent (ou ont collaboré) autour d'IVA.

#### 4.1. Deux institutions au plan national

Au départ, ce dispositif a entraîné une collaboration de deux institutions, le Céreq et le Sprese<sup>13</sup>, ainsi que leur réseau respectif, les Centres régionaux associés d'une part, les services statistiques d'autre part, accompagnés parfois des services académiques d'information et d'orientation ou des Délégations régionales de l'Onisep. Cette coopération<sup>14</sup> a sans nul doute permis de mieux exploiter et de valoriser les résultats, d'adapter les questionnaires, d'impliquer les établissements scolaires.

**Le Céreq** se mobilise fortement lors du lancement de cette enquête décentralisée. Il est stipulé que l'enquête est copilotée par le Céreq et la Dep : l'un intervient plus en amont dans sa conception et en aval dans son exploitation, l'autre assure le service de sa réalisation aux niveaux local et régional. Durant près de dix ans, le Céreq va co-piloter les différentes phases de cette enquête<sup>15</sup>, même impulser un groupe de travail en sollicitant les centres associés fortement à s'impliquer. *"Les services académiques d'information et d'orientation, et les Centres interrégionaux associés au Céreq, pourront utilement collaborer à l'analyse de ces données"*. Ces quelques mots se trouvent dans le Bref<sup>16</sup>, qui présente pour la première fois "le nouveau dispositif d'observation de l'insertion professionnelle des jeunes sortis du système éducatif" et lancent cette idée de collaboration inter-institutionnelle.

En 1991, le Céreq, souhaite un investissement des Centres associés au niveau des régions : à partir du moment où le dispositif est conjointement géré par le Céreq et la Dep, ce sont les Centres associés qui vont souligner les enjeux de cette enquête. Un groupe de travail, intitulé "Valorisation régionale et locale de l'enquête d'insertion dans la vie active" est créé sous la responsabilité du Céreq, composé de représentants de chaque CIA<sup>17</sup>, de représentants du Céreq (le responsable du Deva<sup>18</sup> et un chargé d'études), de représentant(s) de la Dep. Pour affirmer cette volonté de coopération, l'animation de ce groupe est assurée par le Centre associé régional de Dijon<sup>19</sup>. IVA est alors signalée en difficulté, de par un désinvestissement des établissements, de par une implication réduite des rectorats. Il est même stipulé lors de la première réunion que *"les membres du groupe auront un rôle important d'intervention et animation aux niveaux régional et local. Ils devront construire eux-mêmes un réseau de relations qui aura une dynamique propre de valorisation de l'enquête"*<sup>20</sup>. Puis au fil des années, et surtout du fait de la délocalisation du Céreq à Marseille et du changement de personnels, un certain désintérêt ou désengagement apparaît. Et en 1993, un dernier Bref porte sur l'enquête décentralisée,

---

<sup>12</sup> Faute de pouvoir nommer tous les participants, on citera également les directions régionales de l'Insee...

<sup>13</sup> Selon Claude Sauvageot, l'immense investissement de l'administration centrale de l'Education nationale en 1983 peut se mesurer à travers l'implication des acteurs nationaux : 3 membres du Céreq, 1 membre du Sprese. Actuellement 1 seule personne à la Dpd coordonne ce dispositif au plan national.

<sup>14</sup> Cette coopération ne s'est pas toujours effectuée sans heurt.

<sup>15</sup> Les instructions à l'usage de services statistiques sont d'ailleurs co-signées Dep et Céreq, ministère de l'Education nationale.

<sup>16</sup> Bref n°13 de mars-avril 1985. Le Bulletin de recherche sur l'emploi et la formation est la lettre mensuelle d'information du Céreq.

<sup>17</sup> Les Centres associés au Céreq sont appelés à l'époque CIA (centre interrégional associé), puis CRA (centre régional associé), enfin dernièrement CAR (centre associé régional).

<sup>18</sup> Département Entrées dans la vie active.

<sup>19</sup> De plus, les deux premières convocations signées par le Directeur du Céreq insistent sur la participation d'un représentant pour chaque centre associé.

<sup>20</sup> Lettre du Céreq du 8 octobre 1991. Clin d'œil ironique de l'histoire : la première réunion de ce groupe de travail (le 7 novembre 1991) à laquelle participent douze centres associés (sur quatorze) a lieu à Paris, rue Sextius Michel, le jour-même où le Premier Ministre annonce la délocalisation du Céreq à Marseille au même titre que la Française des jeux.

qui devient seulement une base de données pour les enquêtes de cheminement<sup>21</sup>. Les travaux sur l'insertion des jeunes dans la vie active constituant la deuxième voie dans laquelle il s'est engagé depuis sa création, le Céreq a la volonté durant les années quatre-vingt de garder une emprise sur ce dispositif d'insertion des jeunes, et impulse une implication de son réseau, pour se désintéresser par la suite de la problématique de la situation professionnelle à court terme des jeunes. Au milieu des années quatre-vingt-dix, la séparation des tâches entre le Céreq et la Dep se précise : le premier s'occupe des enquêtes de cheminement et le second des enquêtes d'insertion à sept mois. Actuellement, peu de Centres associés au Céreq<sup>22</sup> continuent de s'investir au plan régional sur IVA.

Simultanément, dès 1992 apparaît la volonté du Directeur de la direction de l'Evaluation de la Prospective (Dep) d'inscrire les résultats de cette enquête dans le système d'évaluation du système éducatif. Le ministère de l'Education nationale, **Dep** puis **DPD** a l'obligation d'assurer la gestion d'IVA (commandes de documents, questionnaires, protocoles d'enquêtes, logiciels,...)<sup>23</sup>.

Mais cette direction a également le souci et la volonté de faire évoluer les techniques (du traitement papier manuel à Iva-micro, Scolarité et logiciel Sas), de prendre en compte les souhaits de divers acteurs (cf. enquête apprentissage...). Elle se donne les moyens de réunir les principaux utilisateurs (services statistiques, services d'orientation, chefs d'établissement, centres associés Céreq...) pour améliorer les coopérations, les questionnaires, les taux de réponse, les méthodes de redressement pour tenir compte des non-répondants. Différentes études commandées à des prestataires extérieurs (Lechaux 1991, ABC Marketing 1998) permettent d'analyser tant les aspects qualitatifs (recueil de l'opinion des jeunes face à cette enquête, entretiens avec les responsables académiques, prise en compte des questions ouvertes...) que quantitatifs (comportement des non-répondants...).

Un exemple, pour tenir compte de la demande des établissements scolaires qui souhaitent connaître le devenir de leurs anciens élèves, la possibilité leur est offerte d'interroger les sortants de terminales générales. L'établissement scolaire, notamment le lycée, est le maillon essentiel de cette enquête et chaque année est amené à la réaliser, enquête qui doit répondre à leur mission de suivi et d'insertion réaffirmée dans la Circulaire du 31 mars 1992. Des documents sont élaborés en direction des établissements, présentant des résultats nationaux, parfois régionaux ou académiques, afin de les mobiliser à participer à cette enquête nationale. Les résultats font partie des indicateurs de pilotage des établissements scolaires (IPES).

Lorsque au plan national l'intérêt pour IVA est présent, la mobilisation et l'appropriation des informations par certains acteurs au plan régional suivent. Par exemple, de nouvelles instructions données en juin 1987 par la direction des Lycées et des Collèges aux vingt-six chefs de **service académique d'information et d'orientation**, visent à centrer l'effort sur l'insertion professionnelle des jeunes dans le cadre du nouveau dispositif mis en place (dispositif Catala). Une dotation en emplois de personnels d'orientation des services académiques d'information et d'orientation (Saio) est alors renforcée dans dix-sept académies, dont sept se trouvent siège de Centre inter-régional associé au Céreq. Dans ce cadre, bon nombre de collaborations se réalisent qui portent notamment sur l'exploitation de l'enquête IVA, à destination des Centres d'information et d'orientation, des

---

<sup>21</sup> Il n'est pas inutile de rappeler que ces enquêtes de cheminement si prisées à l'heure actuelle, ne faisaient pas l'unanimité au début des années soixante-dix, au sein même du Céreq.

<sup>22</sup> A notre connaissance, pas plus de quatre Centres associés.

<sup>23</sup> Cette direction négocie également des crédits de vacances supplémentaires pour les rectorats.

missions locales<sup>24</sup>... Au fil du temps et des responsables des services, cette coopération s'est plus ou moins maintenue, et à ce jour, quelques Saio et Délégations régionales de l'Onisep continuent de s'investir sur le champ de l'insertion en mobilisant les données IVA.

Ponctuellement lors des rencontres nationales avec les Recteurs et leurs collaborateurs<sup>25</sup>, l'enquête et ses résultats sont présentés, l'objectif étant de valoriser les actions réalisées autour du thème de la relation formation-emploi<sup>26</sup>. Un exemple récent : le 30 janvier 2001, le comité des recteurs d'Ile-de-France, où des responsables de Saio et un recteur rappellent l'utilité de l'enquête pour l'élaboration du schéma régional des formations et qui offre aux chefs d'établissement des informations sur les formations à mettre en place. Parfois, d'autres acteurs nationaux comprennent l'utilité de cette enquête décentralisée. Ainsi, le Comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCC3-BTP) qui faisait une enquête devenir auprès des CFA du bâtiment accepte de la supprimer pour s'appuyer sur celle du ministère de l'Education nationale. Chaque année, la Dpd met à disposition de l'Association nationale pour la formation automobile (Anfa) les données relatives aux formations de l'automobile et lors d'un séminaire franco-allemand<sup>27</sup>, la responsable de l'observatoire de l'automobile a rappelé que les enquêtes IVA et IPA "*constituent une source d'information indispensable quant à l'évaluation du dispositif de formation et sa mise en cohérence avec les besoins du secteur*" (Chiron 2001).

Actuellement, il semble que la pertinence et l'utilité de ce dispositif soient reconnus, mais il reste nécessaire d'œuvrer dans le sens de l'information, notamment en direction des partenaires internes. Pour ce faire, outre la rénovation de l'application informatique, un Comité de pilotage national se met en place (associant de multiples partenaires, institutions, représentants du patronat, de syndicats...) destiné à recueillir l'avis de ces experts et faire connaître cet outil. Enfin, une analyse statistique et qualitative est réalisée pour rendre compte des conditions de réalisation de l'enquête dans les différentes académies, les services statistiques (moyens mis à disposition, intérêt partagé ou non, méthodes de gestion et d'usage d'IVA, problèmes rencontrés, attentes et souhaits d'évolution...) et définir les caractéristiques des populations non répondantes et de les comparer à celles des populations répondantes (et de là ajuster éventuellement les méthodes de redressement des données). L'objectif final est une amélioration des taux de réponse et du fonctionnement du dispositif. Il s'agit de mieux communiquer et coordonner l'ensemble des partenaires associés à la question du devenir des jeunes.

En termes de **valorisation nationale**, la production est variée. Sans vouloir en dresser un inventaire exhaustif, on rappellera les principaux : des Bref ou Note d'information du ministère de l'Éducation nationale présentant des résultats systématiques, des documents de travail, des études sur des populations particulières dans le cadre des dossiers thématiques, des analyses spécifiques comme les stratégies des jeunes (Rebière et Even 1997), des comparaisons interrégionales insérées dans Repères et références

---

<sup>24</sup> Cf. Note de synthèse sur la collaboration entre les Saio et les Centres interrégionaux associés au Céreq du 26 décembre 1988. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que jusqu'en 2000, les conventions signées entre les universités accueillant un centre associé et le Céreq, prennent en compte ce poste de conseiller d'orientation mis à disposition. Le fait que les conseillers d'orientation ne travaillent plus dans les Centres associés a sans aucun doute ajouté à ce désintérêt institutionnel. Ce lien avec les services d'orientation tient à l'histoire et au rattachement ancien du Céreq à l'Éducation nationale et en particulier, à l'Onisep.

<sup>25</sup> Chef de service académique d'orientation et d'information, Inspecteur principal de l'enseignement technique, Délégué académique à la formation continue, Délégué académique de l'enseignement technologique...

<sup>26</sup> Exemples : un stage organisé en avril 1987 par le Céreq à l'intention des chefs de service académique d'information et d'orientation portant sur "le niveau V ou niveau IV ; les nouvelles enquêtes d'insertion décentralisées" ; une journée pour les responsables académiques sur le thème qualification-formation-emploi en mars 1986...

<sup>27</sup> Berlin, le 26/27 octobre 2000.

statistiques sur les enseignements et la formation, dans la revue Education et Formations (Rebière 1997), Géographie de l'école...

Du côté du Céreq, qui saisit et exploite tous les deux ans un échantillon national représentatif de 40 000 questionnaires, cette enquête est valorisée chaque année à partir de 1986, date de la généralisation sur toute la France. Le Céreq publie ainsi divers résultats sur le devenir des sortants de l'enseignement secondaire et de l'apprentissage de 1986 à 1992 dans de nombreux bulletins d'information<sup>28</sup>, des Documents de Travail<sup>29</sup> ou Collection des Etudes, mais aussi les Bilans Formation Emploi, Economie et Statistique...

Du fait de la création du groupe de travail "Valorisation d'IVA", les Centres associés au Céreq deviennent des acteurs régionaux privilégiés qui valorisent cette enquête en élaborant des quatre pages avec des partenaires régionaux<sup>30</sup>. La rencontre du 12 mai 1993 des réseaux Céreq, Dep, services statistiques, centres associés, services de l'orientation<sup>31</sup>, est un moment important pour cette coopération régionale. De plus, la parution d'un ouvrage commun témoigne de l'attention portée à l'enquête IVA par les Centres régionaux associés au Céreq, de leur contribution et de la façon dont cette enquête s'insère dans leurs problématiques. Ils communiquent les résultats de trois années de réflexions - inscription de l'enquête dans la problématique de l'insertion des jeunes, portées et limites techniques, complémentarité avec d'autres outils - et font quelques propositions visant à mieux intégrer la nouvelle "donne" de l'insertion dans ce dispositif, mais aussi à améliorer la visibilité et l'usage des résultats (Guégnard, Hillau 1994).

De son côté, la Dpd réalise la récapitulation des tableaux de bord, effectue la centralisation et la diffusion des résultats nationaux chaque année dans les Notes d'Information<sup>32</sup> du ministère de l'Éducation nationale. En janvier 1993, pour la première fois, un volume rassemble les exploitations réalisées dans la plupart des académies et des régions dans un dossier d'Éducation et Formations<sup>33</sup>. Cette étape s'est prolongée durant trois ans<sup>34</sup> et semble reprise cette année, sous l'impulsion de la mission Education Economie Emploi. Le fait de publier dans une revue nationale incite à de nombreuses exploitations régionales ou académiques, comme en témoigne le nombre plus important de synthèses académiques (15 à 20 notes de 1992 à 1995). Ces écrits montrent la diversité des situations des jeunes selon leur niveau d'études, leurs diplômes, leurs spécialités de formation, et soulignent l'importance de la région et du contexte économique local dans le processus d'insertion des jeunes. La finalité de ces publications est de témoigner de la diversité des utilisations de l'enquête, présentant ainsi des analyses approfondies sur certains thèmes spécifiques selon les préoccupations et particularités régionales. Pour assurer la pérennité du dispositif IVA, il est en effet essentiel de diffuser le plus largement possible les résultats sous forme de publications, mais aussi sous formes de présentations orales qui donnent lieu à débat (colloque national de l'Anpe à Orléans<sup>35</sup>, colloque sur la question de l'égalité hommes/femmes<sup>36</sup>...). Les études plus particulières, réalisées sur différents thèmes (perception de l'enquête par

---

<sup>28</sup> De 1986 à 1992, exactement 8 Bref : n°7, 13, 25/26, 33, 47, 64, 70, 86.

<sup>29</sup> Documents de Travail du Céreq : n°41, 54, 74 ; Collection des Etudes du Céreq : n°38, 58, 59.

<sup>30</sup> Il a fallu trouver des équilibres, mener des négociations pour cette valorisation qui s'est concrétisée par la rédaction de quatre pages, parfois co-signés Centres associés et Services statistiques (9 sur 15 synthèses académiques pour le dossier n°26 en 1993, 7 sur 17 synthèses en 1994, 7 sur 20 synthèses en 1995, et seulement 4 irréductibles sur 19 synthèses pour l'année 1996).

<sup>31</sup> A la Dep près de 40 participants venant de l'ensemble de la France.

<sup>32</sup> De 1987 à 2000, 14 Notes d'Information.

<sup>33</sup> Dossiers d'Éducation et Formations n°26.

<sup>34</sup> Dossiers d'Éducation et Formations n°42, 55 et un hors série.

<sup>35</sup> En mai 1997, Gensbittel et Rebière.

<sup>36</sup> En mai 2000, Rebière.

les jeunes, analyse des réponses des jeunes aux questions ouvertes...) sont également présentées lors de séminaires organisés par la Dpd.

## 4.2. Un rectorat au plan régional

Comme dans d'autres académies (Lille, Strasbourg...), Dijon a une longue tradition d'observation de l'insertion des jeunes. Le premier et principal acteur de l'enquête IVA au fil des années en Bourgogne est **le rectorat** et plus précisément **le service statistique**. Ce dispositif implique un investissement<sup>37</sup> administratif et technique assez lourd du service statistique, afin d'assurer un taux de participation et de réponse suffisant ainsi qu'une qualité des informations recueillies.

L'enquête est (a été) avant tout **un outil d'aide à la réflexion** dans l'académie de Dijon au sein du système éducatif. En premier lieu, c'est une réflexion sur le fonctionnement même des établissements, de l'école (sorties, poursuites d'études, évolution de la demande sociale et des difficultés d'insertion...), avant d'être une réflexion sur le fonctionnement du marché du travail. Cependant, la tonalité d'ensemble est une gestion très administrative de l'enquête d'autant plus qu'il n'y a pas d'approche politique stratégique par le rectorat, ou qu'il n'existe pas d'appui technique ou d'animation de l'enquête<sup>38</sup>. Deux exemples pour illustrer l'usage pertinent et reconnu d'IVA. Au niveau académique, l'appréhension de la relation formation-emploi lors de la première insertion constitue un référent pour les décideurs académiques et régionaux. Plus globalement, la diffusion des résultats en direction des acteurs du système éducatif (chefs d'établissement, conseillers d'orientation, professeurs principaux) entraîne une réflexion sur des outils d'aide à l'orientation et à l'insertion, apporte un minimum culturel en matière de relation emploi-formation. Au niveau local, l'utilisation de l'enquête au sein de l'établissement scolaire dans une démarche pédagogique de suivi de l'insertion des jeunes, permet de rechercher des mesures du Dispositif d'insertion des jeunes de l'Education nationale (Dijon) les plus appropriées.

Dès 1983 et durant plusieurs années, le Service académique d'information et d'orientation de Dijon, sous l'impulsion des différents responsables, se mobilise fortement, s'approprie IVA, comprend son utilité, l'intègre dans la problématique insertion face aux nombreux sortants sans qualification et à leurs difficultés d'insertion<sup>39</sup>, mais aussi lors de la Mission diversification de l'orientation des filles, l'enquête soulignant les disparités continues selon le genre. Ce service académique fait paraître diverses publications vers les établissements scolaires en premier lieu : il s'agit d'apporter aux chefs d'établissements une information en retour de leur travail de réalisation d'enquête. Signalons que IVA est également utilisée dans des travaux concernant l'élaboration de la carte scolaire avec d'autres indicateurs. Cette appropriation et communication des résultats perdurent au cours de nombreuses années, en direction des divers personnels du système éducatif, des services du rectorat<sup>40</sup>, mais également à travers les formations des chefs d'établissements, des enseignants ou des conseillers d'orientation, auprès des intervenants en mission locale, en direction de publics plus larges (parents, séminaires<sup>41</sup>...). D'ailleurs, dans l'académie de Dijon, les divers documents et synthèses

---

<sup>37</sup> Citons entre autres, des actions de formation, des courriers personnalisés signés par le Recteur pour sensibiliser les chefs d'établissement, une assistance technique permanente par téléphone, un important travail de suivi et de contrôle, comme dans bien d'autres académies.

<sup>38</sup> Nous reprenons certaines conclusions d'une étude menée par l'Adep en 1991 à la demande de la Dep et qui restent toujours d'actualité.

<sup>39</sup> Ce service a même organisé une université d'été sur ce thème "*l'entreprise et l'insertion professionnelle des jeunes*" en juillet 1988.

<sup>40</sup> Valorisation intensifiée par le fait qu'un conseiller d'orientation est mis à disposition au sein du Centre associé de Dijon.

<sup>41</sup> Par exemple, le séminaire national sur "*la politique régionale pour l'emploi des femmes*" à Lyon en février 1991, ou lors du colloque européen "*Femmes, technologies, entreprises*", en mars 1999 dans le cadre d'un programme Leonardo à Dijon.

sont publiés avec la co-signature du Service d'orientation, du Centre associé au Céreq et du Service statistique durant près de dix ans, de 1984 à 1993.

Les informations, les synthèses académiques et régionales réalisées par le rectorat sont toujours à destination des chefs d'établissement et directeurs de CFA, services du rectorat, conseillers d'orientation, professeurs principaux et enseignants, mais sont aussi proposées à d'autres institutions régionales intéressées de près ou de loin par la problématique de l'emploi des jeunes, comme le Conseil régional, les missions locales, Directions régionale et départementales de l'emploi, agences locales pour l'emploi, la Délégation régionale aux Droits des Femmes. Actuellement, outre les synthèses annuelles réalisées par le Centre associé au Céreq et le Service statistique, une valorisation intranet est menée sur le réseau des groupements d'établissements de la formation professionnelle continue de l'Education nationale (Greta). Certains chefs d'établissements et conseillers d'orientation restent demandeurs d'informations concernant le devenir professionnel des formés, et de ce fait, les résultats de l'enquête IVA sont diffusés (sous forme de stage, conférence, interventions diverses). Cependant, les pratiques divergent dans les établissements, allant de la non-prise en compte de l'enquête jusqu'à une analyse des questionnaires.

Même si IVA est parfois sous-utilisée (compte tenu de la lourdeur administrative, du manque de temps et de personnels), lorsqu'il est question de ne réaliser cette enquête en 1992 dans les établissements qu'une fois tous les deux ans (en 1992), l'académie de Dijon refuse. Les responsables pensent que cela ferait perdre "les routines" de réalisation de l'enquête tant dans les établissements qu'au niveau des services académiques, et du fait de l'intérêt du repérage annuel des évolutions conjoncturelles<sup>42</sup>.

L'enquête est (a été) également en Bourgogne **un outil d'aide à la décision**. La décentralisation conduit les services du rectorat à travailler davantage avec les collectivités territoriales, et notamment dans le cadre de l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation (Oref). Créé depuis septembre 1989, et constitué en réseau inter-institutionnel, l'activité de l'Oref Bourgogne s'articule autour de quatre thèmes : l'offre de formation initiale et continue, la dimension locale de la problématique emploi-formation, le devenir des formés, l'évolution des qualifications. Ainsi, l'un des principaux thèmes de travail présent depuis la création de l'Oref, est la dimension devenir professionnel. Il s'agit d'une part d'accroître la complémentarité des observations réalisées par les différents services régionaux sur le suivi des jeunes et des stagiaires, et d'autre part, de développer la réflexion sur l'apport et la signification des données recueillies sur l'insertion professionnelle. Par exemple, une des pistes de réflexion consiste à comparer les résultats de l'enquête décentralisée IVA avec d'autres données statistiques sur la formation initiale, du chômage et des emplois (Oref 1992). L'Oref mène également une réflexion sur l'analyse sectorielle qui précise certaines évolutions tant au niveau de l'emploi, des qualifications, que des probabilités d'insertion à l'issue des formations professionnelles (Oref 1990, 1991, 1993, 1997). Autre exemple, une analyse de la situation des jeunes est réalisée pour chaque zone d'emploi de la Bourgogne au regard de la formation, de l'emploi, du chômage et de l'insertion (Oref 1996). L'enquête IVA est considérée comme un élément important dans l'analyse de la relation formation emploi.

Le rapprochement des données disponibles permet au fil des ans, une nouvelle lecture des données existantes, élargissant l'angle de vue sur l'évolution simultanée de l'emploi, de la démographie, de la scolarisation, de l'insertion et du chômage. Cela souligne également que le problème de l'insertion ne saurait se réduire à un rapport numérique

---

<sup>42</sup> De même, lorsque faute de moyens financiers, IVA a failli ne pas se réaliser en 2000, différents acteurs d'autres académies se font pressants pour maintenir à tout prix ce dispositif.

entre le nombre de jeunes en emploi et le nombre de jeunes formés. En effet, parmi les facteurs déterminants de l'insertion, certains ne relèvent pas seulement des caractéristiques du public ou du fonctionnement des systèmes de formation, mais plus directement des politiques de recrutement des entreprises à un niveau local. On ne peut comprendre l'insertion professionnelle des jeunes qu'en la situant par rapport aux principaux mouvements qui transforment la population active régionale. L'utilisation conjointe de diverses sources statistiques permet de relativiser et de cadrer les informations produites par ces enquêtes, dont IVA, en les situant dans une connaissance générale de la situation du système éducatif en région (évolution des effectifs, importance de certaines spécialités de formation...) et du système économique (évolution des emplois, importance de certains secteurs...). La crédibilité et la force d'IVA au sein d'une région, apparaît d'autant plus que de nombreux partenaires collaborent à l'analyse. Outre l'enrichissement d'un travail inter-institutionnel (souvent souligné à travers l'Oref, mais également avec l'Insee, cf. Guégnard et Ricci 1991), une analyse "signée" par plusieurs partenaires régionaux n'a pas la même signification qu'une enquête sous la seule responsabilité d'un service.

Un autre élément est la Région qui, pour des raisons idéologiques, politiques, institutionnelles, attache une importance aux problèmes de l'insertion des jeunes. D'ailleurs, la connaissance qu'a le Conseil régional de Bourgogne de l'enquête varie au fil des années, souvent liée au renouvellement des personnels : un intérêt plus ou moins manifeste, une participation financière parfois importante<sup>43</sup>, une méconnaissance, puis une (re)connaissance dans le cadre de négociations des contrats d'objectifs avec les branches professionnelles. Cette enquête est d'autant plus riche qu'elle permet d'avoir des séries chronologiques selon les domaines de formation, depuis 1984 à la sortie du lycée, depuis 1987 à la sortie d'un contrat d'apprentissage pour l'académie de Dijon.

Les publications sont nombreuses dans la région sous des formes diversifiées et des supports variés : synthèses, quatre pages, bulletins, notes, présentation de tableaux, études spécifiques, analyses dans le dossier du professeur principal, dossiers du Saio, Fief<sup>44</sup>, etc. Les changements de contexte économique et social, particulièrement sensibles pour les jeunes entrant sur le marché du travail, donnent une importance nouvelle et un regain d'intérêt à ces travaux régionaux. Certaines exploitations régionales par les services du rectorat, notamment le Saio, ou dans le cadre des travaux de l'Oref, sont très riches et éclairent diverses facettes de la relation formation-emploi : les premiers emplois et les secteurs d'embauche, la mobilité des jeunes, les démarches, les opinions des jeunes sortants, les salaires des jeunes, l'évolution des situations par spécialités de formation sur plusieurs années, la situation différenciée selon les zones d'emploi, l'insertion différenciée selon le genre, l'étude des liens formation-emploi à travers des analyses factorielles de correspondance ou des modélisations économétriques, une comparaison apprentis et lycéens<sup>45</sup>, le positionnement des spécialités en fonction de divers indicateurs (croisement poursuites d'étude et chômage, emploi à durée non limitée et taux de chômage)<sup>46</sup>...

Ces divers résultats illustrent l'insertion professionnelle à court terme et montrent tout le parti que l'on peut tirer de simples données sur la situation des jeunes. Ils fournissent un premier repérage indispensable, et soulignent surtout que des analyses statistiques

---

<sup>43</sup> Notamment pour des exploitations complémentaires ou des publications pour les premières enquêtes auprès des lycéens et apprentis. Autres exemples : les relances téléphoniques financées par l'Oref Alsace permettent d'augmenter les taux de réponses de l'enquête à 76 %, le financement du Conseil régional d'Ile-de-France favorise une publication Onisep plus large en direction des enseignants et des jeunes.

<sup>44</sup> Fief, Feuillet d'information sur l'emploi et la formation était une publication sur l'initiative du Saio et qui regroupait des analyses inter-institutionnelles, un peu l'ancêtre des travaux de l'Oref.

<sup>45</sup> D'autres études régionales ont porté sur cette thématique, Cf. Bonnal, Fleury, Rochard, 1999.

<sup>46</sup> Cf. Le Dossier Insertion, Education et Société n°120, 2001.

assez fines permettent de dépasser l'utilisation sommaire des indicateurs de chômage. La diversité de la valorisation de l'enquête d'insertion témoigne de l'importance du local et du rôle des différents acteurs sur cette question. L'appropriation des résultats de l'enquête décentralisée par divers acteurs ou décideurs, qu'ils soient nationaux ou régionaux, dépend en grande partie de l'implication de ces mêmes acteurs à faire "vivre" cette enquête, qui a également évolué avec le temps. Il semble que l'enquête IVA est un élément, un indicateur parmi d'autres, plus ou moins pris en compte en matière d'élaboration de la carte scolaire ou de la préparation du schéma prévisionnel des formations.

#### 4.3. Des jeunes au plan local

La participation des jeunes à cette enquête postale diminue au fil des années. Ainsi le taux de réponse des lycéens des classes terminales passe de 70 % en 1984 à 55 % en 2000, celui des apprentis évolue de 66 % en 1987 à 50 % en 2000 dans l'académie de Dijon par exemple, résultats proches de la moyenne nationale. Il faut préciser que la participation des jeunes est liée parfois à la conjoncture, au respect du calendrier des différentes étapes de réalisation de l'enquête, et varie selon la situation et le niveau de formation. Enfin, les disparités selon les académies sont importantes ; pour l'année 2000, le taux de réponse le plus élevé est de 74 %<sup>47</sup> contre 24 % pour le plus faible.

Les non-réponses viennent sans doute d'un certain scepticisme général envers les sondages et les enquêtes de la part des jeunes, d'une disponibilité limitée, d'une défiance vis-à-vis de l'institution scolaire, d'un rejet d'un questionnaire froid et impersonnel, et d'une incompréhension de la démarche IVA (ABC Marketing 1998). Mais surtout, les jeunes en emploi ou non, *"attendent d'être écoutés et souhaitent que leur cas personnel soit pris en compte de manière propre"*, ces attentes ne peuvent trouver réponses dans le dispositif IVA. Pour les motiver et les inciter à répondre, est jointe depuis deux ans au questionnaire adressé au lycéen sortant, une lettre qui présente les objectifs et les grands résultats de l'enquête.

Rappelons qu'en 1995, le questionnaire IVA est modifié afin d'obtenir des informations sur les démarches qu'entreprennent les jeunes, les difficultés qu'ils rencontrent, mais aussi pour connaître leurs opinions et réflexions. Quels regards portent-ils sur leur situation et sur leur formation ? Peu d'académies ou de régions<sup>48</sup> à ce jour ont eu la possibilité et le temps d'exploiter ces questions ouvertes. *"L'essentiel est d'avoir un emploi"*, cette phrase extraite d'un des questionnaires exprime la principale préoccupation des jeunes. Avoir un travail est assimilé pour beaucoup à de la *"chance"*, à une *"opportunité incroyable"*, *"avoir été là au bon moment"*. La volonté de travailler des jeunes se heurte aux exigences des entreprises en matière d'expérience professionnelle. Ils déplorent que les entreprises ne leur fassent pas confiance, ne reconnaissent pas le stage qui fait partie de leur formation comme une première expérience professionnelle. Ils soulignent souvent le décalage qui existe entre le contenu de la formation scolaire et la réalité des emplois proposés.

---

<sup>47</sup> Ce taux élevé est dû aux relances téléphoniques. Ce mode d'interrogation est à promouvoir pour avoir des taux de réponses satisfaisants pour l'ensemble des acteurs.

<sup>48</sup> Dijon, Lille... Signalons également que l'enquête IVA peut être un terrain d'études fort riche pour des étudiants universitaires dans le cadre de stages (analyse qualitative des questionnaires, études plus approfondies sur les déterminants de l'insertion... Cf. Chatillon, Salino 2000).

## 5. Eléments de conclusion

L'analyse des premiers pas dans le monde du travail a un double intérêt : éclairer les liens entre formation et accès à l'emploi, apporter des éléments de réflexion sur le processus d'insertion professionnelle. Les résultats de l'enquête IVA permettent aux établissements scolaires de connaître le devenir de leurs élèves, aux rectorats et conseils régionaux d'avoir des informations pour la connaissance du marché du travail, l'élaboration de la carte scolaire ou du schéma prévisionnel des formations. L'entrée dans la vie active des jeunes sortants du système éducatif est un moment important à analyser en période de difficultés comme de reprise économiques.

Il semble indispensable d'avoir à la fois une approche nationale des grandes tendances d'insertion des jeunes, sur lesquelles ensuite on peut donner sens aux études régionales, et à la fois une analyse inter-régionale pour pouvoir comprendre ensuite ces disparités régionales. L'élément le plus valorisant de l'enquête est sa sensibilité à la conjoncture par rapport aux conditions d'accès à l'emploi. La complexité des phénomènes qui sous-tendent les évolutions de la formation et de l'emploi impose une connaissance rapide et actualisée des débouchés professionnels des jeunes. Les premiers pas sur le marché du travail sont susceptibles de déterminer la poursuite du parcours professionnel (Guégnard, Perret 2001). Une enquête à court terme présente un certain caractère prédictif quant aux différentes formes de cheminement observées ultérieurement, qui varient selon les niveaux et les spécialités de formation. De plus, la pertinence de cette enquête est accrue si elle est indexée sur des approches plus dynamiques, et sur une mise en relation avec d'autres sources statistiques concernant les emplois, le chômage, les secteurs, les mouvements de main-d'œuvre... Les attentes et les préoccupations des acteurs régionaux et nationaux, les conditions d'entrée des jeunes dans la vie active, se sont transformées au fil du temps, nul doute que le dispositif décentralisé IVA continuera d'évoluer.

## Références bibliographiques

- ABC Marketing (1999) "*Attitudes des jeunes à l'égard de l'enquête IVA*", rapport final pour le ministère de l'Education nationale, Dpd.
- ABC Marketing (1998) "*Etude sémiologique des questions ouvertes de l'enquête IVA 1998*", rapport final pour le ministère de l'Education nationale, Dep.
- Affichard J., Gensbittel M-H. (1984) "*Mesurer l'entrée des jeunes dans la vie active*", Formation Emploi n°8, La Documentation Française, Paris.
- Bonnal L., Fleury L., Rochard M-B. (1999) "*L'insertion professionnelle des apprentis et des lycéens professionnels : des emplois proches des formations suivies. Une enquête menée en région Centre*", Economie et Statistique n°323, Insee.
- Cam P. (1994), "Formes anticipatrices de l'emploi et primo-insertion. Réflexion sur l'enquête IVA", in "*Insertion des jeunes : instruments d'analyse et enjeux*", Document Céreq - Série Séminaires, n°101.
- Chatillon P., Salino G. (2000) "*Les apprentis de Bourgogne à l'aube du XXIème siècle*", rapport de stage, IUP Denis Diderot, Management de l'éducation et de la formation, Dijon.
- Chiron (2001) "Un observatoire de branche : les services de l'automobile, spécificités et originalité", in "*Les travaux prospectifs sur les besoins en qualification en France et en Allemagne*", Les Dossiers Insertion, Education et Société, n°120, ministère de l'Education nationale, Paris.
- Giffard A., Guégnard C. (2001) "Pour une démarche prospective en quatre étapes. Une expérience régionale, une collaboration européenne, un secteur d'activité", in "*Les travaux prospectifs sur les besoins en qualification en France et en Allemagne*", Les Dossiers Insertion, Education et Société, n°120, ministère de l'Education nationale, Paris.
- Grelet Y. (1994) "*L'entrée dans la vie active après l'enseignement secondaire : l'insertion dans les régions en 1993*", Bilan formation-Emploi, Economie et Statistique n°277-278, Insee.
- Guégnard C. (1995) "*L'entrée des jeunes dans la vie active en Bourgogne. Leurs emplois, leurs réflexions*", Centre associé au Céreq/Irédu, synthèse.
- Guégnard C., Hillau B. coord. (1994) "*Insertion des jeunes : instruments d'analyse et enjeux*", Document Céreq - Série Séminaires, n°101.
- Guégnard C., Pascal A., Pasqualini E., Pelé F., Perret C., Rochard M-B., sous la responsabilité scientifique de Paul J-J. (2000) "*L'enquête Insertion dans la Vie Active. Etude de la profession et de l'activité économique*", Cahier n°9, Observatoire régional de l'emploi et de la formation en Ile-de-France.
- Guégnard C., Perret C. (2001) "Impact des premiers pas dans la vie active en Bourgogne", in "*Les enquêtes d'insertion : cadre conceptuel et résultats*", Les Dossiers Insertion, Education et Société, n°120, ministère de l'Education nationale, Paris.
- Guégnard C., Perret C. (1997) "*De l'utilité d'une enquête à court terme ?*", Documents Céreq - Série Séminaires n°128.
- C. Guégnard, C. Ricci (1991) "*Beaucoup d'emplois instables à la sortie de l'école*", Dimensions Économiques de la Bourgogne, n°62, août, Insee.
- Lechaux P. (1991) "*Lycées, rectorats et régions face à l'insertion des jeunes. Evaluation de l'enquête*", IVA, Rapport pour le ministère de l'Education nationale, Adep.
- Oref Bourgogne (1997) "*Regards sur las bac+2 en Bourgogne*"
- Oref Bourgogne (1996) "*Les jeunes en Bourgogne : dix-huit analyses locales*".
- Oref Bourgogne (1993) "*Diagnostic emploi-formation de la Bourgogne*"
- Oref Bourgogne (1992) "*De la formation à l'emploi. Regards sur dix domaines en Bourgogne*".
- Oref Bourgogne (1991) "*Evolution sectorielle des emplois et des qualifications en Bourgogne*".
- Oref Bourgogne (1990) "*Evolution sectorielle des emplois et des qualifications en Bourgogne*".

Rebière C., Even M. (1997) "*Accéder à l'emploi : les stratégies des jeunes lycéens à la sortie du système éducation*", Education et Formations n°52, Dpd, décembre, ministère de l'Education nationale.

Rebière C. (1997) "*Les différences régionales dans l'insertion professionnelle des jeunes lycéens en 1996*", Education et Formations n°52, Dpd, décembre, ministère de l'Education nationale.

Rose J., Méhaut P. (1987) "*La transition professionnelle*", L'Harmattan.

Tanguy L. (sous la direction de) (1986) "*L'introuvable relation formation-emploi. Un état des recherches en France*", La Documentation française, Paris.

Vernières M. (1993) "*Formation-Emploi : enjeu économique et social*", Edition Cujas.

## SIGLES, ABREVIATIONS

Anfa	Association nationale pour la formation dans l'automobile
Anpe	Agence nationale pour l'emploi
Bref	Bulletin de recherche sur l'emploi et la formation
Ces	Contrat emploi-solidarité
Céreq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CCC3-BTP	Comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics
CFA	Centre de formation d'apprentis
CIA	Centre inter-régional associé au Céreq
CIO	Centre d'information et d'orientation
COT	Contrat d'objectifs territorial
Dep	Direction de l'évaluation et de la prospective
Dpd	Direction de la programmation et du développement
Dijen	Dispositif d'insertion des jeunes de l'Education nationale
Drtefp	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Fief	Feuillelet d'information sur l'emploi et la formation
Greta	Groupement d'établissements
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IPA	Insertion professionnelle des apprentis (enquête)
IPES	Indicateurs de pilotage des établissements scolaires
Irédu	Institut de recherche sur l'économie de l'éducation
IVA	Insertion dans la vie active (enquête)
Onisep	Office national de l'information sur les enseignements et les professions
Oref	Observatoire régional de l'emploi et de la formation
Saio	Service académique d'information et d'orientation
Siges	Service de l'informatique de gestion et des statistiques
Sprese	Service de la prévision, des statistiques et de l'évaluation
Tuc	Travaux d'utilité collective

## **Circulation des diplômés sur le territoire et insertion**

**Maurice COMTE**, OURIP  
**Francis GUGENHEIM**, Université Lille 1  
**Alain FRICKEY**, UNSA  
**Daniel MARTINELLI**, CEREQ

Le groupe "Enseignement supérieur", animé par le Céreq, réunit depuis 1993 des observatoires universitaires, des membres de la Dpd et du Céreq. L'objectif de ce groupe est de réfléchir sur la méthodologie et les résultats des enquêtes auprès des étudiants. Après avoir publié un premier document qui portait sur la méthodologie des enquêtes (Martinelli, Stoeffler éditeurs, 1998), ce groupe travaille actuellement sur l'analyse de la période d'insertion et sur l'interprétation des disparités locales d'insertion des diplômés. Ce document constitue une première synthèse des travaux sur les disparités locales d'insertion. Il traite d'un des facteurs qui influe le plus sur l'insertion des étudiants, en particulier au niveau local : leur mobilité géographique. Nous l'apprécions ici essentiellement en prenant en compte les déplacements entre la région d'études et la région d'emploi, trois ans après la fin des études. Il s'agit évidemment d'une vision réductrice de la mobilité géographique (voir encadré ci-contre). Cette approche mène tout de même à des conclusions relativement robustes quant au rapport entre la mobilité géographique et la qualité des emplois occupés.

Il s'avère que la mobilité géographique des étudiants augmente avec leur niveau d'études, à l'exception des docteurs qui sont moins mobiles que les autres diplômés de troisième cycle. Cette mobilité permet généralement aux diplômés d'accéder à des emplois de meilleure qualité, surtout s'ils migrent vers l'Île de France. Mais les deux exemples étudiés (les universités de Nice et Lille I) montrent que les caractéristiques du marché du travail dans la zone de formation restent déterminantes en matière d'insertion. Ces caractéristiques peuvent contraindre les diplômés à changer de région pour accéder à l'emploi ou au contraire les inciter à rester sur place. Mais la mobilité des jeunes diplômés est déterminée par bien d'autres facteurs, notamment par l'attractivité de leur région d'origine.

## 1. Résultats nationaux

### 1.1. Forte mobilité géographique des étudiants à l'issue des études supérieures

Les étudiants formés en Province ont une mobilité relativement élevée. Trois ans après la fin des études, 40 % d'entre eux avaient trouvé un emploi dans une région autre que leur région d'études (enquête de 1997). Les changements de région semblent d'ailleurs s'accroître, puisque, dans la cohorte suivante, 44 % des étudiants de Province ont changé de région pour accéder à l'emploi (enquête de 1999). Les diplômés des grandes écoles de Province migrent de plus en plus souvent vers l'Île de France. Ils accèdent alors majoritairement à des postes d'ingénieurs. Cet accroissement de la mobilité est probablement lié à l'essor des nouvelles technologies dans la région capitale. Cet essor génère des recrutements massifs de jeunes ingénieurs.

Les étudiants franciliens ont une propension deux fois plus faible que les étudiants de Province à changer de région à l'issue des études supérieures. Il est vrai que le marché du travail francilien est très attractif puisqu'il regroupe le tiers des cadres du pays, et il attire donc d'abord les étudiants déjà présents dans la région.

La mobilité géographique des étudiants franciliens étant faible, nous étudierons surtout celle des étudiants de Province. En termes d'insertion, les migrations des diplômés de Province ne sont pas neutres. Les étudiants " mobiles " ont des emplois plus qualifiés et mieux rémunérés, souvent situés en Île de France. Mais le coût de l'immobilier est également supérieur dans la région parisienne...

#### Les limites des comparaisons territoriales

La comparaison entre établissements, régions, etc., est un instrument d'analyse avant d'être un outil d'évaluation. La seconde perspective est tellement prioritaire chez les décideurs et les financeurs, qu'il convient de rappeler ce principe et de le justifier. Les différences sont des éléments descriptifs, traduisant des mécanismes sous-jacents, qui excèdent largement ceux qui sont dans le champ d'un évaluateur. Pour prendre un exemple, si la structure du système éducatif allemand explique certains de ses succès, on voit mal les décideurs transformer le " modèle " français pour obtenir un gain d'efficacité.

Dans le cas de l'insertion professionnelle qui est le notre, le champ excède ce qui est connu dans nos études, puisqu'il contient notamment la demande de main d'œuvre qui n'est pas examinée ici.

La démarche proposée est limitée aux éléments concernant l'offre de formation et se déroule en deux temps.

Les tableaux sur la mobilité montrent l'importance de cette question. Un des éléments essentiels de la différenciation du " local " provient de son positionnement dans le système éducatif : cela explique largement la différence Île de France/Province, mais cela va beaucoup plus loin. Pour progresser dans cette direction plusieurs problèmes doivent être abordés :

– quelles aires de mobilité faut-il retenir ?

– qu'est-ce que la mobilité. L'association " lieu de résidence des parents ", " lieu de sortie de l'enseignement supérieur ", " lieu de travail " est un minimum. Il reste à définir plus précisément le degré de détail. Une problématique de la mobilité serait utile.

Le problème de l'introduction totalement exogène des facteurs de demande au niveau local reste entier :

– quelles informations seraient utiles ?

– sont-elles disponibles ?

## 1.2. La mobilité des diplômés de Province entre le lieu d'études et le lieu d'emploi

Les mobilités des étudiants entre la région où ils ont obtenu leur dernier diplôme et celle où ils travaillent trois ans après la fin de leur cursus peuvent être décrites de manière assez simple, en dissociant trois situations :

- emploi situé dans la région d'études ;
- emploi situé hors de la région d'études, en distinguant l'Île de France et les autres régions.

Type d'études	Abréviation	Région d'études %	Île de France %	Autre région %
1 Ecole ingén. Province	97ing.pro	28,1	<b>26,7</b>	<b>45,2</b>
2 Ecole commerce Province	97com.pro	44,1	<b>23,4</b>	32,5
3 Doctorat Province	97doc.pro	<b>60,6</b>	12,2	27,2
4 Dea-Dess Province	97Dea.pro	50,0	16,9	33,1
5 Licence, maîtr. Province	97lic.pro	<b>63,5</b>	11,7	24,8
6 Dut-Bts Province	97dut.pro	<b>68,9</b>	8,1	23,0
7 Dip.prof.+univ. Province	97prof.pro	35,9	17,2	<b>47,0</b>
8 Autre formation Province	97aut.pro	<b>71,5</b>	16,9	11,6
<b>Ensemble Province 1997</b>		59,8	13,1	27,0
1 Ecole ingén. Province	99ing.pro	21,3	<b>45,4</b>	33,3
2 Ecole commerce Province	99com.pro	27,1	<b>37,8</b>	35,1
3 Doctorat Province	99doc.pro	<b>56,0</b>	14,3	29,7
4 Dea-Dess Province	99Dea.pro	46,2	20,3	33,5
5 Licence, maîtr. Province	99lic.pro	<b>59,6</b>	13,8	26,7
6 Dut-Bts Province	99dut.pro	<b>65,0</b>	8,8	26,2
7 Dip.prof.+univ. Province	99prof.pro	58,0	19,0	23,0
8 Autre formation Province	99aut.pro	<b>68,9</b>	15,4	15,6
<b>Ensemble Province 1999</b>		55,6	16,6	27,8

Source : Céreq

En mettant en données supplémentaires les diplômes professionnels suivis d'un diplôme dans une université de Province, dont les variations importantes résultent sans doute du manque d'homogénéité et de la faiblesse de l'effectif, l'ensemble du tableau fait ressortir une structure bien mise en évidence par une ACP normée sur les profils. Le premier axe oppose les formations à fort et à faible taux de mobilité. Le deuxième axe oppose les mobilités selon qu'elles sont orientées vers les autres régions ou vers l'Île de France. La

mobilité est maximale pour les écoles d'ingénieurs et les écoles de commerce, minimale pour les DUT.

### **Analyse globale.**

Trois types de mobilité apparaissent :

- forte mobilité et forte centralité (mobilité vers l'Île de France) : écoles d'ingénieurs et écoles de commerce, qui connaissent une proportion importante d'emplois extérieurs à la région d'études, dont une part importante en Île de France ;
- faible mobilité : bts/dut, licence/maîtrise et doctorat. La sédentarité dans la région d'études est sensiblement supérieure à 50% ;
- bonne mobilité et faible centralité : les Dea/Dess ont une sédentarité inférieure aux précédents. La mobilité se fait plus souvent vers les autres régions de Province qu'en Île de France.

### **Évolution entre les situations observées en 1997 et 1999.**

Entre les deux dates, la mobilité augmente de 4 points, passant de 40,2% à 44,4%. L'essentiel de cet accroissement est dû à l'Île de France (3,5 points). Cette attraction croissante de l'Île de France ne s'est pas répartie également selon les formations, ainsi que le montrent les longueurs et les directions des flèches joignant les diverses dates (seules quelques flèches ont été tracées pour ne pas surcharger le graphique).

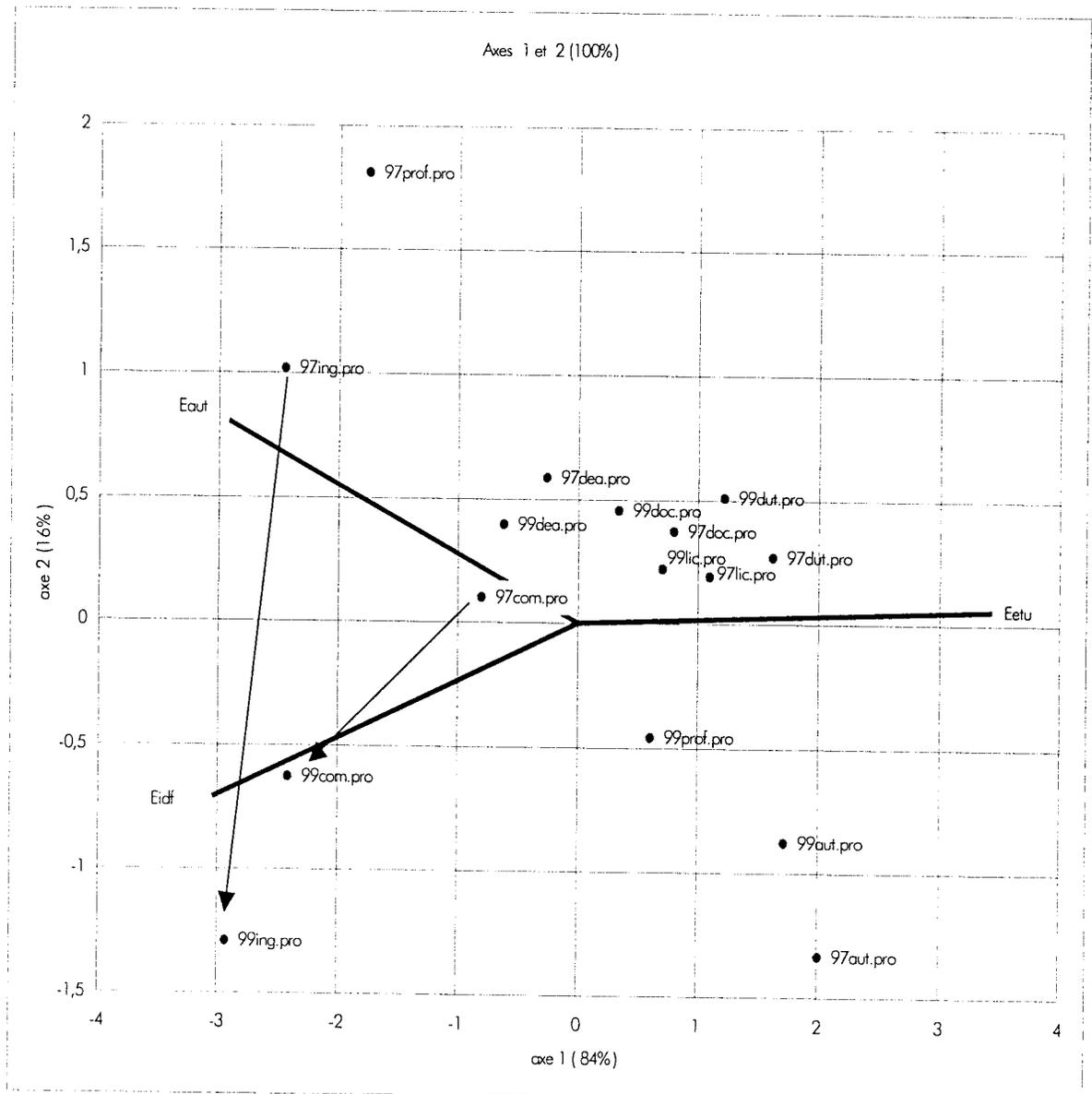
Les formations à forte centralité sont les plus concernées : en fin de période, la part des étudiants de ce groupe (ingénieurs, écoles de commerce) employés en région parisienne tourne autour de 40% soit 15 points de plus que pour la cohorte de 1994. Ce renforcement se fait par une baisse très importante de la part des emplois dans les autres régions pour les ingénieurs (- 12 points) et par une baisse encore plus importante des emplois dans la région d'études pour les écoles de commerce (- 17 points). Entre les deux dates, le modèle de centralité s'est donc **renforcé** et homogénéisé.

. Les formations à faible mobilité connaissent un déplacement beaucoup plus modéré et assez similaire, traduisant l'accroissement moyen de la mobilité (3 à 4 points), avec une légère inflexion vers les " autres régions " : les vecteurs joignant les deux années sont courts et orientés vers le nord-ouest.

Les Dea/Dess connaissent une évolution du même ordre de grandeur, mais avec une inflexion vers l'Île de France (vecteur orienté vers le Sud-Ouest). Le profil de mobilité de cette catégorie en 1999, est assez proche de celui des écoles de commerce en 1997.

Même confronté à une inflexion importante des effectifs, le système de mobilité entre les études et l'emploi des étudiants de Province reste ainsi bien typé : modèle de centralité (Île de France) pour les écoles, modèle de diffusion provinciale pouvant éventuellement se rapprocher du précédent pour les Dea/Dess, modèle largement local pour les DUT, BTS, Licence, Maîtrise et aussi les Doctorats. La présence de ceux-ci dans un marché d'étendue restreinte correspond au fait que beaucoup de doctorants sont dans l'enseignement et la recherche, où les carrières sont largement conditionnées par des filières locales.

L'ensemble de ces résultats font apparaître l'intérêt d'une caractérisation à trois dimensions des mobilités, incluant la région d'origine. Le nombre de modalités devient rapidement important, mais certaines sont peu fréquentes (rapports de l'OURIP avec des indicateurs départementaux, Dizin J. 1999 et 2000).



### 1.3. De meilleurs emplois pour les étudiants “ mobiles ”, surtout s'ils migrent vers l'Île de France

Parmi les diplômés des grandes écoles de Province, ceux qui restent dans leur région d'origine ou qui migrent vers une autre région de Province ont un salaire médian net de 10000 F, ceux qui migrent vers l'Île de France gagnent autour de 12000F (enquête de 97, voir résultats en annexe). A l'issue des formations universitaires et des Bac+2, les salaires des étudiants de Province qui changent de région sont plus élevés, ceux des étudiants qui vont travailler en Île de France étant maximaux. Les emplois des étudiants qui migrent vers l'Île de France sont par ailleurs moins précaires. Les étudiants franciliens qui trouvent un emploi en Province ne voient pas leur insertion s'améliorer par rapport à ceux qui restent en Île de France. Leur salaire est légèrement moins élevé (mais le coût moyen de la vie également). Si l'on prend en compte la région du Bac plutôt que la région du dernier diplôme, l'impact de la mobilité sur l'insertion reste sensiblement identique.

Les changements de région sont un peu plus fréquents parmi la cohorte interrogée en 1999, mais les mêmes constats s'imposent. Le gain reste net pour les diplômés des écoles et des universités de Province qui trouvent un emploi en Île de France.

Il s'avère donc que les mobilités géographiques des diplômés peuvent engendrer des différences en matière d'emploi aussi importantes que la filière ou le profil des étudiants, à niveau de formation identique.

## 2. Résultats locaux : le cas des universités Lille I et Nice-Sophia-Antipolis (Unsa)

### Les enquêtes mobilisées

Les universités de Nice et Lille I ont interrogé en 1997, selon des modalités très proches de celles utilisées par le Céreq, des cohortes d'étudiants qui ont terminé leurs études en 1994. Les données ont été traitées de manière analogue au niveau national et local. Elles portent sur les étudiants français, âgés de moins de 35 ans lors de leur sortie de l'enseignement supérieur. Dans le document Céreq à paraître sur ces questions, figureront également les universités du Maine et de Dijon.

L'impact de la dimension territoriale sur l'insertion des diplômés demeure encore largement méconnu. Le dispositif local d'observation n'est pas homogène sur le territoire et les résultats locaux sont rarement mis en relation avec les caractéristiques des marchés du travail dans lesquels les diplômés s'insèrent. Néanmoins, il nous semble indispensable de progresser dans cette voie, car faire abstraction des conditions spatiales d'insertion peut aboutir à attribuer au seul appareil universitaire la responsabilité de l'insertion des étudiants et à méconnaître le rôle du marché du travail. La valeur nationale du diplôme ne doit pas faire oublier que le titre est acquis localement et que, bien souvent, les

effets de certification agissent dans un espace déterminé. Le dynamisme économique d'une ville ou d'une région, mais également sa caractérisation sociale rejaillissent sur l'insertion des étudiants. Dans un premier temps, il nous paraît donc vital d'avoir quelques éléments permettant au moins de délimiter l'aire géographique d'insertion des étudiants. Toute la difficulté est de déterminer l'aire géographique pertinente (la région, le département, la zone d'emploi, le territoire national, l'espace européen...).

Par ailleurs, comment définir la mobilité ? Est-ce le fait de trouver un emploi dans un autre région - ou département, zone d'influence locale à définir - que celle où est situé l'établissement d'étude ? Cela pose un nouveau problème, car le développement des certifications à Bac+5 contribue à une mobilité grandissante des étudiants dans le but de parachever leurs études à ce niveau. Une proportion non négligeable d'entre eux quitte leur université d'origine pour intégrer un Dea ou un Dess dans un autre établissement, parfois fort éloigné de leur lieu d'étude d'origine. En 1999, 660 Dess ont été reconduits et 236 ont été créés ; en 2000, 312 nouveaux titres ont été habilités. Dans les enquêtes d'insertion, ces étudiants sont saisis à partir du critère du diplôme le plus élevé obtenu, c'est-à-dire en l'occurrence le Dess ou le Dea. Dans ces conditions, qui est mobile ? Celui qui retourne travailler dans sa ville ou région d'origine ou celui qui s'insère professionnellement dans la zone d'influence de l'université où il a soutenu son Dess ou Dea ? Ceci renvoie à la complexification des parcours étudiants notamment aux niveaux les plus élevés, question qui fait l'objet d'études au sein du Groupe Enseignement supérieur animé par le Céreq (document à paraître).

## 2.1. Université de Lille I

Globalement, les diplômés de sciences lillois (qui sont plus que la moyenne des diplômés de second cycle) trouvent plus souvent un travail dans leur région d'études que les diplômés des autres universités (65 % contre 55 %) et l'écart est encore plus fort quand on les compare aux diplômés des universités de Province. Les diplômés de gestion lillois travaillent dans leur région d'études dans une proportion plus forte que celle des diplômés des universités de Province et équivalente à celle de l'ensemble des diplômés des universités françaises. La cause de l'écart pour les diplômés de sciences est, comme déjà indiqué, l'importance de l'offre régionale d'emplois dans l'Education Nationale à l'issue du second cycle. Pour les diplômés de gestion, la cause de l'écart (qui est moins important) est sans doute le développement tertiaire de la métropole lilloise où travaillent 40% des diplômés de second cycle de gestion.

		Région d'études	Île-de-France	Autres Régions	Total
Sciences	Université de Lille I	64,7	15,9	19,4	100,0
	Universités Province	48,8	17,7	33,5	100,0
	Total Universités françaises	55,3	14,2	30,5	100,0
Gestion	Université de Lille I	65,1	12,4	22,5	100,0
	Universités Province	55,5	16,2	28,3	100,0
	Total Universités françaises	65,0	12,0	23,0	100,0

Si 65 % de l'ensemble des diplômés lillois travaillent dans leur région d'études, cette part varie toutefois sensiblement selon la filière : elle est respectivement de 45 % pour les diplômés de Dea-Dess de sciences, 55 % pour les diplômés de Dea-Dess de gestion, 74 % pour les diplômés de second cycle de gestion et 77 % pour les diplômés de second cycle de sciences.

	Métropole lilloise	Autre Nord	Pas-de-Calais	S/T Nord PDC	Île-de-France	Autre Région	Etranger	Total
Dea/Dess sciences	22,3	14,9	7,4	44,6	27,0	26,0	2,4	100,0
2 <sup>e</sup> cycle sciences	20,1	24,9	31,8	76,8	9,2	12,8	1,2	100,0
Dea/Dess gestion	17,9	29,1	7,7	54,7	18,9	17,9	8,5	100,0
2 <sup>e</sup> cycle gestion	40,2	24,2	9,8	74,3	6,8	12,1	6,8	100,0

Les écarts entre diplômés de second cycle et diplômés de Dea-Dess sont moindres mais ils restent significatifs quand on ne considère que les diplômés originaires du Nord-Pas-de-Calais (lesquels travaillent plus souvent dans leur région d'origine). Parmi les diplômés ayant obtenu leur baccalauréat dans le Nord-Pas-de-Calais, les deux tiers travaillent dans leur région d'origine à l'issue des Dea et Dess. Environ 80 % des diplômés de second cycle qui ont eu leur Baccalauréat en Nord Pas de Calais y travaillent.

Le départ vers l'Île de France concerne globalement 16 % des diplômés des quatre catégories considérées : 27 % des titulaires de Dea-Dess de sciences et 19 % des diplômés de Dea-Dess gestion mais seulement 9 % des diplômés de second cycle de sciences et 7 % des diplômés de second cycle de gestion. Il se traduit par une hausse du salaire médian mensuel de 400 francs. La hausse semble plus liée au fait que ce sont les

diplômés des niveaux les plus élevés qui travaillent en Île de France qu'à des salaires plus élevés catégorie par catégorie.

Originaires Nord/Pas-de-Calais	Métropole lilloise	Autre Nord	Pas-de-Calais	S/T Nord PDC	Île-de-France	Autre Région	Etranger	Total
Dea/Dess sciences	30,3	25,3	9,1	64,7	21,2	14,1	-	100,0
2 <sup>e</sup> cycle sciences	25,9	34,6	20,5	81,0	10,2	7,8	1,0	100,0
Dea/Dess gestion*	24,6	39,3	-	63,9	21,3	14,8	-	100,0
2 <sup>e</sup> cycle gestion	50,6	22,5	5,6	78,7	2,2	13,5	5,6	100,0

\* Effectif inférieur à 40 (il s'agit toutefois d'une enquête exhaustive).

## 2.2. Université de Nice-Sophia Antipolis (Unsa)

Le critère "région d'étude" mériterait peut-être d'être affiné, car il n'est pas certain que la région au sens administratif soit partout le bon critère pour juger de la mobilité des étudiants. La situation niçoise est toutefois particulière. Les emplois des étudiants de l'Unsa sont, pour près des trois quarts d'entre eux, situés dans la région Paca. Cela conforte dans un premier temps l'intérêt pour une analyse à cet échelon. Un examen plus serré montre qu'en fait l'aire géographique pertinente est beaucoup plus restreinte : elle s'étend de la frontière italienne à la partie Est du département du Var, zone qui concentre 70% des emplois (avec Monaco, il est vrai).

### Localisation de l'emploi des diplômés de l'Unsa, trois ans après la fin des études

Localisation	Répartition en %	Cumul en %	Nombre
Alpes-Maritimes	56,2	56,2	662
Var	7,3	63,5	86
Monaco	6,6	70,1	78
Autres dépt. PACA	5,0	75,1	58
Île de France	12,4	87,5	146
Autres	12,5	100,0	148
Total	100,0	-	1178

Un rapport de l'Observatoire de la vie étudiante de l'université de Nice (références du rapport) apporte un début de réponse sur la zone d'observation pertinente. La méthode consiste à croiser les zones de recrutement et d'influence de l'Unsa. Le critère retenu pour la zone de recrutement, comme pour la zone d'influence, était l'académie d'obtention du Baccalauréat. Sont considérés comme locaux les étudiants recrutés dans l'académie de Nice et comme ayant trouvé un emploi localement ceux qui occupent un emploi dans cette même académie (qui comprend les départements des Alpes-Maritimes et du Var). Une insertion professionnelle locale ne signifie pas forcément l'immobilisme, pas plus qu'un emploi à l'extérieur de l'académie n'équivaut forcément à une mobilité géographique. Il faut déterminer si les étudiants originaires de l'extérieur ne retournent pas en fait dans leur région d'origine. 81% des étudiants ayant eu leur Bac dans l'académie de Nice ont trouvé un emploi localement. Ils représentent 57% de l'ensemble de notre population et ils sont les seuls " immobiles " avérés.

Ce zonage est construit, ex post, après avoir constaté, chiffres à l'appui, que l'insertion professionnelle s'étend principalement sur les deux départements précités. Il n'est pas certain que pour d'autres établissements, l'académie soit une zone pertinente, du fait par

exemple de la proximité de zones d'emploi très peuplées situées hors académie (les étudiants de Nîmes, proches de Marseille, sont rattachés à une autre académie). La construction d'un zonage pertinent pour analyser la mobilité est plus ardue au niveau national que local. Localement, les enquêtes exhaustives permettent de découper le territoire. Les enquêtes nationales par sondage rendent cette opération délicate.

### Zones de recrutement et d'influence pour les diplômés de l'Unsa

Académie de l'emploi Académie du Bac	Emploi dans l'académie de Nice	Emploi hors de l'académie de Nice	Total	Nombre	Structure
Bac dans l'acad. de Nice	81,6	18,4	100,0	826	70,0
Bac à l'extérieur de l'acad. de Nice	43,4	56,6	100,0	353	30,0

L'étude de la mobilité gagnerait également à intégrer la dimension sexuelle. Parmi les diplômés de l'Unsa, ce sont les étudiants de sexe masculin qui trouvent le plus souvent un emploi à l'extérieur de l'académie de Nice. Un étudiant sur trois quitte l'académie contre une étudiante sur quatre. Or les emplois locaux sont de "qualité" moindre que les emplois extérieurs du point de vue de la position socioprofessionnelle, du salaire ou du statut. La mobilité spatiale contribue ainsi à expliquer le maintien des inégalités de sexe en matière d'insertion.

Du point de vue de l'insertion, il paraît raisonnable de comparer l'Unsa aux autres universités de Province (Cf. tableaux ci-après). En effet, la mobilité se fait souvent vers l'Île de France et corrélativement, les étudiants franciliens, du fait de la forte concentration d'emplois qualifiés dans cette région sont moins mobiles que leurs collègues de Province. En 1990, le Céreq observait que les étudiants s'insèrent le plus fréquemment à proximité de leur lieu d'études (Charlot, Chevalier et Pottier, 1990) : au niveau national, environ un tiers des étudiants occupaient un premier emploi hors de l'académie de leur lieu d'études. Le tableau montre que cette tendance perdure, en particulier à Nice où 73 % des étudiants sont employés à proximité de leur lieu d'études contre 65 % nationalement).

En revanche, à Nice on note que plus le niveau de diplôme s'élève et plus la proportion d'étudiants mobiles augmente, alors que n'est pas le cas au niveau national (les diplômés bac+5 sont les plus mobiles devant les docteurs). Pourquoi cette différence ? Les docteurs niçois sont fréquemment employés dans le secteur public, dans l'enseignement ou la recherche, ce qui implique dans bien des cas une mobilité pour trouver un poste, les emplois publics étant souvent occupés par du personnel relativement âgés dans la région niçoise. A l'opposé les étudiants de Dea et surtout de Dess sont plus fréquemment employés dans le secteur privé et nombre d'entre eux ont obtenu un emploi au sein de la technopole de Sophia-Antipolis. Autre dissimilitude : quel que soit le niveau de diplôme, la proportion d'étudiants insérés dans la région de leur lieu d'études est toujours plus élevée à Nice que nationalement, à l'exception des docteurs.

### Niveau d'étude et mobilité géographique à la date de l'enquête

Formation * région d'études		France entière				NICE			
		Région d'étude	IdF	Autre	tot	PACA	IdF	Autre	tot
Ecole Ingénieurs	IdF	71,4		28,6	100,0				
	Province	28,1	26,7	45,2	100,0				
	Total	41,0	18,7	40,2	100,0				
Ecole commerce	IdF	80,2		19,8	100,0				
	Province	44,1	23,4	32,5	100,0				
	Total	59,3	13,6	27,2	100,0				
Doctorat	IdF	72,9		27,1	100,0				
	Province	60,6	12,2	27,2	100,0	57,3	18,4	24,3	100,0
	Total	65,1	7,8	27,2	100,0				
DEA DESS	IdF	85,6		14,4	100,0				
	Province	50,0	16,9	33,1	100,0	71,7	13,2	15,1	100,0
	Total	63,2	10,6	26,2	100,0				
Lic Maîtrise	IdF	84,7		15,3	100,0				
	Province	63,5	11,7	24,8	100,0	77,5	10,1	12,4	100,0
	Total	68,5	8,9	22,6	100,0				
Total	IdF	82,2		17,8	100,0				
	Province	59,8	13,1	27,0	100,0	73,3	12,2	14,5	100,0
	Total	65,2	10,0	24,8	100,0				

### Filière universitaire d'étude et mobilité géographique

		France entière				NICE			
		Région d'étude	IdF	Autre	tot	PACA	IdF	Autre	tot
Sciences	IdF	81,4		18,6	100,0				
	Province	48,8	17,7	33,5	100,0	67,3	17,4	15,3	100,0
	Total	55,3	14,2	30,5	100,0				
Droit Eco	IdF	93,3		6,7	100,0				
	Province	58,1	14,4	27,5	100,0	76,1	11,9	11,9	100,0
	Total	68,4	10,2	21,4	100,0				
Gestion	IdF	92,4		7,6	100,0				
	Province	55,5	16,2	28,3	100,0	82,5	7,1	10,4	100,0
	Total	65,0	12,0	23,0	100,0				
Lettres. Sc. Hum	IdF	80,8		19,2	100,0				
	Province	71,5	7,3	21,2	100,0	77,2	7,1	15,7	100,0
	Total	74,6	4,8	20,5	100,0				
IUP	IdF	71,1		28,9	100,0				
	Province	46,3	20,5	33,3	100,0	63,4	18,8	17,8	100,0
	Total	51,4	16,2	32,4	100,0				
Total	IdF	85,1		14,9	100,0				
	Province	59,6	13,2	27,2	100,0	73,3	12,2	14,5	100,0
	Total	66,8	9,5	23,8	100,0				

Si l'on tente de dégager une hiérarchie des filières par rapport à la mobilité, on constate qu'à Nice, comme au niveau national, ce sont les scientifiques et les étudiants de l'IUP qui "s'expatrient" le plus fréquemment. On observe également une grande similitude des taux niçois et nationaux de migrants vers la région Île de France (hormis pour les étudiants de Gestion en nombre très restreint à Nice).

## Conclusion

Au plan national et pour chacune des universités observées, la mobilité géographique des diplômés augmente avec leur niveau de diplôme, les docteurs faisant parfois exception à cette règle. Pour les diplômés franciliens, la mobilité géographique est relativement faible, les emplois occupés se situant massivement dans leur région d'études. Pour les diplômés de Province, l'aire d'insertion est plus large. Plus de 70 % des diplômés des grandes écoles de Province travaillent hors de leur région d'études en 1999, l'Île de France en attirant environ 40 %. La majorité des titulaires de Dea et Dess diplômés en Province travaille également hors de leur région d'étude, souvent dans une autre région de Province. En revanche, près de 60 % des titulaires de Dut, Bts, licence, maîtrise et doctorat de Province travaillent dans leur région d'origine, trois ans après la fin des études.

Les étudiants de Province qui travaillent hors de leur région d'études occupent en moyenne des emplois de meilleure qualité s'ils migrent vers l'Île de France. S'ils migrent vers une autre région, ils n'obtiennent pas, dans l'ensemble, de gain significatif en termes d'emploi. Les étudiants franciliens qui quittent l'Île de France ont des emplois moins qualifiés et moins rémunérés que ceux qui y restent.

Chez les étudiants niçois, ceux qui quittent leur région d'étude occupent souvent un emploi en Île de France. La qualité de leur emploi s'en trouve améliorée, conformément aux tendances nationales. Toutefois, les diplômés niçois sont globalement moins mobiles que les autres, leur région d'origine étant particulièrement attractive. Cela affecte l'insertion des diplômés de second cycle qui obtiennent difficilement un poste d'enseignant sur place, ces postes étant traditionnellement occupés par des professeurs plus âgés. Chez les diplômés des troisièmes cycles niçois, la faible mobilité géographique nuit peu à l'insertion. Ces diplômés accèdent à des postes de cadres du secteur privé et ces postes sont relativement nombreux grâce à l'essor économique de la Côte-d'Azur.

Les étudiants de Lille I sont dans une situation souvent opposée. Les diplômés lillois sont moins mobiles géographiquement que les autres étudiants de Province mais les débouchés dans l'enseignement sont nombreux dans le Nord-Pas-de-Calais. Il s'agit d'une région jeune, qui accueille souvent les professeurs en début de carrière. Parmi les deux filières comparées (sciences et gestion), une large proportion de diplômés de deuxième et troisième cycle de sciences accède à des postes de professeurs dans la région, ce qui contribue à expliquer leur insertion favorable. Du fait de la bonne tenue des débouchés locaux, les étudiants lillois qui travaillent en Île de France n'en tirent que peu de bénéfices salariaux.

Les exemples de Nice et Lille I montrent que la mobilité géographique n'explique qu'en partie les modalités d'insertion. Le marché du travail local joue un rôle très important et la nature des débouchés locaux explique même parfois la faible mobilité géographique : les diplômés de second cycle lillois migrent peu vers l'Île de France malgré la proximité géographique, car ils s'insèrent facilement sur place. A l'opposé, l'étroitesse des débouchés ne provoque pas forcément des migrations, surtout lorsque la région est attractive : les diplômés de second cycle niçois ont tendance à rester dans leur région d'étude même si les débouchés locaux sont rares à ce niveau, en particulier dans l'enseignement. Les caractéristiques des marchés du travail locaux expliquent donc encore largement l'insertion des étudiants, même si la mobilité des diplômés peut parfois compenser la rareté des débouchés.

## Références bibliographiques

Groupe de travail sur l'enseignement supérieur, Daniel Martinelli et Françoise Stoeffler-Kern éditeurs, Parcours de formation et insertion professionnelle des étudiants, sources et méthodes, document Céreq n°134, avril 1998.

Dizin J., L'insertion professionnelle des étudiants en Biologie de la Région Rhône-Alpes, OURIP, 2000.

Dizin J., L'insertion professionnelle des étudiants en STAPS de la Région Rhône-Alpes, OURIP, 1999.

Charlot A., Chevalier L. , Pottier F., Qui forme pour qui ? Les régions, l'enseignement supérieur et l'emploi, Céreq, Collection des Études n°55, août 1990.

# **La Base Elèves Académique**

## ***Outil de connaissance infra-régionale de l'offre de formation***

**Elise KABANTCHENKO, Mélanie BERROY, THEMA**

### **Introduction**

Depuis 1999, le Conseil régional de Franche-Comté est entré dans une phase de révision de son Schéma Prévisionnel des Formations (SPF). Selon une démarche aujourd'hui traditionnelle, cette opération a débuté par une vaste concertation publique auprès des acteurs régionaux de l'emploi et de la formation, mais aussi des élus. Deux thèmes font l'objet d'un débat. Le premier est un ensemble de réflexions par filières<sup>49</sup> de formation. Il s'agit ici de confronter l'offre de formation régionale avec les besoins locaux des entreprises et des professionnels. Différentes questions sont abordées à cette occasion : quels sont les niveaux de sorties pertinents ? quels compléments de formation répondent le mieux aux spécificités du marché local de l'emploi ? Le second thème des réunions publiques est celui de l'adaptation du réseau d'établissements de formation à la géographie locale dans un contexte démographique déprimé. Les discussions tournent alors autour des questions de l'équilibre territorial, de l'accessibilité du service public d'enseignement, c'est à dire plus largement de l'aménagement du territoire.

En Franche-Comté, les prévisions de baisse démographique, annoncées par l'INSEE au milieu des années 90, se sont se confirmées dès les premiers résultats du Recensement Général de Population de 1999. La restriction du vivier d'élèves à scolariser inquiète fortement les responsables régionaux, dans une région où le réseau des lycées comporte un nombre important d'établissements, souvent de petites tailles. Déjà la baisse des effectifs dans le second cycle est sensible et met en péril certaines structures.

En 2000, une réflexion s'engage avec le Rectorat, dans le cadre d'un groupe de pilotage du SPF, pour mettre au point un diagnostic partagé de l'impact de la baisse démographique sur les lycées de la région. Le Rectorat réalise des prévisions à court terme qu'il décline à l'échelle départementale. Mais le SPF engage la région sur un moyen terme et doit prendre en compte l'hétérogénéité des phénomènes démographiques à l'échelle infra régionale. La mise au point d'un outil spécifique apparaît alors nécessaire. La construction de cet outil est confiée au CAR CERREQ de Besançon.

Le contexte et l'origine de la demande sont présentés dans une première partie. La conception du modèle, les contraintes auxquelles il doit faire face ainsi que les résultats de la méthode font l'objet de la deuxième. La troisième a pour objectif d'entrevoir la richesse de la base de données exploitée à cette occasion, la Base Elèves Académique (BEA), à travers deux travaux exploratoires et des idées à suivre. Le tout montre comment une demande d'un acteur local permet d'enrichir le programme de travail du centre associé.

---

<sup>49</sup> Ces filières sont des regroupements de diplômes propres à la région de Franche-Comté. Elles ont été définies conjointement par le Conseil régional et le Rectorat lors du second SPF (1992).

## 1. Le contexte franc-comtois

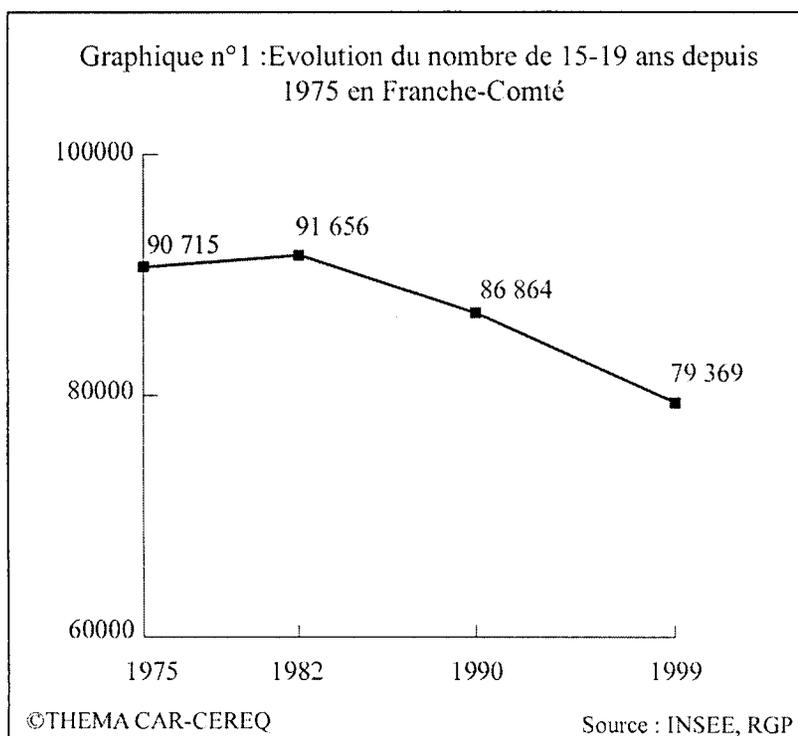
### 1.1. Un vivier d'élèves qui se réduit

Entre 1990 et 1999, la population totale de la Franche-Comté s'est accrue de 19 935 personnes, soit une hausse de 1,82 %. Cette croissance est faible comparée à celle de l'ensemble de la population métropolitaine (+3 %). Alors qu'à l'échelon national la population s'est accrue de 0,37 % l'an, cette hausse atteint seulement 0,20 % en Franche-Comté.

La faible croissance de la population comtoise s'explique par un solde migratoire défavorable et un solde naturel qui s'est réduit. Traditionnellement, la Franche-Comté est encore une région qu'on quitte. Le solde migratoire est déficitaire depuis le milieu des années 70, même s'il a diminué par rapport à la période intercensitaire précédente.

Si la Franche-Comté a longtemps fait partie des régions jeunes, elle vieillit rapidement. La part de jeunes de 15 à 24 ans s'élève à 13,4 % en 1999, contre 15,7 % en 1990. A l'intérieur de cette classe d'âge, les 15-19 ans sont particulièrement touchés. Il s'agit en fait du vivier d'élèves pour les lycées franc-comtois. La baisse affectant les 15-19 ans est

de 8,6 % sur le territoire régional, ce qui représente 7 495 jeunes.

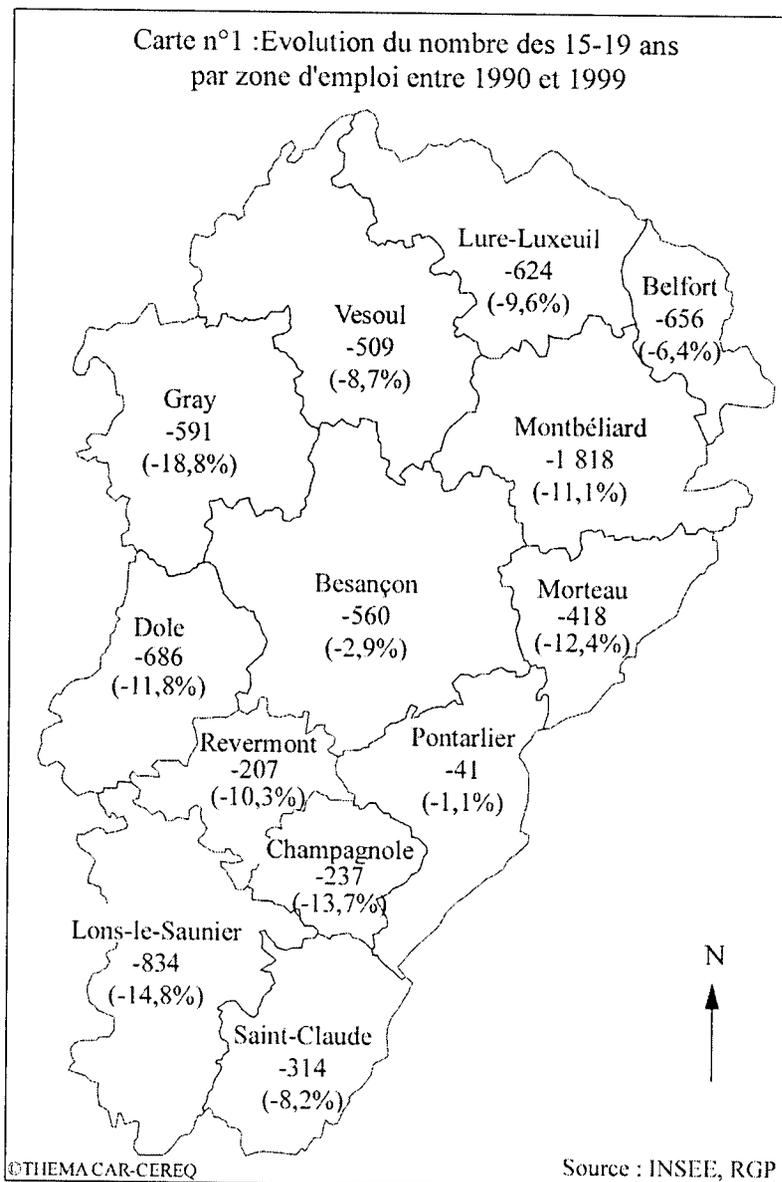


La baisse déjà engagée tend à se poursuivre au regard des évolutions des classes d'âges plus jeunes. Ainsi, si on vieillit, toutes choses égales par ailleurs, les 10-14 ans dénombrés en 1999, on obtient, à l'horizon 2009 une perte supplémentaire de 4 164 jeunes de 15-19 ans.

Or, les marges de manœuvre en termes de taux de scolarisation sont des plus réduites. La scolarisation des jeunes de 16 à 19 ans est supérieure à la moyenne

métropolitaine et ne cesse de s'accroître depuis 1994, signe d'un effort régional important. Avec un taux de scolarisation de 87,7 % en 1997 (contre 85,7 % pour la France métropolitaine), la Franche-Comté comble alors son retard en matière de niveau général de formation de sa population.

A l'échelle des zones d'emploi, les évolutions affectant les 15-19 ans sont très hétérogènes. Les plus fortes baisses sont localisées dans les zones d'emploi de Montbéliard (-1 818), Lons-le-Saunier (-834), Dole (-686), Belfort (-656) et Lure-Luxeuil (-624). En revanche, les zones frontalières (Morteau, Pontarlier et Saint-Claude) sont préservées par des soldes naturels et migratoires plutôt favorables.



## 1.2. Des baisses d'effectifs déjà sensibles

Ce contexte démographique touche un réseau de lycées composé d'un grand nombre d'établissements, souvent de petites tailles. En 1999, les élèves franc-comtois sont accueillis dans 88 établissements dont 59 lycées publics et 29 lycées privés. La densité du maillage territorial a pour implication directe la taille des établissements. L'effectif moyen des lycées publics est de 743 élèves contre 1 040 en France (pour l'année 1997-1998). Celui des établissements privés est de 288 élèves contre 375 à l'échelon national (pour l'année 1997-1998).

Les lycées publics les plus importants en nombre d'élèves sont les lycées généraux et technologiques et les lycées polyvalents. En revanche, les lycées professionnels se distinguent par des effectifs peu élevés : le plus grand d'entre eux compte 640 élèves et le plus petit 154. Seuls cinq établissements accueillent plus de 500 élèves.

Tableau n°1 : Taille des établissements publics franc-comtois en 1999

Taille	De 154 à 499	De 500 à 999	De 1000 à 1499	De 1500 à 2485	Ensemble
Nombre de LP	26	5	0	0	31
Nombre de LPO	1	6	3	1	11
Nombre de LGT	0	6	9	2	17

Sources : Rectorat de l'Académie de Besançon, 1999

Durant les dix dernières années, les effectifs d'élèves et d'apprentis aux niveaux V, IV et III ont stagné. Ils sont aujourd'hui de l'ordre de 58 655 jeunes (hors agriculture).

**Tableau n°2 : Evolution des effectifs du second cycle entre 1991 et 1999**

	1991	1999	Evolution en %
Ensemble	58 388	58 655	+0,5
Enseignement général et technologique	34 007	33 010	-2,9
Enseignement professionnel	24 381	25 645	+5,2
<i>dont élèves</i>	<i>19 092</i>	<i>17 033</i>	<i>-10,8</i>
<i>dont apprentis</i>	<i>5 289</i>	<i>8 612</i>	<i>+62,8</i>

Sources : Rectorat de l'Académie de Besançon, 1991 et 1999

Cette tendance globale cache des évolutions contrastées selon les différentes voies de formation et les différents dispositifs. La voie générale et technologique est touchée avec une baisse de ses effectifs de l'ordre de 2,9 % alors que la voie professionnelle continue à progresser. Cependant cette hausse ne concerne que l'apprentissage alors que les lycées professionnels subissent eux un recul marqué : la baisse s'élève déjà à 2 000 élèves entre 1991 et 1999.

## 2. Le modèle mis en place : description, variables clés et résultats

### 2.1. Description

Le Conseil régional souhaite disposer d'un outil de prévision de démographie scolaire qui permette d'évaluer le flux d'élèves qui se dirigera à moyen terme dans le réseau des lycées franc-comtois. Plus précisément c'est une évaluation des flux d'entrée en seconde pour chaque établissement qui est recherchée. Or, la capacité d'un établissement à attirer des élèves vers ses sections est difficile à analyser.

Certes la démographie locale, c'est à dire le « réservoir » d'élèves, est un élément déterminant, mais la volonté des jeunes de poursuivre des études après l'âge obligatoire de scolarité entre en jeu. Le milieu des années 80 a ainsi marqué le début d'un vaste mouvement de scolarisation qui a conduit de plus en plus de jeunes à s'inscrire dans une section de second cycle. Aujourd'hui, les marges de manœuvre en termes de taux de scolarisation sont plus faibles. Parallèlement, la diversité des parcours qui s'offrent aux collégiens de troisième s'est accrue entre voie générale et technologique ou professionnelle, entre temps plein ou alternance, entre privé ou public, entre Education nationale ou Agriculture. Finalement ce n'est qu'une partie des élèves de troisième qui se dirigera l'année suivante, selon des mécanismes complexes, vers les lycées publics. A l'intérieur même de ces différents parcours, les effets de spécialités de formation (plus ou moins rares), les options, la notoriété des établissements, le quartier dans lequel ils sont

situés...sont autant d'éléments qui vont plus ou moins attirer les jeunes et dessiner autour de chaque établissement une aire de recrutement.

Traditionnellement, les prévisions d'effectifs scolaires sont réalisées à l'échelle nationale et académique par les services du Ministère de l'Education nationale. Les projections à court terme ont pour objectif de préparer la rentrée scolaire suivante et d'attribuer des moyens aux académies. A plus long terme, elles permettent de suivre et d'analyser l'impact des grandes orientations de la politique éducative. Elles visent à mesurer de façon globale l'évolution de la demande d'enseignement.

Les méthodes utilisées à cette occasion sont construites à l'aide de matrices de flux d'élèves. Il s'agit de faire cheminer dans le système éducatif une génération d'élèves d'année en année. Les variables actives du modèle, celles sur lesquelles les orientations de politique éducative influent, s'expriment en taux de passage d'une année sur l'autre. Le célèbre slogan des 80 % d'une classe d'âge au BAC, se décline donc par un objectif de taux d'accès d'une génération à un niveau du système scolaire.

Ce modèle de prévisions ne répond pas aux besoins du CR parce qu'il ne dit rien sur les réalités infra-régionales. Par ailleurs, les orientations en terme de taux de passage et de redoublement s'expriment pour l'ensemble de l'académie, voire d'un département. Celles-ci n'entrent pas de façon directe dans le domaine de compétences d'une région. Il s'agit de l'adaptation académique des grandes directives nationales. Il nous faut donc trouver une solution qui prenne en compte l'hétérogénéité du territoire régional et qui fasse apparaître des leviers d'action pour le Conseil régional. Son objectif est de pouvoir mettre sur pied des scénarios plus ou moins volontaristes : « si on prend telle décision comment vont varier les prévisions ? ».

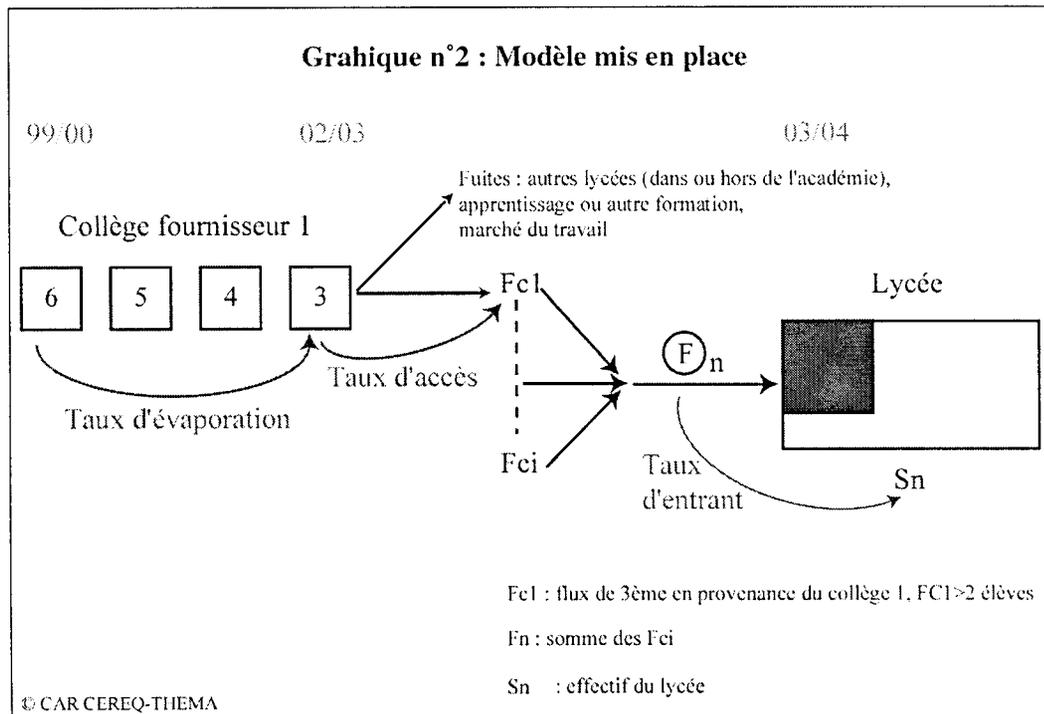
Au démarrage des travaux, le RGP 99 n'avait été exploité qu'à un niveau global, et les informations démographiques par âge n'étaient pas connues. Les informations disponibles étaient donc celles de la démographie scolaire, contenues dans la Base Élève Académique (BEA). Il s'agit d'un outil de gestion interne au Ministère et aux Académies qui permet, entre autres, une comptabilité des flux et des stocks d'élèves dans l'ensemble des établissements de formation de l'Education nationale. Par convention, la Région disposait de cette base de données. Elle a donc servi de fichier ressource pour les prévisions.

L'idée du modèle est simple : il s'agit de vieillir les élèves des collèges approvisionnant chacun des lycées de la région. Les différentes phases du processus sont les suivantes :

- repérer les flux d'entrées dans chaque lycée
- pour chacun d'eux identifier les collèges fournisseurs et le nombre d'élèves de troisième envoyés
- pour chaque collège vieillir la dernière génération de sixièmes connue (année 1999)
- pour chaque collège estimer le flux d'entrées en seconde dans chaque lycée (année 2003).

Le graphique n°2 : ci après illustre le modèle mis en place.

La prévision du flux d'entrée en seconde est réalisée à partir de l'observation en 1999 des principaux flux provenant de troisième. Ainsi, dès lors qu'un collège envoie au moins deux élèves dans le lycée concerné, il est identifié comme collège fournisseur et il entre dans le modèle. Un taux d'effectifs pris en compte, nommé taux « pec » est calculé. C'est le rapport entre les flux d'entrées en seconde provenant des collèges fournisseurs et l'effectif total de seconde de l'établissement. Ce taux « pec » représente en quelque sorte la solidité de la prévision ; c'est un indice de confiance. Il est pour la plupart des établissements supérieur à 50 % et peut atteindre 88 %. Ces taux « pec » ont permis de qualifier la pertinence de la prévision pour chaque établissement en trois items : faible, moyen, élevé ; certains d'entre eux ayant été écartés compte tenu de la faiblesse du taux.



Le passage de la prévision de flux à la prévision de stock est obtenu par l'intermédiaire d'un taux d'entrants. Ce taux est le rapport entre les flux d'entrée dans un établissement et le stock à un moment donné. Pour les lycées généraux et technologiques, l'intuition est de dire que le stock est « en gros » 3 fois plus élevé que le flux d'entrées puisque la durée théorique moyenne de passage au lycée est de 3 ans (cursus classique jusqu'au BAC). Mais pour les lycées professionnels, les entrées et les sorties ne sont pas aussi figées puisqu'elles se font à différents niveaux de formations. Les poursuites du BEP vers le bac professionnel dans un même établissement ne vont pas de soi, compte tenu de sa structure pédagogique et des mécanismes d'orientation et d'affectation. Ainsi, les taux d'entrants observés sur 5 années montrent une plus grande variabilité pour les lycées professionnels que pour les lycées généraux. Aussi, une fourchette est proposée pour les effectifs calculés à partir du taux observé en 1999, année de base du modèle et d'un taux « cumulé ». Ce taux est calculé à partir du cumul des flux de seconde depuis 1991 rapporté aux stocks cumulés correspondants. Cette méthode permet de lisser les événements modifiant le rapport, comme les ouvertures et fermetures de section.

L'un des intérêts de la méthode est de présenter des possibilités de regroupements multiples. Ils sont réalisables pour traiter une aire géographique particulière : une ville, une zone d'emploi, la région toute entière. Mais ils peuvent être effectués selon la nature

de l'offre de formation et à partir d'entités plus fines que l'établissement. Des entités fictives peuvent être créées : le lycée professionnel régional regroupe ainsi l'ensemble des sections professionnelles de tous les lycées ; le lycée des formations tertiaires agrégerait selon le même principe, les sections tertiaires de tous les lycées...

C'est ainsi que des prévisions ont été réalisées à l'échelle de la région et des zones d'emploi pour la voie professionnelle et pour la voie générale et technologique.

## 2.2. Les variables clés du modèle

Ce sont celles sur lesquelles le Conseil régional peut légitimement intervenir ou tenter d'infléchir. Le modèle prolonge les tendances du passé dans le sens où il enregistre le déclin démographique (vieillesse d'une génération arrivant en sixième) mais à taux d'attractivité des lycées constants. Ce taux est composite, il prend en compte un ensemble de phénomènes complexes.

Sur le graphique présentant le modèle il apparaît des « fuites ». Elles concernent des élèves de troisième qui ne se sont pas dirigés vers un lycée de la Franche-Comté. Certains ont quitté la région, mais la plupart se sont soit tournés vers un autre dispositif de formation, soit ont quitté le système éducatif. Dans le premier cas, le nombre d'élèves se dirigeant vers l'apprentissage ou vers les formations relevant du Ministère de l'Agriculture n'est pas connu. Pour l'instant, la mise en relation des divers systèmes informatiques (lorsqu'ils existent) gérant les élèves ne peut être réalisée.<sup>50</sup>

A l'échelle d'un établissement, l'ampleur de ces « fuites » dépend en premier lieu de la nature des poursuites d'études envisagées par les élèves de troisième, entre voie générale ou enseignement professionnel. Ensuite, la capacité d'attirer des élèves de collèges plus ou moins proches intervient (c'est le rapport entre Fci et le nombre total de troisièmes du collège i). Mais à ce stade, et plus spécialement pour la filière professionnelle, la dynamique du marché du travail local peut devenir un élément important. Ainsi, à la rentrée 2000, les « fuites » enregistrées dans la zone d'emploi de Montbéliard ont été plus importantes compte tenu de la reprise économique enregistrée dans cette zone industrielle. Les lycées, et plus particulièrement ceux de la voie professionnelle, ont souffert de cette situation.

La structure pédagogique des lycées constitue bien sûr un facteur clé de ce taux d'attractivité et les concurrences entre établissements sont d'autant plus fortes que le contexte démographique est déprimé.

Même s'il est difficile de décomposer ce taux d'attractivité, la capacité du Conseil régional d'influencer les taux d'attractivité des lycées est forte. Sa marge d'action passe à la fois par l'exercice de ses compétences en matière d'Éducation, mais également, et c'est sans doute un atout fort, par le biais d'autres champs de compétences.

Dans le champ de l'Éducation, le Conseil régional peut modifier directement l'attrait d'un établissement en améliorant sensiblement les conditions d'accueil puisqu'il a en charge la construction et la rénovation des locaux. Le confort des internats et plus globalement la qualité des locaux, mais également du parc machines pour un lycée professionnel, sont des éléments jouant sur l'image qu'ont les jeunes d'un établissement.

Les différents documents de programmation de l'offre de formation (schéma prévisionnel des formations et plan régional de formation professionnelle des jeunes) sont des cadres pour les évolutions des structures pédagogiques des lycées et de la carte de formation des CFA. Or, l'implantation de spécialités de formation qui attirent les jeunes

---

<sup>50</sup> Une initiative du MEN est actuellement en cours, en collaboration avec les Rectorats et les Conseils régionaux.

peut venir renforcer l'attrait d'un établissement. Un Conseil régional, en influant sur la localisation des différentes spécialités de formation et leurs répartitions dans les établissements, peut modifier les taux d'accès aux lycées. Dans une période favorable au développement de l'apprentissage, il peut également privilégier des ouvertures de sections d'apprentis en lycée professionnel afin de maintenir des structures. A l'inverse, il peut précipiter la disparition d'un lycée, fortement concurrencé par un CFA en expansion.

Mais d'autres compétences sont « à sa disposition » pour élargir l'aire de recrutement d'un lycée, en particulier dans le cadre plus général de la politique d'aménagement du territoire. Le lycée d'une zone en déclin démographique peut faire partie d'une démarche stratégique du Conseil régional pour maintenir une population sur place, et se voir ainsi doté de fonctions autres que celle de la formation. L'établissement peut à ce titre servir de salle de concert, accueillir des stages d'artisanat d'art, être un lieu d'exposition...ou de diverses activités liées à la vocation du lycée. Ce type d'initiative permet d'ancrer l'établissement dans son territoire et de lui donner une nouvelle image positive auprès des élèves et des familles. Une telle démarche, relayée par une bonne communication, peut se révéler d'autant plus efficace, que parfois, la survie d'un établissement ne tient qu'à la venue d'une dizaine d'élèves supplémentaires.

L'accès aux établissements peut également être favorisé soit en influant sur l'organisation des transports scolaires mise sur pied par les conseils généraux, soit en procurant des aides financières aux élèves.

Toute initiative menant à améliorer l'accès aux établissements scolaires, l'accueil des élèves mais aussi la qualité de la vie de ces derniers sont autant d'éléments clés permettant au Conseil régional de modifier l'attractivité des lycées. Les justifications de ses actions peuvent être trouvées dans le cadre de la politique régionale en matière d'éducation, mais également dans l'ensemble des champs d'interventions décentralisés aux régions.

C'est ainsi que le modèle mis en place comprend un système de veille permettant d'observer l'évolution des taux d'attractivité des lycées sur les collèges.

### **2.3. Les résultats**

Le Conseil régional et le comité de pilotage mis en place pour la révision du SPF ont validé pas à pas la méthode proposée. Les résultats obtenus ont été confrontés aux connaissances propres à chaque institution et leurs présentations ont permis d'avancer sur une vision commune du contexte démographique et de ses implications en terme de redéploiement de l'offre de formation. La production prend aujourd'hui la forme d'un diagnostic précis de l'évolution des effectifs des lycées franc-comtois avec une approche par zone d'emploi. A cette échelle, un ensemble d'établissements peuvent être identifiés « en danger » au regard des évolutions récentes et des prévisions. Le panorama de l'offre de formation sur chaque zone d'emploi conduit à identifier la nature du danger pour chacun des établissements.

La réalisation de ce diagnostic fait actuellement l'objet d'une concertation auprès des membres du Comité de pilotage avant de permettre la rédaction finale, par le Conseil régional, du document qui sera soumis aux différents votes d'usages (CAEN, COPIRE, COREF et Assemblée régionale).

Les difficultés de cette phase sont importantes au regard des résultats globaux du modèle : à l'horizon 2004, c'est une baisse de plus de 4 000 lycéens qui serait enregistrée en Franche-Comté. L'observation des effectifs de la rentrée 2000 fait apparaître une

baisse de 1 450 élèves. Les premières informations de la rentrée 2001 confirment cette tendance mais moins fortement que l'année précédente.

### **3. Les perspectives d'exploitation**

En réalisant ce travail à la demande du Conseil régional, le CAR CEREQ de Besançon a pu manipuler la BEA et découvrir la richesse des informations contenues dans cette base de données. Parallèlement à la réalisation des prévisions, le centre associé a rapidement mis sur pied une convention de partenariat avec le Rectorat afin de trouver un cadre pour exploiter et valoriser ces informations.

Différentes pistes de valorisation ont été dressées. D'une part il y a celles qui privilégient l'entrée « individu », à ce titre cette base est un outil qui permet de travailler sur la mobilité des jeunes en lien avec leur choix de formation. D'autre part il y a celles qui privilégient l'entrée « établissement », ainsi l'exploitation fine de cette base et sa mise en relation avec d'autres types d'informations, en particulier celles qui concernent les vœux d'orientation des élèves, peuvent donner lieu à des travaux sur « l'attractivité » des établissements scolaires.

#### **3.1. La pertinence des zones d'emploi comme cadre d'analyse**

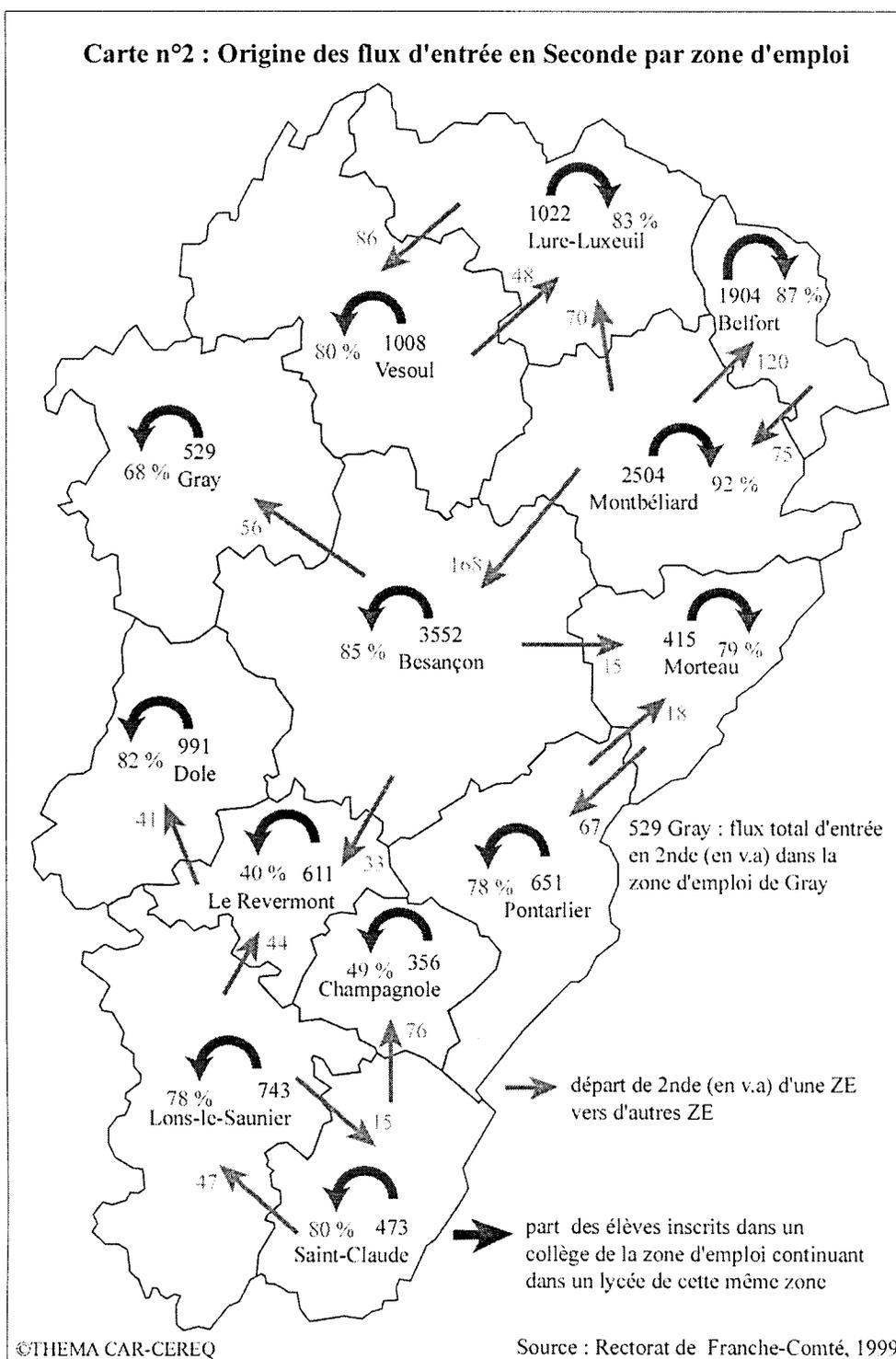
Une première exploitation réalisée est fortement liée au travail pour le SPF. Dans ce cadre, les acteurs régionaux ont pris l'habitude de considérer la zone d'emploi comme un espace pertinent d'analyse. Il a donc semblé important de vérifier cette hypothèse : le modèle de prévision mis en place est-il pertinent à l'échelle de la zone d'emploi ? Pour répondre à cette interrogation le repérage de l'origine et de la destination des flux d'entrées en seconde a été réalisé et cartographié. La carte ci-après montre le résultat de ce travail.

Sur la carte n°2, on voit la part des flux d'entrée en seconde originaire d'un établissement de la zone d'emploi ainsi que le flux le plus important originaire d'une autre zone d'emploi. Ainsi, parmi les 2 504 élèves entrants en 1999 en seconde dans la zone d'emploi de Montbéliard, 92 % étaient inscrits l'année précédente dans un établissement de cette même zone d'emploi. Parmi les 8 % des jeunes originaires d'une autre zone d'emploi, celle de Belfort est la plus représentée.

Le découpage en zone d'emploi apparaît plutôt solide. Pour 11 zones, entre 75 % et 90 % des élèves de troisième entrant en seconde dans un des lycées étaient scolarisés dans la même zone l'année précédente. En revanche, deux zones se distinguent par des recrutements extérieurs importants : il s'agit du Revermont et de Champagnole qui offrent des formations professionnelles et techniques très spécifiques, attractives au delà du territoire franc-comtois. Pour ces zones, le modèle fonctionne mal. La relation entre la démographie dans les collèges de la zone et celle des lycées est beaucoup moins forte que dans les autres zones d'emploi.

Au delà de la pertinence du choix de la zone d'emploi comme découpage géographique, ce travail sur l'origine et la destination des flux de seconde apporte des informations précieuses sur la mobilité des élèves en lien avec leur formation et permet d'aborder la question de la notoriété de certains établissements.

Carte n°2 : Origine des flux d'entrée en Seconde par zone d'emploi



Par exemple, le cas de la zone d'emploi de Montbéliard est intéressant. Cette zone attire peu d'élèves puisque 92 % des flux de seconde viennent de la zone. En revanche ce sont 120 élèves qui se dirigent vers un établissement de la zone d'emploi de Belfort et 168 vers ceux de la zone de Besançon. Ces observations sont cohérentes avec d'autres informations. Le RGP 99 fait apparaître par exemple que si la zone de Montbéliard présente un solde naturel élevé (+7 031 personnes), cette dynamique est largement compensée par un solde migratoire déficitaire (-10 562 personnes). Montbéliard est une

zone qu'on quitte. Il semble donc que ses lycées soient également touchés par le même handicap. Un autre indicateur renforce ce constat : si Montbéliard représente 18,3 % des 15-19 ans de la région, la zone ne scolarise que 15,5% des lycéens.

L'accessibilité des établissements scolaires explique une part de ces flux. Ainsi, parmi les 168 jeunes qui se dirigent vers la zone d'emploi de Besançon, 47 sont originaires d'un collège implanté dans un canton limitrophe à la zone de Besançon et se dirigent vers un lycée à la frontière des deux zones. D'autres viennent de plus loin encore et suivent leur scolarité dans la capitale régionale. Les mouvements similaires observés avec la zone d'emploi de Belfort sont plus étonnants. Sur les 120 jeunes, originaires d'un collège de la zone de Montbéliard et inscrits dans un lycée de la zone de Belfort, 70 vont y préparer une seconde générale et technologique. La notoriété du lycée général du centre ville de Belfort et celle d'un établissement privé semble expliquer une part importante du phénomène.

La zone d'emploi de Montbéliard connaît une situation inquiétante. Elle est touchée par une baisse démographique particulièrement forte : -1 818 jeunes de 15-19 ans, soit -11,1 % entre 1990 et 1999 (contre -8,6 % sur le territoire régional). De plus, elle enregistre des mobilités d'élèves dans le cadre des poursuites d'études de la troisième vers la seconde particulièrement défavorables, alors même que la carte des formations générale, technologique et professionnelle est bien dotée.

Ce type d'observations réalisées de façon fine et systématique peut apporter aux acteurs régionaux des outils permettant d'éclairer les décisions en matière d'évolution de la carte scolaire. Elle peut constituer également le début d'un travail sur la capacité des établissements scolaires à attirer des élèves.

### **3.2. Les aires de recrutement**

Avec les informations contenues dans la Base Elèves Académique, plusieurs choix cartographiques des aires de recrutement des établissements sont possibles ; mais dans tous les cas, la variable première est la commune de résidence des élèves.

La cartographie peut être effectuée selon au moins deux clés d'entrée. La première est centrée sur un seul établissement auquel cas nous pourrions représenter l'ensemble des élèves qui y sont inscrits tous diplômes confondus, ou une filière de formation, un diplôme... La seconde opte pour représenter plusieurs établissements en même temps, un même diplôme.... Cette dernière représentation permet de mieux rendre compte de la mobilité des jeunes sur le territoire régional et d'avoir une vision globale de la taille (dans l'espace) et des chevauchements (s'ils existent) des aires de recrutements des lycées.

Cependant et en aucun cas, ces représentations cartographiques n'expliquent, ni mesurent les concurrences entre établissements parce que le système est complexe : les jeunes émettent des vœux, ensuite il y a des affectations..... En revanche, elles permettent d'avancer certaines pistes.

Les aires de recrutement qui sont dessinées sur la carte n°3 correspondent à neuf établissements qui proposent tous le diplôme BTN génie mécanique option productique mécanique. Bien que cette carte fasse apparaître les effectifs inscrits de chaque établissement et diplôme, l'idée ici est plutôt d'obtenir une vision globale et de mettre en regard les aires d'attraction.

Alors, la taille apparaît variable d'un lycée à un autre. L'attraction, pour ce diplôme, pour le lycée A, est très concentrée autour de l'établissement, elle se fait exclusivement sur la zone du Haut-Jura (une seule zone d'emploi). Pour l'établissement B, l'origine des élèves concerne tout le département de la Haute-Saône. Un grand nombre de ces jeunes

sont originaires de Vesoul et des communes situées au nord tandis qu'au sud nous avons une aire plus diffuse et peu concentrée

Nous supposons alors que l'attraction des élèves est fonction de la taille de l'établissement et de la proximité de diplômes similaires.

Dans un second temps, la présence de plusieurs établissements sur une même commune, qui offrent le même type de diplôme, montre une certaine organisation dans l'espace selon la commune de résidence des élèves. Ici, pour les trois lycées bisontins (C, D et E), les aires de recrutement semblent s'être réparties le vivier d'élèves dans l'espace de façon naturelle. Ceci reste à mettre en parallèle avec le réseau de transport scolaire.

Enfin, même si nous ne pouvons pas, en regardant simplement cette carte, mesurer l'attractivité d'un établissement, nous pouvons tout au moins la constater. Le lycée F paraît très attractif puisqu'il ne recrute pas seulement dans sa zone d'emploi mais empiète largement sur celle de Montbéliard. Ici, le réseau de transport scolaire ne peut être mis en compte car les deux lycées appartiennent à deux départements différents. Peut-on dire alors que cet établissement belfortain est plus réputé ? Bénéficie-t-il de l'image positive du quartier dans lequel il est situé ? Si elle ne propose aucune explication, la carte a le mérite, de faire émerger des questions, de pointer du doigt des phénomènes particuliers. Ces interpellations sont alors autant de pistes à suivre, autant d'invitations à concevoir les outils et les méthodes pour aller plus loin.

#### **4. Conclusion**

Au démarrage de ce travail, le CAR CEREQ de Besançon était quelque peu réticent pour entrer dans une telle démarche. Les services statistiques du Rectorat semblaient plus qualifiés et expérimentés pour réaliser des exercices de prévision de démographie scolaire.

Cependant, il existe une difficulté, bien connue mais réelle, de disposer d'informations ou de les produire à l'échelle infra régionale. Ces difficultés sont soit liées à la conception de l'outillage statistique national, soit aux besoins différenciés des acteurs régionaux.

Dans ce cas, les objectifs des principaux protagonistes du SPF sont différents. Disposer de prévisions à l'échelle des établissements scolaires pour le Conseil régional, c'est donner au nouveau SPF comme ambition de dire ce que pourrait être l'organisation du réseau régional des lycées en Franche-Comté, compte tenu du contexte démographique. Les préoccupations d'aménagement du territoire, de maintien d'un service public d'enseignement dans des zones en déclin sous tendent fortement ce projet de SPF. Cette conception n'est pas forcément celle du Rectorat qui, compte tenu de la baisse du nombre d'élèves, doit gérer de façon économe les moyens mis à sa disposition par le Ministère. Les accords restent encore à trouver sur l'exploitation et la diffusion des résultats obtenus dans le cadre du Comité de pilotage. Quant au schéma, il devrait être mis au vote d'ici la fin de l'année...Voilà pour le contexte institutionnel et régional.

Au delà, cette expérience est plutôt fructueuse pour le centre associé. Le travail se poursuit sur la caractérisation des aires de recrutement et leur évolution avec l'exploitation de bases à différentes dates. L'appariement de la BEA et de la base des vœux des élèves est une autre piste qui n'a pas pu aboutir pour l'instant mais qui serait riche d'enseignements, cette fois sur le lien entre les filières, les établissements et les choix des élèves et des familles. Peut-on déterminer des points de rupture entre choix de filière et choix de proximité ? C'est une des questions auxquelles ces recherches pourraient répondre. L'intérêt des acteurs locaux, fortement exprimé lors des présentations des travaux dans le cadre du Comité de pilotage du SPF, est un élément stimulant pour ces recherches.

# **Les Déclarations Annuelles de Données Sociales**

## *Une source d'avenir pour l'analyse des recrutements aux niveaux local et sectoriel*

---

**Isabelle BORRAS, IREPD**

### **Introduction**

Cet article vise à montrer à des utilisateurs potentiels des DADS les possibilités offertes par la source pour analyser les flux de main d'œuvre et les recrutements à des niveaux fins (zones d'emploi, secteurs d'activités,...), moyennant certaines précautions méthodologiques. Il s'appuie sur une exploitation des DADS qui a donné lieu à deux rapports, le premier méthodologique (Cereq-Irepd, Insee Rhône-Alpes, 1999), le second centré sur les résultats (Borras, 2001). Ces rapports sont issus d'un travail collectif mené entre le centre associé du Cereq à l'Irepd Grenoble et l'Insee Rhône-Alpes. Actuellement l'utilisation des DADS pour la mesure des flux de main d'œuvre se développe dans les régions. L'Insee n'a pour l'instant pas complètement normalisé les pratiques. On peut se rapporter au rapport méthodologique cité ci-dessus afin de saisir les choix spécifiques qui ont été faits ici et dont nous rappellerons les principaux au fil du texte.

La première partie de l'article (§ 2) décrit le fonctionnement du marché du travail en mettant l'accent sur le recrutement des jeunes, la qualification des emplois occupés par les nouvelles recrues, les secteurs d'activités recruteurs. Des résultats sont présentés pour Rhône-Alpes pour l'année 95 (§ 21). On distingue les recrutements durables débouchant sur des emplois stables, de longue durée, de ceux débouchant sur des emplois temporaires, de courte durée. Cette distinction renvoie à l'hypothèse de coexistence de deux segments du marché du travail dont les fonctionnements seraient relativement indépendants, ce que tend à confirmer la typologie des zones d'emplois à laquelle nous conduit l'analyse par zones d'emplois (§ 2.2). Un « portrait » de la zone d'emploi de la Tarentaise est donné comme exemple d'exploitation pouvant intéresser les acteurs locaux.

Dans une deuxième partie (§3), nous cherchons à interpréter ces disparités territoriales dans le fonctionnement du marché du travail, en testant deux modèles statistiques. Mais, sur ce registre, nos conclusions ouvrent essentiellement des pistes de recherche.

# 1. Les DADS, un outil de mesure des recrutements

## 2.1. Le recrutement en Rhône-Alpes en 1995

### 2.1.1. Segmentation du marché du travail et durée des emplois : recrutements durables ou temporaires

Les théories de la segmentation font l'hypothèse de la coexistence de deux ou plusieurs segments sur le marché du travail. « *Selon la vision dualiste de Michael Piore, un segment primaire offrirait des emplois stables, relativement bien payés, aux bonnes conditions de travail aux possibilités de promotion non négligeables ; un segment secondaire...offrirait des emplois aux caractéristiques opposées.* » (Michon, 1991) Des caractéristiques distinguant les deux segments du marché du travail, nous retenons ici celle de stabilité des emplois. Une évolution significative du marché du travail à partir des années 80 concerne la montée des emplois précaires, CDD, intérim, contrats aidés de la politique de l'emploi,... et l'importance accrue du segment secondaire du marché du travail. Notre analyse des recrutements vient donc alimenter cette réflexion sur la segmentation du marché du travail. **Nous distinguons les recrutements durables (débouchant sur des emplois de 12 mois et plus) et les recrutements temporaires (débouchant sur des emplois de moins de 12 mois)**<sup>51</sup>. Le seuil des 12 mois est le seuil techniquement permis par la source telle que nous l'avons utilisée : il ne rend pas compte réellement des recrutements en CDI. On peut en effet penser que parmi les recrutements débouchant sur des emplois de plus de 12 mois, une partie non négligeable est encore constituée de recrutements autres qu'en CDI. Cependant, cette distinction permet d'approcher pour chaque zone d'emploi, l'importance relative des segments primaire et secondaire.

L'analyse est conduite pour les recrutements de l'année 1995, année pour laquelle on observe, en Rhône-Alpes comme pour l'ensemble du pays, un retournement de conjoncture en milieu d'année : croissance des emplois et des activités au cours des 6 premiers mois et décroissance au cours des 6 derniers mois (Insee, 1996). Au premier janvier 1995, les entreprises Rhônealpines emploient 1 283 000 salariés sur le champ des DADS retenu<sup>52</sup>. Elles ont effectué 557 629 recrutements en 95, soit un taux de recrutement de 43,4 %. Près de 8 recrutements sur 10 sont temporaires et un peu plus de 2 sur 10 durables. Les recrutements temporaires sont surtout des CDD car les recrutements d'intérimaires et de stagiaires sont hors champ.

### I - 1 : nombre, structure et taux de recrutements en Rhône-Alpes en 1995

	Nombre de recrutements <sup>53</sup>	Structure (en %)	Taux de recrutement (en %)
Rec. temporaires	433 893	78 %	33,8 %
Rec. durables	123 443	22 %	9,6 %
Ensemble	557 629	100 %	43,4 %

<sup>51</sup> Les recrutements débouchant sur des emplois de très courte durée ont été éliminés : le seuil minimum pour qu'un recrutement soit comptabilisé est, qu'il débouche sur un emploi correspondant à un volume de travail d'au moins deux semaines, sur la base de la norme des 39 heures, avec une base horaire de rémunération au moins égale au Smic horaire.

<sup>52</sup> Il faudrait rajouter à ce chiffre les salariés de l'énergie, de l'intérim, des services domestiques et des activités extra-territoriales de l'administration, les agents de l'état, les apprentis et les stagiaires – hors champ - afin de couvrir l'ensemble de l'économie Rhône-Alpine. Ce chiffre inclue en revanche les salariés des services de l'état à caractère industriel et commercial (grandes entreprises, hôpitaux publics,...) et ceux des collectivités territoriales.

<sup>53</sup> l'écart entre le recrutement total et la somme des recrutements par durées résulte de durées non renseignées.

### 2.1.2. La place des jeunes dans les recrutements et les catégories sociales<sup>54</sup> des emplois occupés

Les recrutements de jeunes de moins de 25 ans en 1995 représentent 41 % des recrutements totaux. Ils sont plus souvent recrutés sur des emplois temporaires (84 % des recrutements de jeunes débouchent sur des emplois temporaires et 73 % des recrutements des plus de 25 ans) ce qui confirme l'idée selon laquelle les jeunes entrent plus souvent que leurs aînés sur le marché du travail via des emplois précaires. Mais l'écart entre les jeunes et leurs aînés n'est pas considérable : les recrutements de salariés de plus de 25 ans s'effectuent également massivement sur des emplois non stables.

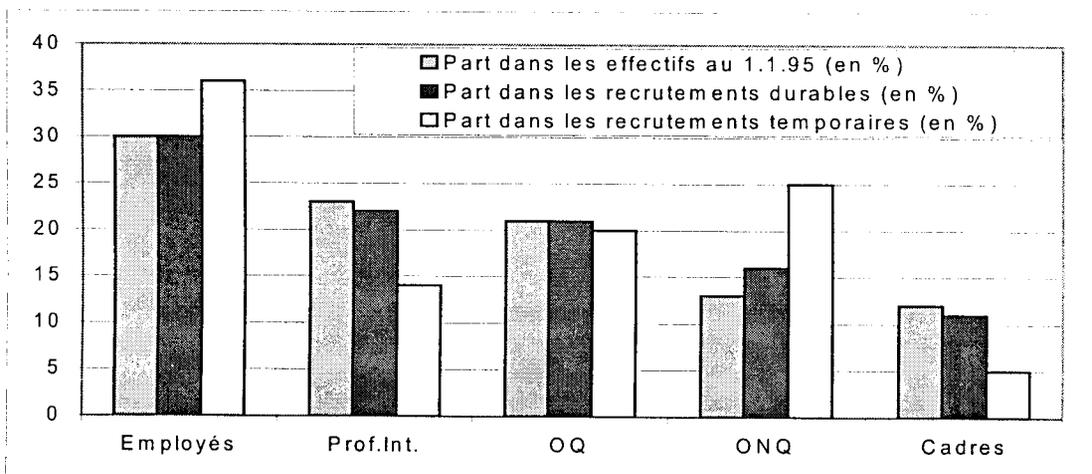
#### I - 2 : les recrutements durables et temporaires en Rhône Alpes selon l'âge

	≤ 25 ans	> 25 ans	Ensemble
Rec. temporaires	84 %	73 %	78 %
Rec. durables	16 %	27 %	22 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %
Ensemble	<b>229 700</b> (41 %)	<b>327 916</b> (69 %)	<b>557 629</b> (100 %)

Dads, 1995

La catégorie des employés est celle qui recrute le plus sur des emplois durables comme temporaires. Ceci résulte de ses effectifs importants mais aussi de taux de recrutements supérieurs à la moyenne. La catégorie des ouvriers non qualifiés recrute beaucoup, mais cela est essentiellement dû à des taux de recrutements élevés : elle ne représente que 12 % des emplois. La catégorie des cadres recrute pour sa part très peu sur des emplois temporaires, de même que celle des professions intermédiaires. (cf. I – 3 et I – 4)

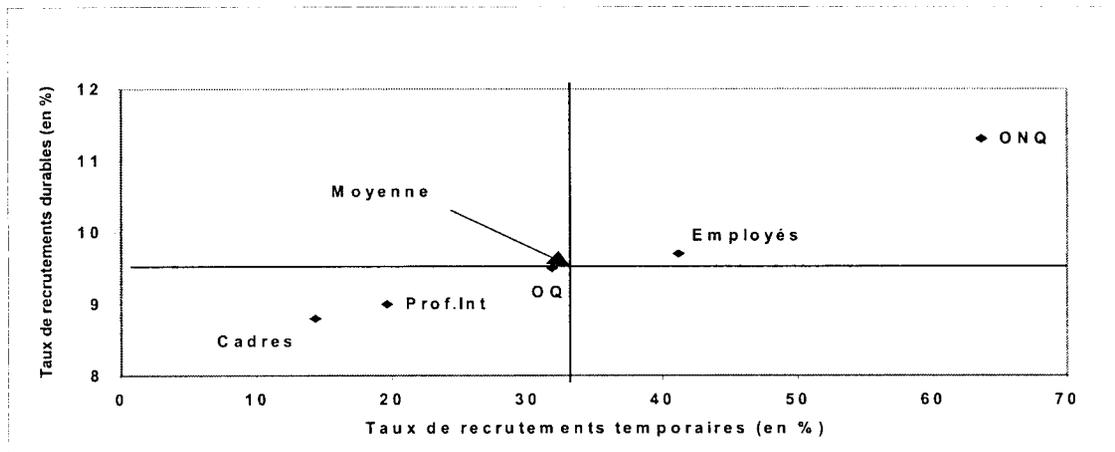
#### I - 3 : Part des CS dans les effectifs, les recrutements durables et temporaires



Dads, Rhône-Alpes, 1995.

<sup>54</sup> Il s'agit des catégories sociales déclarées par les employeurs.

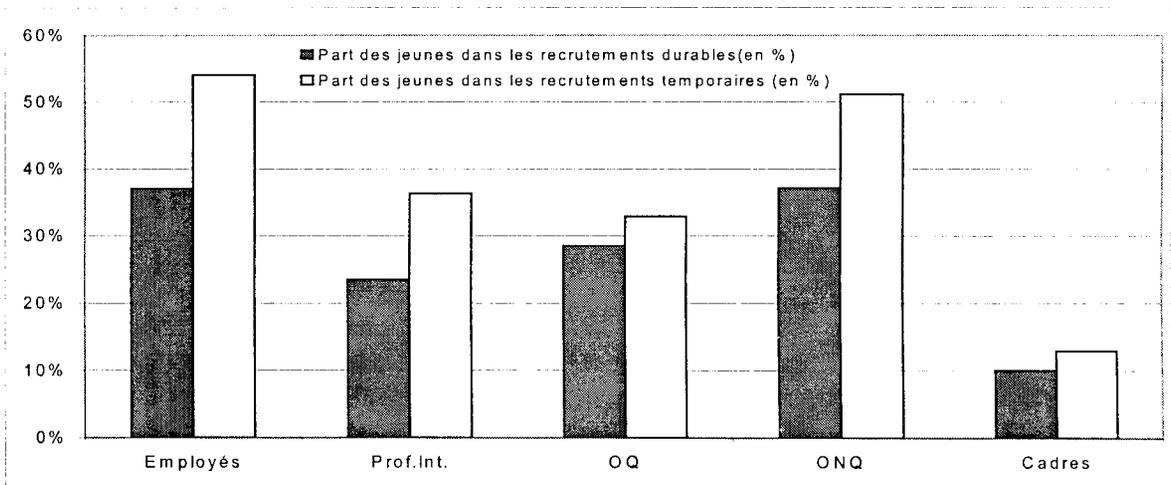
#### I - 4 : Taux de recrutements durables et temporaires selon les CS



Dads, Rhône-Alpes, 1995

On pourrait également constater (voir Borrás, 2001), que les recrutements de jeunes sont encore plus polarisés que les recrutements totaux : employés et ONQ représentent 70 % des recrutements de jeunes et seulement 57 % des recrutements totaux. Les ouvriers qualifiés ne représentent que 16 % de l'ensemble des recrutements de jeunes, les professions intermédiaires 12 % et les cadres 2 %. La part des jeunes dans les recrutements est élevée pour les employés et les ONQ. La part très faible des cadres dans les recrutements de jeunes résulte de la tranche d'âge choisie : de nombreux jeunes cadres sont vraisemblablement recrutés après 25 ans.

#### I - 5 : Part des jeunes dans les recrutements durables et temporaires selon les CS



Dads, Rhône-Alpes, 1995

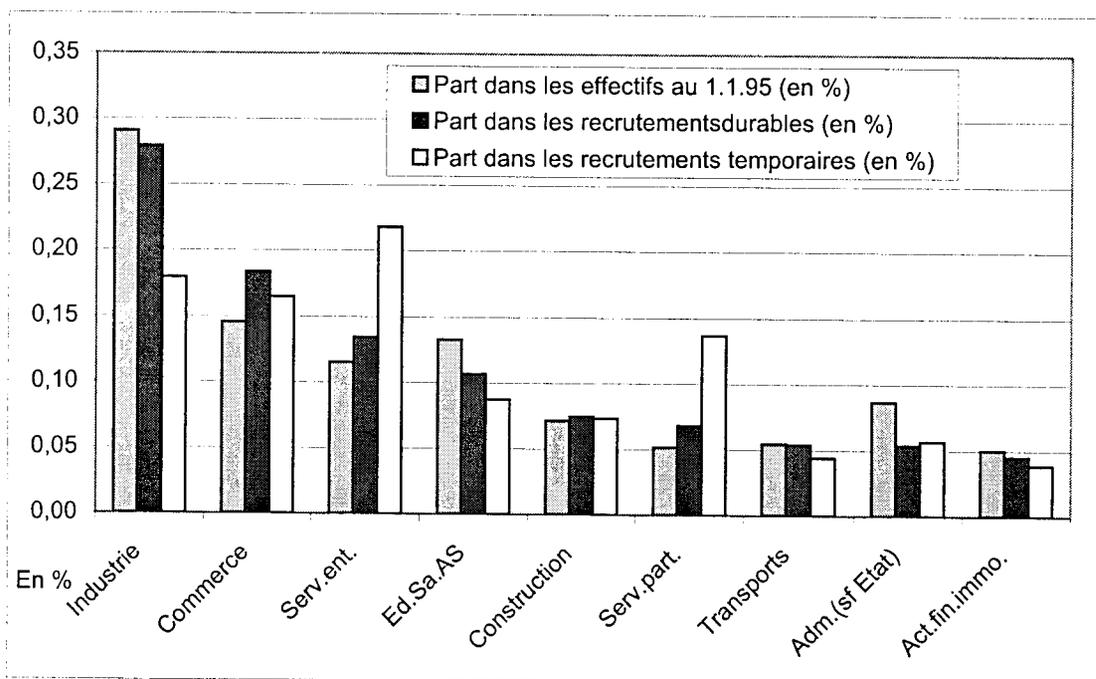
#### 2.1.3. Typologie des secteurs d'activités en Rhône-Alpes

De nombreux travaux sur la gestion de la main d'œuvre tentent d'élaborer des typologies sectorielles. Très souvent ils analysent les modalités d'insertion des jeunes en relation avec les modes de gestion de la main d'œuvre (Clémenceau P., Géhin J.P., 1983 ;

Moncel N., 1997 ; Audier F., 1991 ; Devos C., 1998). Dans les analyses s'inspirant des théories de la segmentation, les modes de gestion de la main d'œuvre ont généralement une implication sur les perspectives de recrutements des jeunes. Les emplois du segment primaire seraient moins ouverts aux recrutements, en particulier de jeunes. Ces derniers auraient plus de chance d'entrer sur les marchés du travail où les emplois secondaires prédominent et où il y a un fort turn-over de la main-d'oeuvre. Les emplois privilégiés pour l'accueil des jeunes seraient caractérisés par une plus grande précarité. Les DADS permettent aussi de conduire ce type d'analyse sectorielle que nous faisons ici pour 9 secteurs d'activité <sup>55</sup>.

Quatre secteurs représentent 70 % des recrutements durables et 73 % des recrutements durables de jeunes : l'industrie, le commerce, l'éducation santé action sociale et les services aux entreprises (hors intérim). La hiérarchie diffère pour les recrutements temporaires. Les quatre secteurs qui représentent 70 % des recrutements temporaires et 73 % des recrutements temporaires de jeunes sont les services aux entreprises, l'industrie, le commerce et les services aux particuliers..

### I - 6 : Poids des secteurs dans les effectifs, les recrutements temporaires et durables



Dads, Rhône-Alpes, 1995

Les taux de recrutements temporaires varient de 20 % (industrie) à plus de 90 % (services aux particuliers) et les taux durables de 6 % (administration) à 12,7 % (services aux particuliers). On distingue 4 groupes en fonction des taux de recrutements.

**Groupe 1. Taux de recrutements élevés : les services aux entreprises et aux particuliers.** Le niveau élevé des recrutements résulte des politiques de recrutements très actives, notamment temporaires. Le secteur des services aux particuliers occupe la

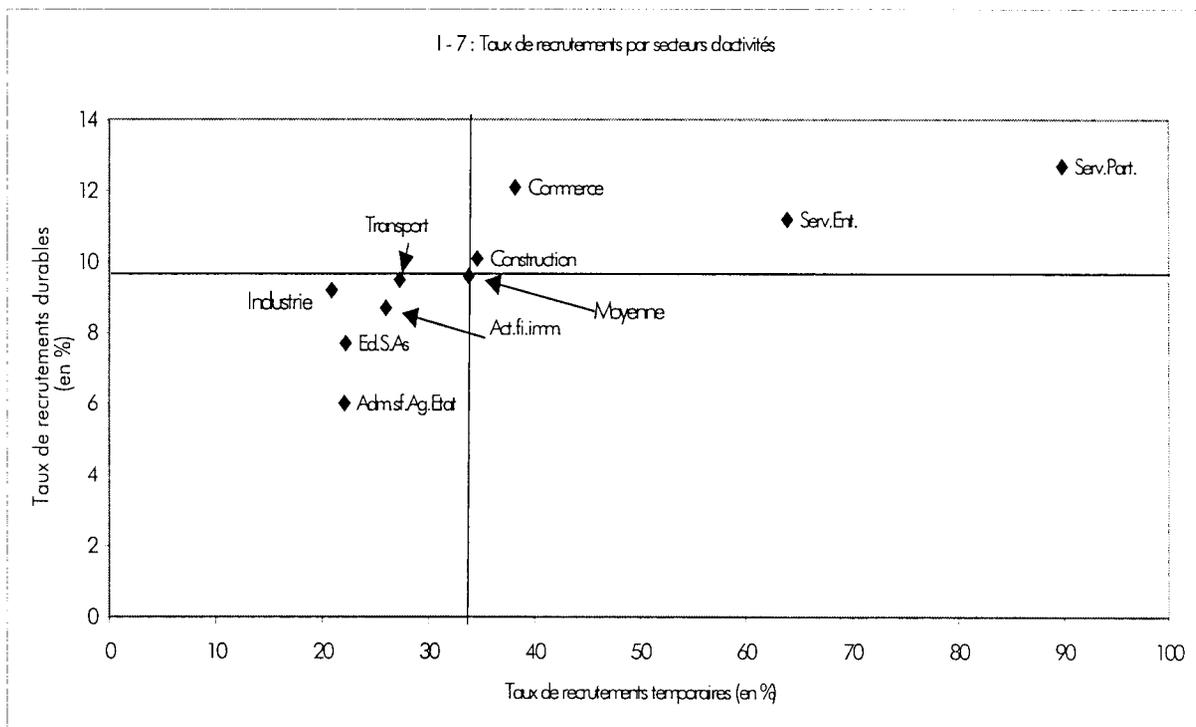
<sup>55</sup> L'analyse pour 9 secteurs d'activités masque de fortes disparités sectorielles lorsqu'on désagrège les secteurs à un niveau beaucoup plus fin. On peut se reporter à l'annexe 1 sur ce sujet ou à Borrás, 2001.

position extrême. Malgré un faible poids dans l'emploi, il contribue donc fortement aux recrutements.

**Groupe 2. Taux de recrutements moyens ou supérieurs à la moyenne : le commerce.** Le secteur se distingue par un taux de recrutement durable élevé.

**Groupe 3 : Taux de recrutement moyens ou inférieurs à la moyenne : construction, transport, industrie, activités financières et immobilières.** Les taux de recrutements durables sont moyens. Les différences dans ce groupe portent sur les taux temporaires. L'industrie a le taux temporaire le plus bas, ce qui explique le faible niveau des recrutements comparé au niveau élevé de l'emploi dans ce secteur.

**Groupe 4 : Taux de recrutements faibles : l'administration (hors agents de l'État) et l'éducation, santé, action sociale.** Ces secteurs renouvellent peu leur main-d'œuvre, recrutent peu sur des emplois de courte et de longue durée. Le secteur de l'éducation, santé, action sociale recrute beaucoup de stagiaires non inclus dans le champ et dont la prise en compte accroîtrait le volume des recrutements.



Dads, Rhône-Alpes, 1995.

On pourrait également voir (cf. Borrás 2001) que :

- la part des jeunes dans les recrutements durables est très variable : de 16 % (activités financières et immobilières) à 43 % (services aux particuliers) - moyenne : 29 %.
- leur part dans les recrutements temporaires varie entre 31 % (construction) et 51 % (services aux particuliers, activités financières et immobilières) - moyenne : 45 %.
- le commerce et les services aux particuliers recrutent plus fréquemment que la moyenne des jeunes. A l'opposé certains secteurs ont plus souvent recours à des salariés expérimentés lors du recrutement : la construction se singularise par le fait qu'elle recrute peu de jeunes. Les activités financières et immobilières recrutent très peu de jeunes sur

des emplois durables. Mais la réintégration des stagiaires et apprentis<sup>56</sup> dans le champ modifierait sans doute de telles analyses : la construction recrute beaucoup d'apprentis,...

## **2.2. Le recrutements par zones d'emplois en Rhône-Alpes en 1995**

L'existence de marchés locaux du travail est un fait bien établi au niveau empirique comme le montrent diverses études, en particulier sur les disparités territoriales du chômage (Insee, 1995 ; Dares, 1998). Les DADS permettent de traiter de cette question de l'existence de disparités locales du fonctionnement du marché du travail sous l'angle des recrutements. Nous construisons dans un premier temps (§ 2.2.1.) une typologie des zones d'emploi de Rhône-Alpes en fonction des politiques de recrutement durables et temporaires, du dynamisme relatif des segments primaires et secondaires du marché du travail. Nous proposons dans un second temps (2.2.2.) un portrait de la zone de la Tarentaise, exemple d'exploitation des DADS sur un territoire. Ces analyses visent à répondre à des questions du type suivant. Quelles sont les zones d'emplois qui recrutent durablement sur des emplois qualifiés de type emplois du segment primaire ? Quelles sont celles qui recrutent beaucoup sur des emplois temporaires ? Existe t-il des zones d'emplois privilégiées pour l'insertion des jeunes ?

### *2.2.1. Typologie des zones d'emplois Rhônalpines*

Parmi les 27 zones, la plus grande, Lyon, rassemble 37 % des recrutements durables et 31 % des recrutements temporaires, soit 182 000 recrutements. La plus petite, Crest-Die, compte 1 900 recrutements, soit 0,3-0,4 % des recrutements. L'importance de chaque zone dans les recrutements est évidemment liée à la taille de celle-ci en termes d'emplois salariés. La part des jeunes dans les recrutements varie peu (de 23 à 36 % pour les recrutements durables et de 38 à 55 % pour les recrutements temporaires) et est proche de la moyenne pour un grand nombre de zones. En conséquence la distribution des recrutements de jeunes dans les zones d'emploi diffère peu de la distribution de l'ensemble des recrutements.

---

<sup>56</sup> Le champ étudié exclut les recrutements d'apprentis et de stagiaires. Leur prise en compte accroîtrait le volume des recrutements de jeunes dans certains secteurs. Les services aux particuliers (dont l'hôtellerie et la restauration), la construction et le commerce recrutent beaucoup d'apprentis. L'administration, l'éducation, santé, action sociale et l'industrie se distinguent par un fort recours aux stagiaires (surtout des Contrats de Qualification dans l'industrie, des Contrats Emploi Solidarité dans le public,...) (Voir Annexe 2, Les postes de stagiaires et d'apprentis dans les Dads).

### I - 8 : Poids des zones d'emplois dans les effectifs et les recrutements en Rhône-Alpes

		Rec. Durables	Rec. Temporaires	Emplois au 1.1.95
8211	Lyon	37,3%	31,4%	34,6%
8223	Grenoble	10,7%	10,3%	10,7%
8213	St-Etienne	7,1%	7,5%	7,9%
8208	Annecy	4,9%	5,0%	4,9%
8225	Drôme centre	4,7%	3,7%	4,2%
8216	Chambéry	3,5%	3,4%	3,7%
8207	Arve	3,4%	4,6%	3,2%
8205	Genevois	3,2%	3,0%	2,6%
8203	Bourg	2,7%	2,3%	2,8%
8201	Roanne	2,3%	2,1%	3,0%
8202	Beaujolais	2,0%	2,3%	2,1%
8227	Drôme sud	2,0%	2,4%	1,9%
8215	Bourgoin	2,0%	2,0%	1,9%
8214	Vienne	1,8%	2,2%	2,0%
8204	Oyonnax	1,6%	1,2%	1,5%
8219	Voiron	1,5%	1,6%	1,6%
8217	Tarentaise	1,4%	4,0%	2,3%
8222	Romans	1,2%	1,8%	1,5%
8210	Ambérieu	1,0%	1,0%	1,0%
8206	Chablais	1,0%	1,9%	1,3%
8212	Loire centre	0,8%	1,0%	0,9%
8221	Drôme nord	0,8%	1,1%	1,1%
8226	Aubenas	0,8%	1,4%	0,8%
8220	Annonay	0,8%	0,8%	1,0%
8209	Belley	0,7%	0,6%	0,6%
8218	Maurienne	0,6%	1,0%	0,7%
8224	Crest-Die	0,3%	0,4%	0,3%
<b>Rhône-Alpes</b>		<b>100 % 123 443</b>	<b>100 % 433 893</b>	<b>100 % 1 283 054</b>

Dads, 1995

La dispersion des taux de recrutements temporaires [de 24,2 (Roanne) à 59,2 % (Tarentaise) - moyenne : 33,8 % ] est beaucoup plus grande que celle des taux durables [ de 5,9 (Tarentaise) à 11,7 % (Belley) - moyenne : 9,6 % ]. On n'observe aucune corrélation entre les taux durables et temporaires ce qui accrédite l'idée d'une segmentation du marché du travail au niveau local. Nous proposons une typologie des zones d'emplois en 6 groupes (cf. I - 9).

Certaines zones se distinguent par un faible accès à des emplois stables et par un turn-over élevé de la main d'œuvre sur des emplois précaires pourvus par des recrutements temporaires. Ainsi par exemple pour 100 emplois en Tarentaise en 1995, il y a eu 59,2 recrutements temporaires (dont 27,4 de jeunes) et 5,9 recrutements durables (dont 1,9 de jeunes). On classe ces zones dans le **Groupe 1. Taux de recrutements temporaires très élevés et taux de recrutements durables faibles** : Maurienne, Chablais, Tarentaise, Aubenas.

A l'opposé, d'autres zones se caractérisent par l'importance des recrutements durables et le faible turn-over de la main d'œuvre sur des emplois temporaires. Par exemple pour 100 emplois dans la zone de Belley, il y a eu 11,7 recrutements durables (dont 3,9 de jeunes) et 32,7 recrutements temporaires (dont 17,9 de jeunes). On classe ces zones dans le

**Groupe 2. Taux de recrutements durables élevés et taux de recrutements temporaires faibles** : Oyonnax, Drôme centre, Lyon, Belley.

Certaines zones conjuguent un fort turn-over de la main d'œuvre sur des emplois précaires et des taux de recrutements durables élevés. On classe ces zones dans le

**Groupe 3 . Taux de recrutements durables et temporaires élevés** : Drôme sud, Arve, Genevois.

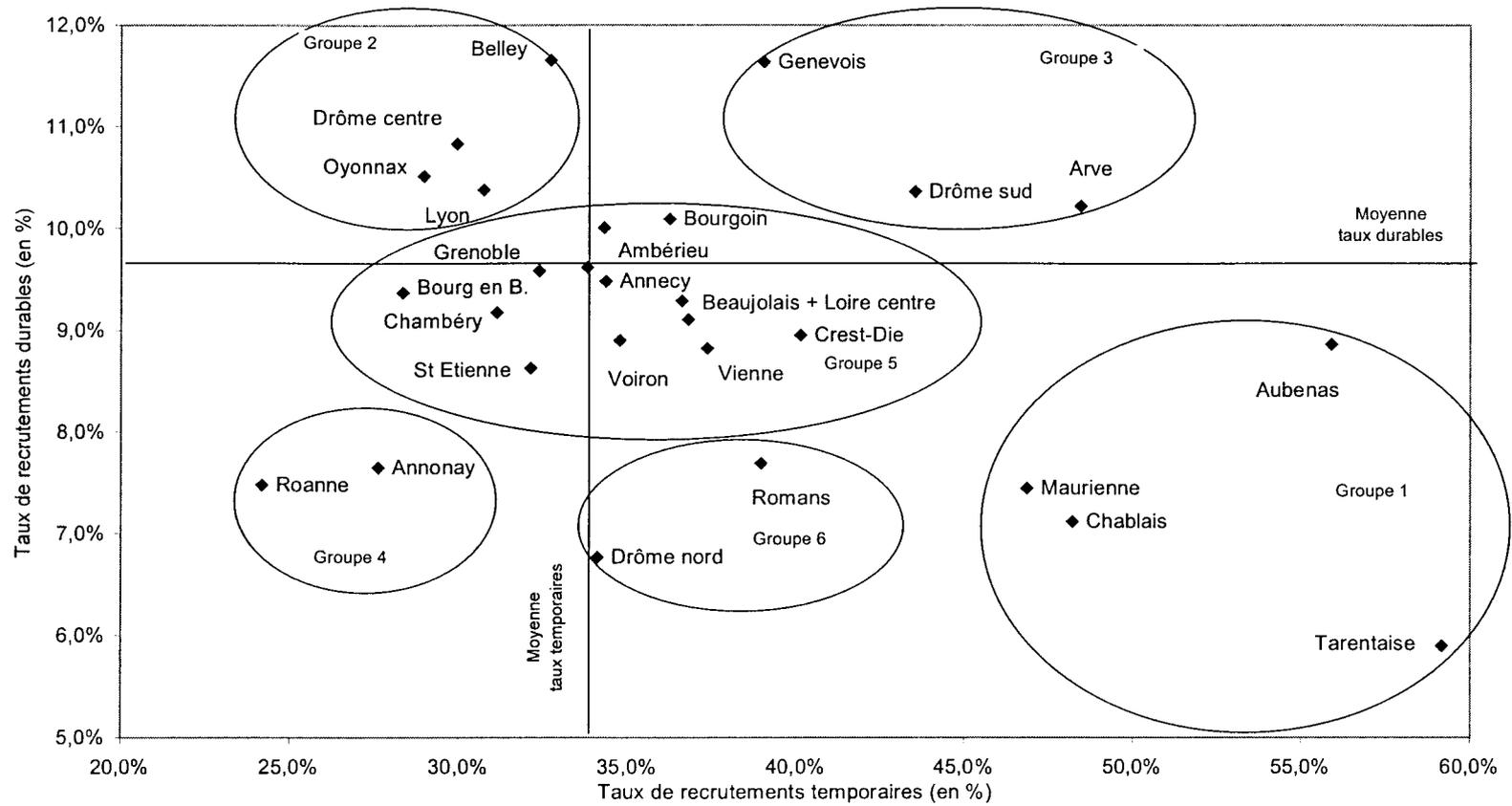
Certaines zones combinent de faibles taux de recrutements temporaires comme durables.

On classe ces zones dans le **Groupe 4. Taux de recrutements durables et temporaires faibles** : Roanne, Annonay.

Les zones ayant des taux moyens sont dans le **Groupe 5. Taux de recrutements moyens** : Bourg en Bresse, Chambéry, Grenoble, Ambérieu, Bourgoin Jallieu, Annecy, Voiron, St Etienne, Beaujolais Val de Saône, Loire-Centre, Vienne, Crest-Die.

Deux zones difficiles à classer constituent le Groupe 6. Taux de recrutements temporaires moyens et taux de recrutements durables faibles : Drôme Nord, Romans.

I-9. Taux de recrutements par zones d'emploi en Rhône-Alpes (Dads, 1995)



### 2.2.2. *Portrait de la zone d'emploi de la Tarentaise*

Ce portrait montre comment à partir des Dads on peut rendre compte des spécificités infra régionales du fonctionnement du marché du travail : indicateurs accessibles et commentaires. On peut se reporter aux indicateurs (cf. I –10 ci dessous).

La Tarentaise est une petite zone d'emploi : avec 29 600 salariés au 1er janvier 1995, elle ne représente que 2,3 % des emplois de Rhône-Alpes. C'est une région rurale et touristique de montagne qui a des caractéristiques très particulières : forte activité saisonnière et concentration d'activités de type " services aux particuliers ", " commerce " et " transports " . On y trouve très peu d'activités industrielles et de services aux entreprises et peu d'activités publiques et para-publiques dans le domaine de l'enseignement, de la santé ou de l'administration. En lien avec la nature des activités de la zone, les employés sont sur représentés : ils représentent 40 % des emplois (30 % en Rhône-Alpes) au détriment principalement des emplois d'encadrement intermédiaire et supérieur. Enfin, le tissu économique se caractérise par une très forte prédominance des très petits établissements : les moins de 10 salariés représentent 40 % des emplois de la zone (moyenne Rhône-Alpes : 24 %). La nature du tissu économique, des activités et des qualifications présents ont des incidences sur le marché du travail et les recrutements. Le taux de chômage est plutôt faible par rapport aux moyennes régionale et nationale : le taux de chômage DEFM en 1995 est de 8 % pour la Tarentaise et de 11 % pour Rhône-Alpes.

Le segment du marché du travail " primaire " - offrant des emplois stables - est très peu dynamique : le taux de recrutement durable est le plus faible de toutes les zones d'emploi de Rhône-Alpes. Les établissements recrutent peu sur des emplois durables. En revanche, lorsqu'ils offrent des emplois durables, ces emplois sont plus ouverts aux jeunes que la moyenne : 33 % de jeunes dans les recrutements durables en Tarentaise (29 % en Rhône-Alpes). Quatre secteurs concentrent 71 % de ces recrutements durables : l'industrie, les services aux particuliers, le commerce et la construction. Ceci résulte d'abord de leur poids dans l'emploi en Tarentaise. Les taux de recrutements durables sont particulièrement faibles pour les services aux particuliers, le commerce et le transport de même que la part des jeunes dans les recrutements durables pour ces secteurs.

Le marché du travail " secondaire " i.e. temporaire est très dynamique : la zone représente 4 % des recrutements temporaires de la région et est au sixième rang des zones d'emplois pour ces recrutements temporaires. Le taux de recrutement temporaire est le plus élevé de toutes les zones : 59 recrutements temporaires en 1995 pour 100 emplois. La part des jeunes dans ces recrutements est moyenne. Les recrutements temporaires sont concentrés dans les petits établissements (60 % dans les moins de 10 salariés, 91 % dans les moins de 50), dans les services aux particuliers (43 %) et sur des postes d'employés (47 % des recrutements temporaires). Ce sont donc ces petits établissements des services aux particuliers qui dynamisent ce segment du marché du travail temporaire des employés dans la zone. Remarquons que le secteur du transport, important en effectif salarié, recrute très peu et, très peu de jeunes sur des emplois temporaires.

## I - 10. Les recrutements en Tarentaise en 1995

Tableau 1. Importance de la zone dans les recrutements en Rhône-Alpes

	durables	Rang	temporaires	Rang		en %	Rang
Part ds les recrut.	1,4%	17	4%	6	Part ds les emplois	2,3%	11

Tableaux 2 Les secteurs recruteurs

en %	21. Structure des recrutements et des emplois par secteurs		Effectifs au 1.1.95		22. Taux de recrutements par secteurs		23. Part des jeunes selon les secteurs	
	Rec. durables	RA	Tarentaise	RA	Rec. durables	RA	Rec. durables	RA
Construction	11	7	11	7	9,7	10	20%	24%
Commerce	18	16	14	18	6,8	12,1	34%	35%
Transports	5	4	6	5	2,4	9,5	11%	25%
Act.Fi.imm.	4	4	4	4	5	8,7	18%	15%
Serv.ent.	9	22	9	13	12	11,2	36%	29%
Serv.part.	20	14	43	7	4,4	12,7	43%	43%
Ed.Sa.AS.	6	9	3	11	5,3	7,7	18%	23%
Adm.sf Etat	5	6	4	5	4,3	6	33%	22%
Industrie	22	18	7	28	8,1	9,2	38%	30%
Total	100	100	100	100	5,9	9,6	33%	29%

Tableaux 3 La taille des établissements recruteurs

en %	31. Structure des recrutements et des emplois par tailles d'étab.		Effectifs au 1.1.95		32. Taux de recrutements par tailles d'étab.		33. Part des jeunes selon les tailles d'étab.	
	Rec. durables	RA	Tarentaise	RA	Rec. durables	RA	Rec. durables	RA
0 à 9 sal.	35	29	60	41	5,2	11,3	29%	28%
10 à 49 sal.	32	29	31	33	6,6	10,9	35%	30%
50 à 199 sal.	20	21	7	16	7,7	10,1	32%	31%
200 sal. et +	12	21	2	10	4,6	6,8	35%	28%
Total	100	100	100	100	5,9	9,6	33%	29%

Tableaux 4 Les catégories sociales des personnes recrutées

en %	41. Structure des emplois et des recrutements par CS		Effectifs au 1.1.95		42. Taux de recrutements par CS		43. Part des jeunes selon les CS	
	Rec. durables	RA	Tarentaise	RA	Rec. durables	RA	Rec. durables	RA
Cadres	8	11	2	5	6,5	8,8	9%	10%
Prof. Int.	14	22	13	14	4,4	9	24%	23%
Employés	40	30	47	37	5,9	9,7	41%	37%
OQ	23	21	23	19	6,4	9,4	31%	29%
ONQ	15	16	15	25	7	11,3	35%	37%
Total	100	100	100	100	5,9	9,6	33%	29%

Dads, 1995

### 3. Les DADS, un outil d'analyse des recrutements et de leurs déterminants

Après avoir mis en évidence des disparités entre zones d'emploi dans le fonctionnement des deux segments du marché du travail, nous tentons ici les facteurs à l'origine de ces disparités.

#### 3.1. Une analyse des facteurs à l'origine des disparités géographiques du recrutement

Nous utilisons deux modèles permettant de tester l'impact de trois facteurs sur les taux de recrutements.

Ces modèles sont appliqués à différents taux de recrutements – i.e. les variables à expliquer : 1 - taux de recrutements durables (TXRECDUR), 2 - taux de recrutements temporaires (TXNONDUR), 3 - taux de recrutements durables de jeunes (TXRECDUJ), 4 - taux de recrutements temporaires de jeunes (TXNONDUJ).

Les facteurs - ou variables explicatives – sont : l'activité économique (SECTEUR - 33 secteurs), la taille des établissements (TREFTECT – 4 tranches de taille) et la zone d'emploi (facteur géographique, ZE – 27 zones). Les modèles visent à expliquer les différents taux de recrutements. Ces taux résultent-ils de politiques sectorielles, de politiques d'établissements en fonction de leur taille ou de facteurs spécifiquement géographiques ?

##### 3.1.1. Le modèle structurel – résiduel

Les résultats du modèle structurel-résiduel montrent que des facteurs autres que le secteur d'activité ou la taille des établissements sont à l'origine des disparités de recrutements entre zones d'emploi. Ces facteurs « autres » ont un effet résiduel. Mais dans le cadre de ce modèle on ne peut appréhender de manière plus précise la nature de ces autres facteurs.

Dans tous les cas le modèle prenant en compte à la fois l'activité économique et les structures est plus satisfaisant pour expliquer les taux de recrutement que le modèle ne prenant en compte que l'effet activité économique.

Les taux temporaires sont les taux les mieux expliqués par le modèle. Le modèle est plus réaliste pour les taux temporaires que pour les taux durables.

A l'opposé, les taux de recrutements durables de jeunes sont les taux les plus mal expliqués par le modèle. Le modèle est plus réaliste pour les taux globaux que pour les taux pour les jeunes.

#### I -11 : Résultats du modèle structurel-résiduel : moyennes et écarts types des rapports taux observés/taux estimés pour les 27 zones

Variable de structure		
	Secteur x Taille d'étab.(Nes x Treffect)	Secteur (Nes)
<b>Taux de recrutement temporaire</b>		
moyenne	1,07	1,14
écartype	0,131	0,195
<b>Taux de recrutement durable</b>		
moyenne	0,94	0,95
écartype	0,159	0,158
<b>Taux de recrutement temporaire des jeunes</b>		
Moyenne	1,13	1,18
Ecartype	0,17	0,21
<b>Taux de recrutement durable des jeunes</b>		
Moyenne	0,98	0,99
ecartype	0,19	0,19

- Pour chaque ZE, on a estimé un taux moyen de recrutement à partir des 33 taux sectoriels régionaux appliqués à la structure des emplois par secteurs de la zone. Les 27 taux estimés sont rapportés aux 27 taux observés. On calcule la moyenne et l'écart type des rapports taux observés/taux estimé sur les 27 zones d'emploi -> colonne « variable de structure = Nes ».
- On procède de la même manière à partir des  $33 \times 4 = 132$  taux régionaux observés pour chaque croisement secteur x tranche de taille -> colonne « variable de structure = Nes x Treffect ».
- Si les taux estimés valaient les taux observés, la moyenne serait de 1 et l'écart type de 0. Ceci signifierait que les taux de recrutements s'expliqueraient uniquement par un effet de structure : la nature des activités économiques (variable Nes) ou la nature des activités économiques et les tailles des établissements (variable Nes x Treffect). Ce n'est pas le cas : les moyennes diffèrent de 1 et les écarts types de 0. Il y a un effet résiduel.

### 3.1.2. Analyse de la variance

On teste ici par des analyses de la variance, l'impact des 3 facteurs sur les taux de recrutements, à partir du modèle :  $T = T(\text{NES}) + T(\text{TREFFECT}) + T(\text{ZE})$ . Les résultats sont les suivants.

**Les taux de recrutements durables dépendent d'autres facteurs que le secteur d'activité, la taille des établissements et la zone d'emploi.** Ces variables expliquent très peu les variations des taux de recrutements durables ( $R^2=0,043$ ). Il faudrait poursuivre la démarche en recherchant à mettre en évidence ces variables explicatives de ces taux : variables économiques de type croissance du chiffre d'affaires ou de la valeur ajoutée, création d'établissements, investissements,...(Cf. annexe 3.1).

**Contrairement aux taux durables, les taux de recrutements temporaires dépendent en grande partie des secteurs d'activités et des tailles d'établissements.** On confirme là l'observation issue du modèle structurel/résiduel. Les taux de recrutements temporaires dans les zones d'emploi sont assez bien expliqués par le modèle ( $R^2=0,405$ ). Mais seules les variables « secteur » et « taille » ont un effet significatif. Ce n'est pas le cas de la variable zone d'emploi. Autrement dit les taux de recrutements temporaires dans une zone d'emploi dépendent avant tout des structures et des activités économiques qui y sont implantées. Elle ne dépendent donc pas d'une variable géographique : il n'y a pas de spécificité de zone (Cf. annexe 3.2).

**Les secteurs d'activités, la taille des établissements et parfois même les zones d'emplois expliquent les variations des taux de recrutements durables de jeunes.** A l'inverse des taux de recrutements durables totaux, les taux de recrutements durables de jeunes sont bien expliqués par le modèle ( $R^2 = 0,355$ ). Les trois variables étudiées, le secteur, la taille et la zone jouent un rôle. Autrement dit, le recrutement durable de jeune dans une zone d'emploi dépend des secteurs d'activités, de la taille des établissements implantés dans la zone, ainsi que d'un comportement des établissements propre à cette zone. Ceci s'observe pour 4 zones : le Genevois (8205), Belley (8209), Bourgoin Jallieux (8215) et la Tarentaise (8227). (Annexe 3.3).

**Les taux de recrutements temporaires de jeunes, comme les taux de recrutements temporaires globaux, dépendent principalement des secteurs d'activités et des tailles d'établissements implantés dans chaque zone.** Le modèle explique 48,5 % des variations des taux de recrutements temporaires de jeunes ( $R^2 = 0,485$ ). Il n'y a pas de comportement géographique spécifique eu égard aux recrutements temporaires de jeunes (sauf dans un seul cas de zone d'emploi, Aubenas, 8226). (Annexe 3.4).

### **3.2. Pistes de recherche sur la segmentation et les marchés locaux du travail**

Peu d'études, à notre connaissance, traitent de l'application des théories de la segmentation au niveau local en s'appuyant sur des données empiriques du fait des difficultés d'accessibilité à des informations statistiques locales. Les DADS ouvrent donc des pistes de recherche sur ce thème. Nous avons ici cherché à expliquer l'origine des disparités de recrutement et du dynamisme relatif de chaque segment du marché du travail au niveau local. Quel est le rôle des activités et des structures économiques implantées localement ? Y a-t-il des spécificités géographiques ? Les modèles utilisés sont assez sommaires car ils ne prennent en compte qu'un faible nombre de variables et ils mériteraient donc d'être raffinés. Les résultats donnent des pistes pouvant permettre d'aller dans ce sens.

Les recrutements durables - sur le segment primaire du marché du travail - dépendent d'autres variables que celles prises en compte dans les modèles étudiés. Ces variables sont elles des variables de conjoncture économique, des variables de type démographique,...

Les recrutements temporaires de jeunes et de moins jeunes - le turn-over sur le segment secondaire - dépendent fortement de la nature des activités et des structures économiques. Mais ils ne dépendent pas de facteurs géographiques.

Seuls les recrutements durables de jeunes semblent dépendre de facteurs géographiques : la place des jeunes dans le fonctionnement du segment primaire du marché du travail n'est pas la même selon les zones d'emploi et elle ne dépend pas uniquement du type d'activités économique ou des tailles d'établissements implantées dans ces zones. Il y a des comportements spécifiques des zones eu égard aux jeunes et à leurs modalités d'entrée sur le marché du travail. Là encore une piste de recherche est ouverte : ce déterminant géographique pourrait dans d'autres recherches être « explicité » par des variables comme la démographie, la mobilité géographique, l'offre éducative, le taux de chômage, ... dans les différents territoires.

## **CONCLUSION**

### **Les DADS, une source encore à explorer pour l'étude des marchés du travail locaux**

Actuellement deux principales sources statistiques de l'Insee permettent de représenter les flux de main d'œuvre : l'Enquête Emploi annuelle auprès des salariés et les Déclarations des Mouvements de Main d'œuvre mensuelles auprès des établissements (DMMO pour les plus de 50 salariés et EMMO pour les 10 à 50). Ces sources présentent rapidement des limites dès que l'on souhaite représenter les flux à un niveau local et parfois même sectoriel (pour les secteurs avec de faibles effectifs), a fortiori pour des croisements secteurs-territoires. En effet l'Enquête Emploi est une enquête par sondage (taux 1/300 eme) et les DMMO/EMMO excluent les établissements de moins de 10 salariés et certains secteurs d'activités. Certaines études tentent cependant des analyses territorialisées (Dares, 1999). Dans le cadre de la décentralisation des politiques publiques d'emploi et de formation professionnelle, le besoin d'information statistique à un niveau infra national, voire infra régional est pourtant renforcé.

Les DADS pourraient dans l'avenir permettre de pallier ces déficiences. Cet article montre des usages possibles et les limites d'utilisation des DADS pour produire de l'information statistique locale sur l'emploi et les flux de main d'œuvre. En amont de ce rapport un important travail méthodologique a été effectué afin de construire des indicateurs de recrutements à partir des DADS. En effet, la source est au départ de nature administrative et n'a pas vocation à informer sur les flux de main d'œuvre. Elle est transmise par les employeurs aux Impôts et à la Sécurité Sociale qui l'utilisent pour déterminer l'assiette de

certaines taxes assises sur les salaires, contrôler le montant des revenus déclarés par les salariés, calculer et contrôler le versement de certaines cotisations d'employeurs,... L'Insee en est destinataire officiel en vue d'élaborer des statistiques sur l'emploi et les salaires. La source a de nombreux intérêts : elle est annuelle et quasi exhaustive. Elle prend en compte toute personne physique ou morale établie en France qui verse des traitements ou salaires sauf les personnes employant du personnel domestique, sauf les salariés agricoles et les agents de l'Etat. Elle contient des informations sur les périodes d'emploi et semble bien adaptée à une analyse des recrutements au niveau local. Les pistes d'utilisation pourraient être élargies dans différentes directions.

**Elargissement des flux observés** : il doit être possible d'utiliser les DADS pour étudier l'ensemble des flux d'entrées (recrutements), mais aussi de sorties (démissions, licenciements, départs en retraite) des établissements. Nous n'avons pas exploré les possibilités d'usage pour l'analyse des mobilités internes et externes.

**Elargissement du champ observé ou au contraire désagrégation des niveaux d'observation.** Les données traitées ci-dessus portent sur une seule région, Rhône-Alpes. Une extension au niveau national demanderait des moyens informatiques considérables du fait de la taille des fichiers : sur l'unique région Rhône-Alpes en 1995 on compte environ 1,3 millions de salariés et plus de 500 000 recrutements. Le niveau d'analyse retenu est ici celui des secteurs d'activités à un niveau agrégé et des zones d'emplois de l'Insee. Mais les analyses pourraient s'effectuer à des niveaux sectoriels plus fins ou sur d'autres types de zones géographiques comme les aires urbaines ou les bassins d'emploi.

**Allongement de la fenêtre temporelle d'observation.** Les recrutements mesurés sont ceux de l'année 1995 avec une fenêtre d'observation de la durée des emplois sur lesquels débouchent ces recrutements qui va du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1996. On mesure ainsi la part des recrutements qui débouchent sur des emplois durables, de plus d'un an, ou inversement des emplois temporaires. Dans des études ultérieures s'appuyant sur ces travaux exploratoires, il faudrait envisager la possibilité de traiter des séries sur plusieurs années consécutives.

**Intégration des apprentis, des stagiaires, des intérimaires.** Excepté pour les apprentis, les stagiaires et les intérimaires, les DADS n'informent pas sur la nature du contrat de travail. C'est pourquoi l'indicateur de durée des emplois a été retenu comme variable afin d'approcher l'importance des recrutements en CDI via les recrutements durables, et en CDD – via les recrutements temporaires. Les recrutements d'intérimaires, d'apprentis et de stagiaires n'ont pas été pris en compte pour diverses raisons. Les emplois et recrutements d'intérimaires étant localisés au niveau des sièges des entreprises d'intérim et non au niveau du lieu de travail des personnes recrutées, l'information n'est pas utilisable pour une analyse par zones d'emplois. Dans des études ultérieures à des niveaux national, voire régional, ils pourraient être étudiés, moyennant certaines précautions méthodologiques. Les apprentis et stagiaires, qui peuvent occuper une place importante dans les recrutements de jeunes, n'ont pas été retenus car on ne connaît pas leur catégorie sociale. Dans des études ultérieures on devrait pouvoir les intégrer y compris pour des analyses à un niveau infra régional. On ne connaît pas non plus le type de contrat aidé (CES, Contrat de Qualification, ...) des stagiaires.

Dans tous les cas, pour tous les élargissements proposés, il paraît encore utile de vérifier, par des confrontations avec d'autres sources ayant fait les preuves de leur fiabilité, la qualité des informations sur les flux de main d'œuvre que l'on pourrait tirer des DADS.

## Références bibliographiques

- AUDIER, F., (1991), « *Secteurs d'activités économiques et emploi des jeunes à la sortie du système éducatif* », Formation-Emploi, n°31, 1991.
- BORRAS I., JUGNOT S. (Coll.), LOPEZ,A. (Coll.), MARGIRIER G. (Coll.) (2001), « *Les recrutements par secteurs et zones d'emploi en Rhône-Alpes : une approche par la segmentation. Perspectives méthodologiques d'exploitation des déclarations annuelles des données sociales.* », Documents observatoire du CEREQ, N° 155, mars 2001.
- CEREQ, IREPD, INSEE RHONE-ALPES, (1999) « *L'utilisation des Déclarations Annuelles de Données Sociales (Dads) pour une étude des recrutements à un niveau local* », rapport méthodologique, Insee Rhône-Alpes, janvier 1999.
- CLEMENCEAU P. ET GEHIN J.P, (1983), « *Le renouvellement de la main d'œuvre dans les secteurs : quelles conséquences pour l'accès des jeunes aux emplois* », Formation-Emploi, n° 2, avril-juin 1983, p.7-18.
- DARES, (1998), « *Typologie des zones d'emploi sensibles aux risques du chômage* », Dares, Premières informations et premières synthèses, n°96-09-38-3, à partir de données de l'Insee (Recensement général de la population), de l'Unedic et de l'ANPE.
- DARES, (1999), « *Embauches et sorties de salariés, de fortes disparités régionales<sup>1</sup>, Premières synthèses, Dares, 99.02, n°07.1* ».
- DEVOS, C., (1998), « *Les conditions d'embauche des jeunes* », Profils Nord-Pas de Calais, Insee, n° 7, Août 1998.
- INSEE, (1995), « *Chômage et marchés du travail régionaux* », Insee Premières, n°357, janvier 1995 à partir d'une exploitation des données de l'enquête emploi ; « *Le chômage par zones d'emploi* », Insee Première, n°577, avril 1998
- INSEE, (1996), « *Rhône-Alpes rentre dans le rang* », Lacroix M., numéro 33 de la lettre de l'Insee Rhône-Alpes.
- MICHON F. (1991), « *L'analyse économique du marché du travail* », Problèmes économiques, n° 2208, 16 janvier 1991.
- MONCEL, N., (1997), « *Les profils de gestion de la main d'œuvre au niveau des secteurs d'activités* », Formation-Emploi n° 60, 1997.

## ANNEXE 1 : Taux de recrutements par secteurs d'activités (NES 36)

Secteur	Tx durable	Tx temporaire
N3 : Services opérationnels (hors intérim)	18%	196%
N2 : Conseils et assistances	14%	28%
J3 : Commerce de détail, réparation	13%	50%
P3 : Services personnels et domestiques	13%	42%
P1 : Hôtels et restaurants	13%	97%
P2 : Activités récréatives, culturelles et sportives	12%	101%
E3 : Industrie des équipements électriques et électroniques	12%	16%
J2 : Commerce de gros	12%	32%
C3 : Pharmacie, parfumerie, entretien	11%	20%
R2 : Activités associatives et extra territoriales	11%	92%
F5 : Metallurgie et transformation des métaux	11%	24%
B0 : Industries agricoles et alimentaires	11%	39%
C2 : Edition, imprimerie, reproduction	10%	29%
J1 : Commerce et réparation automobile	10%	23%
E2 : Industries des équipements mécaniques	10%	19%
H0 : Construction	10%	35%
K0 : Transports	10%	27%
F4 : Chimie, caoutchouc, plastiques	9%	15%
M0 : Activités immobilières	9%	46%
F2 : Industrie du textile	9%	17%
Q1 : Education	9%	37%
F6 : Industrie des composants électriques et électroniques	8%	13%
C4 : Industrie des équipements du foyer	8%	29%
L0 : Activités financières	8%	18%
N4 : Recherche et développement	8%	15%
Q2 : Santé, action sociale	8%	21%
D0 : Industrie automobile	7%	9%
F3 : Industries du bois et du papier	7%	22%
F1 : Industrie des produits minéraux	7%	16%
E1 : Construction navale, aéronautique et ferroviaire	6%	12%
C1 : Habillement, cuir	6%	21%
R1 : Administration publique	5%	14%
N1 : Postes et télécommunications	1%	5%

Dads, Rhône-Alpes, 1995

**Taux durables.** Ils s'échelonnent de 1% (postes et télécom.) à 18% (serv. opér.). Pour la plupart des secteurs, le taux est entre 7 et 12 %. On retrouve les dynamiques sectorielles typiques des statistiques d'évolution de l'emploi : les secteurs industriels se concentrent dans le bas du tableau (habill. et cuir, const. navale, aéron. et ferr., prod. Min., bois et papier, const. auto (taux de 6 à 7 %). Les ind. en équip.élect. et électron., la pharmacie, parfumerie, sont mieux placées (taux de 12 et 11%). Les serv.opér., le conseil, le commerce de détail et les services aux part. ont les taux durables les plus élevés (taux > à 12%).

**Taux temporaires.** Les serv. opér. (hors intérim) présentent les taux les plus élevés suivis des hôtels-restaurants, activités récréatives, cult. et sport. et activités associatives et extra territoriales (taux proche de 100%). A l'opposé, les postes et télécom. et l'ind. auto. ont un taux < à 10 %. Alors que pour les hôtels-restaurants, activités récréatives, cult. et sport. et les activités assoc. et extra territoriales, l'importance des recrutements temporaires correspond à la forte saisonnalité de l'emploi, dans le secteur des serv. opér., ces recrutements sont plus structurels. Dans l'industrie, ce sont les IAA qui recrutent le plus sur des emplois temporaires (taux de 39 %) mais elle connaissent aussi une saisonnalité de l'emploi.

## ANNEXE 2 : Les « postes » d'apprentis et de stagiaires dans les DADS

Note préliminaire : il s'agit des « postes » au sens des Dads, à savoir une rémunération attribuée à un individu donné, dans un établissement donné. Il ne s'agit ni d'emplois, ni de recrutements mais de l'information brute donnée par le fichier « poste » des Dads (cf. rapport méthodologique IREPD-CEREQ-INSEE Rhône-Alpes, 1999). Ces chiffres permettent cependant d'approcher l'importance des recrutements d'apprentis et de stagiaires selon les secteurs et les tailles d'établissements.

Plus les établissements sont grands moins ils accueillent d'apprentis et plus ils accueillent des stagiaires. Remarquons que les établissements de plus de 200 salariés ne représentent que 5 % des postes d'apprentis alors que ceux de moins de 10 salariés en représentent 70 %.

### Les postes d'apprentis et de stagiaires en Rhône-Alpes selon les tailles d'établissements

	Postes d'apprentis			Postes de stagiaires		
	Postes	Part* en %	Structure en %	Postes	Part* en %	Structure en %
Moins de 10 sal.	21 930	4,1	70	14 055	2,6	24
10-49 sal.	6 075	1,1	19	11 749	2,2	20
50-199 sal.	1 755	0,5	6	13 008	3,4	22
Plus de 200 sal.	1 515	0,3	5	19 133	4,0	33
Total (sf énergie)	31 275	1,6	100	57 945	3,0	100

Part\* = postes d'apprentis (de stagiaires) /ensemble des postes dans le champ

Dads, 1995

Le secteur des services aux particuliers se distingue fortement : malgré sa faible contribution à l'emploi, il concentre le quart des postes d'apprentis. Ceci est lié aux activités d'hôtellerie et restauration qui en font partie. Un secteur se distingue par son recours aux stagiaires : l'éducation, la santé et l'action sociale concentre 62 % des postes de stagiaires.

### Les postes d'apprentis et de stagiaires selon les secteurs d'activité en Rhône-Alpes

	Postes d'apprentis			Postes de stagiaires		
	Postes	Part*	Structure	Postes	Part*	Structure
Industrie	8 035	1,5	25,7	7 596	1,4	13,1
Construction	4 903	3,5	15,7	1 121	0,8	1,9
Commerce	8 715	3,0	27,9	2 914	1,0	5,0
Transport	187	0,2	0,6	766	0,7	1,3
Act. Fin et Immo.	214	0,2	0,7	1 620	1,8	2,8
Serv. aux ent.	416	0,1	1,3	4 056	1,2	7,0
Serv. aux part.	7 902	5,6	25,3	3 958	2,8	6,8
Educ. Santé. AS	231	0,1	0,7	21 316	8,9	36,8
Administration	633	0,4	2,0	14 578	9,5	25,2
Total (sf énergie)	31 275	1,5	100	57 945	2,8	100

Part\* = postes d'apprentis (de stagiaires) /ensemble des postes dans le champ

Dads, 1995

### ANNEXE 3 : RESULTATS DES ANALYSES DE VARIANCE

Proc GLM avec Ze, Secteur, Treffect en variables explicatives du taux (sans effets croisés)

#### Annexe 3.1 - Dependent Variable: TXRECDUR (taux de recrutement durable)

Weight: PRES0195 (effectif au 1<sup>er</sup> janvier 1995)

Source	DF	Sum of Squares	Mean Square	F Value	Pr > F
Model	62	14546044.07	234613.61	1.72	<b>0.0005</b>
Error	2396	327204668.21	136562.88		
Corrected Total	2458	341750712.27			

R-Square	C.V.	Root MSE	TXRECDUR Mean
<b>0.042563</b>	3867.429	369.5442	9.555292

Source	DF	Type III SS	Mean Square	F Value	Pr > F
ZE	26	2105858.964	80994.576	0.59	<b>0.9486</b>
NES36	33	8005855.691	242601.688	1.78	<b>0.0043</b>
TREFFECT	3	514798.174	171599.391	1.26	<b>0.2877</b>

Aucun paramètre de significatif à 95%

#### Annexe 3.2 : Dependent Variable: TXNONDUR (taux de recrutement temporaire)

Weight: PRES0195 (effectif au 1<sup>er</sup> janvier 1995)

Source	DF	Sum of Squares	Mean Square	F Value	Pr > F
Model	62	1642408354	26490457	26.31	<b>0.0001</b>
Error	2396	2412083448	1006713		
Corrected Total	2458	4054491802			

R-Square	C.V.	Root MSE	TXRECDUR Mean
<b>0.405084</b>	2962.351	1003.351	33.87008

Source	DF	Type III SS	Mean Square	F Value	Pr > F
ZE	26	15459531	594597	0.59	<b>0.9499</b>
NES36	33	1206212204	36551885	36.31	<b>0.0001</b>
TREFFECT	3	118370957	39456986	39.19	<b>0.0001</b>

Aucun paramètre de ZE significatif (zone de référence : 8227).

Tous les paramètres des secteurs sf P1 et P2 sont significatifs (secteur de référence : R2).

Tous les paramètres de taille sont significatifs (taille de référence : 50-99).

**ANNEXE 3 suite : RESULTATS DES ANALYSES DE VARIANCE**  
**Proc GLM avec Ze, Secteur, Treffect en variables explicatives du taux (sans effets croisés)**

**Annexe 3.3. Dependent Variable: TXRECDUJ (taux de recrutements durables de jeunes)**

Weight: PRES0195 (effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 1995)

Source	DF	Sum of Squares	Mean Square	F Value	Pr > F
Model	62	2808205.264	45293.633	21.25	<b>0.0001</b>
Error	2396	5106346.876	2131.197		
Corrected Total	2458	7914552.141			

R-Square	C.V.	Root MSE	TXRECDUJ Mean
<b>0.354815</b>	1641.165	46.16488	2.812933

Source	DF	Type III SS	Mean Square	F Value	Pr > F
ZE	26	207286.386	7972.553	3.74	<b>0.0001</b>
NES36	33	2238320.775	67827.902	31.83	<b>0.0001</b>
TREFFECT	3	95976.083	31992.028	15.01	<b>0.0001</b>

4 paramètre de ZE significatifs : 8205, 8209 et 8215 >0 et 8217 <0 (zone de référence : 8227).  
 11 paramètres de secteur significatifs : B0, D, J1, J3, N2, N3, P1, P2, P3 >0 et N1 et R1 <0  
 le paramètres de taille 10-49 non significatif ; les coefficients sont conformes (taille de référence : 50-99).

**Annexe 3.4 Dependent Variable: TXNONDUJ (taux de rec. temporaires de jeunes)**

Weight: PRES0195 , (effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 1995)

Source	DF	Sum of Squares	Mean Square	F Value	Pr > F
Model	62	352298706.5	5682237.2	36.45	<b>0.0001</b>
Error	2396	373501423.3	155885.4		
Corrected Total	2458	725800129.8			

R-Square	C.V.	Root MSE	TXNONDUJ Mean
<b>0.485394</b>	2617.407	394.8233	15.08452

Source	DF	Type III SS	Mean Square	F Value	Pr > F
ZE	26	5194696.6	199796.0	1.28	<b>0.1547</b>
NES36	33	299421493.1	9073378.6	58.21	<b>0.0001</b>
TREFFECT	3	5106477.2	1702159.1	10.92	<b>0.0001</b>

Un seul paramètre de ZE significatif : 8226 (zone de référence : 8227).  
 Tous les paramètres des secteurs sf P2 et J3 sont significatifs (secteur de référence : R2).  
 2 paramètres de taille significatifs ; les coeff sont conformes (taille de référence : 50-99).



## RMI et marché du travail : les « régimes locaux d'insertion »

J-L. OUTIN, F. AUDIER, J. BOUCHOUX,  
P. COURTIoux, Y. HOUZEL, C. LE CLAINCHE, M. MARIC, MATISSE

Ce travail, non encore achevé, a pour objectif de mettre en évidence, à partir d'une analyse concrète du RMI, les différentes logiques selon lesquelles ce dispositif institutionnel fonctionne, au-delà de sa vocation première de lutte contre la pauvreté. En effet l'une des caractéristiques du RMI est sa grande malléabilité. Celle-ci découle des règles qui le fondent et des *modalités décentralisées* de leur mise en œuvre. Dans ces conditions, l'analyse engagée insiste sur la diversité des bénéficiaires et de leurs trajectoires, en les inscrivant dans la diversité des contextes socio-économiques et socio-institutionnels *d'espaces locaux particuliers*.

Les résultats attendus visent à préciser les positions multiples des bénéficiaires entre l'emploi et la protection sociale, en montrant les interactions particulières auxquelles le RMI participe. Ce faisant il étaye des reconfigurations plus générales à l'œuvre sur le marché du travail attestée par l'évolution des formes de l'emploi.

### 1. La notion de régime local d'insertion

*L'hypothèse centrale du travail* est celle de la définition de **régimes locaux d'insertion** rendant compte des variations observées dans le fonctionnement du RMI non seulement en référence à leur déclinaison territoriale, mais aussi parce qu'elles reflètent des articulations différenciées avec certains segments du marché du travail. La réflexion s'inscrit dans un double cadre théorique, celui de la justice locale et celui des marchés transitionnels qui nous permettent d'inscrire les pratiques et représentations des acteurs dans les cadres institutionnels au sein desquels elles se déroulent<sup>1</sup>.

On peut développer deux points pour illustrer ce point de vue. Ainsi, face au nombre croissant des bénéficiaires, les acteurs locaux chargés de concevoir et de mettre en œuvre le contrat d'insertion réalisent des arbitrages se référant plus ou moins explicitement aux critères de besoin, d'efficacité et de mérite (Le Clainche, Outin, 1999). La mise en œuvre combinée de ces critères aboutit à définir des formes d'intervention et à cibler des groupes sensiblement différents, même s'ils sont composés d'individus relevant tous du même dispositif de politique sociale : sachant que l'obligation légale est difficile à respecter du fait notamment du décalage entre les ressources et les besoins, le contrat d'insertion doit-il s'adresser en priorité aux allocataires récents ou à ceux qui sont les plus susceptibles de sortir rapidement, etc. ? Comment trancher dans les conflits qui peuvent surgir à l'occasion de l'élaboration ou de la réalisation d'un contrat, sachant que la prestation est un droit attaché à la personne et que l'obligation qui lui est faite de s'inscrire dans une démarche d'insertion est très générale.

On peut aussi analyser le RMI comme un mécanisme institutionnel qui participe à la régulation du marché du travail en construisant des formes intermédiaires. Ainsi on a

<sup>1</sup> Cf. pour des développements plus approfondis.

montré qu'au cours de l'année 1995, 4 bénéficiaires du RMI sur 10 ont connu une période d'activité professionnelle de nature variée (activité d'insertion, stages etc.) de telle sorte qu'en fin d'année 40% d'entre eux, engagés dans un processus de sortie, ne percevait plus l'allocation (C. Afsa, 1997). D'autres travaux se sont intéressés à la mutation du RMI, en partant de l'hypothèse qu'il serait devenu, de façon implicite et partielle, une troisième composante du système d'indemnisation du chômage (F. Audier, AT. Dang, JL. Outin, 1998). Du fait de l'accélération des réformes intervenues dans ce domaine au cours des années 90, le RMI dérive, pour une fraction non négligeable de ses bénéficiaires, vers une couverture chômage particulière. De plus, les données utilisées montrent l'existence d'un groupe particulier de personnes qui déclarent être simultanément bénéficiaires du RMI, actifs occupés et à la recherche d'un emploi attestant un brouillage des catégories et un recouvrement des statuts de salarié, de demandeur d'emploi et de pauvre.

Contrairement à une représentation commune étayée par la notion d'exclus, une fraction importante des allocataires du RMI reste proche du marché du travail. Cette proximité est confortée ou atténuée non seulement par des caractéristiques individuelles, mais aussi par les contextes socio-économiques locaux et les modalités institutionnelles qui caractérisent les politiques d'emploi et les politiques sociales.

Dans cette combinaison de garantie de ressources minimum quasi universelle, de droits sociaux en matière de couverture maladie et d'aides au logement et d'un contrat d'insertion destiné à favoriser la sortie du dispositif par le recours à des mesures de nature variée, les jalons de nouvelles articulations entre l'emploi et la protection sociale sont posés. Si la définition d'un minimum social universel et l'accent mis sur les droits sociaux peuvent contribuer à déconnecter la couverture sociale et l'emploi, la définition de nouvelles formes d'activité fait émerger des configurations multiples allant de la simple extension du modèle salarial antérieur à son réaménagement plus complet (MIRE, 1998). De ce point de vue, les politiques d'insertion, issues du double champ de l'action sociale et de la formation, sont un creuset essentiel de ces recompositions comme l'attestent, en particulier, le niveau et la nature des rémunérations afférentes. En même temps, elles contribuent à promouvoir de nouvelles normes de l'action publique dans le champ du social. Parmi elles on peut citer *l'approche globale* du bénéficiaire destinée à ajuster le plus finement possible l'intervention sociale à ses besoins, *la territorialisation* des mesures et des politiques afin de mobiliser des ressources et des acteurs divers et *la contractualisation* des procédures pour favoriser l'engagement du bénéficiaire et son suivi par les professionnels de l'action sociale et de l'emploi.

## **2. La mise en œuvre**

### **2.1 Les configurations probables**

Le dispositif RMI articule trois composantes qui peuvent revêtir, chacune, des modalités variées :

*L'allocation monétaire* : elle est subsidiaire et différentielle : on peut observer des situations très variées allant de la perception du RMI à taux plein ou à taux réduit (du fait de prestations familiales, de prestations sociales, ou de revenu d'activité), jusqu'à un droit ouvert mais assorti d'une allocation nulle.

*Les droits connexes* en matière de couverture maladie et d'allocation logement ont une incidence non négligeable sur les ressources globales disponibles, de telle sorte que la reprise d'une activité ou un changement dans la situation familiale faisant franchir le seuil d'éligibilité au RMI a une incidence réelle marquée. Cependant, sa manifestation est souvent décalée dans le temps du fait du mode de gestion des droits correspondants.

*Le contrat d'insertion* fait l'objet d'usages encore plus diversifiés. Outre, son existence ou non qui opère un premier clivage parmi les allocataires, il convient de s'intéresser à son contenu, à sa durée et à l'enchaînement des contrats successifs. Par

ce biais, on peut appréhender les formes différentes selon lesquelles l'intervention sociale est conçue pour organiser des transitions visant, à un pôle, la restauration d'une citoyenneté fondée sur l'accès aux droits sociaux et à un autre pôle l'accès à l'emploi ordinaire.

La prise en compte simultanée des différentes dimensions sur lesquelles repose le dispositif peut permettre de définir plusieurs types de régimes locaux d'insertion renvoyant à des modes distincts de fonctionnement du RMI. Ceux-ci vont reposer sur sa géométrie variable en relation avec ses caractéristiques institutionnelles (règles qui organisent son architecture et modalités de leur mise en œuvre).

A titre d'hypothèse on peut distinguer :

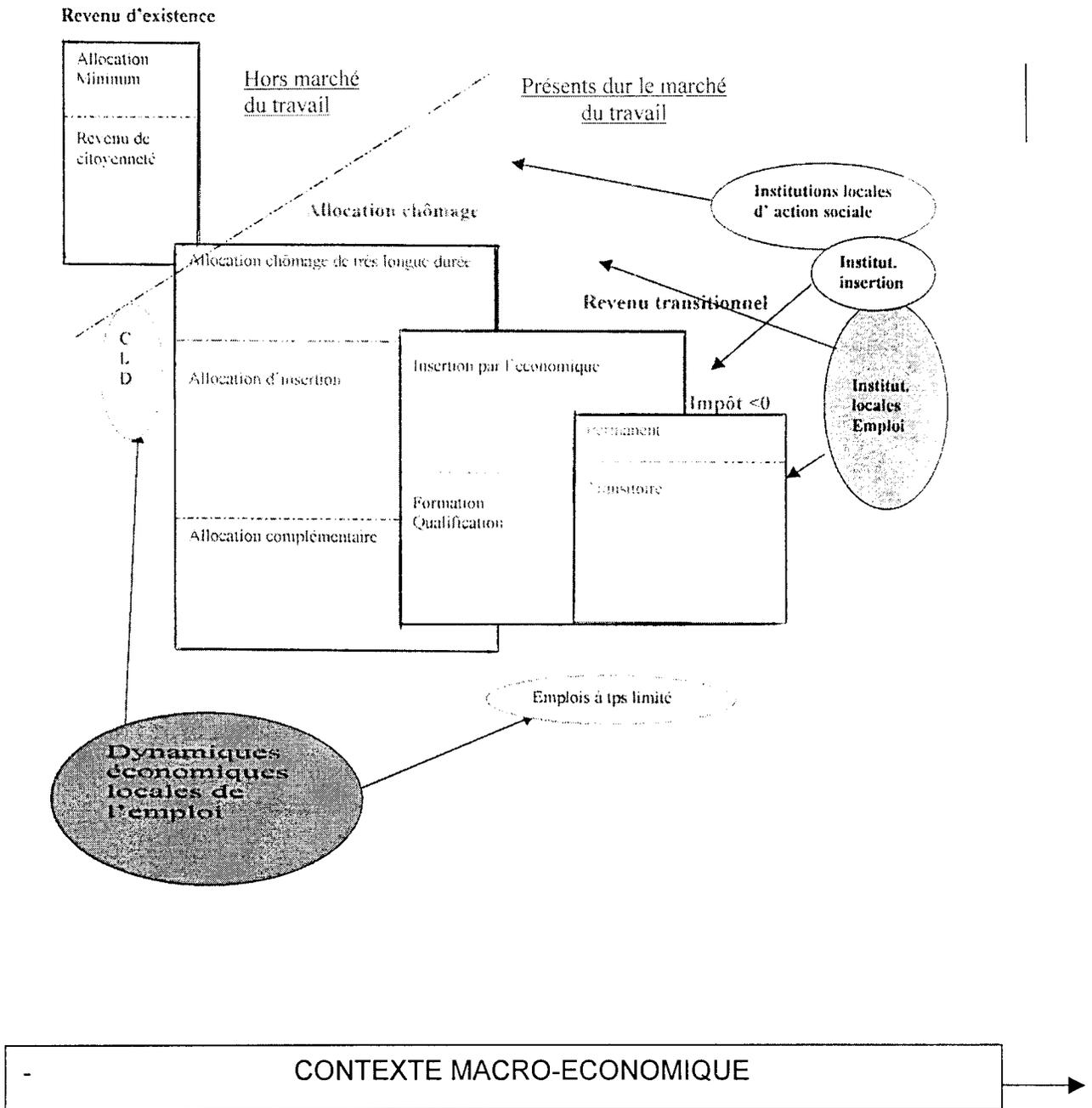
*Le RMI comme revenu d'existence/revenu de citoyenneté* : l'allocation différentielle, combinée ou non à d'autres prestations sociales ou à des revenus telles que des pensions alimentaires, intervient seule ou bien est associée à un contrat de plus longue durée. Dans ce cas, l'action d'insertion vise à faciliter l'accès à des droits sociaux destinés à satisfaire des besoins essentiels (maladie, logement, etc.). D'une certaine manière on trouve ici une combinaison entre des prestations en espèce et des prestations en nature qui recouvre le clivage traditionnel prestations légales-prestations facultatives.

*Le RMI comme allocation chômage* : conformément aux remarques précédentes sur la place que le RMI a prise dans ce domaine de la protection sociale, cela peut renvoyer à plusieurs types de prise en charge : *allocation d'insertion, allocation de chômage de longue durée ou allocation couvrant le risque d'emploi très précaire*. D'une certaine manière une telle fonction implique l'absence de particularité dans l'intervention sociale déclenchée par l'accès au RMI par rapport à un public de demandeur d'emploi de profil équivalent. Elle s'articule avec un projet d'insertion centré sur la recherche d'emploi sans accompagnement particulier si ce n'est le recours aux institutions du marché du travail (inscription, formation qualifiante, etc.).

*Le RMI comme revenu transitionnel* : l'allocation combinée éventuellement avec des droits annexes supporte un projet d'insertion visant l'accès à un emploi aidé (notamment dans le secteur non marchand), des formes d'emploi marquées par l'intermittence, les dispositifs d'insertion par l'économique ou bien encore les formations par alternance, par exemple. Si, pour une part, cette orientation peut déboucher sur une sortie durable de la pauvreté, pour une autre part elle peut concourir à l'aménagement des marges de la précarité, ce qui se reflèterait tant dans la variation de l'allocation RMI au cours du temps que dans les sorties-retours dans le dispositif à des intervalles de temps rapprochés.

*le RMI comme complément salarial* : La volonté de rendre plus attractive la reprise d'un emploi pour les bénéficiaires du RMI a conduit à instaurer et à étendre un mécanisme dit d'intéressement afin de permettre le cumul partiel et temporaire de l'allocation et d'un revenu d'activité. Plus généralement le caractère différentiel de la prestation permet que celle-ci se combine de manière durable avec des revenus découlant de l'exercice d'un emploi. Cette logique s'articule avec celle de complément d'allocations chômage mentionnée précédemment ; les individus correspondants sont simplement appréhendés à deux moments différents de leur trajectoire de précarité. Le schéma, ci-joint, résume ces quatre logiques et indique leurs combinaisons possibles.

## Des différents modes de fonctionnement du RMI aux régimes locaux d'insertion



Trois axes de différenciation : le contexte macro économique, la dynamique des bassins d'emploi, la mobilisation des acteurs de l'action sociale, de l'insertion et de l'emploi dans un territoire particulier.

## 2.2. Les outils de l'estimation

D'où le recours à deux types d'investigations. Une approche quantitative est destinée à repérer les différentes logiques à l'œuvre dans le fonctionnement concret du RMI, à en estimer l'importance relative et à décrire les populations correspondantes. Elle est complétée par une approche qualitative permettant de préciser le contour de ces différents types et l'incidence des pratiques des acteurs dans la détermination de leurs formes concrètes.

L'approche quantitative est fondée sur des données administratives individuelles (de ménages ou d'individus les composant) extraites des fichiers des Caisses d'allocations familiales, des Commissions Locales d'Insertion, de l'UNEDIC et de l'ANPE. Ces informations d'origine diverses sont mises en correspondance afin de fournir une représentation aussi globale que possible de la situation des ménages correspondants. Elles concernent les bénéficiaires du RMI de février 2000 dans cinq départements (Puy de Dôme, Saône-et-Loire, Ille-et-Vilaine, Yvelines et Essonne)<sup>2</sup>. Ces bénéficiaires sont *appréhendés simultanément du point de vue de leur droit RMI (prestation et contrat) et de leur position sur le marché du travail (inscription et indemnisation)*. Le tableau ci-joint récapitule pour ces cinq départements les effectifs correspondant à chacune des sources.

### ENSEMBLE DE LA POPULATION ETUDIEE

Nombre total de ménages CAF	:	61 423	<b>100%</b>
Nombre total d'allocataires + conjoints	:	74 594	<b>100%</b>
Nombre total de ménages CLI	:	33 138	<b>53,9%</b>
Nombre total de ménages ASSEDIC	:	41 219	<b>67,1%</b>
Nombre total d'individus ASSEDIC	:	44 718	<b>59,9%</b>
Nombre total de ménages ANPE	:	40 530	<b>66,0%</b>
			(soit 98,3% des ménages ASSEDIC)
Nombre total d'individus ANPE	:	43 880	<b>58,8%</b>
			(soit 98,1% des individus ASSEDIC)

Le nombre total des ménages ASSEDIC pour lesquels on dispose d'une information sur les modalités de leur indemnisation (assurance, solidarité, rejet) sur la période 1997-2000 représente 69,7% des ménages ANPE retrouvés et 72,8% des ménages ANPE ayant au moins une demande d'emploi sur la période 1/1997-12/2000.

Les données des CAF portent sur l'ensemble des allocataires RMI (hors régime agricole) de février 2000, dans les cinq départements observés. Ces allocataires sont soit payés soit suspendus. Elles ont été complétées par un suivi de ces allocataires en octobre 2000 et février 2001, ce qui permet de déterminer ceux qui sortent du dispositif après février 2000.

<sup>2</sup> Initialement la recherche devait porter également sur le département des Hauts de Seine. Des difficultés d'accès aux données concernant les contrats d'insertion ont conduit à y renoncer.

Les données relatives aux contrats d'insertion concernent ces mêmes allocataires RMI, qu'ils aient un contrat d'insertion en cours de validité ou qu'ils soient en attente de renouvellement d'un contrat parvenu à son terme ou de signature d'un premier contrat. En effet, les contrats d'insertion d'un allocataire donné ne s'enchaînent pas systématiquement ; il peut s'écouler un délai, parfois long, entre deux contrats successifs, soit du fait de la charge de travail des instructeurs ou des CLI, soit du fait que les actions engagées dans le cadre d'un contrat particulier sont lentes à se concrétiser (délai d'accès à une formation, à un emploi aidé, à un logement, durée d'un traitement médical, etc.).

Les données relatives au marché du travail cherchent à retracer la variété des relations des allocataires RMI avec les institutions du marché du travail sur une période de référence allant de mars 1997 à février 2000 (données Unedic) et de mars 1997 à décembre 2000 (données Anpe), permettant de dépasser la représentation commune les assimilant à des chômeurs de longue durée très éloignés de l'emploi. S'agissant de données individuelles, elles concernent le chef de ménage et son conjoint. Ces informations sont ensuite regroupées par ménage pour être en cohérence avec celles relatives à la prestation et aux contrats. Le passage par les fichiers de l'Unedic a eu un double objectif : d'une part, recueillir de l'information propre au mode d'intervention de cette institution, d'autre part, récupérer un identifiant permettant d'extraire de l'information du fichier historique de l'ANPE.

L'examen du tableau permet de faire les observations suivantes sur la qualité de l'extraction :

La proportion de ménages allocataires retrouvés dans les fichiers de l'Unedic et de l'Anpe est environ des deux tiers. Le tiers restant est constitué de personnes qui sont dans trois situations possibles : aucune inscription comme demandeur d'emploi, identifiants mal renseignés n'ayant pas permis la mise en relation des NIR CAF et des NIR ASSEDIC, personnes ayant été inscrites comme demandeurs d'emploi dans une circonscription administrative différente de celle où elles ont été recherchées (pour des motifs liées à la procédure CNIL, la recherche par le fichier national de l'UNEDIC n'a pas été possible). La structure comparée des deux types de population montrant que les « non retrouvés » sont un peu plus âgés, un peu plus anciens dans le dispositif, un peu plus familles incite à penser que le premier motif est important.

En second lieu, la délimitation de l'investigation à la période mars 1997-février 2000 (en accord avec la CNIL) a fait apparaître une situation particulière. En effet, un certain nombre de personnes ont bien été retrouvées mais les informations sur leurs relations avec l'Unedic sont absentes car antérieures. Néanmoins, dès lors que leur inscription comme demandeur d'emploi s'est poursuivie au-delà de mars 1997, ces allocataires ont pu être retrouvés dans le fichier historique de l'Anpe.

La contextualisation de cet ensemble de données passe d'abord par la prise en compte d'informations de cadrage économique tel qu'on peut l'obtenir à partir du regroupement des informations tirées du recensement (cf. tableau infra) sur la base des Commissions Locales d'Insertion, territoires délimitant les espaces de gestion des populations bénéficiaires. Elle résulte ensuite de l'analyse à venir des stratégies des acteurs impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'insertion ; ces données seront collectées sous la forme d'entretiens qualitatifs.

## Contextualisation des données sur les allocataires du RMI à partir des informations issues du Recensement de la population de 1999.

Le RP est la seule source utilisable si l'on veut « reconstituer » les CLI. Le découpage en CLI procède en effet de regroupements spécifiques de communes ; il faut donc posséder les informations au niveau le plus fin pour les réagréger de façon ad'hoc.

On a retenu quelques variables socio-démographiques : la population, la PAO (globale et selon le sexe), le statut ( salarié/non salarié), la stabilité de l'emploi (intérim, CDD, emplois aidés, CDI), le chômage (total et selon qu'il est de plus ou de moins d'un an), le niveau d'éducation (proportion de la population de plus de 15 ans en études au moment du RP, répartition de la population selon ses diplômes – sans dipl, CAP/BEP, bac, bac+2, dipl. sup.). Ces variables – qui seront complétées par de nouveaux items concernant la qualification et les secteurs d'activité économiques lorsque ceux-ci seront disponibles - nous semblent en effet intéressantes à prendre en compte pour caractériser les « territoires » d'intervention des différentes CLI .

Les données présentées concernent deux départements très contrastés, l'Ille et Vilaine et l'Essonne. Elles se présentent sous deux formes :

- La première consiste à comparer le « poids » de chacune des CLI en fonction des différentes variables, de façon à mettre en évidence des sur-représentations ou des sous-représentations. On peut ainsi caractériser une CLI par une sur-représentation de non-salariés si la part de cette CLI parmi l'emploi non-salarié est supérieure à la part de cette CLI parmi l'ensemble de la PAO. Ou encore on peut caractériser une CLI par un fort déficit de diplômés du supérieur si la proportion de tels diplômés dans le territoire de cette CLI est très inférieure à la part de cette CLI parmi l'ensemble de la PAO. Cette présentation a le mérite d'être très facilement lisible d'emblée : il suffit de parcourir les différentes colonnes qui représentent les CLI pour mettre en évidence ces contrastes.

- La seconde forme de présentation consiste à calculer des ratios considérés comme significatifs. Dans cet esprit, on a retenu le *taux de féminisation de la PAO*, le *taux de non salariés (ns/pao)*, le *taux de précaires* (intérim, cdd, ces, emplois jeunes/pao), le *taux de chômage* (chômeurs/pao+chômeurs), la *part du chômage de longue durée* (chômeurs de plus d'un an/ensemble des chômeurs), le *taux de scolaires* (% des plus de 15 ans en scolarité ou études), enfin le *taux de diplômés du supérieur* (% des plus de 15 ans diplômés de niveau bac+2 ou plus).

Cette présentation permet de mettre en évidence la grande hétérogénéité des CLI du département 35, où notamment le taux de femmes, ainsi que la part des non salariés parmi la PAO permettent de différencier les CLI urbaines et les CLI rurales. Dans l'Essonne, en revanche, les différentes CLI sont moins hétérogènes, les variables qui permettent de les classer étant, dans ce cas, plutôt la précarité de l'emploi et le chômage. Ces éléments apparaissent nettement lorsqu'on fait une AFC.

Si l'on souhaite procéder à des regroupements de CLI à fin d'analyse, une classification automatique à partir de ces variables permet, comme le montrent les graphiques ci-joints, de distinguer, pour le département 35 les deux centres urbains ( Rennes et St Malo) et le « reste », celui-ci étant à son tour séparable entre la banlieue de Rennes et les autres CLI. Pour le département 91, les choses sont plus complexes : les « CLI » se rassemblent deux à deux dans les cas de Brunoy et Longjumeau d'une part, Savigny et Corbeil d'autre part. Les autres niveaux de regroupements sont plus difficiles à mettre en évidence, la classification en grands ensembles procédant à une césure entre d'une part Evry/Draveil, Les Ulis, et le reste du département.

Ces éléments contextuels exploratoires seront complétés par une caractérisation de l'emploi lorsque les données seront disponibles.

### 2.3. Quelques résultats partiels

Les tableaux suivants sont donnés à titre purement illustratif et exploratoire, la mise au point de la base de données venant à peine d'être achevée.

**Situation des droits RMI en février 2001  
selon la situation des droits en février 2000 (en %)**

dept 35	Situation en février 2001						
Sit en février 2000	Res Sup plafond	Dt suspend	Res non fournies	Mutés hors dpt	Radiés RMI	Dt payés	%
RES >	14,7			2,9	23,2	8,9	8,8
SUSP	14,7			2,9	23,2	8,9	3,6
RES nf	14,7			2,9	23,2	8,9	37,3
PAYES	12,8			3,8	6,5	27,2	50,2
Total	6,6	2,2	18,7	6,7	29,7	36,1	100,0

Un peu plus du quart des allocataires RMI observés est payé en début et en fin de période, dans le département d'Ille et Vilaine ; 30% environ d'entre eux sortent sur la période (dont la majeure partie n'était déjà plus payée en début de période) ; près de 10% qui n'étaient pas payés en février 2000 le sont en février 2001, tandis que 12,8% cessent d'être payés sans être encore radiés et près de 15% demeure dans le dispositif sans être payés ni en février 2000 ni en février 2001.

L'examen de la situation des droits en février 2001 selon les différentes commissions locales montre les écarts importants dans les taux de sortie sur la période observée.

35	Situation des droits en février 2001 (en %)					
CLI	Ressources sup. plaf.	Ressources non fournies	Droits Suspendus	Radiés	Droits Payés	Total
1	6,9	18,8	2,4	33,7	38,2	100
2	6,2	17,4	2,3	43,1	31,0	100
3	8,1	20,1	2,8	42,9	26,2	100
4	7,8	16,3	1,6	46,1	28,2	100
5	5,1	24,3	2,7	39,2	28,7	100
6	7,1	20,6	2,5	37,8	31,9	100
7	5,6	19,3	1,4	37,5	36,3	100
8	7,5	17,1	2,6	33,9	38,9	100
9	5,6	15,6	1,6	35,0	42,2	100
Total	6,6	18,8	2,2	36,2	36,3	100

**Les allocataires Rmi et leur contrat d'insertion  
selon les Commissions locales d'insertion dans le département du Puy de Dôme**

PUY de DOME

CLI	nb alloc fev 00	%	nb de contract.	taux global de contrat	nb alloc dont demande av 1/12/99	taux de contrat rectifié	nb contractants en cours en fev 00	taux de cont rect en cours en fev 00	nb contr achevés avant 30/6/99	part des contrats achev av 30/6/99
1	3865	37,7	2311	59,8	3620	63,8	1658	45,8	409	17,7
2	347	3,4	250	72,0	332	75,3	194	58,4	19	7,6
3	881	8,6	587	66,6	823	71,3	303	36,8	69	11,8
4	1415	13,8	997	70,5	1307	76,3	879	67,3	54	5,4
5	327	3,2	251	76,8	307	81,8	217	70,7	7	2,8
6	918	8,9	455	49,6	860	52,9	345	40,1	30	6,6
7	903	8,8	634	70,2	844	75,1	406	48,1	110	17,4
8	698	6,8	556	79,7	666	83,5	513	77,0	14	2,5
9	894	8,7	709	79,3	858	82,6	598	69,7	33	4,7
total	10248	100	6750	65,9	9617	70,2	5113	53,2	745	11,0

Le taux global de contrat de l'ordre des 2/3 recouvre des disparités importantes entre les CLI ; de même il recouvre des écarts sensibles selon la permanence du suivi :

### La nature des actions d'insertion prévues par le dernier contrat dans le département du Puy de Dôme

Nature des actions	Première action		Deuxième action	
	N	%	N	%
recherche d'emploi accompagnée	1216	18,1	40	8,9
recherche d'emploi sans accompagnement	905	13,4	78	17,5
recherche d'un emploi non aidé	540	8,0	27	6
recherche d'un emploi aidé	808	12,0	33	7,4
création d'activité	134	2,0		
maintien RMI au titre emploi occupé	647	9,6	21	4,7
<i>emploi</i>	4250	63,2	199	44,6
Alphabétisation, savoirs de base	44	0,6	12	2,7
préformation, définition projet professionnel	42	0,6	21	4,7
formation professionnelle	216	3,2	51	11,4
formation générale et non précisée	179	2,6	68	15,2
<i>formation</i>	481	7,1	152	34,0
recherche logement	99	1,5		
amélioration logement	21	0,3		
<i>logement</i>	120	1,8	8	1,8
suivi médical	191	2,8		
suivi médical sans contrat	34	0,5		
démarches administratives liées à la santé	393	5,8		
<i>santé</i>	618	9,2	17	3,8
suivi social, éducatif, familial	817	12,1	27	6
suivi social sans contrat	30	0,4		
attente retraite	58	0,8	1	
démarches cotorep	84	1,2	33	7,4
activités visant à l'autonomie sociale	164	2,4	8	1,8
maintien RMI au titre situation financière	106	1,5	1	
<i>action sociale</i>	1259	18,7	70	15,7
	6728	100	446	100

La grande majorité des actions concernent l'accès à l'emploi, mais elles se déclinent suivant des modalités qui vont de la recherche d'emploi par soi-même ou l'orientation vers un emploi ordinaire du secteur marchand (ce qui rapproche le RMI d'une simple allocation chômage) au maintien dans l'emploi déjà occupé (ce qui décale le RMI vers un dispositif de type complément salarial) en passant par la recherche d'emploi accompagnée et l'accès à un emploi aidé (ce qui peut correspondre à des formes particulières de marchés transitionnels). Par ailleurs le croisement des différentes actions prévues par un même contrat met en évidence un clivage net entre les contrats orientés vers la formation et l'emploi de ceux qui visent l'accès à des droits sociaux et l'accompagnement social.

Les rapports au marché du travail des bénéficiaires du RMI sont présentés ici à partir de deux aspects différents : les modalités de prise en charge par les régimes d'indemnisation de l'allocataire (ou de son conjoint) sur la période de référence, d'une part, la durée totale d'inscription (en catégorie 1,2,3) sur la période de référence.

Les données correspondantes sont présentées ici pour les différentes CLI de l'Ille et Vilaine.

35 CLI	Durée totale d'inscription 1-1997/12-2000 (personne de réf)				
	<1 an	1 an < 2 ans	2 an < 3a	>3 ans	Total
1	27,0	23,5	22,2	27,3	100
2	30,8	20,8	20,8	27,6	100
3	29,7	22,9	24,3	23,1	100
4	28,4	23,4	26,4	21,7	100
5	35,4	21,3	23,6	19,7	100
6	29,3	25,0	19,5	26,2	100
7	33,6	24,0	20,3	22,1	100
8	28,2	19,5	23,2	29,1	100
9	29,3	23,5	24,2	22,9	100
Total	29,1	23,0	22,5	25,3	100

Un peu moins de la moitié des personnes de référence des ménages RMI retrouvés a connu une durée de chômage d'au moins deux ans sur les quatre années observées, contre 29% moins d'une année, avec des écarts sensibles entre les CLI.

Les données relatives à l'indemnisation montrent que la grande majorité des individus (personne de référence et conjoint) composant les ménages RMI retrouvés n'ont pas été indemnisés, sur la période ; lorsqu'ils l'ont été, il s'agit quasi exclusivement d'une prise en charge au titre de l'assurance. L'examen des motifs de rejet et de filières d'indemnisation montre que l'éviction des mécanismes d'indemnisation découlent des durées d'emploi antérieures insuffisantes.

Dépt 35 CLI	Régime d'indemnisation (%)					Total
	Solidarité seule	Assurance seule	Ass + Sol	Non Indemnisés	Non Payés	
1	3,5	22,6	0,4	72,6	1,0	100
2	2,8	25,4	0,5	69,8	1,5	100
3	2,5	24,1	1,4	71,1	0,9	100
4	3,2	22,5	1,8	71,5	1,1	100
5	3,0	33,0	0,7	63,1	0,2	100
6	2,6	30,7	0,9	64,1	1,7	100
7	4,3	32,5	1,1	61,0	1,2	100
8	2,7	32,6	0,7	62,3	1,7	100
9	3,9	30,0	1,7	64,0	0,4	100
Total	3,4	26,1	0,8	68,7	1,0	100

### 3. Conclusion : la complexification de l'analyse des effets désincitatifs

En privilégiant un calcul monétaire de court terme, les approches qui interprètent les difficultés de retour à l'emploi des bénéficiaires de dispositifs de protection sociale tels que le RMI négligent des dimensions essentielles : l'échelle de temps réelle auxquels les individus se réfèrent, les représentations sociales attachées aux différents états d'emploi, de chômage ou d'inactivité, etc. Ces dernières sont d'ailleurs nécessaires pour expliquer le paradoxe d'une participation à l'emploi non négligeable des titulaires de minima sociaux et en particulier des bénéficiaires du RMI (Insee, 1999). D'un point de vue complémentaire qui permet également d'appréhender de façon plus pertinente les comportements individuels, il est important de considérer les disparités locales que l'on observe dans la mise en œuvre de ces dispositifs sociaux. Sous cet angle, les effets

désincitatifs micro-économiques sont à situer dans une double perspective. Les caractéristiques du bassin d'emploi (volume et structure des emplois) se reflètent non seulement sur les caractéristiques de la population prise en charge mais aussi sur les stratégies des acteurs en présence, qu'ils définissent ou mettent en œuvre les mesures d'accompagnement via les politiques d'insertion. De même le taux moyen de contractualisation des bénéficiaires du RMI recouvre des disparités considérables selon les territoires. Ceci rétroagit directement sur les modalités de tri des populations. Les retours à l'emploi et les sorties des minima sociaux vont ainsi se différencier suivant la plus ou moins grande mobilisation des acteurs autour des actions d'insertion, en orientant l'offre vers tels ou tels publics selon des critères variés (efficacité, besoins, mérite, etc.) ou en contribuant à soutenir l'activité de recherche d'emploi, au-delà de l'impact proprement dit des actions proposées.

Dans ce sens, les principaux types de fonctionnement du RMI présentés, dont la déclinaison est sans doute plus large, se combinent dans des proportions variées selon les territoires, permettant ainsi de définir les régimes locaux d'insertion au-delà de l'opposition cardinale "insertion sociale-insertion économique", en se référant aux critères des théories de la justice locale et aux marchés transitionnels qui sont sollicités. Dans ce sens, la situation des bénéficiaires peut être lue comme la résultante des interactions entre des caractéristiques individuelles et des conditions socio-économiques et socio-institutionnelles locales.

*Les caractéristiques des bénéficiaires*, telles que l'âge, la situation familiale, le niveau de diplôme, la trajectoire professionnelle ou la commune de résidence, ont une incidence directe sur l'expression des besoins par les allocataires et sur l'appréciation de ces mêmes besoins par les instructeurs des demandes de RMI. La faible importance prise par la procédure contractuelle au sein d'une CLI ou la durée de perception de la prestation n'aura pas la même signification selon qu'il s'agit surtout de jeunes diplômés en attente d'un premier emploi (le RMI joue le rôle d'une allocation d'insertion) ou bien de personnes plus âgées non qualifiées (le RMI dérive vers un revenu d'existence).

*Les conditions socio-économiques locales* déterminent la dynamique du marché du travail et les ressources qui peuvent être mobilisées pour définir des dispositifs d'insertion. Au-delà du niveau du chômage et de sa durée, il convient de prêter une attention particulière à certaines formes d'emploi (activités réduites, emplois aidés du secteur non marchand, etc.) dont on sait qu'il joue un rôle d'ampleur dans les reprises d'emploi de ces personnes.

*Les conditions socio-institutionnelles locales* ont trait à l'organisation du dispositif RMI et aux ressources concernant sa mise en œuvre locale. Le nombre et la qualité des instructeurs selon les CLI (travailleurs sociaux, personnels administratifs, associatifs), le contenu du plan départemental et des plans locaux d'insertion, le niveau, la structure des crédits d'insertion votés et consommés, etc. peuvent constituer des indicateurs pertinents pour appréhender les formes de mobilisation des acteurs. Par ailleurs, il est nécessaire de situer les interventions définies pour les bénéficiaires du RMI dans le contexte des politiques sociales locales du fait de la porosité entre certains dispositifs et du caractère interprétatif marqué des critères d'éligibilité à tel ou tel segment de la protection sociale. Il peut en découler des transferts plus ou moins explicites qui induisent des profils différents d'ayants droit et des logiques d'usage contrastées. Dans ce sens la catégorie de « handicapé » a des frontières plus ou moins ouvertes avec celle de chômeurs de longue durée ou celle de bénéficiaire du RMI.

La prise en compte des dimensions institutionnelles, à travers la notion de régime local d'insertion, complexifie les déterminants de l'offre de travail des bénéficiaires du RMI. Elle met l'accent sur les pratiques des acteurs de l'emploi et de la protection sociale dans la construction des normes d'emploi.



## Dynamique des régulations territoriales et évolution de l'offre de formation

Françoise DAUTY, LIRHE

Durant ces dix dernières années, plusieurs évolutions ont marqué le contexte des "approches localisées de la relation formation-emploi". Nous venons d'assister à une période de fortes transformations du système éducatif et de formation qui se sont traduites par l'accès croissant des générations successives de jeunes à des niveaux de plus en plus élevés d'éducation, tendance qui s'est infléchie ces dernières années.<sup>3</sup>

Un autre élément majeur de ces évolutions concerne la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes et les observations menées autour de l'évaluation de la loi quinquennale. Dans ce cadre, d'importants travaux permettent de mieux appréhender la relation entre emploi et formation à des niveaux régionaux et infra régionaux. La construction de différents outils d'information, les portraits statistiques notamment offrent des possibilités de comparaison entre zones.

Depuis toujours et malgré le caractère centralisateur fort du SEF, de fortes différences territoriales coexistent tant en terme de scolarisation qu'au niveau des types de diplômes préparés, des modes de formation ou des résultats obtenus. Les liens entre l'histoire de l'éducation et l'enseignement professionnel en France, les liens entre l'école et l'espace local ne sont pas nouveaux. Si l'on considère que l'état s'appuie sur les collectivités territoriales, en quoi cette nouvelle régulation redistribue les cartes régionales, dans quelle mesure va-t-on vers plus de caractéristiques territoriales spécifiques ? On peut en effet penser que " les réformes institutionnelles conférant aux régions des responsabilités nouvelles transforment la façon dont les réalités locales sont prises en compte dans les politiques de formation notamment professionnelles."(Richard A, 1998) et donc faire l'hypothèse d'une différenciation progressive des politiques régionales.

De nouvelles questions se posent alors : observe-t-on une re-configuration territoriale ou une confirmation des spécificités antérieures, observe-t-on une convergence ou un renforcement des divergences entre régions ?

Cette contribution présente des éléments d'analyse du bilan de ces dynamiques au regard des grandes transformations de l'offre de formation en insistant sur les logiques opératoires, sur le "comment" des transformations observées.

---

<sup>3</sup>Infléchissement accompagné d'un recul démographique.

## 1. un constat en trois points :

De l'ensemble des travaux et données<sup>4</sup> sur l'évolution comparée régionale (académique<sup>5</sup>) on peut dégager un triple constat.

- La hausse de niveau d'éducation - des diplômés- est effective dans toutes les régions. Les points de convergence sont clairs : baisse des "sans diplôme", qui ne disparaissent pas mais chutent fortement, et hausse du pourcentage d'une génération obtenant le bac. Si l'on retient ces deux indicateurs pour mesurer la hausse, toutes les régions ont amélioré leur score. A la suite de mouvements très importants et rapides dans les années 90, on assiste à une certaine stabilisation de ces transformations (d'expansion du bac et de baisse des sans qualification). En terme de parcours après avoir progressé fortement l'accès en seconde générale et technologique cesse d'augmenter et la voie de l'apprentissage se développe fortement.
- Les disparités géographiques demeurent, même si les écarts tendent à se réduire sensiblement, elles évoluent. L'essor considérable jusqu'en 96 du pourcentage de bacheliers touche tout le territoire mais l'élévation est beaucoup plus forte dans certaines régions. Les positions relatives se modifient. A une opposition ancienne simple d'une France du sud scolarisée et d'une France du nord industrielle et peu formée, les étapes de la hausse d'éducation ont successivement fait apparaître de nouveaux paysages et ces paysages sont toujours en évolution.
- Cette diversité géographique s'apprécie différemment selon les indicateurs retenus. Les typologies du GSE, réalisées pour caractériser les portraits statistiques régionaux, mettent bien en lumière ces différentes "cartes" (cartes des filières jusqu'au niveau IV, carte des modes de formation professionnelle, carte des bacs, typologie des régions en 97, etc.) De même la typologie des trajectoires souligne bien ces positions relatives. L'hétérogénéité des différents regroupements de régions selon les caractéristiques retenues est bien le signe de parcours différenciés, d'utilisation des possibilités de formation différentes, de la diversité des diplômes et des filières offertes

La convergence de résultats globaux s'accompagne d'un renforcement de la diversité des voies et des filières. Cette diversité des parcours va de pair avec des modifications dans le temps des positions relatives des régions observées. C'est bien alors la question des mécanismes qui sous-tendent ces constats qui est posée.

## 2. les modalités de transformation

Lire, analyser de façon efficace ces résultats - convergences de résultats globaux divergences des parcours- suppose en effet de comprendre les tendances profondes de leurs évolutions et ses liens avec le système d'ensemble. Un détour par l'histoire et les procédés permet de mieux appréhender ces évolutions.

---

<sup>4</sup> *Les matériaux utilisés* : nous nous sommes appuyés, dans cette étude, sur les travaux du GSE relatifs aux indicateurs des politiques de formation, aux typologies régionales et de trajectoires, à ceux de la DPD notamment réalisés sur les sortants sans qualification et globalement aux données du MEN à travers la géographie de l'école. (*suivi des pourcentages d'accès au bac par génération et académies.*).

<sup>5</sup> Nous utiliserons indifféremment le terme de région ou académie, sachant que les données utilisées ici sont académiques

Le poids des politiques éducatives dans ces transformations est déterminant. On se concentre ici sur la partie offre dans l'analyse de ces procédés de transformation.(cf. limites ci-dessous).

**Deux limites** : le constat de la diversité de l'offre et du fonctionnement du système éducatif et de formation existe également au niveau infra-régional, mais nous n'aborderons pas pour l'instant ce point. Il est également ancien et ces diversités témoignent d'histoires locales et de contextes socio-économiques spécifiques. Ceux-ci évoluent aussi de même que les populations qui composent ces territoires. Tous ces éléments interviennent mais nous ne les aborderons pas ici.

### ***Un processus commun***

Ce résultat d'une convergence de la tendance à l'élévation des diplômes dans toutes les régions mais avec des parcours spécifiques n'est pas sans rappeler le constat que l'on peut faire quand on compare les SE européens. Pour comparer ces évolutions, on empruntera à une étude récente menée sur l'analyse comparative des dynamiques des SE européens (EDEX, cf Beduwé Fourcade, WP1) cette image des fonctionnements des systèmes éducatifs : le fonctionnement du SE "peut être assimilé à un processus de distillation fractionnée (image d'une distillerie) qui partant d'un produit brut (une génération) la différencie progressivement (paliers d'orientation que l'on peut assimiler à des vannes...) vers des types d'enseignement différents débouchant sur des diplômes de différents niveaux par des parcours scolaires de longueurs différentes et sous la responsabilité d'acteurs éducatifs différents".

L'influence des politiques éducatives et de formation est fondamentale sur le fonctionnement des paliers, la taille des flux. Ces parcours évoluent dans le temps."

L'évolution comparée nécessite d'observer à la fois la production de systèmes (les sorties) et leur fonctionnement (les flux qui transitent c'est à dire les processus qui mènent à cette production).

La réalisation d'une forte hausse d'éducation - convergence d'objectifs- s'appuie sur des modifications de l'architecture du système, des reconfigurations totales ou partielles. Les moyens pour y parvenir sont fortement différenciés notamment quant à la place accordée aux filières professionnelles et techniques et à leurs articulations avec les filières plus académiques comme aux possibilités de parcours dans ces filières et aux flux de circulation

Tous les SE ont repoussé à un âge plus reculé la première différenciation et ont créé de nouveaux parcours. Si l'on reprend l'image de la raffinerie les progrès continus de la scolarité et des niveaux d'éducation n'ont pu se réaliser que par l'ouverture des vannes qui antérieurement repoussaient les jeunes hors du système et l'offre de voies différenciées<sup>6</sup> d'écoulement des flux .

### ***Le poids des politiques nationales éducatives:***

La dernière grande transformation des années 90 est enclenchée par une politique d'objectif volontariste de hausse de la formation. Après la forte croissance des années 60, le second cycle de croissance qui s'amorce au milieu des années 80, s'explique en partie par la demande des familles dans un environnement économique en changement mais aussi pour ces mêmes raisons par une volonté politique (Prost, 1997).

Cet objectif de hausse d'éducation prend la forme du fameux 80% d'une génération au niveau du bac. Parallèlement la loi d'orientation de 89 prévoyait -dans son article 3-

---

<sup>6</sup> la première grande étape avec l'architecture du collège unique et la mise en place des grandes filières professionnelles

qu'aucun jeune ne doit quitter l'école sans avoir obtenu un diplôme minimal de niveau V (équivalent CAP ou BEP). La loi quinquennale (1993) précise ensuite dans l'article 54 "que tout jeune doit se voir offrir, avant sa sortie du système éducatif et quel que soit le niveau d'enseignement qu'il a atteint, une formation professionnelle".

### ***Les réformes de structure qui les accompagnent :***

Les objectifs affichés s'accompagnent d'une grande réforme structurelle, d'une modification des parcours avec le report progressif de l'orientation post troisième et donc le recul de l'orientation et la création de nouvelles voies pour accéder au bac avec la création du bac pro. ( 85 ). Dans le même temps (87) la possibilité d'accéder à l'ensemble des diplômes par apprentissage procédait de cette volonté de faire évoluer la formation professionnelle et va concourir, mais plusieurs années plus tard, à redonner de la vigueur à l'apprentissage.

L'unicité du système de formation avec imbrication des filières générales et professionnelles, avec "des niveaux de formation qui permettent d'ordonner l'ensemble du système et des filières de formation professionnelle qui sont alors un moyen de poursuivre des études contribue à expliquer l'élévation particulièrement rapide des niveaux de formation dans les années 90 (Germe 2000).

La mise en place du bac pro à moyens constants va entraîner un glissement vers l'aval des formations professionnelles par substitution des classes de préparation aux CAP post 5<sup>ème</sup> en classes de bac pro. Tous les élèves vont jusqu'en troisième, ce qui va bénéficier dans un premier temps aux scolarités générales, le pourcentage de jeunes s'orientant vers les LP variant peu. Parallèlement le sens du BEP se modifie qui de diplôme terminal va devenir "propédeutique" et donc modifier les sorties niveau V. Ces modifications vont aussi favoriser les orientations vers l'apprentissage pour tous ceux qui veulent une autre voie. Contrairement au collège qui a bénéficié d'une politique d'uniformisation les lycées se sont développés par diversification croissante.

### ***Les régions***

Les régions ont un double rôle d'acteur de la politique de formation régionale et de partenaire privilégié de la politique nationale.

En France c'est l'État qui décide de l'organisation interne, gère le système des diplômes. La loi quinquennale transfère aux régions l'harmonisation de la formation professionnelle des jeunes et donc lui confère un rôle important dans les ouvertures et le poids respectif des différentes voies. En terme d'enjeux, on voit bien les liens entre objectifs nationaux et "ouverture des vannes" pouvant permettre leur réalisation. Mais au niveau de la réalisation c'est bien dans la déclinaison locale qu'apparaît la manifestation de cette diversité de parcours.

Les lois de décentralisation datent du début des années 80. Mais dans le domaine de l'éducation, l'importance des instances locales dans l'histoire du développement de la scolarisation est très ancienne (Briand, Chapoulie 1993). Ces auteurs montrent que la création et le type d'établissements retenus tient aux relations diverses avec leur "clientèle", aux concurrences proches, aux caractéristiques locales. Dans les années 60/70 on assiste à un mouvement de centralisation des décisions (définition des curricula et des implantations)<sup>7</sup>. A partir de 83, la régionalisation qui se met en place redonne du sens et du poids aux données locales mais ne remet pas en question la définition

---

<sup>7</sup> Jusque dans les années 70, tous les diplômes n'étaient pas nationaux, il existait de nombreux CAP départementaux.

nationale des diplômes<sup>8</sup> (Fourcade 1997). Les régions dans un premier temps se sont investies prioritairement dans l'apprentissage mais en restant "calées" sur le système de diplômes nationalement définis.

La construction de l'offre porte sur deux choix : l'un sur les quantités à former, avec la détermination des flux qui prépareront tel diplôme, et l'autre sur la dimension spatiale (dans quel endroit). Dans ce système c'est une fois le diplôme créé, les "classes ouvertes qui déterminent le flux de candidats, le niveau est donc gouverné par la gestion des implantations; décentralisation et déconcentration obligent le MEN n'est plus tout à fait maître de l'offre...le contrôle des flux et des implantations s'est déplacé au niveau local". (Merlin 90). Or ces choix sont déterminants car l'offre de formation est un ensemble disparate certaines filières conduisent plutôt à l'emploi, d'autres à la poursuite d'études et selon des logiques verticales différentes.

Ainsi, si les grands mécanismes au sein du système éducatif commandent en partie les flux d'élèves, les caractéristiques du système de formation se déclinent académiquement (et même localement d'ailleurs mais nous avons ici retenu une lecture au niveau région/académie). Avec la montée en puissance des responsabilités régionales, chaque région/académie se positionne par rapport aux objectifs fixés nationalement et ses réalisations vont donner lieu à des offres différentes. Le différentiel d'interprétation de l'article 54 et des actions mises en place dans les académies de Bordeaux, Lille et Toulouse illustre bien par exemple ses déclinaisons territoriales d'un objectif national (Cart, Dauty, Toutin1997).

### 3. logiques opératoires illustration

Comment ces mécanismes permettent-ils d'interpréter les résultats observés ?

#### *Les évolutions en matière d'accès au bac*

Pour illustrer notre constat nous avons tout d'abord retenu un indicateur relatif à l'accès au bac, indicateur que l'on peut utiliser facilement sur longue période.

L'observation des évolutions de résultats au bac est mesurées en "proportion d'une génération reçue bac" c'est à dire l'effectif de jeunes reçus au bac rapportés aux effectifs de jeunes des classes d'âge correspondant. Ces séries sont regroupées dans deux types de graphes qui permettent une lecture comparative des évolutions des positions relatives des académies et des contributions des différents bacs dans leurs performances respectives. Les autres données sont empruntées au GSE. On peut ainsi lire les typologies au regard de ces évolutions.

- les transformations sont plus marquées en période de forte croissance : la hausse a modifié le paysage

Le "classement" des académies selon leur performance dans ce domaine montre une évolution en deux temps. Cette évolution correspond aux périodes de forte croissance suivies de stabilisation et de mouvements inter-académiques moins marqués.

La première élévation forte de proportion de bacheliers<sup>9</sup> est pour plus de la moitié imputable au bac général et pour près d'un tiers au bac techno. C'est dans cette période que l'opposition nord / sud commence à disparaître pour se complexifier avec l'apparition de la Bretagne et du Limousin (dont les performances s'affirment toute la période. L'accélération la plus forte se produit dans le début des années 90 et se traduit par des

<sup>8</sup> Les régions peuvent par contre créer des formations spécifiques, les FCIL.

<sup>9</sup> Rappel : en 75, 30% d'une génération de jeunes arrivait au niveau du bac, le taux s'est stabilisé depuis 95 autour de 68%.

évolutions assez marquées selon les académies avec la progression de Nancy ou de Lille, qui était en retard, et qui ont désormais des fréquences supérieures à celles de Montpellier ou de bordeaux ou de marseille et de Montpellier. Ensuite le tassement opéré s'accompagne également d'un continuum des tendances même si l'on continue d'assister à des modifications significatives (avec récemment la hausse de Rouen et Clermont par exemple).

Au final les différences inter académies sont moindres, mais le doublement du taux d'accès au bac qu'a connu la France s'est réalisé de façon très différente selon les académies. Non seulement toutes ont progressé mais c'est parmi celles qui produisaient le moins de diplômés que l'on enregistre les plus forts taux d'accélération. En terme de progression les cartes s'inversent.

- l'importance et la diversification de l'offre de formation sont une des causes majeures de l'accroissement de la part des diplômés

Si l'on s'intéresse aux résultats non plus globaux mais par séries de bacs préparés, on constate qu'il existe aussi une "géographie" des académies selon la nature des bacs. Dès 91, la "hiérarchie" des positions par rapport à la moyenne nationale montre déjà des combinaisons différentes de répartition entre les 3 voies : générale, technologique et professionnelle, cette dernière étant balbutiante. Jusqu'au milieu des années 90 c'est la différence de progression entre bacs généraux et bacs techno qui sépare des régions bacheliers généralistes versus technologiques (on peut également affiner entre scientifiques et industrielles). Le bac pro va conforter de nouvelles positions, les disparités en matière de bacs pros étant assez nettes.

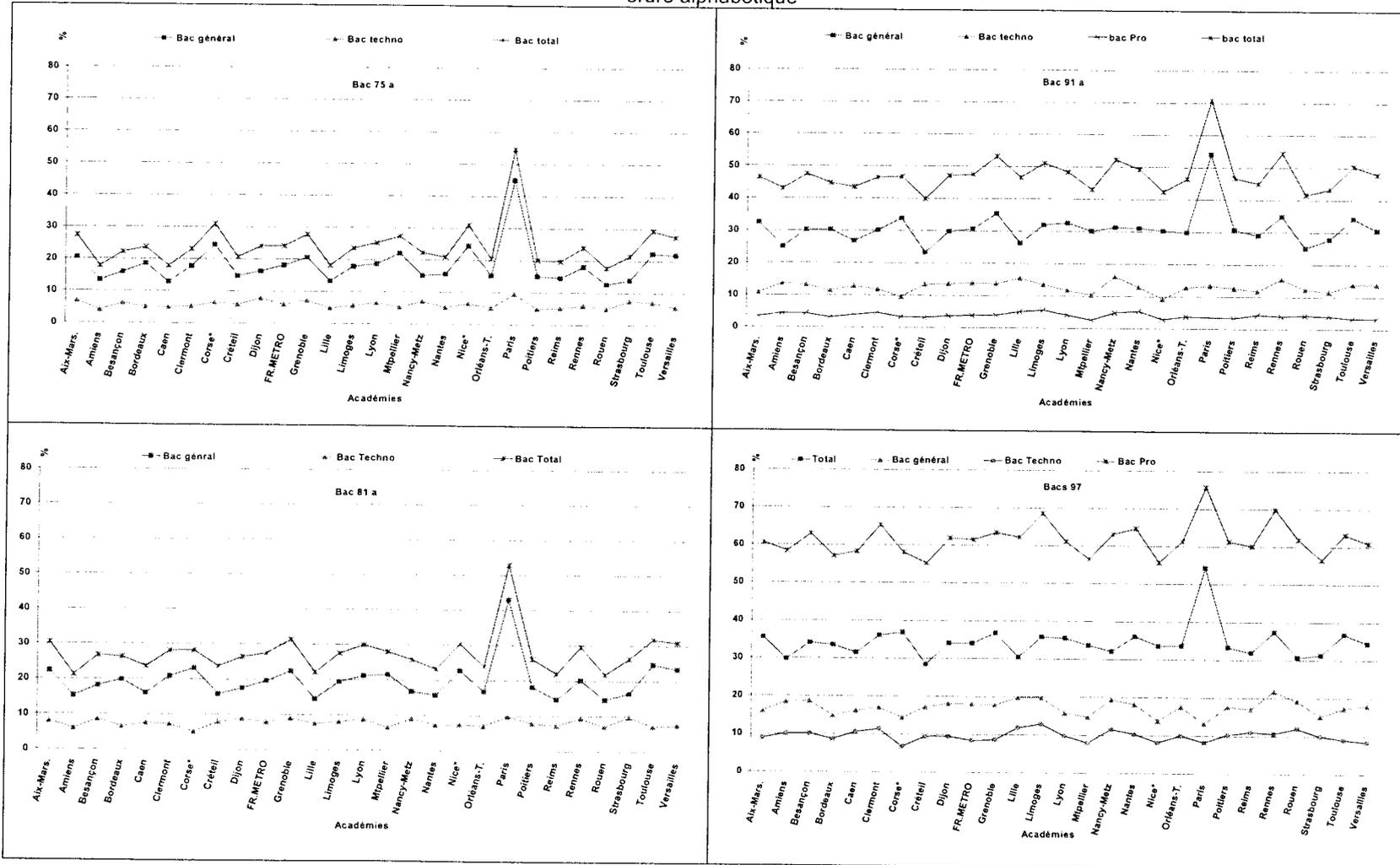
C'est le développement des séries technologiques et professionnelles qui contribue fortement à modifier cette géographie du bac. Le changement de ces répartitions au cours du temps résulte à la fois de l'amélioration des performances et de l'ouverture de nouvelles voies.

- Les rythmes de croissance sont différents selon les types de bacs et les régions:

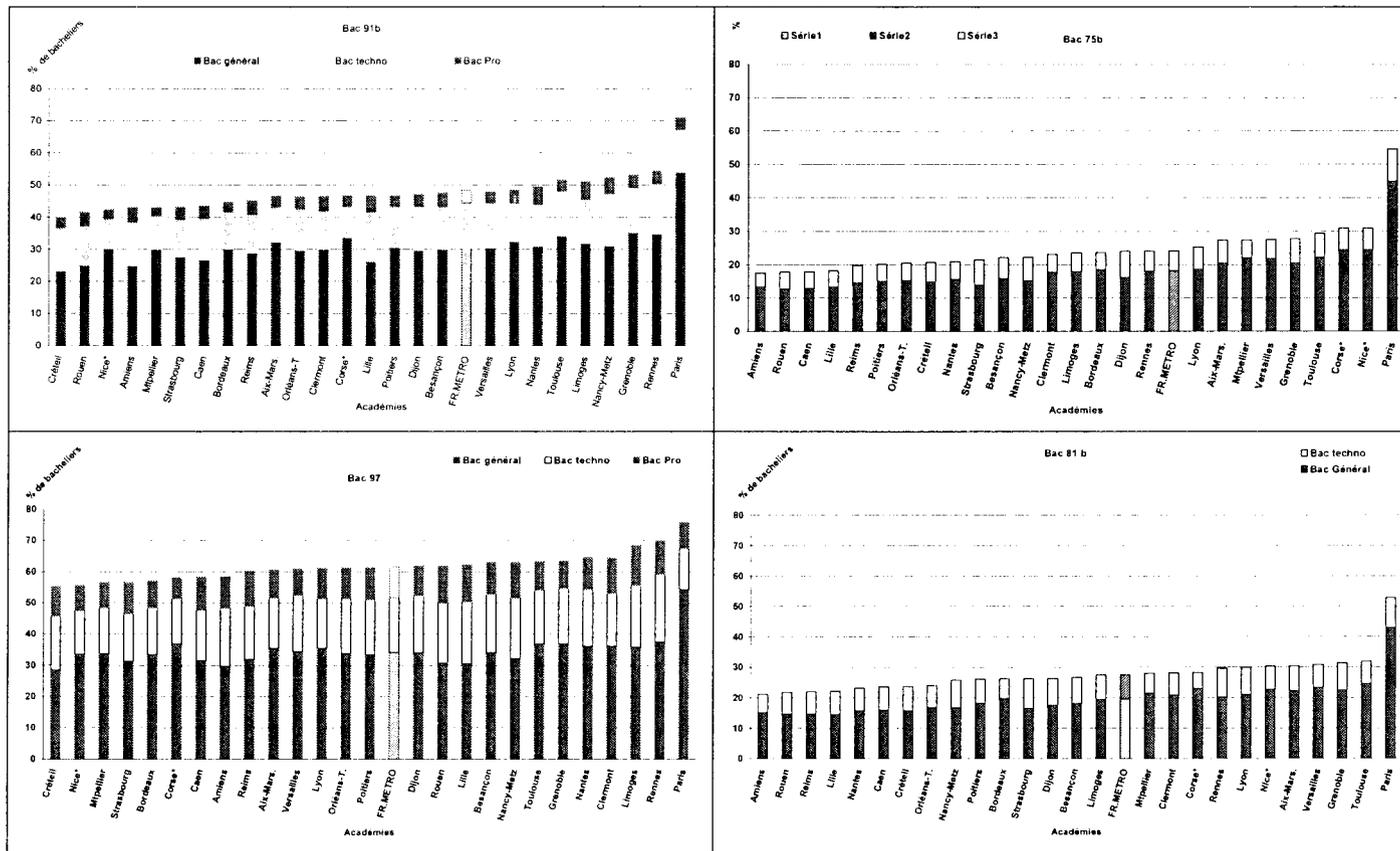
L'avance traditionnelle d'académies du sud qui ont toujours privilégié le bac général s'est ainsi estompée du fait du développement privilégié des séries générales et du moindre essor de l'enseignement technologique et professionnel davantage implanté dans le nord mais aussi en Bretagne et dans le massif central. On peut noter que les bonnes performances du limousin ou de la Bretagne reposent sur un développement conjoint des trois voies.

L'accélération (taux de croissance entre deux dates) peut porter sur des académies qui étaient déjà dans des situations élevées ou au contraire "en retard". On observe cependant que les taux d'accélération ont été les plus forts dans les régions "plutôt en retard" comme s'il y avait un effet de rattrapage. Et ce sont souvent ces régions qui ont basé leurs performances sur le fort développement de bacs technologiques et professionnels. Le nombre de bacheliers a cru en moyenne de 2,3% par an, ces dix dernières années, mais il a plus augmenté dans le Nord, le limousin et la franche comté qui deviennent des régions à taux au dessus de la moyenne.

Évolution des pourcentages d'une génération de bacheliers par académies,  
- ordre alphabétique -



## Évolution des pourcentages d'une génération de bacheliers par académies, - ordre croissant -



Par contre on observe des accélérations faibles dans des académies au départ parmi les plus diplomantes (Toulouse). Les résultats à une date donnée sont donc une combinaison d'un accélérateur lié à une position de départ caractéristique des spécificités locales. L'accélérateur peut contribuer à accentuer cette spécificité ou au contraire modifier la trajectoire. Des tendances "traditionnelles " subsistent : l'emprunt de nouvelles voies s'inscrit dans une continuité (exemple du Nord qui a privilégié la voie scolaire professionnelle et un fort taux de bacheliers professionnels) et technologique (bacs correspondants et IUT etc ).

Les évolutions de chacune des régions empruntent donc des sentiers particuliers qui combinent des effets structurels de long terme et des variations plus heurtées et rapides. Cet ensemble modifie sensiblement leurs positions relatives selon les années d'observation. Les mouvements sont permanents notamment du fait qu'ils ne jouent pas sur les mêmes registres.

On voit donc bien à travers ce simple indicateur que c'est tout à la fois la structure du système et les flux qui l'alimentent, qui permettent de faire évoluer la production de formés. Les marges de manœuvre, les possibilités d'action portent à la fois sur les flux amenés à chaque niveau, chaque nœud, point d'entrée dans les filières<sup>10</sup> ( les tuyaux) sur l'attraction des différentes filières et sur les modes de préparation. C'est la combinaison de l'utilisation de nouvelles voies avec une forte accélération des orientations de jeunes dans ces circuits qui modifie les différences géographiques, ce constat est aussi valable pour les disparités liées aux modes de formation; qui sont une autre voie de diversification.

Au milieu des années 90, la reprise de **l'apprentissage** ouvre une autre porte et de nouvelles disparités géographiques. Cette reprise concerne toutes les régions mais varie du simple au double. Ce développement de l'apprentissage s'inscrit à la fois dans les évolutions de nouveaux cursus notamment pour les régions "traditionnellement" utilisatrices de ce mode de formation , comme dans des régions avec peu de formations en LP ou dans des régions dans lesquelles ces deux modes de formation se développent complémentirement. Pays de la Loire, Paca, Bourgogne et Poitou Charentes ont fortement utilisé l'apprentissage. D'autres régions sont moins utilisatrices, comme le nord qui reste en retrait avec son fort taux historique d'enseignement professionnel. La hausse des écarts entre régions pour cette voie de formation semble logique, les politiques régionales étant plus marquées et depuis plus longtemps sur ce point.

### ***Des situations contrastées en matière de sortants sans qualification***

Une autre illustration de la diversité régionale face à une évolution commune peut être faite à partir des travaux réalisés dernièrement sur les sortants sans qualification de formation initiale. Toutes les régions ont amélioré leur score vis à vis de cet indicateur, certaines plus que d'autres. Mais ces travaux montrent surtout que faire baisser le nombre de sans qualification s'inscrit dans des démarches différentes relatives à la poursuite des cursus et aux performances de sorties aux autres niveaux.

Tout récemment des travaux sur les sortants sans qualification<sup>11</sup> proposent des données précises par académie avec un regroupement en 4 groupes (un groupe Sud : Aix-Marseille, Corse, Grenoble, Lyon, Montpellier, Nice ; un groupe Nord-Est : Amiens,

---

<sup>10</sup> On peut affiner l'analyse des diversifications des filières et des parcours (à un niveau encore infra : séries littéraires et scientifiques industrielles et tertiaires pour le bac pro ou le technologique.

<sup>11</sup> travaux présentés lors du séminaire DPD "PARCOURS ET TERRITOIRES", Une analyse des trajectoires des élèves et des apprentis dans la formation initiale secondaire ; les flux, les sorties, les diversités régionales.)

Besançon, Lille, Nancy-Metz, Reims, Strasbourg ; un groupe Ouest : Bordeaux, Clermont-Ferrand, Limoges, Nantes, Poitiers, Rennes, Toulouse et un groupe Centre : Caen, Créteil, Dijon, Orléans-Tours, Paris, Rouen, Versailles) selon leurs "performances" en matière de sorties sans qualification. Mais ces regroupements cachent de fortes diversités sur d'autres caractéristiques.

Ainsi si l'on prend l'exemple du groupe Ouest, les académies qui le composent, ont des sorties sans qualification faibles (indicateur de regroupement) mais ont par contre des taux d'accès au niveau IV et des sorties au niveau V très contrastés. Les académies de Rennes, Limoges, Toulouse et Clermont ont à la fois des flux importants vers la seconde générale et technologique et des taux de poursuite d'études post CAP/BEP importants. Celle de Nantes se caractérise par une forte poursuite d'études au niveau IV professionnelle et l'importance de l'apprentissage alors que celle de Poitiers et de Bordeaux ont des taux de sortie au niveau V plus élevés et donc des taux d'accès au niveau bac plus faibles, la première avec un flux général important, la seconde avec une importance de l'apprentissage. Ce qui montre bien pourquoi cette carte ne recouvre pas celle des typologies de régions (Grelet, Timotéo 97) qui les classe selon d'une part un axe de scolarisation et d'autre part des indicateurs relatifs à l'enseignement professionnel et à l'apprentissage.

## **Conclusion**

Le mouvement général important de ces dernières années de baisse des sortants sans qualification et de hausse des proportions de bacheliers s'observe sur toutes les régions mais avec des modes de régulation spécifiques divergents selon les régions, régions dont les dynamiques sont très variables.

Cette diversité montre à la fois un attachement à des caractéristiques du système de formation local anciennes et à des orientations plus récentes, plus originales qui entraînent une redistribution des caractéristiques géographiques de l'offre et des performances éducatives. Décentralisation, déconcentration et importance du rôle de coordination des régions, ont entraîné de nouvelles dynamiques, produit de "nouvelles cartes de l'offre de formation" sans gommer les différences entre régions/ académies et à l'intérieur de ces territoires entre zones plus fines.

C'est dans leur capacité à utiliser les possibilités offertes par l'architecture du système national que les territoires jouent un rôle clé. Les transformations liées à l'offre résultent d'une poussée générale (une fraction de plus en plus importante de jeunes vont en 3<sup>ème</sup> dans toutes les zones) et d'une appropriation différenciée des parcours en aval par les régions (formations de niveau IV ou V, professionnelles ou générales, scolaires ou en apprentissage).

L'importance et la diversification de l'offre de formation sont une des causes majeures de l'accroissement de la part des diplômés. Le changement de ces répartitions au cours du temps résulte à la fois d'une utilisation différente des cursus et de la modification des cursus offerts, ce qui entraîne des taux de croissance différentiels. Les régions influent sur le choix des formes de parcours. La diversité des parcours et la diversité des modes de formation ont plus particulièrement amélioré les performances dans les régions qui n'avaient pas de tradition de scolarité élevée. Peu de régions cumulent les performances dans toutes les voies, l'accès au niveau IV n'est pas synonyme de bons résultats pour les sortants sans qualification et inversement certaines régions qui ont peu de sorties sans qualification ont des performances faibles en terme d'obtention du bac.

Les objectifs de politique éducative en France, sont exprimés en terme de niveau de formation ou de diplôme. L'architecture du système a permis de les atteindre en empruntant plusieurs voies. Reste alors posée la question de l'hétérogénéité de ces résultats, de l'hétérogénéité des niveaux de formation et de diplôme.

## Références bibliographiques

Bédoué C, Fourcade B, rapport national WP1, EDEX, Toulouse, 2000.

Briand JP, Chapoulie JM "l'institution scolaire et la scolarisation, une perspective d'ensemble", revue française de sociologie, n°XXXIV

Brucy G "CAP et certificats de spécialité : les enjeux de la formation au lendemain de la deuxième guerre", Formation emploi n° 27-28, juillet-décembre, 1989.

Caro P, Hillau B, "la logique dominante des publics scolaires, offre de formation et environnement local", Formation emploi n° 27-28, septembre 1997.

Caro P, Gasquet C, Martinelli D, Przybylski I, "portraits statistiques régionaux élaborés par le Groupe statistique pour l'évaluation (GSE)", Céreq Théma, juillet 2001.

Cart B, Dauty F, Toutin MH, "l'article 54 de la loi quinquennale, trois réalisations régionales", les cahiers du Lirhe n°3, septembre 1996.

Fourcade B "les CPC et la régionalisation", note Lirhe n°210, Mars 1996.

Géographie de l'école, n°1 janvier 1993, n°6 juin 1998 et numéro spécial, novembre 1999.

Grelet Y, Timotéo J, "typologies spécificités régionales", Portraits statistiques, in évaluation des politiques régionales de formation professionnelle, 1997-1999, La documentation française.

Grelet Y, Timotéo J, "typologies et trajectoires régionales", in géographie de l'école, p74-77

MEN : l'état de l'école, série, Repères et références statistiques, édition 2000..

Minni C, Poulet P, "L'évolution récente des scolarités et de l'insertion professionnelle, 1998-2000", note d'information MEN, 01.28, juin 2001.

Poulet P, "le constat de la diversité régionale de l'enseignement du second degré en 1990", La décentralisation de la formation : marché du travail, institutions acteurs, Collection des études du Céreq n°64, pp65-79.

Prost A. Education, société et politiques, le seuil, Paris, 1992

Richard A. "diversité des enjeux et des pratiques, les rapports entre académie et région", Formation emploi, n° 27-28, septembre 1997.



# **Synthèse des journées**



**Michel VERNIERES, MATISSE**

L'objectif de ces journées était, à partir d'un bilan d'une dizaine d'années de travaux consacrés au local par le réseau des Centres associés au Céreq, de dégager, pour les années à venir, les axes principaux du travail à poursuivre. Il s'agit, en effet de pouvoir répondre à la demande sociale croissante d'études et de recherches permettant d'éclairer les acteurs influençant la relation formation emploi, acteurs localisés sur des territoires divers.

De ce fait, la nécessité d'une approche localisée de cette relation n'a été remise en cause par aucun des participants. Par contre, peu d'interventions ont insisté sur le caractère dynamique de l'analyse du local proposé pour ces journées. En fait, cette démarche en dynamique est apparue implicitement dans toutes les contributions tant il est vrai que la relation formation emploi ne peut être utilement analysée en statique. L'essentiel est, en effet, d'analyser l'évolution des forces et des acteurs en interaction au sein de cette relation complexe.

Toute tentative de synthèse de contributions et de débats particulièrement riches, comme ceux de ces journées, ne peut que partiellement en rendre compte et est toujours déformée par la vision personnelle du rédacteur de cette synthèse qui s'efforce de dégager quatre axes dominants de réflexion.

Après un retour sur la notion de local (1), le rôle central des acteurs sera analysé (2) avant d'évoquer divers problèmes relatifs aux outils d'analyse (3) et de conclure sur quelques perspectives de travail à venir (4)

### **1. Un retour sur la notion de local**

Présente en arrière plan de très nombreuses interventions, la question "qu'est-ce que le local" n'a pas été abordée de front. Il y a dix ans, au contraire, lors des premières "Journées du local" à Aix en Provence, elle avait été au coeur des débats, marqués par une grande diversité de définitions et d'approches.

Dix ans plus tard, un accord apparaît établi. Ce fut particulièrement net lors des présentations croisées du regard sur le local porté par les économistes, les politistes et les sociologues. Pour tous, il convient de ne plus faire référence à la notion de local, jugée ambiguë, mais à celle de territoire.

Par delà ce qui pourrait apparaître comme un simple changement d'appellation face à l'usure des mots, se dégage un accord autour de quatre points.

a) Le terme territoire, généralement utilisé au pluriel, invite à mettre l'accent sur leur grande diversité et l'ampleur des disparités économiques et sociales enregistrées de l'un à l'autre. Face à cette diversité, il serait vain de reprendre des débats, présents lors des Journées précédentes de Grenoble et Besançon, sur le niveau d'analyse pertinent, à

dégager par exemple de l'étude des mérites respectifs des zones d'emploi, des bassins d'emploi etc.

b) En second lieu, l'accent a été mis sur le fait qu'un territoire est un construit social, un espace d'intervention d'acteurs. Dès lors, les relations sociales et personnelles y sont essentielles. Leurs nature et intensité vont caractériser et donc permettre d'identifier un territoire. Celui-ci est donc défini par sa capacité d'action et apparaît comme un lieu réducteur d'incertitude pour les acteurs économiques, sociaux et politiques.

c) Cette approche en terme de territoires, qui met l'accent sur les relations entre agents, conduit à souligner que la définition de ce dernier n'est pas exclusivement spatiale. Un territoire se caractérise par un ou des réseaux, à l'origine de rendements croissants pour les activités économiques et sociales qui s'y déroulent. Dès lors, le territoire peut être un archipel.

d) Il n'est donc pas surprenant que l'analyse conduite à souligner que les territoires s'emboîtent et s'interpénètrent. Dans le cas français, il est ainsi possible de remonter des unités de base que constituent les quartiers des villes et les communes de petite taille aux régions. Mais, il a également été rappelé que, via les phénomènes de réseaux évoqués ci-dessus, la dimension européenne des territoires ne pouvait être négligée pas plus que l'impact de la mondialisation sur l'évolution des divers territoires, tout particulièrement à travers les phénomènes migratoires.

Il apparaît de ce fait logique, en guise de conclusion à cette partie des travaux de ces journées, de proposer que les prochaines journées du Réseau Céreq soient désormais intitulées "journées des territoires".

## **2. Les acteurs: omniprésence ou absence ?**

Au cours de cette journée, les acteurs, éléments clés de la définition des territoires, n'ont pas été analysés, à l'exception de certains d'entre eux, en tant que tels et de façon spécifique et systématique. Mais, présents en arrière plan de toutes les interventions, il est possible d'en dégager quelques points d'accord sur leurs caractéristiques.

a) Les principales caractéristiques des acteurs qu'il convient de préciser plus avant peuvent se regrouper en quatre groupes.

- Ces acteurs sont potentiellement très nombreux. Contrairement à des réunions précédentes, il n'en a pas été dressé une liste, longue à défaut d'être exhaustive. Mais, il faut souligner la nécessité, lors de toute analyse territorialisée, d'établir la liste des acteurs principaux dont l'action permet de définir le territoire considéré, liste qui ne peut que varier d'un territoire à l'autre.

- Pour comprendre le fonctionnement des territoires, il est, dès lors, essentiel d'étudier les logiques qui sous-tendent l'action de chaque famille d'acteurs retenue, logiques différentes de l'une à l'autre et qui déterminent des comportements également différenciés.

- Mais, il convient de tenir compte du fait qu'une même famille d'acteurs, identifiée a priori, ne jouera pas nécessairement le même rôle, n'aura pas la même capacité d'action d'un

territoire à l'autre. Celle-ci est fonction de l'histoire de ce territoire et de la présence, plus ou moins importante, des autres groupes d'acteurs.

- Aussi, faut-il centrer l'analyse sur les inter-relations existant entre les acteurs. Il a été souligné l'importance de l'examen des modalités de régulation conjointe du territoire considéré et, plus particulièrement, des modes de coordination à l'intérieur de ce territoire et de celui-ci avec les autres niveaux territoriaux

b) Malgré l'absence d'analyses systématiques du comportement des acteurs, certains d'entre eux ont plus particulièrement été évoqués.

- Les participants, attirés par l'auto-analyse, ont précisé le rôle et l'action des experts et chercheurs, qui font l'objet de sollicitations croissantes de la part des autres acteurs territoriaux. Il est plus spécialement apparu que leur rôle avait changé au cours de la décennie écoulée. De détenteurs d'une certaine forme de vérité scientifique substituable à la décision politique, ils sont, de plus en plus, devenus des animateurs, chargés de fournir une expertise procédurale permettant la prise de décision politique.

- Le deuxième groupe le plus fréquemment analysé a été celui des acteurs publics. Il a été remarqué que les autorités régionales françaises ne jouaient pas toujours le rôle central que leur donnent souvent les textes relatifs à la décentralisation. Elles n'exercent pas systématiquement la fonction de régulateur qui devrait leur revenir et se déchargent fréquemment de celui-ci sur des échelons administratifs inférieurs. De plus, émergent de nouveaux acteurs, tels les ASSEDIC, qu'il conviendrait d'analyser plus attentivement.

- Un constat général a été fait de la relative faiblesse des partenaires sociaux, sans doute liée à une organisation plus centrée sur les branches d'activité professionnelle que sur les territoires.

- Enfin, il faut relever que deux groupes d'acteurs clés de la relation formation emploi ont tout juste été évoqués : les familles et les entreprises. Il y a donc là matière à de nombreux et fructueux échanges à venir !

### **3. Les outils de l'analyse territoriale : succès technique, échec commercial ?**

Comme lors de toutes les journées précédentes, une partie des travaux a porté sur les outils de l'analyse territoriale et leur usage. Il est nettement apparu que, si de nombreux outils étaient disponibles pour des usages divers d'information, d'évaluation ou de prospective, ils étaient relativement peu utilisés par les décideurs. Ce constat invite à préciser quelques éléments d'explication de cet état de fait et quelques moyens pour y remédier.

a) Un premier élément d'explication est à chercher du côté des modalités de construction de ces outils. Ils apparaissent le plus souvent comme extérieurs, étrangers aux décideurs, comme un objet technique dont ils admettent la pertinence, mais qu'ils ne s'approprient pas.

Il est donc nécessaire que ces outils soient construits avec les utilisateurs potentiels et non pas fournis clés en main. En fait, il faut partir des questions posées par ces derniers pour élaborer, avec eux, ces outils et non proposer ceux qui sont nés de recherches préalables. C'est à cette condition qu'il est possible de répondre à la

demande, signalée ci-dessus, d'experts animateurs de discussions, fournissant une aide analytique pour la conduite de celle-ci.

De plus, il apparaît nettement que la crédibilité des outils augmente avec leur durée de vie. Des enquêtes répétées, des séries longues de données sont indispensables pour une analyse en dynamique de la relation formation emploi. Mais, comme le montre le cas de la désormais vieille enquête sur les entrées dans la vie active, la longévité d'un outil permet sa diffusion et son acclimatation auprès des partenaires de la relation formation emploi.

b) Un problème fréquemment rencontré est celui de l'échelle, du niveau territorial des données statistiques. Face à une demande souvent très fine, tant au plan spatial que, par exemple, des spécialités de formation, l'outillage statistique disponible ne permet de répondre que grossièrement dès qu'il s'agit d'un niveau infra-régional, même si sont disponibles diverses données au niveau départemental, communal ou des zones d'emploi. Ce dernier découpage, pour sa part, semble désormais très souvent utilisé, sans les réticences évoquées lors des premières journées du local.

Il ressort de ces remarques qu'une des questions à se poser est celle du choix des bases de données nouvelles à construire et des priorités à déterminer entre elles. En fait, aucune réponse ne semble pouvoir être fournie de façon générale. De telles questions ne peuvent être traitées qu'au cas par cas, même s'il a été suggéré d'exploiter plus à fond les possibilités offertes par certaines sources comme, par exemple, les DADS.

#### **4. Quelques perspectives de travaux pour l'avenir**

Les demandes fréquentes d'études faites au Céreq et à ses centres associés par les responsables des collectivités territoriales, les attentes exprimées, en ce domaine de l'analyse territoriale, par les intervenants lors de la table ronde organisée lors de ces journées<sup>12</sup> montrent l'importance de la commande publique. Pour mieux y répondre, il est essentiel de poursuivre une recherche collective, tant analytique que méthodologique. Celle-ci peut s'esquisser successivement à travers une proposition d'élargissement du champ d'analyse et l'identification de quelques points plus spécifiques à creuser.

a) Un élargissement du champ d'analyse de la relation formation emploi semble s'imposer. Il apparaît, en effet, nécessaire de mieux intégrer dans cette analyse le rôle et les comportements des entreprises dans toute leur diversité de tailles, de branches et de politiques de gestion de leur main-d'oeuvre. Mais, il faut également y introduire les ménages, au sens de la comptabilité nationale, c'est à dire les jeunes, leurs familles et, plus généralement, tous les offreurs de travail.

Pour y parvenir, il convient d'étudier plus avant la dynamique productive des territoires, leur processus de développement. Il s'agit donc d'analyser les conditions de l'innovation, de la circulation de l'information et, plus largement, de leur capacité d'adaptation aux évolutions rapides de notre monde contemporain. Une approche globale des territoires apparaît donc nécessaire pour y situer, de façon pertinente, les modalités de l'action conjointe et de la coordination des divers acteurs de la relation formation emploi, tout comme la place spécifique qu'y joue le système de formation.

b) Cet élargissement nécessaire du champ d'analyse pourrait se réaliser prioritairement lors de l'approfondissement de quelques questions apparues, lors des échanges, comme

---

<sup>12</sup> Cette table ronde, animée par H. Bertrand (Céreq), a réuni, sur le thème « Territoires et commande publique » J. Blanc (CCPRA), A. Gauvin (DGEFP) et O. Mazel (DARES), que chacun d'eux soit ici vivement remercié pour sa contribution à nos débats.

particulièrement importantes et qui seront brièvement évoquées ci-dessous. C'est le cas de :

- la régulation conjointe du système de formation par les acteurs de la formation initiale, de l'apprentissage et de la formation continue ;
- la dimension relationnelle au sein des territoires qui peut être analysée par le recours au concept de réseau ;
- la diversité des phénomènes de mobilité selon les niveaux de formation que devrait permettre de mieux appréhender des outils tels que les enquêtes d'insertion ou les ;
- la nature des processus d'attraction à étudier dans des cas aussi divers que ceux des métropoles, de certains territoires fortement structurés, tels les districts industriels, et de leur opposé, en terme apparent de dispersion, les zones rurales.

\*\*

\*

Ces propositions finales de quelques champs de recherche que le réseau Céreq pourrait approfondir à l'avenir, pas plus que l'essai de synthèse des paragraphes précédents, ne sauraient résumer les débats et les pistes ouvertes au cours de ces journées très riches. Que tous les participants en soient ici remerciés.



CÉREQ  
Dépôt légal 3<sup>ème</sup> trimestre 2002



L'approche localisée de la relation formation emploi est au coeur des travaux du réseau des centres régionaux associés au Céreq. Aussi, depuis une dizaine d'années, ces centres ont organisé des journées de travail permettant échanges et confrontations sur ce thème, entre eux et avec leurs partenaires en région. Les journées organisées les 25 et 26 Octobre 2001 par le MATISSE (centre associé Ile-de-France) avaient pour objectif, à partir d'un bilan de ces années de travaux, de dégager les axes principaux du travail à poursuivre dans ce champ de recherche et d'études.

La présente publication rassemble les textes présentés et discutés au cours de ces journées. Ceux-ci sont regroupés en trois sous-ensembles afin de souligner successivement l'apport des différentes approches disciplinaires de ces questions, puis l'importance du jeu des acteurs localisés de la relation formation emploi et, enfin, les intérêts et limites des différents outils analytiques utilisés.

ISBN : 2-11-093540-5  
ISSN : 1249 - 5107

**CENTRE D'ÉTUDES  
ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS**

10, place de la Joliette  
BP 21321 - 13567 Marseille Cedex 02  
Tél. : 04 91 13 28 28 / Fax : 04 91 13 28 80